

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**



1996
**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT
TP. HỒ CHÍ MINH**

NGUYỄN HOÀNG YẾN

**NGƯỜI KHỞI KIẾN
TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

TP. HỒ CHÍ MINH - NĂM 2026

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH**



1996
**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT
TP. HỒ CHÍ MINH**

NGUYỄN HOÀNG YẾN

**NGƯỜI KHỞI KIẾN
TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM**

Chuyên ngành: **LUẬT HIẾN PHÁP VÀ LUẬT HÀNH CHÍNH**

Mã số : **9.38.01.02**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC :

PGS.TS. NGUYỄN CẢNH HỢP

TS. LÊ VIỆT SƠN

TP. HỒ CHÍ MINH - NĂM 2026

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận án này là công trình nghiên cứu của riêng tôi, kết quả nghiên cứu chưa từng được sử dụng để bảo vệ ở bất kỳ học vị nào. Các số liệu, báo cáo, kết quả khảo sát, điều tra xã hội học, phỏng vấn chuyên gia trong Luận án đều khách quan, trung thực. Mọi tài liệu, kết quả nghiên cứu từ các công trình khác sử dụng trong Luận án đều được trích dẫn theo đúng quy định.

Tác giả Luận án

Nguyễn Hoàng Yến

MỤC LỤC

Trang

LỜI CAM ĐOAN

MỤC LỤC

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

DANH MỤC CÁC PHỤ LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài.....	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài.....	3
2.1. Mục đích nghiên cứu của đề tài	3
2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài.....	3
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài.....	3
3.1. Đối tượng nghiên cứu của đề tài.....	3
3.2. Phạm vi nghiên cứu của đề tài.....	3
4. Ý nghĩa khoa học và giá trị thực tiễn của Luận án	4
5. Những điểm mới của Luận án	4
6. Cơ cấu của Luận án.....	5
CHƯƠNG 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU.....	6
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu.....	6
1.1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài	6
1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam	15
1.1.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu	26
1.2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu.....	29
1.2.1. Cơ sở lý thuyết.....	29
1.2.2. Phương pháp nghiên cứu.....	33
CHƯƠNG 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH.....	35
2.1. Khái niệm và đặc điểm của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	35
2.1.1. Khái niệm người khởi kiện trong tổ tụng hành chính	35
2.1.2. Đặc điểm của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	40
2.2. Vị trí và vai trò của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính	46
2.2.1. Vị trí của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	46
2.2.2. Vai trò của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	49
2.3. Cơ sở lý thuyết và nội dung pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.....	52
2.3.1. Cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính	52

2.3.2. Nội dung pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính	58
2.4. Các yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính.....	73
2.4.1. Quy định pháp luật về người khởi kiện.....	73
2.4.2. Nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của người khởi kiện.....	74
2.4.3. Ý thức chấp hành pháp luật, tinh thần trách nhiệm của người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền.....	75
2.4.4. Trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của người tiến hành tố tụng	75
2.4.5. Cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật phục vụ hoạt động giải quyết vụ án hành chính	76
2.4.6. Hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong tố tụng hành chính.....	77
Kết luận Chương 2	78
CHƯƠNG 3. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG TỐ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN.....	80
3.1. Thực trạng pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam	80
3.1.1. Về xác định người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.....	80
3.1.2. Về năng lực chủ thể của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam...	86
3.1.3. Về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam	88
3.1.4. Về kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.....	112
3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam	115
3.2.1. Tình hình thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.....	115
3.2.2. Những tồn tại, hạn chế trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.....	119
3.2.3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.....	146
Kết luận Chương 3	151
CHƯƠNG 4. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG TỐ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM.....	153
4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.....	153

<i>4.1.1. Đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam.....</i>	<i>153</i>
<i>4.1.2. Đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, trọng tâm là nâng cao chất lượng tranh tụng, tính chuyên nghiệp, hiện đại trong giải quyết vụ án hành chính.....</i>	<i>154</i>
<i>4.1.3. Bảo đảm sự công bằng về khả năng thực hiện quyền và nghĩa vụ giữa người khởi kiện với người bị kiện trong tố tụng hành chính và trên cơ sở tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của quốc tế.....</i>	<i>155</i>
<i>4.1.4. Bảo đảm sự hài hòa giữa quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện với lợi ích Nhà nước và tính ổn định, thông suốt, hiệu lực của nền hành chính quốc gia</i>	<i>156</i>
<i>4.1.5. Bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật về người khởi kiện ...</i>	<i>157</i>
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.....	158
<i>4.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam</i>	<i>158</i>
<i>4.2.2. Nhóm giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam</i>	<i>181</i>
Kết luận Chương 4	188
KẾT LUẬN	189
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ	
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

STT	Từ viết tắt	Nội dung được viết tắt
1	QĐHC	Quyết định hành chính
2	HVHC	Hành vi hành chính
3	VAHC	Vụ án hành chính
4	TTHC	Tổ tụng hành chính
5	TAND	Tòa án nhân dân
6	VKSND	Viện kiểm sát nhân dân
7	UBND	Ủy ban nhân dân
8	GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
9	Luật TTHC	Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024, 2025)
10	TAHC	Tòa án Hành chính
11	Bộ luật TTTAHC	Bộ luật Tổ tụng Tòa án hành chính
12	NCS	Nghiên cứu sinh

DANH MỤC CÁC PHỤ LỤC

1. Phụ lục 1: Kết quả giải quyết vụ án hành chính và vụ việc khiếu nại do cơ quan hành chính nhà nước tiếp nhận, giải quyết

Bảng 1.1: Số vụ án hành chính Tòa án các cấp thụ lý, giải quyết theo thủ tục sơ thẩm từ năm 2011 - 2025

Bảng 1.2: Số vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan hành chính nhà nước từ năm 2018 - 2025

Bảng 1.3: Bảng so sánh số vụ việc khiếu nại cơ quan hành chính các cấp đã thụ lý và số vụ án hành chính Tòa án thụ lý theo thủ tục sơ thẩm từ năm 2018 - 2025

Bảng 1.4: Số vụ án Tòa án bác yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện từ năm 2011 - 2024

Bảng 1.5: Thống kê tỷ lệ vụ án hành chính bị hủy, bị sửa của Tòa án các cấp từ năm 2011 - 2025

2. Phụ lục 2: Kết quả thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Bảng 2.1: Thành phần người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Bảng 2.2: Kết quả thực hiện yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện

Bảng 2.3: Kết quả thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện

Bảng 2.4: Kết quả thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện

Bảng 2.5: Số lượng vụ án hành chính người khởi kiện và người bị kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp

Bảng 2.6: Sự có mặt của người khởi kiện, người đại diện của người khởi kiện và người bị kiện, người đại diện của người bị kiện tại phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính

Bảng 2.7: Số vụ án hành chính Tòa án chấp nhận yêu cầu khởi kiện và bác yêu cầu khởi kiện

Bảng 2.8: Số vụ án hành chính người khởi kiện kháng cáo và số vụ án Tòa án chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện

Bảng 2.9: Số lượng vụ án hành chính người khởi kiện đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm

3. Phụ lục 3: Kết quả điều tra xã hội học

4. Phụ lục 4: Kết quả phỏng vấn chuyên gia

5. Phụ lục 5: Một số bản án, quyết định của Tòa án điển hình về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

6. Phụ lục 6: Đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định về nội dung yêu cầu khởi kiện, quyền và nghĩa vụ của đương sự, người khởi kiện và người bị kiện trong tố tụng hành chính

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Là chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính và làm phát sinh quá trình giải quyết vụ án hành chính tại Tòa án, người khởi kiện là trung tâm của toàn bộ hoạt động tố tụng hành chính. Sự tham gia của người khởi kiện vào quá trình tố tụng hành chính không chỉ nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước mà còn làm khởi động cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp.

Xuất phát từ đặc thù của vụ án hành chính với người bị kiện luôn là chủ thể quản lý nhà nước, người khởi kiện thường yếu thế hơn so với người bị kiện khi tham gia tố tụng hành chính. Do đó, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp luôn là yêu cầu tất yếu khách quan đặt ra đối với pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Trong thời gian qua, pháp luật về người khởi kiện đã không ngừng được hoàn thiện. Song song đó, cơ chế bảo đảm việc thực hiện các quy định về người khởi kiện ngày càng được quan tâm, tăng cường. Những thành tựu này đã góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, vấn đề người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế.

Thứ nhất, nhận thức lý luận về người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam còn nhiều khoảng trống cần được làm sáng tỏ. Bên cạnh quan niệm về người khởi kiện vẫn chưa có sự thống nhất về nội hàm và thiếu cơ sở khoa học vững chắc, cách tiếp cận về người khởi kiện trong tố tụng hành chính còn chưa được toàn diện. Tư duy lý luận về người khởi kiện vẫn chịu ảnh hưởng sâu sắc từ mô hình tố tụng dân sự, chưa phản ánh được tính chất đặc thù của tố tụng hành chính. Lý luận hiện hành chưa định vị rõ ràng người khởi kiện với tư cách là chủ thể trung tâm trong cơ chế tố tụng hành chính, thiếu sự luận giải một cách hệ thống mối quan hệ giữa người khởi kiện với cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp và vị thế đối trọng, bất cân xứng với người bị kiện trong tố tụng hành chính. Ngoài ra, các vấn đề lý luận pháp luật về người khởi kiện từ cơ sở lý thuyết đến nội dung của pháp luật và các yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính vẫn chưa được phân tích một cách hệ thống và toàn diện.

Thứ hai, các quy định về người khởi kiện còn những bất cập, hạn chế chưa được khắc phục kịp thời. Điều kiện đề cơ quan, tổ chức, cá nhân được xác định là người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam chưa bảo đảm quyền tiếp cận công lý của công dân trước các hoạt động hành chính nhà nước trái pháp luật và yêu cầu kiểm soát

quyền lực hành chính bằng tư pháp. Căn cứ xác định người khởi kiện còn thiếu cụ thể và chưa bao quát hết các tình huống trên thực tiễn. Quy định về năng lực chủ thể của người khởi kiện thiếu sự hợp lý. Phương thức quy định về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện còn thiếu sự tường minh, gây khó khăn trong việc nhận diện và thực thi. Một số quyền tố tụng quan trọng chưa được pháp luật ghi nhận. Hệ thống các biện pháp pháp lý nhằm bảo đảm quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện thiếu hiệu quả, chưa tạo dựng được nền tảng pháp lý giúp cân bằng vị thế tố tụng giữa người khởi kiện và người bị kiện trong tố tụng hành chính. Cơ chế bảo vệ lợi ích công, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhóm dễ bị tổn thương bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước vẫn còn bỏ ngỏ. Ngoài ra, còn tồn tại những thiếu sót đáng kể trong quy định về kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện.

Thứ ba, thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện còn tồn tại nhiều hạn chế, từ việc xác định người khởi kiện, thực hiện năng lực chủ thể, quyền và nghĩa vụ đến kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Vẫn còn trường hợp Tòa án xác định sai tư cách người khởi kiện hoặc không xác lập tư cách người khởi kiện cho các chủ thể đủ điều kiện theo quy định. Thực tiễn thực hiện năng lực chủ thể của người khởi kiện còn nhiều vướng mắc. Việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện còn gặp nhiều trở ngại, khó khăn như trong việc đưa ra yêu cầu, thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu khởi kiện; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp; cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ, chứng minh; tiếp cận tài liệu, chứng cứ; tham gia phiên tòa, phiên họp; kháng cáo bản án, quyết định của Tòa án. Cơ chế kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện cũng bộc lộ không ít vướng mắc, khó khăn trong thực tiễn thực hiện. Những hạn chế trên đã ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và hiệu quả kiểm soát của tư pháp đối với việc thực hiện quyền lực hành chính ở Việt Nam.

Thứ tư, cho đến thời điểm hiện nay chưa có công trình nghiên cứu chuyên sâu, toàn diện về người khởi kiện trong tố tụng hành chính về mặt lý luận, đánh giá thực trạng và đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật, bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam.

Từ những thực trạng trên, trong bối cảnh Đảng và Nhà nước ta đang đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, việc nghiên cứu toàn diện, chuyên sâu về người khởi kiện nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam là vấn đề có tính cấp thiết. Xuất phát từ những lý do trên, nghiên cứu sinh đã chọn đề tài **“Người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam”** làm đề tài Luận án tiến sĩ luật học của mình.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

2.1. Mục đích nghiên cứu của đề tài

Đề tài nhằm đánh giá thực trạng quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

Thứ nhất, làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về người khởi kiện trong tố tụng hành chính bao gồm khái niệm, đặc điểm, vị trí, vai trò của người khởi kiện trong tố tụng hành chính; phân tích cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện, xây dựng nội dung pháp luật và xác định các yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Thứ hai, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam; xác định nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.

Thứ ba, đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài

3.1. Đối tượng nghiên cứu của đề tài

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là người khởi kiện trong tố tụng hành chính được xem xét với tư cách là chủ thể thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính, tham gia kiểm soát quyền lực hành chính thông qua con đường tư pháp. Trong đó, đề tài nghiên cứu về các vấn đề lý luận, pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành Việt Nam.

3.2. Phạm vi nghiên cứu của đề tài

Thứ nhất, về phạm vi nội dung: Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận và pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Trong đó, những vấn đề lý luận về người khởi kiện bao gồm khái niệm, đặc điểm, vị trí, vai trò của người khởi kiện; cơ sở lý thuyết, nội dung pháp luật về người khởi kiện và các yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Các quy định pháp luật được nghiên cứu bao gồm: xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể của người khởi kiện, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện, kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Luận án không tập trung phân tích hoạt động xét xử các yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện dưới góc độ kỹ thuật nghiệp vụ của Tòa án.

Thứ hai, về phạm vi không gian: Luận án nghiên cứu, đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trên phạm vi lãnh thổ Việt Nam, đặc biệt, tập trung ở các tỉnh, thành phố có tỷ lệ xét xử vụ án hành chính cao.

Thứ ba, về phạm vi thời gian: Luận án tập trung nghiên cứu về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính từ giai đoạn Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 có hiệu lực thi hành (Từ ngày 01/7/2016) cho đến thời điểm hiện nay.

4. Ý nghĩa khoa học và giá trị thực tiễn của Luận án

Thứ nhất, về ý nghĩa khoa học, Luận án góp phần hoàn thiện hệ thống lý luận về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính với tư cách là chủ thể trung tâm của tổ tụng hành chính, tham gia tổ tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước, làm khởi động cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp. Trên cơ sở các học thuyết, lý thuyết, quan điểm nền tảng về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, chức năng của tổ tụng hành chính, quyền tiếp cận công lý, công bằng trong xã hội, Luận án đã xây dựng hệ thống các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam.

Thứ hai, về giá trị thực tiễn, Luận án cung cấp luận cứ và đóng góp những kiến nghị cụ thể cho việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam. Kết quả nghiên cứu giúp người tiến hành tổ tụng áp dụng thống nhất, đúng đắn quy định về người khởi kiện, thực hiện hiệu quả chức năng kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp. Luận án là tài liệu tham khảo hữu ích trong nghiên cứu, giảng dạy, học tập về pháp luật tổ tụng hành chính, đồng thời giúp người khởi kiện nhận thức rõ hơn về vị thế, vai trò, quyền và nghĩa vụ của mình, từ đó, bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp khi tham gia tổ tụng hành chính.

5. Những điểm mới của Luận án

Luận án có những đóng góp mới về lý luận, pháp luật và thực tiễn nổi bật sau đây:

Thứ nhất, về lý luận, Luận án đã xây dựng khung lý luận tổng thể về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính. Thông qua việc làm sáng tỏ khái niệm, đặc điểm, vị trí, vai trò của người khởi kiện, Luận án đã xác định vị thế trung tâm của người khởi kiện trong cơ chế tổ tụng hành chính, luận giải mối quan hệ giữa người khởi kiện với cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp, làm rõ sự bất cân xứng về vị thế tổ tụng giữa người khởi kiện với người bị kiện. Ngoài ra, Luận án đã xây dựng khung lý luận pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính, tạo nền tảng để phân tích, đánh giá pháp luật hiện hành và đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện bao gồm cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi

kiện, nội dung pháp luật về người khởi kiện và các yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.

Thứ hai, về pháp luật, Luận án đã đánh giá tương đối, toàn diện thực trạng pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam trên các phương diện: xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể của người khởi kiện, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện, kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Trong đó, Luận án đã làm rõ những điểm hạn chế, bất cập và đề xuất, kiến nghị bổ sung cơ sở pháp lý, các quy phạm mới, sửa đổi quy định pháp luật nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam như: ghi nhận quyền khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương không có người khởi kiện; cụ thể hóa điều kiện xác định người khởi kiện; mở rộng yêu cầu khởi kiện; hoàn thiện quy định về quyền và nghĩa vụ nhằm cân bằng vị thế tổ tụng giữa người khởi kiện với người bị kiện; bổ sung điều kiện, trình tự, thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tổ tụng của người khởi kiện.

Thứ ba, về thực tiễn, Luận án đã xây dựng hệ thống các giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam bao gồm: nâng cao nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của người khởi kiện; ý thức chấp hành pháp luật và tinh thần trách nhiệm của người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền; năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của người tiến hành tổ tụng trong giải quyết vụ án hành chính; đảm bảo các điều kiện về cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật trong giải quyết vụ án hành chính, đẩy mạnh xây dựng Tòa án điện tử; nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.

6. Cơ cấu của Luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục công trình khoa học liên quan đến Luận án đã được công bố, danh mục tài liệu tham khảo và phần phụ lục, Luận án được kết cấu gồm 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết của đề tài nghiên cứu

Chương 2: Cơ sở lý luận về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

Chương 3: Thực trạng pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam và thực tiễn thực hiện

Chương 4: Quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT CỦA ĐỀ TÀI NGHIÊN CỨU

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

1.1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Ở nước ngoài, vấn đề người khởi kiện trong tố tụng hành chính được thể hiện chủ yếu trong các nghiên cứu về pháp luật Hiến pháp – Hành chính, Tòa án hành chính, xét xử hành chính hoặc các công trình nghiên cứu về xem xét tư pháp (Judicial review). Bên cạnh đó, một số công trình đã có sự nghiên cứu độc lập về người khởi kiện trong khuôn khổ pháp luật của một hoặc một số quốc gia cụ thể. Về mặt nội dung, các nghiên cứu này đã làm sáng tỏ những khía cạnh sau đây:

1.1.1.1. Những vấn đề lý luận về người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Một số công trình nghiên cứu nước ngoài đã cung cấp nền tảng lý luận về người khởi kiện trong tố tụng hành chính bao gồm:

Thứ nhất, về khái niệm người khởi kiện đã được đề cập đến trong một số công trình nghiên cứu, gắn với quy định về quyền khởi kiện vụ án hành chính ở các quốc gia. Điển hình như: (1) Trong tác phẩm *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, 2002, tác giả Hilaire Barnett định nghĩa người khởi kiện có thể là một cá nhân có quyền và lợi ích cá nhân bị ảnh hưởng bởi một quyết định hoặc một cá nhân liên quan đến các quyết định có ảnh hưởng đến toàn bộ lợi ích của xã hội hoặc một nhóm có lợi ích muốn phản kháng một quyết định ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các thành viên trong nhóm hoặc của xã hội nói chung; (2) Trong cuốn *Judicial Review Proceedings. A practitioner's guide*, Legal Action Group, 2004, tác giả Jonathan Manning định nghĩa người khởi kiện là người có quyền và lợi ích liên quan đáng kể (Sufficient interests) đến quyết định hoặc hành vi bị khiếu kiện; (3) Trong tác phẩm *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-legal Study*, Kluwer Law International, 2011 của Adriaan Bedner, người khởi kiện là một người hoặc một tổ chức cho rằng lợi ích của mình bị xâm phạm bởi một quyết định hành chính, có thể làm đơn đến tòa án có thẩm quyền xét xử, yêu cầu tuyên bố quyết định hành chính nói trên là vô hiệu với yêu cầu hoặc không có yêu cầu bồi thường thiệt hại; (4) Tác giả Liu Jianlong trong bài viết *Administrative Litigation in China: Parties and Their Rights and Obligations*, 4 NUJS L. Rev. 205, 2012 định nghĩa người khởi kiện là một cá nhân, một công dân, một pháp nhân hoặc một tổ chức cho rằng lợi ích hợp pháp bị xâm phạm phạm bởi một hoạt động hành chính cụ thể được thực hiện bởi một cơ quan công quyền và công chức của cơ quan đó hoặc người có lợi ích pháp lý nhất định trong một hoạt động hành chính cụ thể nên đã nộp đơn kiện đến Tòa án nhân dân; (5) Trong bài viết của Liu Xiaojuan, *Reflections on the Amendment of Chinese Administrative Litigation Law*, China Legal

Science, 3(2), 2015, người khởi kiện trong tố tụng hành chính là công dân, pháp nhân hoặc tổ chức khác có quyền lợi liên quan đến hoạt động hành chính nhà nước.

Thứ hai, về cơ sở lý thuyết xác định người khởi kiện

Cơ sở lý thuyết xác định người khởi kiện là nội dung được nhiều công trình nghiên cứu tiếp cận. Trong đó, học thuyết “standing” hay “locus standi” (tư cách khởi kiện) được xem là nền tảng xác định tư cách người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Ngoài ra, việc xác định người khởi kiện còn được thực hiện trên cơ sở lý thuyết về “hành vi xâm phạm quyền” (Rechtsverletzung), quan điểm về chức năng của tố tụng hành chính.

Một là, học thuyết về tư cách khởi kiện (“standing” hay “locus standi”) không chỉ được các công trình nghiên cứu đề cập đến như nguyên tắc xác định quyền khởi kiện vụ án hành chính mà còn phân tích vai trò, lý giải nguyên nhân của sự hình thành học thuyết. Điển hình như trong tác phẩm *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, 1997, tác giả David Stott và Alexandra Felix cho rằng, luật pháp không cho phép bất cứ ai phản đối quyết định công đơn giản chỉ vì người đó không đồng ý hoặc không tán thành quyết định đó. Quyền khởi kiện bị giới hạn theo nguyên tắc “locus standi”, đó là người có đủ tư cách khởi kiện (standing). Theo tác giả Hilaire Barnett trong *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, 2002, giới hạn này nhằm tránh sự can thiệp không cần thiết vào quy trình quản lý bởi những người có mục tiêu không xác thực. Tương tự, tác giả Ronald M. Levin và Jeffrey S. Lubbers trong tác phẩm *Administrative Law and Process in a Nutshell*, West Academic Publishing, 2017 đã cho rằng, điều kiện này được xác lập nhằm bảo đảm hiệu lực của hoạt động quản lý nhà nước và năng lực xét xử vụ án hành chính.

Hai là, lý thuyết về “hành vi xâm phạm quyền” (Rechtsverletzung). Lý thuyết này tồn tại trong pháp luật tố tụng hành chính của Đức và các quốc gia thuộc hệ thống dân luật (Civil law). Trong bài viết *The Concept of Subjective Rights as the Focal Point of German Administrative Law*, Tel Aviv University Studies in Law, (11), 1992, tác giả Alexander Blankenagel nhận định “quyền” đóng một vai trò rất quan trọng trong luật hành chính Đức đối với mục đích bảo vệ cá nhân, cũng như mục đích kiểm soát hiệu quả hoạt động hành chính. Tác giả Wang Hong trong bài viết *Administrative Litigation Plaintiff Qualification in Germany: Enlightenment to Chinese Law*, Cross-Cultural Communication, 16(1), 2020 đã khẳng định, pháp luật tố tụng hành chính của Đức lấy lý thuyết về “hành vi xâm phạm quyền” làm tiêu chuẩn để chủ thể trở thành người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Chủ thể chỉ trở thành người khởi kiện trong vụ kiện hành chính khi quyền chủ quan của họ bị hành vi của cơ quan công quyền xâm phạm.

Ba là, lý thuyết về chức năng của tố tụng hành chính được một số học giả xác định là cơ sở để xây dựng các tiêu chuẩn về người khởi kiện. Điển hình như trong bài

viết *Administrative Litigation Plaintiff Qualification in Germany: Enlightenment to Chinese Law*, Cross-Cultural Communication, 16(1), 2020, tác giả Wang Hong đã nhận định, ở một số quốc gia thuộc hệ thống dân luật, chức năng tổ tụng hành chính được chia thành hai loại, một là bảo vệ các quyền công cộng chủ quan, hai là duy trì trật tự pháp lý khách quan. Sự khác biệt về giá trị và định hướng trong chức năng của tổ tụng hành chính dẫn đến hình thành các phương thức tổ tụng với tư cách người khởi kiện được xác lập cho các chủ thể khác nhau. Trong tổ tụng chủ quan (Subjective litigation), điều kiện của người khởi kiện sẽ tương đối hẹp và chú trọng hơn vào việc bảo vệ các quyền chủ quan người khởi kiện. Trong tổ tụng khách quan (Objective litigation), tiêu chuẩn của người khởi kiện sẽ tương đối rộng theo hướng tập trung hơn vào sự kiểm soát quyền lực hành chính.

Tổ tụng khách quan và tổ tụng chủ quan là cơ sở xác định tiêu chuẩn của người khởi kiện cũng được đề cập đến trong bài viết *Subjective And Objective Administrative Contentious. Comparative Law Aspects*, Curentul Juridic, Vol. 79, 2019 của tác giả Ximena Moldova và trong bài viết *The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea*, Journal of Korean Law, 6 (1), 2016 của Hee-Jung Lee. Theo đó, mục đích chính của tổ tụng chủ quan là bảo vệ quyền hoặc lợi ích của cá nhân và đưa ra các biện pháp khắc phục hậu quả cho người bị vi phạm. Mục đích của tổ tụng khách quan là đảm bảo tính hợp pháp của hoạt động hành chính và thúc đẩy lợi ích công. Vì thế, vụ kiện chủ quan đòi hỏi chủ thể phải có quyền lợi hợp pháp, trong khi đó, vụ kiện khách quan chỉ yêu cầu người khởi kiện có lợi ích đáng được bảo vệ và nhằm kiểm soát hoạt động hành chính.

1.1.1.2. Quy định về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

Các công trình nghiên cứu nước ngoài đã có sự phân tích, luận giải những quy định về người khởi kiện bao gồm: điều kiện xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, về điều kiện xác định người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

Nhiều công trình khoa học đã đi sâu phân tích các điều kiện chủ thể được xác định là người khởi kiện trong tổ tụng hành chính theo pháp luật của các quốc gia được nghiên cứu. Cụ thể như sau:

(1) Ở Hoa Kỳ, trong các công trình của Franklin S. Spears; Jeb C. Sanford (1981), *Standing to Appeal Administrative Decisions in Texas*, Baylor Law Review 33, (2); Richard J. Pierce, Sidney A. Shapiro, Paul R. Verkuil, Peter L. Strauss, Todd D. Rakoff (1999), *Administrative Law and Process*, Foundation Press; Ernest Gellhorn, Ronald Levin (2006), *Administrative Law and Process in a Nutshell*, West Academic; Casenote Legal Briefs (2019), *Administrative law*, Wolters Kluwer; Caleb Nelson (2019), *Standing and Remedial Rights in Administrative Law*, Virginia Law Review, vol. 105,

(4), các tác giả khẳng định người khởi kiện phải có tổn thất trong thực tế (Injury in fact) được gây ra bởi hành động bị phản kháng. Tổn thất thực tế đó là cụ thể, đặc thù và thực tế hoặc sắp xảy ra, không phải là phỏng đoán hay giả thuyết.

(2) Ở Anh và các quốc gia chịu sự ảnh hưởng của pháp luật Anh, các công trình nghiên cứu xác định người khởi kiện là người có lợi ích đáng kể trong vụ việc khởi kiện (Sufficient interest). Trong đó, David Stott và Alexandra Felix trong tác phẩm *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, 1997 cho rằng, thông thường, những người bị ảnh hưởng trực tiếp và bất lợi bởi một quyết định đang bị khởi kiện sẽ có lợi ích đáng kể. Theo Hilaire Barnett trong tác phẩm *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, 2002, người có lợi ích đáng kể có thể là một cá nhân có quyền và lợi ích cá nhân bị ảnh hưởng bởi một quyết định hoặc một cá nhân liên quan đến các quyết định chính thức có ảnh hưởng đến toàn bộ lợi ích của xã hội. Theo Peter Cane trong tác phẩm *Administrative Law*, Oxford University Press, 2011, lợi ích của người khởi kiện có đáng kể hay không phụ thuộc vào mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm luật hành chính bị khởi kiện. Bất kể lợi ích của người khởi kiện là gì, vi phạm càng nghiêm trọng, thì càng có nhiều khả năng lợi ích đó sẽ đáng kể.

(3) Các công trình nghiên cứu ở các quốc gia thuộc hệ thống dân luật ghi nhận điều kiện người khởi kiện là người có quyền, lợi ích bị ảnh hưởng, bị vi phạm từ hoạt động hành chính bị khởi kiện với những yêu cầu cụ thể khác nhau. Ở Pháp, trong tác phẩm *French Law: A Comparative Approach*, Oxford, 2018, Eva Steiner cho rằng bất kỳ người nào có lợi ích để hành động (Intérêt à agir) bởi hành vi hoặc quyết định hành chính, cho dù liên quan đến cá nhân hoặc áp dụng chung đều có thể nộp đơn khởi kiện yêu cầu tòa án xem xét. Ở Đức, trong tác phẩm của Mahendra P. Singh *German Administrative Law in Common Law perspective*, Springer Berlin Heidelberg, 2013, tác giả phân tích yêu cầu về điều kiện xác định người khởi kiện tương ứng với từng loại đơn kiện, trong đa số đơn kiện, người khởi kiện chỉ có thể khởi kiện khi quyền và lợi ích của mình bị xâm phạm. Ở Trung Quốc, theo Jianlong Liu, *Administrative Litigation in China: Parties and Their Rights and Obligations*, National University of Juridical Sciences Law Review, Vol.4, 2011 và Yuwen Li, *Administrative Litigation Systems in Greater China and Europe*, Routledge, 2014, người khởi kiện là người có lợi ích bị vi phạm. Ở Hà Lan, trong công trình của Dacian C. Dragos và Bogdana Neamtu, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Springer, 2014, người khởi kiện phải chứng minh lợi ích của chính mình, mang tính cá nhân và mối liên hệ nhân quả giữa quyết định với lợi ích bị vi phạm phải đủ trực tiếp.

(4) Trong một số công trình nghiên cứu đã đề cập đến quyền khởi kiện và các điều kiện để là người khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công với nhiều quan điểm khác

nhau. Theo tác giả Dmitry Tumanov trong tác phẩm *Public interest and Administrative Legal Proceedings*, BRICS Law Journal, III (3), 2016, cá nhân chỉ có thể khởi kiện để bảo vệ lợi ích công cộng nếu sự bảo vệ đó được tích hợp trong việc bảo vệ đồng thời các quyền và lợi ích cá nhân của người đó. Trong khi đó, tác giả Thomas A. Leary trong công trình *The Nature of Public Law Duty and Citizen Standing in English Law*, The degree of LLM, Faculty of Law University of Toronto, 2011 cho rằng cần phải thừa nhận cả lợi ích cá nhân và tập thể đang bị xâm phạm trong các vụ kiện vì lợi ích công. Đồng tình với quan điểm trên nhưng dưới góc độ Nhà nước pháp quyền, trong tác phẩm *Judicial review and the rule of law – Who's in control?*, The Constitution Society, 2013, Amy Street cho rằng, trong lĩnh vực quản lý hành chính, hoạt động hành chính không chỉ liên quan đến quyền của cá nhân mà còn liên quan đến lợi ích công cộng. Việc thiếu cơ chế giám sát dẫn đến nhiều hoạt động hành chính vi phạm lợi ích công cộng. Tương tự, trong bài viết của Wang Hong, *Administrative Litigation Plaintiff Qualification in Germany: Enlightenment to Chinese Law*, Cross-Cultural Communication, Vol.16, No. 1, 2020, tác giả nhận định việc thiếu cơ chế kiểm soát đã dẫn đến nhiều hành động hành chính vi phạm lợi ích công cộng, vì thế, cần thiết lập cơ chế tố tụng hành chính công để hạn chế và giám sát các hành vi hành chính bất hợp pháp gây tổn hại đến lợi ích công cộng.

Các công trình đưa ra những quan điểm khác nhau về phạm vi chủ thể là người khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công. Liu Jianlong trong bài viết *Administrative Litigation in China: Parties and Their Rights and Obligations*, NUJS Law Review, 4(2), 2011 cho rằng, tư cách người khởi kiện trong vụ kiện công ích cần mở rộng để cho phép một công dân, pháp nhân hoặc bất kỳ tổ chức nào khác nộp đơn chống lại sự lạm quyền của các cơ quan công quyền, vi phạm nghĩa vụ luật công. Một số tác giả cho rằng phạm vi chủ thể là người khởi kiện là các tổ chức xã hội như: Alexander Blankenagel (1992), *The Concept of Subjective Rights as the Focal Point of German Administrative Law*, Tel Aviv University Studies in Law, (11); Amy Street (2013), *Judicial review and the rule of law – Who's in control?*, The Constitution Society; Karl S. Coplan (2009), *Ideological Plaintiffs, Administrative Lawmaking, Standing and the Petition Clause*, 61 Me. L. Rev. 377. Ở một số công trình nghiên cứu, các tác giả cho rằng người khởi kiện trong tố tụng công có thể bao gồm các tổ chức xã hội và Viện kiểm sát nhân dân như: Jiang Bixin (2014), *Improvement of the Administrative litigation system from a macroscopic perspective*, Frontiers of Law in China, 9(1); Wang Hong (2020), *Administrative Litigation Plaintiff Qualification in Germany: Enlightenment to Chinese Law*, Cross-Cultural Communication, Vol.16, No. 1. Bên cạnh đó, trong công trình của Weijun Wu, Qian Tan (2017), *Establishment of Plaintiff Qualification of Administrative Public Interest Litigation in China*, International Conference on Contemporary Education,

Social Sciences and Humanities, *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Volume 124, tác giả cho rằng cần ghi nhận tư cách người khởi kiện vì lợi ích công có tính đến thứ tự ưu tiên. Cơ quan kiểm sát được ưu tiên hàng đầu và nhóm xã hội, cá nhân, công dân là sự bổ sung.

Thứ hai, về năng lực chủ thể của người khởi kiện

Bàn về năng lực chủ thể của người khởi kiện, trong bài viết *German Law of Administrative Court Procedure: An overview* đăng trên *Journal of Siberian Federal University* số 10, 2015, tác giả Urs Kramer và Tim Hinrichsen cho rằng để tham gia tố tụng, người khởi kiện phải là thể nhân hoặc pháp nhân. Trường hợp người chưa thành niên hoặc người bị bệnh tâm thần cũng như các pháp nhân phải có người đại diện hợp pháp của họ.

Điều kiện năng lực hành vi tố tụng hành chính của người khởi kiện được ghi nhận trong các tác phẩm của Robert T. Drapkin (2000), *Protecting the Rights of the Mentally Disabled in Administrative Proceedings*, *The Catholic Lawyer*, Vol.39: No. 4, Article 5; Jonathan Manning (2004) *Judicial Review Proceedings. A practitioner's guide*, Legal Action Group và Nigel G.Foster, Satish Sule (2010), *German Legal System and Laws*, Oxford University Press. Theo đó, người khởi kiện vụ án hành chính phải có năng lực tố tụng hành chính. Người bị bệnh tâm thần và những người khác bị tàn tật tương tự không có khả năng thực hiện đầy đủ các thủ tục tố tụng hành chính thì được quyền đại diện bởi người giám hộ.

Thứ ba, về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện

Quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính được nhiều công trình nghiên cứu trực tiếp hoặc thể hiện trong các công trình liên quan đến thủ tục tố tụng hành chính với những khía cạnh, phạm vi khác nhau:

(1) Về các quyền cơ bản, mang tính nguyên tắc

Một là, quyền được xét xử công bằng được một số công trình nghiên cứu phân tích, điển hình như trong tác phẩm của Neil Hawke, Neil Parpworth, *Introduction to Administrative law*, Cavendish Publishing Limited, 1998, các tác giả đã luận giải về các yêu cầu của quyền được xét xử công bằng bao gồm nghĩa vụ thông báo trước, cơ hội lắng nghe, phạm vi của nguyên tắc, đại diện hợp pháp và nghĩa vụ đưa ra các lý do. Ở tác phẩm của Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, 2002, quyền này được thể hiện qua quyền được thông báo về một phiên điều trần, quyền được cung cấp các dấu hiệu về bất kỳ bằng chứng bất lợi nào, quyền có cơ hội để phản hồi bằng chứng, quyền được xét xử bằng lời nói, quyền có đại diện pháp lý tại phiên điều trần, quyền hỏi người làm chứng. Trong tác phẩm của Ian Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights*, Oxford University Press, 2012 quyền được xét xử công bằng được khẳng định là nội dung của

công bằng thủ tục bao gồm quyền có luật sư đại diện và nghĩa vụ đưa ra lý do cho các quyết định hành chính. Tác giả Roger Masterman và Colin Murray trong tác phẩm *Exploring Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education Limited, 2013 đã phân tích nội dung của quyền được xét xử công bằng bao gồm xét xử bằng miệng, thủ tục kháng cáo, đại diện pháp lý, kiểm tra chéo nhân chứng và lý do đưa ra quyết định. Ngoài ra, công trình của Arman Zrvandyan, *Casebook on European fair trial standards in administrative justice*, Council of Europe, 2016 đã phân tích quyền được xét xử công bằng trong tổ tụng hành chính theo Điều 6 của Công ước Châu Âu về nhân quyền với nội dung bao gồm: quyền tiếp cận Tòa án, quyền được xét xử công khai và bằng lời nói, quyền tranh tụng công bằng, quyền được xét xử trong thời gian hợp lý, quyền được phán quyết công khai và hợp lý, quyền được thi hành án.

Hai là, quyền tự định đoạt của người khởi kiện được thể hiện trong tác phẩm của Mahendra P. Singh (1985), *German Administrative Law in Common Law perspective*, Springer, tác giả phân tích về nguyên tắc định đoạt của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Đức bao gồm quyền quyết định thay đổi, rút đơn khởi kiện và kháng cáo. Ngoài ra, quyền tự định đoạt của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Liên bang Nga đã được phân tích trong bài viết của Springer Berlin Heidelberg và Nataliya Bocharova (2016), *Party autonomy in Administrative (Judicial) Proceedings*, BRICS Law Journal, Volume III, Issue 2 bao gồm quyền đưa ra yêu cầu, quyền thỏa thuận, quyền rút yêu cầu, quyền kháng cáo. Tác giả đã so sánh quyền tự định đoạt trong tổ tụng hành chính với tổ tụng dân sự và khẳng định bản chất của quyền tự và quyền công khác nhau nên phạm vi định đoạt trong tổ tụng hành chính hạn chế hơn so với tổ tụng dân sự. Quyền tự định đoạt của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính thể hiện ở khía cạnh thủ tục với vai trò tích cực của Tòa án.

Ba là, quyền được xét xử trong thời gian hợp lý được thể hiện trong bài viết Wojciech Piąte, Lukáš Potěšil (2021), *A Right to Have One's Case Heard within a Reasonable Time before the Czech and the Polish Supreme Administrative Courts – Standards, the Reality and Proposals for the Future*, Utrecht Law Review, 17(1). Tác giả đã phân tích yêu cầu của quyền được xét xử trong thời gian hợp lý, lý do của sự chậm trễ trong các thủ tục tổ tụng trước các Tòa án Hành chính Tối cao ở Cộng hòa Séc và Ba Lan. Ngoài ra, tác giả đã đưa ra các đề xuất nhằm bảo đảm thủ tục tổ tụng được hiệu quả như hạn chế các trường hợp có thể khiếu nại giám đốc thẩm, hủy bỏ phiên điều trần chung, xét xử theo thủ tục rút gọn đối với những vụ án đơn giản.

(2) Các quyền và nghĩa vụ cụ thể của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

Một là, nghiên cứu tổng thể các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Trung Quốc có bài viết *Administrative Litigation in China: Parties and Their Rights and Obligations*, NUJS Law Review, Volume 4 Issue 2, 2011 của Liu

Jianlong. Tác giả đã phân tích các quyền của người khởi kiện theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 1989 của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và một số văn bản có liên quan bao gồm các quyền như quyền tiếp cận Tòa án; quyền được hỗ trợ pháp lý; quyền được lựa chọn giữa các Tòa án phù hợp; quyền yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng; quyền sử dụng ngôn ngữ nói hoặc viết bản địa của mình; quyền từ bỏ, thay đổi hoặc bổ sung yêu cầu.... Tác giả cũng đã phân tích các nghĩa vụ gồm thực hiện quyền tố tụng hợp pháp, tuân thủ các quy tắc và hướng dẫn của Tòa án, tuân thủ bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án. Ngoài ra, tác giả đã đưa ra nhận định quyền tiếp cận Tòa án, quyền được hỗ trợ pháp lý hiện nay chưa được bảo đảm.

Hai là, quyền được hỗ trợ về mặt pháp lý được đề cập đến trong tác phẩm của Mahendra P. Singh (1985), *German Administrative Law in Common Law perspective*, Springer. Tác giả đề cập đến nghĩa vụ của Tòa án Đức trong việc giúp các bên thiết lập hồ sơ khởi kiện một cách đúng đắn. Bất kỳ người nào cũng có thể nộp đơn kiện và ghi lại đơn kiện của mình với sự giúp đỡ của các nhân viên Tòa án. Trong công trình của Keith Werha (2014), *Principle of Administrative Law*, West Academic, tác giả phân tích quy định tại Điều 555 (b) của Bộ luật Thủ tục hành chính Liên bang Hoa Kỳ. Theo đó, không giống như quyền Hiến pháp có luật sư trong một số thủ tục tố tụng hình sự, cá nhân phải tự mình sắp xếp để có đại diện pháp lý trong tố tụng hành chính. Ngoài ra, trong quyển *Casebook on European fair trial standards in administrative justice*, Council of Europe, 2016, tác giả Arman Zrvandyan khẳng định quyền được trợ giúp và trợ giúp pháp lý trong xét xử hành chính không phải là một quyền tuyệt đối. Cơ quan có thẩm quyền sẽ xem xét các yếu tố như tầm quan trọng của những gì sẽ ảnh hưởng đối với những cá nhân yêu cầu trợ giúp pháp lý, tính phức tạp của luật và thủ tục, năng lực tự bảo vệ của cá nhân để ra quyết định đối với đơn đăng ký trợ giúp pháp lý.

Ba là, quyền và nghĩa vụ liên quan đến cung cấp chứng cứ, chứng minh được một số công trình đề cập đến như trong bài viết *Evidence before French Administrative Courts*, Administrative Law Review 44, no. 1, 1992, tác giả Alain Plantey đã phân tích về quyền cung cấp chứng cứ trong pháp luật tố tụng hành chính của Pháp. Trong đó, nghĩa vụ cung cấp chứng cứ và chứng minh thuộc về các bên đưa ra yêu cầu, tuy nhiên, trong một số trường hợp khi tòa án yêu cầu mà cơ quan hành chính không cung cấp chứng cứ thì việc các lập luận do người khởi kiện đưa ra sẽ được tòa án công nhận mà không phải chứng minh. Trong bài viết *Reflections on the Amendment of Chinese Administrative Litigation Law*, China Legal Science, 3(2), 2015, tác giả Liu Xiaojuan nhận xét nghĩa vụ chứng minh thuộc về người bị kiện được công nhận là “nguyên tắc vàng” trong Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc. Tuy nhiên, có một số trường hợp mà người khởi kiện phải chịu trách nhiệm chứng minh như trường hợp có thiệt hại, người khởi kiện phải cung cấp bằng chứng về thiệt hại. Ở Đức, trong tác phẩm của

Mahendra P. Singh (1985), *German Administrative Law in Common Law perspective*, Springer ghi nhận Tòa án có nghĩa vụ đánh giá chứng cứ và ra quyết định trên cơ sở kết luận được hình thành từ toàn bộ quá trình tố tụng.

Các quyền và nghĩa vụ khác được nghiên cứu như trong công trình của Keith Werha (2015), *Principle of Administrative Law*, West Academic đã phân tích quyền kiểm tra chéo tài liệu, chứng cứ theo quy định tại Điều 556(d) của Bộ luật Thủ tục hành chính Liên bang Hoa Kỳ để làm rõ đầy đủ và trung thực các tình tiết của vụ án. Ngoài ra, nghĩa vụ khởi kiện đúng đắn và có người đại diện được đề cập đến trong tác phẩm *German Administrative Law in Common Law perspective*, Springer, 1985, của Mahendra P. Singh. Theo đó, người khởi kiện phải có nghĩa vụ khởi kiện đúng đắn và một vụ kiện tại Tòa án Hành chính Liên bang phải luôn có sự tham gia của luật sư hoặc một giáo sư đại học về luật.

1.1.1.3. Những hạn chế trong thực tiễn tham gia tố tụng của người khởi kiện và giải pháp hoàn thiện

Thứ nhất, những hạn chế trong thực tiễn tham gia tố tụng đã được một số công trình phân tích, điển hình như Diane Longley and Rhoda James (1999), *Administrative Justice: Central issues in UK and European Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, tác giả đã nhận định người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Anh gặp khó khăn trong việc tiếp cận các chứng cứ chứng minh quyền khởi kiện vụ án hành chính; còn thiếu trợ giúp pháp lý; trình độ chuyên môn của người tiến hành tố tụng còn hạn chế dẫn đến bản án không bảo đảm tính chuyên nghiệp. Đánh giá về pháp luật hành chính ở các quốc gia Châu Á, trong đó có Việt Nam, Tom Ginsburg và Albert H. Y. Chen trong tác phẩm *Administrative Law and Governance in Asia Comparative perspectives*, Routledge, 2009 đã nhận định nhu cầu xã hội đối với kiện tụng hành chính ở các quốc gia này còn chưa cao, mức độ hiện đại hóa tư pháp còn khá thấp. Ngoài ra, trong tác phẩm Guobin Zhu (2019), *Deference to the Administration in Judicial Review - Comparative Perspectives*, Springer, tác giả đưa ra kết luận các vấn đề của kiện tụng hành chính ở Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ở ba khía cạnh: (i) người khởi kiện không thể nộp đơn một cách thuận lợi tại Tòa án; (ii) các công dân thường không thể thắng kiện; và (iii) các bản án đôi khi không thể được thực thi tốt bởi các cơ quan hành chính.

Thứ hai, các giải pháp hoàn thiện thực tiễn tham gia tố tụng của người khởi kiện được một số công trình đưa ra, điển hình như bảo đảm tính độc lập, trách nhiệm của người tiến hành tố tụng nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện là nội dung được phân tích trong tác phẩm của Susan Rose-Ackerman và Peter L. Lindseth, *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, 2010. Trong công trình của Lorne Sossin (2013), *Access to Administrative Justice and Other Worries*, Administrative Law in Context, Emond Montgomery Publications, tác giả đã đưa ra các

điều kiện bảo đảm sự công bằng cho người khởi kiện – cộng đồng dễ bị tổn thương trong xét xử hành chính, bao gồm các điều kiện về thông tin, kiến thức nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý hành chính (như sự hướng dẫn minh bạch, đơn giản hóa về ngôn ngữ, quyền truy cập các quyết định của Tòa án) và các yếu tố cần thiết (như trợ giúp pháp lý, phí và chi phí, ngân sách và nhân sự của Tòa án). Trong tác phẩm của Jiang Bixin (2014), *Improvement of the Administrative litigation system from a macroscopic perspective*, *Frontiers of Law in China*, 9 (1) tác giả cho rằng cần phải thiết lập hệ thống kiện tụng kiểu mẫu, tăng cường các quyền giám sát của đương sự đối với hoạt động xét xử của Thẩm phán và tăng cường vai trò giám sát của Viện kiểm sát nhân dân.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

Trong thời gian qua đã có nhiều công trình trong nước nghiên cứu liên quan đến người khởi kiện ở phạm vi và các góc độ khác nhau. Trong đó, có các công trình nghiên cứu trực tiếp về người khởi kiện và các công trình đề cập đến một hoặc một số khía cạnh nhất định về người khởi kiện như trong các nghiên cứu về pháp luật tố tụng hành chính, thủ tục giải quyết vụ án hành chính, quyền khởi kiện vụ án hành chính, khởi kiện vụ án hành chính, thẩm quyền xét xử hành chính, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong tố tụng hành chính... Các công trình nghiên cứu đã giải quyết được những nội dung sau đây:

1.1.2.1. Những vấn đề lý luận về người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Những vấn đề lý luận cơ bản về người khởi kiện như khái niệm, đặc điểm, điều kiện xác định người khởi kiện trong tố tụng hành chính đã được thể hiện trong một số công trình nghiên cứu.

(1) Về khái niệm người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Là nội dung có ý nghĩa quan trọng làm tiền đề cho việc xác định người khởi kiện trong tố tụng hành chính, xuyên suốt quá trình phát triển của khoa học luật tố tụng hành chính Việt Nam đã có nhiều công trình nghiên cứu xây dựng khái niệm người khởi kiện với các hướng tiếp cận chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, khái niệm người khởi kiện được xây dựng theo quy định của Luật Tố tụng hành chính (Luật Tố tụng hành chính năm 2010 và Luật Tố tụng hành chính năm 2015). Theo đó, người khởi kiện “là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trung cầu ý dân”. Nội dung này được thể hiện trong Luận văn thạc sĩ *Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh* của Nguyễn Thị Bích Liên, Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 2018; *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt*

Nam của Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Nxb. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, 2019.

Thứ hai, dưới góc độ chủ thể thực hiện hành vi khởi kiện vụ án hành chính, người khởi kiện “là cá nhân, tổ chức tự mình hay thông qua người đại diện hợp pháp khởi kiện vụ án hành chính”. Khái niệm này được thể hiện trong Luận án tiến sĩ luật học *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam* của Nguyễn Mạnh Hùng, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2013 và Luận văn thạc sĩ *Khởi kiện và thụ lý vụ án hành chính theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam* của Đồng Thị Ninh, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2012.

Thứ ba, một số tác giả đã xây dựng khái niệm người khởi kiện qua hai dấu hiệu: (i) là người cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm/xâm hại và (ii) đã khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân có thẩm quyền. Khái niệm này được thể hiện trong công trình của Vũ Thị Hòa (2007), *Về vấn đề xác định tư cách đương sự trong vụ án hành chính*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 9; Lê Thu Hằng (2009), *Xác định chủ thể quyền khởi kiện trong vụ án hành chính*, Tạp chí Nghề luật, số 6; Trần Kim Liễu (2011), *Tòa Hành chính trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

Thứ tư, ở một số công trình, điều kiện được Tòa án thụ lý là một trong những nội dung được ghi nhận trong khái niệm người khởi kiện, người khởi kiện “là cá nhân, cơ quan, tổ chức cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, việc lập danh sách cử tri đã thực hiện hành vi khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án có thẩm quyền và được Tòa án thụ lý vụ án”. Nội dung này thể hiện trong công trình của Lê Việt Sơn (2013), *Bàn về người khởi kiện, người bị kiện trong vụ án hành chính*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 4; Lê Thị Mơ (2014), *Người khởi kiện trong vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Lê Thị Mỹ Thanh (2020), *Quyền của người khởi kiện trong giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.

Thứ năm, tiếp cận dưới góc độ mục đích của việc khởi kiện vụ án hành chính, trong Luận án tiến sĩ luật học của Nguyễn Trung Thành, *Quyền tiếp cận thông tin trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, 2022, người khởi kiện là người tham gia tố tụng khởi kiện vụ án hành chính nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

(2) *Về đặc điểm của người khởi kiện trong tố tụng hành chính*

Đặc điểm của người khởi kiện trong tố tụng hành chính đã được một số công trình nghiên cứu đề cập đến như:

Thứ nhất, là người có quyền và lợi ích hợp pháp bị tác động trực tiếp bởi đối tượng khởi kiện. Dấu hiệu này được thể hiện trong sách chuyên khảo *Giải thích và bình luận Luật Tổ tụng hành chính năm 2015* do Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên), Nxb. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, 2017 và trong bài viết *Bàn về người khởi kiện, người bị kiện trong vụ án hành chính* của tác giả Lê Việt Sơn trên Tạp chí Khoa học pháp lý số 4, 2013.

Thứ hai, là người thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính. Đây là đặc điểm được hầu hết công trình nghiên cứu về người khởi kiện ghi nhận như Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên) (2017), *Giải thích và bình luận Luật Tổ tụng hành chính năm 2015*, Nxb. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam; Thân Quốc Hùng (2018), *Chất lượng xét xử các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh.

Thứ ba, một số đặc điểm khác cũng được các công trình nghiên cứu đưa ra như: Người khởi kiện không có quyền lực nhà nước trong *Giáo trình Luật Tổ tụng hành chính Việt Nam* do Lê Thị Bích Chi chủ biên (2017), Nxb. Chính trị quốc gia Sự Thật; Người khởi kiện phải có năng lực hành vi hành chính (khả năng tham gia quan hệ pháp luật hành chính của người khởi kiện: tuổi, năng lực hành vi dân sự...), trong công trình của Thân Quốc Hùng (2018), *Chất lượng xét xử các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; Việc tham gia tố tụng của người khởi kiện mang tính chủ động là nội dung được thể hiện trong công trình của Nguyễn Trung Thành (2022), *Quyền tiếp cận thông tin trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; Phạm vi người khởi kiện rộng và người khởi kiện trong vụ án hành chính phải có năng lực chủ thể tố tụng hành chính là đặc điểm thể hiện trong bài viết *Bàn về người khởi kiện, người bị kiện trong vụ án hành chính* của tác giả Lê Việt Sơn trên tạp chí Khoa học pháp lý, số 4, 2013.

(3) Điều kiện xác định người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong tố tụng hành chính là vấn đề được nhiều công trình nghiên cứu phân tích. Tuy có thể sử dụng những thuật ngữ không tương đồng nhưng điều kiện chủ đạo để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong tố tụng hành chính là có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm.

Trong bài viết của Vũ Thị Hòa *Về vấn đề xác định tư cách đương sự trong vụ án hành chính*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 9, 2007 và Lê Thu Hằng *Xác định chủ thể quyền khởi kiện trong vụ án hành chính*, Tạp chí Nghề luật, số 6, 2009, người khởi kiện là cá nhân, tổ chức cho rằng quyền, lợi ích của mình bị xâm hại. Trong bài viết của Nguyễn Thị Thủy (2005), *Quyền khởi kiện và vấn đề xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính*, Tạp chí Luật học, số 4 và Nguyễn Thị Thủy, Hoàng Quốc Hồng (2012),

Giáo trình Luật Tổ tụng hành chính Việt Nam, Nxb. Giáo dục Việt Nam, người khởi kiện phải có quyền và lợi ích hợp pháp bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính. Ngoài ra, trong bài viết của Nguyễn Hoàng Anh (2013), *Về “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong việc xác định người khởi kiện hành chính: Quan niệm trên thế giới và ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8 và Thân Quốc Hùng (2018), *Chất lượng xét xử các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, các tác giả xác định người khởi kiện phải có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm.

1.1.2.2. Thực trạng pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Thực trạng pháp luật về người khởi kiện đã được nhiều công trình nghiên cứu phân tích, làm rõ qua các nội dung về xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện và kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện.

(1) Thực trạng pháp luật về xác định người khởi kiện

Thứ nhất, về thành phần chủ thể là người khởi kiện, trong Luận án tiến sĩ luật học *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*, tác giả Nguyễn Thị Hà cho rằng, cơ quan không thể là người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Trong khi đó, tác giả Nguyễn Mạnh Hùng trong Luận án tiến sĩ *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam* đưa ra nhận định, về nguyên tắc bất kỳ chủ thể nào của pháp luật có quyền, lợi ích bị xâm phạm bởi việc thực thi quyền hành pháp thì họ có quyền bảo vệ quyền, lợi ích bị xâm phạm.

Thứ hai, điều kiện xác định người khởi kiện thu hút sự quan tâm của nhiều tác giả với các quan điểm khác nhau.

Trong Luận văn thạc sĩ luật học của Lê Thị Mơ về *Người khởi kiện trong vụ án hành chính*, Luận án tiến sĩ luật học *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam* của Nguyễn Thị Hà, Luận văn thạc sĩ luật học *Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh* của Nguyễn Thị Bích Liên, các tác giả nhận định rằng khái niệm người khởi kiện theo quy định của Luật Tố tụng hành chính chưa rõ ràng, hợp lý dẫn đến việc xác định người khởi kiện có những bất cập, vướng mắc.

Bài viết của Vũ Thị Hòa (2007), *Về vấn đề xác định tư cách đương sự trong vụ án hành chính*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 9 và Nguyễn Thị Thế (2013), *Cần áp dụng thống nhất các quy định của pháp luật về xác định tư cách đương sự trong tố tụng hành chính*, Tạp chí Kiểm sát số 16, các tác giả nhận định có những sai sót, vướng mắc trong thực tiễn xác định tư cách người khởi kiện như người khởi kiện xác định là nguyên đơn; xác định tư cách đương sự theo loại chủ thể trong tố tụng hành chính; xác định tư cách

người khởi kiện trong trường hợp người có nhược điểm về thể chất hoặc tâm thần là người bị xâm phạm bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc. Trong bài viết *Về “Quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong việc xác định tư cách người khởi kiện hành chính: Quan niệm trên thế giới và ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 8, 2013, tác giả Nguyễn Hoàng Anh cho rằng, khái niệm “quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam còn khá sơ sài, cách giải thích chưa chính danh và vẫn còn chật hẹp ảnh hưởng ít nhiều đến quyền tiếp cận công lý hành chính của người dân và đặt trong mối tương quan với nhiều nước trên thế giới, việc giải thích về “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong pháp luật Việt Nam dường như tương đối “ngghiêm khắc”.

(2) *Thực trạng pháp luật về năng lực chủ thể của người khởi kiện trong tố tụng hành chính*

Đánh giá về quy định pháp luật, trong bài viết *Về vấn đề xác định tư cách đương sự trong vụ án hành chính*, tác giả Vũ Thị Hòa cho rằng hiện nay có sự không thống nhất trong quan điểm về người khởi kiện là người có nhược điểm về thể chất, tâm thần. Trong Luận án tiến sĩ luật học *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Trường Đại học Luật Hà Nội, 2013 và sách chuyên khảo *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, năm 2015, tác giả Nguyễn Mạnh Hùng nhận định chưa có sự thống nhất và đầy đủ trong quy định về năng lực hành vi pháp lý đối với trường hợp người mắc bệnh tâm thần hoặc mắc các bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hay khả năng điều khiển hành vi.

(3) *Thực trạng pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính*

Pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính là nội dung được nhiều công trình nghiên cứu. Trong đó, một số công trình đề cập đến các nhóm quyền chung mang tính nguyên tắc như quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện, quyền tiếp cận thông tin. Bên cạnh đó, có những công trình nghiên cứu các quyền cụ thể hoặc tổng thể các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, phân tích về quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện có bài viết của Nguyễn Quang Hiền (2013), *Nguyên tắc “quyền tự định đoạt và tự định đoạt của đương sự” trong tố tụng dân sự, tố tụng hành chính*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17; Lê Việt Sơn (2014), *Về nguyên tắc quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong tố tụng hành chính*, Tạp chí Kiểm sát, số 22; Lê Vương Long (2018), *Quyền chủ động của người có quyền khiếu nại, khởi kiện trong quá trình giải quyết tranh chấp hành chính*, Tạp chí Nghề luật, số 2. Các tác giả đã đưa ra nhận định

rằng: đương sự thiếu hiểu biết hoặc hiểu biết không đầy đủ các quy định của pháp luật nên họ đã không biết sử dụng hoặc sử dụng không hết quyền quyết định và tự định đoạt trong tố tụng hành chính và nhiều cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng chưa thật sự bảo đảm quyền quyết định và tự định đoạt của đương sự.

Thứ hai, về quyền tiếp cận thông tin có Luận án tiến sĩ luật học *Quyền tiếp cận thông tin trong tố tụng hành chính ở Việt Nam* của Nguyễn Trung Thành, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam và bài viết *Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin trong xét xử vụ án hành chính ở Việt Nam* của tác giả đăng trên Tạp chí Tòa án nhân dân, số 3, 2023. Tác giả đã phân tích, đánh giá quyền tiếp cận thông tin trong tố tụng hành chính qua ba nội dung: quyền tìm kiếm thông tin, quyền tiếp nhận thông tin, quyền phổ biến/trao đổi thông tin. Thông qua việc khảo sát thực tiễn, tác giả nhận định việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của đương sự trong tố tụng hành chính còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc.

Thứ ba, nghiên cứu tổng thể các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện có công trình của Cấn Thùy Dung (2011), *Quyền và nghĩa vụ của người tham gia tố tụng trong vụ án hành chính*, Tạp chí Kiểm sát, số 4; Lê Thị Mơ (2014), *Người khởi kiện trong vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Nguyễn Thị Thương Huyền (Chủ nhiệm) (2014), *Bảo đảm quyền của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Trường về quyền con người, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Nguyễn Thị Bích Liên (2018), *Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; Lê Thị Mỹ Thanh (2020), *Quyền của người khởi kiện trong giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh. Trong đó, các tác giả đã nhận định quy định một số quyền của người khởi kiện còn chưa hợp lý như quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ và sự có mặt của người tham gia tố tụng khi được Tòa án triệu tập lần thứ hai.

Thứ tư, một số quyền và nghĩa vụ cụ thể của người khởi kiện trong tố tụng hành chính đã được đề cập đến như quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện trong sách chuyên khảo của Dương Thị Tươi (2023), *Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính*, Nxb. Tư pháp; Nguyễn Phương Dung (2024), *Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội. Các tác giả có cùng nhận định cho rằng, quy định về quyền và nghĩa vụ chứng minh còn chưa rõ ràng, còn thiếu các quy định xác định trách nhiệm pháp lý của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ nhưng không cung cấp

đã ảnh hưởng đến quyền tiếp cận chứng cứ của người khởi kiện. Ngoài ra, tác giả Nguyễn Sơn Lâm với các công trình nghiên cứu như: Nguyễn Sơn Lâm (2022), *Những bất cập trong việc thu thập chứng cứ của người khởi kiện và người bị kiện trong vụ án hành chính và kiến nghị hoàn thiện*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 2; Nguyễn Sơn Lâm (2023), *Giao nộp tài liệu, chứng cứ trong tố tụng hành chính*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 02; Nguyễn Sơn Lâm (2025), *Chứng cứ trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, cho rằng có những hạn chế trong quy định về nghĩa vụ chứng minh và thời hạn giao nộp chứng cứ do Thẩm phán ấn định.

Thứ năm, dưới góc độ bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính có công trình của Vũ Thị Hòa (2015), *Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; Dương Thị Tươi (2018), *Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính*, Luận án tiến sĩ luật học Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội và sách chuyên khảo Dương Thị Tươi (2023), *Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính*, Nxb. Tư pháp. Các tác giả đã đề cập đến một số quyền của công dân theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính như: quyền tranh tụng; quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ; quyền đề nghị tòa án tổ chức phiên họp và tham gia phiên họp xem xét việc thụ lý, xác minh, thu thập chứng cứ và giải quyết các yêu cầu khác về tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính.

1.1.2.3. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

(1) Giải pháp hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện

Thứ nhất, pháp luật về xác định người khởi kiện

Về định nghĩa người khởi kiện, trong Luận án tiến sĩ luật học *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, tác giả Nguyễn Mạnh Hùng cho rằng, cần thay định nghĩa về người khởi kiện là cá nhân, tổ chức tự mình hay thông qua người đại diện hợp pháp thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính. Tác giả Nguyễn Thị Hà trong Luận án tiến sĩ luật học *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam* đề xuất cần sửa đổi khoản 8 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính về xác định điều kiện là người khởi kiện là cá nhân, tổ chức có quyền khởi kiện và họ định đoạt quyền khởi kiện trong thực tế (thực hiện việc khởi kiện).

Về phạm vi chủ thể là người khởi kiện, một số công trình cho rằng nên xác định người khởi kiện gồm hai nhóm chủ thể là cá nhân và tổ chức như Luận án tiến sĩ của Nguyễn Thị Hà (2017), *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*, Trường Đại học Luật Hà Nội và Đề tài nghiên cứu khoa học cấp cơ sở *Pháp luật tố tụng hành chính với*

việc bảo đảm quyền con người theo Hiến pháp năm 2013, Trường Đại học Luật Hà Nội do Nguyễn Thị Thủy chủ nhiệm.

Nhiều công trình đưa ra kiến nghị hoàn thiện điều kiện xác định người khởi kiện như trong bài viết của Lê Việt Sơn (2013), *Bàn về người khởi kiện, người bị kiện trong vụ án hành chính*, Tạp chí Khoa học pháp lý số 04 và Nguyễn Thị Bích Liên (2018), *Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, các tác giả cho rằng pháp luật cần hướng dẫn cụ thể tiêu chí xác định người khởi kiện. Theo tác giả Nguyễn Hoàng Anh trong bài viết *Về “Quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong việc xác định tư cách người khởi kiện hành chính: Quan niệm trên thế giới và ở Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 8, 2013, cần tối ưu hóa cách giải thích “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm hại” trong vụ án hành chính thông qua quyền giải thích pháp luật của tòa án. Trong Luận án tiến sĩ luật học *Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính*, tác giả Dương Thị Tươi cho rằng việc xác định người khởi kiện không có quyền khởi kiện cần thiết phải có phán quyết của Tòa án một cách chính thức thông qua xét xử theo thủ tục rút gọn hoặc pháp luật quy định cụ thể, rõ ràng về tiêu chí xác định người có quyền khởi kiện.

Một số công trình đưa ra kiến nghị về xác định người khởi kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật, xâm phạm lợi ích công cộng cho Viện kiểm sát nhân dân như: Lê Ngọc Duy (2020), *Bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tố tụng của Viện kiểm sát nhân dân ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; Vũ Thị Hải Yến, Bùi Việt Dương (2021), *Tìm hiểu chế định kiểm sát tố tụng công ích của Trung Quốc*, Tạp chí Kiểm sát, số 7; Lương Thị Hiền; Lê Thị Kim Oanh (2023), *Kinh nghiệm của Brazil và Trung Quốc về việc Viện kiểm sát khởi kiện vụ án dân sự bảo vệ lợi ích công về môi trường*, Tạp chí Kiểm sát, số 5.

Thứ hai, quy định về năng lực chủ thể của người khởi kiện đã được một số công trình nghiên cứu đề cập đến. Tác giả Trần Kim Liễu trong Luận án tiến sĩ *Tòa Hành chính trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân*, cho rằng Viện kiểm sát phải thực hiện chức năng kiểm sát – yêu cầu Ủy ban nhân dân cấp xã thay đổi người đại diện trong trường hợp nhận thấy hành vi của người đại diện có biểu hiện không vì lợi ích của người khởi kiện. Trong Luận án tiến sĩ luật học *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, tác giả Nguyễn Mạnh Hùng đưa ra kiến nghị là trong trường hợp người chưa thành niên không có người đại diện, tự mình thực hiện quyền khiếu kiện hành chính thì cơ quan tiếp nhận khiếu kiện có trách nhiệm yêu cầu Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã nơi người đó cư trú cử người đại diện cho họ. Trong công trình nghiên cứu

của Lê Ngọc Duy (2020), *Bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tố tụng của Viện kiểm sát nhân dân ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, tác giả đã kiến nghị pháp luật cần quy định Viện kiểm sát là người đứng đơn khởi kiện vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích của cá nhân không có khả năng tự thực hiện quyền dân sự hoặc không thể tự bảo vệ mình.

Thứ ba, pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Đối với nhóm quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện, bài viết *Nguyên tắc “quyền tự định đoạt và tự định đoạt của đương sự” trong tố tụng dân sự, tố tụng hành chính* của Nguyễn Quang Hiền (2013), Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 17 và Luận văn thạc sĩ luật học *Phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính* của Nguyễn Thanh Quyên, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, năm 2022, đề xuất cần có sự hướng dẫn, giải thích cụ thể về trường hợp “vượt quá phạm vi yêu cầu ban đầu”. Một số quan điểm kiến nghị, nếu tại phiên tòa sơ thẩm người khởi kiện thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện mà thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án thì Hội đồng xét xử sẽ chấp nhận yêu cầu, đồng thời ra quyết định hoãn phiên tòa như Lê Việt Sơn (2014), *Về nguyên tắc quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong tố tụng hành chính*, Tạp chí Kiểm sát, số 22; Nguyễn Thị Thương Huyền (Chủ nhiệm) (2014), *Bảo đảm quyền của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Đề tài Nghiên cứu khoa học cấp trường. Đối với quyền rút yêu cầu khởi kiện, tác giả Nguyễn Quang Hiền trong bài viết *Nguyên tắc “quyền tự định đoạt và tự định đoạt của đương sự” trong tố tụng dân sự, tố tụng hành chính* đã kiến nghị bỏ căn cứ rút đơn khởi kiện trong giai đoạn phúc thẩm phải có sự đồng ý của người bị kiện.

Về quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, trong Luận án tiến sĩ luật học *Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân tổ chức trong xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam*, tác giả Vũ Thị Hòa đã kiến nghị trong một số trường hợp cần có những quy định cho người khởi kiện được đại diện hoặc bảo vệ mang tính chất bắt buộc từ luật sư. Trong Luận án tiến sĩ *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*, tác giả Nguyễn Thị Hà cho rằng, trong xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, nhà nước cần miễn tiền án phí sơ thẩm và hỗ trợ tiền thuê luật sư hoặc thực hiện việc mời luật sư cho cá nhân, tổ chức nhằm nâng cao hiệu quả tranh tụng và tính bình đẳng giữa các bên đương sự. Tác giả Dương Thị Tươi trong Luận án tiến sĩ luật học *Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính* đã kiến nghị cần xác định chủ thể chủ động thay người khởi kiện đứng ra yêu cầu trợ giúp pháp lý trong trường hợp họ không tự yêu cầu hoặc không nhờ được ai yêu cầu. Tác giả Trần Trí Dũng trong sách chuyên khảo *Bảo vệ công lý trong hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Tư pháp,

2020, đề xuất nghiên cứu các hình thức đa dạng để giúp người dân sử dụng dịch vụ pháp lý nhiều hơn như hình thức bảo hiểm quyền lợi.

Về các quyền và nghĩa vụ liên quan đến chứng cứ, chứng minh đã được nhiều công trình nghiên cứu đề cập với nội dung kiến nghị phong phú. Trong đó, quy định về thời hạn đề cá nhân, cơ quan, tổ chức cung cấp tài liệu chứng cứ khi có yêu cầu là kiến nghị được thể hiện trong các công trình của Vũ Thị Hòa (2015), *Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; Lê Ngọc Duy (2020) *Bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tố tụng của Viện kiểm sát nhân dân ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam. Một số tác giả kiến nghị cần xác định cung cấp, giao nộp chứng cứ là nghĩa vụ của người bị kiện như Lê Ngọc Duy (2020) *Bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tố tụng của Viện kiểm sát nhân dân ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; Nguyễn Sơn Lâm (2020) *Những bất cập trong việc thu thập chứng cứ của người khởi kiện và người bị kiện trong vụ án hành chính và kiến nghị hoàn thiện*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 2; Nguyễn Sơn Lâm (2025), *Chứng cứ trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, trong bài viết *Quy trình chuẩn trong tố tụng hành chính ở một số quốc gia trên thế giới và ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 6, 2022, tác giả Nguyễn Hoàng Anh cho rằng cần tăng cường vai trò chủ động của Tòa án trong điều tra, thu thập chứng cứ. Việc chứng minh trong vụ án hành chính vừa là quyền, nghĩa vụ của các đương sự và của Tòa án và Luật nên mở rộng các trường hợp Tòa án xác minh thu thập chứng cứ. Ngoài ra, chế tài xử lý đối với trường hợp đương sự, cá nhân, cơ quan, tổ chức không thực hiện nghĩa vụ cung cấp chứng cứ là kiến nghị được ghi nhận trong nhiều công trình nghiên cứu, điển hình như: Vũ Thị Hòa (2015), *Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; Nguyễn Thị Hà (2017), *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội; Nguyễn Trung Thành (2022), *Quyền tiếp cận thông tin trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

Một số quyền và nghĩa vụ khác của người khởi kiện được các công trình đề xuất các giải pháp hoàn thiện như bổ sung quy định người khởi kiện có quyền đề nghị xem xét văn bản quy phạm pháp luật có liên quan khi có căn cứ cho rằng văn bản pháp luật đó trái pháp luật là kiến nghị của tác giả Bùi Thị Đào (2018), *Hoàn thiện Luật Tố tụng hành chính bảo đảm quyền con người, quyền công dân*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp,

số 10. Trong công trình của Nguyễn Thị Thủy (Chủ nhiệm) (2018), *Bảo đảm nguyên tắc công bằng trong giải quyết vụ án hành chính*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội, nhóm tác giả cho rằng cần quy định người bị kiện (hoặc người đại diện của họ) phải tham gia phiên tòa và coi quy định này là điểm đặc thù của vụ án hành chính.

Thứ tư, pháp luật về kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện, trong Luận văn thạc sĩ luật học *Người khởi kiện trong vụ án hành chính*, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, năm 2014, tác giả Lê Thị Mơ kiến nghị pháp luật tố tụng hành chính cần có quy định hướng dẫn cách thức giải quyết trong trường hợp người khởi kiện là cá nhân chết mà có nhiều người thừa kế và những người thừa kế này có tranh chấp.

(2) *Các giải pháp nhằm bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam*

Một số công trình nghiên cứu đã đề xuất những giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện. Điển hình như:

Trong công trình của Nguyễn Thị Bích Liên (2018), *Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tố tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; Lê Thị Mỹ Thanh (2020), *Quyền của người khởi kiện trong giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Nguyễn Trung Thành (2022), *Quyền tiếp cận thông tin trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, các tác giả đề xuất cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung, pháp luật tố tụng hành chính nói riêng cho người khởi kiện.

Trong công trình của Nguyễn Văn Thanh, Đinh Văn Minh (2004), *Một số vấn đề đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp; Dương Thị Tươi (2018), *Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính*, Luận án tiến sĩ luật học, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, các tác giả đề xuất Thẩm phán hành chính không chỉ có kiến thức pháp luật mà còn cần phải am hiểu sâu cả về lý luận và thực tiễn về quản lý nhà nước nói chung và quản lý hành chính nhà nước nói riêng để có thể áp dụng chính xác pháp luật nội dung trong quá trình giải quyết vụ án. Tác giả Vũ Thị Hòa trong Luận án tiến sĩ *Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam* đưa ra giải pháp cần có các biện pháp tôn vinh, đề cao danh dự, bảo vệ những giá trị đạo đức của Thẩm phán trong giải quyết khiếu kiện hành chính.

Trong Luận án tiến sĩ *Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính của* Dương Thị Tươi, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, 2018, tác giả kiến nghị tổ chức

Tòa Hành chính tại Tòa án nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương với thẩm quyền xét xử phù hợp với quy định của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015. Trong Luận án tiến sĩ *Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân tổ chức trong xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam* của Vũ Thị Hòa, tác giả cho rằng cần thiết lập Tòa án Hành chính bao gồm Tòa án Hành chính trung ương thuộc Tòa án nhân dân cấp cao, Tòa án Hành chính vùng và Tòa án Hành chính khu vực nhằm bảo đảm việc xét xử hành chính vừa độc lập, vừa khách quan và hiệu quả.

Trong công trình của Trần Quang Hiến (2013), *Cơ chế pháp lý bảo đảm giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh; Vũ Thị Hòa (2015), *Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân tổ chức trong xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, các tác giả đề xuất cần hoàn thiện các tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý và các hình thức trợ giúp pháp lý; tăng cường hoạt động hỗ trợ pháp luật, tư vấn pháp luật đối với người khởi kiện khi thực hiện việc khởi kiện vụ án hành chính. Ngoài ra, tác giả Nguyễn Trung Thành trong Luận án tiến sĩ luật học *Quyền tiếp cận thông tin trong tố tụng hành chính ở Việt Nam* đưa ra giải pháp tăng cường việc ứng dụng công nghệ thông tin, các phần mềm trong các thủ tục giải quyết vụ án hành chính, xây dựng và hoàn thiện cơ sở dữ liệu quốc gia để phục vụ nhu cầu tìm kiếm thông tin của các đương sự.

1.1.3. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu

Trên cơ sở tổng quan về tình hình nghiên cứu ở nước ngoài và trong nước cho thấy, người khởi kiện trong tố tụng hành chính là chủ đề được nhiều công trình khoa học tiếp cận dưới những góc độ khác nhau. Các công trình này đã hình thành một nền tảng lý luận, pháp lý, thực tiễn và hệ thống các giải pháp hoàn thiện quan trọng, tạo tiền đề để Luận án kế thừa và phát triển.

Đối với các công trình nghiên cứu nước ngoài, qua khảo sát tổng quan có thể nhận thấy, tuy không có nhiều công trình nghiên cứu trực tiếp về người khởi kiện nhưng các nội dung lý luận về người khởi kiện được phân tích rất sâu sắc. Trong đó, nổi bật là học thuyết về tư cách khởi kiện (*standing/locus standi*), học thuyết về “hành vi xâm phạm quyền”, lý thuyết về chức năng của tố tụng hành chính. Đây là nền tảng để Luận án nghiên cứu toàn diện về quan niệm người khởi kiện, điều kiện xác định người khởi kiện, cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Đặc biệt, vấn đề về xác định người khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công được các công trình nước ngoài phân tích rất đặc sắc trên nhiều phương diện khác nhau sẽ là tài liệu tham khảo có giá trị giúp tác giả so sánh với quy định pháp luật Việt Nam, từ đó có cơ sở đưa ra kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam về người khởi kiện. Ngoài ra, các công trình nghiên cứu liên quan đến quyền được xét xử công bằng, quyền được trợ giúp pháp lý,

nghĩa vụ chứng minh trong xét xử hành chính ở các quốc gia như Pháp, Đức, Anh, Hoa Kỳ, Nga, Trung Quốc... là nguồn tham khảo hữu ích cho Luận án khi đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam.

Đối với các công trình nghiên cứu trong nước, hiện nay nhiều công trình đã tiếp cận vấn đề người khởi kiện trong tổ tụng hành chính trên nhiều khía cạnh, từ các nội dung lý luận đến việc đánh giá thực trạng pháp luật và kiến nghị hoàn thiện. Trong đó, các công trình đã đề cập đến những vấn đề lý luận về người khởi kiện như khái niệm, đặc điểm, điều kiện xác định người khởi kiện giúp cho Luận án có hướng tiếp cận, hoàn chỉnh cơ sở lý luận về người khởi kiện. Ngoài ra, nhiều công trình đánh giá thực trạng quy định pháp luật về người khởi kiện như sự bất cập trong khái niệm, vấn đề xác định tư cách người khởi kiện, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện, thực tiễn thực hiện và bảo đảm quyền, nghĩa vụ của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính. Đây là những nội dung sẽ được Luận án kế thừa và phát triển trong quá trình nghiên cứu. Bên cạnh đó, các công trình đã đưa ra giải pháp, kiến nghị hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện như sửa đổi khái niệm về người khởi kiện, quy định nghĩa vụ chứng minh tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện thuộc về người bị kiện, bắt buộc có luật sư tham gia tổ tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong những trường hợp nhất định, ghi nhận quyền khởi kiện vụ án hành chính cho Viện kiểm sát nhân dân... Đây là những nội dung có giá trị tham khảo cao giúp Luận án có thể kế thừa, phát triển khi đưa ra các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam.

Bên cạnh những kết quả đạt được từ các công trình nghiên cứu đã thực hiện, người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam vẫn còn nhiều nội dung cần được tiếp tục làm sáng tỏ và phát triển.

Một là, các nghiên cứu lý luận về người khởi kiện hiện nay mặc dù khá nhiều nhưng nhìn chung còn thiếu vắng công trình xây dựng khung lý luận tương đối toàn diện về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính từ khái niệm, đặc điểm đến vị trí, vai trò của người khởi kiện. Trong đó, vẫn chưa có các nghiên cứu xây dựng khung lý luận tổng thể về người khởi kiện với tư cách là chủ thể trung tâm của tổ tụng hành chính, luận giải một cách hệ thống mối quan giữa người khởi kiện hành chính với cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp và hiện tượng bất cân xứng về vị thế giữa người khởi kiện và người bị kiện trong tổ tụng hành chính để là cơ sở đưa ra các giải pháp hoàn thiện. Bên cạnh đó, chưa có công trình xây dựng được hệ thống cơ sở lý luận pháp luật về người khởi kiện từ phương diện xây dựng pháp luật, khung nội dung pháp luật về người khởi kiện đến thực tiễn thực hiện pháp luật trên nền tảng bảo đảm quyền, lợi

ích hợp pháp của người khởi kiện và nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp.

Hai là, thực trạng pháp luật về người khởi kiện và thực tiễn thực hiện là nội dung thu hút sự quan tâm nghiên cứu của nhiều học giả với các góc độ, phạm vi tiếp cận khác nhau nhưng còn thiếu các nghiên cứu đánh giá toàn diện, xuyên suốt về nội dung pháp luật và mức độ bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính. Các công trình chủ yếu tiếp cận ở từng khía cạnh riêng biệt như bảo đảm quyền công dân, quyền tiếp cận thông tin hay nghĩa vụ chứng minh, chưa có nhiều công trình đánh giá thực trạng pháp luật về người khởi kiện trên cơ sở bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp. Mặt khác, phần lớn các công trình nghiên cứu về người khởi kiện được xây dựng trên nền tảng của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 (Sửa đổi, bổ sung năm 1998 và năm 2006) và Luật Tổ tụng hành chính năm 2010 nên nhiều kết luận và kiến nghị đã không còn phản ánh đúng tinh thần của pháp luật hiện hành và thiếu giá trị tham khảo thực tiễn. Mặt khác, phương pháp nghiên cứu còn tương đối đơn điệu, chủ yếu sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp và tình huống điển hình, dẫn đến các kết luận nghiên cứu chưa thật sự toàn diện, khách quan, thuyết phục.

Ba là, mặc dù hiện nay đã có nhiều công trình đề xuất các giải pháp hoàn thiện về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính, tuy nhiên, các giải pháp này còn rời rạc, thiếu tính hệ thống và chưa giải quyết được tận gốc những vướng mắc trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện. Nhiều đề xuất còn mang tính khái quát, thiếu cơ sở khoa học, chưa phù hợp với hoàn cảnh của Việt Nam và tính đặc thù của tổ tụng hành chính. Ngoài ra, các kiến nghị không đủ mức độ chuyên sâu và tính trực diện để tạo ra một cơ chế hoàn thiện nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam.

Trên cơ sở đánh giá tổng quan về tình hình nghiên cứu đề tài, Luận án tiếp tục phân tích, làm sáng tỏ, luận giải và giải quyết các vấn đề sau đây:

Thứ nhất, xây dựng hệ thống lý luận về người khởi kiện bao gồm: đưa ra khái niệm mang tính khoa học về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính; xác định những dấu hiệu đặc trưng của người khởi kiện; làm rõ vị trí, vai trò của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính; phân tích cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện, xây dựng nội dung pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính và các yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính. Luận án hình thành khung lý luận tổng thể về người khởi kiện với tư cách là chủ thể trung tâm trong tổ tụng hành chính, luận giải cụ thể mối quan hệ giữa người khởi kiện với cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp và khái quát hóa được sự bất cân xứng về vị thế giữa người khởi kiện với người bị kiện; hệ thống hóa và làm rõ các cơ sở lý luận, thực

tiền cho việc xây dựng và thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính làm cơ sở cho việc đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam.

Thứ hai, phân tích, đánh giá thực trạng về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam trên khía cạnh quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể, quyền và nghĩa vụ, kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Các vấn đề được nghiên cứu, đánh giá toàn diện, xuyên suốt về nội dung và mức độ bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính. Trong đó, thực tiễn thực hiện pháp luật được đánh giá trên cơ sở các số liệu, báo cáo, thông báo của cơ quan có thẩm quyền, tình huống thực tiễn điển hình, kết quả thống kê từ các bản án và quyết định của Tòa án cùng với kết quả điều tra xã hội học và phỏng vấn chuyên gia.

Thứ ba, xây dựng quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam trên cơ sở đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước; đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, trọng tâm là nâng cao chất lượng tranh tụng, tính chuyên nghiệp, hiện đại trong giải quyết vụ án hành chính; bảo đảm sự công bằng về khả năng thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện với người bị kiện; tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của quốc tế; bảo đảm sự hài hòa giữa quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện với lợi ích Nhà nước và tính ổn định, thông suốt, hiệu lực của nền hành chính quốc gia; bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật về người khởi kiện.

1.2. Cơ sở lý thuyết và phương pháp nghiên cứu

1.2.1. Cơ sở lý thuyết

1.2.1.1. Lý thuyết nghiên cứu

Để thực hiện Luận án, các lý thuyết nghiên cứu sau đây được sử dụng để phân tích, lý giải, làm sáng tỏ những vấn đề nghiên cứu:

Thứ nhất, lý thuyết về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân phải tuân thủ pháp luật. Khi quyền và lợi ích hợp pháp của công dân bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước, Nhà nước phải bảo đảm cho công dân quyền được bảo vệ bởi thiết chế độc lập, khách quan, công bằng. Ngoài ra, tổ tụng hành chính là một hình thức kiểm soát quyền lực từ bên ngoài, do Tòa án thực hiện đối với cơ quan hành chính. Người khởi kiện chính là chủ thể làm khởi động cơ chế kiểm soát này, đóng vai trò then chốt trong việc ngăn chặn sự lạm quyền và bảo vệ sự thượng tôn của pháp luật. Lý thuyết này là cơ sở nền tảng để Luận án luận giải vị trí, vai trò của người khởi kiện, xác lập cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện, đánh giá thực trạng, đưa ra các

giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam trên cơ sở bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp.

Thứ hai, học thuyết về tư cách khởi kiện (standing/locus standi) và lý thuyết về chức năng của tổ tụng hành chính. Trong đó, học thuyết về tư cách khởi kiện xác định chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính, đó là người có đủ tư cách khởi kiện. Tùy thuộc vào điều kiện chính trị - xã hội, truyền thống pháp lý, tư cách khởi kiện vụ án hành chính ở các quốc gia có sự khác nhau. Lý thuyết về chức năng của tổ tụng hành chính chia chức năng tổ tụng hành chính thành hai loại là: bảo vệ các quyền chủ quan (bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể bị xâm phạm) và duy trì trật tự pháp lý khách quan (bảo vệ lợi ích công và bảo đảm tính hợp pháp trong các hoạt động hành chính nhà nước). Sự khác biệt về định hướng chức năng tổ tụng hành chính dẫn đến hình thành hai phương thức tổ tụng với việc xây dựng điều kiện về người khởi kiện là khác nhau. Tổ tụng chủ quan (Subjective litigation) chú trọng vào việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị xâm phạm bởi hoạt động hành chính nhà nước, vì thế, điều kiện về người khởi kiện sẽ tương đối hẹp. Tổ tụng khách quan (Objective litigation) chú trọng chức năng bảo đảm tính hợp pháp và trật tự pháp lý khách quan của hoạt động hành chính nhà nước nên điều kiện về người khởi kiện sẽ tương đối rộng và tập trung hơn vào sự kiểm soát quyền lực hành chính. Các học thuyết, lý thuyết này là cơ sở để Luận án làm rõ điều kiện xác định người khởi kiện, xác lập cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam.

Thứ ba, lý thuyết về phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người (HRBA-Human rights-based approach). Phương pháp này có bốn nội dung cơ bản: (i) Sử dụng các tiêu chuẩn và nguyên tắc cơ bản về quyền con người làm tiêu chí hướng dẫn quá trình xây dựng và thực thi chính sách pháp luật; (ii) làm rõ mối quan hệ tương ứng giữa chủ thể có quyền và chủ thể có nghĩa vụ; (iii) phân tích và đánh giá một cách khách quan năng lực giữa chủ thể có quyền và chủ thể có nghĩa vụ; (iv) quan tâm đến nhóm dễ bị tổn thương, đặc biệt nhóm người bị thiệt thòi nhất và dễ bị loại ra khỏi quá trình phát triển¹. Dựa trên phương pháp tiếp cận này, Luận án làm sáng tỏ thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện và đưa ra giải pháp hoàn thiện trên cơ sở các tiêu chuẩn và nguyên tắc cơ bản về quyền con người.

Thứ tư, lý thuyết về công lý và quan điểm về quyền tiếp cận công lý. Trong đó, lý thuyết về “Công lý như là sự công bằng” (Justice as fairness) của John Rawls với hai nguyên tắc công lý cần phải có: Nguyên tắc thứ nhất đòi hỏi sự bình đẳng trong việc

¹ Vũ Công Giao, Ngô Minh Hương (Chủ biên) (2016), *Tiếp cận dựa trên quyền con người - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 120.

phân bổ các quyền và nghĩa vụ cơ bản. Nguyên tắc thứ hai: Những bất bình đẳng xã hội là công bằng nếu chúng tạo ra lợi ích cho tất cả mọi người, và nếu chúng mang lại lợi ích cho những cá nhân ít được ưu đãi nhất². Quan điểm về quyền tiếp cận công lý (Access to Justice) đó là quyền tiếp cận các cơ chế về thủ tục và nội dung trong xã hội nhằm bảo đảm mọi công dân đều có cơ hội được tiếp cận, tìm kiếm sự khắc phục, bồi thường từ hệ thống tư pháp khi các quyền pháp lý của họ bị vi phạm³. Đây là những cơ sở để Luận án xác định cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện, đánh giá thực trạng pháp luật về người khởi kiện, đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam. Trong đó, cần thiết phải có cơ chế bù đắp sự bất cân xứng cho người khởi kiện là bên yếu thế hơn trong tranh chấp hành chính, bảo đảm người khởi kiện có cơ hội tiếp cận công lý, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong tổ tụng hành chính.

1.2.1.2. Câu hỏi nghiên cứu

Đề tài “Người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam” được thực hiện để trả lời cho câu hỏi: *“Thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam hiện nay tồn tại những hạn chế gì và cần được hoàn thiện như thế nào để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam?”*. Để trả lời câu hỏi trên, Luận án đặt ra các câu hỏi chi tiết sau đây:

Thứ nhất, người khởi kiện có địa vị pháp lý như thế nào trong tổ tụng hành chính?

Thứ hai, pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính được xây dựng dựa trên những lý thuyết nào và điều chỉnh những nội dung gì? Việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện chịu sự tác động từ các yếu tố nào?

Thứ ba, thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam hiện nay tồn tại những hạn chế gì và cần được hoàn thiện theo quan điểm, giải pháp nào?

1.2.1.3. Giả thuyết nghiên cứu

Từ câu hỏi nghiên cứu, Luận án đưa ra các giả thuyết nghiên cứu sau đây:

- *Giả thuyết nghiên cứu tổng quát được đề ra là: Pháp luật về người khởi kiện và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam hiện nay chưa bảo đảm được quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp ở Việt Nam. Thực trạng này có*

² John Rawls (1971), *A theory of justice*, Harvard University Press, p. 53 (Trích dẫn theo: Nguyễn Minh Tuấn, Nguyễn Văn Quân (Đồng chủ biên) (2023), *Các lý thuyết pháp luật đương đại trên thế giới*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 291).

³ Vũ Công Giao (2009), “Tiếp cận công lý và các nguyên lý của nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học*, số 25, tr. 188; Đào Trí Úc, Vũ Công Giao (Đồng chủ biên) (2018), *Công lý và quyền tiếp cận công lý - Một số vấn đề lý luận, thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr. 56, 237; Nguyễn Thị Thanh Hải (2019), “Pháp luật quốc tế về quyền tiếp cận công lý và thực tiễn ở Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 4, tr. 69.

nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ những hạn chế mang tính cấu trúc của pháp luật tổ tụng hành chính về người khởi kiện và việc tổ chức thực hiện dẫn đến sự bất cân xứng về vị thế giữa người khởi kiện với người bị kiện, làm hạn chế quyền tiếp cận công lý và khả năng kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp. Vì thế, cần có các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam.

- Các giả thuyết nghiên cứu cụ thể được xác định bao gồm:

Thứ nhất, là chủ thể có quyền khởi kiện và thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính, người khởi kiện là chủ thể trung tâm của tổ tụng hành chính. Người khởi kiện tham gia tổ tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước, làm khởi động cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp. Xuất phát từ đặc thù của vụ án hành chính với người bị kiện luôn là chủ thể quản lý nhà nước, người khởi kiện thường yếu thế hơn so với người bị kiện khi tham gia tổ tụng hành chính. Vì thế, quy định pháp luật về người khởi kiện và cơ chế bảo đảm thực hiện các quy định này có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam.

Thứ hai, để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp, pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính phải được xây dựng trên những cơ sở lý thuyết phù hợp với các nội dung điều chỉnh về: xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể của người khởi kiện, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện và kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính chịu sự tác động từ quy định pháp luật về người khởi kiện; nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của người khởi kiện; ý thức chấp hành pháp luật, tinh thần trách nhiệm của người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền; trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của người tiến hành tổ tụng; cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật phục vụ hoạt động giải quyết vụ án hành chính; hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong tổ tụng hành chính.

Thứ ba, quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam chưa bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam. Vì thế, hoàn thiện pháp luật và thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật tổ tụng hành chính về người khởi kiện là đòi hỏi khách quan. Vì thế, cần phải có các giải pháp đồng bộ hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam.

1.2.2. Phương pháp nghiên cứu

1.2.2.1. Phương pháp luận

Luận án thực hiện trên cơ sở phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác - Lênin, vận dụng những quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới và đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới. Trên cơ sở đó, đề tài làm sáng tỏ những vấn đề lý luận, pháp lý và đưa ra các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam.

1.2.2.2. Phương pháp nghiên cứu cụ thể

Luận án kết hợp nhuần nhuyễn nhiều phương pháp nghiên cứu khác nhau để làm rõ nội dung vấn đề. Cụ thể như sau:

- *Phương pháp nghiên cứu lý thuyết luật học* là phương pháp nền tảng, được sử dụng nhằm hệ thống hóa, phân tích và dự báo pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam. Thông qua việc hệ thống, phân tích quy phạm pháp luật về người khởi kiện, những hạn chế, bất cập trong quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện, từ đó đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam.

- *Phương pháp phân tích và tổng hợp* là những phương pháp được sử dụng chủ đạo, xuyên suốt để khái quát hóa, đánh giá, xem xét vấn đề ở nhiều khía cạnh khác nhau về tình hình nghiên cứu và các lý thuyết nghiên cứu; nội dung, ý nghĩa của các quan điểm lý luận về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính và cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện trong Chương 2; thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện, nguyên nhân của những hạn chế ở Chương 3; giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam trong Chương 4. Ngoài ra, trong Chương 3 và Chương 4, Luận án sử dụng phương pháp phân tích luật viết nhằm làm rõ nội dung các quy định pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam, những điểm tích cực và hạn chế trong các quy định này và đề xuất những kiến nghị hoàn thiện.

- *Phương pháp so sánh* được sử dụng ở Chương 2 để chỉ ra những điểm tương đồng hay khác biệt trong các quan điểm về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính; so sánh nội dung quy định về người khởi kiện ở các quốc gia. Trong Chương 3, phương pháp so sánh pháp luật được sử dụng nhằm lý giải sự phát triển của quy định pháp luật tổ tụng hành chính Việt Nam về người khởi kiện qua các thời kỳ; so sánh quy định của pháp luật tổ tụng hành chính Việt Nam với quy định của một số quốc gia trên thế giới về người khởi kiện, từ đó đưa ra những nhận định về pháp luật tổ tụng hành chính Việt Nam.

- *Phương pháp nghiên cứu tình huống điển hình* là phương pháp được sử dụng chủ đạo trong Chương 3 nhằm làm rõ những hạn chế, bất cập trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.

- *Phương pháp thống kê* được sử dụng chủ yếu trong Chương 3 để lập bảng biểu, biểu đồ, tổng kết số liệu nhằm phân tích, đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam, từ đó, tạo cơ sở khách quan và chính xác cho việc đề xuất các giải pháp hợp lý, khả thi.

Đặc biệt, Luận án đã thống kê 1.960 bản án sơ thẩm, 4.642 bản án phúc thẩm và 126 quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm của Tòa án được công bố trên cổng thông tin điện tử Công bố bản án, quyết định của Tòa án (<https://congbobanan.toaan.gov.vn/>) được ban hành từ ngày 01/01/2020 đến ngày 31/12/2024 với thời gian lấy mẫu khảo sát từ ngày 01/02/2025 đến ngày 30/4/2025. Thông qua kết quả thống kê một cách ngẫu nhiên, không có sự chọn lọc từ các bản án, quyết định của Tòa án, Luận án đã có những số liệu khách quan, cụ thể về thực tiễn thực hiện các quyền và nghĩa vụ quan trọng của người khởi kiện, từ đó có những đánh giá sát đáng về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.

- *Phương pháp điều tra xã hội học* được sử dụng trong Chương 3 và Chương 4 của Luận án. Thông qua khảo sát 250 người khởi kiện, người đại diện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện tại các tỉnh, thành phố bao gồm: Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Cần Thơ, Đồng Nai, Vĩnh Long, Đồng Tháp, Tây Ninh, Đắk Lắk, Nghệ An, Quảng Trị, Luận án làm rõ thực tiễn thực hiện pháp luật của người khởi kiện, nguyên nhân của những hạn chế trong thực tiễn thực hiện để làm cơ sở cho việc đề xuất giải pháp hoàn thiện về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.

- *Phương pháp phỏng vấn chuyên gia* được sử dụng trong Chương 3 và Chương 4 của Luận án. Thông qua việc phỏng vấn sâu đối với 6 chuyên gia là các nhà nghiên cứu pháp luật và nhà hoạt động thực tiễn về tố tụng hành chính để lấy ý kiến về một số vấn đề liên quan đến thực trạng pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật và các giải pháp hoàn thiện về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam.

CHƯƠNG 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH

2.1. Khái niệm và đặc điểm của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

2.1.1. Khái niệm người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

Giải quyết tranh chấp hành chính tại Tòa án theo thủ tục TTHC được xem là phương thức tối ưu và tích cực, một cơ chế bảo đảm quyền dân chủ, quyền con người bị xâm phạm từ cơ quan hành pháp⁴. Sự ra đời của Tòa Hành chính là cơ sở quan trọng cho việc thiết lập chế độ kiểm soát của tư pháp đối với hoạt động hành chính ở Việt Nam⁵. Quá trình giải quyết VAHC tại Tòa án với sự tham gia của nhiều chủ thể mang tư cách pháp lý khác nhau, trong đó, người khởi kiện là chủ thể làm phát sinh hoạt động tố tụng. Yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện là nguyên nhân và mục đích của toàn bộ quá trình giải quyết VAHC tại Tòa án.

Trong quá trình thực hiện hoạt động hành chính nhà nước, các chủ thể quản lý ban hành các QĐHC, thực hiện các HVHC tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Đối tượng bị quản lý có thể không đồng tình đối với các quyết định, hành vi này, từ đó làm phát sinh tranh chấp hành chính. Để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng bị quản lý, bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước, pháp luật TTHC đã ghi nhận quyền khởi kiện VAHC. Đó là quyền năng do pháp luật quy định cho phép cơ quan, tổ chức, cá nhân yêu cầu Tòa án có thẩm quyền bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước. Quyền khởi kiện VAHC được xem là cơ sở quan trọng nhất để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC. Người không có quyền khởi kiện sẽ không được xác định là người khởi kiện⁶.

Tùy thuộc vào điều kiện chính trị - xã hội, điều kiện lịch sử và truyền thống pháp lý, các quốc gia trên thế giới có những quan điểm riêng về quyền khởi kiện VAHC từ đó dẫn đến điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC có sự khác biệt. Trong đó, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước luôn là chức năng trọng tâm của TTHC⁷. Vì thế, ở các quốc

⁴ Lê Hồng Sơn (2003), “Cải cách hệ thống tài phán hành chính bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 07, tr. 12; Nguyễn Thanh Bình (2003), *Thẩm quyền của TAND trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính*, Luận án tiến sĩ luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội, tr. 49.

⁵ Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 265.

⁶ Nguyễn Thị Thủy (2005), “Quyền khởi kiện và vấn đề xác định người khởi kiện trong VAHC”, *Tạp chí Luật học*, số 4, tr. 48.

⁷ Spears, F. S.; Sanford, J. C. (1981), “Standing to Appeal Administrative Decisions in Texas”, *Baylor Law Review* 33, no.2, p. 215; Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth (2010), *Comparative Administrative Law*, Edward

gia, người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước có quyền khởi kiện VAHC và có đầy đủ tư cách để được xác định là người khởi kiện trong TTHC. Chẳng hạn, ở Đức, với lý thuyết “*hành vi xâm phạm quyền*” (Rechtsverletzung) làm tiêu chuẩn⁸, theo quy định của Bộ luật TTTAHC, “*trừ khi pháp luật có quy định khác, hành động sẽ chỉ được chấp nhận nếu người khởi kiện cho rằng các quyền của mình đã bị xâm phạm bởi hoạt động hành chính hoặc từ chối hoặc bỏ qua*”⁹. Người khởi kiện theo quy định của pháp luật Trung Quốc “*là người bị xâm phạm bởi một hoạt động hành chính cụ thể được thực hiện bởi một cơ quan công quyền và công chức của cơ quan đó hoặc người có lợi ích pháp lý nhất định trong một hoạt động hành chính cụ thể và do đó nộp đơn kiện trước TAND*”¹⁰. Bên cạnh việc bảo vệ quyền và lợi ích của các chủ thể bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước, ở một số quốc gia, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện để bảo vệ lợi ích công hoặc nhằm bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước. Chẳng hạn, ở Nga, người khởi kiện trong TTHC có thể là “*người nộp đơn ra Tòa án để bảo vệ quyền, quyền tự do, quyền lợi hợp pháp của mình; hoặc một người có lợi ích được Kiểm sát viên, một cơ quan thực hiện quyền lực công, một quan chức hoặc một công dân khởi kiện để bảo vệ cho người đó; hoặc một Kiểm sát viên, một cơ quan thực hiện quyền lực công hoặc một quan chức nộp đơn lên Tòa án để thực hiện giám sát hoặc các chức năng công cộng khác mà họ được giao*”¹¹. Ở Nhật Bản và Hàn Quốc, công dân có quyền khởi kiện vì lợi ích công cộng hoặc tìm cách sửa chữa các hành vi bất hợp pháp của Nhà nước¹². Khi thực hiện quyền khởi kiện VAHC, họ sẽ được xác định là người khởi kiện trong TTHC. Trong các trường hợp này, người khởi kiện không có quan hệ pháp lý trực tiếp đến sự việc bị kiện¹³. Ở Việt Nam, sự ra đời của cơ quan tài phán hành chính là để bảo vệ các quyền tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức khi bị xâm phạm từ phía các cơ quan hành chính nhà nước¹⁴ và Tòa Hành chính sinh ra để người dân khiếu kiện những QĐHC, HVHC trái pháp luật, xâm phạm đến quyền lợi của mình¹⁵. Pháp luật TTHC Việt Nam qua các thời kỳ đều khẳng định: “*Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi*

Elgar, UK, p. 1; Jiang Bixin (2014), “Improvement of the administrative litigation system from a macroscopic perspective”, *Frontiers of Law in China*, 9(1), p. 15.

⁸ Wang Hong (2020), “Administrative Litigation Plaintiff Qualification in Germany: Enlightenment to Chinese Law”, *Cross-Cultural Communication*, Vol. 16, No. 1, p. 102.

⁹ Xem Mục 42 Bộ luật TTTAHC của Đức.

¹⁰ Jianlong Liu (2011), “Administrative Litigation in China: Parties and Their Rights and Obligations”, *National University of Juridical Sciences Law Review*, Vol.4, p. 207.

¹¹ Xem khoản 2 Điều 38 Bộ luật TTHC của Nga.

¹² Hee-Jung Lee (2006), “The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea”, *Journal of Korean Law*, 6 (1), p. 51; Phạm Hồng Quang (2011), “Giám sát hoạt động quản lý hành chính nhà nước bằng cơ chế tài phán – Kinh nghiệm ở Nhật Bản và khả năng áp dụng ở Việt Nam”, *Tạp chí Luật học*, số 03, tr. 34.

¹³ Nguyễn Cửu Việt (Chủ biên) (2011), *Luật Hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 520.

¹⁴ Đinh Văn Mậu (2003), *Quyền lực Nhà nước và quyền công dân*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 142-143.

¹⁵ Nguyễn Đăng Dung (2004), *Thế chế tư pháp trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 189.

kiện VAHC để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình”¹⁶. Quyền khởi kiện VAHC thuộc về cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết VAHC của Tòa án¹⁷. Họ tham gia tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chính mình. Như vậy, điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC ở các quốc gia có sự khác nhau, song người khởi kiện phải là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC.

Bên cạnh quyền khởi kiện VAHC, người khởi kiện trong TTHC là người đã thực hiện việc khởi kiện trong thực tế¹⁸. Một người có quyền khởi kiện nhưng không kiện thì không phải là người khởi kiện¹⁹. Chỉ khi quyền khởi kiện VAHC được thực hiện trên thực tế, chủ thể có quyền mới trở thành người khởi kiện. Do đó, người khởi kiện phải là chủ thể có hành vi khởi kiện VAHC. Ngoài ra, mỗi chủ thể tham gia vào một quan hệ pháp luật nhất định đều có động cơ, mục đích khác nhau tương ứng với tư cách của mình. Người khởi kiện tham gia vào hoạt động TTHC là nhằm bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước. Là đương sự trong VAHC, khi tham gia TTHC, người khởi kiện có các quyền và nghĩa vụ chung của đương sự bên cạnh một số quyền và nghĩa vụ tố tụng đặc thù. Các quyền và nghĩa vụ tố tụng này tạo nên địa vị pháp lý độc lập của người khởi kiện trong TTHC. Bên cạnh đó, trong TTHC, các đương sự bình đẳng với nhau về quyền và nghĩa vụ tố tụng. Không thể tồn tại các quyền lợi cũng như những ưu đãi riêng, đặc biệt dành cho người khởi kiện hoặc người bị kiện và cũng không có bất cứ chủ thể tham gia tố tụng nào được quyền áp đặt ý chí của mình bắt buộc chủ thể khác phải tuân theo. Vì thế, người khởi kiện bình đẳng với các đương sự khác về quyền và nghĩa vụ tố tụng. Đây là ưu điểm nổi bật của phương thức giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp nhằm bảo vệ hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước.

Từ những phân tích trên có thể nhận thấy, người khởi kiện trong TTHC phải là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC, có hành vi khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước, có các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật và bình đẳng với các đương sự khác về quyền và nghĩa

¹⁶ Theo Điều 1 Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC năm 1996, sửa đổi, bổ sung năm 1998; Điều 5 Luật TTHC năm 2010 và Điều 5 Luật TTHC 2015.

¹⁷ Theo Điều 30 của Luật TTHC, Tòa án có thẩm quyền giải quyết khiếu kiện QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước; danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trưng cầu ý dân.

¹⁸ Nguyễn Thị Hà (2017), *Xét xử sơ thẩm VAHC ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr.141.

¹⁹ Trần Kim Liễu (2011), *Tòa Hành chính trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr. 174.

vụ tố tụng. Hiện nay, khái niệm về người khởi kiện trong TTHC đã được tiếp cận dưới nhiều góc độ với các nội hàm khác nhau.

Dưới góc độ ngôn ngữ, theo Từ điển giải thích thuật ngữ luật học, người khởi kiện “là người cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi QĐHC hoặc HVHC của cơ quan nhà nước, của thủ trưởng, cán bộ, công chức nên đã khởi kiện VAHC tại Tòa án có thẩm quyền”²⁰. Giải thích trên đã thể hiện hai dấu hiệu cơ bản của người khởi kiện trong TTHC Việt Nam, đó là người cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm và đã khởi kiện VAHC tại Tòa án có thẩm quyền.

Dưới góc độ khoa học pháp lý, trong thời gian qua đã có nhiều công trình nghiên cứu đưa ra khái niệm người khởi kiện. Căn cứ vào hành vi và đối tượng khởi kiện VAHC, người khởi kiện là “cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện VAHC đối với QĐHC HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trung cầu ý dân”²¹. Tiếp cận khái niệm người khởi kiện dưới góc độ là chủ thể thực hiện quyền khởi kiện, “người khởi kiện là cá nhân, tổ chức tự mình hay thông qua người đại diện hợp pháp thực hiện quyền khởi kiện VAHC”²² hay mục đích khởi kiện, “người khởi kiện là người tham gia tố tụng khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình”²³. Trong khi đó, nhiều công trình đã xây dựng khái niệm người khởi kiện căn cứ vào phạm vi chủ thể có quyền khởi kiện, hành vi khởi kiện VAHC và mục đích của việc khởi kiện. Người khởi kiện dưới góc độ này có ba dấu hiệu cơ bản: (i) là cơ quan, tổ chức, cá nhân cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm (hoặc bị xâm hại hay vi phạm); (ii) đã khởi kiện VAHC đến Tòa án có thẩm quyền; (iii) nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình²⁴. Ngoài ra, một số khái niệm, bên cạnh phạm vi chủ thể và hành vi khởi kiện đã thể hiện thời điểm xác định người khởi kiện, người khởi kiện “là cá nhân, cơ quan, tổ chức cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị tác động trực tiếp bởi

²⁰ Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển giải thích thuật ngữ Luật học: Luật Hành chính, Luật TTHC, Luật Quốc tế*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 85.

²¹ Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật TTHC Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 166; Trường Đại học Đà Lạt (2017), *Giáo trình Luật TTHC Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 184; Phạm Hồng Thái, Bùi Tiến Đạt (2018), *Giáo trình Luật TTHC Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 116; Nguyễn Thị Bích Liên (2018), *Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong TTHC ở Việt Nam từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, tr. 9; Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật TTHC Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội, tr. 177.

²² Nguyễn Mạnh Hùng (2013), *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr. 132.

²³ Nguyễn Trung Thành (2022), *Quyền tiếp cận thông tin trong TTHC ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, tr. 40.

²⁴ Vũ Thị Hòa (2007), “Về vấn đề xác định tư cách đương sự trong VAHC”, *Tạp chí TAND*, số 09, tr.04; Trần Kim Liễu (2011), *Tlđd* (19), tr.174; Nguyễn Thị Thủy, Hoàng Quốc Hồng (2012), *Giáo trình Luật TTHC Việt Nam*, Nxb. Giáo dục Việt Nam, Hà Nội, tr.74; Lê Thị Mỹ Thanh (2022), *Quyền của người khởi kiện trong giai đoạn xét xử sơ thẩm VAHC*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh, tr. 12.

*QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, việc lập danh sách cử tri đã thực hiện hành vi khởi kiện VAHC tại Tòa án có thẩm quyền và được Tòa án thụ lý vụ án*²⁵.

Trên phương diện lý luận, các khái niệm hiện hành về người khởi kiện đã thể hiện những dấu hiệu cơ bản của người khởi kiện trong TTHC Việt Nam với điểm chung về thành phần chủ thể và điều kiện về hành vi khởi kiện VAHC. Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân đã khởi kiện VAHC đến Tòa án có thẩm quyền. Sự khác biệt lớn giữa các khái niệm là dấu hiệu về phạm vi chủ thể có quyền khởi kiện VAHC. Trong đó, các khái niệm được tiếp cận dưới góc độ hành vi khởi kiện VAHC, dấu hiệu này không được thể hiện. Việc thiếu vắng dấu hiệu về phạm vi chủ thể có quyền khởi kiện VAHC dẫn đến khái niệm người khởi kiện thiếu rõ ràng, không phản ánh đầy đủ các đặc trưng của người khởi kiện trong TTHC, gây nhầm lẫn khi xác định người khởi kiện²⁶. Mặt khác, các khái niệm khẳng định người khởi kiện là “*người cho rằng*” quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm (hay xâm hại, vi phạm, tác động trực tiếp), trong khi pháp luật yêu cầu chủ thể khởi kiện có nghĩa vụ chứng minh quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện bị xâm phạm thông qua các tài liệu, chứng cứ cụ thể mà không phải từ sự suy đoán chủ quan²⁷. Ngoài ra, đa số các khái niệm được xây dựng gắn liền với đối tượng khởi kiện VAHC theo quy định của pháp luật tại thời điểm nghiên cứu, trong khi quy định này có xu hướng thay đổi theo từng giai đoạn nên dễ dẫn đến lạc hậu và thiếu tính khái quát khoa học.

Trên thế giới, các quốc gia có những quy định riêng về điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC. Đó có thể là người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước hoặc chủ thể khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công, bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước. Tuy nhiên, dù ở khía cạnh nào, chủ thể là người khởi kiện trong TTHC phải có quyền khởi kiện VAHC theo quy định của pháp luật. Ngoài ra, một trong những điều kiện để xác lập tư cách khởi kiện trong TTHC là hành vi khởi kiện VAHC. Người khởi kiện phải là chủ thể làm khởi động quá trình giải quyết VAHC thông qua hành vi khởi kiện đến Tòa án có thẩm quyền. Khi tham gia TTHC, người khởi kiện được pháp luật trao cho các quyền năng tố tụng cần thiết để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động

²⁵ Lê Việt Sơn (2013), “Bàn về người khởi kiện, người bị kiện trong VAHC”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 04, tr. 29 và Lê Thị Mơ (2014), *Người khởi kiện trong VAHC*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh, tr. 12-13.

²⁶ Lê Việt Sơn (2013), “Bàn về người khởi kiện, người bị kiện trong VAHC”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 04, tr. 29; Lê Thị Mơ (2014), *Người khởi kiện trong VAHC*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh, tr. 48; Nguyễn Thị Thủy (Chủ nhiệm) (2017), *Pháp luật TTHC với việc bảo đảm quyền con người theo Hiến pháp năm 2013*, Đề tài Nghiên cứu khoa học cấp cơ sở, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr.99 -100, Nguyễn Thị Hà (2017), *Xét xử sơ thẩm VAHC ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr. 84.

²⁷ Theo khoản 2 Điều 118 và điểm a khoản 1 Điều 123 Luật TTHC, Tòa án sẽ trả lại đơn khởi kiện trong trường hợp người khởi kiện không có quyền khởi kiện.

hành chính nhà nước. Trong mối quan hệ với các đương sự khác và bảo đảm tính khách quan, chính xác, hiệu quả của hoạt động xét xử VAHC, người khởi kiện phải thực hiện các nghĩa vụ theo quy định của pháp luật. Tổng thể các quyền và nghĩa vụ tố tụng được pháp luật quy định tạo nên địa vị pháp lý của người khởi kiện với tư cách là người tham gia tố tụng, đương sự và là chủ thể làm khởi động hoạt động TTHC. Mặt khác, là đương sự, người khởi kiện bình đẳng với các đương sự khác về quyền và nghĩa vụ tố tụng. Các yếu tố này tạo nên địa vị pháp lý độc lập của người khởi kiện trong TTHC.

Vì thế, có thể hiểu, *người khởi kiện trong TTHC là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC và có hành vi khởi kiện VAHC đến Tòa án có thẩm quyền nhằm yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các hoạt động hành chính nhà nước theo quy định của pháp luật, có các quyền và nghĩa vụ được pháp luật quy định và bình đẳng với các đương sự khác về quyền và nghĩa vụ trong TTHC.*

2.1.2. Đặc điểm của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Là đương sự và là chủ thể có địa vị pháp lý độc lập trong quan hệ pháp luật TTHC, người khởi kiện trong TTHC có những đặc điểm sau đây:

Thứ nhất, người khởi kiện trong TTHC là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC theo quy định của pháp luật

Quyền khởi kiện VAHC luôn được xem là cơ sở đầu tiên và quan trọng nhất để chủ thể trở thành người khởi kiện trong TTHC. Người khởi kiện phải là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC. Trong đó, giữa quyền khởi kiện và quyền, lợi ích trong quan hệ pháp luật nội dung luôn có mối liên hệ chặt chẽ với nhau. Thông thường, quyền và lợi ích trong quan hệ pháp luật có tranh chấp là đối tượng của quyền khởi kiện. Vì thế, “*Không có lợi ích, không có kiện tụng*” (No interest, no lawsuit) được xem là nguyên tắc chung cho các hoạt động tư pháp²⁸. Nếu không có quyền và lợi ích thì không có tư cách khởi kiện²⁹. Để được xác định là người khởi kiện trong TTHC, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải có các quyền và lợi ích được pháp luật bảo vệ. Ngoài ra, “*không ai có thể đưa đơn khởi kiện cơ quan công quyền chỉ vì hành vi bất hợp pháp của cơ quan đó mà phải chỉ ra rằng quyền lợi của mình – cái được gọi là quyền chủ quan theo pháp luật công có thể bị xâm hại do hành vi bất hợp pháp này*”³⁰. Do đó, tiêu chí quan trọng để chủ thể được xác định là người khởi kiện là phải có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm. Đó là

²⁸ Kuk Cho (2010), *Litigation in Korea*, Edward Elgar, UK, USA, p. 191; Nguyễn Hoàng Anh (2013), “Về “Quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong việc xác định tư cách người khởi kiện hành chính: Quan niệm trên thế giới và ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 8, tr. 10.

²⁹ David Stott, Alexandra Felix (1997), *Principles of Administrative law*, Cavendish Publishing Limited, p. 179; J. A. Jolowicz (2000), *On Civil Procedure*, Cambridge University Press, p. 97; Hilaire Barnett (2002), *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London, p. 571; Peter L. Strauss, Todd D. Rakoff, Cynthia R. Farina (2003), *Administrative law – cases and comments*, Foundation Press, New York, Tenth Edition, p. 1126; Ronald M. Levin, Jeffrey S. Lubbers (2017), *Administrative law and process in a nutshell*, West Academic Publishing, p. 221.

³⁰ Franz Reimer (2011), “Pháp điển hóa, kiểm soát, Châu Âu hóa: Hiện trạng của Luật Hành chính Đức”, *Tạp chí Luật học*, số 9 - Đặc san Tìm hiểu hệ thống pháp luật Cộng Hòa Liên bang Đức, tr. 6.

thuật ngữ “standing” trong tiếng Anh hoặc “locus standi” trong tiếng Latin. Tất cả nhằm ám chỉ một căn cứ mà theo đó người khởi kiện viện cớ rằng, quyền và lợi ích của mình bị tổn thương và do vậy phải nhờ cậy đến công lý³¹. Điều kiện này được xác lập nhằm bảo đảm hiệu lực của hoạt động hành chính nhà nước và năng lực xét xử VAHC. Nếu cho phép một cách tiếp cận rộng rãi cho tất cả các chủ thể không liên quan không chỉ tạo ra gánh nặng không đáng có cho Tòa án, mà còn làm trầm trọng thêm sự chậm trễ trong việc ra quyết định của cơ quan tư pháp và trì hoãn hoạt động hành chính nhà nước³². Giới hạn này nhằm tránh sự can thiệp không cần thiết vào quy trình quản lý bởi những người có mục tiêu không xác thực³³. Ngoài ra, quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm được xem là chìa khóa của cánh cửa Tòa án và những người sở hữu chìa khóa sẽ sở hữu quyền³⁴.

Bên cạnh đó, ở một số quốc gia, Nhà nước trao quyền cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện để bảo vệ lợi ích công hoặc bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước và những cá nhân hoặc tổ chức này cũng được xác định là người khởi kiện³⁵. Quyền này đề cập đến một tình huống trong đó người khởi kiện có ý định đại diện cho lợi ích công thay vì lợi ích của bất kỳ cá nhân cụ thể nào³⁶. Các học giả cho rằng, họ tham gia TTHC vì cảm thấy có trách nhiệm với lợi ích chung nên việc thực hiện quyền khởi kiện VAHC của các chủ thể này được gọi là “*sự vị tha*” (Altruistic)³⁷. Một số học giả đã sử dụng thuật ngữ “*người khởi kiện vì lý tưởng*” (Ideological plaintiffs) để phân biệt với người khởi kiện truyền thống³⁸. Đối với quyền khởi kiện VAHC được trao cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đó là các chủ thể thực hiện chức

³¹ Nguyễn Hoàng Anh (2013), “Về “Quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong việc xác định tư cách người khởi kiện hành chính: Quan niệm trên thế giới và ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 8, tr. 10.

³² David Stott, Alexandra Felix (1997), *Principles of Administrative law*, Cavendish Publishing Limited, p. 179; Ronald M. Levin, Jeffrey S. Lubbers (2017), *Administrative law and process in a nutshell*, West Academic Publishing, p. 221.

³³ Hilaire Barnett (2002), *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London, p. 571.

³⁴ Peter L. Strauss, Todd D. Rakoff, Cynthia R. Farina (2003), *Administrative law – cases and comments*, Foundation Press, New York, p. 1126.

³⁵ Theo quy định tại khoản 1 Điều 40 Bộ luật TTHC của Nga, khi được quy định trong Hiến pháp Liên bang, trong Bộ luật này và các luật liên bang khác, các cơ quan nhà nước, công chức, Cao ủy Nhân quyền Liên bang Nga, Ủy viên nhân quyền tại một tổ chức hợp thành của Liên bang Nga có thể khởi kiện ra Tòa án bảo vệ quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công chúng, lợi ích công. Theo quy định tại Điều 40 Bộ luật TTHC của Bồ Đào Nha, bên cạnh cá nhân, các hiệp hội và tổ chức bảo vệ lợi ích liên quan, cộng đồng địa phương có quyền tham gia theo quy định của pháp luật nhằm bảo vệ các giá trị và tài sản được Hiến pháp bảo vệ như sức khỏe cộng đồng, môi trường, đô thị, quy hoạch sử dụng đất, chất lượng cuộc sống, di sản văn hóa và tài sản của Nhà nước, các khu tự trị và cộng đồng địa phương. Tương tự, ở Hungary, theo quy định tại Điều 17 Bộ luật TTTAHC, người khởi kiện trong có thể là tổ chức phi Chính phủ đã thực hiện hoạt động đã đăng ký của mình để bảo vệ quyền cơ bản hoặc thực thi lợi ích công.

³⁶ Peter Cane (2011), *Administrative law*, Oxford University Press, p. 286.

³⁷ Alexander Blankenagel (1992), “The Concept of Subjective Rights as the Focal Point of German Administrative Law”, *Tel Aviv University Studies in Law*, (11), p. 94.

³⁸ Karl S. Coplan (2009), “Ideological Plaintiffs, Administrative Lawmaking, Standing and the Petition Clause”, *Me. L. Rev.*, (61), p. 381.

năng giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước, thay mặt Nhà nước bảo vệ các lợi ích công³⁹.

Bên cạnh phạm vi chủ thể có tư cách khởi kiện, quyền khởi kiện VAHC còn thể hiện qua đối tượng của quyền khởi kiện VAHC. Khác với quyền khởi kiện vụ án dân sự, có đối tượng của quyền khởi kiện là quyền lợi gắn với quan hệ pháp luật dân sự, hôn nhân, gia đình, thương mại, lao động⁴⁰, đối tượng của quyền khởi kiện VAHC là các hình thức của việc thực thi quyền hành pháp⁴¹. Đó là các sản phẩm cụ thể của hoạt động hành chính nhà nước. Tòa án chỉ có thẩm quyền xét xử theo thủ tục TTHC các hình thức được pháp luật quy định và được gọi là thẩm quyền xét xử hành chính theo loại việc. Thẩm quyền này có thể được các quốc gia quy định căn cứ vào chủ thể trong tranh chấp, bản chất luật được áp dụng, tính chất của quan hệ pháp luật hoặc liệt kê cụ thể các loại việc. Trong TTHC Việt Nam, người khởi kiện phải có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các khiếu kiện được quy định tại Điều 30 của Luật TTHC⁴².

Thứ hai, người khởi kiện là chủ thể có hành vi khởi kiện VAHC

Việc nhìn nhận hoạt động hành chính nhà nước có xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình hay không cũng như lựa chọn phương thức bảo vệ là ý chí chủ quan và quyền tự định đoạt của mỗi chủ thể. Hoạt động xét xử hành chính của Tòa án phát sinh từ nhu cầu của chính chủ thể có quyền khởi kiện VAHC. Tư cách người khởi kiện được xác lập cho chủ thể đã làm khởi động quá trình giải quyết VAHC thông qua hành vi khởi kiện.

Về nguyên tắc, chủ thể có quyền khởi kiện VAHC theo quy định của pháp luật là người thực hiện việc khởi kiện VAHC. Tuy nhiên, khởi kiện là hành vi pháp lý nên phải do chủ thể có năng lực hành vi TTHC đầy đủ thực hiện. Trong trường hợp người có quyền khởi kiện VAHC được pháp luật trực tiếp quy định nhưng không có năng lực hành vi TTHC đầy đủ hoặc là cơ quan, tổ chức, việc khởi kiện sẽ được thực hiện thông qua người đại diện theo pháp luật. Ở một số quốc gia, người khởi kiện có quyền ủy

³⁹ Weijun Wu, Qian Tan (2017), “Establishment of Plaintiff Qualification of Administrative Public Interest Litigation in China”, *International Conference on Contemporary Education, Social Sciences and Humanities, Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, volume 124, p. 1045 - 1046.

⁴⁰ Trần Anh Tuấn (2008), “Quyền khởi kiện và việc xác định tư cách tham gia tố tụng”, *Tạp chí TAND*, số 23, tr. 12.

⁴¹ Nguyễn Mạnh Hùng (2015), *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 31.

⁴² Theo quy định tại Điều 30 của Luật TTHC, các khiếu kiện thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án bao gồm:

1. QĐHC, HVHC (trừ QĐHC, HVHC trừ QĐHC, HVHC thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao theo quy định của pháp luật; quyết định, hành vi của Tòa án trong việc áp dụng biện pháp xử lý hành chính, xử lý hành vi cản trở hoạt động tố tụng; QĐHC, HVHC mang tính nội bộ của cơ quan, tổ chức);
2. Khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức giữ chức vụ dưới Thứ trưởng và dưới tương đương Thứ trưởng;
3. Quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước;
4. Danh sách cử tri.

quyền cho chủ thể khác thực hiện việc khởi kiện VAHC hoặc thông qua người khác⁴³. Tuy nhiên, dù hành vi khởi kiện do người khởi kiện thực hiện hay thông qua người khác thì đều xuất phát từ quyền năng pháp lý được pháp luật trao trực tiếp cho người khởi kiện. Vì thế, người khởi kiện là người có hành vi khởi kiện VAHC đến Tòa án có thẩm quyền. Hành vi này có thể do chính người khởi kiện thực hiện hoặc được thực hiện thông qua người đại diện hợp pháp.

Trong hoạt động hành chính nhà nước, các QĐHC, HVHC có thể cùng xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhiều người và các chủ thể này đều có quyền khởi kiện VAHC đến Tòa án. Vì những lý do khác nhau, không phải tất cả những người có quyền khởi kiện đều thực hiện việc khởi kiện. Tư cách người khởi kiện chỉ được xác lập cho chủ thể đã khởi kiện VAHC ra Tòa án. Những người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm trong quan hệ pháp luật có tranh chấp nhưng đã không khởi kiện có thể được xác định là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong VAHC. Chủ thể này có thể đưa ra yêu cầu độc lập hoặc tham gia cùng với các đương sự khác. Trong trường hợp người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đưa ra yêu cầu độc lập, nếu trong quá trình giải quyết VAHC, người khởi kiện rút toàn bộ yêu cầu khởi kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập không rút yêu cầu, họ sẽ trở thành người khởi kiện. Tuy nhiên, bản chất của khởi kiện là việc yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền lợi khi quyền lợi này được cho rằng có tranh chấp hay vi phạm⁴⁴. Vì thế, trong trường hợp này, mặc dù không phải là người làm phát sinh VAHC nhưng người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập đã “*khởi kiện*” yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm.

Thứ ba, tư cách người khởi kiện trong TTHC do Tòa án xác định khi thụ lý vụ án

Khởi kiện VAHC là quyền tự định đoạt của chủ thể có quyền khởi kiện, tuy nhiên, người có quyền khởi kiện không thể tự xác lập nên tư cách tham gia tố tụng của mình. Xác định tư cách người khởi kiện trong TTHC là hoạt động do Tòa án tiến hành, gắn liền với chức năng, nhiệm vụ của Tòa án trong giải quyết VAHC. Là cơ quan tiến hành tố tụng, Tòa án có trách nhiệm xem xét các điều kiện khởi kiện, thực hiện thủ tục thụ lý, xác định thành phần, tư cách người tham gia tố tụng và tiến hành thủ tục giải quyết VAHC. Do đó, tư cách người khởi kiện nói riêng và các đương sự nói chung chính thức được xác lập khi Tòa án thụ lý vụ án. Kể từ thời điểm này, chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC sẽ được hưởng các quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ tố tụng được pháp luật quy định.

Để được Tòa án thụ lý, chủ thể khởi kiện phải đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật. Mỗi quốc gia với các điều kiện kinh tế - xã hội, quan điểm pháp lý

⁴³ Theo khoản 4 Điều 189 Luật Tranh chấp hành chính của Latvia, Điều 125 Bộ luật TTHC của Nga.

⁴⁴ Nguyễn Thị Hương (2019), *Khởi kiện và thụ lý vụ án dân sự*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr. 31.

riêng nên điều kiện thụ lý vụ án được quy định là khác nhau. Nếu như ở Pháp đó là các điều kiện về thời hiệu, năng lực và lợi ích khởi kiện của người khởi kiện⁴⁵, thì ở Đức, chủ thể khởi kiện phải đáp ứng các điều kiện tương ứng với từng loại đơn khởi kiện⁴⁶. Ở Việt Nam, điều kiện thụ lý vụ án không được pháp luật TTHC trực tiếp quy định. Tòa án sẽ thụ lý VAHC nếu vụ việc không thuộc trường hợp chuyển đơn khởi kiện⁴⁷ hoặc trả lại đơn khởi kiện⁴⁸.

Thứ tư, người khởi kiện chủ yếu là đối tượng bị quản lý trong hoạt động hành chính nhà nước và điều này chi phối đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC

Trong quá trình thực hiện hoạt động hành chính nhà nước, chủ thể quản lý thông qua các hình thức như QĐHC, HVHC để đảm bảo trật tự, an toàn xã hội, tạo tiền đề cho xã hội phát triển công bằng, ổn định. Các quyết định, hành vi này tác động lên khách thể quản lý. Đó là hoạt động của con người hoặc cơ quan, tổ chức của con người (còn gọi là hoạt động bị quản lý hoặc hoạt động của đối tượng bị quản lý)⁴⁹. Do đó, chủ thể chịu ảnh hưởng trực tiếp và chủ yếu từ hoạt động hành chính nhà nước là đối tượng bị quản lý. Trong trường hợp đối tượng bị quản lý không đồng tình với hoạt động hành chính nhà nước và khởi kiện, chủ thể này sẽ trở thành người khởi kiện trong TTHC khi vụ việc được Tòa án thụ lý giải quyết. Vì thế, người khởi kiện được nhận định luôn có vị thế xã hội “yếu thế” hơn bên bị kiện⁵⁰ và điều này chi phối đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC.

Là chủ thể mang quyền lực nhà nước và đơn phương có các QĐHC, HVHC bị khởi kiện, trong quá trình tham gia TTHC, người bị kiện hoàn toàn có lợi thế hơn so với người khởi kiện khi thực hiện một số quyền và nghĩa vụ tố tụng quan trọng. Trong đó, tài liệu, chứng cứ là yếu tố có vai trò quyết định trong việc chứng minh tính có căn cứ của yêu cầu khởi kiện và tính hợp pháp của các đối tượng khởi kiện VAHC. Là người có thẩm quyền ban hành các quyết định, thực hiện các hành vi bị khởi kiện, người bị kiện phải có đầy đủ căn cứ cho các hoạt động của mình. Bên cạnh đó, những tài liệu, chứng cứ quan trọng liên quan đến VAHC hầu hết thuộc sự quản lý, lưu giữ của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Vì thế, so với người bị kiện, việc tiếp cận các tài liệu, chứng cứ đối với người khởi kiện sẽ khó khăn hơn. Ngoài ra,

⁴⁵ Martine Lombard và Gilles Dumont (2007), *Pháp luật hành chính Cộng hòa Pháp*, Nxb. Tư pháp, tr. 604.

⁴⁶ Roland Fritz (2011), “Hệ thống tài phán hành chính của Cộng hoà Liên bang Đức”, *Tạp chí Luật học*, Đặc san số 09, tr. 17.

⁴⁷ Theo điểm c khoản 3 Điều 121 của Luật TTHC năm 2015.

⁴⁸ Theo khoản 1 Điều 123 của Luật TTHC năm 2015.

⁴⁹ Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 13.

⁵⁰ Đặng Công Cường (2014), *Vai trò của Tòa án trong việc bảo vệ quyền con người ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, trường Đại học Luật Hà Nội, tr. 101; Nguyễn Danh Tú (2013), *Giải quyết khiếu kiện hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.33

là chủ thể quản lý, người bị kiện không chỉ là người nắm vững các quy định pháp luật liên quan đến đối tượng khởi kiện VAHC mà còn có thể được sự hỗ trợ về mặt pháp lý từ nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân khác nhau. Trong khi đó, đa phần người khởi kiện không có sự am hiểu về các quy định pháp luật, đặc biệt là các quy định về quản lý nhà nước cũng như thiếu kỹ năng, kinh nghiệm tham gia tố tụng. Điều này ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền, nghĩa vụ tố tụng và hiệu quả bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC.

Thứ năm, người khởi kiện là chủ thể có quyền quyết định và tự định đoạt liên quan đến việc giải quyết VAHC

Là người có quyền khởi kiện và làm phát sinh quá trình giải quyết VAHC, trong những người tham gia tố tụng, người khởi kiện là chủ thể có quyền quyết định và tự định đoạt liên quan việc giải quyết vụ án. Bên cạnh quyết định việc khởi kiện, người khởi kiện có quyền quyết định về yêu cầu khởi kiện. Tòa án chủ yếu xem xét, giải quyết trong phạm vi yêu cầu khởi kiện. Khi người khởi kiện thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện có thể làm thay đổi nội dung và phạm vi xét xử của Tòa án. Ngoài ra, người khởi kiện có thể làm chấm dứt quá trình giải quyết VAHC thông qua việc rút đơn khởi kiện. Trừ những trường hợp do yếu tố khách quan, do lỗi từ chính người khởi kiện hoặc sai lầm của Tòa án trong việc thụ lý vụ án, chỉ khi người khởi kiện quyết định rút đơn khởi kiện, Tòa án mới có thể đình chỉ việc giải quyết VAHC. Trong TTHC, người bị không có quyền đưa ra yêu cầu phản tố hoặc chủ động làm chấm dứt hoạt động tố tụng. Ngay cả trong trường hợp người bị kiện sửa đổi, hủy bỏ quyết định hoặc dừng, khắc phục hành vi bị khởi kiện, Tòa án chỉ đình chỉ giải quyết vụ án nếu người khởi kiện đồng ý rút đơn khởi kiện.

Xuất phát từ tính chất của quan hệ pháp luật hành chính, phạm vi quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong TTHC có những giới hạn nhất định. Nataliya Bocharova cho rằng “*quyền tự định đoạt trong TTHC chỉ có thể được mô tả về mặt tố tụng*”⁵¹. Do đó, quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong TTHC được nhận định là “*không có tính chất tuyệt đối như trong tố tụng dân sự*”⁵². Người khởi kiện chỉ có thể quyết định và tự định đoạt ở khía cạnh tố tụng như đưa ra yêu cầu khởi kiện, thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu khởi kiện và thực hiện các quyền tố tụng được pháp luật quy định. Người khởi kiện không có quyền thỏa thuận, thương lượng với người bị kiện về đối tượng khởi kiện trên nguyên tắc bình đẳng, tự nguyện như nguyên đơn trong tố tụng dân sự.

⁵¹ Nataliya Bocharova (2016), “Party autonomy in administrative (Judicial) Proceedings”, *BRICS Law Journal*, p. 157.

⁵² Nguyễn Quang Hiền (2013), “Nguyên tắc “quyền tự định đoạt và tự định đoạt của đương sự” trong tố tụng dân sự, TTHC”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 17, tr. 28-30.

2.2. Vị trí và vai trò của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

2.2.1. Vị trí của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Người khởi kiện trong TTHC không chỉ xuất hiện như một đương sự thông thường mà còn là chủ thể trung tâm của toàn bộ quá trình tố tụng, là nhân tố không thể thiếu trong việc hiện thực hóa chức năng kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án và có vị trí đặc biệt trong mối quan hệ với người bị kiện. Vì thế, việc làm rõ vị trí của người khởi kiện có ý nghĩa quan trọng trong việc nhận diện vai trò của người khởi kiện, giúp đánh giá mức độ bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp. Vị trí của người khởi kiện được nhìn nhận trên ba phương diện: trong cơ chế TTHC, trong cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính và trong mối quan hệ với người bị kiện. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, trong cơ chế TTHC, người khởi kiện giữ vị trí trung tâm

Người khởi kiện không chỉ là chủ thể khởi động quá trình tố tụng mà còn định hướng quá trình giải quyết VAHC và là chủ thể trung tâm trong việc hình thành tư cách tham gia tố tụng của những đương sự khác trong TTHC.

Một là, là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC, người khởi kiện làm phát sinh cơ chế TTHC thông qua hành vi khởi kiện VAHC. Tòa án chỉ xét xử khi có yêu cầu khởi kiện. Yêu cầu khởi kiện là nguyên nhân và là mục đích của toàn bộ quá trình tố tụng tại Tòa án. Khi yêu cầu khởi kiện không còn, toàn bộ quá trình TTHC phải chấm dứt. Không chỉ dừng lại ở việc khởi phát hoạt động tố tụng, người khởi kiện còn định hướng quá trình giải quyết VAHC. Người khởi kiện có quyền quyết định về nội dung, phạm vi yêu cầu khởi kiện, thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện theo quy định của pháp luật. Phạm vi xét xử của Tòa án về nguyên tắc bị giới hạn bởi yêu cầu của người khởi kiện. Do đó, ý chí của người khởi kiện giữ vai trò định hình thẩm quyền xét xử VAHC của Tòa án, từ đối tượng xét xử cho đến các vấn đề cần được chứng minh và phạm vi đưa ra phán quyết của Tòa án.

Hai là, trong mối quan hệ với các đương sự khác, người khởi kiện giữ vị trí là chủ thể trung tâm trong việc hình thành tư cách tham gia tố tụng của các chủ thể này. Các đương sự khác tham gia tố tụng một cách bị động và phụ thuộc vào yêu cầu khởi kiện. Nội dung yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện sẽ quyết định thành phần, tư cách các đương sự trong VAHC.

Trong quá trình thực hiện hoạt động quản lý nhà nước, cơ quan nhà nước, những người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước với tư cách chủ thể quản lý có thể đơn phương ban hành các QĐHC, thực hiện HVHC có tính chất bắt buộc thi hành đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Khi đối tượng bị tác động từ các quyết định, hành vi này thực hiện quyền khởi kiện VAHC ra Tòa án và vụ án được Tòa án thụ lý, chủ thể quản lý sẽ trở thành người bị kiện. Đó là cơ quan, tổ chức, cá nhân có các quyết

định, hành vi bị khởi kiện. Do đó, việc khởi kiện VAHC là cơ sở hình thành tư cách người bị kiện và đối tượng khởi kiện sẽ quyết định thành phần người bị kiện trong VAHC. Trong trường hợp việc giải quyết yêu cầu khởi kiện liên quan đến quyền, nghĩa vụ của các chủ thể khác sẽ phát sinh tư cách người có quyền lợi, nghĩa vụ. Đó là cơ quan, tổ chức, cá nhân tuy không khởi kiện, không bị kiện, nhưng việc giải quyết VAHC có liên quan đến quyền lợi, nghĩa vụ của họ. Trong trường hợp người khởi kiện thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện có thể phát sinh thêm người bị kiện hoặc người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan. Khi người khởi kiện rút yêu cầu khởi kiện sẽ làm chấm dứt tư cách tố tụng của người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan hoặc cũng có thể là căn cứ làm thay đổi địa vị tố tụng của người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong VAHC. Đó là trường hợp người khởi kiện rút toàn bộ yêu cầu khởi kiện nhưng người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập không rút yêu cầu độc lập, khi đó, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan sẽ trở thành người khởi kiện⁵³. Vì thế, người khởi kiện giữ vị trí là chủ thể trung tâm trong việc hình thành tư cách các đương sự khác trong TTHC.

Thứ hai, trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, người khởi kiện là chủ thể khởi động cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp, định hướng phạm vi và mức độ kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động hành chính nhà nước

Trong các hoạt động của nhà nước, hành chính nhà nước là hoạt động tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của mọi tầng lớp nhân dân, luôn có khả năng dẫn đến lạm quyền nên cần phải được kiểm soát. Xét xử của Tòa án được xem là “*chốt chặn cuối cùng của sự kiểm soát quyền lực nhà nước*”⁵⁴. Tuy vậy, so với hoạt động lập pháp và hành pháp, Tòa án thụ động hơn, chỉ hoạt động khi nào có vi phạm pháp luật hay tranh chấp xảy ra cần giải quyết bằng thủ tục tư pháp⁵⁵. Tòa án không có chức năng trực tiếp kiểm soát quyền hành pháp mà hoạt động kiểm soát của Tòa án có tính chất gián tiếp thông qua việc giải quyết các VAHC⁵⁶. Tòa án chỉ có quyền kiểm soát đối với quyền lực hành chính khi phát sinh tranh chấp hành chính và tranh chấp này phải được các chủ thể yêu cầu Tòa án giải quyết. Là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC, thông qua hành vi khởi kiện VAHC, người khởi kiện làm khởi động cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án. Đây là điều kiện thiết yếu để Tòa án thực hiện thẩm quyền xem xét, phán quyết về tính hợp pháp của các QĐHC, HVHC của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực thi quyền lực hành chính; buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân công quyền phải bồi thường thiệt hại do quyết định, hành vi trái pháp luật gây ra và kiến nghị chủ

⁵³ Theo khoản 1 Điều 173 Luật TTHC.

⁵⁴ Nguyễn Đăng Dung (2017), *Kiểm soát quyền lực nhà nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 506.

⁵⁵ Nguyễn Văn Quyền, Nguyễn Tất Viễn (2018), *Quyền tư pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam từ lý luận đến thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 18.

⁵⁶ Phạm Hồng Thái, Bùi Tiến Đạt (Đồng Chủ biên) (2023), *Tổ chức và thực hiện quyền hành pháp trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr. 369, 370.

thể có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình thực hiện quyền lực hành chính.

Bên cạnh việc khởi động cơ chế kiểm soát, người khởi kiện là chủ thể định hướng phạm vi và mức độ kiểm soát đối với quyền lực hành chính bằng tư pháp. Trong đó, đối tượng khởi kiện VAHC sẽ quyết định phạm vi kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động hành chính nhà nước cụ thể. Thông thường, Tòa án chỉ có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của các đối tượng khởi kiện VAHC. Ngoài ra, nội dung yêu cầu khởi kiện giới hạn mức độ kiểm soát của Tòa án. Các yêu cầu khởi kiện như hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC; tuyên bố HVHC là trái pháp luật; buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; buộc cơ quan, tổ chức bồi thường thiệt hại do các quyết định, hành vi trái pháp luật gây ra... là khuôn khổ để Tòa án triển khai hoạt động xét xử và đưa ra các quyết định cụ thể đối với các đối tượng khởi kiện cũng như việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Tòa án không có quyền tùy nghi kiểm soát mọi hoạt động hành chính nhà nước khi giải quyết VAHC, trừ những trường hợp ngoại lệ được pháp luật quy định để bảo đảm giải quyết toàn diện vụ án. Vì thế, nội dung và phạm vi kiểm soát của Tòa án phần lớn phụ thuộc vào yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện.

Thứ ba, trong mối quan hệ với người bị kiện, người khởi kiện là chủ thể đối trọng và bất cân xứng về vị thế với người bị kiện trong TTHC

Trong TTHC, người bị kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ban hành các QĐHC hoặc thực hiện các HVHC bị khởi kiện. Trong khi đó, người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân bị tác động bởi các quyết định, hành vi này và thực hiện quyền khởi kiện VAHC. Nếu như người bị kiện là chủ thể thực hiện quyền lực công, người khởi kiện là chủ thể sử dụng quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ việc thực hiện quyền lực này. Khi tham gia tố tụng, người bị kiện phải chứng minh tính hợp pháp của quyết định, hành vi bị khởi kiện. Ngược lại, người khởi kiện phải chứng minh các quyết định, hành vi đó là trái pháp luật. Vì thế, người khởi kiện có mối quan hệ đối trọng với người bị kiện trong TTHC.

Trong quan hệ với người bị kiện, người khởi kiện thường ở vào vị thế bất cân xứng do sự khác biệt về quyền lực nhà nước, điều kiện chứng minh và năng lực bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Là người có thẩm quyền ban hành các QĐHC, thực hiện HVHC bị khởi kiện, người bị kiện phải có đầy đủ căn cứ chứng minh cho các hoạt động của mình là hợp pháp. Bên cạnh đó, những tài liệu, chứng cứ quan trọng liên quan đến VAHC hầu hết thuộc sự quản lý, lưu giữ của chính người bị kiện hoặc cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước. Mặc dù hiện nay pháp luật TTHC quy định về nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền, tuy nhiên, so với người bị kiện, việc tiếp cận các tài liệu, chứng cứ đối với người

khởi kiện gặp nhiều khó khăn. Ngoài ra, là người có các QĐHC, HVHC bị khởi kiện, người bị kiện phải nắm vững các quy định pháp luật liên quan đến đối tượng khởi kiện VAHC. Hơn hết, là chủ thể quản lý nhà nước, người bị kiện có thể sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức trong cơ quan mình với kiến thức pháp luật và trình độ chuyên môn vững vàng làm người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Ngược lại, người khởi kiện chỉ là cá nhân, tổ chức “*bắt buộc dĩ mới phải tham gia tố tụng nên sẽ không thể có được những điều kiện và các yếu tố trên*”⁵⁷. Để có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, người khởi kiện phải nhờ luật sư hoặc người khác theo quy định của pháp luật. Ngoại trừ thuộc trường hợp được trợ giúp pháp lý, đối với đa số người khởi kiện, việc nhờ người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp đòi hỏi họ phải có điều kiện về tài chính nhất định. Chính vì thế, người khởi kiện thường yếu thế hơn so với người bị kiện khi tham gia TTHC.

2.2.2. Vai trò của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Người khởi kiện trong TTHC có vai trò quan trọng trên nhiều phương diện khác nhau.

Thứ nhất, người khởi kiện là chủ thể làm phát sinh, chấm dứt hoạt động xét xử hành chính của Tòa án

Là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC, khi người khởi kiện yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước sẽ làm khởi động quá trình giải quyết VAHC. Người khởi kiện có thể được xem là nhân tố gắn kết thẩm quyền của Tòa án được pháp luật xác lập với việc thực hiện thẩm quyền trên thực tế. Hành vi khởi kiện của người khởi kiện là điều kiện để Tòa án nhân danh Nhà nước giải quyết VAHC. Đây là bước khởi đầu thiết yếu để Tòa án tiến hành các hoạt động tố tụng bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước và kiểm soát việc thực hiện quyền hành pháp. Ngoài ra, người khởi kiện có thể làm chấm dứt hoạt động xét xử hành chính của Tòa án thông qua việc rút đơn khởi kiện. Mặc dù hành vi rút đơn khởi kiện không là căn cứ duy nhất để Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án và không phải trong mọi trường hợp Tòa án đều đình chỉ giải quyết vụ án khi người khởi kiện rút đơn. Tuy nhiên, trong những người tham gia tố tụng, chỉ người khởi kiện mới có thể chủ động quyết định chấm dứt hoạt động tố tụng của Tòa án.

Thứ hai, hiệu quả tham gia tố tụng của người khởi kiện ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả giải quyết VAHC của Tòa án

Giải quyết VAHC là chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Tòa án. Để có thể đưa ra các phán quyết về VAHC được khách quan, công bằng, đúng pháp luật, chủ thể tiến hành tố tụng phải thực hiện rất nhiều hoạt động khác nhau như xem xét đơn khởi kiện, thực hiện thủ tục thụ lý vụ án, lập hồ sơ vụ án, nghiên cứu hồ sơ vụ án, ra các quyết

⁵⁷ Nguyễn Thị Hương (2019), *Tlđđ* (44), tr. 67 - 68.

định, tổ chức phiên họp, tổ chức phiên tòa giải quyết vụ án... Trong đó, nhiều hoạt động chỉ có thể được tiến hành một cách thuận lợi, kịp thời, chính xác nếu người khởi kiện có sự hợp tác, hiểu biết pháp luật và kỹ năng tham gia tố tụng tốt. Khi người khởi kiện chấp hành nghiêm chỉnh các quyết định, yêu cầu của chủ thể tiến hành tố tụng cũng như thực hiện đầy đủ, hiệu quả các quyền và nghĩa vụ tố tụng của mình sẽ giúp cho quá trình tố tụng được tiến hành nhanh chóng, thuận lợi. Vì thế, người khởi kiện là nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả giải quyết VAHC của Tòa án.

Thứ ba, sự tham gia của người khởi kiện thể hiện việc thực hiện dân chủ trong đời sống xã hội và trách nhiệm của Nhà nước trước công dân trong Nhà nước pháp quyền

Khi phát sinh tranh chấp hành chính giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền, cá nhân, tổ chức có quyền lựa chọn các phương thức được pháp luật quy định để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Hiện nay, đối tượng bị quản lý hoàn toàn có quyền lựa chọn khiếu nại hành chính hoặc khởi kiện VAHC ra Tòa án. Sau khi đã khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, cá nhân, tổ chức vẫn có quyền khởi kiện vụ án đến Tòa án có thẩm quyền trong trường hợp không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại hoặc đã hết thời hạn theo quy định của pháp luật mà khiếu nại vẫn không được giải quyết⁵⁸. Do đó, việc thực hiện quyền khởi kiện của người khởi kiện thể hiện sự tự do định đoạt về cơ chế bảo vệ khi quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước. Ngoài ra, người khởi kiện có quyền chủ động việc đưa ra yêu cầu khởi kiện của mình, thay đổi, bổ sung và rút yêu cầu khởi kiện, đối thoại với người bị kiện về nội dung khởi kiện. Đặc biệt, nếu quan hệ hành chính là sự bất bình đẳng giữa chủ thể quản lý và đối tượng bị quản lý, trong TTHC, giữa người khởi kiện và người bị kiện bình đẳng về quyền và nghĩa vụ. Chính vì thế, sự tham gia của người khởi kiện vào quan hệ pháp luật TTHC thể hiện việc thực hiện dân chủ trong đời sống xã hội nói chung và TTHC nói riêng.

Ngoài ra, sự tham gia của người khởi kiện vào quan hệ pháp luật TTHC thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trước công dân trong Nhà nước pháp quyền. Trong Nhà nước pháp quyền, Nhà nước và công dân đều phải làm tròn bổn phận của mình trước pháp luật. Công dân phải chịu trách nhiệm trước Nhà nước về hành vi vi phạm pháp luật của mình, ngược lại, Nhà nước cũng phải chịu trách nhiệm trước công dân về các hoạt động của Nhà nước. Trong mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, khi có hoạt động hành chính nhà nước trái pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình, công dân có quyền buộc các chủ thể quản lý phải chịu trách nhiệm. Chế độ pháp quyền cho phép mọi người dân dựa vào các quy định của pháp luật, nhất là các quy định về thủ tục tố

⁵⁸ Theo Điều 115 Luật TTHC.

tụng để khiếu nại hoặc phản ứng với các quyết định của cơ quan và viên chức nhà nước⁵⁹. Trong Nhà nước pháp quyền, người dân có quyền thách thức các quyết định của Nhà nước thông qua việc thực thi quyền khiếu nại, khiếu kiện, tố cáo các hành vi công quyền vi phạm pháp luật, xâm phạm đến các quyền và lợi ích của công dân⁶⁰. Thực hiện quyền khởi kiện VAHC tại Tòa án được xem là cơ chế hữu hiệu để công dân buộc chủ thể quản lý phải chịu trách nhiệm về hoạt động hành chính nhà nước. Trong cơ chế này, công dân là người khởi kiện và Nhà nước trở thành người bị kiện. Vì thế, sự tham gia của người khởi kiện trong TTHC phản ánh rõ nét mối quan hệ trách nhiệm pháp lý qua lại giữa Nhà nước và công dân trong Nhà nước pháp quyền.

Thứ tư, sự tham gia của người khởi kiện trong TTHC củng cố niềm tin của người dân vào hoạt động hành chính nhà nước và góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả quản lý nhà nước

Người khởi kiện đại diện cho các đối tượng bị quản lý có sự phản kháng đối với hoạt động hành chính nhà nước. Đó là ý chí chủ quan từ phía cá nhân, tổ chức nên nhận định về QĐHC, HVHC bị khởi kiện có thể thiếu chính xác, khách quan. Khi tham gia vào quá trình giải quyết VAHC, yêu cầu của người khởi kiện và tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện sẽ được xem xét, đánh giá, làm rõ bởi các chủ thể tiến hành và tham gia tố tụng. Thực tiễn cho thấy rất nhiều trường hợp người khởi kiện do hiểu biết pháp luật còn hạn chế dẫn đến nhận thức sai về đối tượng khởi kiện. Tại phiên tòa, các yêu cầu, tài liệu, chứng cứ được xem xét, đánh giá một cách công khai và Hội đồng xét xử sẽ phân tích, giải thích các quy định pháp luật liên quan. Những hoạt động này không chỉ giúp cho người khởi kiện mà còn tạo điều kiện cho những người tham dự phiên tòa có cơ hội được hiểu biết một cách chính xác, đầy đủ, chi tiết các quy định pháp luật, từ đó, củng cố niềm tin của người dân vào hoạt động hành chính nhà nước nói riêng và chính sách, pháp luật nói chung của Nhà nước.

Ngoài ra, việc thực hiện quyền khởi kiện VAHC của người khởi kiện đặt ra cho chủ thể quản lý trách nhiệm phải xem xét cẩn trọng trước khi ban hành QĐHC, thực hiện HVHC. Bởi lẽ, trên cơ sở yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện, Tòa án sẽ xem xét tính hợp pháp của quyết định, hành vi bị khởi kiện. Trong trường hợp các quyết định, hành vi này là không hợp pháp, Tòa án có thẩm quyền hủy QĐHC, tuyên HVHC là trái pháp luật và có thể kiến nghị với quan nhà nước hoặc người đứng đầu cơ quan nhà nước xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước⁶¹. Trong quá trình giải quyết VAHC, thông qua việc thực hiện các quyền tố tụng của người khởi kiện như cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ, đối thoại, hỏi, tranh

⁵⁹ Đào Trí Úc (2015), *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 99

⁶⁰ Phan Thanh Hà (Chủ biên) (2023), *Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, tr. 175.

⁶¹ Theo khoản 2 Điều 193 Luật TTHC.

luận..., chủ thể quản lý có thể phát hiện ra những hạn chế, bất cập, thiếu sót trong quy định của pháp luật cũng như quy trình quản lý, từ đó có những giải pháp sửa chữa, khắc phục kịp thời, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả quản lý nhà nước.

2.3. Cơ sở lý thuyết và nội dung pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính

2.3.1. Cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Là một bộ phận trong hệ thống pháp luật TTHC, pháp luật về người khởi kiện là tổng thể các quy phạm điều chỉnh những quan hệ phát sinh trong quá trình tham gia TTHC của người khởi kiện. Pháp luật về người khởi kiện không chỉ cung cấp phương tiện pháp lý hữu hiệu để người khởi kiện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong TTHC mà còn tạo tiền đề quan trọng để Tòa án giải quyết kịp thời, khách quan, chính xác VAHC và thực thi chức năng kiểm soát quyền lực hành chính nhà nước bằng con đường tư pháp. Để có thể thực hiện hiệu quả những mục tiêu trên, việc xây dựng các quy định về người khởi kiện trong TTHC cần được thiết lập dựa trên các cơ sở lý thuyết sau đây:

Thứ nhất, lý thuyết về bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể bị xâm phạm

Quyền và lợi ích là những phạm trù gắn liền với sự tồn tại của mỗi chủ thể trong xã hội và luôn có nguy cơ bị xâm phạm. Các QĐHC, HVHC được chủ thể quản lý ban hành, thực hiện nhằm đảm bảo trật tự, an toàn xã hội, tạo tiền đề cho xã hội phát triển công bằng, ổn định nhưng luôn có khả năng dẫn đến lạm quyền và xuất hiện sự phản kháng từ các đối tượng bị quản lý. Vì thế, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước là nhu cầu khách quan và thiết yếu của đối tượng bị quản lý. Ngoài ra, quyền và lợi ích của các chủ thể có tác động đến sự phát triển của xã hội nên ở các mức độ khác nhau, Nhà nước phải bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp đó khi bị xâm phạm. Bởi lẽ, “*nếu không có một thiết chế công giải quyết các tranh chấp giữa các bên với nhau, giữa tư nhân với tư nhân, giữa nhà nước với tư nhân thì giải pháp của những người tìm kiếm sự công bằng có thể là sự trả thù*”⁶². Sự ra đời của phương thức giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp tại Tòa án được xem là “*phương thức tối ưu và tích cực nhằm chống lại các biểu hiện vi phạm pháp luật gây xâm hại đến quyền con người, quyền, lợi ích và tự do của công dân từ phía các cơ quan nhà nước đặc biệt là cơ quan hành pháp*”⁶³. Phương thức này không thể thiếu người khởi kiện, chủ thể có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước và có nhu cầu được Tòa án bảo vệ. Trong quá trình giải quyết VAHC, người khởi kiện hoàn toàn chủ động trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Họ phải thực hiện các hoạt động nhằm chứng minh cho yêu cầu khởi

⁶² Nguyễn Đăng Dung (2010), *Hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr. 196.

⁶³ Nguyễn Thanh Bình (2003), *Thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính*, Luận án tiến sĩ luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội, tr. 49.

kiện là có căn cứ và hợp pháp. Các hoạt động này có ý nghĩa quan trọng trong việc ra phán quyết của Tòa án về việc giải quyết VAHC.

Bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm là mục đích tiên quyết làm xuất hiện chế định người khởi kiện trong pháp luật TTHC, đồng thời chi phối các tiêu chí xác định chủ thể này khi xây dựng pháp luật về người khởi kiện. Do đó, việc xây dựng các quy định về người khởi kiện trước hết phải xuất phát từ yêu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm. Pháp luật TTHC phải tạo điều kiện thuận lợi để cá nhân, tổ chức thực hiện quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Đồng thời, các quy định về điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC phải cụ thể, hợp lý, đầy đủ. Ngoài ra, hiệu quả của cơ chế bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước bằng con đường tư pháp được phản ánh qua sự tham gia tố tụng của người khởi kiện. Để người khởi kiện tham gia hiệu quả vào hoạt động tố tụng, pháp luật phải quy định hợp lý, khoa học các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện và cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ này trên thực tế.

Thứ hai, lý thuyết về kiểm soát quyền lực nhà nước

Kiểm soát quyền lực nhà nước là một đòi hỏi tất yếu khách quan để phòng ngừa và ngăn chặn sự lạm quyền, tha hóa cũng như tính tùy tiện trong tổ chức và thực thi quyền lực. Đặc biệt, trong cơ cấu quyền lực nhà nước, hành pháp nói chung và hành chính nhà nước nói riêng giữ vai trò quyết định trong việc hiện thực hóa pháp luật, trực tiếp tác động đến mọi mặt của đời sống xã hội. Xuất phát từ nhu cầu vận hành của nền hành chính, Nhà nước luôn dành cho hệ thống này quyền tùy nghi định đoạt trong khuôn khổ pháp luật nên đây là hoạt động “*dễ có nguy cơ lạm quyền*”⁶⁴. Vì thế, kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước là tất yếu nhằm ngăn chặn sự lạm quyền, tha hóa, tùy tiện của quyền lực hành chính. Kiểm soát hoạt động hành chính nhà nước được thực hiện bởi nhiều phương thức khác nhau, trong các phương thức này, kiểm soát của tư pháp có ý nghĩa đặc biệt quan trọng. Trong đó, thiết chế Tòa án hành chính được nhận định là “*biểu hiện sinh động nhất của việc Tòa án kiểm soát các cơ quan hành pháp*”⁶⁵.

Tuy nhiên, khác với một số cơ chế kiểm soát mang tính chủ động, cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án vốn mang tính thụ động. Tòa án chỉ có quyền kiểm soát khi phát sinh tranh chấp hành chính được các chủ thể yêu cầu Tòa án giải quyết. Vì thế, kiểm soát của tư pháp đối với hoạt động hành chính nhà nước là yêu cầu khách quan nhưng hoạt động kiểm soát chỉ được khởi động từ ý chí của các chủ thể được pháp luật trao quyền khởi kiện VAHC. Thông qua hành vi khởi kiện VAHC, người khởi kiện làm khởi động cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư

⁶⁴ Nguyễn Đăng Dung (2004), *Tlđđ (15)*, tr. 204.

⁶⁵ Viện Khoa học pháp (2017), *Thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, tr.130.

pháp. Nếu không có người khởi kiện, hoặc phạm vi người khởi kiện quá hẹp, cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp sẽ không phát huy được chức năng trên thực tế. Vì thế, để phát huy vai trò và hiệu quả kiểm soát của tư pháp đối với hoạt động hành chính nhà nước, pháp luật TTHC phải quy định điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện đủ rộng. Trong đó, không chỉ giới hạn ở người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm trực tiếp mà cần ghi nhận quyền khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ lợi ích công, bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước và chú trọng khả năng tiếp cận Tòa án của các nhóm dễ bị tổn thương. Ngoài ra, nội dung và phạm vi yêu cầu khởi kiện phải được quy định đầy đủ, hợp lý nhằm tăng cường hiệu quả kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động hành chính nhà nước.

Thứ ba, lý thuyết về chức năng của TTHC

Là chủ thể trong quan hệ TTHC, sự xuất hiện của người khởi kiện trong TTHC gắn liền với sự hình thành của cơ chế giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tố tụng tại Tòa án. Các quốc gia với thiết chế tổ chức quyền lực nhà nước theo bất cứ nguyên tắc nào thì sự ra đời của cơ quan xét xử hành chính không nằm ngoài hai chức năng chính yếu là bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng bị quản lý và đảm bảo cho các hoạt động hành chính được thực hiện một cách hợp pháp⁶⁶. Hai chức năng này còn được gọi là bảo vệ các quyền công cộng chủ quan và duy trì trật tự pháp lý khách quan⁶⁷. Từ hai chức năng này đã hình thành hai loại tố tụng là tố tụng chủ quan (Subjective litigation) và tố tụng khách quan (Objective litigation). Các nhà nghiên cứu theo trường phái chức năng cho rằng, sự khác biệt về định hướng chức năng của TTHC dẫn đến việc xây dựng hệ thống các tiêu chuẩn của người khởi kiện trong TTHC là khác nhau⁶⁸.

Tố tụng chủ quan chủ yếu đề cập đến việc kiểm tra của Tòa án đối với hoạt động hành chính áp dụng cho chính người khởi kiện. Ở các quốc gia xem đây là chức năng trọng tâm của TTHC, người khởi kiện trong TTHC là những chủ thể có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính. Họ tham gia vào hoạt động tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chính mình. Trong khi đó, tố tụng khách quan có mục đích là giám sát hoạt động quyền lực hành chính, đảm bảo các hoạt động hành chính được thực hiện một cách hợp pháp. Ở các quốc gia mà TTHC ghi nhận chức năng này, quyền và lợi ích của người khởi kiện có hay không bị xâm phạm không phải là một

⁶⁶ Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth (2010), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, p. 1; Jiang Bixin (2014), "Improvement of the administrative litigation system from a macroscopic perspective", *Frontiers of Law in China*, 9(1), p. 15; Arman Zrvandyan (2016), *Casebook on European fair trial standards in administrative justice*, Council of Europe, p. 9.

⁶⁷ Wang Hong (2020), *Tlđđ* (8), p.102.

⁶⁸ Thomas A. Leary (2011), *The Nature of Public Law Duty and Citizen Standing in English Law*, The degree of LL.M, Faculty of Law University of Toronto, p. 26; Ximena Moldovan (2019), "Subjective And Objective Administrative Contentious. Comparative Law Aspects", *Curentul Juridic*, Vol. 79, No.4, p. 69-70; Wang Hong (2020), *Tlđđ* (8), p. 107.

điều kiện cần thiết⁶⁹. Quyền khởi kiện VAHC còn được trao cho các chủ thể khởi kiện để bảo vệ lợi ích công, bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước. Các chủ thể này cũng được xác định là người khởi kiện trong TTHC.

Vì thế, tùy thuộc chức năng chủ đạo của TTHC ở mỗi quốc gia, người khởi kiện trong TTHC có thể là người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước và có thể bao gồm cả các chủ thể được trao quyền khởi kiện vì lợi ích công, bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước. Pháp luật về người khởi kiện trong TTHC phải cụ thể hóa quan điểm về chức năng của TTHC trong quy định về phạm vi, điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC. Hiện nay, với sự phát triển không ngừng của nền kinh tế - xã hội, mở rộng định hướng chức năng của TTHC, đa dạng hóa điều kiện của người khởi kiện trong vụ kiện hành chính đã trở thành một xu hướng ở nhiều quốc gia khác nhau. Vì thế, song song với chức năng tổ tụng chủ quan, TTHC cần hướng đến chức năng tổ tụng khách quan, ghi nhận quyền khởi kiện VAHC vì lợi ích công nhằm “*thực hiện triển vọng phát triển khoa học trong TTHC*”⁷⁰.

Thứ tư, lý thuyết về quyền tiếp cận công lý tại Tòa án

Bảo đảm quyền và khả năng tiếp cận công lý được xem là một trong những nguyên tắc bản chất của quyền tư pháp và cũng là một trong những đặc trưng cơ bản bảo đảm quyền con người bằng Tòa án⁷¹. Người khởi kiện trong TTHC là chủ thể tìm kiếm sự bảo vệ tại Tòa án khi quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước. Để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, các quy định về người khởi kiện phải được xây dựng trên cơ sở bảo đảm quyền tiếp cận công lý tại Tòa án.

Hiện nay, có rất nhiều cách hiểu khác nhau về quyền tiếp cận công lý (access to justice). Theo quan điểm truyền thống, tiếp cận công lý được hiểu như là quyền được xét xử công bằng (the right to a fair trial) được ghi nhận và nhấn mạnh trong luật quốc tế về quyền con người⁷². Theo quan điểm này, trọng tâm của quyền tiếp cận công lý là việc đảm bảo công bằng giữa các chủ thể trong vụ án. Theo nghĩa rộng, tiếp cận công lý được hiểu như là khả năng tìm kiếm sự đền bù hoặc sự khắc phục cho những bất công hay thiệt hại mà một cá nhân hay một nhóm cá nhân, đặc biệt là những nhóm yếu thế dễ bị tổn thương trong xã hội phải gánh chịu⁷³. Theo nghĩa hẹp, tiếp cận công lý là quyền

⁶⁹ Wang Hong (2020), *Tlđđ* (8), p. 107.

⁷⁰ Jiang Bixin (2014), “Improvement of the Administrative litigation system from a macroscopic perspective”, *Frontiers of Law in China*, 9(1), p. 20.

⁷¹ Chu Thị Ngọc (2017), “Bảo đảm quyền tiếp cận công lý – một yêu cầu trong việc bảo đảm quyền con người”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học*, tập 33, số 1, tr 25.

⁷² Vũ Công Giao (2009), “Tiếp cận công lý và các nguyên lý của nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, *Tạp chí Luật học*, số 25, tr. 188.

⁷³ Hoàng Thị Bích Ngọc (2020), “Bảo đảm quyền tiếp cận công lý ở Việt Nam: Phân tích từ lý thuyết của John Rawls và UNDP về công lý và tiếp cận công lý”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Bộ “Những vấn đề lý luận hiện*

tiếp cận các cơ chế về thủ tục và nội dung trong xã hội nhằm bảo đảm mọi công dân đều có cơ hội được tiếp cận, tìm kiếm sự khắc phục, bồi thường từ hệ thống tư pháp khi các quyền pháp lý của họ bị vi phạm⁷⁴. Để đảm bảo cho tiếp cận công lý được thực thi, Chương trình phát triển Liên Hiệp quốc đã xây dựng một hệ thống ba yếu tố nền tảng chính bao gồm: sự bảo vệ pháp lý, khuôn khổ thể chế, khả năng đòi hỏi và sự theo đuổi sự việc của quần chúng⁷⁵.

Yếu tố nền tảng đầu tiên của quyền tiếp cận công lý là sự bảo vệ pháp lý bao gồm các quyền và nghĩa vụ của công dân hoặc chủ thể khác được xây dựng dựa trên hoặc phản ánh các chuẩn mực quốc tế đã được thừa nhận rộng rãi. Trong TTHC đó là hệ thống các quy định về quyền và nghĩa vụ trong vấn đề xử lý, giải quyết VAHC. Đối với người khởi kiện đó là các quyền và nghĩa vụ tố tụng của người người khởi kiện trong quá trình Tòa án giải quyết VAHC. Vì thế, pháp luật về người khởi kiện phải được xây dựng trên cơ sở các quyền và nghĩa vụ tố tụng theo chuẩn mực quốc tế đã được thừa nhận rộng rãi như quyền tiếp cận Tòa án, quyền được xét xử công khai và bằng lời nói, quyền được hưởng quy trình tố tụng tranh tụng, quyền được xét xử trong thời gian hợp lý, quyền được cung cấp đầy đủ lý do cho phán quyết của Tòa án và quyền được thi hành án⁷⁶. Yếu tố thứ hai là khuôn khổ thể chế, đó là hệ thống các cơ quan để hiện thực hóa những giải pháp công bằng cho các tranh chấp đã được quy định trong pháp luật chính thống và không chính thống. Nhiệm vụ chung của các cơ quan này là đưa ra những giải pháp giải quyết tranh chấp công bằng theo pháp luật. Đối với quyền tiếp cận công lý của người khởi kiện trong TTHC, cơ quan hiện thực hóa những giải pháp công bằng cho tranh chấp hành chính là TAND. Chính vì thế, các quy định về người khởi kiện phải thể hiện cụ thể trách nhiệm của TAND trong việc bảo đảm quyền tiếp cận công lý của người khởi kiện. Ngoài ra, khả năng đòi hỏi và theo đuổi sự việc của quần chúng cũng là nền tảng quan trọng trong việc tiếp cận công lý. Đó là sự hiểu biết pháp luật và hệ thống trợ giúp, tư vấn pháp lý. Chỉ khi có hiểu biết pháp luật và hỗ trợ về mặt pháp lý các chủ thể mới có đủ khả năng tiếp cận công lý. Chính vì thế, pháp luật TTHC phải ghi nhận cụ thể quyền được biết, được giải thích các quyền, nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện và có các cơ chế bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, quyền trợ giúp pháp lý cho người khởi kiện có hoàn cảnh khó khăn, đặc biệt là nhóm dễ bị tổn thương.

Thứ năm, lý thuyết về công bằng trong xã hội

đại về nhà nước và pháp luật” – Tiểu ban 2 “Những vấn đề lý luận về quản trị nhà nước hiện đại”, Hà Nội, tr. 114

⁷⁴ Nguyễn Thị Thanh Hải (2019), “Pháp luật quốc tế về quyền tiếp cận công lý và thực tiễn ở Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 4, tr. 69.

⁷⁵ Vũ Công Giao (2009), *Tlđđ* (72), tr.190.

⁷⁶ Arman Zrvandyan (2016), *Casebook on European fair trial standards in administrative justice*, Council of Europe – Folke Bernadotte Academy.

Trong đời sống xã hội, các thành viên, có thể là cá nhân hoặc nhóm xã hội với những vai trò, vị thế, điều kiện, hoàn cảnh riêng sẽ tạo ra cho xã hội các giá trị hoặc đáp ứng các yêu cầu của xã hội ở những mức độ khác nhau. Vì thế, ở bất cứ thể chế xã hội nào, công bằng luôn là nguyên tắc nền tảng trong hoạt động của mọi thiết chế và xây dựng hệ thống pháp luật.

Hiểu theo nghĩa chung nhất, công bằng là “*theo đúng lẽ phải, không thiên vị*”⁷⁷. Về công bằng trong xã hội, các nhà kinh tế học có sự phân biệt công bằng xã hội theo chiều ngang và công bằng xã hội theo chiều dọc. Trong đó, công bằng xã hội theo chiều ngang được hiểu là sự đối xử như nhau đối với những người có đóng góp như nhau; công bằng theo chiều dọc là đối xử khác nhau với những người có những khác biệt bẩm sinh hoặc có điều kiện sống khác nhau⁷⁸. Dưới góc độ pháp lý, công bằng là một tình trạng mà trong đó tất cả mọi người trong một xã hội hay một nhóm cụ thể nào đó có địa vị, tình trạng pháp lý tương tự như nhau ở những khía cạnh nhất định⁷⁹. John Rawls, một triết gia người Mỹ trong tác phẩm “Một lý thuyết về công lý” (*A theory of justice*) cho rằng, “*một cơ chế xã hội có công bằng hay không phụ thuộc chủ yếu vào cách xác lập các quyền và nghĩa vụ cơ bản, cũng như những cơ hội kinh tế và điều kiện xã hội ở các nhóm khác nhau của xã hội*”⁸⁰. Ông đã đưa ra lý thuyết về “*Công lý như là sự công bằng*” (*Justice as fairness*) với hai nguyên tắc công lý cần phải có: Nguyên tắc thứ nhất đòi hỏi sự bình đẳng trong việc phân bổ các quyền và nghĩa vụ cơ bản. Nguyên tắc thứ hai: Những bất bình đẳng xã hội là công bằng nếu chúng tạo ra lợi ích cho tất cả mọi người, và nếu chúng mang lại lợi ích cho những cá nhân ít được ưu đãi nhất⁸¹.

Xuất phát từ đặc thù về chủ thể trong tranh chấp hành chính, người khởi kiện và người bị kiện có vị thế, hoàn cảnh và điều kiện khác nhau, trong đó, người khởi kiện thường yếu thế hơn so với người bị kiện. Do đó, sự công bằng chỉ có thể có được khi họ được đối xử khác nhau. Bởi lẽ, có những hoạt động mà người bị kiện hoàn toàn có lợi thế hơn so với người khởi kiện và thậm chí có thể chi phối, tác động đến người khởi kiện như cung cấp, giao nộp, tiếp cận, tài liệu chứng cứ và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp. Sẽ không thể bảo đảm sự công bằng nếu quy định đương sự có quyền và nghĩa vụ như nhau trong việc thực hiện các hoạt động này. Để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, pháp luật về người khởi phải được xác lập trên cơ sở đặc thù về vị

⁷⁷ Viện Ngôn ngữ học (1997), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, Đà Nẵng, tr. 200.

⁷⁸ Lê Thị Vinh (2018), “Vai trò của Nhà nước trong bảo đảm phân phối công bằng ở Việt Nam hiện nay: Một số vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Nghiên cứu chính sách và quản lý*, tập 34, số 2, tr. 5.

⁷⁹ Nguyễn Thị Thuý (2019), “Công bằng và vai trò của nguyên tắc bảo đảm công bằng trong TTHC ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghề luật*, số 3, tr. 52.

⁸⁰ John Rawls (1971, 1999), *A theory of justice*, Harvard University Press. (Phạm Quốc Việt (Dịch) (2023), *Một lý thuyết về công lý*, Nxb. Tri thức, Hà Nội, tr. 35).

⁸¹ John Rawls (1971), *A theory of justice*, Harvard University Press, p. 53 (Theo Nguyễn Minh Tuấn, Nguyễn Văn Quân (Đồng chủ biên) (2023), *Các lý thuyết pháp luật đương đại trên thế giới*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 291).

thể của chủ thể. Trong đó, bên cạnh sự bình đẳng, quyền và nghĩa vụ tổ tụng của người khởi kiện cần phải bảo đảm sự công bằng về vị thế, khả năng thực hiện giữa người khởi kiện và người bị kiện trong TTHC.

2.3.2. Nội dung pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Là một bộ phận của pháp luật TTHC, nội dung cơ bản của pháp luật về người khởi kiện bao gồm: quy định về xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể của người khởi kiện, quyền và nghĩa vụ và vấn đề kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện.

2.3.2.1. Xác định người khởi kiện

Trong TTHC, mỗi chủ thể mang tư cách pháp lý khác nhau tương ứng với các quyền và nghĩa vụ của mình. Xác định người khởi kiện là hoạt động do Tòa án tiến hành nhằm nhận diện và khẳng định tư cách pháp lý của chủ thể là người khởi kiện khi tham gia vào quá trình giải quyết VAHC. Vì thế, đây là một trong những nội dung quan trọng của pháp luật về người khởi kiện. Trong đó, pháp luật phải quy định cụ thể thành phần chủ thể và điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC.

(1) Quy định về thành phần chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC

Xuất phát từ nhu cầu khách quan cũng như tính chất của các quan hệ pháp luật, thành phần chủ thể trong mỗi quan hệ pháp luật là khác nhau, vì thế, pháp luật TTHC phải quy định cụ thể thành phần chủ thể là người khởi kiện. Người khởi kiện trong TTHC là chủ thể tham gia trong quan hệ hành chính nhà nước. Trong đó, mọi thành phần chủ thể trong xã hội đều có thể bị tác động bởi hoạt động hành chính nhà nước nên người khởi kiện trong TTHC đa dạng về thành phần. Trong các thành phần chủ thể, cá nhân là người khởi kiện chủ yếu và phổ biến nhất. Tùy thuộc vào quy định cụ thể ở các quốc gia, tổ chức là người khởi kiện có thể là tổ chức có tư cách pháp nhân, tổ chức không có tư cách pháp nhân hoặc các tổ chức khác được pháp luật quy định. Ngoài ra, người khởi kiện trong TTHC có thể là cơ quan nhà nước. Hiện nay, có quan điểm cho rằng, các chủ thể quản lý hành chính không thể là chủ thể khởi kiện bởi trong quản lý hành chính họ là chủ thể được nhân danh Nhà nước, sử dụng quyền lực Nhà nước có quyền áp đặt ý chí và buộc các đối tượng bị quản lý phải phục tùng mệnh lệnh của mình. Mọi sự sai sót nếu được các cơ quan trong bộ máy nhà nước phát hiện thì đều thực hiện được theo nguyên tắc kiểm soát nội bộ và có thể khắc phục kịp thời⁸². Tuy nhiên, bên cạnh vai trò chủ yếu là chủ thể quản lý, các cơ quan nhà nước cũng có thể là đối tượng bị quản lý, do đó, pháp luật TTHC quy định thành phần người khởi kiện là cơ quan nhà nước là hoàn toàn hợp lý. Vì thế, “người” ở đây không chỉ là cá nhân với tư cách một thực thể tự nhiên mà còn bao gồm các cơ quan, tổ chức.

⁸² Nguyễn Thị Hà (2017), *Tlđd* (18), tr. 39.

Các quốc gia trên thế giới tuy có những quy định khác nhau về thành phần chủ thể là người khởi kiện trong TTHC, nhưng tựu trung, thành phần chủ thể bao gồm cá nhân và tổ chức. Trong đó, ở một số quốc gia như Pháp, Estonia, Latvia, Croatia, pháp luật TTHC ghi nhận cụ thể người khởi kiện là cá nhân⁸³. Ở Serbia, Bosnia và Herzegovina, pháp luật TTHC có sự phân định thành phần chủ thể bao gồm công dân và cá nhân⁸⁴. Bên cạnh cá nhân, người khởi kiện trong TTHC có thể là tổ chức với các quy định cụ thể về loại hình. Ở Trung Quốc, Croatia, Indonesia, Bosnia và Herzegovina, tổ chức là người khởi kiện bao gồm pháp nhân và các tổ chức khác⁸⁵. Ở Pháp và Latvia chỉ tổ chức có tư cách pháp nhân mới là người khởi kiện trong TTHC⁸⁶. Trong TTHC Việt Nam, người khởi kiện bao gồm cơ quan, tổ chức, cá nhân⁸⁷. Việc quy định một cách khái quát trong Luật TTHC cho phép mở rộng diện đối tượng có thể khởi kiện VAHC⁸⁸.

(2) Quy định về điều kiện chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC

Xác định chủ thể là người khởi kiện trong TTHC không chỉ là cơ sở để chủ thể bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước mà còn bảo đảm hiệu quả của hoạt động giải quyết VAHC và góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước. Vì thế, để xác định đầy đủ, chính xác, hợp lý chủ thể là người khởi kiện, pháp luật TTHC phải quy định điều kiện xác định. Trong đó, hai điều kiện chính yếu để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC là quyền khởi kiện VAHC và hành vi khởi kiện VAHC.

Thứ nhất, điều kiện về quyền khởi kiện VAHC

Người khởi kiện trong TTHC phải có vị thế hoặc địa vị được pháp luật trao quyền khởi kiện đến Tòa án⁸⁹. Do đó, quyền khởi kiện VAHC luôn được xem là cơ sở đầu tiên và quan trọng bậc nhất khi xác định người khởi kiện trong TTHC. Tùy thuộc vào điều kiện chính trị, xã hội, quan điểm về chức năng của TTHC, các quốc gia có những quy định cụ thể khác nhau về phạm vi chủ thể có quyền khởi kiện VAHC. Tuy nhiên sự ra đời của cơ quan xét xử hành chính luôn gắn liền với hai chức năng là bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các đối tượng quản lý và giám sát, bảo đảm cơ quan hành chính thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ theo pháp luật. Vì thế, quyền khởi kiện và tư cách người

⁸³ Theo quy định tại Điều 5 khoản R411 Bộ luật Tư pháp hành chính của Pháp; Điều 16 Bộ luật TTTAHC của Estonia; Điều 22 Luật TTHC Latvia; Điều 12 Luật về Tranh chấp hành chính của Croatia.

⁸⁴ Theo quy định tại khoản 1 Điều 17 Luật về Tranh chấp hành chính của Croatia, Điều 2 Luật về Tranh chấp hành chính của Bosnia và Herzegovina.

⁸⁵ Theo quy định tại Điều 2 của Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc, Điều 12 Luật về Tranh chấp hành chính của Croatia; Adriaan Bedner (2001), *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-legal Study*, Kluwer Law International, Netherlands, p. 105; Điều 3 Luật về Tranh chấp hành chính của Bosnia và Herzegovina.

⁸⁶ Theo Điều 5 khoản R411 Bộ luật Tư pháp hành chính của Pháp; Điều 22, khoản 3 Điều 31 Luật TTHC Latvia.

⁸⁷ Theo quy định tại khoản 8 Điều 3 của Luật TTHC.

⁸⁸ Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật TTHC Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 116.

⁸⁹ Neil Hawke, Neil Parpworth (1998), *Introduction to Administrative law*, Cavendish Publishing Limited, United Kingdom, p. xlv.

khởi kiện trong TTHC được xác lập cho các chủ thể có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước. Ngoài ra, quyền khởi kiện VAHC còn có thể được trao cho chủ thể khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công hoặc bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước.

Một là, người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm

Quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm là điều kiện quan trọng nhất khi xác định người khởi kiện, tuy vậy, căn cứ cụ thể để xác định điều kiện này khá đa dạng ở các quốc gia. Trong đó, mối quan hệ nhân quả giữa quyền, lợi ích của người khởi kiện với hoạt động hành chính nhà nước bị khởi kiện là tiêu chí được các quốc gia sử dụng với các mức độ, yêu cầu cụ thể khác nhau. Chẳng hạn, ở Na Uy và Hà Lan, người khởi kiện là người mà QĐHC áp dụng đối với chính họ hoặc xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích của họ⁹⁰. Ở Hoa Kỳ, theo quy định của Đạo luật Thủ tục hành chính Liên bang, người có quyền khởi kiện đối với QĐHC của cơ quan nhà nước là người bị xâm hại (aggrieved) hoặc bị ảnh hưởng bất lợi (adversely affected) bởi hành động của cơ quan nhà nước và có quyền khởi kiện theo luật của tiểu bang ngoài đạo luật này⁹¹. Đó là người có “tổn thất trong thực tế” (injury in fact) gây ra bởi hoạt động bị khởi kiện và quyền, lợi ích này phải được pháp luật bảo vệ⁹². Ở Đức, quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm được xác định qua tính chất của từng loại đơn khởi kiện và đối với một số loại đơn khởi kiện, người khởi kiện phải chính là người có quyền, lợi ích bị xâm phạm⁹³. Ở Anh, người khởi kiện phải có lợi ích đáng kể (sufficient interest)⁹⁴ và việc xác định phụ thuộc vào bản chất của các lợi ích liên quan đến quyết định bị khởi kiện⁹⁵. Thông thường, người khởi kiện là đối tượng trực tiếp bị áp dụng quyết định⁹⁶. Ngoài ra, lợi ích khởi kiện còn phụ thuộc vào mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm luật hành chính bị khởi kiện. Vi phạm càng nghiêm trọng, thì càng có nhiều khả năng có tư cách khởi kiện⁹⁷. Ở Pháp,

⁹⁰ Theo Điều 2 Đạo luật Hành chính công của Na Uy, người khởi kiện theo quy định của Đạo luật Hành chính công là người mà bị QĐHC áp dụng trực tiếp hoặc vụ việc liên quan trực tiếp đến. Ở Hà Lan, quyền khởi kiện chỉ giới hạn bởi các bên có lợi ích (Interest party). Theo quy định tại Điều 1: 2 của Đạo luật Luật Hành chính Tổng quát của Hà Lan, người khởi kiện là bên có lợi ích là một người có lợi ích bị ảnh hưởng trực tiếp bởi một quyết định. Bên có lợi ích phải chứng minh lợi ích của chính mình, mang tính cá nhân và mối liên hệ nhân quả giữa quyết định và lợi ích bị vi phạm phải đủ trực tiếp.

⁹¹ Mục 505 Đạo luật Thủ tục hành chính Liên bang năm 2010.

⁹² Caleb Nelson (2019), “Standing and Remedial Rights in Administrative Law”, *Virginia Law Review*, vol. 105, (4), p. 708.

⁹³ Theo quy định tại khoản 2 Điều 42, khoản 2 Điều 43 và khoản 2 Điều 47 Bộ luật TTTAHC của Đức, đối với đơn kiện yêu cầu hủy bỏ HVHC (Anfechtungsklage) và yêu cầu thực hiện HVHC (Leistungsklage), người khởi kiện chỉ có thể khởi kiện khi quyền và lợi ích của anh ta bị xâm phạm bởi HVHC, từ chối HVHC hoặc bỏ qua HVHC. Với đơn kiện yêu cầu xác định HVHC (Feststellungsklage), người khởi kiện phải có một quyền lợi chính đáng đối với việc nhanh chóng có được sự xác nhận. Khi khởi kiện yêu cầu thẩm tra văn bản quy phạm (Normenkontrollantrag), mọi cá nhân, pháp nhân đều có quyền khởi kiện nếu họ cảm thấy bị bất lợi hoặc có khả năng bị bất lợi bởi các văn bản nói trên.

⁹⁴ Theo Điều 31 (3) Đạo luật Tòa án Cấp cao của Anh năm 1981.

⁹⁵ John Alder (2015), *Constitutional and Administrative law*, Palgrave, p. 432.

⁹⁶ David Stott, Alexandra Felix (1997), *Principles of Administrative law*, Cavendish Publishing Limited, London, p. 347.

⁹⁷ Peter Cane (2011), *Tlđđ* (36), p. 284.

người khởi kiện phải có lợi ích khởi kiện (*intérêt à agir*)⁹⁸. Người được xác định là có lợi ích khởi kiện chỉ cần đáp ứng hai điều kiện là lợi ích đó phải hợp pháp và có mối liên hệ giữa QĐHC và lợi ích bị xâm hại⁹⁹. Ở Trung Quốc, theo quy định tại Điều 25 Luật Kiến tụng hành chính, bên cạnh chủ thể bị áp dụng bởi các hoạt động hành chính, bất kỳ công dân, pháp nhân hoặc một tổ chức nào khác có lợi ích trong hoạt động hành chính sẽ có quyền khởi kiện VAHC. Lợi ích khởi kiện được quy định tại Điều 12 Giải thích của TAND tối cao về Luật Kiến tụng hành chính với phạm vi khá rộng¹⁰⁰. Theo đó, bên cạnh những trường hợp được liệt kê cụ thể, các trường hợp khác có lợi ích trong hoạt động hành chính cũng có thể được xem là có lợi ích khởi kiện.

Hai là, người có quyền khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ lợi ích công, bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước

Bên cạnh quyền khởi kiện mang tính cá nhân, TTHC còn có chức năng duy trì trật tự pháp lý khách quan, bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước, vì thế, luật pháp các quốc gia cho phép các hành động khởi kiện vì lợi ích công hoặc nhằm bảo đảm tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước. Trong đó, ở đa số các quốc gia có sự ghi nhận quyền khởi kiện vì lợi ích công, hầu hết đều quy định người khởi kiện trong trường hợp này là các cơ quan, tổ chức theo quy định của pháp luật¹⁰¹.

Trong TTHC Việt Nam, theo quy định tại khoản 8 Điều 3, Điều 5, khoản 1 Điều 116, khoản 2 Điều 118 và khoản 1 Điều 121 của Luật TTHC chủ thể có quyền khởi kiện

⁹⁸ Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu (2014), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Springer, New York, p. 62.

⁹⁹ Nguyễn Hoàng Anh (2013), *Tlđđ* (31), tr. 11.

¹⁰⁰ Theo Điều 12 Giải thích của TAND tối cao về Luật Kiến tụng hành chính của nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa ngày 06/02/2018, chủ thể được xem là có lợi ích trong các trường hợp sau đây: (1) Trường hợp HVHC bị kiến tụng liên quan đến quyền hoặc quyền liên hệ của họ trong tranh chấp; (2) Trường hợp họ đã được thêm làm bên thứ ba trong việc xem xét lại hành chính hoặc thủ tục hành chính khác; (3) Trường hợp họ yêu cầu các cơ quan hành chính xem xét trách nhiệm pháp lý của người vi phạm theo quy định của pháp luật; (4) Trong trường hợp thu hồi hoặc sửa đổi các hoạt động hành chính liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ; (5) Trường hợp khiếu nại được gửi đến các cơ quan hành chính để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của chính họ và một cơ quan hành chính có nghĩa vụ xử lý các khiếu nại đã đưa ra hoặc không đưa ra quyết định và các tình huống khác có lợi ích trong hoạt động hành chính.

¹⁰¹ Theo quy định tại Điều 40 Bộ luật TTHC của Bồ Đào Nha, bên cạnh cá nhân, các hiệp hội và tổ chức bảo vệ lợi ích liên quan, cộng đồng địa phương có quyền tham gia theo quy định của pháp luật nhằm bảo vệ các giá trị và tài sản được Hiến pháp bảo vệ như sức khỏe cộng đồng, môi trường, đô thị, quy hoạch sử dụng đất, chất lượng cuộc sống, di sản văn hóa và tài sản của Nhà nước, các khu tự trị và cộng đồng địa phương. Tương tự, ở Hungary, theo quy định tại Điều 17 Bộ luật TTTAHC, người khởi kiện trong có thể là tổ chức phi Chính phủ đã thực hiện hoạt động đã đăng ký của mình để bảo vệ quyền cơ bản hoặc thực thi lợi ích công. Theo quy định tại Điều 25 của Luật Kiến tụng hành chính của Trung Quốc, VKSND, trong quá trình thực hiện chức năng phát hiện các cơ quan hành chính có trách nhiệm giám sát, quản lý trong các lĩnh vực như bảo vệ môi trường sinh thái, tài nguyên, an toàn thực phẩm, thuốc, bảo vệ tài sản nhà nước, chuyển quyền sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước đã thực hiện trái pháp luật hoặc không thực hiện, ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, lợi ích xã hội sẽ đề kiến nghị và đôn đốc cơ quan hành chính thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Trường hợp cơ quan hành chính không thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật thì VKSND khởi kiện ra TAND theo quy định của pháp luật. Theo quy định tại khoản 1 Điều 40 Bộ luật TTHC của Nga, khi được quy định trong Hiến pháp Liên bang, trong Bộ luật này và các luật liên bang khác, các cơ quan nhà nước, công chức, Cao ủy Nhân quyền Liên bang Nga, Ủy viên nhân quyền tại một tổ chức hợp thành của Liên bang Nga có thể khởi kiện ra Tòa án bảo vệ quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công chúng, lợi ích công.

VAHC là người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các đối tượng khởi kiện VAHC theo quy định của pháp luật.

Thứ hai, điều kiện về hành vi khởi kiện VAHC

Chức năng xét xử VAHC của Tòa án mang tính thụ động và thực hiện quyền khởi kiện VAHC là quyền quyết định và tự định đoạt của chủ thể có quyền. Các thủ tục tố tụng không bao giờ chính thức được bắt đầu mà chỉ có thể được khởi xướng bởi người khởi kiện bằng việc nộp đơn yêu cầu hoặc đơn khởi kiện¹⁰². Ở nhiều quốc gia, người khởi kiện được gọi là “Applicant” – người nộp đơn khởi kiện VAHC¹⁰³. Tư cách người khởi kiện trong TTHC không thể được xác lập nếu không có hành vi khởi kiện VAHC. Vì thế, người khởi kiện phải là chủ thể có hành vi khởi kiện và pháp luật TTHC về người khởi kiện phải quy định về điều kiện này và xác định phạm vi chủ thể có hành vi khởi kiện VAHC. Đây là một trong những nội dung bảo đảm cho việc xác lập tư cách tham gia tố tụng của người khởi kiện trong TTHC.

Thông thường, hành vi khởi kiện VAHC sẽ do chủ thể có quyền khởi kiện trực tiếp thực hiện. Tuy nhiên, trong trường hợp người có quyền khởi kiện VAHC không có năng lực hành vi TTHC đầy đủ hoặc là cơ quan, tổ chức sẽ không thể tự mình thực hiện việc khởi kiện VAHC, việc khởi kiện thực hiện thông qua người đại diện theo pháp luật. Ở một số quốc gia, như Pháp¹⁰⁴, Nga¹⁰⁵, Latvia¹⁰⁶, người có quyền khởi kiện có thể ủy quyền cho chủ thể khác thực hiện việc khởi kiện VAHC. Ở Việt Nam, hành vi khởi kiện VAHC có thể do chính người khởi kiện hoặc người đại diện theo pháp luật của người khởi kiện thực hiện¹⁰⁷.

2.3.2.2. Năng lực chủ thể của người khởi kiện

Để có thể tham gia vào quan hệ pháp luật TTHC, người khởi kiện phải có khả năng được Nhà nước thừa nhận. Vì thế, pháp luật phải quy định về năng lực chủ thể của người khởi kiện trong TTHC bao gồm năng lực pháp luật TTHC và năng lực hành vi TTHC. Trong đó, năng lực pháp luật TTHC là khả năng người khởi kiện có các quyền, nghĩa vụ trong TTHC do pháp luật quy định. Nội dung của năng lực pháp luật TTHC là các quyền và nghĩa vụ tố tụng được pháp luật quy định cho người khởi kiện. Năng lực pháp luật TTHC của người khởi kiện phụ thuộc vào chế độ chính trị, điều kiện kinh tế, xã hội. Các quốc gia, trong những thời kỳ nhất định, các quyền và nghĩa vụ được pháp luật ghi nhận cho người khởi kiện là khác nhau. Ở Việt Nam, các quyền và nghĩa vụ tố

¹⁰² Urs Kramer và Tim Hinrichsen (2015), “German Law of Administrative Court Procedure: an Overview”, *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*, 10 (8), p. 2052.

¹⁰³ Thuật ngữ này được sử dụng trong Đạo luật Tòa án Cấp cao của Anh, Đạo luật QĐHC của Australia, Bộ luật về Tố tụng tư pháp của Thụy Điển, Luật TTHC của Latvia, Bộ luật TTTAHC của Estonia, Đạo luật Hành chính tổng quát của Hà Lan, Đạo luật về TTHC của Italia.

¹⁰⁴ Theo Điều R411 Điều 5 Bộ luật Tư pháp hành chính của Pháp.

¹⁰⁵ Điều 125 Bộ luật TTHC của Nga.

¹⁰⁶ Theo khoản 4 Điều 189 Luật TTHC của Latvia.

¹⁰⁷ Theo quy định tại khoản 8 Điều 3, khoản 4 và khoản 5 Điều 54, Điều 117 Luật TTHC.

tụng cụ thể của người khởi kiện được ghi nhận chi tiết tại Điều 55 và 56 của Luật TTHC gồm 25 nhóm quyền và nghĩa vụ chung của đương sự. Đây là bảo đảm quan trọng để người khởi kiện bảo vệ hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong TTHC.

Để có thể tự mình thực hiện các quyền và nghĩa vụ tố tụng, người khởi kiện phải có năng lực hành vi TTHC. Năng lực hành vi TTHC thể hiện qua độ tuổi và khả năng nhận thức. Tuy nhiên, việc xác định năng lực hành vi TTHC của người khởi kiện tùy thuộc vào điều kiện cụ thể ở từng quốc gia. Ở Pháp, năng lực hành vi TTHC được xác định theo quy định của pháp luật dân sự¹⁰⁸. Tuy nhiên, VAHC cũng chấp nhận người khởi kiện không có năng lực hành vi nếu khởi kiện về vượt quyền đối với các quyết định ảnh hưởng đến quyền tự do cá nhân của họ¹⁰⁹. Ở Nga, những công dân chưa thành niên trên 16 tuổi nhưng dưới 18 tuổi trong các VAHC phát sinh từ các quan hệ hành chính và quan hệ pháp luật công khác có tranh chấp, công dân có thể tự mình tham gia theo quy định của pháp luật. Tòa án chỉ triệu tập người đại diện hợp pháp của những công dân này tham gia xét xử VAHC trong trường hợp cần thiết¹¹⁰. Ở Estonia và Latvia, xác định năng lực hành vi TTHC đối với người chưa thành niên do Tòa án quyết định¹¹¹, vì thế, người chưa thành niên là chủ thể tham gia độc lập vào các quan hệ hành chính vẫn có thể tự mình thực hiện quyền và nghĩa vụ trong TTHC. Ở một số quốc gia, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự vẫn có thể có năng lực hành vi TTHC¹¹². Trong TTHC Việt Nam, người có đầy đủ năng lực hành vi TTHC phải từ đủ 18 tuổi trở lên. Ngoài ra, trong trường hợp người khởi kiện là người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc cơ quan, tổ chức, quyền và nghĩa vụ trong TTHC của họ được thực hiện thông qua người đại diện theo pháp luật¹¹³.

2.3.2.3. Quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện

¹⁰⁸ Theo quy định tại Điều 488 Bộ luật dân sự của Pháp, cá nhân có năng lực hành vi dân sự đầy đủ là từ đủ 18 tuổi trở lên, trừ người bị hạn chế hoặc mất năng lực hành vi dân sự.

¹⁰⁹ Martine Lombard và Gilles Dumont (2007), *Tlđđ* (45), tr. 610.

¹¹⁰ Theo quy định tại khoản 2 Điều 5 Bộ luật TTHC của Nga.

¹¹¹ Theo quy định tại khoản 3 Điều 25 Bộ Luật TTTAHC của Estonia, người chưa thành niên từ 15 tuổi trở lên được coi là có năng lực hành vi TTHC nếu theo đánh giá của Tòa án, người đó hiểu ý nghĩa của các hành động TTHC và không gây nguy hại đến lợi ích của họ hoặc lợi ích của những người thân ruột thịt. Trong khi đó, theo khoản 4 Điều 21 Luật TTHC của Latvia trong những trường hợp do pháp luật quy định, người chưa thành niên được phép độc lập thực hiện các quyền tố tụng và nghĩa vụ của mình. Nếu theo luật mà một quyền liên quan đến một chế định được trao một cách độc lập cho trẻ vị thành niên đủ 15 tuổi, thì người đó có quyền khởi kiện một HVHC hoặc một quyết định một cách độc lập lên Tòa án. Trong những trường hợp này, theo quy định hoặc quyết định của Tòa án, đại diện hợp pháp của những người đó có thể được mời để hỗ trợ họ trong việc tiến hành vụ án.

¹¹² Theo quy định tại khoản 2 Điều 25 Bộ luật TTTAHC của Estonia, người bị hạn chế năng lực hành vi ở độ tuổi thành niên được coi là có năng lực hành vi thực hiện hoạt động tố TTHC trong trường hợp theo đánh giá của Tòa án, việc hạn chế năng lực hành vi không liên quan đến vấn đề hành chính; lợi ích của người bị hạn chế năng lực hành vi có thể mâu thuẫn với lợi ích của người giám hộ của người đó hoặc có quan điểm ngược lại sẽ gây nguy hại đến quyền của người bị hạn chế năng lực hành vi hoặc của những người tham gia tố tụng khác, hoặc gây nguy hiểm cho lợi ích công cộng. Theo mục 2 khoản 2 Điều 5 Bộ luật TTHC của Nga, công dân bị hạn chế năng lực hành vi trong các VAHC sinh từ các quan hệ hành chính và quan hệ pháp luật công có tranh chấp có thể tự mình tham gia theo quy định của pháp luật.

¹¹³ Theo quy định tại khoản 2, 3, 4 Điều 54 Luật TTHC.

Để có thể bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của mình, người khởi kiện phải có các quyền tố tụng nhất định. Bên cạnh đó, trong mối tương quan, đối ứng với các đương sự khác và bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của hoạt động xét xử VAHC, người khởi kiện phải thực hiện các nghĩa vụ tố tụng. Quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện là nội dung lớn và quan trọng của pháp luật TTHC nói chung và pháp luật về người khởi kiện nói riêng. Trong đó, bên cạnh ghi nhận nội dung các quyền và nghĩa vụ, pháp luật TTHC phải có các quy định cụ thể để bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ.

Là đương sự trong VAHC, người khởi kiện bình đẳng với các đương sự khác về quyền và nghĩa vụ tố tụng. Pháp luật trao cho các đương sự những điều kiện như nhau để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình và bình đẳng trước Tòa án thông qua các quy định về quyền và nghĩa vụ của đương sự. Bên cạnh các quyền và nghĩa vụ chung của đương sự, người khởi kiện có các quyền và nghĩa vụ đặc thù tạo nên địa vị tố tụng của người khởi kiện trong TTHC. Các quyền và nghĩa vụ này được xác lập xuất phát từ tính chất, mục đích tham gia tố tụng của người khởi kiện trong TTHC. Tùy thuộc vào điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội, mô hình tổ chức cơ quan tài phán hành chính, các quốc gia có những quy định cụ thể khác nhau về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC. Trong đó, các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện bao gồm các nhóm cơ bản sau đây:

(2) Các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện

Nhu cầu tự do luôn hiện hữu trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội từ vật chất đến tinh thần. Khi tham gia vào các quan hệ xã hội, quyền được tự do thể hiện qua sự tự do về ý chí và trong quan hệ pháp luật TTHC, tự do ý chí thể hiện ở quyền tự định đoạt (Party autonomy). Là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC và yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm, người khởi kiện có quyền quyết định và tự định đoạt những vấn đề liên quan đến quyền, lợi ích của chính mình.

Quyền tự định đoạt của người khởi kiện thể hiện qua hai nhóm quyền cơ bản là quyết định tham gia vào quan hệ pháp luật tố tụng và khả năng thực hiện các quyền tố tụng. Các nhóm quyền này được pháp luật TTHC các quốc gia ghi nhận với những mức độ, nội dung cụ thể khác nhau. Ở Đức, nguyên tắc định đoạt (Dispositionsmaxime) cho phép người khởi kiện tự quyết định về đối tượng tranh chấp và đồng thời quyết định về điểm bắt đầu và kết thúc của thủ tục tố tụng. Tòa án chỉ bắt đầu hoạt động khi có yêu cầu hoặc có đơn kiện. Tòa án chỉ xử lý trong khuôn khổ đề nghị ghi trong đơn kiện và Tòa án cũng chỉ xét xử chừng nào đơn kiện không bị thay đổi, bị rút lại hoặc hai bên không hòa giải được với nhau¹¹⁴. Ở Nga, quyền tự định đoạt thể hiện thông qua sự chủ động làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt các mối quan hệ tố tụng và có khả năng định

¹¹⁴ Franz Reimer (2011), *Tlđđ* (30), tr. 10.

đoạt các quyền tố tụng thông qua Tòa án¹¹⁵. Trong TTHC Việt Nam, quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện được bắt đầu ghi nhận từ Luật TTHC năm 2010 và được khẳng định là một trong những nguyên tắc đặc thù của ngành luật TTHC Việt Nam¹¹⁶. Theo đó, cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền quyết định việc khởi kiện VAHC. Ngoài ra, trong quá trình giải quyết VAHC, người khởi kiện có quyền thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu khởi kiện, thực hiện các quyền tố tụng khác của mình. Trong đó, các quyền liên quan đến yêu cầu khởi kiện bao gồm đưa ra yêu cầu khởi kiện, thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu là nhóm quyền đặc trưng của người khởi kiện trong TTHC.

Bên cạnh ghi nhận quyền, pháp luật phải có các quy định bảo đảm thực hiện các quyền liên quan đến yêu cầu khởi kiện. Trong đó, quyền đưa ra yêu cầu khởi kiện được bảo đảm thông qua quy định về nội dung yêu cầu khởi kiện. Nội dung này phần lớn phụ thuộc vào quy định về quyền hạn của Tòa án. Đó là quyền mà pháp luật trao cho Tòa án khi xét xử sơ thẩm các VAHC thể hiện trong nội dung của các phán quyết mà hội đồng xét xử đưa ra¹¹⁷. Quyền hạn chung nhất của Tòa án được hầu hết các nước đều quy định là: hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định bị kiện nếu thấy trái pháp luật; yêu cầu cơ quan hành chính phải thực hiện HVHC; quyết định việc bồi thường thiệt hại¹¹⁸. Ngoài ra, các quốc gia còn quy định một số quyền hạn khác như yêu cầu Tòa án tuyên bố QĐHC, HVHC là trái pháp luật hoặc vô hiệu¹¹⁹; buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện các hành động cụ thể¹²⁰; sửa đổi QĐHC¹²¹. Đặc biệt, yêu cầu xem xét văn bản quy phạm pháp luật được nhiều quốc gia ghi nhận như Pháp¹²², Đức¹²³, Italia¹²⁴, Trung Quốc¹²⁵, Nga¹²⁶. Ở Việt Nam, nội dung yêu cầu khởi kiện phụ thuộc vào thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm được quy định tại Điều 193 của Luật TTHC¹²⁷.

¹¹⁵ Nataliya Bocharova (2016), *Tlđđ* (51), p. 158.

¹¹⁶ Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật TTHC Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội, tr. 64.

¹¹⁷ Nguyễn Văn Quang (2000), “Quyền hạn của TAND trong xét xử sơ thẩm các VAHC”, *Tạp chí Luật học*, số 6, tr. 35.

¹¹⁸ Đinh Văn Minh (1995), *Tài phán hành chính so sánh*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr. 45.

¹¹⁹ Khoản 2 Điều 37 Bộ luật TTTAHC của Estonia; Điều 184 Luật TTHC của Latvia; Điều 124 Bộ luật TTHC của Nga; Điều 73 Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc.

¹²⁰ Điều 43 Bộ luật TTTAHC của Đức; Điều 124 Bộ luật TTHC của Nga, khoản 2 Điều 37 Bộ luật TTTAHC của Estonia.

¹²¹ Điều L.911-1, L.911-2, L.911-3 của Bộ luật Tư pháp hành chính của Pháp; Điều 77 Luật kiện tụng hành chính của Trung Quốc.

¹²² Phạm Hồng Quang (2010), “Kinh nghiệm từ mô hình và thẩm quyền xét xử VAHC ở một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11, tr. 55.

¹²³ Theo quy định tại khoản 5 Điều 47 Bộ luật TTTAHC của Đức.

¹²⁴ Theo quy định tại Điều 21 – octies của Bộ luật TTHC Italia.

¹²⁵ Điều 215 Bộ luật TTHC, Điều 53 Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc.

¹²⁶ Theo quy định tại Điều 208 Bộ luật TTHC của Nga.

¹²⁷ Theo quy định tại khoản 1 Điều 193 của Luật TTHC, Hội đồng xét xử sơ thẩm có thẩm quyền: (i) Hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC trái pháp luật và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; đồng thời kiến nghị cách thức xử lý đối với QĐHC trái pháp luật đã bị hủy; (ii) Tuyên bố HVHC là trái pháp luật, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chấm dứt HVHC trái pháp luật; (iii) Tuyên hủy quyết

(2) Quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp

Người khởi kiện trong TTHC là chủ thể tìm kiếm sự bảo vệ tại Tòa án khi có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước. Khi tham gia tố tụng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình luôn là mục tiêu quan trọng bậc nhất của người khởi kiện. Đây là quyền năng thiết yếu của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng cần được pháp luật TTHC ghi nhận và bảo đảm bao gồm quyền tự bảo vệ, quyền nhờ luật sư hoặc người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Ngoài ra, để quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp được bảo đảm, pháp luật TTHC quy định về điều kiện, trình tự, thủ tục thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp và xác định cụ thể nghĩa vụ thực thi của các chủ thể có liên quan.

Ở một số quốc gia, bên cạnh quyền chủ động nhờ luật sư bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, trong các giai đoạn tố tụng có tính chất phức tạp, người khởi kiện phải có sự hỗ trợ của các chuyên gia pháp lý. Chẳng hạn, ở Đức, trong thủ tục tố tụng ở TAHC cấp cao và TAHC Liên bang phải có người đại diện hợp pháp là các luật sư hoặc Giáo sư Đại học Luật của Đức hoặc Châu Âu¹²⁸. Ở Pháp, trong thủ tục tố tụng trước TAHC phúc thẩm bắt buộc phải có luật sư, trừ trường hợp bên khởi kiện là Nhà nước trung ương hoặc công chức và các nhân viên khác trong các pháp nhân công pháp¹²⁹. Ở Italia, các thủ tục tố tụng trước TAHC khu vực phải bắt buộc do luật sư đại diện. Đối với các thủ tục tố tụng trước Hội đồng Nhà nước sẽ được đại diện bởi một luật sư được công nhận để bảo vệ¹³⁰.

Bên cạnh đó, nhằm bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho những hoàn cảnh khó khăn trong xã hội, pháp luật cần quy định các trường hợp người khởi kiện được trợ giúp pháp lý. Các quốc gia, tùy thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội sẽ có những quy định riêng về các trường hợp này. Trong đó, ở hầu hết các quốc gia Châu Âu, trong TTHC, bất cứ người nào chứng minh không đủ khả năng tài chính thì đều có thể được hưởng trợ giúp pháp lý¹³¹ với tiêu chí xác định linh hoạt, cụ thể về khả năng

định kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật; buộc người đứng đầu cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; (iv) Tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước trái pháp luật; buộc cơ quan, người có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước giải quyết lại vụ việc theo quy định của Luật Cạnh tranh, Luật Kiểm toán nhà nước và quy định khác của pháp luật có liên quan; (v) Buộc cơ quan lập danh sách cử tri sửa đổi, bổ sung danh sách cử tri theo quy định của pháp luật; (vi) Buộc cơ quan, tổ chức bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm do QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, hành vi của Trưởng Đoàn kiểm toán, Tổ trưởng Tổ kiểm toán, thành viên Đoàn kiểm toán, đánh giá, xác nhận, kết luận, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán nhà nước trái pháp luật gây ra; (vii) Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người đứng đầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước.

¹²⁸ Theo Mục 4 Điều 67 Bộ luật TTTAHC của Đức; Urs Kramer và Tim Hinrichsen (2015), *Tlđđ* (102), p. 2053.

¹²⁹ Martine Lombard và Gilles Dumont (2007), *Tlđđ* (45), tr. 653.

¹³⁰ Theo Điều 22 Bộ luật TTHC của Italia.

¹³¹ Như Pháp, Bồ Đào Nha, Tây Ban Nha, Hungary, Italia, Đức, Áo, Rumani, Hy Lạp...

tài chính để được trợ giúp pháp lý¹³². Ở Việt Nam, các trường hợp được trợ giúp pháp lý được quy định tại Điều 7 của Luật Trợ giúp pháp lý¹³³.

(3) Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh

Tài liệu, chứng cứ là cơ sở để người khởi kiện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình và là căn cứ để cơ quan tiến hành tố tụng xác định tình tiết khách quan của vụ án, từ đó ra quyết định chính xác, đúng pháp luật. Chứng minh là hoạt động làm sáng tỏ sự thật khách quan của vụ án. Vì thế, các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh có ý nghĩa quan trọng đối với đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng trong TTHC. Pháp luật TTHC phải xác định cụ thể về nguyên tắc chứng minh trong TTHC, quy định chi tiết các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh. Đặc biệt, để quyền và nghĩa vụ được thực hiện hiệu quả trên thực tế, pháp luật cần có các quy định cụ thể nhằm bảo đảm quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh như trách nhiệm của các chủ thể có nghĩa vụ và chế tài xử lý hành vi vi phạm.

Trên thế giới, các quốc gia áp dụng những nguyên tắc khác nhau để xác định quyền và nghĩa vụ chứng minh trong TTHC. Trong đó, đối với nguyên tắc “chủ động

¹³² Chẳng hạn, ở Rumani, theo quy định của Lệnh khẩn cấp số 51/2008, những người có thu nhập ròng trung bình hàng tháng trên mỗi thành viên gia đình dưới 500 RON trong hai tháng cuối cùng trước khi nộp đơn sẽ được hưởng trợ giúp pháp lý nhà nước. Nếu thu nhập ròng trung bình của mỗi thành viên gia đình trong hai tháng cuối trước khi nộp đơn dưới 800 RON, Nhà nước sẽ chi trả các khoản tiền cầu thành trợ giúp pháp lý cộng theo tỷ lệ 50%. Đối với những trường hợp có hoàn cảnh đặc biệt như người thiểu số, khuyết tật, tình trạng nhất định hoặc những trường hợp tương tự khác sẽ được hưởng quyền trợ giúp pháp lý mà không xem xét đến điều kiện về tài chính. Ở Pháp, mức trần thu nhập được đưa ra để xác định các trường hợp được trợ giúp pháp lý. Các mức trần này đã được điều chỉnh hàng năm kể từ năm 2021 theo những thay đổi được quan sát thấy về giá tiêu dùng không bao gồm thuốc lá. Việc điều chỉnh được ghi lại trong một thông tư hàng năm, được công bố trên Công báo của Cộng hòa Pháp. Ở Đức, tình hình tài chính phải tương ứng với các điều kiện được nêu trong Điều 508/13/1 đến 508/13/4 Bộ luật Tư pháp (sửa đổi ngày 31/7/2020). Quy định này xác định cụ thể mức trần thu nhập ròng của người được hưởng trợ giúp pháp lý.

¹³³ Theo quy định tại Điều 7 Luật Trợ giúp pháp lý, người được trợ giúp pháp lý bao gồm:

1. Người có công với cách mạng; cha đẻ, mẹ đẻ, vợ, chồng, con của liệt sĩ và người có công nuôi liệt sĩ.
2. Người thuộc hộ nghèo, người thuộc hộ cận nghèo.
3. Người nhiễm chất độc da cam.
4. Người khuyết tật.
5. Trẻ em.
6. Người dân tộc thiểu số cư trú ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; người dân tộc thiểu số rất ít người.
7. Người được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng là người cao tuổi, người bị bạo lực trong vụ việc bạo lực gia đình, người nhiễm HIV.
8. Người lao động có thu nhập thấp là người bị buộc tội, bị hại.
9. Người có khó khăn đột xuất do gặp thiên tai hoặc hỏa hoạn được trợ giúp pháp lý trong vụ việc liên quan trực tiếp đến khắc phục hậu quả xảy ra với họ bởi sự kiện này.
10. Người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi là người bị tố giác, người bị kiến nghị khởi tố, người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, người bị buộc tội, bị hại, người làm chứng, người chấp hành biện pháp xử lý chuyên hướng, phạm nhân theo quy định của Luật Tư pháp người chưa thành niên.
11. Nạn nhân, người đang trong quá trình xác định là nạn nhân của hành vi mua bán người và người dưới 18 tuổi đi cùng theo quy định của Luật Phòng, chống mua bán người.
12. Cá nhân bị thiệt hại mà không thuê người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.
13. Người nước ngoài theo điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định được trợ giúp pháp lý.
14. Người được trợ giúp pháp lý khác theo quy định của pháp luật.

chứng minh vì lợi ích công” (Untersuchungsgrundsatz), tòa án sẽ tự mình xác minh sự thật của vụ án¹³⁴. Tòa án sẽ điều tra sự việc một cách chính thức mà không bị ràng buộc với các đệ trình và các động thái thu thập bằng chứng của những người có liên quan¹³⁵. Việc áp dụng nguyên tắc này xuất phát từ tác động của rộng lớn của QĐHC, HVHC và bảo đảm sự bình đẳng về thông tin giữa người khởi kiện và người bị kiện. Ở các quốc gia nguyên tắc chứng minh trong TTHC được xây dựng theo mô hình tố tụng dân sự, chứng minh là nghĩa vụ thuộc về các bên đương sự có yêu cầu¹³⁶. Do đó, người khởi kiện có nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ở một số quốc gia như Trung Quốc và Nga, pháp luật TTHC quy định người bị kiện có nghĩa vụ chứng minh tính hợp của hoạt động hành chính bị khởi kiện¹³⁷. Ở Việt Nam, nguyên tắc chứng minh trong TTHC được xây dựng theo mô hình tương tự tố tụng dân sự, chứng minh được xác định là quyền và nghĩa vụ của đương sự trong TTHC. Người khởi kiện có nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh cho yêu cầu của mình là có căn cứ và hợp pháp.

Bên cạnh đó, pháp luật TTHC cần quy định chi tiết nội dung các quyền và nghĩa vụ cụ thể liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh. Trong đó, những quyền và nghĩa vụ thiết yếu cần được ghi nhận như yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho mình; đề nghị Tòa án xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ; đề nghị Tòa án triệu tập người làm chứng, trưng cầu giám định, định giá tài sản; đưa ra lập luận về đánh giá chứng cứ và pháp luật áp dụng...

Để bảo đảm quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh trong TTHC, các quốc gia có những quy định cụ thể khác nhau. Ở một số quốc gia, việc thực hiện quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện có thể nhận được sự hỗ trợ từ Tòa án hoặc được miễn trừ trong một số trường hợp. Chẳng hạn, ở Pháp, khi Tòa án yêu cầu mà cơ quan hành chính không cung cấp chứng cứ thì việc các lập luận do người khởi kiện nêu ra mặc nhiên được tòa công nhận mà không cần bổ sung các chứng cứ liên quan đang nắm giữ bởi cơ quan hành chính¹³⁸. Trong trường hợp không thể tự mình thu thập chứng cứ, người khởi kiện có quyền yêu cầu Tòa án thu thập chứng cứ. Ngoài ra, điều kiện để Tòa án tiến hành thu thập tài liệu, chứng cứ khi có yêu cầu được pháp luật quy định cụ thể¹³⁹. Đặc biệt, quyền tiếp cận hồ sơ vụ

¹³⁴ Phạm Hồng Thái, Bùi Tiến Đạt (Đồng Chủ biên) (2018), *Giáo trình Luật TTHC Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 159.

¹³⁵ Theo khoản 1 Điều 86 Bộ luật TTTAHC của Đức.

¹³⁶ Như Nga, Italia, Estonia, Ukraine, Bồ Đào Nha, Anh, Hoa Kỳ.

¹³⁷ Điều 34 Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc, khoản 11 Điều 226 Bộ luật TTHC của Nga.

¹³⁸ Nguyễn Hoàng Anh, Phạm Lương Khiên (2016), “Thủ tục TTHC của Cộng hòa Pháp và một số kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghề luật*, số 7, tr. 83.

¹³⁹ Theo quy định của Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc, trong trường hợp người bị kiện không thực hiện các nhiệm vụ theo luật định của mình thì người khởi kiện phải cung cấp bằng chứng về đơn của mình cho người bị kiện. Trong trường hợp không thể thu thập được chứng cứ, người khởi kiện có quyền nộp đơn yêu cầu thu thập. Những chứng cứ người khởi kiện không có khả năng thu thập độc lập được quy định cụ thể tại Điều 41

án được pháp luật các quốc gia quy định thông qua nhiều hoạt động như kiểm tra, sao chụp, sao chép, nghiên cứu hồ sơ vụ án¹⁴⁰. Đây là những quyền tố tụng quan trọng giúp người khởi kiện có thể bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình được hiệu quả.

(4) Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp

Trong quá trình giải quyết VAHC, Tòa án tổ chức các phiên tòa, phiên họp nhằm làm rõ các tình tiết khách quan, đưa ra phán quyết chính thức về vụ án. Tại các phiên tòa, người khởi kiện được trình bày, hỏi, tranh luận để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Phiên họp là nơi xem xét các vấn đề liên quan đến vụ án như kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại; giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện; giải quyết kháng nghị, kháng cáo về quyết định tạm đình chỉ hoặc đình chỉ giải quyết vụ án của Tòa án cấp sơ thẩm... Việc tham gia phiên tòa, phiên họp không chỉ nhằm bảo vệ quyền và lợi ích của người khởi kiện mà còn bảo đảm hoạt động giải quyết VAHC được kịp thời, chính xác. Vì thế, pháp luật TTHC phải ghi nhận cho người khởi kiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp bao gồm tham gia phiên tòa, phiên họp; có mặt khi được Tòa án triệu tập hợp lệ; đề nghị Tòa án tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, đối thoại và tham gia phiên họp trong quá trình giải quyết vụ án. Song song đó, pháp luật cần có các quy định cụ thể nhằm bảo đảm quyền và nghĩa vụ tham gia phiên tòa, phiên họp của người khởi kiện như nghĩa vụ triệu tập hợp lệ người khởi kiện đến tham gia phiên tòa, phiên họp; phương thức tham gia phiên tòa, phiên họp; cách thức xử lý trong trường hợp người khởi kiện vắng mặt tại các phiên tòa, phiên họp.

Luật Kiện tụng hành chính bao gồm: (1) Chứng cứ do cơ quan nhà nước bảo quản mà phải có quyết định của TAND; (2) Chứng cứ liên quan đến bất kỳ bí mật nhà nước, bí mật thương mại hoặc quyền riêng tư cá nhân nào; (3) Các chứng cứ khác mà người khởi kiện không thể thu thập độc lập vì lý do khách quan. Điều 59 Bộ luật TTTAHC của Estonia, trong trường hợp không xuất trình được chứng cứ cần thiết để giải quyết vấn đề một cách chính đáng hoặc trình bày không đủ chứng cứ, thì Tòa án đề nghị người tham gia tố tụng mà họ có trách nhiệm chứng minh sự việc liên quan xuất trình các chứng cứ cần thiết hoặc tự mình thu thập bằng chứng. Theo quy định tại Điều 80 Bộ luật TTHC Ukraine, trong trường hợp không thể cung cấp chứng cứ một cách độc lập, người khởi kiện có quyền nộp đơn yêu cầu Tòa án thu thập chứng cứ. Ở Pháp, theo quy định tại Điều R.611-1 của Bộ luật Tư pháp hành chính, đơn khởi kiện, bản giải trình bổ sung được đề cập trong đơn khởi kiện và bản giải trình đầu tiên của mỗi bên bị đơn sẽ được gửi cho các bên kèm theo các tài liệu đính kèm theo các điều kiện quy định tại các điều R. 611-2 đến R. 611-6. Các bản đối đáp, các bản giải trình khác và tài liệu bổ sung sẽ được gửi đi nếu có chứa những yếu tố mới.

¹⁴⁰ Theo quy định tại Điều 100 của Bộ luật TTTAHC của Đức, người khởi kiện có quyền kiểm tra hồ sơ vụ án và được cấp bản sao, bản trích, bản in theo yêu cầu. Ngoài ra, nếu hồ sơ vụ án được lưu giữ ở dạng điện tử, việc kiểm tra hồ sơ sẽ được cấp bằng cách cung cấp nội dung của hồ sơ để truy xuất. Khi có đơn đặc biệt, việc kiểm tra các tệp sẽ được cấp bằng cách cung cấp các tệp để kiểm tra tại cơ sở chính thức. Bản in của các tệp, hoặc phương tiện dữ liệu có nội dung của tệp, sẽ chỉ được cung cấp theo đơn đăng ký được chứng minh riêng nếu người nộp đơn có lợi ích hợp pháp. Nếu hồ sơ vụ việc được lưu giữ ở dạng giấy, việc kiểm tra hồ sơ sẽ được cấp bằng cách cung cấp hồ sơ để kiểm tra tại cơ sở chính thức. Trừ khi có những cơ sở đáng kể để loại trừ điều này, việc kiểm tra tệp cũng có thể được cấp bằng cách cung cấp nội dung của tệp để truy xuất. Đặc biệt, theo quyết định của chủ tọa phiên tòa, người được ủy quyền theo quy định có thể được phép mang hồ sơ đến nhà riêng hoặc trụ sở của họ. Theo quy định tại mục 1 khoản 1 Điều 45 Bộ luật TTHC của Nga, người khởi kiện có quyền kiểm tra hồ sơ vụ án, trích xuất và sao chép hồ sơ vụ án. Đây cũng là quyền của người khởi kiện được thể hiện tại khoản 1 Điều 27 Bộ luật TTHC Estonia và khoản 3 Điều 44 Bộ luật TTHC Ukraine. Ở Cộng hòa Séc, theo khoản 1 Điều 45 Bộ luật TTHC, người khởi kiện có quyền kiểm tra hồ sơ vụ án, ngoại trừ biên bản biểu quyết, có quyền trích lục, sao chép hồ sơ vụ án và yêu cầu gửi bản trích xuất, bản sao hồ sơ vụ án.

Các quốc gia trên thế giới có những quy định khác nhau về quyền và nghĩa vụ tham gia phiên tòa, phiên họp của người khởi kiện trong TTHC. Trong đó, tham gia phiên tòa, phiên họp có thể là quyền hoặc nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC. Theo quy định ở Estonia, Latvia, Ukraine, tham gia phiên tòa được ghi nhận cụ thể là một trong các quyền của người tham gia tố tụng nói chung trong đó có người khởi kiện¹⁴¹. Ở các quốc gia này, mặc dù pháp luật rất tạo điều kiện cho người khởi kiện được tham gia phiên tòa nhưng không căn cứ vào số lần Tòa án triệu tập họp lệ mà dựa vào lý do chính đáng trong sự vắng mặt của người được triệu tập để ra quyết định hoãn phiên tòa¹⁴². Ngoài ra, ở một số quốc gia, có mặt theo giấy triệu tập của Tòa án được xác định cụ thể là một trong các nghĩa vụ của người khởi kiện. Trong trường hợp người khởi kiện vắng mặt khi được Tòa án triệu tập họp lệ sẽ phải chịu những hậu quả pháp lý bất lợi như không được xem xét yêu cầu, đình chỉ giải quyết vụ án, tiến hành xét xử vắng mặt, bị xử phạt hoặc thậm chí bị dẫn giải¹⁴³. Ở Việt Nam, tham gia phiên tòa, phiên họp được ghi nhận là quyền và nghĩa vụ của đương sự. Sự có mặt của người khởi kiện tại các phiên tòa, phiên họp được quy định cụ thể tại Điều 157, 225, 267 Luật TTHC. Trong đó, cách thức xử lý trong trường hợp người khởi kiện vắng mặt tại phiên tòa được xác định căn cứ vào số lần Tòa án triệu tập họp lệ và lý do vắng mặt của người khởi kiện.

(5) Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến các hoạt động tố tụng, bản án, quyết định của Tòa án và các quyền và nghĩa vụ khác

¹⁴¹ Mục 2 khoản 1 Điều 27 Bộ luật TTTAHC của Estonia, Mục 2 khoản 1 Điều 145 Luật TTHC của Latvia, Mục 2 khoản 3 Điều 44 Bộ luật TTHC của Ukraine.

¹⁴² Theo quy định tại khoản 1 Điều 143, Bộ luật TTTAHC Estonia, việc một bên hoặc bên thứ ba không tham gia phiên tòa không ngăn cản tòa án xét xử họ nếu bên hoặc bên thứ ba đã được thông báo họp lệ về thời gian và địa điểm xét xử vấn đề và họ không đưa ra trước thông báo cho tòa án về một lý do hợp lệ ngăn cản việc tham dự của người đó hoặc không chứng minh được việc người đó không tham dự. Trong trường hợp ngược lại, phiên điều trần vấn đề phải được hoãn lại. Theo quy định tại Khoản 1 Điều 269 Luật TTHC của Latvia, khi người khởi kiện vắng mặt tại phiên tòa, Tòa án sẽ hoãn phiên tòa nếu không thể xét xử do người khởi kiện vắng mặt hoặc người khởi kiện vắng mặt có lý do quan trọng. Theo quy định tại mục 2 khoản 2 Điều 205 Bộ luật TTHC của Ukraine, trong trường hợp đã được thông báo về ngày, giờ và địa điểm mở phiên tòa, Tòa án sẽ hoãn phiên tòa nếu người khởi kiện thông báo lý do vắng mặt mà Tòa án cho là hợp lệ.

¹⁴³ Điều 95, 102 Bộ luật TTTAHC của Đức quy định trong trát triệu tập của Tòa án chỉ ra rằng nếu một bên liên quan không tham dự, thì phiên điều trần có thể diễn ra và phán quyết được đưa ra mà không có người đó. Ngoài ra, trong trường hợp người khởi kiện không tham dự phiên điều trần sẽ bị xử phạt hành chính nếu việc không tham dự là đáng trách. Theo Điều 58 Luật KIỆN tụng hành chính của Trung Quốc, nếu người khởi kiện từ chối trình diện tại Tòa án mà không có lý do chính đáng hoặc rời khỏi Tòa án mà không được sự đồng ý của Tòa án sau khi được TAND triệu tập thì có thể bị xử lý như rút đơn khởi kiện. Theo quy định tại Điều 82 Bộ luật TTTAHC của Hungary, Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án khi người khởi kiện vắng mặt và người bị kiện không yêu cầu tiếp tục xét xử. Theo quy định tại Điều 43 của Bộ luật Tư pháp hành chính của Cộng hòa Séc, nếu người bị tổng đạt giấy triệu tập không có mặt trước tòa mà không có lý do, người đó có thể bị đưa ra trước tòa theo lệnh của chủ tọa phiên tòa. Theo quy định tại khoản 5 Điều 205 Bộ luật TTHC của Ukraine, trường hợp người khởi kiện không có mặt tại Tòa mà không có lý do chính đáng hoặc không thông báo lý do vắng mặt và không nhận được đơn đề nghị xét xử vắng mặt của người khởi kiện thì Tòa án tuyên không xem xét yêu cầu, nếu sự không xuất hiện của người khởi kiện ảnh hưởng đến việc xem xét. Theo khoản 1 Điều 143 Bộ luật TTTAHC của Estonia, Tòa án vẫn tiến hành xét xử nếu người khởi kiện vắng mặt mà không thông báo cho Tòa án lý do. Theo khoản 2 và khoản 3 Điều 214 Luật TTHC của Latvia, nếu bất kỳ người nào trong số những người tham gia TTHC không có mặt tại phiên tòa vì những lý do mà Tòa án cho là không chính đáng hoặc không thông báo về lý do, Tòa án có thể phạt người đó lên tới 300 EUR.

Thực hiện các hoạt động tố tụng theo quy định là nhiệm vụ và quyền hạn của Tòa án trong quá trình giải quyết VAHC. Những hoạt động này không chỉ phục vụ cho việc giải quyết VAHC của Tòa án được khách quan, đúng pháp luật và tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự. Vì thế, pháp luật phải ghi nhận cho người khởi kiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến hoạt động này như yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng; đề nghị Tòa án đưa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng; đề nghị Tòa án tạm đình chỉ giải quyết vụ án; đề nghị Tòa án quyết định việc áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời.

Bản án, quyết định của Tòa án là văn bản tố tụng thể hiện phán quyết, quyết định chính thức của Tòa án về việc giải quyết VAHC. Bản án, quyết định có nội dung liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự, vì thế, pháp luật TTHC phải ghi nhận cho đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng các quyền và nghĩa vụ liên quan đến bản án, quyết định của Tòa án. Trong đó, người khởi kiện phải được cấp trích lục bản án, bản án, quyết định của Tòa án; kháng cáo, khiếu nại bản án, quyết định của Tòa án; đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật và có nghĩa vụ phải chấp hành bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Để bảo đảm các quyền và nghĩa vụ này được thực hiện hiệu quả, pháp luật phải có các quy định phù hợp về thời hạn, thủ tục kháng cáo, xem xét đề nghị kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm. Trong đó, ở nhiều quốc gia, thời hạn kháng cáo được quy định tương đối rộng với các tiêu chí xác định linh hoạt¹⁴⁴.

Bên cạnh các quyền và nghĩa vụ thuộc những nhóm nêu trên, nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và hiệu lực, hiệu quả của hoạt động xét xử VAHC, một số quyền và nghĩa vụ khác của người khởi kiện cần được pháp luật ghi nhận như tôn trọng Tòa án, chấp hành nghiêm chỉnh nội quy phiên tòa; nộp tạm ứng án phí, án phí, lệ phí và chi phí tố tụng; nhận thông báo hợp lệ để thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình; sử dụng quyền của mình một cách thiện chí, không được lạm dụng để gây cản trở hoạt động tố tụng của Tòa án, đương sự khác.

2.3.2.4. Kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện

Các quyền và nghĩa vụ tố tụng là hình thức pháp lý gắn liền với người khởi kiện khi tham gia vào quá trình giải quyết VAHC. Về nguyên tắc, khi chủ thể mang tư cách người khởi kiện không còn tồn tại, các quyền và nghĩa vụ của họ sẽ chấm dứt. Tuy vậy,

¹⁴⁴ Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 289 Bộ luật TTHC của Nga là trong vòng 1 tháng kể từ ngày thông qua quyết định cuối cùng của Tòa án. Theo Điều 124 Luật TTTAHC của Đức là trong vòng 1 tháng kể từ ngày tổng đạt bản án đầy đủ; theo Điều R.811-2 Bộ luật Tư pháp hành chính của Pháp là 2 tháng kể từ ngày đương sự nhận được thông báo của Tòa án sơ thẩm. Nếu bản án được tổng đạt bởi thừa phát lại, thời hạn sẽ được tính từ ngày tổng đạt đó cho cả bên thực hiện việc tổng đạt và bên nhận tổng đạt. Theo Điều 291 Bộ luật TTHC của Latvia là trong vòng 1 tháng kể từ ngày bản án được ban hành. Theo Điều 181 Luật TTTAHC Estonia là 30 ngày kể từ ngày tuyên án công khai.

nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và những người kế thừa quyền và nghĩa vụ của họ, có những trường hợp, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được tiếp tục thực hiện theo quy định của pháp luật. Do đó, bên cạnh quyền và nghĩa vụ, việc kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện là nội dung được pháp luật TTHC về người khởi kiện điều chỉnh. Để quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện có thể được kế thừa kịp thời, hiệu quả, pháp luật phải quy định cụ thể về điều kiện kế thừa, người kế thừa, thời điểm kế thừa và thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện.

Kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện là nội dung được nhiều quốc gia quy định như Pháp, Đức, Hoa Kỳ, Anh, Nga, Trung Quốc, Latvia, Estonia, Hungary. Trong đó, đa số các quốc gia, việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện được thực hiện trong trường hợp người khởi kiện là cá nhân chết hoặc là tổ chức chấm dứt hoạt động, tuy nhiên, điều kiện kế thừa, người kế thừa có sự khác nhau¹⁴⁵. Ngoài ra, pháp luật TTHC ở một số quốc gia trên thế giới có những quy định cụ thể về thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện¹⁴⁶. Hậu quả pháp lý của việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng được pháp luật TTHC của Nga, Estonia, Latvia quy định cụ thể. Theo đó, tất cả các hành động được thực hiện trong quá trình tố tụng cho đến thời điểm kế thừa là bắt buộc đối với người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng¹⁴⁷. Ở Việt Nam, việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện được ghi nhận tại Điều 59 Luật TTHC. Việc kế thừa thực hiện khi người khởi kiện là cá nhân đã chết mà quyền, nghĩa vụ của người đó được thừa kế và cơ quan, tổ chức bị hợp nhất, sáp

¹⁴⁵ Theo quy định tại Điều L. 223-2 Bộ luật Tư pháp Hành chính của Pháp, dẫn chiếu nguyên tắc kế thừa từ Bộ luật Dân sự, nếu cá nhân khởi kiện qua đời hoặc pháp nhân chấm dứt tồn tại thì người thừa kế, hoặc tổ chức được chuyển giao quyền, nghĩa vụ sẽ kế thừa tư cách tham gia tố tụng để tiếp tục vụ kiện. Theo quy định tại Điều 239 và Điều 246 Luật Tố tụng Dân sự Đức (ZPO), áp dụng tương tự trong TTHC (VwGO), quy định về kế thừa tố tụng/người kế thừa quyền, nghĩa vụ khi nguyên đơn qua đời hoặc pháp nhân thay đổi tư cách pháp lý. Tại Hoa Kỳ, theo quy định tại Điều 25 Các quy tắc Tố tụng dân sự, cho phép thay thế nguyên đơn bằng người kế thừa hoặc đại diện pháp lý trong tố tụng. Tương tự, ở Anh, Điều 19.8 và 19.9 Các quy tắc Tố tụng dân sự quy định việc thay thế, kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của các bên khi có thay đổi chủ thể trong quá trình xét xử. Theo quy định tại Điều 44 của Bộ luật TTHC của Nga, trong trường hợp người khởi kiện là cá nhân chết, quyền và nghĩa vụ của đó được kế thừa nếu được phép kế thừa trong các quan hệ hành chính hoặc quan hệ pháp luật công cộng khác. Quyền và nghĩa vụ của pháp nhân được thừa kế trong trường hợp tổ chức lại pháp nhân và được phép kế thừa hợp pháp trong các quan hệ pháp luật hành chính hoặc công cộng khác. Ở Trung Quốc, theo quy định tại Điều 25 Luật Kiện tụng hành chính, việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng sẽ phát sinh khi người khởi kiện là cá nhân chết hoặc tổ chức chấm dứt hoạt động. Theo quy định tại khoản 3 Điều 22 Bộ luật TTTAHC, khi người khởi kiện chết, người thừa kế hợp pháp của người khởi kiện được thêm vào thủ tục của Tòa án nếu việc thừa kế hợp pháp. Theo Điều 33 Luật TTHC của Latvia, nếu người tham gia TTHC trong vụ án là cá nhân chết, pháp nhân không còn tồn tại thì cơ quan hoặc tòa án có thể thay người tham gia TTHC bằng người kế nhiệm.

¹⁴⁶ Theo quy định tại khoản 5 Điều 44 Bộ luật TTHC của Nga, Tòa án ban hành một quyết định về việc kế thừa hoặc từ chối kế thừa quyền nghĩa vụ tố tụng. Quyết định này có thể bị khiếu nại theo quy định của pháp luật. Theo quy định tại Điều 23 của Bộ luật TTTAHC của Hungary, việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng được thông báo bằng văn bản hoặc bằng lời nói tại phiên điều trần. Trong trường hợp không chấp nhận việc kế thừa, Tòa án ra thông báo từ chối việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng và thông báo này có thể bị khiếu nại theo quy định của pháp luật.

¹⁴⁷ Khoản 6 Điều 44 Bộ luật TTHC của Nga, khoản 2 Điều 29 Bộ luật TTTAHC Estonia, khoản 3 Điều 33 Luật TTHC Latvia.

nhập, chia, tách, giải thể mà có cơ quan, tổ chức, cá nhân kế thừa quyền và nghĩa vụ. Việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng có thể được Tòa án chấp nhận ở bất cứ giai đoạn nào trong quá trình giải quyết VAHC.

2.4. Các yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Bên cạnh hệ thống quy định pháp luật về người khởi kiện, việc thực hiện các quy định này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, đồng thời nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp. Việc nhận diện và phân tích các yếu tố tác động đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện là cơ sở để đề xuất các giải pháp bảo đảm thực hiện các quy định về người khởi kiện trong TTHC. Thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC chịu sự tác động chủ yếu từ các yếu tố sau đây:

2.4.1. Quy định pháp luật về người khởi kiện

Pháp luật về người khởi kiện là công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh liên quan đến người khởi kiện trong TTHC. Hệ thống các quy định về người khởi kiện là yếu tố quan trọng bậc nhất, ảnh hưởng trực tiếp đến thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong quá trình tham gia TTHC. Quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, chức năng kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp có được bảo đảm hay không, phụ thuộc phần lớn vào hệ thống pháp luật TTHC về người khởi kiện.

Pháp luật TTHC ghi nhận cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện VAHC để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, tuy nhiên, điều này không có nghĩa là bất kỳ chủ thể nào cũng có thể trở thành người khởi kiện trong TTHC. Cơ quan, tổ chức, cá nhân chỉ có thể trở thành người khởi kiện trong TTHC khi đáp ứng các điều kiện được pháp luật quy định. Nếu điều kiện để cơ quan, tổ chức, cá nhân trở thành người khởi kiện được quy định hợp lý sẽ giúp cho các chủ thể tham gia TTHC được thuận lợi, mở rộng phạm vi kiểm soát của tư pháp đối với quyền lực hành chính. Trong trường hợp ngược lại, sẽ gây khó khăn cho cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia với tư cách là người khởi kiện và thậm chí có thể triệt tiêu cơ hội được bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể này khi bị xâm từ hoạt động hành chính nhà nước và làm hạn chế chức năng kiểm soát của tư pháp đối với quyền lực hành chính.

Bên cạnh điều kiện để cơ quan, tổ chức, cá nhân được xác định là người khởi kiện, pháp luật quy định người khởi kiện có các quyền tố tụng. Đây là phương tiện thiết yếu để chủ thể này có thể bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình một cách hiệu quả khi tham gia TTHC. Song song với các quyền tố tụng, người khởi kiện phải thực hiện các nghĩa vụ nhất định. Nếu các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện không được quy định đầy đủ, hài hòa có thể ảnh hưởng rất lớn đến khả năng bảo vệ quyền và lợi ích hợp

pháp của người khởi kiện trong TTHC. Ngoài ra, pháp luật TTHC còn ghi nhận cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ tố tụng. Nội dung này nếu được quy định chặt chẽ, cụ thể sẽ hạn chế sự lạm quyền và loại trừ được các hành vi gây khó khăn, bất lợi cho người khởi kiện trong quá trình tham gia TTHC. Hơn nữa, trong TTHC, người khởi kiện luôn ở vị trí bất lợi và yếu thế hơn người bị kiện về mọi mặt. Pháp luật TTHC là phương tiện tối ưu giúp người khởi kiện có thể bình đẳng với người bị kiện về quyền và nghĩa vụ khi tham gia tố tụng.

2.4.2. Nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của người khởi kiện

Là chủ thể chủ động tham gia tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước, hơn ai hết, nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của chính người khởi kiện có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC.

Bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội là trách nhiệm của Nhà nước, thế nhưng, việc bảo vệ phải xuất phát từ nhu cầu của chủ thể có quyền. Nếu cá nhân không nhận thức được quyền của mình thì các quyền của họ dễ bị tổn thương cho dù có sự hiện diện của các cơ chế bảo vệ quyền của Nhà nước và xã hội¹⁴⁸. Pháp luật TTHC tạo hàng lang pháp lý để người khởi kiện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp khi bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước và khi tham gia TTHC. Thế nhưng, chỉ khi có nhận thức, hiểu biết đúng đắn, đầy đủ các quy định pháp luật, người khởi kiện mới có thể bảo vệ tốt các quyền và lợi ích hợp pháp của mình, đồng thời hỗ trợ các chủ thể tiến hành tố tụng giải quyết VAHC kịp thời, đúng đắn.

Bên cạnh nhận thức và hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật của người khởi kiện là yếu tố ảnh hưởng lớn đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện. Ý thức pháp luật cao giúp người khởi kiện hiểu rằng việc khởi kiện không chỉ là quyền tự bảo vệ mà còn là hình thức kiểm soát quyền lực hành chính, góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý nhà nước. Khi người dân có tâm lý e ngại và chạm với cơ quan công quyền, mang nặng tư tưởng “dân kiện quan”, “con kiến đi kiện củ khoai”, “vô phúc đáo tụng đình” sẽ dẫn đến các quy định về người khởi kiện dù tiến bộ nhưng vẫn khó phát huy tác dụng. Ngược lại, khi người dân có ý thức pháp quyền cao sẽ hình thành văn hóa sử dụng quyền khởi kiện VAHC là phương tiện hữu hiệu để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp khi bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước và là một kênh trực tiếp để tham gia kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp.

Ngoài ra, nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của người khởi kiện ảnh hưởng sâu sắc đến việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện. Nếu người khởi kiện có hiểu biết pháp luật tốt, ý thức pháp luật cao sẽ nắm rõ và thực hiện nghiêm

¹⁴⁸ Đặng Công Cường (2014), *Vai trò của Tòa án trong việc bảo vệ quyền con người ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr. 53.

túc các quyền và nghĩa vụ của mình. Ngược lại, sự thiếu hiểu biết dẫn đến việc họ không thực hiện đầy đủ, đúng đắn các quyền, nghĩa vụ tố tụng, đồng thời, các quyền tố tụng của người khởi kiện có nguy cơ bị xâm phạm hoặc người khởi kiện có thể vi phạm các nghĩa vụ, từ đó phải gánh chịu những hậu quả pháp lý bất lợi và thậm chí còn có thể đánh mất đi khả năng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong TTHC.

2.4.3. Ý thức chấp hành pháp luật, tinh thần trách nhiệm của người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền

Là chủ thể có các quyết định, hành vi bị khởi kiện, ý thức chấp hành pháp luật và tinh thần trách nhiệm của người bị kiện ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC. Khi tham gia tố tụng, nhiều quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện chỉ có thể được bảo đảm thực hiện bởi người bị kiện như cung cấp tài liệu, chứng cứ hay đối thoại hoặc hỏi tại phiên tòa. Ngoài ra, là chủ thể có các quyết định, hành vi bị khởi kiện, sự có mặt của người bị kiện tại các phiên tòa, phiên họp giải quyết VAHC sẽ giúp làm sáng tỏ sự thật khách quan của vụ án, khắc phục sai sót trong hoạt động quản lý nhà nước nếu có, từ đó khôi phục kịp thời quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Là bên có quyền và lợi ích đối lập hoàn toàn với người khởi kiện, chỉ khi với ý thức pháp luật và tinh thần trách nhiệm cao, người bị kiện mới có thể cung cấp, xuất trình tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của người khởi kiện một cách thiện chí, khách quan và vô tư cũng như tham gia tích cực vào các phiên tòa, phiên họp. Khi người bị kiện thực hiện nghiêm chỉnh các quyền và nghĩa vụ của mình sẽ góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, giúp quá trình giải quyết VAHC được kịp thời, chính xác.

Bên cạnh người bị kiện, trong quá trình giải quyết VAHC, sự hợp tác từ các cá nhân, cơ quan, tổ chức khác có vai trò quan trọng đối với việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện. Trong đó, các tài liệu, chứng cứ có giá trị chứng minh cho yêu cầu khởi kiện là có căn cứ và hợp pháp có thể thuộc sự lưu giữ, quản lý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Ý thức pháp luật và tinh thần trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân này là yếu tố quyết định khả năng tiếp cận tài liệu, chứng cứ và thực hiện quyền, nghĩa vụ chứng minh của người khởi kiện trong TTHC.

2.4.4. Trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của người tiến hành tố tụng

Lao động xét xử được nhận định là lao động sáng tạo tư duy ở trình độ cao của người làm công tác xét xử, vì vậy đòi hỏi ở họ không chỉ kiến thức mà còn kinh nghiệm sống, sự hiểu biết toàn diện về kinh tế - xã hội, lương tâm con người và nhiều yếu tố khác¹⁴⁹. Là người mang quyền lực Nhà nước thực hiện nhiệm vụ giải quyết VAHC, năng lực xét xử, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp

¹⁴⁹ Nguyễn Văn Quyền, Nguyễn Tất Viễn (2018), *Tlđđ* (55), tr. 17.

của người tiến hành tố tụng có ảnh hưởng lớn đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện. Các quy định pháp luật về người khởi kiện dù có thật sự đầy đủ, hợp lý, rõ ràng nhưng không được người tiến hành tố tụng thực hiện một cách đúng đắn, vô tư, khách quan thì quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện khó có thể được bảo đảm.

Để có thể trở thành người khởi kiện trong VAHC, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật. Thẩm phán là người xem xét và xác lập tư cách người khởi kiện cho cá nhân, tổ chức. Do đó, sự yếu kém về năng lực, thiếu sót về chuyên môn, nghiệp vụ của người tiến hành tố tụng có thể tước mất đi quyền được bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân khi bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước. Ngoài ra, trong quá trình giải quyết VAHC, phần lớn các quyền quan trọng của người khởi kiện như đề nghị Tòa án ra quyết định yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó; đề nghị Tòa án triệu tập người làm chứng, trưng cầu giám định, định giá tài sản, áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời; quyền đưa ra câu hỏi, đối chất, tranh luận... được bảo đảm thực hiện thông qua người tiến hành tố tụng hoặc do người tiến hành tố tụng đề xuất, tạo điều kiện. Các hành vi vi phạm quyền, cản trở việc thực hiện nghĩa vụ của người khởi kiện chủ yếu do các chủ thể tiến hành tố tụng phát hiện, xử lý. Mặt khác, VAHC phát sinh từ các tranh chấp trong hoạt động hành chính nhà nước là hoạt động thường xuyên, liên tục với nhiều lĩnh vực phức tạp. Ngoài ra, VAHC với người bị kiện chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước. Do đó, các quy định về người khởi kiện chỉ được bảo đảm thực hiện khi người tiến hành tố tụng với năng lực xét xử, trình độ chuyên môn nghiệp vụ cao cùng với bản lĩnh chính trị vững vàng, đạo đức nghề nghiệp trong sáng.

2.4.5. Cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật phục vụ hoạt động giải quyết vụ án hành chính

Cơ sở vật chất và phương tiện kỹ thuật phục vụ hoạt động giải quyết VAHC là yếu tố không kém phần quan trọng ảnh hưởng đến việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện. Các quy định về người khởi kiện có thể được pháp luật ghi nhận đầy đủ, nhưng nếu thiếu nền tảng hạ tầng vật chất, kỹ thuật tương ứng thì khả năng tiếp cận công lý của người khởi kiện sẽ bị hạn chế, làm suy giảm hiệu lực của các quy định pháp luật.

Trước hết, cơ sở vật chất là điều kiện tiên quyết bảo đảm quyền tiếp cận Tòa án của người khởi kiện. Trụ sở Tòa án, bố trí bộ phận tiếp nhận đơn, nơi tiếp công dân, phòng xử án... quyết định việc cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể dễ dàng nộp đơn khởi kiện và tham gia các hoạt động tố tụng hay không. Nếu điều kiện vật chất không đáp ứng, trụ sở chật hẹp, xuống cấp, khoảng cách địa lý xa, giao thông khó khăn, người khởi kiện, đặc biệt là nhóm yếu thế hoặc cư trú ở vùng sâu, vùng xa phải tốn kém thời gian và gánh chịu chi phí tài chính lớn, từ đó dẫn đến tâm lý e ngại tham gia TTHC. Ngoài

ra, phương tiện kỹ thuật hiện đại có vai trò hỗ trợ trực tiếp việc tham gia tố tụng và thực hiện các quyền, nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện trong suốt quá trình giải quyết vụ án. Hệ thống công nghệ thông tin cho phép nộp đơn khởi kiện, tài liệu, chứng cứ điện tử, nhận văn bản tố tụng trực tuyến, tra cứu tình trạng thụ lý và tiến độ giải quyết vụ án. Nhờ đó, người khởi kiện giảm được chi phí đi lại, tiết kiệm thời gian, đồng thời minh bạch hơn về quy trình xử lý hồ sơ. Tại phiên tòa, các trang thiết bị như hệ thống âm thanh, ghi âm, ghi hình, màn hình trình chiếu, đường truyền để tổ chức phiên tòa trực tuyến giúp việc trình bày, hỏi, đối đáp và tranh luận của người khởi kiện được thuận lợi. Hạ tầng kỹ thuật tốt cũng góp phần bảo đảm tính toàn vẹn của hồ sơ vụ án. Mặt khác, cơ sở vật chất và phương tiện kỹ thuật là điều kiện để nâng cao chất lượng giải quyết vụ án. Khi Tòa án có hệ thống lưu trữ, số hóa hồ sơ, kết nối dữ liệu với các cơ quan nhà nước, việc tiếp nhận, trao đổi và kiểm tra thông tin, tài liệu liên quan đến đối tượng khởi kiện diễn ra nhanh chóng, chính xác. Điều này giúp người khởi kiện dễ dàng tiếp cận, sao chụp tài liệu trong hồ sơ vụ án, thực hiện tốt hơn quyền chứng minh và quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ngược lại, trong điều kiện thiếu thốn về phương tiện lưu trữ, tra cứu, việc tiếp cận hồ sơ thường chậm trễ, rủi ro thất lạc tài liệu cao, tác động tiêu cực đến khả năng chứng minh của người khởi kiện. Do đó, cùng với việc hoàn thiện các quy định pháp luật về người khởi kiện, việc tiếp tục nâng cấp cơ sở vật chất, hiện đại hóa phương tiện kỹ thuật và thúc đẩy chuyển đổi số trong giải quyết VAHC cần được xem là giải pháp trọng tâm để bảo đảm các quy định về người khởi kiện được thực hiện một cách thực chất và hiệu quả trong thực tiễn.

2.4.6. Hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Giải quyết VAHC là quá trình phức tạp với các trình tự, thủ tục chặt chẽ, do đó, để có thể bảo vệ tốt quyền và lợi ích hợp pháp của mình, người khởi kiện cần phải có những hiểu biết nhất định về pháp luật TTHC, quản lý nhà nước và kỹ năng tranh tụng. Tuy nhiên, không phải bất cứ người khởi kiện nào cũng có khả năng đáp ứng các yêu cầu này. Vì thế, sự hỗ trợ về mặt pháp lý từ các chủ thể có kiến thức pháp luật trong quá trình giải quyết vụ án có tác động rất lớn đến thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC.

Trong VAHC, người bị kiện là chủ thể quản lý nên họ là người nắm vững các quy định pháp luật liên quan đến đối tượng khởi kiện VAHC. Không những thế, người bị kiện còn nhận được sự hỗ trợ về mặt pháp lý từ rất nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân khác nhau. Trong khi đó, người khởi kiện chỉ là cá nhân, tổ chức chịu sự tác động của các quyết định, hành vi bị khởi kiện. Vì thế, sự tham gia của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp (luật sư, trợ giúp viên pháp lý, những người có kiến thức pháp luật khác) giúp người khởi kiện khắc phục sự bất cân xứng về kiến thức pháp lý, kỹ năng tranh

tụng và khả năng chứng minh so với người bị kiện, giúp việc thực hiện các quy định về người khởi kiện được đúng đắn, hiệu quả.

Ngoài ra, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện tham gia tố tụng một cách độc lập với các quyền và nghĩa vụ riêng. Họ có quyền tham gia tố tụng từ khi khởi kiện hoặc bất giai đoạn nào trong quá trình tố tụng, thu thập tài liệu chứng cứ và cung cấp tài liệu chứng cứ cho Tòa án. Khi tham gia tố tụng, họ được ghi chép, sao chụp những tài liệu cần thiết có trong hồ sơ vụ án để thực hiện việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự. Đặc biệt, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là chủ thể có quyền nghiên cứu hồ sơ vụ án. Bên cạnh đó, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp còn có quyền tham gia phiên tòa, phiên họp; thay mặt người khởi kiện yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng khác; thay mặt người khởi kiện nhận giấy tờ, văn bản tố tụng mà Tòa án tổng đạt hoặc thông báo trong trường hợp được người khởi kiện ủy quyền... Trong đó, tranh luận tại phiên tòa, đưa ra lập luận về đánh giá chứng cứ và pháp luật áp dụng là các quyền thể hiện rõ nét vai trò quan trọng của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Với sự am hiểu về các quy định pháp luật liên quan cùng kỹ năng tranh tụng, hoạt động của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện. Vì thế, tạo điều kiện cho người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp thực hiện tốt vai trò bảo vệ của mình trong TTHC, tăng cường trợ giúp pháp lý cho các nhóm yếu thế, đồng thời nâng cao trách nhiệm nghề nghiệp và chuẩn mực đạo đức của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là những điều kiện thiết yếu để pháp luật về người khởi kiện được thực hiện một cách thực chất và hiệu quả trên thực tế.

Kết luận Chương 2

Người khởi kiện trong TTHC là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC và có hành vi khởi kiện VAHC đến Tòa án có thẩm quyền nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước theo quy định của pháp luật, có các quyền và nghĩa vụ tố tụng được pháp luật quy định, bình đẳng với các đương sự khác về quyền và nghĩa vụ tố tụng. Tư cách của người khởi kiện được Tòa án xác định khi thụ lý vụ án. Khác với các đương sự khác trong TTHC, người khởi kiện là chủ thể có quyền khởi kiện VAHC theo quy định của pháp luật và có hành vi khởi kiện VAHC đến Tòa án có thẩm quyền. Trong hoạt động hành chính nhà nước, người khởi kiện thường tham gia với tư cách là đối tượng bị quản lý và điều này chi phối đến khả năng thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC. Trong những người tham gia tố tụng, người khởi kiện là chủ thể có quyền quyết định và tự định đoạt về nội dung giải quyết VAHC.

Người khởi kiện có vị trí trung tâm trong cơ chế TTHC, làm khởi động cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp, có mối quan hệ đối trọng và bất cân xứng

về vị thế so với người bị kiện trong TTHC. Người khởi kiện có vai trò quan trọng trên nhiều phương diện. Đối với hoạt động giải quyết VAHC của Tòa án, người khởi kiện là chủ thể làm phát sinh và chấm dứt quá trình giải quyết VAHC. Sự tham gia vào quan hệ pháp luật TTHC của người khởi kiện thể hiện dân chủ trong đời sống xã hội nói chung và TTHC nói riêng và thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trước công dân trong Nhà nước pháp quyền. Đại diện cho đối tượng bị quản lý phản kháng trước hoạt động hành chính nhà nước, sự tham gia vào quá trình giải quyết VAHC của người khởi kiện củng cố niềm tin của nhân dân vào hoạt động hành chính nhà nước và góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả quản lý nhà nước.

Là một bộ phận quan trọng trong hệ thống pháp luật TTHC, pháp luật về người khởi kiện được xây dựng trên cơ sở lý thuyết về bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức khi bị xâm phạm, lý thuyết về kiểm soát quyền lực nhà nước, chức năng của TTHC, quyền tiếp cận công lý tại Tòa án và sự công bằng trong xã hội. Nội dung pháp luật về người khởi kiện trong TTHC bao gồm quy định về xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể của người khởi kiện, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện và quy định về kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Đây là phương tiện pháp lý để người khởi kiện có thể bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong TTHC và là cơ sở để Tòa án thực hiện chức năng kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp. Thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện chịu sự ảnh hưởng sâu sắc từ quy định pháp luật về người khởi kiện; nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của người khởi kiện; ý thức chấp hành pháp luật, tinh thần trách nhiệm của người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền; trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị, đạo đức nghề nghiệp của người tiến hành tố tụng; cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật phục vụ hoạt động giải quyết VAHC và hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHỞI KIỆN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM VÀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN

3.1. Thực trạng pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam

Là một bộ phận quan trọng của pháp luật TTHC, cùng với quá trình phát triển của ngành luật TTHC Việt Nam, pháp luật về người khởi kiện đã không ngừng hoàn thiện. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, pháp luật về người khởi kiện vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp ở Việt Nam.

3.1.1. Về xác định người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam

3.1.1.1. Thành phần chủ thể là người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam

Thành phần chủ thể là người khởi kiện trong TTHC Việt Nam được quy định tại khoản 8 Điều 3 của Luật TTHC¹⁵⁰. Theo quy định này, người khởi kiện bao gồm cơ quan, tổ chức và cá nhân. Theo giải thích tại khoản 11 Điều 3 của Luật TTHC, cơ quan, tổ chức bao gồm cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị lực lượng vũ trang nhân dân và các tổ chức khác được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật.

Như vậy, thành phần người khởi kiện là cơ quan được Luật TTHC Việt Nam quy định riêng biệt với tổ chức. Ngoài ra, pháp luật TTHC không đặt ra điều kiện về tư cách pháp nhân đối với các cơ quan, tổ chức là người khởi kiện. Quy định này phù hợp với sự phong phú về thành phần chủ thể tham gia trong quan hệ pháp luật hành chính. Tuy vậy, với thành phần người khởi kiện bao gồm cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân, các thực thể như hộ gia đình, tổ hợp tác hoặc cộng đồng dân cư sẽ không thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC. Thế nhưng hiện nay, theo quy định tại khoản 3 Điều 60 của Luật TTHC, *“Trường hợp hộ gia đình, tổ hợp tác, tổ chức khác không có tư cách pháp nhân tham gia TTHC thì các thành viên có thể ủy quyền cho một thành viên hoặc người khác làm đại diện tham gia TTHC”*. Quy định này chưa thể hiện rõ ràng, cụ thể tư cách tham gia TTHC của hộ gia đình, tổ hợp tác, các tổ chức khác không có tư cách

¹⁵⁰ Theo quy định tại khoản 8 Điều 3 Luật TTHC, *“Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện VAHC đối với QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước; danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trung cầu ý dân”*.

pháp nhân nên có thể dẫn đến sự nhầm lẫn, không thống nhất khi xác định thành phần người khởi kiện trong TTHC.

3.1.1.2. Điều kiện về cơ quan, tổ chức, cá nhân được xác định là người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Để có thể được xác định là người khởi kiện, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật. Theo quy định tại khoản 8 Điều 3 của Luật TTHC người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện VAHC. Bên cạnh đó, theo quy định tại Điều 5 Luật TTHC, cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện VAHC để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ngoài ra, căn cứ theo quy định tại khoản 1 Điều 116, khoản 2 Điều 118 và khoản 1 Điều 123 của Luật TTHC¹⁵¹ cho thấy, cơ quan, tổ chức, cá nhân được Tòa án xác định là người khởi kiện khi có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước; danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trung cầu ý dân. Do đó, theo quy định của pháp luật hiện hành, để được xác định là người khởi kiện, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải đáp ứng hai điều kiện: (i) có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm và (ii) đã khởi kiện VAHC.

Điều kiện về cơ quan, tổ chức, cá nhân được Tòa án xác định là người khởi kiện là nội dung quan trọng của pháp luật TTHC Việt Nam về người khởi kiện. Trên cơ sở mở rộng quyền khởi kiện VAHC, các quy định này đã bảo đảm quyền tham gia tố tụng của cơ quan, tổ chức, cá nhân với tư cách là người khởi kiện trong TTHC. Tuy nhiên, quy định điều kiện cơ quan, tổ chức, cá nhân được xác định là người khởi kiện vẫn còn tồn tại một số hạn chế, vướng mắc sau đây:

Thứ nhất, khoản 8 Điều 3 Luật TTHC chưa quy định đầy đủ các điều kiện xác định người khởi kiện

Một là, điều kiện quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm đã được pháp luật TTHC ghi nhận ở những mức độ khác nhau qua từng giai đoạn lập pháp. Trong Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC năm 1996, điều kiện này được thể hiện cụ thể¹⁵². Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2010 đã không quy định trực tiếp về điều kiện quyền và lợi

¹⁵¹ Khoản 1 Điều 116 Luật TTHC quy định thời hiệu khởi kiện là thời hạn mà cơ quan, tổ chức, cá nhân được quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết VAHC bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm; nếu thời hạn đó kết thúc thì mất quyền khởi kiện. Theo khoản 2 Điều 118 Luật TTHC, kèm theo đơn khởi kiện phải có tài liệu, chứng cứ chứng minh quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện bị xâm phạm. Theo điểm a khoản 1 Điều 123 của Luật TTHC, Tòa án sẽ trả lại đơn khởi kiện nếu “người khởi kiện không có quyền khởi kiện”.

¹⁵² Theo khoản 3 Điều 4 của Pháp lệnh, “Người khởi kiện là cá nhân, cơ quan Nhà nước, tổ chức cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi QĐHC hoặc HVHC của cơ quan nhà nước, của Thủ trưởng, cán bộ, viên chức nhà nước nên đã khởi kiện VAHC tại Tòa án có thẩm quyền”.

ích hợp pháp bị xâm phạm trong khái niệm người khởi kiện¹⁵³. Tương tự, Luật TTHC năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024, 2025) đã không đề cập đến điều kiện này trong quy định về người khởi kiện tại khoản 8 Điều 3¹⁵⁴. Tuy vậy, quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm vẫn là một điều kiện bắt buộc để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC. Hiện nay, điều kiện này thể hiện dàn trải ở những điều luật khác nhau thông qua quy định về quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, thời hiệu khởi kiện, hình thức khởi kiện. Điều này gây khó khăn cho cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia TTHC với tư cách là người khởi kiện và dễ dẫn đến một số sai lầm, thiếu sót của Tòa án trong việc xác định người khởi kiện trong TTHC. Nội dung này sẽ được làm rõ trong mục 3.2.2.1 của Luận án.

Hai là, về hành vi khởi kiện VAHC, theo quy định tại khoản 8 Điều 3 của Luật TTHC, người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện VAHC. Ngoài ra, theo quy định tại Điều 117 Luật TTHC, nếu người khởi kiện là cá nhân, cá nhân khởi kiện phải có năng lực hành vi TTHC đầy đủ. Nếu cá nhân là 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 thì người đại diện hợp pháp của họ thực hiện việc khởi kiện VAHC. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức là người khởi kiện thì người đại diện hợp pháp của cơ quan, tổ chức đó khởi kiện VAHC. Vì thế, hành vi khởi kiện VAHC có thể do chính người khởi kiện hoặc người đại diện theo pháp luật của người khởi kiện thực hiện. Thế nhưng, khoản 8 Điều 3 của Luật TTHC chưa ghi nhận trường hợp việc khởi kiện được thực hiện thông qua người đại diện. Hạn chế trên có thể dẫn đến sự nhầm lẫn khi xác định người khởi kiện nếu việc khởi kiện được thực hiện thông qua người đại diện, khi đó, người thực tế có hành vi khởi kiện VAHC là người đại diện theo pháp luật. Thực trạng này sẽ được làm sáng tỏ tại mục 3.2.2.1 của Luận án.

Thứ hai, một số nội dung liên quan đến điều kiện xác định người khởi kiện chưa được pháp luật TTHC quy định đầy đủ, hợp lý

Một là, về căn cứ xác định người “có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm”, đây là nội dung quan trọng giúp nhận dạng chính xác, đầy đủ người khởi kiện. Thời kỳ trước khi Luật TTHC năm 2015 có hiệu lực thi hành¹⁵⁵, việc giải thích “*quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm*” hoàn toàn phụ thuộc vào quan điểm của Thẩm phán¹⁵⁶. Hiện nay, điều kiện về quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm được xác định thông qua quy

¹⁵³ Theo quy định tại khoản 5 Điều 3 của Luật TTHC năm 2010, “*Người khởi kiện là cá nhân, cơ quan, tổ chức khởi kiện VAHC đối với QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, việc lập danh sách cử tri bị khởi kiện*”

¹⁵⁴ Theo khoản 3 Điều 8 Luật TTHC năm 2015, “*Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện VAHC đối với quyết định QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh; danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trưng cầu ý dân*”.

¹⁵⁵ Luật TTHC năm 2015 có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/7/2016.

¹⁵⁶ Nguyễn Hoàng Anh (2013), *Tlđđ (31)*, tr. 14.

định về QĐHC, HVHC bị kiện¹⁵⁷. Theo các quy định này, cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ QĐHC bị kiện khi quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân được xác định là bị xâm phạm từ HVHC khi hành vi đó làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Tuy nhiên, các quy định này còn thiếu sự chặt chẽ và chưa toàn diện. Đối với QĐHC bị kiện, pháp luật không đề cập đến trường hợp QĐHC làm thay đổi nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Về HVHC bị kiện, pháp luật đã không quy định trường hợp HVHC làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền hoặc phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Ngoài ra, Luật TTHC chỉ dừng lại ở quy định QĐHC, HVHC bị kiện. Đối với các khiếu kiện khác bao gồm: quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước và danh sách cử tri bị kiện vẫn chưa được quy định cụ thể¹⁵⁸.

Hai là, về hành vi khởi kiện VAHC, so với quy định của pháp luật khiếu nại¹⁵⁹ và pháp luật TTHC ở nhiều quốc gia trên thế giới¹⁶⁰, quy định về người có hành vi khởi kiện VAHC ở Việt Nam còn khá hẹp. Pháp luật TTHC chưa ghi nhận về việc ủy quyền khởi kiện VAHC. Sự giới hạn về phạm vi chủ thể có hành vi khởi kiện VAHC làm hạn chế khả năng tham gia tố tụng với tư cách là người khởi kiện của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong TTHC. Đặc biệt, trong trường hợp các QĐHC, HVHC liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhiều người, việc ủy quyền khởi kiện là cần thiết¹⁶¹.

Ba là, điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện theo quy định của Luật TTHC còn tương đối hẹp

Trong TTHC Việt Nam, chủ thể được xác định là người khởi kiện chỉ khi có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các đối tượng khởi kiện VAHC và có hành vi khởi kiện VAHC để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Luật TTHC

¹⁵⁷ Theo quy định tại khoản 2 và khoản 4 Điều 3 Luật TTHC, QĐHC bị kiện là quyết định quy định tại khoản 1 Điều 3 của Luật TTHC năm 2015, mà quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. HVHC bị kiện là hành vi quy định tại khoản 3 Điều 3 Luật TTHC năm 2015, mà hành vi đó làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

¹⁵⁸ Nguyễn Hoàng Yến (2025), “Căn cứ xác định người khởi kiện trong TTHC Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 7, tr. 7.

¹⁵⁹ Theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 12 của Luật Khiếu nại năm 2011, trường hợp người khiếu nại là người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự thì người đại diện theo pháp luật của họ thực hiện việc khiếu nại. Trường hợp người khiếu nại ốm đau, già yếu, có nhược điểm về thể chất hoặc vì lý do khách quan khác mà không thể tự mình khiếu nại thì được ủy quyền cho cha, mẹ, vợ, chồng, anh, chị, em ruột, con đã thành niên hoặc người khác có năng lực hành vi dân sự đầy đủ để thực hiện việc khiếu nại

¹⁶⁰ Theo Điều R411 Điều 5 Bộ luật Tư pháp hành chính của Pháp; Điều 125 Bộ luật TTHC của Nga; khoản 4 Điều 189 Luật TTHC của Latvia.

¹⁶¹ Nguyễn Hoàng Yến (2025), *Tlđđ (166)*, tr. 10.

không quy định việc xác định người khởi kiện đối với trường hợp khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương mà không có người khởi kiện hoặc nhằm bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước.

Mặc dù hiện nay, theo quy định tại khoản 3 Điều 25 của Luật TTHC, đối với QĐHC, HVHC liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi, nếu họ không có người khởi kiện thì Viện kiểm sát kiến nghị UBND cấp xã nơi người đó cư trú cử người giám hộ đứng ra khởi kiện VAHC để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người đó. Tuy nhiên, theo quy định của Bộ luật Dân sự hiện hành, UBND cấp xã chỉ có trách nhiệm cử người giám hộ trong trường hợp người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự không có người giám hộ đương nhiên theo quy định tại Điều 52 và Điều 53 của Bộ luật này¹⁶². Đối với người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi, Tòa án ra quyết định tuyên bố người này là người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi và chỉ định người giám hộ, xác định quyền, nghĩa vụ của người giám hộ¹⁶³. Tòa án tuyên bố người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự sẽ quyết định người đại diện theo pháp luật của người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự và phạm vi đại diện¹⁶⁴. Vì thế, không phải bất cứ trường hợp nào UBND cấp xã đều có thẩm quyền cử người giám hộ. Nếu những người này có người giám hộ nhưng người giám hộ không thực hiện việc khởi kiện, khi đó, UBND cấp xã cử người giám hộ khởi kiện VAHC sẽ trái với quy định tại khoản 2 Điều 47 của Bộ luật Dân sự¹⁶⁵. Mặt khác, các trường hợp VKSND kiến nghị UBND cấp xã cử người giám hộ đứng ra khởi kiện VAHC chưa bao quát hết các nhóm dễ bị tổn thương theo quy định hiện hành¹⁶⁶.

Ngoài ra, các hoạt động quản lý hành chính nhà nước không chỉ tác động đến quyền và lợi ích hợp pháp của những chủ thể xác định mà còn ảnh hưởng đến các lợi ích công. Vì thế, bên cạnh quyền khởi kiện mang tính cá nhân, luật pháp các quốc gia cho phép các hành động vì lợi ích công. Quyền này đề cập đến một tình huống trong đó người khởi kiện có ý định đại diện cho lợi ích công cộng thay vì lợi ích của bất kỳ cá nhân cụ thể nào¹⁶⁷. Chẳng hạn như theo quy định tại khoản 1 Điều 40 Bộ luật TTHC

¹⁶² Khoản 1 Điều 54 Bộ luật Dân sự.

¹⁶³ Theo quy định tại khoản 1 Điều 23 Bộ luật Dân sự.

¹⁶⁴ Khoản 1 Điều 24 Bộ luật Dân sự.

¹⁶⁵ Theo quy định này, một người chỉ có thể được một người giám hộ, trừ trường hợp cha, mẹ cùng giám hộ cho con hoặc ông, bà cùng giám hộ cho cháu.

¹⁶⁶ Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 Nghị quyết số 205/2025/QH15 ngày 24/6/2025 của Quốc hội về việc thí điểm VKSND khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền dân sự của các chủ thể là nhóm dễ bị tổn thương hoặc bảo vệ lợi ích công, nhóm dễ bị tổn thương bao gồm: Trẻ em theo quy định của Luật Trẻ em; người cao tuổi theo quy định của Luật Người cao tuổi; Người khuyết tật theo quy định của Luật Người khuyết tật; phụ nữ đang mang thai hoặc đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi; Người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi và người mất năng lực hành vi dân sự theo quy định của Bộ luật Dân sự; người dân tộc thiểu số cư trú tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo quy định của pháp luật.

¹⁶⁷ Peter Cane (2011), *Tlđd* (36), p.286.

của Nga, khi được quy định trong Hiến pháp Liên bang, trong Bộ luật này và các luật liên bang khác, các cơ quan nhà nước, công chức, Cao ủy Nhân quyền Liên bang Nga, Ủy viên nhân quyền tại một tổ chức hợp thành của Liên bang Nga có thể khởi kiện ra Tòa án bảo vệ quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công chúng, lợi ích công cộng. Ở đa số các quốc gia Châu Âu, Hiệp hội hoặc tổ chức phi Chính phủ là người khởi kiện trong TTHC nhằm bảo vệ lợi ích công cộng¹⁶⁸. Ở Anh, người khởi kiện vì lợi ích công cộng có thể là các tổ chức phi Chính phủ hoặc các cơ quan công quyền như Ủy ban Bình đẳng và Nhân quyền¹⁶⁹. Ở Trung Quốc, tuy không trực tiếp được xác định là người khởi kiện nhưng quyền khởi kiện VAHC liên quan đến lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước được trao cho VKSND¹⁷⁰. Ở Đức, mặc dù quyền khởi kiện và tư cách người khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công cộng không được Bộ luật TTTAHC quy định nhưng nội dung này được thể hiện trong Luật về Bảo vệ thiên nhiên và cảnh quan (sửa đổi, bổ sung năm 2002) (Bundesnaturschutzgesetz-BnatSchG). Theo quy định tại Điều 64 của Luật này, Tổ chức bảo vệ thiên nhiên (Altruistische Verbandklage) có quyền khởi kiện theo quy định của Bộ luật TTTAHC nếu khẳng định rằng quyết định vi phạm quy định pháp luật bảo vệ thiên nhiên, bị ảnh hưởng đến lĩnh vực hoạt động và nhiệm vụ theo điều lệ của mình, trong phạm vi được công nhận và được ủy quyền tham gia. Ở Việt Nam, theo quy định tại Điều 5 của Luật TTHC, cơ quan, tổ chức, cá nhân chỉ có quyền khởi kiện VAHC để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Pháp luật TTHC không thừa nhận quyền khởi kiện VAHC và xác lập tư cách người khởi kiện cho chủ thể khởi kiện vì lợi ích công bao gồm lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước. Quyền khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ lợi ích công được các học giả trên thế giới nhận định có vai trò đặc biệt quan trọng và là xu thế tất yếu. Việc thực hiện triển vọng khoa học về phát triển trong TTHC là khó thực hiện nếu không thiết lập một hệ thống tổ tụng vì lợi ích công cộng¹⁷¹ và việc đa dạng hóa điều kiện của người khởi kiện trong vụ kiện lợi ích hành chính công đã trở thành một xu hướng ở nhiều quốc gia khác nhau với sự phát triển

¹⁶⁸ Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 40 Bộ luật TTHC của Bồ Đào Nha, bên cạnh cá nhân, các hiệp hội và tổ chức bảo vệ lợi ích liên quan, cộng đồng địa phương có quyền tham gia theo quy định của pháp luật nhằm bảo vệ các giá trị và tài sản được Hiến pháp bảo vệ như sức khỏe cộng đồng, môi trường, đô thị, quy hoạch sử dụng đất, chất lượng cuộc sống, di sản văn hóa và tài sản của Nhà nước, các khu tự trị và cộng đồng địa phương. Tương tự, ở Hungary, theo quy định tại Điều 17 Bộ luật TTTAHC, người khởi kiện trong có thể là tổ chức phi Chính phủ đã thực hiện hoạt động đã đăng ký của mình để bảo vệ quyền cơ bản hoặc thực thi lợi ích công cộng.

¹⁶⁹ Roger Masterman, Colin Murray (2013), *Exploring Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education Limited, United Kingdom, p. 498-500.

¹⁷⁰ Theo quy định tại Điều 25 của Luật Kiến tụng hành chính của Trung Quốc, VKSND, trong quá trình thực hiện chức năng phát hiện các cơ quan hành chính có trách nhiệm giám sát, quản lý trong các lĩnh vực như bảo vệ môi trường sinh thái, tài nguyên, an toàn thực phẩm, thuốc, bảo vệ tài sản nhà nước, chuyển quyền sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước đã thực hiện trái pháp luật hoặc không thực hiện, ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, lợi ích xã hội sẽ đề kiến nghị và đôn đốc cơ quan hành chính thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Trường hợp cơ quan hành chính không thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật thì VKSND khởi kiện ra TAND theo quy định của pháp luật.

¹⁷¹ Jiang Bixin (2014), *Tlđđ* (70), p. 20.

không ngừng của kinh tế xã hội¹⁷². Vì thế, việc mở rộng phạm vi người khởi kiện trong TTHC ở Việt Nam là vấn đề cần được xem xét, hoàn thiện.

3.1.2. Về năng lực chủ thể của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Để có thể tham gia vào quan hệ pháp luật TTHC, người khởi kiện phải có năng lực chủ thể, bao gồm năng lực pháp luật TTHC và năng lực hành vi TTHC. Nội dung này được quy định tại Điều 54 của Luật TTHC.

3.1.2.1. Về năng lực pháp luật tố tụng hành chính của người khởi kiện

Năng lực pháp luật TTHC được quy định tại khoản 1 Điều 54 của Luật TTHC. Ở Việt Nam, nội dung năng lực pháp luật TTHC của người khởi kiện ngày càng được mở rộng và hoàn thiện. Nếu như Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 2006) chỉ ghi nhận cho người khởi kiện có quyền rút một phần hoặc toàn bộ nội dung đơn kiện cùng với 8 quyền và 3 nghĩa vụ chung của đương sự¹⁷³. Luật TTHC năm 2010 bổ sung quyền thay đổi, bổ sung nội dung yêu cầu khởi kiện¹⁷⁴ bên cạnh 22 quyền và nghĩa vụ chung của đương sự¹⁷⁵. Hiện nay, quyền và nghĩa vụ tố tụng cụ thể của người khởi kiện được ghi nhận khá chi tiết, đầy đủ tại Điều 55 và 56 của Luật TTHC gồm 25 nhóm quyền và nghĩa vụ chung của đương sự¹⁷⁶ và quyền thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện, rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện¹⁷⁷. Đây là điều kiện tiên quyết để người khởi kiện bảo vệ hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong TTHC. Nội dung cụ thể của các quyền và nghĩa vụ được phân tích chi tiết trong mục 3.1.3 của Luận án.

3.1.2.2. Về năng lực hành vi tố tụng hành chính của người khởi kiện

Năng lực hành vi TTHC của người khởi kiện được quy định cụ thể tại khoản 2, 3, 4, 5 Điều 54 Luật TTHC. Đó là khả năng người khởi kiện tự mình thực hiện quyền, nghĩa vụ trong TTHC hoặc ủy quyền cho người đại diện tham gia TTHC. Trong đó, người từ đủ mười tám tuổi trở lên có đầy đủ năng lực hành vi TTHC, trừ người mất năng lực hành vi dân sự hoặc pháp luật có quy định khác. Đối với người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi thì năng lực hành vi TTHC của họ được xác định theo quyết định của Tòa án. Ngoài ra, trong trường hợp người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi hoặc cơ quan,

¹⁷² Wang Hong (2020), *Tlđđ* (8), p105.

¹⁷³ Theo quy định tại Điều 20 Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 1998 và năm 2006).

¹⁷⁴ Theo khoản 2 Điều 50 Luật TTHC năm 2010.

¹⁷⁵ Theo Điều 49 Luật TTHC năm 2010.

¹⁷⁶ Theo Điều 55 Luật TTHC.

¹⁷⁷ Theo khoản 2 Điều 56 Luật TTHC.

tổ chức sẽ thực hiện quyền, nghĩa vụ của trong TTHC thông qua người đại diện theo pháp luật.

Như vậy, trong TTHC Việt Nam, người có đầy đủ năng lực hành vi TTHC phải từ đủ mười tám tuổi trở lên. Theo quy định hiện hành, người chưa thành niên vẫn có thể là chủ thể tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính¹⁷⁸, tuy nhiên, trong các trường hợp này, họ không thể tự mình thực hiện các quyền, nghĩa vụ trong TTHC. Như vậy, so với quy định của pháp luật tố tụng dân sự¹⁷⁹ và pháp luật ở các quốc gia trên thế giới như Nga, Latvia, Estonia¹⁸⁰, quy định của pháp luật TTHC hiện hành chưa có sự phân hóa độ tuổi theo khả năng cá nhân tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính. Quy định mọi trường hợp quyền và nghĩa vụ của người chưa thành niên phải được thực hiện thông qua người đại diện theo pháp luật của Luật TTHC hiện hành có thể hạn chế quyền tham gia tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho chính mình của các chủ thể này trong TTHC.

Ngoài ra, đối với người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự và người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi, theo quy định tại khoản 3 Điều 54 của Luật TTHC, năng lực hành vi TTHC của họ được xác định theo quyết định của Tòa án. Tuy nhiên, khoản 4 Điều 54 quy định việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của họ trong TTHC thông qua người đại diện theo pháp luật. Hiện nay, theo quy định của pháp luật dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự chủ yếu bị giới hạn ở khả năng thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình trong các giao dịch liên quan đến tài sản¹⁸¹. Trong khi đó, đối tượng khởi kiện trực tiếp trong VAHC là tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật

¹⁷⁸ Chẳng hạn, theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 5 Luật Xử lý vi phạm hành chính, người từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi bị xử phạt vi phạm hành chính về vi phạm hành chính do cố ý; người từ đủ 16 tuổi trở lên bị xử phạt vi phạm hành chính về mọi vi phạm hành chính. Theo quy định tại Điều 90 của Luật Xử lý vi phạm hành chính, người bị áp dụng biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn là người từ đủ 12 tuổi đến dưới 18 tuổi.

¹⁷⁹ Theo khoản 6 Điều 69 Bộ luật Tố tụng dân sự, nếu đương sự là người từ đủ 15 tuổi đến chưa đủ 18 tuổi đã tham gia lao động theo hợp đồng lao động hoặc giao dịch dân sự bằng tài sản riêng của mình được tự mình tham gia tố tụng về những việc có liên quan đến quan hệ lao động hoặc quan hệ dân sự đó. Trong trường hợp này, Tòa án có quyền triệu tập người đại diện hợp pháp của họ tham gia tố tụng.

¹⁸⁰ Theo quy định tại khoản 3 Điều 25 Bộ Luật TTTAHC của Estonia, người chưa thành niên từ 15 tuổi trở lên được coi là có năng lực hành vi TTHC nếu theo đánh giá của Tòa án, người đó hiểu ý nghĩa của các hành động TTHC và không gây nguy hại đến lợi ích của họ hoặc lợi ích của những người thân ruột thịt. Trong khi đó, theo khoản 4 Điều 21 Luật TTHC của Latvia trong những trường hợp do pháp luật quy định, người chưa thành niên được phép độc lập thực hiện các quyền tố tụng và nghĩa vụ của mình. Nếu theo luật mà một quyền liên quan đến một chế định được trao một cách độc lập cho trẻ vị thành niên đủ 15 tuổi, thì người đó có quyền khởi kiện một HVHC hoặc một quyết định một cách độc lập lên Tòa án. Trong những trường hợp này, theo quy định hoặc quyết định của Tòa án, đại diện hợp pháp của những người đó có thể được mời để hỗ trợ họ trong việc tiến hành vụ án. Theo quy định tại khoản 2 Điều 5 Bộ luật TTHC của Nga, những công dân chưa thành niên trên 16 tuổi nhưng dưới 18 tuổi trong các VAHC phát sinh từ các quan hệ hành chính và quan hệ pháp luật công khác có tranh chấp, công dân có thể tự mình tham gia theo quy định của pháp luật. Tòa án chỉ triệu tập người đại diện hợp pháp của những công dân này tham gia xét xử VAHC trong trường hợp cần thiết.

¹⁸¹ Theo quy định tại Điều 24 của Bộ luật Dân sự, người nghiện ma túy, nghiện các chất kích thích khác dẫn đến phá sản tài sản của gia đình, theo yêu cầu của người có quyền, lợi ích liên quan hoặc của cơ quan, tổ chức hữu quan, Tòa án có thể ra quyết định tuyên bố là người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự. Việc xác lập, thực hiện giao dịch dân sự liên quan đến tài sản của người bị Tòa án tuyên bố hạn chế năng lực hành vi dân sự phải có sự đồng ý của người đại diện theo pháp luật, trừ giao dịch nhằm phục vụ nhu cầu sinh hoạt hàng ngày hoặc luật liên quan có quy định khác.

buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, danh sách cử tri¹⁸². Vì thế, quy định người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự trong mọi trường hợp phải thực hiện quyền và nghĩa vụ trong TTHC thông qua người đại diện theo pháp luật là chưa thật sự hợp lý. Tương tự, quy định năng lực hành vi TTHC của người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi được thể hiện tại khoản 4 Điều 54 có thể dẫn đến cách hiểu, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi bắt buộc phải thực hiện quyền và nghĩa vụ tố tụng thông qua người đại diện theo pháp luật trong khi năng lực của chủ thể này được xác định theo quyết định của Tòa án. Điều này có thể dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện, ảnh hưởng đến quyền tham gia TTHC của người khởi kiện.

3.1.3. Về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Quyền và nghĩa vụ là một trong những nội dung trọng tâm của pháp luật về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam. Hiện nay, nội dung quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được quy định tập trung tại Điều 56 của Luật TTHC. Theo đó, người khởi kiện có các quyền và nghĩa vụ chung của đương sự được quy định tại Điều 55 của Luật TTHC và quyền thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện, nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn; rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện. Căn cứ vào nội dung và tính chất, có thể chia quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện thành các nhóm sau đây: Các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện; quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện; các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh; các quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp; các quyền và nghĩa vụ liên quan đến các hoạt động tố tụng và bản án, quyết định của Tòa án; các quyền và nghĩa vụ khác của người khởi kiện. Trong đó, các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt là nhóm quyền đặc thù của người khởi kiện. Các nhóm quyền và nghĩa vụ còn lại thuộc các quyền và nghĩa vụ chung của đương sự. Cụ thể như sau:

3.1.3.1. Các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện

Quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện được ghi nhận tại Điều 8 của Luật TTHC¹⁸³. Theo quy định này, nội dung quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện bao gồm: quyền quyết định việc khởi kiện VAHC, quyền thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu khởi kiện và thực hiện các quyền tố tụng theo quy định của pháp luật.

¹⁸² Căn cứ theo quy định tại khoản 1 Điều 193 của Luật TTHC.

¹⁸³ Điều 8 Luật TTHC quy định: Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền quyết định việc khởi kiện VAHC. Tòa án chỉ thụ lý giải quyết VAHC khi có đơn khởi kiện của người khởi kiện. Trong quá trình giải quyết VAHC người khởi kiện có quyền thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu khởi kiện, thực hiện các quyền tố tụng khác của mình theo quy định của Luật này.

Trong đó, các quyền quyết định và tự định đoạt về yêu cầu khởi kiện là nhóm quyền đặc trưng của người khởi kiện trong TTHC.

(1) Quyền quyết định việc khởi kiện VAHC

Quyền quyết định việc khởi kiện VAHC của người khởi kiện thể hiện ở hai nội dung là quyết định việc khởi kiện hay không khởi kiện VAHC và quyết định về các yêu cầu khởi kiện.

Thứ nhất, quyết định việc khởi kiện hay không khởi kiện VAHC

Theo quy định tại Điều 8 của Luật TTHC, Tòa án chỉ thụ lý giải quyết VAHC khi có đơn khởi kiện của người khởi kiện. Ngoài ra, trong trường hợp người khởi kiện có đơn khởi kiện VAHC tại Tòa án có thẩm quyền, đồng thời có đơn khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, theo quy định tại Điều 33 của Luật TTHC, Tòa án yêu cầu người khởi kiện lựa chọn cơ quan giải quyết và có văn bản thông báo cho Tòa án. Trường hợp người khởi kiện lựa chọn Tòa án giải quyết thì Tòa án thụ lý giải quyết vụ án theo thủ tục chung. Trường hợp người khởi kiện lựa chọn người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại giải quyết thì Tòa án trả lại đơn khởi kiện và các tài liệu kèm theo cho người khởi kiện. Trường hợp người khởi kiện không lựa chọn cơ quan giải quyết thì Tòa án trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện. Các quy định này đã góp phần bảo đảm quyền quyết định việc khởi kiện hoặc không khởi kiện VAHC của người khởi kiện.

Thứ hai, quyết định các yêu cầu khởi kiện

Khi khởi kiện VAHC, người khởi kiện có quyền quyết định về các yêu cầu khởi kiện. Theo quy định tại khoản 1 Điều 118 của Luật TTHC, yêu cầu khởi kiện là một trong những nội dung bắt buộc phải được thể hiện trong đơn khởi kiện. Mặc dù Luật TTHC không quy định cụ thể về phạm vi và nội dung các yêu cầu khởi kiện, tuy nhiên, tại Biểu mẫu số 01-HC về đơn khởi kiện ban hành kèm theo Nghị quyết số 02/2017/NQ-HĐTP ngày 13/01/2017 của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao ban hành một số biểu mẫu trong TTHC, đã hướng dẫn một số nội dung về yêu cầu khởi kiện¹⁸⁴. Ngoài ra, các yêu cầu này phải phù hợp thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm theo quy định tại Điều 193 của Luật TTHC¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Theo hướng dẫn này, yêu cầu khởi kiện bao gồm: Yêu cầu hủy bỏ toàn bộ hoặc một phần QĐHC và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc thực hiện hoặc chấm dứt HVHC; hủy quyết định kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật; hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh; buộc cơ quan lập danh sách cử tri sửa đổi, bổ sung danh sách cử tri theo quy định của pháp luật; buộc cơ quan, tổ chức bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm do QĐHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh trái pháp luật gây ra...

¹⁸⁵ Theo quy định tại khoản 2 Điều 193 Luật TTHC, Hội đồng xét xử sơ thẩm có quyền quyết định:

a) Bác yêu cầu khởi kiện, nếu yêu cầu đó không có căn cứ pháp luật;
b) Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC trái pháp luật và quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; đồng thời kiến nghị cách thức xử lý đối với QĐHC trái pháp luật đã bị hủy;

Quyết định về yêu cầu khởi kiện có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, phản ánh mức độ kiểm soát của Tòa án đối với hoạt động hành chính nhà nước, tuy nhiên, các quy định này hiện nay vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế, cụ thể như sau:

Một là, yêu cầu khởi kiện trong TTHC Việt Nam còn chưa đầy đủ, toàn diện

Trong TTHC Việt Nam, yêu cầu khởi kiện phụ thuộc vào thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm. Hiện nay, thẩm quyền của Tòa án nói chung và Hội đồng xét xử sơ thẩm nói riêng theo quy định của Luật TTHC hiện hành còn tương đối hẹp dẫn đến phạm vi và nội dung yêu cầu khởi kiện còn chưa đầy đủ, toàn diện.

Theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 193 của Luật TTHC, đối với QĐHC, Hội đồng xét xử sơ thẩm chỉ có thẩm quyền hủy một phần hoặc toàn bộ mà không có thẩm quyền tuyên QĐHC là trái pháp luật. Vì thế, khi khởi kiện QĐHC, người khởi kiện không có quyền đưa ra yêu cầu Tòa án tuyên QĐHC là trái pháp luật. Trong khi đó, bên cạnh yêu cầu Tòa án hủy quyết định, có những trường hợp người khởi kiện mong muốn Tòa án tuyên về tính hợp pháp của các quyết định bị khởi kiện. Đó là trường hợp người bị kiện ban hành quyết định mới hủy bỏ quyết định bị khởi kiện mà người khởi kiện không đồng ý rút đơn khởi kiện. Theo quy định hiện hành, Tòa án vẫn phải giải quyết yêu cầu khởi kiện (Yêu cầu hủy quyết định)¹⁸⁶, tuy nhiên, các yêu cầu này lại không thể thực hiện được¹⁸⁷. Hội đồng xét xử sơ thẩm cho rằng đối tượng khởi kiện

c) Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên bố HVHC là trái pháp luật, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có); buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chấm dứt HVHC trái pháp luật;

d) Chấp nhận yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy quyết định kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật; buộc người đứng đầu cơ quan, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật;

đ) Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện, tuyên hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước trái pháp luật; buộc cơ quan, người có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước giải quyết lại vụ việc theo quy định của Luật Cạnh tranh, Luật Kiểm toán nhà nước và quy định khác của pháp luật có liên quan;

e) Chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện; buộc cơ quan lập danh sách cử tri sửa đổi, bổ sung danh sách cử tri theo quy định của pháp luật;

g) Buộc cơ quan, tổ chức bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm do QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, hành vi của Trưởng Đoàn kiểm toán, Tổ trưởng Tổ kiểm toán, thành viên Đoàn kiểm toán, đánh giá, xác nhận, kết luận, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán nhà nước trái pháp luật gây ra;

h) Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người đứng đầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước.

¹⁸⁶ Theo quy định tại điểm e khoản 1 Điều 143 Luật TTHC, Tòa án chỉ đình chỉ giải quyết VAHC khi “Người bị kiện hủy bỏ QĐHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước hoặc chấm dứt HVHC bị khởi kiện và người khởi kiện đồng ý rút đơn khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập đồng ý rút yêu cầu”.

¹⁸⁷ Nguyễn Thị Thế (2020), “Một số vấn đề về giải quyết VAHC khi người bị kiện hủy bỏ QĐHC bị khởi kiện”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 7, tr. 56.

không còn nên đã bác yêu cầu khởi kiện¹⁸⁸ trong khi yêu cầu của người khởi kiện hoàn toàn có căn cứ và hợp pháp.

Đối với HVHC, quy định tại điểm c khoản 2 Điều 193 Luật TTHC không ghi nhận Hội đồng xét xử có quyền buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện HVHC theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, thẩm quyền hủy quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan chưa được ghi nhận ở khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc và danh sách cử tri tại điểm d và điểm e khoản 2 Điều 193 Luật TTHC¹⁸⁹. Những bất cập này dẫn đến hạn chế trong yêu cầu khởi kiện. Người khởi kiện không có quyền đưa ra yêu cầu Tòa án buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện HVHC theo quy định của pháp luật, trong khi yêu cầu này là tối quan trọng khi khởi kiện HVHC thể hiện dưới dạng không hành động. Ngoài ra, khi khởi kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc và danh sách cử tri, người khởi kiện không có quyền yêu cầu Tòa án hủy quyết định giải quyết khiếu nại liên quan đến quyết định kỷ luật buộc thôi việc và quyết định giải quyết khiếu nại về danh sách cử tri nếu có.

Đối với văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật và văn bản quy phạm của cơ quan cấp trên, theo quy định tại Điều 6 và Chương VIII của Luật TTHC, Tòa án có quyền kiến nghị chủ thể có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản này. Luật TTHC không quy định người khởi kiện có quyền chủ động yêu cầu Tòa án xem xét tính hợp pháp của các văn bản quy phạm pháp luật. Ngoài ra, theo quy định hiện hành, Tòa án chỉ có quyền kiến nghị mà không có thẩm quyền trực tiếp xem xét và đánh giá tính hợp pháp của các QĐHC mang tính quy phạm. Việc không quy định quyền yêu cầu Tòa án xem xét tính hợp pháp và giới hạn thẩm quyền của Tòa án đối với QĐHC mang tính quy phạm đã hạn chế quyền tiếp cận công lý của công dân trước các QĐHC quy phạm trái pháp luật và hạn chế quyền kiểm soát của tư pháp đối với quyền lực hành chính. Điều này dẫn đến hệ quả là người có thẩm quyền quản lý tiếp tục sử dụng văn bản đó để ban hành ra các QĐHC cá biệt khác. Rõ ràng, xét về hậu quả thì mức độ thiệt hại mà quyết định quy phạm trái pháp luật gây ra sẽ lớn hơn nhiều so với quyết định cá biệt¹⁹⁰. Ngoài ra, từ QĐHC quy phạm bất hợp pháp, không hợp lý sẽ nảy sinh các QĐHC cá biệt, HVHC bất hợp pháp¹⁹¹. Tòa án giải quyết

¹⁸⁸ Nguyễn Hoàng Yên (2021), “Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong trường hợp người bị kiện hủy bỏ QĐHC bị khởi kiện”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 10, tr. 8.

¹⁸⁹ Theo quy định tại khoản 1 Điều 193 của Luật TTHC, Hội đồng xét xử sơ thẩm có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan đến các đối tượng khởi kiện VAHC. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 2 của Điều này, quyền hủy quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan chỉ được quy định đối với khiếu kiện QĐHC và HVHC mà không áp dụng cho khiếu kiện quyết định kỷ luật buộc thôi việc và danh sách cử tri. Trong khi đó, đối với khiếu kiện về danh sách cử tri, khiếu nại được quy định là thủ tục bắt buộc.

¹⁹⁰ Lê Việt Sơn, Nguyễn Hoàng Yên, Ngô Hoàng Huy (2025), “Giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với các hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật theo quy định của pháp luật TTHC Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 6, tr. 97 - 98.

¹⁹¹ Nguyễn Thị Thủy (2009), *Quyền khiếu nại hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr. 84.

VAHC không có thẩm quyền hủy bỏ văn bản pháp quy đó nên nó vẫn cứ tồn tại và chắc chắn sẽ còn “để” thêm nhiều quyết định áp dụng bất hợp pháp trong tương lai¹⁹².

Hai là, nội dung yêu cầu khởi kiện chưa được pháp luật TTHC quy định cụ thể

Mặc dù hiện nay trong mẫu đơn khởi kiện ban hành kèm theo Nghị quyết số 02/2017/NQ-HĐTP đã có những hướng dẫn về các yêu cầu khởi kiện nhưng vẫn chưa đầy đủ theo quy định về thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm tại Điều 193 của Luật TTHC. Nghị quyết số 02/2017/NQ-HĐTP không đề cập đến các yêu cầu như buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chấm dứt HVHC trái pháp luật hoặc yêu cầu Tòa án kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người đứng đầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước... Những hạn chế này có thể gây khó khăn cho việc đưa ra yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện, ảnh hưởng đến quyền tiếp cận công lý của người khởi kiện trong TTHC¹⁹³.

(2) Quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện

Theo quy định hiện hành, người khởi kiện có quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện. Nội dung quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện được ghi nhận cụ thể tại khoản 3 Điều 55, khoản 2 Điều 56 và khoản 1 Điều 173 của Luật TTHC. Căn cứ vào các quy định này, quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện phụ thuộc vào thời điểm và phạm vi thay đổi, bổ sung yêu cầu. Theo đó, người khởi kiện có thể thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện trong tất cả các giai đoạn của quá trình giải quyết VAHC theo thủ tục sơ thẩm nếu đáp ứng các điều kiện theo quy định. Trước khi mở phiên tòa sơ thẩm, giới hạn chung của quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện là thời hiệu khởi kiện. Người khởi kiện chỉ có thể thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện khi thời hiệu khởi kiện còn. Tại phiên tòa sơ thẩm, quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện còn phụ thuộc vào phạm vi yêu cầu khởi kiện. Người khởi kiện được quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện khi nội dung thay đổi, bổ sung không vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu. Các quy định này nhằm nâng cao trách nhiệm của người khởi kiện trong việc đưa ra yêu cầu, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự khác và bảo đảm hiệu lực của hoạt động giải quyết VAHC. Tuy nhiên, điều kiện để người khởi kiện có thể thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện theo quy định của Luật TTHC hiện hành còn tồn tại một số vướng mắc sau đây:

¹⁹² Đinh Văn Minh, Đinh Lương Minh Anh (2024), *Pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 126.

¹⁹³ Nguyễn Hoàng Yến (2024), “Yêu cầu khởi kiện VAHC theo quy định của pháp luật TTHC Việt Nam”, *Tạp chí Luật học*, số 10, tr. 8 - 12.

Thứ nhất, về thời hạn thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện, theo quy định tại khoản 2 Điều 56 Luật TTHC, quyền thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện chỉ được thực hiện khi thời hiệu khởi kiện còn, ở các quy định khác¹⁹⁴, điều kiện về thời hiệu khởi kiện không được đề cập đến. Có quan điểm cho rằng, điều kiện này được áp dụng trong mọi trường hợp vì thời hiệu khởi kiện là thời hạn mà cá nhân, cơ quan, tổ chức được quyền khởi kiện để yêu cầu Tòa án giải quyết; nếu thời hạn đó kết thúc thì mất quyền khởi kiện¹⁹⁵. Tuy nhiên, trong trường hợp người khởi kiện thay đổi nội dung yêu cầu khởi kiện nhưng thuộc phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu, yêu cầu này là một bộ phận không tách rời với yêu cầu ban đầu, vì thế, nếu xem xét cả điều kiện thời hiệu khởi kiện là không hợp lý. Ngoài ra, nếu tại phiên tòa sơ thẩm người khởi kiện thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện trong phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu, nếu xem xét điều kiện về thời hiệu khởi kiện sẽ không phù hợp với quy định tại khoản 1 Điều 173 của Luật TTHC.

Thứ hai, về thời điểm thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện, theo các quy định tại khoản 2 Điều 56 và khoản 1 Điều 173 của Luật TTHC, trước khi mở phiên tòa sơ thẩm, người khởi kiện có toàn quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện nếu thời hiệu khởi kiện còn. Thế nhưng, trước khi mở phiên tòa sơ thẩm có nhiều giai đoạn tố tụng như thụ lý, chuẩn bị xét xử sơ thẩm, đưa vụ án ra xét xử, chuẩn bị mở phiên tòa. Trong đó, nếu ở giai đoạn sau khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử đến trước khi mở phiên tòa sơ thẩm, việc cho phép người khởi kiện có toàn quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện có thể làm thay đổi phạm vi xét xử của Tòa án, ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu lực của hoạt động xét xử VAHC. Ngoài ra, đối với yêu cầu bồi thường thiệt hại, theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, đương sự phải có yêu cầu bồi thường trước hoặc tại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại¹⁹⁶. Theo Luật TTHC hiện hành, trước khi mở phiên tòa, việc người khởi kiện bổ sung yêu cầu bồi thường thiệt hại vẫn có thể được chấp nhận nếu thời hiệu khởi kiện còn. Điều này dẫn đến khó khăn cho người khởi kiện và sự không thống nhất giữa các Tòa án trong quá trình thực hiện, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện¹⁹⁷.

Thứ ba, về phạm vi thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện, theo quy định tại khoản 1 Điều 173 Luật TTHC, tại phiên tòa sơ thẩm, người khởi kiện có quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện nếu việc thay đổi, bổ sung không vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu. Hiện nay, có nhiều quan điểm khác nhau về điều kiện này. *Quan điểm thứ*

¹⁹⁴ Tại Điều 8, khoản 3 Điều 55, khoản 1 Điều 173 của Luật TTHC.

¹⁹⁵ Lê Thị Mỹ Thanh (2020), *Quyền của người khởi kiện trong giai đoạn xét xử sơ thẩm VAHC*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh, tr. 27.

¹⁹⁶ Theo quy định tại khoản 2 Điều 7 Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

¹⁹⁷ Lê Việt Sơn, Nguyễn Hoàng Yến (2024), “Hoàn thiện pháp luật về giải quyết bồi thường thiệt hại trong VAHC”, *Tạp chí Luật học*, số 02, tr. 26.

nhất cho rằng, các quy định này nhằm bảo đảm những điều kiện cần thiết để cơ quan nhà nước giải quyết khách quan, nhanh chóng và hiệu quả tranh chấp hành chính mà không xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của các đương sự khác trong tranh chấp này¹⁹⁸. *Quan điểm thứ hai cho rằng*, nếu Tòa án không chấp nhận việc bổ sung yêu cầu, người khởi kiện sẽ khởi kiện một VAHC khác và trong trường hợp này lại có thể thuộc trường hợp nhập VAHC, do đó, việc giải quyết VAHC vừa mất thời gian lại gây phiền hà cho đương sự và Tòa án. Vì thế, nếu yêu cầu này được đưa ra tại phiên tòa xét xử sơ thẩm mà thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án thì Hội đồng xét xử sẽ chấp nhận yêu cầu, đồng thời ra quyết định hoãn phiên tòa¹⁹⁹. Thế nhưng, việc chấp nhận yêu cầu bổ sung vượt quá phạm vi khởi kiện ban đầu có thể sẽ xâm phạm đến quyền tranh tụng của các đương sự khác, đồng thời làm kéo dài quá trình giải quyết vụ án một cách không cần thiết. Nếu khởi kiện thành một vụ án khác thì Tòa án sẽ không thể tiến hành nhập vụ án vào vụ việc đang xét xử, bởi nguyên tắc nhập VAHC đòi hỏi “*việc xét xử được nhanh chóng, hiệu quả, triệt để và không vi phạm thời hạn chuẩn bị xét xử*”²⁰⁰. Vì thế, quy định Hội đồng xét xử không chấp nhận cho người khởi kiện được thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện nếu vượt quá phạm vi yêu cầu ban đầu là hoàn toàn hợp lý. Tuy nhiên, do pháp luật TTHC chưa hướng dẫn cụ thể như thế nào là “yêu cầu ban đầu” và “vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu” nên có nhiều cách hiểu khác nhau. Có quan điểm cho rằng, Hội đồng xét xử sẽ chấp nhận việc thay đổi, bổ sung yêu cầu nếu việc thay đổi, bổ sung yêu cầu đó của họ không làm phát sinh thêm quan hệ pháp luật tranh chấp mới²⁰¹. Theo quan điểm khác, việc không vượt quá phạm vi yêu cầu ban đầu là không là xuất hiện đương sự mới trong vụ án, không đòi hỏi một lợi ích khác lợi ích ban đầu²⁰². Sự thiếu rõ ràng trong quy định có thể dẫn đến sự không thống nhất trong việc áp dụng, xâm phạm quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện²⁰³.

(3) Quyền rút yêu cầu khởi kiện

Theo quy định tại Điều 8, khoản 3 Điều 55, khoản 2 Điều 56, Điều 143, khoản 2 Điều 173, Điều 234 của Luật TTHC, trong quá trình giải quyết VAHC người khởi kiện có quyền rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện. Ở các giai đoạn tố tụng cụ thể, quyền rút yêu cầu khởi kiện có tính chất, mức độ và hậu quả pháp lý khác nhau. Trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, người khởi kiện có toàn quyền quyết định và tự định

¹⁹⁸ Nguyễn Mạnh Hùng (2013), *Tlđđ* (22), tr. 26.

¹⁹⁹ Lê Việt Sơn (2014), “Về quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong TTHC”, *Tạp chí Nghề luật*, số 6, tr. 64.

²⁰⁰ Theo điểm b khoản 1 Điều 35 Luật TTHC.

²⁰¹ Lê Thị Mơ (2014), *Người khởi kiện trong VAHC*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh, tr. 85.

²⁰² Nguyễn Thanh Quyên (2018), *Phiên tòa sơ thẩm VAHC*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh, tr. 82.

²⁰³ Nguyễn Hoàng Yến (2022), “Quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện trong TTHC Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 8, tr. 16 - 17.

đoạt việc rút yêu cầu khởi kiện. Khi người khởi kiện rút yêu cầu khởi kiện trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, Tòa án phải ra quyết định đình chỉ giải quyết VAHC hoặc đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu khởi kiện đã rút²⁰⁴. Trong trường hợp việc rút yêu cầu khởi kiện là kết quả của việc đối thoại thành, Tòa án sẽ ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành và đình chỉ giải quyết VAHC²⁰⁵. Tại phiên tòa sơ thẩm, theo quy định tại khoản 2 Điều 173 Luật TTHC, Hội đồng xét xử sơ thẩm chấp nhận nếu việc rút yêu cầu khởi kiện là tự nguyện. Trong thủ tục phúc thẩm VAHC, theo quy định tại khoản 1 Điều 234 của Luật TTHC, khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện, Hội đồng xét xử phúc thẩm sẽ hỏi ý kiến người bị kiện. Nếu người bị kiện không đồng ý thì không chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện. Trong trường hợp đương sự đồng ý thì chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện. Hội đồng xét xử phúc thẩm ra quyết định hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án. Có quan điểm cho rằng, quy định này là bất hợp lý, mâu thuẫn, vi phạm nguyên tắc quyền quyết định và tự định đoạt của đương sự²⁰⁶. Tuy nhiên, VAHC phát sinh từ yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện và đã được giải quyết bằng bản án sơ thẩm. Trong suốt quá trình giải quyết vụ án, người bị kiện và các đương sự khác đã phải tốn kém không ít thời gian, công sức và chi phí cho các hoạt động tố tụng. Ngoài ra, có thể người bị kiện và các đương sự khác là người kháng cáo và họ mong muốn vụ án được giải quyết theo thủ tục phúc thẩm nên khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện, sự đồng ý của người bị kiện và các đương sự khác là thật sự cần thiết²⁰⁷.

Rút yêu cầu khởi kiện được nhận định là quyền năng đặc trưng, mang tính chủ động của người khởi kiện²⁰⁸. Các quy định hiện hành liên quan đến quyền rút yêu cầu khởi kiện một mặt bảo đảm quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện, mặt khác, phải bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự khác và hiệu lực của hoạt động giải quyết VAHC. Tuy vậy, theo quy định tại Điều 234 của Luật TTHC, Hội đồng xét xử phúc thẩm sẽ hỏi ý kiến người bị kiện và chỉ chấp nhận việc rút đơn khi tất cả các đương sự bao gồm cả người bị kiện và người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đồng ý. Sự không thống nhất giữa chủ thể được hỏi (người bị kiện) và chủ thể đồng ý (đương sự) đã dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Ngoài ra, hiện nay, quyền rút yêu cầu khởi kiện chỉ được Luật TTHC ghi nhận ở giai đoạn xét xử sơ thẩm và phúc thẩm VAHC mà chưa được đề cập đến trong giai đoạn xem xét đơn khởi kiện. Khi người khởi kiện rút đơn

²⁰⁴ Theo quy định tại điểm b, c khoản 1 Điều 143 Luật TTHC.

²⁰⁵ Theo quy định tại khoản 3 Điều 140 của Luật TTHC.

²⁰⁶ Nguyễn Quang Hiền (2013), *Tlđđ* (52), tr. 28-30.

²⁰⁷ Nguyễn Hoàng Yên (2020), “Quyền rút yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện trong TTHC Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 1, tr. 45-46.

²⁰⁸ Cần Thủy Dung (2011), “Quyền và nghĩa vụ của người tham gia tố tụng trong VAHC”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 4, tr. 34.

khởi kiện trong giai đoạn này, do trong các trường hợp trả lại đơn khởi kiện tại khoản 1 Điều 123 của Luật TTHC không quy định về căn cứ “người khởi kiện rút đơn khởi kiện” nên Tòa án vẫn phải thụ lý giải quyết. Việc rút đơn khởi kiện chỉ được xem xét sau khi Tòa án thụ lý vụ án. Điều này vừa không bảo đảm nội dung của nguyên tắc quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện được khẳng định tại Điều 8 của Luật TTHC vừa gây nên sự lãng phí về thời gian, công sức, chi phí cho cả người khởi kiện và chủ thể tiến hành tố tụng²⁰⁹.

3.1.3.2. Quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp

Bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự là nguyên tắc Hiến định quan trọng được ghi nhận tại khoản 7 Điều 103 của Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025). Trong TTHC, nguyên tắc này được thể hiện tại Điều 19 của Luật TTHC và được quy định tại khoản 13 Điều 55 của Luật TTHC với nội dung bao gồm quyền tự bảo vệ, nhờ luật sư hoặc người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình. Trong đó, người khởi kiện được quyền tự bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình. Bên cạnh quyền tự bảo vệ, người khởi kiện có thể nhờ luật sư, trợ giúp viên pháp lý, người tham gia trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật về trợ giúp pháp lý hoặc công dân Việt Nam đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật làm người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình²¹⁰. Khi tham gia tố tụng, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp có các quyền và nghĩa vụ được quy định tại khoản 6 Điều 61 của Luật TTHC²¹¹.

Ngoài ra, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho những người có hoàn cảnh khó khăn, pháp luật quy định về quyền được trợ giúp pháp lý. Người khởi kiện có quyền được trợ giúp pháp lý khi thuộc các trường hợp được trợ giúp pháp lý theo quy định tại Điều 7 của Luật Trợ giúp pháp lý²¹². Để được trợ giúp pháp lý, người được trợ giúp

²⁰⁹ Nguyễn Hoàng Yến (2020), *Tlđđ* (208), tr. 46-47.

²¹⁰ Theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 61 của Luật TTHC, đó là người có năng lực hành vi dân sự đầy đủ, có kiến thức pháp lý, chưa bị kết án hoặc bị kết án nhưng đã được xóa án tích, không thuộc trường hợp đang bị áp dụng biện pháp xử lý hành chính, không phải là cán bộ, công chức trong các cơ quan Tòa án, Viện kiểm sát, Thanh tra, Thi hành án; công chức, sĩ quan, hạ sĩ quan trong ngành Công an.

²¹¹ Bao gồm các quyền và nghĩa vụ sau đây:

- a) Tham gia tố tụng từ khi khởi kiện hoặc bất cứ giai đoạn nào trong quá trình TTHC;
- b) Thu thập tài liệu, chứng cứ và cung cấp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án, nghiên cứu hồ sơ vụ án và được ghi chép, sao chụp những tài liệu cần thiết có trong hồ sơ vụ án để thực hiện việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự, trừ tài liệu, chứng cứ không được công khai theo quy định tại khoản 2 Điều 96 của Luật này;
- c) Tham gia phiên tòa, phiên họp hoặc trong trường hợp không tham gia thì được gửi văn bản bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự cho Tòa án xem xét;
- d) Thay mặt đương sự yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng khác theo quy định của Luật này;
- đ) Giúp đương sự về mặt pháp lý liên quan đến việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ; thay mặt đương sự nhận giấy tờ, văn bản tố tụng mà Tòa án tổng đạt hoặc thông báo trong trường hợp được đương sự ủy quyền và có trách nhiệm chuyển cho đương sự;
- e) Các quyền, nghĩa vụ quy định tại các khoản 1, 6, 9, 16, 19 và 20 Điều 55 của Luật TTHC;
- g) Quyền, nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

²¹² Theo quy định tại Điều 7 của Luật Trợ giúp pháp lý, người được trợ giúp pháp lý bao gồm:

pháp lý theo quy định, tự mình hoặc thông qua người thân thích, cơ quan, người có thẩm quyền tiến hành tố tụng hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân khác yêu cầu trợ giúp pháp lý²¹³. Trong đó, bên cạnh quyền được tư vấn pháp luật, người khởi kiện có thể nhờ trợ giúp viên pháp lý hoặc người tham gia trợ giúp pháp lý bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ngoài ra, theo quy định tại khoản 6 Điều 38 Luật TTHC, Thẩm phán có nhiệm vụ giải thích, hướng dẫn cho đương sự biết để họ thực hiện quyền được yêu cầu trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật về trợ giúp pháp lý. Các quy định này bảo đảm quyền tiếp cận công lý, bảo đảm quyền bình đẳng trước pháp luật cho các chủ thể yếu thế trong xã hội.

Bên cạnh những nội dung tiên bộ, tích cực, quy định về quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện còn một vấn đề tồn tại sau đây:

Thứ nhất, quy định quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện chưa bảo đảm sự công bằng về khả năng thực hiện giữa người khởi kiện với người bị kiện, chưa bảo đảm quyền tiếp cận công lý của người khởi kiện trong TTHC

Sự tham gia của luật sư vào quá trình xét xử các vụ án kể cả án hành chính của Tòa án được nhìn nhận là một bảo đảm khách quan và hiện thực nhất²¹⁴. Trong TTHC Việt Nam, pháp luật không quy định về các trường hợp có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bắt buộc trong VAHC. Quyền nhờ luật sư hay người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình là quyền tự định đoạt của người khởi kiện. Tuy nhiên, để có thể nhờ luật sư hoặc người có kiến thức pháp luật bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình đòi hỏi người khởi kiện phải có điều kiện kinh tế nhất định.

1. Người có công với cách mạng; cha đẻ, mẹ đẻ, vợ, chồng, con của liệt sĩ và người có công nuôi liệt sĩ.

2. Người thuộc hộ nghèo, người thuộc hộ cận nghèo.

3. Người nhiễm chất độc da cam.

4. Người khuyết tật.

5. Trẻ em.

6. Người dân tộc thiểu số cư trú ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; người dân tộc thiểu số rất ít người.

7. Người được hưởng trợ cấp xã hội hằng tháng là người cao tuổi, người bị bạo lực trong vụ việc bạo lực gia đình, người nhiễm HIV.

8. Người lao động có thu nhập thấp là người bị buộc tội, bị hại.

9. Người có khó khăn đột xuất do gặp thiên tai hoặc hỏa hoạn được trợ giúp pháp lý trong vụ việc liên quan trực tiếp đến khắc phục hậu quả xảy ra với họ bởi sự kiện này.

10. Người từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi là người bị tố giác, người bị kiến nghị khởi tố, người bị giữ trong trường hợp khẩn cấp, người bị buộc tội, bị hại, người làm chứng, người chấp hành biện pháp xử lý chuyển hướng, phạm nhân theo quy định của Luật Tư pháp người chưa thành niên.

11. Nạn nhân, người đang trong quá trình xác định là nạn nhân của hành vi mua bán người và người dưới 18 tuổi đi cùng theo quy định của Luật Phòng, chống mua bán người.

12. Cá nhân bị thiệt hại mà không thuê người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước.

13. Người nước ngoài theo điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định được trợ giúp pháp lý.

14. Người được trợ giúp pháp lý khác theo quy định của pháp luật.

²¹³ Theo khoản 2 Điều 8 Luật Trợ giúp pháp lý.

²¹⁴ Nguyễn Thanh Bình (2013), “Vị trí, vai trò của luật sư trong quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính”, *Tạp chí Nghề luật*, số 01, tr. 47.

Hiện nay, quyền được trợ giúp pháp lý là phương tiện quan trọng để người khởi kiện là những người thuộc nhóm dễ bị tổn thương có thể nhận được sự hỗ trợ pháp lý để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Thế nhưng, phạm vi chủ thể được trợ giúp pháp lý ở Việt Nam còn tương đối hẹp và pháp luật không đặt ra những quy định riêng về quyền được trợ giúp pháp lý dành cho người khởi kiện trong VAHC. Trong khi đó, người bị kiện luôn là các chủ thể quản lý nhà nước và chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước. Khi tham gia vào quá trình giải quyết VAHC, người bị kiện thường nhờ những người trong chính cơ quan, tổ chức của mình làm người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Đây là các chủ thể có kiến thức chuyên sâu về quản lý nhà nước và có trình độ pháp luật cao. Vì thế, trong các VAHC có tính chất phức tạp, người khởi kiện sẽ rất khó khăn trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình nếu không có sự hỗ trợ từ các chủ thể có kiến thức pháp lý và kinh nghiệm tham gia tố tụng. Điều này có thể tạo nên sự thiếu công bằng trong việc thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện với người bị kiện trong TTHC.

Thứ hai, quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thẩm phán liên quan đến quyền được trợ giúp pháp lý chưa đầy đủ

Để có thể thực hiện quyền yêu cầu trợ giúp pháp lý, điều kiện tiên quyết là người khởi kiện phải am hiểu các quy định về quyền này. Tuy nhiên, phần lớn các đối tượng đủ điều kiện được trợ giúp pháp lý lại là những người gặp khó khăn trong việc tự mình tiếp cận và nắm bắt các quy định về quyền được trợ giúp pháp lý. Là người trực tiếp giải quyết VAHC, sự hỗ trợ từ phía người tiến hành tố tụng là rất quan trọng. Thế nhưng, theo quy định tại khoản 6 Điều 38 Luật TTHC, Thẩm phán chỉ có nhiệm vụ giải thích, hướng dẫn cho đương sự biết để họ thực hiện quyền được yêu cầu trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật về trợ giúp pháp lý. Pháp luật TTHC không quy định về trách nhiệm yêu cầu trợ giúp pháp lý của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng khi người khởi kiện thuộc trường hợp được trợ giúp pháp lý.

3.1.3.3. Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh

Trong quá trình tham gia TTHC, người khởi kiện có các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ và chứng minh. Các quyền và nghĩa vụ này được quy định từ khoản 5 đến khoản 9 Điều 55 của Luật TTHC và một số điều luật khác có liên quan với các nội dung cụ thể như sau:

Thứ nhất, cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình

Theo quy định tại khoản 5 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Quyền và nghĩa vụ này thể hiện thông qua các quy định về cung cấp, giao

nộp tài liệu, chứng cứ, chứng minh. Trong đó, theo quy định tại khoản 1 Điều 78 Luật TTHC, người khởi kiện có nghĩa vụ cung cấp bản sao QĐHC hoặc quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, bản sao quyết định giải quyết khiếu nại (nếu có), cung cấp chứng cứ khác để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình; trường hợp không cung cấp được thì phải nêu rõ lý do. Ngoài ra, theo quy định tại khoản 1 Điều 83 của Luật TTHC, trong quá trình Tòa án giải quyết VAHC, người khởi kiện có quyền và nghĩa vụ giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án. Để bảo đảm việc thực hiện quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh, pháp luật quy định cụ thể về thời hạn và phạm vi tài liệu, chứng cứ giao nộp tại khoản 4 Điều 84, Điều 130, khoản 2 Điều 133, Điều 219 và khoản 1 Điều 259 Luật TTHC. Theo đó, thời gian giao nộp tài liệu, chứng cứ do Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án ấn định nhưng không được quá thời hạn chuẩn bị xét xử theo thủ tục sơ thẩm quy định tại Điều 130 Luật TTHC. Trường hợp sau khi đã có quyết định đưa vụ án ra xét xử, đối với tài liệu, chứng cứ Tòa án đã yêu cầu, người khởi kiện chỉ có quyền giao nộp khi chứng minh lý do của việc chậm giao nộp tài liệu, chứng cứ. Đối với những tài liệu, chứng cứ mà trước đó Tòa án không yêu cầu người khởi kiện phải giao nộp hoặc tài liệu, chứng cứ mà người khởi kiện không thể biết được trong quá trình giải quyết vụ án theo thủ tục sơ thẩm thì có quyền giao nộp, trình bày tại phiên tòa sơ thẩm. Trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm, người khởi kiện có quyền bổ sung chứng cứ mới. Ở thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm, người khởi kiện được quyền cung cấp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án, Viện kiểm sát có thẩm quyền xem xét theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm, nếu những tài liệu, chứng cứ đó chưa được Tòa án cấp sơ thẩm, Tòa án cấp phúc thẩm yêu cầu người khởi kiện giao nộp hoặc đã yêu cầu giao nộp nhưng không giao nộp được vì có lý do chính đáng hoặc những tài liệu, chứng cứ mà người khởi kiện không thể biết được trong quá trình giải quyết vụ án.

Thứ hai, yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho mình để giao nộp cho Tòa án; đề nghị Tòa án buộc bên đương sự khác xuất trình tài liệu, chứng cứ mà họ đang lưu giữ, quản lý; đề nghị Tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ

Tài liệu, chứng cứ trong VAHC có thể do đương sự khác hoặc các cơ quan, tổ chức, cá nhân lưu giữ, quản lý. Nhằm bảo đảm quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh, theo khoản 6 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho mình để giao nộp cho Tòa án. Khi nhận được yêu cầu của người khởi kiện, theo quy định tại Điều 93 của Luật TTHC, cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách

nhiệm cung cấp tài liệu, chứng cứ trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu. Trường hợp không cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do cho người có yêu cầu biết. Nếu trong trường hợp người khởi kiện đã áp dụng các biện pháp cần thiết để thu thập chứng cứ mà vẫn không thể tự mình thu thập được, theo quy định tại khoản 7 Điều 55 và khoản 2 Điều 93 Luật TTHC, người khởi kiện có thể đề nghị Tòa án ra quyết định yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ cho mình. Cơ quan, tổ chức, cá nhân đang quản lý, lưu giữ tài liệu, chứng cứ có trách nhiệm cung cấp đầy đủ tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu; trường hợp hết thời hạn này mà không cung cấp đầy đủ tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án thì cơ quan, tổ chức, cá nhân được yêu cầu phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do cho Tòa án. Cơ quan, tổ chức, cá nhân không thực hiện yêu cầu của Tòa án mà không có lý do chính đáng có thể bị xử lý theo quy định của Luật này và pháp luật có liên quan²¹⁵. Việc xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân không phải là lý do miễn nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án.

Thứ ba, được tiếp cận tài liệu, chứng cứ

Tiếp cận tài liệu, chứng cứ của vụ án là quyền quan trọng giúp người khởi kiện có thể bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong TTHC. Theo quy định khoản 8 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện được biết, ghi chép, sao chụp tài liệu, chứng cứ do đương sự khác xuất trình hoặc do Tòa án thu thập. Để bảo đảm các quyền này, theo Điều 98 của Luật TTHC, khi đương sự giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án thì trong thời hạn 05 ngày làm việc họ phải thông báo cho đương sự khác biết về việc họ đã giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án để đương sự khác liên hệ với Tòa án thực hiện quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ. Trong trường hợp Tòa án thu thập tài liệu, chứng cứ thì trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày thu thập được, Tòa án phải thông báo cho đương sự biết để họ thực hiện quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ. Ngoài ra, tại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại, theo quy định tại khoản 2 Điều 138 Luật TTHC, Thẩm phán phải công bố tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án và hỏi đương sự về việc giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án và việc gửi tài liệu, chứng cứ cho đương sự khác. Trong trường hợp đương sự khác không xuất trình tài liệu, chứng cứ mà họ đang lưu giữ, quản lý, theo quy định tại khoản 7 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có quyền đề nghị Tòa án buộc họ phải xuất trình. Các quy định này là bảo đảm pháp lý quan trọng giúp người khởi kiện có thể tiếp cận tài liệu, chứng cứ, thực hiện hiệu quả quyền tranh tụng trong TTHC.

Thứ tư, các quyền và nghĩa vụ khác liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh

²¹⁵ Theo quy định tại khoản 1 Điều 322 Luật TTHC, việc không thực hiện việc cấp, giao, tổng đạt hoặc thông báo văn bản tố tụng của Tòa án theo yêu cầu của Tòa án mà không có lý do chính đáng có thể bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự.

Bên cạnh các quyền và nghĩa vụ trên, theo quy định tại Điều 55 của Luật TTHC, liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh, người khởi kiện có các quyền và nghĩa vụ bao gồm: đề nghị Tòa án triệu tập người làm chứng, trưng cầu giám định, định giá tài sản (Khoản 7); nộp bản sao đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ cho Tòa án để Tòa án gửi cho đương sự khác hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự khác trừ tài liệu, chứng cứ không được công khai theo quy định (Khoản 9).

Qua các quy định trên có thể nhận thấy, các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh được pháp luật TTHC hiện hành quy định với nhiều nội dung tiến bộ, phù hợp, giúp người khởi kiện bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của mình và giúp quá trình giải quyết VAHC được tiến hành kịp thời, khách quan, đúng đắn. Tuy nhiên, bên cạnh những nội dung tích cực, các quy định này vẫn còn một số hạn chế sau đây:

Một là, quy định của Luật TTHC về quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện chưa bảo đảm sự công bằng, hợp lý trong việc thực hiện giữa người khởi kiện với người bị kiện

Quy định tại khoản 1 Điều 78 của Luật TTHC về nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ của người khởi kiện là hoàn toàn hợp lý nhằm nâng cao trách nhiệm của người khởi kiện, bảo đảm sự bình đẳng giữa các đương sự và tính đúng đắn, khách quan trong xét xử VAHC. Thế nhưng hiện nay, có những trường hợp người khởi kiện không được nhận các quyết định hoặc không thể cung cấp tài liệu, chứng cứ để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình do thuộc sự quản lý, lưu giữ của người bị kiện. Mặc dù pháp luật TTHC đã có các quy định bảo đảm quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ²¹⁶, tuy nhiên, nhiều trường hợp người bị kiện không cung cấp, giao nộp. Là người ban hành các quyết định, có các hành vi bị khởi kiện, người bị kiện phải có nghĩa vụ chứng minh tính hợp pháp của các đối tượng khởi kiện VAHC. Trong khi đó, Điều 57 của Luật TTHC không xác định cụ thể việc chứng minh tính đúng đắn, hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khởi kiện là quyền hay nghĩa vụ của người bị kiện²¹⁷. Mặt khác, theo quy định tại khoản 1 Điều 83 của Luật TTHC, nếu đương sự không nộp hoặc nộp không đầy đủ tài liệu, chứng cứ do Tòa án yêu cầu mà không có lý do chính đáng thì Tòa án căn cứ vào tài liệu, chứng cứ mà đương sự đã giao nộp và Tòa án đã thu thập theo quy định tại khoản 2 Điều 84 của Luật TTHC để giải quyết vụ án. Quy định tại Điều 79 của Luật TTHC về các tình tiết, sự kiện không phải chứng minh, pháp luật không đề cập đến việc

²¹⁶ Bao gồm các biện pháp như yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho mình để giao nộp cho Tòa án, đề nghị Tòa án xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ của vụ án mà tự mình không thể thực hiện được; đề nghị Tòa án buộc bên đương sự khác xuất trình tài liệu, chứng cứ mà họ đang lưu giữ, quản lý; đề nghị Tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ.

²¹⁷ Khoản 3 Điều 57 của Luật TTHC quy định người bị kiện có quyền và nghĩa vụ chứng minh tính đúng đắn, hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khởi kiện.

loại trừ nghĩa vụ chứng minh của người khởi kiện trong trường hợp người khởi kiện không cung cấp, giao nộp được tài liệu, chứng cứ do những tài liệu, chứng cứ này được người bị kiện đang quản lý, lưu giữ và họ đã không cung cấp theo đề nghị của người khởi kiện và Tòa án. Điều này đã làm hạn chế quyền tiếp cận công lý của người khởi kiện và chưa bảo đảm sự công bằng trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ chứng minh giữa các đương sự trong TTHC.

Hai là, thời hạn thực hiện quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ chưa đầy đủ, cụ thể

Thời hạn giao nộp tài liệu, chứng cứ là một trong các quy định mới của Luật TTHC năm 2015. Trước đây, việc Luật TTHC năm 2010 không quy định thời điểm và thời gian cụ thể xuất trình chứng cứ đối với mỗi giai đoạn tố tụng. Thực tiễn cho thấy, việc không quy định thời hạn cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ đã dẫn đến sự lạm dụng của các đương sự, nhất là người bị kiện làm VAHC bị kéo dài²¹⁸. Vì thế, quy định thời hạn giao nộp tài liệu, chứng cứ của Luật TTHC là hoàn toàn hợp lý và cần thiết nhằm nâng cao trách nhiệm của các đương sự, hạn chế kéo dài quá trình tố tụng. Tuy nhiên, pháp luật chưa đưa ra cơ sở để xác định thời hạn giao nộp tài liệu, chứng cứ mà trao quyền cho Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án. Điều này có thể dẫn đến sự cảm tính và không thống nhất của Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án trong việc ấn định thời hạn, gây khó khăn cho người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung trong việc thu thập và giao nộp tài liệu, chứng cứ.

Bên cạnh đó, theo quy định hiện hành, quyền cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh ở thủ tục xét xử sơ thẩm VAHC được Luật TTHC chia làm hai giai đoạn là (i) trong thời hạn do Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án ấn định (Không được quá thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm) và (ii) sau khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử (phải chứng minh lý do của việc chậm giao nộp tài liệu, chứng cứ). Thời hạn giao nộp tài liệu, chứng cứ do Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án ấn định nên tùy theo từng trường hợp, thời hạn này có thể kết thúc trước khi hết thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm. Từ đó có thể phát sinh trường hợp người khởi kiện giao nộp tài liệu, chứng cứ được Tòa án yêu cầu khi đã hết thời hạn ấn định nhưng trước khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử. Khoảng trống pháp lý trong giai đoạn này có thể dẫn đến khó khăn cho người khởi kiện khi thực hiện việc giao nộp tài liệu, chứng cứ và sự không thống nhất của Tòa án trong việc xử lý.

Ba là, quy định về quyền đề nghị Tòa án xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ không phù hợp với Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) và trách

²¹⁸ TAND tối cao (2012), Báo cáo số 39/TANDTC ngày 19/12/2012 tổng kết thực tiễn xử lý vi phạm hành chính trong hoạt động tố tụng của Tòa án.

nhiệm của Tòa án trong việc hướng dẫn, hỗ trợ đương sự thu thập tài liệu, chứng cứ còn chưa cụ thể, thiếu hợp lý

Trước đây, theo quy định tại khoản 2 của Luật Tổ chức TAND năm 2014, Tòa án có quyền xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ để giải quyết các VAHC. Hiện nay, theo quy định tại Điều 15 của Luật Tổ chức TAND năm 2024 (sửa đổi, bổ sung năm 2025), Tòa án chỉ hướng dẫn cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan thu thập, giao nộp tài liệu, chứng cứ và Tòa án hỗ trợ thu thập tài liệu, chứng cứ bằng việc yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp tài liệu, chứng cứ theo quy định của pháp luật trong trường hợp các bên đã thực hiện các biện pháp cần thiết nhưng không thu thập được tài liệu, chứng cứ và đề nghị Tòa án hỗ trợ. Quy định này nhằm nâng cao trách nhiệm của các đương sự và bảo đảm tính khách quan trong giải quyết VAHC. Tuy nhiên, các quy định của Luật TTHC liên quan đến quyền đề nghị Tòa án xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ vẫn chưa có sự sửa đổi theo quy định của Luật Tổ chức TAND mới. Điều này có thể gây nhầm lẫn cho người khởi kiện trong việc thực hiện.

Trong TTHC, các tài liệu, chứng cứ liên quan đến tính có căn cứ và hợp pháp của đối tượng khởi kiện chủ yếu thuộc quyền lưu giữ, quản lý của người bị kiện hoặc các cơ quan nhà nước. Hiện nay, do Tòa án không có quyền và nghĩa vụ xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ trong VAHC nên sự hướng dẫn, hỗ trợ từ Tòa án có vai trò rất quan trọng trong việc bảo đảm quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện trong TTHC. Tuy nhiên, pháp luật TTHC hiện hành chưa quy định cụ thể thời điểm, nội dung, phạm vi hướng dẫn của Tòa án. Ngoài ra, mặc dù theo quy định của Luật Tổ chức TAND và Luật TTHC hiện hành, người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung có quyền đề nghị Tòa án hỗ trợ việc thu thập tài liệu, chứng cứ trong trường hợp đã thực hiện các biện pháp cần thiết nhưng không thu thập được tài liệu, chứng cứ. Thế nhưng, theo quy định tại khoản 2 Điều 93 của Luật TTHC, để có thể đề nghị Tòa án hỗ trợ việc thu thập tài liệu, chứng cứ, người khởi kiện phải nêu lý do vì sao tự mình không thu thập được. Việc chứng minh lý do này trong nhiều trường hợp là rất khó khăn đối với người khởi kiện. Đặc biệt, trong trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân lưu giữ, quản lý chứng cứ không trả lời bằng văn bản lý do không cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của người khởi kiện²¹⁹.

Bốn là, phạm vi quyền được tiếp cận tài liệu, chứng cứ trong TTHC Việt Nam còn hẹp và thiếu các quy định bảo đảm thực hiện hiệu quả

So với quy định ở các quốc gia trên thế giới, phạm vi quyền được tiếp cận tài liệu, chứng cứ trong TTHC của người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung trong TTHC Việt Nam còn khá hạn chế. Pháp luật TTHC ở các quốc gia quy định đương sự

²¹⁹ Nguyễn Trung Thành (2022), *Tlđđ* (23), tr.108.

có quyền nghiên cứu hồ sơ vụ án và được cung cấp bản sao hồ sơ vụ án²²⁰. Trong TTHC Việt Nam, quyền nghiên cứu hồ sơ vụ án không được ghi nhận cho đương sự trong TTHC. Người khởi kiện chỉ có quyền được biết, ghi chép và sao chụp tài liệu, chứng cứ do đương sự khác xuất trình hoặc do Tòa án thu thập. Giữa hai nhóm quyền này có sự khác biệt rất lớn về phạm vi, nội dung tiếp cận vụ án. Chỉ khi được tiếp cận hồ sơ vụ án một cách đầy đủ, trực tiếp người khởi kiện mới có thể nắm được toàn bộ tình tiết của vụ án, từ đó bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích của mình trong TTHC.

Bên cạnh đó, được gửi và thông báo về việc giao nộp tài liệu, chứng cứ là quyền quan trọng giúp đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng có thể kịp thời tiếp cận tài liệu, chứng cứ. Do đó, Điều 98 của Luật TTHC quy định về nghĩa vụ thông báo việc giao nộp tài liệu, chứng cứ²²¹, nhưng hậu quả pháp lý của hành vi không thông báo chưa được quy định cụ thể. Ngoài ra, theo quy định tại khoản 2 Điều 138 của Luật TTHC, tại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, Thẩm phán hỏi đương sự về việc giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án và việc gửi tài liệu, chứng cứ cho đương sự khác. Tuy nhiên, việc gửi tài liệu, chứng cứ cho các đương sự khác không được Luật TTHC đề cập đến. Khoản 9 Điều 55 của Luật TTHC chỉ quy định đương sự phải nộp bản sao đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ cho Tòa án để Tòa án gửi cho đương sự khác hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự khác. Đương sự chỉ có quyền nhận thông báo hợp lệ để thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình (khoản 12 Điều 55). Điều này dẫn đến khó khăn cho người khởi kiện khi thực hiện và ảnh hưởng đến quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ của người khởi kiện trong TTHC.

3.1.3.4. Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp

Theo quy định tại Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có các quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp bao gồm: tham gia phiên tòa, phiên họp; có mặt theo giấy triệu tập của Tòa án; đề nghị Tòa án tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, đối thoại và tham gia phiên họp trong quá trình giải quyết vụ án.

Thứ nhất, tham gia phiên tòa, phiên họp

²²⁰ Theo quy định tại mục 1 khoản 1 Điều 45 Bộ luật TTHC của Nga, người khởi kiện có quyền kiểm tra hồ sơ vụ án, trích xuất và sao chép. Đây cũng là quyền của người khởi kiện được thể hiện tại khoản 1 Điều 27 Bộ luật TTTAHC của Estonia và khoản 3 Điều 44 Bộ luật TTHC của Ukraine. Ở Cộng hòa Séc, theo khoản 1 Điều 45 Bộ luật TTHC, người khởi kiện có quyền kiểm tra hồ sơ vụ án, ngoại trừ biên bản biểu quyết và có quyền trích lục và sao chép hồ sơ vụ án và yêu gửi bản trích xuất và bản sao hồ sơ vụ án. Theo quy định tại Điều 100 của Bộ luật TTTAHC của Đức, người khởi kiện có quyền kiểm tra hồ sơ vụ án và được cấp bản sao, bản trích, bản in theo yêu cầu.

²²¹ Theo quy định tại khoản 2, khoản 3 Điều 98 của Luật TTHC, khi đương sự giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án thì trong thời hạn 05 ngày làm việc họ phải thông báo cho đương sự khác biết về việc họ đã giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án để đương sự khác liên hệ với Tòa án thực hiện quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ quy định tại khoản 1 Điều này. Trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày Tòa án thu thập được tài liệu, chứng cứ thì Tòa án phải thông báo cho đương sự biết để họ thực hiện quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ quy định tại khoản 1 Điều này.

Tham gia phiên tòa, phiên họp là quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung được ghi nhận tại khoản 15 Điều 55 của Luật TTHC. Quyền tham gia phiên tòa, phiên họp của người khởi kiện được bảo đảm qua cách thức xử lý trong trường hợp người khởi kiện vắng mặt. Ở phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm theo quy định tại khoản 1 Điều 157, khoản 1 Điều 225 của Luật TTHC, trong trường hợp được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ nhất mà người khởi kiện hoặc người khởi kiện là người kháng cáo, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến kháng cáo vắng mặt nhưng không có đơn đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt và cũng không có người đại diện tham gia phiên tòa, Hội đồng xét xử sẽ hoãn phiên tòa. Khi được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai, quyền tham gia phiên tòa vẫn được bảo đảm trong trường hợp họ vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan. Theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 157 của Luật TTHC, khi được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai mà người khởi kiện, người đại diện theo pháp luật của người khởi kiện mà không có người đại diện tham gia phiên tòa nếu vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan, Hội đồng xét xử sẽ không đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu khởi kiện.

Thứ hai, phải có mặt theo giấy triệu tập của Tòa án

Nhằm bảo đảm hiệu quả của hoạt động xét xử, bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của các đương sự và nâng cao trách nhiệm của các đương sự nói chung trong TTHC, theo quy định tại khoản 16 Điều 55 Luật TTHC, người khởi kiện phải có mặt theo giấy triệu tập của Tòa án. Trong trường hợp vắng mặt khi được Tòa án triệu tập họp lệ, tùy thuộc vào nội dung triệu tập, số lần Tòa án triệu tập họp lệ và lý do vắng mặt mà Tòa án có những cách thức xử lý khác nhau. Đối với phiên họp đối thoại, theo quy định tại khoản 1 Điều 135 Luật TTHC, trong trường hợp người khởi kiện đã được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt, VAHC thuộc trường hợp không tiến hành đối thoại được. Trong phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị, theo quy định tại khoản 3 Điều 124 Luật TTHC, trường hợp người khởi kiện vắng mặt thì Thẩm phán vẫn tiến hành phiên họp. Ở phiên tòa sơ thẩm VAHC, theo quy định tại khoản 1 Điều 157 Luật TTHC, khi người khởi kiện được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ nhất mà vắng mặt mà không có người đại diện tham gia và không thuộc trường hợp xét xử vắng mặt các đương sự, Hội đồng xét xử phải hoãn phiên tòa. Khi người khởi kiện được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai nhưng vắng mặt không vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan thì bị coi là từ bỏ việc khởi kiện. Theo khoản 2 Điều 157 Luật TTHC, Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu khởi kiện của người đó, trừ trường hợp có thể xét xử vắng mặt theo quy định của pháp luật.

Thứ ba, đề nghị Tòa án tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, đối thoại và tham gia phiên họp trong quá trình giải quyết vụ án

Theo quy định tại khoản 11 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có quyền đề nghị Tòa án tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, đối thoại và tham gia phiên họp. Theo quy định tại điểm đ khoản 1 Điều 187 và Điều 238 của Luật TTHC, Tòa án tạm ngừng phiên tòa sơ thẩm hoặc phúc thẩm khi các bên đương sự đề nghị Tòa án tạm ngừng để các bên đương sự tự đối thoại. Bên cạnh đó, người khởi kiện có quyền và nghĩa vụ tham gia phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, đối thoại trong quá trình giải quyết vụ án. Theo quy định tại Điều 135 Luật TTHC, trong trường hợp người khởi kiện đã được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt, không thể tham gia đối thoại được vì có lý do chính đáng hoặc thống nhất với các đương sự khác đề nghị không tiến hành đối thoại, vụ án thuộc trường hợp không tiến hành đối thoại được.

Như vậy, quy định của Luật TTHC Việt Nam về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện liên quan đến phiên tòa, phiên họp vừa tạo điều kiện cho người khởi kiện tham gia phiên tòa, phiên họp đồng thời bảo đảm hiệu lực của hoạt động giải quyết VAHC. Tuy vậy, các quy định này còn tồn tại một số hạn chế sau đây:

Một là, cách thức xử lý trong trường hợp đương sự vắng mặt khi được Tòa án triệu tập họp lệ tại các phiên tòa, phiên họp còn chưa hợp lý

So với các quốc gia trên thế giới, quy định của pháp luật TTHC Việt Nam rất tạo điều kiện cho người khởi kiện tham gia phiên tòa khi được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ nhất. Tuy nhiên, quy định căn cứ vào số lần Tòa án triệu tập họp lệ theo pháp luật TTHC hiện hành vô hình trung ảnh hưởng đến quyền tham gia phiên tòa của người khởi kiện. Bởi lẽ, trong trường hợp người khởi kiện có mặt khi được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ nhất nhưng các đương sự khác hoặc người đại diện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ vắng mặt và không có đơn đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt, Hội đồng xét xử phải hoãn phiên tòa. Khi đó, quyền tham gia phiên tòa của người khởi kiện bị ảnh hưởng. Ngoài ra, quy định này làm vô hiệu hóa nghĩa vụ có mặt khi được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ nhất của người khởi kiện, đương sự khác, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự, ảnh hưởng đến hiệu lực của hoạt động xét xử VAHC. Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 2 Điều 157 của Luật TTHC, khi được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai mà người khởi kiện vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan, Hội đồng xét xử sơ thẩm sẽ không đình chỉ giải quyết yêu cầu khởi kiện. Thế nhưng, trường hợp này không được quy định là một trong các căn cứ hoãn phiên tòa tại Điều 162 của Luật TTHC. Thiếu sót trên dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn giải quyết, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi

kiện²²². Thực trạng này sẽ được làm rõ tại mục 3.2.2.3 của Luận án về tồn tại, hạn chế trong thực tiễn thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện.

Hai là, một số quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện liên quan đến phiên tòa, phiên họp chưa được cụ thể và đầy đủ

Theo quy định tại khoản 11 Điều 55 Luật TTHC, người khởi kiện có quyền đề nghị Tòa án tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, đối thoại. Thế nhưng, Luật TTHC chỉ quy định về trách nhiệm tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ của Tòa án trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm VAHC²²³ và tại phiên tòa đối với VAHC giải quyết theo thủ tục rút gọn²²⁴. Hiện nay không có bất cứ quy định nào về việc tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại theo yêu cầu của đương sự. Ngoài ra, việc tổ chức phiên họp này trong thủ tục phúc thẩm VAHC cũng không được đề cập đến. Điều 238 của Luật TTHC chỉ quy định về việc Tòa án tạm ngừng phiên tòa phúc thẩm khi có căn cứ được quy định tại Điều 187 Luật TTHC và đây là trường hợp Tòa án tạm ngừng phiên tòa để các đương sự tự đối thoại. Trong khi đó, theo quy định tại khoản 1 Điều 219 của Luật TTHC, trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm, người kháng cáo, Viện kiểm sát kháng nghị, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến kháng cáo, kháng nghị, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự có quyền bổ sung chứng cứ mới. Trong trường hợp này, nếu không tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại sẽ ảnh hưởng đến quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ của người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung trong TTHC.

Ngoài ra, việc tổ chức phiên tòa trực tuyến xét xử VAHC đã góp phần bảo đảm quyền tham gia phiên tòa của người khởi kiện trong TTHC. Theo quy định tại Điều 3 Thông tư liên tịch số 05/2021/TTLT-TANDTC-VKSNDTC-BCA-BQP-BTP ngày 15/12/2021 của TAND tối cao, VKSND tối cao, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành tổ chức phiên tòa trực tuyến, việc tổ chức phiên tòa xét xử trực tuyến VAHC do Thẩm phán được phân công làm Chủ tọa phiên tòa quyết định. Đương sự không có quyền đề nghị Tòa án tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến trong trường hợp họ có nguyện vọng được Tòa án tổ chức phiên tòa xét xử trực tuyến và đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật.

3.1.3.5. Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến hoạt động tố tụng của Tòa án và bản án, quyết định của Tòa án

²²² Nguyễn Hoàng Yến (2015), “Một số vấn đề về cách thức xử lý khi đương sự vắng mặt tại phiên tòa xét xử VAHC”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 5, tr. 9.

²²³ Theo khoản 1 Điều 134 Luật TTHC.

²²⁴ Theo Điều 249 Luật TTHC.

Theo quy định tại Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có những quyền và nghĩa vụ nhất định liên quan đến các hoạt động tố tụng của Tòa án và bản án, quyết định của Tòa án, cụ thể như sau:

Thứ nhất, yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng; đề nghị Tòa án đưa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng; đề nghị Tòa án tạm đình chỉ giải quyết vụ án; đề nghị Tòa án quyết định việc áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời

Trong quá trình giải quyết VAHC, nhằm bảo đảm sự vô tư, khách quan, đúng đắn trong TTHC, theo quy định tại khoản 15 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có quyền yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng. Nếu phát hiện việc giải quyết VAHC có liên quan đến quyền lợi, nghĩa vụ của chủ thể khác, theo khoản 17 Điều 55 Luật TTHC, người khởi kiện có quyền đề nghị Tòa án đưa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng. Trong trường hợp có căn cứ tạm đình chỉ giải quyết vụ án theo quy định của pháp luật, người khởi kiện có quyền đề nghị Tòa án tạm đình chỉ giải quyết vụ án. Ngoài ra, nhằm giải quyết yêu cầu cấp bách của người khởi kiện, bảo vệ chứng cứ, bảo toàn tình trạng hiện có tránh gây thiệt hại không thể khắc phục được, bảo đảm việc giải quyết vụ án và việc thi hành án, theo quy định tại khoản 10 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện còn có quyền đề nghị Tòa án áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời. Việc thực hiện quyền này được quy định cụ thể tại Chương V của Luật TTHC. Bên cạnh đó, lời khai của người làm chứng, kết quả giám định, định giá tài sản có ý nghĩa quan trọng trong việc chứng minh cho yêu cầu của người khởi kiện là có căn cứ và hợp pháp. Vì thế, theo quy định tại khoản 7 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có quyền đề nghị Tòa án triệu tập người làm chứng, trưng cầu giám định, định giá tài sản.

Thứ hai, được cấp trích lục bản án, quyết định của Tòa án; kháng cáo, khiếu nại bản án, quyết định của Tòa án; đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; chấp hành nghiêm chỉnh bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật

Theo quy định tại khoản 11 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có quyền được cấp trích lục bản án, quyết định của Tòa án. Trong thời hạn 03 ngày làm việc kể từ ngày kết thúc phiên tòa, các đương sự được Tòa án cấp trích lục bản án²²⁵. Trong trường hợp không đồng ý với bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm, người khởi kiện có quyền kháng cáo theo thủ tục phúc thẩm. Quyền kháng cáo đối với bản án, quyết định của Tòa án được ghi nhận tại khoản 22 Điều 55 và được bảo đảm thực hiện thông qua các quy định về thời hạn, trình tự, thủ tục kháng cáo tại các Điều 205 và 206 của

²²⁵ Theo quy định tại Điều 196 Luật TTHC.

Luật TTHC²²⁶. Ngoài ra, trong trường hợp người khởi kiện kháng cáo quá hạn, thủ tục xem xét được thực hiện theo quy định tại Điều 208 Luật TTHC²²⁷.

Đối với các bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự, bảo đảm tính đúng đắn trong hoạt động xét xử VAHC, theo quy định tại khoản 23 Điều 55 Luật TTHC, người khởi kiện có quyền đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm. Theo quy định tại Điều 256 Luật TTHC, trong thời hạn 01 năm kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật, nếu phát hiện có một trong các căn cứ quy định tại khoản 1 Điều 255 của Luật TTHC²²⁸, người khởi kiện có quyền đề nghị bằng văn bản với những người có thẩm quyền kháng nghị quy định tại Điều 260 của Luật TTHC²²⁹ để xem xét kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm. Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 1 Điều 282 Luật TTHC, người khởi kiện khi phát hiện tình tiết mới của vụ án thì có

²²⁶ Theo quy định tại Điều 205 của Luật TTHC, người kháng cáo phải làm đơn kháng cáo với các nội dung theo quy định tại khoản 1 Điều 205. Đơn kháng cáo phải được gửi cho Tòa án cấp sơ thẩm đã ra bản án, quyết định bị kháng cáo. Kèm theo đơn kháng cáo người kháng cáo gửi tài liệu, chứng cứ bổ sung (nếu có) để chứng minh cho kháng cáo của mình là có căn cứ và hợp pháp.

Theo quy định tại Điều 206 Luật TTHC, thời hạn kháng cáo đối với bản án của Tòa án cấp sơ thẩm là 15 ngày kể từ ngày tuyên án; đối với đương sự không có mặt tại phiên tòa hoặc không có mặt khi tuyên án mà có lý do chính đáng thì thời hạn kháng cáo tính từ ngày bản án được giao cho họ hoặc được niêm yết. Đối với trường hợp đương sự đã tham gia phiên tòa nhưng vắng mặt khi Tòa án tuyên án mà không có lý do chính đáng thì thời hạn kháng cáo kể từ ngày tuyên án. Thời hạn kháng cáo đối với quyết định tạm đình chỉ, đình chỉ giải quyết vụ án của Tòa án cấp sơ thẩm là 07 ngày kể từ ngày người có quyền kháng cáo nhận được quyết định hoặc kể từ ngày quyết định được niêm yết tại trụ sở UBND cấp xã nơi họ cư trú hoặc nơi có trụ sở trong trường hợp người có quyền kháng cáo là cơ quan, tổ chức. Trường hợp đơn kháng cáo gửi qua dịch vụ bưu chính thì ngày kháng cáo được tính căn cứ vào ngày tổ chức dịch vụ bưu chính nơi gửi đóng dấu ở phong bì. Trường hợp người kháng cáo đang bị tạm giữ hoặc bị tạm giam thì ngày kháng cáo là ngày làm đơn kháng cáo theo xác nhận của người có thẩm quyền của nhà tạm giữ, trại tạm giam.

²²⁷ Theo quy định này, sau khi nhận được đơn kháng cáo quá hạn, Tòa án cấp sơ thẩm phải gửi đơn kháng cáo, bản tường trình của người kháng cáo về lý do kháng cáo quá hạn và tài liệu, chứng cứ (nếu có) cho Tòa án cấp phúc thẩm. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được đơn kháng cáo quá hạn và tài liệu, chứng cứ kèm theo do Tòa án cấp sơ thẩm chuyển đến, Tòa án cấp phúc thẩm thành lập Hội đồng gồm 03 Thẩm phán để xem xét kháng cáo quá hạn. Phiên họp xem xét kháng cáo quá hạn có sự tham gia của Kiểm sát viên Viện kiểm sát cùng cấp và người kháng cáo quá hạn. Trường hợp Kiểm sát viên, người kháng cáo quá hạn vắng mặt thì Tòa án vẫn tiến hành phiên họp. Căn cứ vào tài liệu, chứng cứ có liên quan đến việc kháng cáo quá hạn, ý kiến của đương sự kháng cáo quá hạn, đại diện Viện kiểm sát tại phiên họp, Hội đồng xét kháng cáo quá hạn quyết định theo đa số về việc chấp nhận hoặc không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn và phải ghi rõ lý do của việc chấp nhận hoặc không chấp nhận trong quyết định. Tòa án cấp phúc thẩm phải gửi quyết định cho người kháng cáo quá hạn, Viện kiểm sát cùng cấp và Tòa án cấp sơ thẩm; nếu Tòa án cấp phúc thẩm chấp nhận việc kháng cáo quá hạn thì yêu cầu Tòa án cấp sơ thẩm tiến hành các thủ tục quy định tại các điều 209, 210 và 216 của Luật TTHC.

²²⁸ Theo quy định tại khoản 1 Điều 255 Luật TTHC, bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật bị kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm khi có một trong những căn cứ sau đây:

a) Kết luận trong bản án, quyết định không phù hợp với những tình tiết khách quan của vụ án gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự;
b) Có vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng làm cho đương sự không thực hiện được quyền, nghĩa vụ tố tụng của mình, dẫn đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ không được bảo vệ theo đúng quy định của pháp luật;
c) Có sai lầm trong việc áp dụng pháp luật dẫn đến việc ra bản án, quyết định không đúng gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự, lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của người thứ ba.

²²⁹ Theo quy định tại Điều 260 Luật TTHC, người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm bao gồm:
1. Chánh án TAND tối cao, Viện trưởng VKSND tối cao có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của TAND cấp tỉnh; những bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án khác khi xét thấy cần thiết, trừ quyết định của Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao.

2. Chánh án TAND cấp tỉnh, Viện trưởng VKSND cấp tỉnh có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật của TAND khu vực thuộc phạm vi thẩm quyền theo lãnh thổ.

quyền đề nghị bằng văn bản với người có thẩm quyền kháng nghị quy định tại Điều 283 của Luật TTHC để xem xét kháng nghị theo thủ tục tái thẩm.

Nhằm bảo đảm hiệu lực của bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật, theo quy định tại khoản 24 Điều 55, người khởi kiện phải có nghĩa vụ chấp hành nghiêm chỉnh bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thi hành án cố ý không chấp hành bản án, quyết định của Tòa án, quyết định buộc thi hành án của Tòa án thì tùy từng trường hợp mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của luật²³⁰.

Các quyền liên quan đến hoạt động tố tụng và bản án, quyết định của Tòa án ảnh hưởng rất lớn đến quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng và hiệu quả của hoạt động kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án. Bên cạnh những nội dung tiến bộ, phù hợp, các quy định này hiện nay có những hạn chế, vướng mắc sau đây:

Một là, quy định liên quan đến quyền kháng cáo. So với các quốc gia trên thế giới²³¹, quy định thời hạn kháng cáo là 15 ngày đối với bản án, 7 ngày đối với quyết định và 7 ngày đối với bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm theo thủ tục rút gọn là tương đối ngắn. Ngoài ra, khi đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng kháng cáo quá hạn, pháp luật TTHC không quy định cụ thể về trường hợp kháng cáo quá hạn được chấp nhận. Hạn chế này ảnh hưởng đến quyền tiếp cận công lý của người khởi kiện trong TTHC.

Hai là, quy định về thủ tục xem xét đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm. Xem xét đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm có ý nghĩa quan trọng, quyết định VAHC có được xét lại theo thủ tục giám đốc thẩm hoặc tái thẩm hay không. Theo quy định tại Điều 258 Luật TTHC, người có thẩm quyền kháng nghị phân công người có trách nhiệm được tiến hành nghiên cứu đơn, hồ sơ vụ án và báo cáo người có thẩm quyền kháng nghị xem xét, quyết định. Trường hợp không kháng nghị thì thông báo bằng văn bản cho đương sự, cơ quan, tổ chức, cá nhân có văn bản thông báo, kiến nghị. Vì thế, việc xem xét chỉ được thực hiện bởi một chủ thể được người có thẩm quyền kháng nghị phân công, do đó sẽ khó bảo đảm tính khách quan, toàn diện trong quá trình xem xét. Ngoài ra, Luật TTHC chưa quy định cụ thể về thời hạn xem xét đơn đề nghị. Hạn chế này có thể dẫn đến việc xem xét không kịp thời, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC.

²³⁰ Theo quy định tại khoản 1 Điều 314 của Luật TTHC.

²³¹ Thời hạn kháng cáo theo quy định tại Điều 289 Bộ luật TTHC của Nga là trong vòng 1 tháng kể từ ngày thông qua quyết định cuối cùng của Tòa án; theo Điều 124 Luật TTTAHC của Đức là trong vòng 1 tháng kể từ ngày tổng đạt bản án đầy đủ; theo Điều R.811-2 Bộ luật Tư pháp hành chính của Pháp là 2 tháng kể từ ngày đương sự nhận được thông báo của Tòa án sơ thẩm. Nếu bản án được tổng đạt bởi thừa phát lại, thời hạn sẽ được tính từ ngày tổng đạt đó cho cả bên thực hiện việc tổng đạt và bên nhận tổng đạt; theo Điều 291 Bộ luật TTHC của Latvia là trong vòng 1 tháng kể từ ngày bản án được ban hành; theo Điều 181 Luật TTTAHC Estonia là 30 ngày kể từ ngày tuyên án công khai.

Ba là, một số quyền của người khởi kiện chưa được pháp luật ghi nhận cụ thể tại Điều 55 Luật TTHC. Bên cạnh cấp trích lục bản án, quyết định của Tòa án thì các bản án, quyết định của Tòa án là những văn bản tố tụng bắt buộc phải được Tòa án gửi đến các đương sự trong VAHC. Mặc dù Luật TTHC đã có các quy định cụ thể về thủ tục gửi bản án, quyết định của Tòa án²³² nhưng quyền được cấp, gửi bản án, quyết định của Tòa án chưa được ghi nhận tại Điều 55 của Luật TTHC. Ngoài ra, Luật TTHC quy định về việc giải quyết VAHC theo thủ tục rút gọn, qua đó vụ án được rút ngắn thời gian, đơn giản thủ tục, giúp tiết kiệm thời gian, công sức, chi phí cho các đương sự, đặc biệt là người khởi kiện. Tuy nhiên, VAHC có được giải quyết theo thủ tục rút gọn hay không chỉ do Tòa án quyết định. Luật TTHC không ghi nhận cho đương sự có quyền đề nghị Tòa án giải quyết VAHC theo thủ tục rút gọn trong khi nội dung này liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng trong VAHC.

3.1.3.6. Các quyền và nghĩa vụ khác của người khởi kiện

Bên cạnh các quyền và nghĩa vụ thuộc các nhóm quyền và nghĩa vụ nêu trên, theo quy định tại Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có các quyền và nghĩa vụ như nhận thông báo hợp lệ để thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình; tôn trọng Tòa án, chấp hành nghiêm chỉnh nội quy phiên tòa; nộp tạm ứng án phí, án phí, lệ phí và chi phí tố tụng; đưa ra câu hỏi với người khác về vấn đề liên quan đến vụ án hoặc đề xuất với Tòa án những vấn đề cần hỏi với người khác; được đối chất với nhau hoặc với người làm chứng; tranh luận tại phiên tòa, đưa ra lập luận về đánh giá chứng cứ và pháp luật áp dụng; sử dụng quyền của mình một cách thiện chí, không được lạm dụng để gây cản trở hoạt động tố tụng của Tòa án, đương sự khác. Các quyền và nghĩa vụ này được quy định tại khoản 1, 2, 12, 19, 20, 25 của Luật TTHC và được bảo đảm thực hiện thông qua các quy định tại Chương VII²³³, Chương XX²³⁴, Chương XXII²³⁵ của Luật TTHC. Các quy định trên là cơ sở quan trọng bảo đảm quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC.

Tóm lại, Luật TTHC hiện hành đã có nhiều quy định hợp lý, tiên bộ về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện, qua đó giúp người khởi kiện có thể bảo vệ hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi tham gia vào hoạt động TTHC. Tuy nhiên, trong mối tương quan với các quy định về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC theo quy định ở một số gia trên thế giới và trên phương diện bảo đảm công bằng, quyền tiếp cận công lý, một số nội dung về quyền, nghĩa vụ của người khởi kiện và các quy định bảo đảm thực hiện quyền, nghĩa vụ cần được hoàn thiện. Bên cạnh đó, từ Luật

²³² Được quy định tại Điều 145, Điều 196 Luật TTHC.

²³³ Chương VII quy định về cấp, tổng đạt, thông báo văn bản tố tụng.

²³⁴ Chương XX quy định về xử lý các hành vi cản trở hoạt động TTHC.

²³⁵ Chương XXII quy định về án phí, lệ phí và các chi phí tố tụng khác.

TTHC năm 2010 đến nay, quyền và nghĩa vụ của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng được thể hiện trong cùng một điều luật²³⁶. Phương thức quy định này thể hiện mối quan hệ giữa quyền và nghĩa vụ của các đương sự trong TTHC, tuy nhiên, quyền và nghĩa vụ là hai phạm trù riêng biệt với các yêu cầu và hậu quả pháp lý khác nhau trong việc thực hiện. Các quốc gia trên thế giới, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung có thể được quy định tập trung²³⁷ hoặc thể hiện riêng lẻ trong từng giai đoạn tố tụng cụ thể²³⁸, song luôn có sự tách bạch giữa quyền và nghĩa vụ tố tụng. Phương thức quy định quyền và nghĩa vụ của đương sự theo Luật TTHC hiện hành chưa bảo đảm tính khoa học, đồng thời dễ gây khó khăn, nhầm lẫn cho người khởi kiện trong việc nhận diện, phân định, từ đó ảnh hưởng đến khả năng thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ thể này trong TTHC.

3.1.4. Về kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Vấn đề kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện được quy định tại Điều 59 của Luật TTHC với các nội dung cụ thể như sau:

Thứ nhất, về điều kiện kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện

Theo quy định tại khoản 1 Điều 59 của Luật TTHC, việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện là cá nhân được thực hiện khi người khởi kiện đã chết mà quyền và nghĩa vụ của người đó được thừa kế và có người thừa kế tham gia tố tụng. Trong trường hợp người khởi kiện là cá nhân đã chết mà quyền và nghĩa vụ của người đó không được thừa kế, theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 143 Luật TTHC, Tòa án quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.

Đối với cơ quan, tổ chức, theo quy định tại khoản 2 Điều 59 của Luật TTHC, việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng được thực hiện khi cơ quan, tổ chức bị hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, giải thể mà có cơ quan, tổ chức, cá nhân kế thừa quyền và nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức cũ. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức đã giải thể hoặc tuyên bố phá sản mà không có cơ quan, tổ chức, cá nhân kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng, theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 143 của Luật TTHC, Tòa án sẽ đình chỉ giải quyết vụ án.

Thứ hai, người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện

Người kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 59 của Luật TTHC. Theo đó, trong trường hợp người khởi kiện là cá nhân đã chết mà quyền và nghĩa vụ của người đó được thừa kế, người thừa kế tham gia tố tụng. Đối với trường hợp người khởi kiện là cơ quan, tổ chức bị hợp nhất, sáp nhập,

²³⁶ Theo Điều 49, 50 Luật TTHC năm 2010; Điều 55 và 56 Luật TTHC.

²³⁷ Như Nga, Estonia, Latvia, Ukraine.

²³⁸ Như Pháp, Đức, Trung Quốc, Hungary, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Cộng hoà Séc.

chia, tách, giải thể, cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân kế thừa quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức cũ thực hiện quyền, nghĩa vụ tổ tụng của cơ quan, tổ chức đó.

Như vậy, người kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện là cá nhân đã chết có thể là người thừa kế theo di chúc hoặc người thừa kế theo pháp luật của người khởi kiện. Đối với trường hợp người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, Luật TTHC không quy định cụ thể cơ quan, tổ chức, cá nhân kế thừa quyền và nghĩa vụ tổ tụng của cơ quan, tổ chức bị hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, giải thể. Vì thế, việc xác định sẽ được thực hiện theo quy định của pháp luật chuyên ngành và các quy định khác có liên quan.

Thứ ba, thời điểm và thủ tục kế thừa quyền, nghĩa vụ tổ tụng của người khởi kiện

Theo quy định tại khoản 6 Điều 59 của Luật TTHC, việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tổ tụng có thể được Tòa án chấp nhận ở bất cứ giai đoạn nào trong quá trình giải quyết VAHC. Ở thủ tục sơ thẩm VAHC, theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 141 và khoản 2 Điều 165 của Luật TTHC, trong trường hợp chưa có cơ quan, tổ chức, cá nhân kế thừa, Tòa án sẽ ra quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án. Trong thủ tục phúc thẩm VAHC, theo quy định tại khoản 1 Điều 228 Luật TTHC, Tòa án ra quyết định tạm đình chỉ xét xử phúc thẩm.

Quy định về kế thừa quyền và nghĩa vụ tổ tụng của người khởi kiện có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện cũng như giúp các chủ thể kế thừa có thể tiếp nối kịp thời các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện, tiết kiệm thời gian, chi phí tố tụng. Mặc dù Điều 59 Luật TTHC hiện hành đã thiết lập cơ sở pháp lý nền tảng cho hoạt động này, song trên phương diện pháp lý vẫn còn bộc lộ một số hạn chế, vướng mắc cụ thể sau đây:

Một là, về thời điểm phát sinh việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tổ tụng của người khởi kiện. Về nguyên tắc, thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tổ tụng của người khởi kiện chỉ được Tòa án thực hiện khi vụ án đã được Tòa án thụ lý giải quyết. Tuy nhiên, khoản 1 Điều 59 Luật TTHC quy định: “*Trường hợp người khởi kiện là cá nhân đã chết mà quyền, nghĩa vụ của người đó được thừa kế thì người thừa kế tham gia tố tụng*”. Quy định này chưa xác định cụ thể thời điểm người khởi kiện là cá nhân chết khi đang tham gia tố tụng hay trước khi Tòa án thụ lý vụ án nên có thể dẫn đến cách hiểu là chỉ cần người khởi kiện đã chết, Tòa án sẽ thực hiện thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tổ tụng.

Hai là, về điều kiện kế thừa quyền và nghĩa vụ tổ tụng của cơ quan, tổ chức. Theo quy định tại khoản 2 Điều 59 của Luật TTHC, việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tổ tụng của người khởi kiện là cơ quan, tổ chức chỉ đặt ra khi người khởi kiện là cơ quan, tổ chức bị hợp nhất, sáp nhập, chia tách hoặc bị giải thể. Luật TTHC hiện hành không quy định việc kế thừa đối với trường hợp người khởi kiện là cơ quan, tổ chức khi bị phá sản. Trong khi đó, theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 143 của Luật TTHC, Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án trong trường hợp cơ quan, tổ chức đã giải thể hoặc tuyên bố phá sản

mà không có cơ quan, tổ chức, cá nhân kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng. Bên cạnh đó, trong quá trình Tòa án giải quyết VAHC, cơ quan, tổ chức có thể chuyển đổi hình thức tổ chức dẫn đến người khởi kiện có sự thay đổi, tuy nhiên, pháp luật TTHC chưa quy định việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng đối với trường hợp này.

Ba là, về người kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện và thủ tục kế thừa. Hiện nay, do Luật TTHC không quy định cụ thể về vấn đề này, việc xác định người kế thừa sẽ được thực hiện theo quy định của pháp luật chuyên ngành. Trong đó, đối với trường hợp người khởi kiện là cá nhân đã chết mà quyền và nghĩa vụ của người đó được thừa kế, việc xác định người thừa kế thực hiện theo quy định của pháp luật dân sự. Theo các quy định này, không phải trong mọi trường hợp người thừa kế được pháp luật quy định đều có quyền thừa kế. Người thừa kế có thể không được quyền hưởng di sản²³⁹ hoặc từ chối nhận di sản²⁴⁰. Vì thế, trong những trường hợp này không thể xác định họ là người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện. Đối với người khởi kiện là tổ chức, Luật Doanh nghiệp hiện hành chỉ quy định về tổ chức kế thừa trong trường hợp chia, tách, sáp nhập, hợp nhất công ty mà không quy định về tổ chức, cá nhân kế thừa quyền và nghĩa vụ của công ty bị giải thể²⁴¹. Nội dung này lại được thể hiện tại điểm a khoản 2 Điều 74 của Bộ luật Tố tụng dân sự²⁴². Ngoài ra, khi phát sinh trường hợp kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng, thủ tục thực hiện việc kế thừa không được pháp luật quy định cụ thể. Những hạn chế trên có thể dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện. Nội dung này sẽ được Luận án làm rõ tại mục 3.2.2.4 về những hạn chế, bất cập trong thực tiễn thực hiện kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện trong TTHC.

Tựu trung lại, qua phân tích thực trạng quy định về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam, có thể nhận thấy hệ thống pháp luật đã hình thành khung quy định tương đối đầy đủ về nội dung với nhiều điểm tiến bộ và hợp lý. Các quy định này tạo nền tảng cho việc bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, đồng thời góp phần thực thi hiệu quả chức năng kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam. Tuy nhiên, quy định về người khởi kiện vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập, từ xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể, quyền và nghĩa vụ đến kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện. Trong đó, điều kiện để cơ quan, tổ chức, cá nhân được xác định là người khởi kiện trong TTHC ở Việt Nam còn khá hẹp so với quy định ở các quốc gia trên thế giới. Tiêu chí xác định tư cách người khởi kiện còn thiếu cụ thể và chưa đầy đủ. Quy định về năng lực chủ thể của người khởi kiện còn một số điểm bất cập. Quy định

²³⁹ Theo quy định tại Điều 621 Bộ luật Dân sự.

²⁴⁰ Theo quy định tại Điều 620 Bộ luật Dân sự.

²⁴¹ Theo quy định từ Điều 198 đến Điều 205 Luật Doanh nghiệp.

²⁴² Theo quy định này, trường hợp tổ chức phải chấm dứt hoạt động, bị giải thể là công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh thì cá nhân, tổ chức là thành viên của tổ chức đó hoặc đại diện của họ tham gia tố tụng.

về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện chưa bảo đảm sự hợp lý, công bằng giữa người khởi kiện với người bị kiện trong việc thực hiện và cách thức quy định lại thiếu sự tường minh. Một số quyền tố tụng quan trọng vẫn chưa được pháp luật ghi nhận đầy đủ. Hệ thống các biện pháp pháp lý nhằm bảo đảm việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện hiện còn chưa toàn diện, thiếu tính khả thi.

Những hạn chế trên có nguyên nhân chủ yếu từ việc pháp luật TTHC chưa thể chế hóa một cách đầy đủ tinh thần cốt lõi của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân trong lĩnh vực TTHC cũng như chưa phản ánh rõ nét vị trí, vai trò của người khởi kiện trong cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp. Ngoài ra, thiết kế pháp luật TTHC hiện hành có nhiều nét tương đồng với tố tụng dân sự, chưa thể hiện được tính chất đặc thù của TTHC dẫn đến nhiều quy định về người khởi kiện không phù hợp, thiếu sự công bằng về khả năng thực hiện giữa người khởi kiện và người bị kiện. Bên cạnh đó, pháp luật TTHC chưa kịp thời tiếp thu đầy đủ các kinh nghiệm, chuẩn mực tiên bộ của thế giới về mở rộng chủ thể khởi kiện, về bảo vệ lợi ích công, về cơ chế khởi kiện đối với các QĐHC, HVHC xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhóm dễ bị tổn thương không có người khởi kiện. Ngoài những nguyên nhân thuộc về tư duy lập pháp, kỹ thuật lập pháp cũng là một yếu tố dẫn đến những hạn chế trong quy định về người khởi kiện. Cấu trúc các điều luật về điều kiện xác định người khởi kiện, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện còn thiếu tính hệ thống, khó tiếp cận. Bên cạnh đó, sự thiếu đồng bộ giữa Luật TTHC với các luật chuyên ngành và các đạo luật tố tụng khác làm giảm tính thống nhất của khung pháp lý về người khởi kiện trong TTHC.

3.2. Thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

3.2.1. Tình hình thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Trong những năm gần đây, cùng với quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật và cải cách tư pháp, pháp luật về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam từng bước được hoàn thiện. Luật TTHC năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, năm 2024, năm 2025) với những quy định tiên bộ, hợp lý đã góp phần tích cực trong công cuộc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp ở Việt Nam.

Thứ nhất, về tình hình cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia tố tụng với tư cách là người khởi kiện trong TTHC

Thông qua kết quả về số VAHC Tòa án các cấp thụ lý và giải quyết theo thủ tục sơ thẩm đã thể hiện số lượng người khởi kiện trong TTHC ngày càng gia tăng qua các

năm. Cụ thể, theo số liệu thống kê ở Bảng 1.1. (Phụ lục 1) của Luận án về kết quả giải quyết VAHC từ năm 2011 - 2025, trong giai đoạn từ năm 2011 đến năm 2016, Tòa án các cấp thụ lý 28.130 VAHC với số lượng vụ án giải quyết năm 2011 là 1.706 vụ, đến năm 2016 là 4.933 (tăng 2,9 lần so với năm 2011). Giai đoạn từ năm 2017 đến năm 2025, số lượng vụ án thụ lý là 102.229 vụ, trong đó, năm 2017, Tòa án các cấp thụ lý 7.922 vụ, đến năm 2025 là 12.901 vụ (tăng 1,63 lần so với năm 2017). Sự gia tăng này không chỉ phản ánh rõ nét sự chuyển biến tích cực trong ý thức pháp quyền của người dân khi bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước mà còn thể hiện niềm tin vào phương thức giải quyết tranh chấp hành chính bằng con đường tư pháp tại Tòa án ngày càng được củng cố và tăng cường.

Thứ hai, về chất lượng tham gia tố tụng của người khởi kiện trong TTHC

Không chỉ gia tăng về mặt số lượng, chất lượng tham gia tố tụng của người khởi kiện trong thời gian qua đã có những chuyển biến tích cực. Số liệu thống kê tại Bảng 2.7 (Phụ lục 2) của Luận án cho thấy tỷ lệ chấp nhận yêu cầu khởi kiện có xu hướng gia tăng. Trong giai đoạn 2020 - 2024, tỷ lệ này luôn duy trì ở mức trên 50% (dao động từ 52,27% đến 77,36%). Đáng chú ý, nếu như năm 2020, số vụ án được Tòa án chấp nhận yêu cầu khởi kiện là 156/268 vụ (chiếm 58,21%), thì đến năm 2024, con số này đã tăng lên 369/477 vụ (chiếm 77,36%), tăng 21% so với năm 2023. Sự gia tăng này cũng hoàn toàn thống nhất với xu hướng giảm dần tỷ lệ các vụ án bị Tòa án bác yêu cầu khởi kiện được ghi nhận tại Bảng 1.4 (Phụ lục 2). Kết quả trên đã thể hiện trình độ nhận thức pháp luật, tinh thần trách nhiệm trong thực hiện quyền khởi kiện và năng lực bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện đang ngày càng được nâng cao.

Thứ ba, về tình hình thực hiện pháp luật của người khởi kiện trong TTHC

Trong quá trình tham gia tố tụng, người khởi kiện đã thực hiện khá đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của mình. Theo kết quả điều tra xã hội học được thể hiện tại Phụ lục 3 của Luận án cho thấy, người khởi kiện đã thực hiện đa dạng các quyền tố tụng được pháp luật quy định. Trong đó, nhiều quyền được người khởi kiện thực hiện với tỷ lệ cao như cung cấp tài liệu, chứng cứ để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình (78%); tham gia phiên tòa (71,2%); biết, ghi chép, sao chụp tài liệu, chứng cứ (58,8%); tranh luận tại phiên tòa (54%); yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho mình để nộp cho Tòa án (53,2%); đề nghị Tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ (52,4%); kháng cáo bản án, quyết định của Tòa án (49,6%); nhờ luật sư, người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình (42%).

Kết quả này có sự tương đồng với kết quả khảo sát thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện từ bản án sơ thẩm của Tòa án các cấp tại Phụ lục 2 của Luận án. Quyền nhờ người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp luôn được người khởi kiện chú

trọng thực hiện với tỷ lệ vụ án người khởi kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là từ 29,35% đến 44,78%, trong đó, luật sư chiếm tỷ lệ từ 35% - 57% (Bảng 2.4). Đặc biệt, quyền kháng cáo theo thủ tục phúc thẩm được người khởi kiện thực hiện với tỷ lệ khá cao. Trong tổng số 4.642 vụ án được giải quyết theo thủ tục phúc thẩm, có 3.674 vụ án người khởi kiện kháng cáo, chiếm tỷ lệ 79,15% (Bảng 2.8). Tỷ lệ người khởi kiện đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm là 35,71%. Ngoài ra, các yêu cầu khởi kiện được đưa ra rất đa dạng, bên cạnh chiếm đa số là yêu cầu hủy QĐHC (51%), nhiều vụ án người khởi kiện đưa ra các yêu cầu như buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; yêu cầu bồi thường thiệt hại hoặc đề nghị Tòa án kiến nghị xem xét trách nhiệm của người bị kiện (Bảng 2.2). Khi tham gia tố tụng, việc thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện tương đối phổ biến, chiếm từ 25 - 34% tổng số vụ án giải quyết được khảo sát (Bảng 2.3).

Bên cạnh đó, hầu hết nghĩa vụ tố tụng đã được người khởi kiện thực hiện nghiêm túc. Theo kết quả điều tra xã hội học được thể hiện chi tiết tại Phụ lục 3 của Luận án, các nghĩa vụ tố tụng được người khởi kiện thực hiện luôn chiếm tỷ lệ từ 67,3% đến 81%, trong đó, cao nhất là việc thực hiện nghĩa vụ có mặt theo giấy triệu tập hợp lệ của Tòa án (81%). Kết quả này cũng tương đồng với kết quả khảo sát từ các bản án, quyết định của Tòa án. Theo số liệu thể hiện tại Phụ lục 2 cho thấy, sự có mặt tại phiên tòa sơ thẩm của người khởi kiện hoặc người đại diện hợp pháp của người khởi kiện luôn chiếm tỷ lệ từ 42% đến 63% (Bảng 2.6).

Thứ tư, về tình hình thực hiện và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng, người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan

Việc thực hiện các quy định pháp luật về người khởi kiện ngày càng được cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng, người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan chú trọng bảo đảm và tăng cường.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong việc khởi kiện, giao nộp và tiếp cận tài liệu, chứng cứ, năm 2022, Tòa án đã cung cấp 03 dịch vụ tư pháp công của TAND cấp độ 4 lên nền tảng số gồm dịch vụ công nộp đơn khởi kiện, tài liệu, chứng cứ và nhận các văn bản thông báo tố tụng; đăng ký nhận các thông báo, văn bản tố tụng bằng phương tiện điện tử; đăng ký cấp sao bản án, tài liệu trong hồ sơ vụ án giúp người dân dễ dàng giải quyết công việc tại Tòa án mọi lúc, mọi nơi mà không cần phải đến trực tiếp trụ sở của Tòa án²⁴³. Bên cạnh đó, để bảo đảm quyền tham gia phiên tòa xét xử VAHC, Tòa án đã tổ chức nhiều phiên tòa xét xử trực tuyến VAHC. Theo Báo cáo tổng

²⁴³ TAND tối cao (2023), Báo cáo số 167/BC-TA ngày 20/12/2023 Tổng kết công tác năm 2023 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2024 của các Tòa án.

kết của ngành Tòa án, năm 2023 Tòa án các cấp đã tổ chức 1.034 phiên tòa xét xử trực tuyến VAHC, năm 2024 đã tổ chức 960 phiên tòa xét xử trực tuyến và trong năm 2025 là 615 vụ án²⁴⁴. Việc tổ chức phiên tòa trực tuyến giải quyết VAHC đã bảo đảm quyền tham gia phiên tòa cho các đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng, hạn chế việc xét xử vắng mặt người bị kiện, qua đó, bảo đảm quyền tranh tụng cho người khởi kiện tại phiên tòa. Mặt khác, các Tòa án đã chú trọng việc tổ chức đối thoại giữa người khởi kiện và người bị kiện nên nhiều vụ án sau khi đối thoại, các bên đã thống nhất cách thức giải quyết và người khởi kiện đã rút đơn khởi kiện. Trong năm 2022, các Tòa án đã đối thoại thành 429 vụ án, đạt 7,09% trên tổng số VAHC được giải quyết; năm 2023 đã tổ chức đối thoại thành 535 vụ việc, chiếm tỷ lệ 8,74% trên tổng số VAHC được giải quyết và năm 2024 tổ chức đối thoại thành 859 vụ việc, chiếm tỷ lệ 12,2% so với tổng số các VAHC sơ thẩm đã giải quyết. Năm 2025 con số này là 785 vụ, đạt 10,66% so với tổng số các VAHC sơ thẩm đã giải quyết²⁴⁵ (Tăng 1,8 lần so với năm 2022). Quyền đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm đã được Tòa án bảo đảm với tỷ lệ giải quyết cao. Trong đó, số lượng đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm VAHC được Tòa án giải quyết trong năm 2021 là 863/1.107 đơn, năm 2022 giải quyết 856/1.103 đơn, năm 2023 là 914/1.199 đơn và năm 2024 giải quyết 905/1.334 đơn đề nghị, không có vụ án nào để quá thời hạn giám đốc thẩm²⁴⁶.

Ngoài ra, phần lớn UBND các cấp đã chấp hành nghiêm túc việc cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án²⁴⁷. Số vụ án người bị kiện cung cấp đầy đủ, đúng thời hạn tài liệu, chứng cứ gia tăng qua các năm. Trong năm 2023, số vụ việc cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án đúng thời hạn là 2.921 trường hợp²⁴⁸. Năm 2024 có 6.351 vụ án người bị kiện cung cấp đầy đủ tài liệu chứng cứ²⁴⁹. Số liệu này trong năm 2025 là 6.677 vụ²⁵⁰. Theo Báo cáo của Ủy ban Tư pháp của Quốc hội về kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật về TTHC, Báo cáo của Bộ Tư pháp về tình hình chấp hành pháp luật TTHC và Báo cáo tổng kết công tác của các Tòa án cho thấy, nhiều vụ án có sự tham gia của người bị kiện, người đại diện của người bị kiện tại các phiên tòa, phiên họp. Trong năm 2023, có 2.505 trường hợp, người đại diện hoặc người được ủy quyền tham gia phiên đối thoại, 2.232 trường hợp, người đại diện hoặc người được

²⁴⁴ TAND tối cao, Báo cáo Tổng kết công tác của Tòa án năm 2023 và năm 2024.

²⁴⁵ TAND tối cao, Báo cáo Tổng kết công tác của Tòa án các năm 2022, 2023, 2024, 2025.

²⁴⁶ TAND tối cao, Báo cáo Tổng kết công tác của Tòa án các năm 2021, 2022, 2023, 2024.

²⁴⁷ Ủy ban Tư pháp của Quốc hội (2018), Báo cáo số 1516/BC-UBTP14 ngày 26/9/2018 về kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật về TTHC trong giải quyết các VAHC, thi hành các bản án, QĐHC của Chủ tịch UBND, UBND; Bộ Tư pháp (2024), Báo cáo số 54/BC-BTP ngày 29/01/2024 về tình hình chấp hành pháp luật TTHC và kết quả thi hành án hành chính năm 2023.

²⁴⁸ Bộ Tư pháp (2024), Báo cáo số 54/BC-BTP ngày 29/01/2024 về tình hình chấp hành pháp luật TTHC và kết quả thi hành án hành chính năm 2023.

²⁴⁹ TAND tối cao (2024), Báo cáo số 107/BC-TA ngày 19/12/2024 tổng kết công tác năm 2024 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2025 của các Tòa án.

²⁵⁰ TAND tối cao (2025), Báo cáo số 113/BC-TA ngày 03/10/2025 của Chánh án TAND tối cao về công tác của các Tòa án trong năm 2025 và nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XV.

ủy quyền tham gia phiên tòa²⁵¹. Trong năm 2024, trong số 8.054 vụ án đã giải quyết có 1.018 vụ án có sự tham gia của người bị kiện, 6.010 vụ án người bị kiện ủy quyền cho người khác tham gia tố tụng²⁵². Trong năm 2025, trong số 8.718 vụ án đã giải quyết có 699 vụ án có sự tham gia tố tụng của người bị kiện; 6.299 vụ án người bị kiện ủy quyền cho người khác tham gia tố tụng²⁵³. Sự có mặt của người bị kiện, người đại diện hợp pháp của người bị kiện tại phiên họp, phiên tòa đã góp phần bảo đảm quyền đối thoại, quyền hỏi của người khởi kiện tại phiên tòa giải quyết VAHC.

3.2.2. Những tồn tại, hạn chế trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam vẫn còn những tồn tại, hạn chế nhất định. Cụ thể như sau:

3.2.2.1. Trong thực tiễn xác định người khởi kiện

Sự tham gia tố tụng của người khởi kiện phụ thuộc vào việc xác định tư cách người khởi kiện của Tòa án. Hiện nay, thực tiễn xác định người khởi kiện trong TTHC Việt Nam còn tồn tại những hạn chế, vướng mắc nhất định, ảnh hưởng đến quyền tham gia tố tụng của cơ quan, tổ chức, cá nhân với tư cách là người khởi kiện trong TTHC.

Thứ nhất, Tòa án có sai sót trong việc xác định thành phần và tư cách người khởi kiện

Thành phần và tư cách tham gia tố tụng của chủ thể trong mối quan hệ pháp luật có những đặc thù riêng. Tuy nhiên, trong thực tiễn xét xử, có trường hợp Tòa án xác định không đúng thành phần chủ thể và tư cách người khởi kiện như xác định người khởi kiện là “người khiếu nại”²⁵⁴, là “nguyên đơn”²⁵⁵ hoặc xác định tư cách người khởi kiện cho các tổ chức không còn tồn tại vào thời điểm thực hiện việc khởi kiện²⁵⁶. Ngoài ra, còn có trường hợp Tòa án sai lầm trong việc xác định người khởi kiện là thành viên hộ gia đình dẫn đến đình chỉ giải quyết VAHC không đúng pháp luật²⁵⁷.

²⁵¹ Ủy ban Tư pháp của Quốc hội (2018), *Báo cáo số 1516/BC-UBTP14 ngày 26/9/2018 về kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật về TTHC trong giải quyết các VAHC, thi hành các bản án, QĐHC của Chủ tịch UBND, UBND; Bộ Tư pháp (2024), Tlđđ (248).*

²⁵² TAND tối cao (2024), *Tlđđ (249).*

²⁵³ TAND tối cao (2025), *Tlđđ (250).*

²⁵⁴ Bản án sơ thẩm số 01/2017/HC-ST ngày 16/11/2017 của TAND tỉnh Sơn La về việc khiếu kiện quyết định thu hồi đất.

²⁵⁵ Bản án phúc thẩm số 379/2019/HC-PT ngày 19/6/2019 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất.

²⁵⁶ Bản án phúc thẩm số 159/2019/HC-PT ngày 24/9/2019 TAND cấp cao tại Đà Nẵng về việc yêu cầu hủy QĐHC trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh (*Phụ lục 5 về các VAHC điển hình về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC, vụ án số 1*).

²⁵⁷ Đó là vụ án ông Ngô Văn L khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy GCNQSDĐ số X325319. TAND tỉnh Quảng Trị cho rằng ông L không cung cấp được ủy quyền của các thành viên trong hộ gia đình hoặc ý kiến của họ nên đình chỉ giải quyết VAHC. Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, theo quy định tại Điều 60 của Luật TTHC năm 2015, ông L là thành viên của hộ gia đình và các thành viên trong hộ gia đình ông Ngô Văn L có thể ủy quyền hoặc không ủy quyền thì ông Ngô Văn L vẫn có quyền khởi kiện VAHC yêu cầu hủy GCNQSDĐ số X325319 nêu trên (đối với phần của mình). Vì thế, TAND cấp cao tại Đà Nẵng đã ban hành Quyết định số 45/2017/QĐ-PT

Thứ hai, Tòa án xác định chủ thể không đáp ứng đủ điều kiện theo quy định là người khởi kiện. Thực trạng này được nhận định là một trong những vi phạm thường gặp trong thực tiễn Tòa án xác định người khởi kiện²⁵⁸. Chẳng hạn như trong vụ án ông Nguyễn Văn Hồng kiện UBND huyện Duyên Hải, tỉnh Trà Vinh, yêu cầu Tòa án hủy các QĐHC trong việc thu hồi, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đối với diện tích 5.602,2 m² đất của ông trong Dự án xây dựng Trung tâm hành chính Huyện. Bản án sơ thẩm bác yêu cầu khởi kiện nên ông Hồng kháng cáo. Tuy nhiên, diện tích đất bị thu hồi đứng tên trong GCNQSDĐ là cấp cho hộ ông Nguyễn Văn Bé và không có tài liệu nào thể hiện diện tích đất đã được tặng, cho, nhận chuyển nhượng hay thừa kế cho ông Hồng nên ông không có quyền khởi kiện. Vì thế, Tòa án cấp sơ thẩm chấp nhận thụ lý và xác định ông Hồng với tư cách người khởi kiện là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng²⁵⁹.

Thứ ba, Tòa án không xác lập tư cách người khởi kiện cho chủ thể có đủ điều kiện theo quy định. Đây cũng là một trong những vi phạm khá phổ biến trong thực tiễn xác định người khởi kiện. Do Tòa án đã có sai lầm khi nhận định người khởi kiện không có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm nên đã ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án. Như trong vụ án ông Đoàn Tấn M khởi kiện Sở T tỉnh Bình Dương²⁶⁰ hoặc trong vụ án ông Đặng Văn M và bà Lê Thị E khởi kiện yêu cầu hủy GCNQSDĐ cấp cho hộ ông Trần Kim G và bà Nguyễn Thị H²⁶¹.

Thứ tư, Tòa án xác định người đại diện là người khởi kiện. Theo quy định của pháp luật hiện hành, người khởi kiện là người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm

hủy Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC số 01/2017/QĐST-HC của TAND tỉnh Quảng Trị, chuyển hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Quảng Trị để tiếp tục giải quyết vụ án theo đúng quy định của pháp luật (*Quyết định số 45/2017/QĐ-PT ngày 24/4/2017 TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

²⁵⁸ VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2020), *Thông báo số 32/TB-VC3-V3 ngày 26/11/2020 của VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về Thông báo rút kinh nghiệm các VAHC sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy án, sửa án trong năm 2020*, tr. 3.

²⁵⁹ VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2020), *Tlđđ* (258), tr.3.

²⁶⁰ Theo nội dung vụ án, vì cho rằng việc cấp GCNQSDĐ 5.956,7m² cho ông Nguyễn Minh V và bà Nguyễn Thị H là không có căn cứ pháp luật. TAND tỉnh Bình Dương đã ra Quyết định số 05/2020/QĐST-HC đình chỉ giải quyết vụ án với lý do ông Đoàn Tấn M không có quyền khởi kiện. Tuy nhiên, ông Đoàn Tấn M là con của ông Đoàn Tấn L và bà Lê Thị K là những người khi còn sống có tranh chấp diện tích đất nêu trên. Vì thế, TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh nhận định: TAND tỉnh Bình Dương xác định người khởi kiện không có quyền khởi kiện và ra Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC là không đúng pháp luật (*Quyết định số 468/2020/QĐ-PT ngày 28/8/2020 của TAND cấp cao tại TP Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

²⁶¹ Theo nội dung vụ án, ngày 26/5/2004 UBND huyện H cấp GCNQSDĐ số Đ608756 cho hộ ông Trần Kim G, ngày 08/5/2015 cấp GCNQSDĐ số CB355144 cho bà Nguyễn Thị H2. Cho rằng các GCNQSDĐ nói trên đã chồng lên con đường đi diện tích 128m² là con đường đi vào nhà của gia đình ông Đặng Văn M và bà Lê Thị E nên ông M và bà E khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết hủy các GCNQSDĐ để trả lại lối đi cho gia đình ông, bà. Tòa án cấp sơ thẩm cho rằng ông M và bà E không có quyền khởi kiện nên đã ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án. Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, các tài liệu trong hồ sơ vụ án trên đều thể hiện có đường khu vực chiều rộng 4m, chiều dài 28,8m và là con đường đi vào thửa đất của ông Đặng Văn M và bà Lê Thị E. Hiện nay, con đường trên thực tế đã được UBND huyện H cấp cho hộ ông G (sau này là bà H2) nên làm ảnh hưởng đến quyền lợi của ông M và bà E. Vì thế, việc đình chỉ này là không đúng các quy định của Luật TTHC (*Quyết định số 59/2018/QĐ-HCPT ngày 30/3/2018 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

từ các đối tượng khởi kiện VAHC và đã khởi kiện đến Tòa án có thẩm quyền. Trong trường hợp người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm không có năng lực hành vi TTHC đầy đủ, việc khởi kiện sẽ được thực hiện thông qua người đại diện theo pháp luật. Trong thực tiễn giải quyết VAHC, có trường hợp Tòa án xác định người đại diện theo pháp luật là người khởi kiện. Đó là vụ án khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phòng, chống tệ nạn xã hội giữa bà Đinh Thị Việt L và UBND thành phố Uông Bí (tỉnh Quảng Ninh)²⁶². Ngoài ra, có trường hợp Tòa án cho phép người đại diện theo ủy quyền thực hiện việc khởi kiện và xác định họ là người khởi kiện như vụ án ông Hồ Văn B khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND tỉnh Bạc Liêu²⁶³.

Thứ năm, nhiều trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân không đủ điều kiện theo quy định nhưng đã khởi kiện VAHC đến Tòa án có thẩm quyền theo thủ tục TTHC nên không được Tòa xác định người khởi kiện. Trong đó, phổ biến là trường hợp không có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các đối tượng khởi kiện VAHC²⁶⁴. Đáng lưu ý, có những trường hợp cá nhân khởi kiện các QĐHC xâm phạm đến lợi ích công cộng²⁶⁵

²⁶² Theo nội dung vụ án, bà Đinh Thị Việt L khởi kiện Quyết định số 67/QĐ-XPHC của Trưởng Công an thành phố Uông Bí xử phạt Đỗ Văn T (sinh ngày 10/4/2000) về hành vi sử dụng trái phép chất ma túy với hình thức cảnh cáo. Trong vụ án trên, TAND thành phố Uông Bí đã xác định bà Đinh Thị Việt L (mẹ T) là người khởi kiện, Đỗ Văn T là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan (*Bản án sơ thẩm số 01/2018/HC-ST ngày 02/02/2018 của TAND thành phố Uông Bí về việc khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phòng, chống tệ nạn xã hội*).

²⁶³ Trong đó, ông B là người được bà H ủy quyền khiếu nại yêu cầu UBND huyện Giá Rai trả lại diện tích 15.000 m² còn lại. Sau khi bà H chết, các con của bà H vẫn ủy quyền cho ông B thực hiện khiếu nại. Không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại, ông B và ông C (là con ruột bà H) khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định này. Bản án sơ thẩm của TAND tỉnh Bạc Liêu tuyên bác yêu cầu khởi kiện của ông B và ông C. Ông B và ông C kháng cáo. Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: việc ông B trực tiếp ký tên vào đơn khởi kiện và Tòa án cấp sơ thẩm thụ lý giải quyết đơn khởi kiện của ông B là không đúng quy định. Vì thế, Bản án phúc thẩm của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã hủy và đình chỉ một phần Bản án sơ thẩm về yêu cầu khởi kiện của ông B (*Thông báo số 15/TB-VC3-V3 ngày 23/3/2018 của VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về tình hình thực hiện công tác kháng nghị và một số vấn đề cần rút kinh nghiệm thông qua các VAHC sơ bị cấp phúc thẩm hủy, sửa năm 2017 (Từ 01/12/2016 đến 30/11/2017)*, tr.4 – 5).

²⁶⁴ Diễn hình như vụ án ông Nguyễn Văn H cho rằng việc Sở Xây dựng thành phố Hà Nội cấp Giấy phép xây dựng số 72/GPXD ngày 13/6/2016 cho Công ty cổ phần đầu tư PT thực hiện việc xây dựng công trình đã ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của gia đình ông và Công ty cổ phần đầu tư PT đã chiếm giữ 162 m² đất của gia đình ông để xây nhà cao tầng. Do ông H không xuất trình được chứng cứ chứng minh quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị ảnh hưởng từ GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất do UBND thành phố Hà Nội cấp cho Công ty cổ phần đầu tư PT nên ngày 28/6/2019 TAND Thành phố Hà Nội ban hành Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án số 103/2019/QĐST-HC (*Quyết định số 04/2020/QĐPT-HC ngày 07/01/2020 của TAND cấp cao tại Hà Nội giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

²⁶⁵ Đó là vụ việc ông C cho rằng trong diện tích của thửa 934, tờ bản đồ 15, phường 8, thành phố V, tỉnh V được Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh V cấp GCNQSDĐ cho anh T có một phần đất thuộc đường thoát nước công cộng nên đã yêu cầu Tòa án hủy GCNQSDĐ đất nêu trên. Tòa án sơ thẩm và phúc thẩm đều nhận định: Ông C đã xác định phần đất này là đất công cộng do Nhà nước quản lý, không phải là đất thuộc quyền sử dụng của ông nên GCNQSDĐ cấp cho anh T không làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của ông C nên ông C không có quyền khởi kiện yêu cầu hủy giấy CNQSDĐ nêu trên (*Quyết định số 527/2022/QĐ-PT ngày 20/7/2022 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

hoặc nhằm bảo vệ môi trường²⁶⁶. Các trường hợp này đều không được Tòa án xác định là người khởi kiện.

Những hạn chế trong thực tiễn xác định người khởi kiện, bên cạnh xuất phát từ sai lầm trong việc áp dụng pháp luật của người tiến hành tố tụng và hiểu biết pháp luật của chủ thể khởi kiện còn hạn chế thì nguyên nhân chủ yếu đến từ quy định pháp luật về xác định người khởi kiện trong TTHC chưa đầy đủ và thiếu cụ thể như đã được phân tích tại Mục 3.1.1 của Luận án. Những hạn chế này đã ảnh hưởng đến việc xác định người khởi kiện cũng như sự tham gia tố tụng của cơ quan, tổ chức, cá nhân với tư cách là người khởi kiện trong TTHC.

3.2.2.2. Trong thực tiễn thực hiện năng lực chủ thể của người khởi kiện

Việc xác định đúng năng lực chủ thể của người khởi kiện, đặc biệt là năng lực hành vi TTHC có ý nghĩa quan trọng đối với người khởi kiện trong TTHC. Hiện nay, thực tiễn thực hiện năng lực hành vi TTHC của người khởi kiện còn tồn tại những hạn chế, vướng mắc sau đây:

Thứ nhất, Tòa án có sai sót trong việc xem xét năng lực hành vi TTHC của người khởi kiện

Theo quy định tại khoản 4 Điều 54 của Luật TTHC, người khởi kiện là người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi thực hiện quyền, nghĩa vụ trong TTHC thông qua người đại diện theo pháp luật. Theo quy định tại Điều 22 của Bộ luật Dân sự, một người được xác định là mất năng lực hành vi dân sự khi Tòa án ra quyết định tuyên bố người này là người mất năng lực hành vi dân sự. Thế nhưng, có trường hợp Tòa án cho rằng người khởi kiện bị mất năng lực hành vi dân sự và đình chỉ giải quyết vụ án mặc dù không có quyết định tuyên bố của Tòa án có thẩm quyền²⁶⁷. Ngược lại, có trường hợp người khởi kiện là người mất năng lực hành vi dân sự nhưng

²⁶⁶ Đó là vụ việc bà Y khởi kiện yêu cầu TAND Thành phố Hồ Chí Minh hủy Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp của Công ty G do Phòng Đăng ký kinh doanh Sở KH cấp với lý do Công ty G thải ra hóa chất gây ô nhiễm, ồn ào, ô nhiễm môi trường, xâm phạm đến sức khỏe, đời sống sinh hoạt của gia đình bà. Theo nhận định của Tòa án sơ thẩm và phúc thẩm, Phòng Đăng ký kinh doanh Sở KH cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp cho Công ty G là thủ tục hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, bà Y không liên quan đến thủ tục hành chính này cũng như không liên quan đến hoạt động kinh doanh của Công ty G nên việc cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp cho Công ty G không phát sinh hay gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích cá nhân của bà Y. Vì vậy, bà Y không có quyền khởi kiện yêu cầu hủy Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp của Công ty G (*Quyết định số 15/2024/QĐ-PT ngày 12/01/2024 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

²⁶⁷ Như trong vụ án bà Nguyễn Thị D với người bị kiện là UBND huyện B và Chủ tịch UBND huyện B, tỉnh Bình Định. Ngày 17/3/2021 TAND tỉnh Bình Định ban hành Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC số 08/2021/QĐST-HC do bà D không có năng lực hành vi TTHC đầy đủ. Tuy nhiên, tại hồ sơ vụ án không có kết luận giám định pháp y tâm thần đối với bà Nguyễn Thị D và cũng không có Quyết định của Tòa án có thẩm quyền về việc tuyên bố bà D có hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc mất năng lực hành vi dân sự. Vì thế, TAND cấp cao tại Đà Nẵng đã hủy Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC nêu trên do vi phạm nghiêm trọng về thủ tục tố tụng (*Quyết định số 156/2021/QĐ-PT ngày 21/5/2021 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng nghị đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC, Phụ lục 5 về các VAHC điển hình về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC, vụ án số 2*).

không được Tòa án phát hiện kịp thời nên người này vẫn tự mình tham gia tố tụng và thực hiện các quyền, nghĩa vụ tố tụng²⁶⁸.

Thứ hai, chủ thể khởi kiện nhận thức không đúng quy định pháp luật về năng lực hành vi TTHC dẫn đến vi phạm nghiêm trọng về thủ tục tố tụng

Việc xác định năng lực hành vi TTHC của người khởi kiện được thực hiện theo quy định tại khoản 3 Điều 54 Luật TTHC. Theo quy định này, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi thì năng lực hành vi TTHC của họ được xác định theo quyết định của Tòa án. Trên thực tiễn, có trường hợp cá nhân tự mình xác định người khởi kiện có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi và đồng thời là người đại diện theo pháp luật để thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện²⁶⁹.

Thứ ba, cách thức xử lý đối với trường hợp người khởi kiện là người chưa thành niên chưa bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện

Theo quy định tại khoản 4 Điều 53 của Luật TTHC, người khởi kiện là người chưa thành niên thực hiện quyền và nghĩa vụ thông qua người đại diện theo pháp luật. Trong thực tiễn phát sinh vụ việc người khởi kiện là người chưa thành niên tự mình thực hiện việc khởi kiện VAHC. Cách thức xử lý của Tòa án đối với trường hợp này đã không bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Đó là vụ án anh Huỳnh Hữu N và chị Huỳnh Thị Thủy T khởi kiện UBND huyện Gò Dầu, tỉnh Tây Ninh. Tòa án cấp sơ thẩm đã ra Quyết định số 02/2019/QĐST-HC đình chỉ giải quyết vụ án vì tính đến thời điểm khởi kiện chị T chưa đủ 18 tuổi. Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp cho các đương sự, thì Tòa cấp sơ thẩm không cần thiết phải đình chỉ giải quyết vụ án²⁷⁰.

²⁶⁸ Đó là vụ án giữa người khởi kiện là bà Liêu Thị Long X và người bị kiện là Trường Công an phường C, thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai. Bản án sơ thẩm số 01/2020/HC-ST ngày 15/7/2020 của TAND thành phố Biên Hòa đã tuyên xử bác yêu cầu khởi kiện của bà X. Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, căn cứ kết luận tại hai bản kết luận giám định pháp y tâm thần của Viện pháp y tâm thần Trung ương Biên Hòa thì trước, trong và sau ngày 08/8/2019 bà X bị hạn chế khả năng nhận thức, mất khả năng điều khiển hành vi, đến 13/4/2021 bệnh của bà X mới ổn định. Trong khoảng thời gian này theo hồ sơ vụ án thể hiện bà X là người trực tiếp ký các đơn khởi kiện đề ngày 19/11/2019 và ngày 24/12/2019, được Tòa án cấp sơ thẩm thụ lý vào ngày 11/02/2020, đưa vụ án ra xét xử và ra bản án vào ngày 15/7/2020, toàn bộ quá trình tố tụng bà X trực tiếp tham gia mà không có người đại diện. Vì thế, TAND tỉnh Đồng Nai đã quyết định hủy Bản án sơ thẩm số 01/2020/HC-ST ngày 15/7/2020 của TAND thành phố Biên Hòa và đình chỉ giải quyết vụ án (*Bản án phúc thẩm số 09/2023/HC-PT ngày 09/5/2023 của TAND tỉnh Đồng Nai về khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại và công khai xin lỗi*).

²⁶⁹ Đó là vụ án bà Bùi Thị Thanh N khởi kiện QĐHC về việc hưởng trợ cấp đối với người khuyết tật của Chủ tịch UBND huyện LG, tỉnh Bắc Giang đối với bà. Trong đơn khởi kiện ghi người khởi kiện là bà Bùi Thị Thanh N và ông Nguyễn Văn P (chồng bà N) nhưng đơn khởi kiện chỉ ông Nguyễn Văn P (chồng bà P) ký tên. Ông P cho rằng bà N gặp khó khăn trong nhận thức, điều khiển hành vi nên ông P thay bà N làm đơn khởi kiện. Theo nhận định của Tòa án, do chưa có quyết định của Tòa án xác định bà N bị mất năng lực hành vi dân sự, hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi nên ông P không có quyền khởi kiện VAHC. (*Quyết định số 823/2024/QĐ-PT ngày 28/4/2024 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

²⁷⁰ VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2020), *Thông báo số 19/TB-VC3-V3 ngày 15/4/2020 rút kinh nghiệm các VAHC sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong 06 tháng cuối năm 2019*, tr.3 và theo Quyết định số 780/2019/QĐ-PT ngày 30/10/2019 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết việc kháng

Những hạn chế trong thực tiễn thực hiện năng lực chủ thể của người khởi kiện nêu trên xuất phát từ sai lầm của Tòa án trong việc áp dụng pháp luật và hiểu biết pháp luật của người khởi kiện còn chưa cao. Ngoài ra, nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ quy định về năng lực hành vi TTHC của người khởi kiện còn thiếu sự thống nhất và chưa hợp lý như đã được đề cập đến tại mục 3.1.2 của Luận án.

3.2.2.3. Trong thực tiễn thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện

Thực hiện đầy đủ, đúng pháp luật các quyền và nghĩa vụ tố tụng là yếu tố quan trọng để người khởi kiện có thể bảo vệ hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của mình và giúp Tòa giải quyết đúng đắn, khách quan VAHC. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, thực tiễn thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện vẫn còn những hạn chế, khó khăn nhất định từ phía người khởi kiện và việc bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện từ các chủ thể khác như cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng, người bị kiện và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Cụ thể như sau:

(1) Trong thực tiễn thực hiện các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện

Thứ nhất, thực tiễn người khởi kiện thực hiện các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt

Một là, việc thực hiện quyền khởi kiện VAHC của cơ quan, tổ chức, cá nhân còn khiêm tốn

Quyết định việc khởi kiện VAHC và trở thành người khởi kiện trong TTHC là quyền quyết định và tự định đoạt của cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện VAHC. Theo quy định tại khoản 1 Điều 115 của Luật TTHC, khi không đồng ý với QĐHC, HVHC, cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hoặc khởi kiện VAHC ra Tòa án theo thủ tục TTHC. Mặc dù trong thời gian qua, số lượng người khởi kiện trong VAHC ngày càng tăng qua các năm nhưng vẫn còn khá khiêm tốn so với số lượng người khiếu nại trong cơ chế khiếu nại hành chính. Thực trạng này thể hiện qua tương quan giữa số lượng vụ việc khiếu nại được cơ quan hành chính các cấp thụ lý giải quyết với số lượng VAHC Tòa án các cấp thụ lý theo thủ tục sơ thẩm được thể hiện tại Bảng 1.2 và Bảng 1.3 của Phụ lục 1. Qua các năm, số vụ việc khiếu nại luôn nhiều hơn số VAHC do Tòa án thụ lý, thậm chí có những năm chênh lệch đến hơn hai lần (2018, 2019, 2020).

Hai là, người khởi kiện đưa ra yêu cầu khởi kiện, thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện không đúng pháp luật

cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án (Phụ lục lục 5 về các VAHC điển hình về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC, vụ án số 2).

Đưa ra yêu cầu khởi kiện là quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện, tuy nhiên, các yêu cầu này phải đáp ứng quy định của pháp luật. Trên thực tiễn, nhiều trường hợp người khởi kiện đưa ra các yêu cầu không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án như yêu cầu Tòa án công nhận quyền sở hữu đất²⁷¹; yêu cầu Tòa án xem xét giải quyết cấp GCNQSDĐ²⁷²; yêu cầu Tòa án hủy các Thông báo số 516/TB-THADS, 517/TB-THADS và 518/TB-THADS của chấp hành viên T, Cục Thi hành án dân sự tỉnh Sóc Trăng vì trái pháp luật²⁷³; yêu cầu Tòa án chỉnh sửa khắc phục một phần sai sót trong nội dung Quyết định số 183/QĐ-UBND ngày 15/01/2020 của UBND huyện L²⁷⁴. Các yêu cầu này đều không được Tòa án giải quyết. Đáng lưu ý, có trường hợp người khởi kiện yêu cầu Tòa án tuyên bố hành vi không cấp GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất là trái pháp luật, đồng thời yêu cầu buộc người bị kiện phải thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật (Cấp GCNQSDĐ)²⁷⁵ hoặc yêu cầu Tòa án xem xét tính hợp pháp của QĐHC quy phạm có liên quan đến đối tượng khởi kiện VAHC²⁷⁶. Tuy nhiên, các yêu cầu này không được Tòa án giải quyết do không thuộc thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm theo quy định tại Điều 193 Luật TTHC.

Ngoài ra, tại phiên tòa sơ thẩm, nhiều trường hợp người khởi kiện đã thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu như trong vụ án ông L khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND thành phố Thanh Hóa và của Chủ tịch UBND tỉnh Thanh Hóa. Tại phiên tòa sơ thẩm, ông L bổ sung yêu cầu UBND thành phố Thanh Hóa bồi thường cho gia đình ông

²⁷¹ Bản án sơ thẩm số 01/2019/HC-ST ngày 06/12/2019 của TAND thành phố Đồng Hới về việc khiếu kiện yêu cầu hủy bỏ thông báo trả lời về xin cấp lại quyền sử dụng đất.

²⁷² Quyết định số 09/2019/QĐST-HC ngày 01/7/2019 của TAND tỉnh Tiền Giang đình chỉ giải quyết vụ án.

²⁷³ Quyết định số 01/2018/QĐGQKN-HC ngày 21/6/2018 của TAND tỉnh Sóc Trăng giải quyết khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện.

²⁷⁴ Bản án phúc thẩm số 366/2023/HC-PT ngày 26/5/2023 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện HVHC về quản lý đất đai và yêu cầu bồi thường thiệt hại.

²⁷⁵ Bản án sơ thẩm số 1060/2020/HC-ST ngày 25/9/2020 của TAND thành phố Đồng Hới về việc khiếu kiện HVHC trong quản lý đất đai.

²⁷⁶ Trong vụ án về khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực đất đai giữa người khởi kiện là anh Nguyễn Nhật S và Chủ tịch UBND huyện T và UBND huyện T, tỉnh V. Người khởi kiện đã yêu cầu Hội đồng xét xử làm rõ tính hợp pháp của Quyết định số 2566/QĐ-UBND ngày 28/9/2020 của UBND tỉnh V về việc điều chỉnh, bổ sung kế hoạch sử dụng đất năm 2020 của huyện T, tỉnh V. Theo nhận định của Hội đồng xét xử, đây là QĐHC mang tính tổng thể nên không được xem xét (*Bản án sơ thẩm số 03/2022/HC-ST ngày 08/4/2022 của TAND tỉnh V về khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực đất đai về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất và giải quyết khiếu nại*). Hoặc trong 03 vụ án về khiếu kiện QĐHC, HVHC, yêu cầu bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường biển giữa người khởi kiện là bà Nguyễn Thị H, ông Hồ Phi L1, bà Nguyễn Thị Q với người bị kiện là Chủ tịch UBND và UBND tỉnh Hà Tĩnh, Chủ tịch UBND và UBND huyện T1 tỉnh Hà Tĩnh. Những người khởi kiện đã yêu cầu hủy Kế hoạch số 218/KH-UBND ngày 22/6/2020 của UBND tỉnh Hà Tĩnh về triển khai thực hiện hỗ trợ thiệt hại do sự cố môi trường đối với hải sản tôm ướp vì ban hành văn bản trái quy định của Luật Ban hành văn bản vì phạm pháp luật. Hội đồng xét xử nhận định yêu cầu này không thuộc đối tượng khởi kiện của VAHC. (*Bản án phúc thẩm số 425/2024/HC-PT ngày 31/7/2024 của TAND cấp cao tại Hà Nội về khiếu kiện QĐHC, HVHC, yêu cầu bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường biển; Bản án phúc thẩm số 444/2024/HC-PT ngày 09/8/2024 của TAND cấp cao tại Hà Nội về khiếu kiện QĐHC, HVHC, yêu cầu bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường biển và Bản án phúc thẩm số 452/2024/HC-PT ngày 13/8/2024 của TAND cấp cao tại Hà Nội về khiếu kiện QĐHC, HVHC, yêu cầu bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường biển*).

70.200.000 đồng tiền chênh lệch giá đất tái định cư áp dụng cho ông với các hộ khác²⁷⁷. Việc bổ sung yêu cầu này đã không được Hội đồng xét xử thẩm chấp nhận.

Ba là, người khởi kiện rút đơn khởi kiện do có sự nhầm lẫn, nhận thức pháp luật còn hạn chế hoặc cho rằng mình bị ép buộc

Trong quá trình tham gia TTHC theo thủ tục sơ thẩm hoặc phúc thẩm, người khởi kiện có quyền rút đơn khởi kiện. Việc thực hiện quyền này thể hiện ý chí của người khởi kiện mong muốn Tòa án chấm dứt giải quyết VAHC. Tuy nhiên, có trường hợp, người khởi kiện đã rút đơn khởi kiện do có sự nhầm lẫn và hiểu biết pháp luật còn hạn chế, dẫn đến vụ án bị đình chỉ giải quyết²⁷⁸. Ngược lại, có trường hợp người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện nhưng cho rằng mình bị ép buộc²⁷⁹. Hoặc có trường hợp do hiểu biết pháp luật còn hạn chế nên người khởi kiện rút đơn khởi kiện để thu thập thêm chứng cứ dẫn đến vụ án bị đình chỉ giải quyết²⁸⁰.

Thứ hai, về thực tiễn bảo đảm thực hiện các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện

Hiện nay, việc thực hiện các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện vẫn chưa được Tòa án bảo đảm hiệu quả. Nhiều trường hợp Tòa án đã xử lý không đúng pháp luật, xâm phạm quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện. Cụ thể như sau:

Một là, thực tiễn giải quyết VAHC phát sinh nhiều trường hợp Tòa án không giải quyết, giải quyết không đúng, không đầy đủ, giải quyết vượt quá yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện. Những sai sót này là một trong những nội dung được VKSND đề cập trong các Thông báo rút kinh nghiệm kiểm sát việc giải quyết VAHC và các Kiến nghị khắc phục vi phạm trong việc thụ lý, giải quyết VAHC²⁸¹.

²⁷⁷ Bản án sơ thẩm số 19/2020/HCST ngày 25/3/2020 của TAND tỉnh Thanh Hóa về việc khiếu kiện QĐHC về đất đai.

²⁷⁸ Phụ lục 5 về các VAHC điển hình về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC, vụ án số 5.

²⁷⁹ Đó là vụ án về khiếu kiện HVHC trong lĩnh vực quản lý đất đai giữa người khởi kiện là ông M và bà H với UBND huyện E1 tỉnh Đắk Lắk. Ngày 23/6/2022 ông M và bà H nộp cho TAND tỉnh Đắk Lắk “Đơn xin rút đơn khởi kiện” do ông M, bà H ký vào đơn. Do việc rút đơn khởi kiện là hoàn toàn tự nguyện nên ngày 27/6/2022 TAND tỉnh Đắk Lắk ban hành Quyết định số 33/QĐST-HC đình chỉ giải quyết vụ án. Sau đó, ông M và bà H kháng cáo yêu cầu Tòa án cấp phúc thẩm hủy Quyết định số 33/QĐST-HC vì cho rằng việc rút toàn bộ đơn khởi kiện là do bị lừa dối và ép buộc, TAND tỉnh Đắk Lắk soạn sẵn Đơn xin rút đơn khởi kiện và ép buộc ông M, bà H phải ký vào đơn. Tuy nhiên, nội dung Đơn xin rút đơn khởi kiện và Biên bản làm việc đều thể hiện ông M và bà H xin rút lại toàn bộ yêu cầu khởi kiện VAHC là tự nguyện. Vì thế, Hội đồng xét xử phúc thẩm đã quyết định giữ nguyên Quyết định đình chỉ số 33/QĐST-HC. (*Quyết định số 230/2022/QĐ-PT ngày 16/9/2022 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC*).

²⁸⁰ Đó là vụ án khiếu kiện QĐHC giữa người khởi kiện là bà Nguyễn Thị K với người bị kiện là Chủ tịch UBND huyện Cẩm Khê, tỉnh Phú Thọ. Tại phiên tòa sơ thẩm ngày 07/11/2018, bà Nguyễn Thị K có đơn xin rút đơn khởi kiện để thu thập thêm chứng cứ và khởi kiện lại. Do bà K rút đơn khởi kiện nên ngày 09/5/2019 TAND tỉnh Phú Thọ đã ban hành Quyết định số 09/2018/QĐST-HC đình chỉ giải quyết vụ án, nhưng sau đó bà K đã kháng cáo Quyết định này theo thủ tục phúc thẩm cho rằng mình có sự nhầm lẫn. (*Quyết định số 29/2019/QĐ-PT ngày 09/5/2019 của TAND cấp cao tại Hà Nội giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC*).

²⁸¹ VKSND tỉnh Bình Phước (2016), *Thông báo rút kinh nghiệm số 06/TB.VKS.P9 ngày 04/5/2016*, tr.3; VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2018), *Thông báo số 15/TB-VC3-V3 ngày 23/3/2018 về tình hình thực hiện công tác kháng nghị và một số vấn đề cần rút kinh nghiệm thông qua các VAHC sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa năm 2017*, tr.3; VKSND cấp cao tại Đà Nẵng (2018), *Thông báo rút kinh nghiệm số 19/TB-VC2-V3 ngày*

Thực trạng này còn được thể hiện qua nhiều vụ án, điển hình như vụ án giữa bà Lại Thị C với người bị kiện là Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố H và Chủ tịch UBND thành phố T, Thành phố H²⁸² hoặc vụ án ông K khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất số CS07287, CS07503²⁸³. Trong các vụ án này, Tòa án đã không giải quyết yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện trong khi các yêu cầu này đáp ứng đúng quy định của pháp luật. Ngoài ra, trong vụ án bà T khởi kiện QĐHC của UBND thành phố Phan Thiết, Tòa án cấp sơ thẩm đã giải quyết không đúng yêu cầu khởi kiện của bà²⁸⁴. Hoặc trong vụ án anh Nguyễn Kỳ L và chị Nguyễn Hương Dạ Q khởi kiện UBND thành phố Đ với 03 yêu cầu khởi kiện nhưng Bản án sơ thẩm chỉ giải quyết 02 yêu cầu²⁸⁵.

Ngược lại, có trường hợp Tòa án giải quyết vượt quá yêu cầu khởi kiện như trong vụ án bà Hồ Thị M khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định thu hồi đất số 1883/QĐ-CTUBBT của UBND tỉnh B về việc thu hồi diện tích đất là 13.761,7 m² của hộ bà Hồ Thị M và yêu cầu hủy Quyết định bồi thường số 1933/QĐ-UBND của UBND tỉnh B về việc bồi thường giá trị quyền sử dụng đất đối với 3.708,9 m² cùng tài sản trên diện tích đất này. Tòa án cấp sơ thẩm xét xử tuyên đình chỉ xét xử đối với yêu cầu hủy Quyết định thu hồi đất số 1883/QĐ-CTUBBT do người khởi kiện rút yêu cầu khởi kiện; hủy một phần Quyết định số 1933/QĐ-UBND. Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm còn buộc

18/6/2018 về kiểm sát việc giải quyết VAHC, tr.4 ; VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2018), *Thông báo rút kinh nghiệm số 29/TB-VC3 ngày 23/10/2018 về công tác kiểm sát việc giải quyết VAHC*, tr.1-2; VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Kiến nghị số 02/KN-VC3-V3 ngày 22/3/2019 về khắc phục vi phạm trong việc thụ lý, giải quyết VAHC*, trang 3-7; VKSND cấp cao tại Hà Nội (2020), *Thông báo số 18/TB-VC1-HC ngày 23/6/2020 rút kinh nghiệm trong việc giải quyết VAHC*, tr. 1-2.

²⁸² Trong vụ án này, người khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 10467/QĐ-XPHC ngày 05/12/2022 của Chủ tịch UBND thành phố H về việc xử phạt vi phạm hành chính đối với bà C, đồng thời yêu cầu hủy 3 GCNQSDĐ số: DG818054, DG818046, DG818045 cấp cho ông P. Tòa án cấp sơ thẩm cho rằng các GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất cấp cho ông P không phải là QĐHC cá biệt và không phải là đối tượng khởi kiện VAHC, từ đó đình chỉ giải quyết đối với yêu cầu khởi kiện này của bà C. Tòa án cấp phúc thẩm nhận định Tòa án cấp sơ thẩm đình chỉ giải quyết yêu cầu khởi kiện của bà C là không đúng pháp luật (*Bản án phúc thẩm số 1261/2024/HC-PT ngày 13/12/2024 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện yêu cầu hủy GCNQSDĐ, quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai*).

²⁸³ Trong vụ án này, ông K khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất số CS07287, CS07503. Tòa án cấp sơ thẩm cho rằng GCNQSDĐ số CS07287 không còn tồn tại nên đã đình chỉ xét xử yêu cầu khởi kiện của ông K. Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bình Định chưa có quyết định thu hồi GCNQSDĐ này nên việc đình chỉ xét xử yêu cầu khởi kiện của Tòa án cấp sơ thẩm là không đúng pháp luật (*Thông báo số 21/TB-VC2-HC ngày 22/03/2023 của VKSND cấp cao tại Đà Nẵng rút kinh nghiệm về kiểm sát việc giải quyết VAHC*, tr. 2-3).

²⁸⁴ Bà B yêu cầu Tòa án hủy một phần Quyết định thu hồi đất số 09/QĐ-UBND ngày 12/01/2016, Quyết định bồi thường, hỗ trợ số 31/QĐ-UBND ngày 12/01/2016, buộc UBND thành phố Phan Thiết công nhận phần diện tích đất còn thiếu và bồi thường đất của bà theo vị trí 1 với giá bồi thường là 8.000.000 đồng/m²; buộc UBND thành phố Phan Thiết cấp đất tái định cư theo quy định. Bản án sơ thẩm số 17/2018/HC-ST ngày 16/8/2017 của TAND tỉnh Bình Thuận tuyên chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của bà T, hủy QĐHC về việc xác định nguồn gốc đất của UBND thành phố Phan Thiết; buộc UBND ban hành quyết định thu hồi đất, bồi thường bổ sung đối với diện tích 101,7 m² cho bà B; bác yêu cầu áp giá 8.000.000 đồng/m² đối với toàn bộ diện tích đất thu hồi và bác yêu cầu cấp đất tái định cư. (VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Kiến nghị số 02/KN-VC3-V3 ngày 22/3/2019 khắc phục vi phạm trong việc thụ lý, giải quyết VAHC*, tr. 6).

²⁸⁵ Bản án phúc thẩm số 244/2021/HC-PT ngày 24/11/2021 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng về việc khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai (*Phụ lục 5 về các VAHC điển hình về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC, vụ án số 3*).

UBND tỉnh B phải ban hành Quyết định bồi thường đối với toàn bộ diện tích 13.761,7 m² cho bà M. Nội dung này là vượt quá yêu cầu khởi kiện của bà M nên Tòa án cấp phúc thẩm đã tuyên hủy bản án sơ thẩm để xét xử lại²⁸⁶.

Hai là, trong quá trình xét xử, nhiều trường hợp Tòa án đã không xem xét cho người khởi kiện thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện mặc dù việc thay đổi, bổ sung đáp ứng các quy định của pháp luật. Điển hình như vụ án bà Trần Thu T khởi kiện yêu cầu Tòa án tuyên HVHC của Chủ tịch UBND thành phố C không thụ lý giải quyết đơn khiếu nại là trái pháp luật; buộc Chủ tịch UBND thành phố C phải tiếp tục thụ lý, giải quyết đơn khiếu nại ngày 28/3/2019 của bà. Tại phiên tòa sơ thẩm, bà T bổ sung yêu cầu Tòa án hủy Văn bản số 1321/UBND-NC ngày 18/6/2019 của Chủ tịch UBND thành phố C giải quyết đơn khiếu nại ngày 28/3/2019 của bà T với nội dung bác khiếu nại của bà. Tòa án cấp sơ thẩm không xem xét giải quyết yêu cầu này vì cho rằng vượt quá phạm vi khởi kiện ban đầu²⁸⁷. Hoặc trong vụ án ông Triệu Xuân T khởi kiện Chủ tịch UBND huyện MX. Sau khi có quyết định đưa vụ án ra xét xử sơ thẩm, ngày 08/09/2022, ông T có đơn bổ sung yêu cầu khởi kiện. Tòa án cấp sơ thẩm đã không chấp nhận các yêu cầu bổ sung của ông T do tính đến thời điểm yêu cầu đã hết thời hiệu khởi kiện và vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu²⁸⁸. Các trường hợp này, theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, việc không chấp nhận cho người khởi kiện được thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện của Tòa án cấp sơ thẩm là không đúng pháp luật.

Ngoài ra, có trường hợp Tòa án đã nhận định sai thời điểm và nội dung thay đổi, bổ sung yêu cầu nên đã không chấp nhận việc thay đổi, bổ sung yêu cầu của người khởi kiện. Đó là vụ án ông Nguyễn Minh M và bà Trần Thị H khởi kiện QĐHC của Chủ tịch UBND tỉnh Quảng Bình và bồi thường thường thiệt hại. Trong đó, yêu cầu bồi thường thiệt hại về sức khỏe, tinh thần, danh dự, nhân phẩm trong thời gian khởi kiện là 450.000.000 đồng đã được người khởi kiện đưa ra trong bản tự khai ngày 16/8/2017 và đơn đề nghị ngày 06/9/2017 nhưng Tòa án cấp sơ thẩm lại nhận định “*tại phiên tòa sơ*

²⁸⁶ VKSND tối cao (2022), *Hướng dẫn số 28/HD-VKSTC ngày 25/5/2022 hướng dẫn một số nội dung nhằm phát hiện vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết VAHC để ban hành kháng nghị phúc thẩm*, tr. 9.

²⁸⁷ Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, Văn bản số 1321/UBND-NC là QĐHC có liên quan đến yêu cầu khởi kiện nên căn cứ vào khoản 2 Điều 193 Luật TTHC 2015, Tòa án cấp sơ thẩm cũng phải xem xét đến tính hợp pháp của văn bản này mới giải quyết triệt để vụ án. Vì thế, nhận định của Tòa án cấp sơ thẩm cho rằng việc bổ sung yêu cầu này là vượt quá phạm vi khởi kiện ban đầu là không đúng pháp luật (*Bản án phúc thẩm số 477/2020/HC-PT ngày 03/9/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về khiếu kiện HVHC trong giải quyết khiếu nại - Phụ lục 5 về các VAHC điển hình về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC, vụ án số 4*).

²⁸⁸ Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, Luật TTHC không có quy định sau khi có Quyết định đưa vụ án ra xét xử thì người khởi kiện không được bổ sung yêu cầu khởi kiện mới vượt quá phạm vi khởi kiện ban đầu. Do đó, Tòa án cấp sơ thẩm tuyên không chấp nhận việc bổ sung yêu cầu khởi kiện là không phù hợp với quy định của pháp luật (*Bản án phúc thẩm số 256/2023/HC-PT ngày 21/4/2023 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về khiếu kiện QĐHC về giải quyết khiếu nại và yêu cầu bồi thường thiệt hại do QĐHC gây ra*).

thẩm người khởi kiện mới yêu cầu bồi thường số tiền này” để cho rằng việc bổ sung yêu cầu khởi kiện vượt quá yêu cầu khởi kiện ban đầu nên không xem xét²⁸⁹.

Ba là, Tòa án không xem xét việc rút yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện hoặc người khởi kiện không rút yêu cầu nhưng Tòa án đình chỉ xét xử yêu cầu khởi kiện. Trong đó, có trường hợp người khởi kiện rút yêu cầu khởi kiện hoàn toàn tự nguyện nhưng Tòa án lại không xem xét giải quyết²⁹⁰. Ngược lại, có trường hợp người khởi kiện giữ nguyên yêu cầu nhưng Tòa án nhận định rằng người khởi kiện đã rút yêu cầu khởi kiện và đình chỉ xét xử yêu cầu²⁹¹.

Bốn là, việc xử lý yêu cầu khởi kiện trong trường hợp người bị kiện hủy bỏ QĐHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước hoặc chấm dứt HVHC bị khởi kiện và người khởi kiện không đồng ý rút đơn khởi kiện chưa bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện.

Theo quy định hiện hành, trong quá trình giải quyết VAHC người bị kiện có quyền hủy bỏ QĐHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước hoặc chấm dứt HVHC bị khởi kiện²⁹². Tòa án chỉ đình chỉ giải quyết vụ án khi người khởi kiện đồng ý rút đơn khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập đồng ý rút yêu cầu²⁹³. Do đó, trong trường hợp người khởi kiện không rút đơn khởi kiện, Tòa án vẫn tiến hành giải quyết VAHC. Quy định này nhằm bảo đảm quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện. Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều trường hợp Tòa án vẫn tiến hành xét xử nhưng bác yêu cầu khởi kiện do đối tượng khởi kiện không còn và không xem xét tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện²⁹⁴. Cách

²⁸⁹ VKSND cấp cao tại Đà Nẵng (2018), *Thông báo số 19/TB-VC2-V3 ngày 18/6/2018 rút kinh nghiệm kiểm sát việc giải quyết VAHC*.

²⁹⁰ Đó là vụ án ông Võ Thành N khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy GCNQSDĐ và quyền sở hữu nhà ở số 2854 cấp cho bà Trần Thị B và buộc UBND thành phố Mỹ Tho điều chỉnh tăng diện tích đất ở cho ông từ 87,53 m² thành 93,31 m². Trong thời gian nghị án, ông M có đơn rút yêu cầu khởi kiện nhưng Hội đồng xét xử không xem xét đề ban hành quyết định đình chỉ giải quyết vụ án. Do có vi phạm nghiêm trọng về thủ tục tố tụng nên Tòa án cấp phúc thẩm đã hủy Bản án sơ thẩm số 36/2018/HC-ST ngày 01/11/2018 để xét xử lại (VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2020), *Thông báo số 19/TB-VC3-V3 ngày 15/4/2020 rút kinh nghiệm các VAHC sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong 06 tháng cuối năm 2019*, tr. 11).

²⁹¹ Đó là vụ án ông Trần Văn T và bà Trần Thị Kim H khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 266/QĐ-XPVPHC, Quyết định cưỡng chế số 08/QĐ-CC của Chủ tịch UBND thị trấn Trần Văn Thờ và yêu cầu bồi thường thiệt hại 600.000.000 đồng. Bản án sơ thẩm đã nhận định: “*Tại phiên tòa, ông T xác định lại yêu cầu hủy các Quyết định số 266 QĐ-XPVPHC, Quyết định số 08/QĐ-CC và yêu cầu UBND huyện Trần Văn Thờ giải quyết cho tái định cư tại chỗ, rút lại yêu cầu bồi thường thiệt hại*”. Tuy nhiên, theo diễn biến phiên tòa và nội dung được thể hiện tại biên bản phiên tòa, người khởi kiện không rút yêu cầu bồi thường thiệt hại. Vì thế, Bản án sơ thẩm đã bị Tòa án cấp phúc thẩm hủy để xét xử sơ thẩm lại (VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2018), *Thông báo số 29/TB-VC3 ngày 23/11/2018 rút kinh nghiệm về công tác kiểm sát việc giải quyết VAHC*).

²⁹² Theo quy định tại khoản 4 Điều 57 của Luật TTHC.

²⁹³ Theo điểm e khoản 1 Điều 143 của Luật TTHC.

²⁹⁴ Như vụ án khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai giữa bà Tạ Mỹ L với UBND huyện Tr V Th, tỉnh Cà Mau (Theo Bản án số 825/2019/HCPT ngày 18/11/2019 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh); vụ án khiếu kiện HVHC không giải quyết khiếu nại và không nhận hồ sơ trích đo tách thửa quyền sử dụng đất giữa

thức xử lý này chưa bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC²⁹⁵.

Những hạn chế, bất cập trong thực tiễn thực hiện các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện có nguyên nhân từ sai lầm của Tòa án trong việc áp dụng pháp luật, nhận thức pháp luật của người khởi kiện còn hạn chế. Đặc biệt, quy định về nội dung yêu cầu khởi kiện còn hẹp, thời điểm thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện chưa đầy đủ cùng với phạm vi thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện chưa được hướng dẫn cụ thể như đã được phân tích ở Mục 3.1.3.1. của Luận án là nguyên nhân chủ yếu.

(2) Trong thực tiễn thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện

Thứ nhất, thực tiễn người khởi kiện thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp

Thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là công cụ pháp lý thiết yếu để người khởi kiện bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong TTHC. Trong thực tiễn, việc thực hiện quyền này của người khởi kiện vẫn còn những khó khăn nhất định. Theo kết quả điều tra xã hội học được thể hiện ở Phụ lục 3 của Luận án cho thấy, trong trường hợp tự mình bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, những khó khăn lớn mà người khởi kiện gặp phải là: (1) Khó khăn trong việc tự mình thu thập tài liệu, chứng cứ, chứng minh (61,6%); (2) Thiếu các kỹ năng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình (58,7%); (3) Hạn chế về kiến thức pháp luật (57,2%). Đặc biệt, khó khăn được đa số người khởi kiện đưa ra là không được tiếp cận, nghiên cứu đầy đủ hồ sơ vụ án (71,7%).

Ngoài ra, trong thời gian qua mặc dù số VAHC người khởi kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp ngày càng tăng²⁹⁶, tuy nhiên, thực tiễn khảo sát các bản án sơ thẩm cho thấy, có sự chênh lệch đáng kể trong việc thực hiện quyền có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp giữa người khởi kiện và người bị kiện. Theo kết quả được thể hiện tại Bảng 2.5 (Phụ lục 2) của Luận án, trong tổng số 1.960 vụ án, số vụ án người bị kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là 1.346 vụ (chiếm 68,67%) trong khi số lượng vụ án người khởi kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp ở mức khiêm tốn là 661 vụ (chiếm 33,72%). Mặt khác, có trường hợp người khởi kiện nhờ người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình nhưng không kịp thời đã ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp²⁹⁷.

bà Lê Thị T với Chi nhánh Văn phòng đăng ký đất đai T, tỉnh Ninh Thuận (Theo Bản án số 02/2021/HC-PT ngày 30/12/2021 của TAND tỉnh Ninh Thuận).

²⁹⁵ Nguyễn Hoàng Yến (2021), *Tlđđ* (189), tr. 7.

²⁹⁶ Bảng 2.4 (Phụ lục 2) của Luận án.

²⁹⁷ Đó là vụ án ông Huỳnh Phước L khởi kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động xây dựng của Chủ tịch UBND tỉnh B. Tại phiên tòa phúc thẩm lần thứ nhất mở ngày 16/6/2021, ông L nhận được giấy triệu

Thứ hai, thực tiễn bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện

Mặc dù trong thời gian qua, quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng ngày càng được Tòa án và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tăng cường, quan tâm, tuy nhiên, việc bảo đảm vẫn chưa thật sự được hiệu quả. Theo kết quả điều tra xã hội học thể hiện tại Phụ lục 3 của Luận án cho thấy, rào cản lớn nhất của người khởi kiện khi thực hiện quyền tự bảo vệ là tự mình thu thập tài liệu, chứng cứ, chứng minh (61,6%). Nguyên nhân đưa ra chủ yếu là do không được sự hợp tác từ cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền (72,2%). Ngay cả khi người khởi kiện nhờ luật sư hoặc người có kiến thức pháp luật bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình, việc thực hiện các quyền của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp vẫn còn gặp những trở ngại nhất định. Kết quả tại Phụ lục 3 cũng đã ghi nhận, đa số người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện gặp khó khăn trong việc xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ (69,2%) do sự không hợp tác từ phía người bị kiện (72,9%). Ngoài ra, quyền của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện vẫn chưa được cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng bảo đảm thực hiện tốt (51,9%). Có những trường hợp luật sư chỉ được tiếp cận hồ sơ vụ án vài ngày trước khi diễn ra phiên tòa và như vậy, luật sư sẽ không có đủ thời gian để nghiên cứu sâu hồ sơ dẫn đến chất lượng tranh tụng tại phiên tòa không cao, làm ảnh hưởng không nhỏ đến quyền và lợi ích hợp pháp của bên bị kiện²⁹⁸. Mặt khác, quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong một số trường hợp lại chưa được chính người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bảo đảm. Có trường hợp người bảo vệ quyền và lợi ích của người khởi kiện vắng mặt và làm đơn xin hoãn phiên tòa 4 lần, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện²⁹⁹.

tập và có đơn xin hoãn phiên tòa đề ngày 03/6/2021. Phiên tòa lần thứ hai mở ngày 31/12/2021, ông L vắng mặt. Phiên tòa lần thứ ba mở ngày 26/4/2022 nhưng đến ngày 25/4/2022 ông L mới yêu cầu luật sư Bùi Minh V bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Ngay ngày 25/4/2022 luật sư Bùi Minh V có đơn xin hoãn phiên tòa để có thời gian nghiên cứu hồ sơ vụ án nhưng yêu cầu này đã không được Tòa án chấp nhận (*Quyết định số 296/2022/QĐ-PT ngày 26/4/2022 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đình chỉ xét xử phúc thẩm VAHC*).

²⁹⁸ Ngô Văn Hiệp (2022), “Vai trò của Luật sư trong VAHC”, *Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam*, <https://lsvn.vn/vai-tro-cua-luat-su-trong-vu-an-hanh-chinh1657553413-a121082.html>, truy cập ngày 19/4/2025.

²⁹⁹ Đó là vụ án ông Nguyễn Văn R và bà Trần Thị N khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy một phần Quyết định số 32/QĐ-UBND ngày 04/01/2018 và hủy Quyết định số 33/QĐ-UBND ngày 04/01/2018 của Chủ tịch UBND tỉnh Tây Ninh. Tại phiên tòa phúc thẩm lần thứ hai, ông Nguyễn Văn R có mặt nhưng người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho ông R, Luật sư Nguyễn Văn Q đề nghị hoãn phiên tòa để thu thập thêm các tài liệu chứng cứ từ Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Tây Ninh. Phiên tòa lần thứ ba ngày 26/10/2020, Luật sư Nguyễn Văn Q có Đơn xin hoãn phiên tòa với lý do có việc đột xuất, không thể có mặt tại phiên tòa. Phiên tòa lần thứ tư ngày 22/03/2021, Luật sư Nguyễn Văn Q tiếp tục đề nghị hoãn phiên tòa để thu thập thêm các tài liệu chứng cứ từ Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Tây Ninh và yêu cầu triệu tập thêm người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia phiên tòa. Tại phiên tòa lần thứ sáu ngày 17/02/2022, Luật sư Nguyễn Văn Q có đơn xin hoãn phiên tòa với lý do bận tham gia phiên tòa khác nên không thể tham gia phiên tòa. Tại phiên tòa này, do vắng mặt người khởi kiện là người kháng cáo nên Tòa án cấp phúc thẩm đã ra Quyết định số 100/2022/QĐ-PT ngày 17/02/2022 đình chỉ xét xử phúc thẩm (*Quyết định số 100/2022/QĐ-PT ngày 17/02/2022 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đình chỉ xét xử phúc thẩm VAHC*).

Bên cạnh đó, hiện nay, số lượng VAHC có sự tham gia của trợ giúp viên pháp lý còn thấp so với nhu cầu trợ giúp pháp lý của người dân. Theo Báo cáo Đánh giá một số kết quả 05 năm triển khai đề án đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015-2025, các vụ việc trợ giúp pháp lý trong TTHC là rất ít so với các vụ án khác. Chẳng hạn năm 2018, tỷ lệ vụ việc tham gia tố tụng trong hình sự là 75%, dân sự là 21% và hành chính chỉ là 2,3%, năm 2019 tỷ lệ này lần lượt là 77,5%, 19,5%, 2,1%³⁰⁰. Số liệu này tương thích với kết quả khảo sát từ các bản án sơ thẩm của Tòa án các cấp được thể hiện tại Bảng 2.4 (Phụ lục 2) của Luận án. Trong số 1.960 bản án được khảo sát, tỷ lệ vụ án có trợ giúp viên pháp lý tham gia là 3,38%.

(3) Trong thực tiễn thực hiện quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh

Là nhóm quyền và nghĩa vụ có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và chất lượng, hiệu quả giải quyết VAHC, tuy nhiên, việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, thực tiễn người khởi kiện thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh

Một là, người khởi kiện còn gặp khó khăn trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh. Qua kết quả điều tra xã hội học được thể hiện tại Phụ lục 3 của Luận án cho thấy, trong các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật, quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh là nhóm quyền và nghĩa vụ mà người khởi kiện gặp khó khăn nhất khi thực hiện (66,8% người được khảo sát cho rằng đây là trở ngại lớn mà người khởi kiện gặp phải khi tham gia TTHC). Trong đó, 60,9% người được khảo sát gặp khó khăn trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình và 61,7% gặp khó khăn trong việc yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho mình để giao nộp cho Tòa án.

Hai là, mặt khác, nhiều trường hợp người khởi kiện không cung cấp đầy đủ, đúng thời hạn tài liệu, chứng cứ chứng minh cho yêu cầu khởi kiện của mình là có căn cứ và hợp pháp. Điển hình như trong vụ án ông Huỳnh Tấn Q khởi kiện yêu cầu UBND thành phố B ban hành quyết định thu hồi và quyết định bồi thường cho ông Q đối với phần diện tích đất 351,58 m² tại thành phố B, tỉnh Bạc Liêu. Tuy nhiên, ông Q đã không cung cấp được các tài liệu, chứng cứ chứng minh phần đất 351,58 m² là thuộc quyền sử dụng hợp pháp của ông và cũng không nêu rõ lý do, vì thế, TAND tỉnh Bạc Liêu đã

³⁰⁰ Liên Minh Châu Âu, Bộ Tư pháp, Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (2021), *Báo cáo Đánh giá một số kết quả 05 năm triển khai đề án đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015-2025*, <https://tgppl.moj.gov.vn/Pages/hoi-nhap-phat-trien.aspx?ItemID=191&l=Thongtindieuhanh>, truy cập ngày 19/4/2025.

tuyên xử bác yêu cầu khởi kiện của ông Q³⁰¹. Hay trong vụ án bà Nguyễn Thị T khởi kiện yêu cầu Tòa án tuyên hủy toàn bộ phần cấp nhật quyền sử dụng đất do Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh cấp cho Doanh nghiệp Tư nhân Sản xuất Thương mại TS, Tòa án đã yêu cầu người khởi kiện sửa đổi, bổ sung đơn khởi kiện; cung cấp tài liệu chứng cứ chứng minh cho yêu cầu khởi kiện nhưng người khởi kiện không cung cấp. Vì thế, ngày 15/4/2021 TAND Thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành Quyết định số 499/2021/QĐ-ST đình chỉ giải quyết VAHC³⁰².

Ba là, nhiều trường hợp người khởi kiện thực hiện các quyền liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh nhưng không đúng pháp luật. Chẳng hạn như trong vụ án khiếu kiện HVHC trong lĩnh vực đất đai giữa bà Nguyễn Thị Ch với UBND xã P, huyện Thanh Trì, Thành phố Hà Nội. Trong quá trình giải quyết vụ án, bà Ch đã đề nghị Tòa án thu thập tài liệu, thông tin đất đai liên quan đến các thửa đất hiện nay mà bà cùng các anh em ruột đang quản lý. Tuy nhiên, tại Văn bản số 121/TB-UBND về việc trả lời đơn của bà Ch của UBND xã Vạn Ph có trả lời và hướng dẫn cụ thể nhưng bà Ch không thực hiện. Do vậy, Tòa án không có căn cứ để xác định là “*người khởi kiện không thu thập được tài liệu chứng cứ*” nên Tòa án không thể yêu cầu các cơ quan liên quan cung cấp các tài liệu chứng cứ theo yêu cầu của bà Ch³⁰³. Hoặc trong vụ án giữa ông Hoàng Hồng H với UBND thị trấn M, huyện C, tỉnh A. Trong quá trình giải quyết vụ án theo thủ tục sơ thẩm, người khởi kiện đã yêu cầu Tòa án giới thiệu cho người đại diện hợp pháp của người khởi kiện đi liên hệ với các cơ quan nhà nước để thu thập tài liệu chứng cứ mà không có đơn yêu cầu Tòa án thu thập tài liệu, chứng cứ dẫn đến không thể thu thập được tài liệu, chứng cứ³⁰⁴.

Ngoài ra, theo quy định tại khoản 7 Điều 55 của Luật TTHC, người khởi kiện có quyền đề nghị Tòa án triệu tập người làm chứng, trưng cầu giám định. Tuy nhiên, một số vụ án người khởi kiện thực hiện các quyền này nhưng thiếu căn cứ nên Tòa án không chấp nhận như: vụ án giữa bà Nguyễn Thị V và UBND phường YL, thành phố Tuyên Quang, tỉnh Tuyên Quang³⁰⁵, vụ án giữa người khởi kiện là ông Phạm Ái P và người bị kiện là Chủ tịch UBND Quận C, Thành phố Đà Nẵng³⁰⁶.

Thứ hai, về thực tiễn bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện

³⁰¹ Bản án sơ thẩm số 08/2021/HC-ST ngày 07/6/2021 của TAND tỉnh Bạc Liêu về việc khiếu kiện HVHC về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

³⁰² Quyết định số 386/2021/QĐ-PT ngày 04/11/2021 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.

³⁰³ Bản án phúc thẩm số 13/2023/HC-PT ngày 25/4/2023 của TAND Thành phố Hà Nội về việc khiếu kiện HVHC trong lĩnh vực quản lý đất đai.

³⁰⁴ Bản án phúc thẩm số 02/2021/HC-PT ngày 16/7/2021 của TAND tỉnh An Giang về việc khiếu kiện HVHC trong lĩnh vực quản lý đất đai.

³⁰⁵ Bản án phúc thẩm số 01/2017/HC-PT ngày 08/8/2017 của TAND tỉnh Tuyên Quang về việc khiếu kiện HVHC.

³⁰⁶ Bản án sơ thẩm số 06/2019/HC-ST ngày 17/7/2019 của TAND Thành phố Đà Nẵng về việc khiếu kiện yêu cầu thực hiện HVHC.

Một là, Tòa án xác định thời hạn người khởi kiện cung cấp tài liệu, chứng cứ không phù hợp. Theo quy định tại Điều 83 và Điều 130 của Luật TTHC, người khởi kiện có quyền và nghĩa vụ cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ trong thời hạn do Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án ấn định. Tuy nhiên, trong thực tiễn giải quyết, có trường hợp Tòa án yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ và ấn định thời hạn cung cấp chứng cứ không phù hợp, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Đó là vụ án giữa người khởi kiện là bà Lương Ngọc T và người bị kiện là UBND thành phố B, tỉnh Đồng Nai³⁰⁷.

Hai là, Tòa án chưa bảo đảm quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ của người khởi kiện. Để bảo đảm quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ của người khởi kiện, theo quy định tại khoản 3 Điều 98 Luật TTHC, trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày Tòa án thu thập được tài liệu, chứng cứ thì Tòa án phải thông báo cho đương sự biết để họ thực hiện quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ quy định. Tuy nhiên, có trường hợp, Tòa án không thông báo cho người khởi kiện biết về tài liệu, chứng cứ đã được giao nộp, thu thập. Điển hình như trong VAHC giữa người khởi kiện là ông Lương Văn C và bà Đặng Thị L với người bị kiện là Chủ tịch UBND xã LS, thành phố Thái Nguyên, tỉnh Thái Nguyên, sau khi thu thập tài liệu, chứng cứ, Tòa án cấp sơ thẩm đã không thông báo cho người khởi kiện biết về việc thu thập, tài liệu chứng cứ để thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình³⁰⁸. Ngoài ra, trong nhiều trường hợp Tòa án đã không tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ như trong vụ án về việc khiếu kiện QĐHC giữa bà Huỳnh Thị D với Chánh Thanh tra Sở Giao thông vận tải tỉnh Long An³⁰⁹ hoặc trong vụ án về việc khiếu kiện quyết định về cưỡng chế thu hồi đất giữa bà Nguyễn Thị Thanh H với UBND Quận C, Thành phố H³¹⁰. Đáng lưu ý, có trường hợp người khởi kiện đã không được tiếp cận tài liệu, chứng cứ do người bị kiện cung cấp và Tòa án cũng không tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, đó là

³⁰⁷ Theo nội dung vụ án, sau khi thụ lý vụ án, TAND thành phố B ban hành Thông báo số 134/2018/TB-TA ngày 08/10/2018, yêu cầu người khởi kiện phải cung cấp địa chỉ của những người thừa kế quyền, nghĩa vụ tố tụng của ông Ngô Văn D (Là người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan trong vụ án đã chết ngày 28/11/2015) trong thời hạn 15 (mười lăm) ngày kể từ ngày nhận được Thông báo trên. Khi hết thời hạn, người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện là bà Lý Thị Ngọc H không cung cấp được địa chỉ của những người theo yêu cầu nên TAND thành phố B đã ra Quyết định số 05/2018/QĐST-HC ngày 16/11/2018 đình chỉ giải quyết vụ án. Theo quan điểm của Viện trưởng VKSND tỉnh Đồng Nai và nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, việc TAND thành phố B tự ấn định thời gian giao nộp chứng cứ là không có căn cứ theo quy định của Luật TTHC và đình chỉ giải quyết VAHC là không đúng tinh thần của điều luật. Vì thế, TAND tỉnh Đồng Nai đã hủy Quyết định đình chỉ số 05/2018/QĐST-HC, chuyển hồ sơ vụ án cho TAND thành phố B để tiếp tục giải quyết vụ án (*Quyết định số 14/2019/QĐ-PT ngày 20/6/2019 của TAND tỉnh Đồng Nai giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

³⁰⁸ Bản án phúc thẩm số 01/2019/HC-PT ngày 23/11/2019 của TAND tỉnh Thái Nguyên về việc khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai.

³⁰⁹ Bản án phúc thẩm số 194/2020/HC-PT ngày 12/6/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện QĐHC.

³¹⁰ Bản án phúc thẩm số 180/2020/HC-PT ngày 19/3/2020 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định về cưỡng chế thu hồi đất.

VAHC giữa ông Lâm Xuân H và bà Nguyễn Thị Kim P khởi kiện UBND Quận Y, Thành phố Hồ Chí Minh³¹¹.

Ba là, Tòa án có sai lầm trong việc áp dụng pháp luật đối với trường hợp người khởi kiện không cung cấp, giao nộp được các tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu. Theo quy định của pháp luật hiện hành, người khởi kiện có quyền và nghĩa vụ giao nộp tài liệu chứng cứ cho Tòa án. Nếu không nộp hoặc nộp không đầy đủ tài liệu, chứng cứ do Tòa án yêu cầu mà không có lý do chính đáng thì Tòa án căn cứ vào tài liệu, chứng cứ mà đương sự đã giao nộp và Tòa án đã thu thập để giải quyết vụ án³¹². Tuy nhiên, trên thực tiễn, có trường hợp Tòa án đã đình chỉ giải quyết VAHC do người khởi kiện không cung cấp được các tài liệu, chứng cứ. Đáng lưu ý, đây là những tài liệu, chứng cứ chứng minh tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện và người khởi kiện đã không được người bị kiện cung cấp. Điển hình như trong vụ án ông Đinh Hải Th khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy toàn bộ phần cập nhật quyền sử dụng đất do Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh đối với Doanh nghiệp tư nhân Thành S³¹³ hoặc trong vụ án về việc khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai giữa người khởi kiện là ông Hồ Quang H và bà Nguyễn Thị N với người bị kiện là UBND huyện M'D, tỉnh Đắk Lắk³¹⁴. Các quyết định đình chỉ giải quyết vụ án này đã bị Tòa án cấp phúc thẩm hủy và chuyển hồ sơ cho Tòa án cấp sơ thẩm tiếp tục giải quyết vụ án.

Ngoài ra, theo quy định tại Điều 78 Luật TTHC, việc chứng minh tính đúng đắn, hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khởi kiện và cung cấp các văn bản, tài liệu là căn cứ ra quyết định, có hành vi bị khởi kiện là nghĩa vụ của người bị kiện. Tuy nhiên trong thực tiễn giải quyết VAHC, có trường hợp Tòa án đã bác yêu cầu khởi kiện khi người khởi kiện không cung cấp được các tài liệu, chứng cứ chứng minh cho tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện VAHC trong khi các tài liệu, chứng cứ này người bị kiện đã không gửi, tổng đạt cho người khởi kiện theo quy định của pháp luật³¹⁵.

³¹¹ Bản án phúc thẩm số 20/2019/HC-PT ngày 11/01/2019 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện QĐHC trong quản lý đất đai về việc hủy GCNQSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất.

³¹² Theo khoản 1 Điều 83 của Luật TTHC.

³¹³ Trong vụ án này, Tòa án cấp sơ thẩm đã ban hành Quyết định số 630/2021/QĐST-HC ngày 05/5/2021 đình chỉ giải quyết VAHC với lý do trong quá trình giải quyết vụ án ông Th không cung cấp đủ tài liệu, chứng cứ để xác định rõ 2 lô đất ký hiệu D35 và D36 đường số 5 thuộc dự án 5 ha nằm ở vị trí, ranh giới nào và trên các GCNQSDĐ mà Sở Tài nguyên và Môi trường Thành phố Hồ Chí Minh cập nhật cho Doanh nghiệp Thành S. Theo người khởi kiện trình bày, chứng cứ để xác định rõ 02 lô đất D35, D36 cập nhật cho Doanh nghiệp Thành S hiện do doanh nghiệp Thành S nắm giữ bản chính, Sở Tài nguyên và Môi trường không cung cấp bản sao nên ông không cung cấp cho Tòa án được. Vì thế, Tòa án cấp phúc thẩm đã hủy Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC và chuyển hồ sơ vụ án cho Tòa án cấp sơ thẩm để giải quyết vụ án theo đúng qui định pháp luật (*Quyết định số 102/2022/QĐ-PT ngày 21/02/2022 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

³¹⁴ Theo Quyết định số 233/2024/QĐ-HCPT ngày 19/6/2024 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án (*Phụ lục 5 về các VAHC điển hình về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC, vụ án số 7*).

³¹⁵ Đó là vụ án ông Nguyễn Tấn L được UBND thành phố Cà Mau cấp GCNQSDĐ số A045820 ngày 12/3/1990 cho diện tích 4.000 m². Do đi làm ăn xa ông đã giao đất và GCNQSDĐ cho chị ruột là bà Nguyễn Ngọc A quản lý. Tháng 02/2019 bà A báo cho ông L biết là ông P đã có hành vi lấn chiếm đất. Qua tìm hiểu ông L phát hiện

Bốn là, việc thực hiện quyền và nghĩa vụ về cung cấp tài liệu, chứng cứ và được thông báo về việc giao nộp tài liệu, chứng cứ của người khởi kiện chưa được người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền bảo đảm. Theo kết quả điều tra xã hội học về thực tiễn thực hiện pháp luật từ người khởi kiện được thể hiện tại Phụ lục 3, đa số người được khảo sát cho rằng, nguyên nhân dẫn đến khó khăn trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ (chiếm đa số là các quyền và nghĩa vụ về cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh) là do không được sự hợp tác từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền (72,2%) và người bị kiện (68,1%). Đây cũng là ý kiến của đa số chuyên gia được phỏng vấn theo kết quả phỏng vấn chuyên gia được thể hiện Phụ lục 4. Kết quả này phù hợp với nội dung thể hiện trong Báo cáo tổng kết của Tòa án các cấp qua các năm. Theo đó, nhiều trường hợp người bị kiện cung cấp chứng cứ không đầy đủ hoặc cố tình không cung cấp chứng cứ hoặc trốn tránh, không hợp tác³¹⁶. Đáng lưu ý, có trường hợp do người bị kiện không cung cấp tài liệu, chứng cứ do mình lưu giữ, quản lý theo yêu cầu của người khởi kiện đã dẫn đến vụ án bị đình chỉ giải quyết. Đó là VAHC giữa và Nguyễn Thị N và Sở T Thành phố Hồ Chí Minh³¹⁷. Ngoài ra, theo kết quả điều tra xã hội học tại Phụ lục 3 của Luận án đã ghi nhận 56,7% trường hợp người bị kiện không thông báo và không gửi các tài liệu, chứng cứ mà người bị kiện đã giao nộp cho Tòa án. Thực trạng này đã ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ chứng minh và quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ của người khởi kiện.

Qua khảo sát thực tiễn thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện cho thấy, bên cạnh yếu tố chủ quan, những tồn tại, hạn chế chủ yếu xuất phát từ các quy định về quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh còn nhiều bất cập. Trong đó, một số nội dung chưa đầy đủ, rõ ràng như quy định về nghĩa vụ giao nộp tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người bị kiện; hậu quả pháp lý trong trường hợp người bị

vào ngày 15/8/2003 UBND thành phố Cà Mau đã ban hành quyết định thu hồi 2.666,2 m² đất trong diện tích 4.000 m² đất của ông để giao lại cho 7 hộ dân sử dụng (Trong đó có ông P). Ông L cho rằng ông chưa biết và chưa từng được thông báo hay nhận được quyết định thu hồi đất của cơ quan có thẩm quyền nên đã khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định thu hồi đất ngày 15/8/2003 của UBND thành phố Cà Mau. Với lý do người khởi kiện không cung cấp QĐHC bị khởi kiện nên Bản án sơ thẩm số 09/2020/HC-ST ngày 31/7/2020 của TAND tỉnh Cà Mau tuyên bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Tấn L. Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, việc cung cấp Quyết định và hồ sơ bảo đảm tính hợp pháp của Quyết định ngày 15/8/2003 là trách nhiệm của UBND thành phố Cà Mau và ông L không được tổng đạt Quyết định thu hồi đất và việc cơ quan nhà nước ghi chú vào GCNQSDĐ của ông L không đầy đủ, không rõ ràng nên ông chỉ có thể cung cấp những gì mà cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ghi vào GCNQSDĐ của ông. Vì thế, Tòa án cấp phúc thẩm đã tuyên hủy Bản án sơ thẩm, chuyển hồ sơ về cho TAND tỉnh Cà Mau để xét xử lại theo thủ tục sơ thẩm (*Thông báo số 57/TB-VC3-V3 ngày 13/8/2021 của VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh rút kinh nghiệm các VAHC sơ thẩm bị cấp phúc thẩm tuyên hủy, sửa án trong 06 tháng đầu năm 2021, tr. 7-8*).

³¹⁶ TAND tối cao, *Báo cáo tổng kết của Tòa án các năm 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025*.

³¹⁷ Theo nội dung vụ án, ngày 24/9/2020 TAND Thành phố Hồ Chí Minh đã có Thông báo sửa đổi, bổ sung đơn khởi kiện, yêu cầu bà N sửa lại đơn khởi kiện, xác định rõ yêu cầu hủy phần cập nhật biến động ngày nào, số GCNQSDĐ, cơ quan cấp giấy chứng nhận, người được cấp GCNQSDĐ. Tuy nhiên, do Sở T Thành phố Hồ Chí Minh không cung cấp bản sao các GCNQSDĐ nên bà N không thể cung cấp được các tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án. Ngày 12/10/2021 TAND Thành phố Hồ Chí Minh đã ra quyết định đình chỉ giải quyết VAHC (*Quyết định số 1039/2021/QĐST-HC ngày 12/10/2021 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh về việc đình chỉ giải quyết VAHC*).

kiện không cung cấp tài liệu, chứng cứ chứng minh tính hợp pháp của đối tượng bị khởi kiện; thời hạn giao nộp tài liệu, chứng cứ chưa cụ thể. Ngoài ra, quy định về nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh chưa bảo đảm sự hợp lý, công bằng trong việc thực hiện, đặc biệt là những tài liệu, chứng cứ do người bị kiện lưu giữ, quản lý nhưng họ đã không cung cấp theo yêu cầu. Những nội dung này đã được phân tích cụ thể trong mục 3.1.3.3 của Luận án.

(4) Trong thực tiễn thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp

Thứ nhất, thực tiễn người khởi kiện thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến gia phiên tòa, phiên họp

Tham gia phiên tòa, phiên họp và có mặt khi được Tòa án triệu tập hợp lệ là quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Thực tiễn giải quyết VAHC cho thấy, có những trường hợp người khởi kiện vắng mặt và đề nghị Tòa án hoãn phiên tòa nhưng không thuộc các trường hợp hoãn phiên tòa dẫn đến vụ án bị đình chỉ giải quyết. Trong đó, người khởi kiện yêu cầu hoãn phiên tòa với những lý do như: yêu cầu Tòa án thu thập tài liệu, chứng cứ, triệu tập những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng và yêu cầu thay đổi Thẩm phán³¹⁸; Thẩm phán tiến hành tố tụng vẫn chưa trả lời yêu cầu xác minh tài liệu và sao chụp chứng cứ; chưa trả lời khiếu nại một số vấn đề liên quan đến Thẩm phán tiến hành tố tụng; Tòa án chưa thực hiện việc công khai tài liệu, chứng cứ có trong hồ sơ vụ án theo yêu cầu; Tòa án chưa tiến hành đối thoại giữa các bên³¹⁹. Đặc biệt, có trường hợp người khởi kiện vắng mặt khi được Tòa án triệu tập hợp lệ lần thứ hai và làm đơn đề nghị hoãn phiên tòa với lý do yêu cầu người bị kiện phải cử cấp phó tham gia phiên tòa hoặc chính người bị kiện phải tham gia phiên tòa³²⁰. Trong các trường hợp này, do không có căn cứ hoãn phiên tòa theo quy định và người khởi kiện đã được triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai mà vắng mặt không vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan nên Tòa án đã ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.

Thứ hai, thực tiễn bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp của người khởi kiện

Một là, Tòa án không triệu tập hợp lệ người khởi kiện đến tham gia phiên tòa. Nhằm bảo đảm quyền tham gia phiên tòa, phiên họp của người khởi kiện, Tòa án phải có trách nhiệm triệu tập hợp lệ người khởi kiện theo quy định. Tuy nhiên, trong một số vụ án, người khởi kiện không được Tòa án triệu tập hợp lệ đến tham gia phiên tòa. Chẳng hạn như trong vụ án ông Hoàng Văn N và 17 hộ dân khởi kiện yêu cầu Tòa án

³¹⁸ Quyết định số 115/2023/QĐ-PT ngày 21/11/2023 của TAND cấp cao tại Hà Nội giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC.

³¹⁹ Quyết định số 11/2019/HC-PT ngày 27/3/2019 của TAND cấp cao tại Hà Nội giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC.

³²⁰ Quyết định số 675/2019/QĐ-ST ngày 21/6/2019 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh đình chỉ giải quyết vụ án.

hủy Quyết định số 341/QĐ-UBND ngày 15/5/2007 của UBND huyện HA, tỉnh CB³²¹ hoặc trong vụ án ông Trần Văn C khởi kiện UBND quận C về QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai³²².

Hai là, Tòa án xử lý không đúng pháp luật trong trường hợp người khởi kiện vắng mặt khi được Tòa án triệu tập hợp lệ. Theo quy định hiện hành, khi được triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai mà người khởi kiện, người đại diện hợp pháp của người khởi kiện vắng mặt mà không có người đại diện tham gia phiên tòa, Tòa án chỉ đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu khởi kiện của người đó, trừ trường hợp họ đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt hoặc trường hợp có sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan. Trên thực tiễn giải quyết VAHC, khi người khởi kiện vắng mặt và thuộc trường hợp hoãn phiên tòa hoặc vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan nhưng Tòa án đã đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu của người khởi kiện. Điển hình như trong vụ án về khiếu kiện QĐHC giữa bà Nguyễn Thị D và UBND huyện Ch, tỉnh Long An³²³ và trong vụ án bà Trần Thị B khởi kiện quyết định giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực quản lý đất đai của Chủ tịch UBND thị xã A, tỉnh Bình Định³²⁴.

Ngoài ra, đối với phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại, theo quy định tại khoản 1 Điều 135 của Luật TTHC, trong trường hợp

³²¹ Trong vụ án này, theo những người khởi kiện thì họ không ủy quyền cho ông N tham gia tố tụng tại Tòa án nhưng Tòa án chỉ triệu tập ông N. Việc Tòa án cấp sơ thẩm không triệu tập 17 người khởi kiện khác (trừ ông N) tham gia tố tụng là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng. Vì thế, Bản án phúc thẩm số 28/11/2019 của TAND cấp cao tại Hà Nội quyết định hủy Bản án sơ thẩm, chuyển hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh CB để xét xử sơ thẩm lại (*Thông báo số 29/TB-VCI-HC ngày 28/5/2021 của VKSND cấp cao tại Hà Nội rút kinh nghiệm đối với bản án hành chính sơ thẩm có vi phạm bị hủy, tr.3 và Bản án phúc thẩm số 28/2021/HC-PT ngày 20/01/2021 của TAND cấp cao tại Hà Nội về việc khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai*).

³²² Trong vụ án này, Tòa án đã không triệu tập hợp đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện mà tiến hành niêm yết tại nơi cư trú của ông C. Sau đó, TAND Quận C căn cứ vào sự vắng mặt của người khởi kiện, người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện để ban hành Quyết định số 47/2013/QĐST-HC ngày 14/8/2013 đình chỉ giải quyết vụ án. (*Quyết định số 526/2021/QĐPT-HC ngày 14/6/2021 của TAND thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

³²³ Trong vụ án này, tại phiên tòa sơ thẩm lần thứ nhất ngày 21/8/2019, ông Nguyễn Văn H là người đại diện của người khởi kiện vắng mặt và có đơn xin hoãn phiên tòa với lý do yêu cầu được tiến hành đối thoại với người bị kiện. Tại phiên tòa ngày 28/8/2019, đại diện người khởi kiện vắng mặt nên Tòa án cấp sơ thẩm đã ban hành Quyết định số 15/2019/QĐST-HC đình chỉ giải quyết vụ án. Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, tại phiên tòa ngày 21/8/2019, Hội đồng xét xử sơ thẩm đã đồng ý yêu cầu hoãn phiên tòa của ông H để tiến hành đối thoại. Áp dụng Án lệ số 12/2017/AL được Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao thông qua ngày 14/12/2017 thì phiên tòa lần thứ nhất không được xem là hoãn phiên tòa với lý do đương sự vắng mặt. Sự vắng mặt của đương sự tại phiên tòa lần thứ hai (ngày 28/8/2019) phải được xem là vắng mặt lần thứ nhất. Tòa án cấp sơ thẩm đình chỉ giải quyết vụ án là không đúng quy định pháp luật. (*Quyết định số 314/2020/QĐ-PT ngày 23/7/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC*).

³²⁴ Theo nội dung vụ án, ngày 15/9/2017 đến ngày 29/9/2017 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC: Ngày 25/9/2017 TAND tỉnh Bình Định triệu tập hợp lệ bà H là người đại diện theo ủy quyền của người khởi kiện lần thứ hai nhưng bà H có đơn xin hoãn phiên tòa vì lý do sức khỏe. TAND tỉnh Bình Định căn cứ vào điểm a khoản 2 Điều 157 Luật TTHC ra Quyết định số 52/2017/QĐST-HC đình chỉ giải quyết VAHC. Tuy nhiên, bà B và bà Nguyễn Thị H đã cung cấp giấy ra viện ngày 29/9/2017 chứng minh bà Nguyễn Thị H vì lý do sức khỏe nên có điều trị chữa bệnh tại bệnh viện Quân y XX, Bộ Tư lệnh Quân khu V từ ngày 15/9/2017 đến ngày 29/9/2017. Vì thế, ngày 21/3/2018, TAND cấp cao tại Đà Nẵng ban hành Quyết định số 41/2018/QĐ-PT hủy Quyết định số 52/2017/QĐST-HC ngày 25/9/2017, chuyển hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Bình Định tiếp tục giải quyết vụ án. (*Quyết định số 41/2018/QĐ-PT ngày 21/3/2018 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

người khởi kiện đã được Tòa án triệu tập hợp lệ lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt sẽ thuộc trường hợp vụ án không tiến hành đối thoại được. Thế nhưng, có trường hợp Tòa án đã đình chỉ giải quyết vụ án như vụ án khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính giữa người khởi kiện là ông Huỳnh Văn T và người bị kiện là Trưởng Công an quận B, Thành phố Hồ Chí Minh³²⁵.

Ba là, Tòa án không tổ chức phiên họp đối thoại theo quy định. Theo quy định tại khoản 1 Điều 34 của Luật TTHC, trong thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, Tòa án tiến hành đối thoại để các đương sự thống nhất với nhau về việc giải quyết vụ án, trừ những vụ án không tiến hành đối thoại được, vụ án khiếu kiện về danh sách cử tri, vụ án xét xử theo thủ tục rút gọn. Tuy nhiên, có những trường hợp Tòa án đã không tổ chức phiên họp đối thoại theo quy định của pháp luật. Điển hình như trong vụ án bà Nguyễn Ngọc V khởi kiện Quyết định cưỡng chế thu hồi đất số 3074/QĐ-UBND ngày 17/11/2017 của Chủ tịch UBND huyện Thủ Thừa, tỉnh Long An³²⁶ hoặc trong vụ án về việc khiếu kiện QĐHC trong quản lý đất đai giữa người khởi kiện là bà Lê Thị N và người bị kiện là Chủ tịch UBND Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh³²⁷. Các trường hợp này được nhận định là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng.

Bốn là, người bị kiện vắng mặt tại phiên họp đối thoại dẫn đến quyền tham gia phiên họp của người khởi kiện không được bảo đảm. Tham gia phiên họp đối thoại là một trong những quyền quan trọng, giúp người khởi kiện làm rõ các vấn đề liên quan đến vụ án và có thể thống nhất với người bị kiện về việc giải quyết vụ án³²⁸. Tuy nhiên hiện nay, nhiều VAHC không thể tiến hành đối thoại hoặc phiên họp bị hoãn do vắng mặt người bị kiện, người đại diện hợp pháp của người bị kiện. Theo Báo cáo của Bộ Tư pháp về Tổng hợp kết quả tổng kết việc thi hành Luật TTHC năm 2015 của UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong giai đoạn kể từ khi Luật TTHC năm 2015 ban hành đến ngày 05/10/2023, số trường hợp Chủ tịch UBND (hoặc người đại diện) không tham gia phiên đối thoại là 7.963/17.808 phiên đối thoại³²⁹. Trong đó, nhiều vụ án người bị kiện đã được Tòa án triệu tập hợp lệ đến lần thứ hai nhưng cố tình vắng

³²⁵ Quyết định số 977/2019/QĐ-PT ngày 04/11/2019 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.

³²⁶ Ở vụ án này, trong quá trình giải quyết vụ án, TAND tỉnh Long An quyết định đưa vụ án ra xét xử theo thủ tục rút gọn. Tại phiên tòa rút gọn, do phát sinh nhiều tình tiết mới nên Thẩm phán quyết định chuyển vụ án giải quyết theo thủ tục thông thường nhưng sau đó không tiến hành tổ chức phiên họp đối thoại. (Theo Thông báo số 19/TB-VC3-V3 ngày 15/4/2020 của VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh rút kinh nghiệm các VAHC sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong 06 tháng cuối năm 2019, tr.9).

³²⁷ Bản án phúc thẩm số 435/2019/HC-PT ngày 20/5/2019, TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện QĐHC trong quản lý đất đai về cưỡng chế thi hành quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra.

³²⁸ Nguyễn Hoàng Yến (2018), “Xử lý kết quả đối thoại trong TTHC Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 12, tr. 10.

³²⁹ Bộ Tư pháp (2024), *Báo cáo số 24/2024/BC-BTP ngày 12/01/2024 về tổng hợp kết quả tổng kết việc thi hành Luật TTHC năm 2015 của UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*.

mặt³³⁰ hoặc có đơn yêu cầu vắng mặt trong tất cả giai đoạn tố tụng³³¹. Đáng lưu ý, có trường hợp người khởi kiện mong muốn được đối thoại nhưng người bị kiện có đơn đề nghị không tiến hành đối thoại và vắng mặt tại phiên tòa nên Tòa án không tiến hành đối thoại được³³².

Năm là, nhiều vụ án khi Tòa án triệu tập hợp lệ lần thứ nhất do các đương sự khác hoặc người đại diện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự khác, đặc biệt là bên phía người bị kiện vắng mặt và không có đơn đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt nên Tòa án phải hoãn phiên tòa. Điều này đã ảnh hưởng đến quyền tham gia phiên tòa của người khởi kiện và hiệu lực của hoạt động giải quyết VAHC³³³.

Những tồn tại, hạn chế trên có nguyên nhân do tinh thần trách nhiệm của người bị kiện còn chưa cao, hiểu biết pháp luật của người khởi kiện còn hạn chế và sai sót của người tiến hành tố tụng trong việc áp dụng pháp luật. Bên cạnh đó, sự chưa hợp lý trong quy định về sự có mặt của đương sự tại các phiên tòa, phiên họp được phân tích trong mục 3.1.3.4 của Luận án đã dẫn đến những vướng mắc, bất cập trong thực tiễn thực hiện.

(5) Trong thực tiễn thực hiện các quyền, nghĩa vụ liên quan đến hoạt động tố tụng và bản án, quyết định của Tòa án

Thứ nhất, thực tiễn người khởi kiện thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến hoạt động tố tụng và bản án, quyết định của Tòa án

Một là, nhiều trường hợp người khởi kiện thực hiện các quyền liên quan đến hoạt động tố tụng của Tòa án không đúng quy định nên không được Tòa án chấp nhận như yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng không có căn cứ³³⁴; đề nghị Tòa án tạm đình

³³⁰ Trường hợp này thể hiện trong các bản án điển hình như: Bản án sơ thẩm số 24/2017/HC-ST ngày 21/9/2017 của TAND tỉnh Tiền Giang về khiếu kiện quyết định giải quyết tranh chấp đất đai; Bản án sơ thẩm số 14/2019/HC-ST ngày 27/11/2019 của TAND tỉnh Quảng Trị về khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai; Bản án sơ thẩm số 51/2020/HC-ST ngày 12/8/2020 của TAND tỉnh Thanh Hóa về yêu cầu hủy GCNQSDĐ; Bản án sơ thẩm số 11/2021/HC-ST ngày 09/11/2021 của TAND tỉnh Quảng Trị về yêu cầu hủy QĐHC; Bản án sơ thẩm số 09/2024/HC-ST ngày 18/6/2024 của TAND tỉnh Tiền Giang về khiếu kiện HVHC.

³³¹ Trường hợp này thể hiện trong các bản án điển hình như: Bản án sơ thẩm số 34/2024/HC-ST ngày 20/8/2024 của TAND tỉnh Bạc Liêu về việc khiếu kiện QĐHC về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai thuộc trường hợp hủy GCNQSDĐ; Bản án sơ thẩm số 82/2022/HC-ST ngày 22/7/2022 của TAND tỉnh Long An về việc khiếu kiện HVHC trong quản lý nhà nước về đất đai; Bản án sơ thẩm số 180/2020/HC-ST ngày 19/3/2020 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định về cưỡng chế thu hồi đất.

³³² Bản án sơ thẩm số 30/2019/HC-ST ngày 08/10/2019 của TAND tỉnh Hà Nam về việc khiếu kiện HVHC.

³³³ Trường hợp này thể hiện trong các bản án điển hình như: Bản án sơ thẩm số 04/2017/HC-ST ngày 27/6/2017 của TAND tỉnh Ninh Bình về khiếu kiện QĐHC hủy bỏ Thông báo số 322 của Chủ tịch UBND tỉnh Ninh Bình; Bản án sơ thẩm số 59/2020/HC-ST ngày 25/9/2020 của TAND tỉnh Kiên Giang về khiếu kiện QĐHC về thu hồi đất và quyết định giải quyết khiếu nại; Bản án sơ thẩm số 48/2021/HC-ST ngày 24/9/2021 của TAND tỉnh Đắk Lắk về khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai; Bản án sơ thẩm số 06/2022/HC-ST ngày 10/5/2022 của TAND tỉnh An Giang về khiếu kiện hủy GCNQSDĐ; Bản án sơ thẩm số 01/2024/HC-ST ngày 09/01/2024 của TAND tỉnh Đắk Lắk về khiếu kiện HVHC trong lĩnh vực đất đai.

³³⁴ Trong vụ án giữa ông Vũ Công H và Trường Công an thành phố Cao Bằng, tỉnh Cao Bằng. Trước khi Hội đồng xét xử nghị án, ông H đề nghị thay đổi Hội thẩm nhân dân với lý do Hội thẩm nhân dân đã tham gia xét xử vụ án “Đòi lại tài sản và yêu cầu bồi thường thiệt hại về tài sản, sức khỏe, tinh thần” giữa nguyên đơn là ông Vũ Công H và bị đơn là ông Nông Văn L (Bản án sơ thẩm số 01/2023/HC-ST ngày 13/01/2023 của TAND thành phố Cao

chỉ giải quyết vụ án hoặc đưa người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng nhưng không có căn cứ³³⁵; đề nghị Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời nhưng không đúng pháp luật như: không nằm trong phạm vi yêu cầu khởi kiện³³⁶, không cung cấp được chứng cứ chứng minh lý do của việc áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời³³⁷, yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời nhưng không thuộc các trường hợp áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời theo quy định của pháp luật³³⁸.

Hai là, có trường hợp người khởi kiện thực hiện quyền kháng cáo nhưng không đáp ứng các quy định của pháp luật như kháng cáo vượt quá phạm vi xét xử phúc thẩm³³⁹. Ngoài ra, một trong những vi phạm khá phổ biến đó là việc người khởi kiện kháng cáo quá thời hạn theo quy định của pháp luật. Trong đó, nhiều trường hợp kháng cáo quá hạn không được chấp nhận do người khởi kiện không cung cấp tài liệu, chứng cứ chứng minh cho lý do kháng cáo quá hạn³⁴⁰ hoặc những lý do Tòa án nhận định là

Bằng, tỉnh Cao Bằng về việc khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính và yêu cầu bồi thường thiệt hại, công khai xin lỗi).

³³⁵ Như vụ án bà Trần Thị Minh T khởi kiện Chủ tịch UBND xã T, huyện Bình C và Chủ tịch UBND huyện Bình C, Thành phố Hồ Chí Minh. Bà T đã là đơn đề nghị Tòa án tạm đình chỉ giải quyết vụ án với lý do tình trạng sức khỏe lâm trọng bệnh đến mức phải phẫu thuật nhưng trong hồ sơ do bà T nộp không thể hiện bà T đang nhập viện hoặc phẫu thuật theo chỉ định của bác sĩ nên không thuộc trường hợp tạm đình chỉ vụ án. Hoặc trong vụ án về việc khiếu kiện QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai giữa bà Phạm Thị T và Chủ tịch UBND thành phố N, tỉnh Ninh Bình, người khởi kiện đề nghị Tòa án cấp sơ thẩm đưa ông Đinh Huy L (Thẩm phán - Chủ tọa phiên tòa xét xử vụ án hành chính đã bị đình chỉ giải quyết ngày 13/3/2019) vào tham gia tố tụng với tư cách là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan (*Quyết định số 314/2021/QĐ-PT ngày 25/5/2021 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án và Bản án số 870/2023/HC-PT ngày 30/11/2023 của TAND cấp cao tại Hà Nội về việc khiếu kiện QĐHC, HVHC trong lĩnh vực đất đai*).

³³⁶ Theo Bản án phúc thẩm số 02/2023/HC-PT ngày 12/5/2023 của TAND tỉnh Ninh Bình về việc khiếu kiện HVHC, ông Hoàng Trung K khởi kiện yêu cầu Tòa án buộc Chủ tịch UBND phường N giải quyết khiếu nại của ông theo trình tự, thủ tục, thời hạn của Luật Khiếu nại năm 2011; buộc Chủ tịch UBND phường N chấm dứt ngay việc cho người quấy rối, khủng bố cuộc sống gia đình ông. Ông K đề nghị Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời, tạm dừng việc tháo dỡ nhà và mái tôn nhà ông. Yêu cầu này không được Tòa án áp dụng do phạm vi yêu cầu khởi kiện trong vụ án không liên quan đến đối tượng khởi kiện.

³³⁷ Theo Bản án sơ thẩm số 09/2023/HC-ST ngày 24/5/2023 của TAND tỉnh Hải Dương về việc yêu cầu hủy giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, ông Zhang Guo Y khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp thay đổi lần thứ hai, lần thứ ba do Phòng Đăng ký kinh doanh thuộc Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Hải Dương cấp cho Công ty TNHH C3. Ông Zhang Guo Y đã có đơn đề yêu cầu Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời “Tạm đình chỉ việc thi hành Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp thay đổi lần thứ hai ngày 23/9/2022” và “Tạm đình chỉ việc thi hành Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp thay đổi lần thứ ba ngày 09/12/2022” nhưng không cung cấp được căn cứ và tài liệu xác định nếu không áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời sẽ xảy ra những thiệt hại ảnh hưởng đến quyền lợi đối với Công ty TNHH C3 và các cá nhân khác. Do vậy, không có căn cứ để chấp nhận đề nghị áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời của người khởi kiện đưa ra.

³³⁸ Theo Bản án phúc thẩm số 477/2020/HC-PT ngày 03/9/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về khiếu kiện HVHC trong giải quyết khiếu nại, tại phiên tòa sơ thẩm, bà C yêu cầu Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời đình chỉ hoàn công đối với nhà số 01 - 03, Đề Thám, Phường 2, thành phố C. Theo nhận định của Tòa án cấp sơ thẩm, yêu cầu này không thuộc trường hợp áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời theo quy định tại Điều 68 Luật TTHC năm 2015 nên không giải quyết yêu cầu.

³³⁹ Bản án phúc thẩm số 276/2021/HC-PT ngày 26/3/2021 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai.

³⁴⁰ Quyết định số 12/2019/QĐ-PT ngày 23/5/2019 của TAND cấp cao tại Hà Nội về việc không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.

không chính đáng như: không biết chữ³⁴¹, do đi làm ăn xa³⁴², do đang nuôi tôm³⁴³, ở vùng nông thôn đi lại khó khăn³⁴⁴, nghe nhầm về thời hạn kháng cáo³⁴⁵, do đang thu hoạch lúa³⁴⁶, do mắt mờ không nhìn rõ và tai không nghe rõ Tòa án giải thích về quyền kháng cáo, thời hạn kháng cáo³⁴⁷.

Ba là, mặc dù tỷ lệ người khởi kiện kháng cáo với tỷ lệ cao nhưng yêu cầu kháng cáo được Tòa án cấp phúc thẩm chấp nhận còn khiêm tốn. Theo kết quả khảo sát từ 4.642 bản án phúc thẩm được thể hiện tại Bảng 2.8 (Phụ lục 2) của Luận án cho thấy, tuy số vụ án người khởi kiện kháng cáo chiếm tỷ lệ khá cao (Từ 71,87% đến 85,28%) nhưng yêu cầu kháng cáo được Tòa án cấp phúc thẩm chấp nhận lại tương đối thấp. Tỷ lệ này từ năm 2020 đến năm 2024 lần lượt là 22,21%, 16,91%, 14,6%, 10,96%, 8,31%, 17,74%.

Thứ hai, thực tiễn bảo đảm thực hiện quyền, nghĩa vụ liên quan đến hoạt động tố tụng và bản án, quyết định của Tòa án

Trong thực tiễn xét xử VAHC, một số quyền và nghĩa vụ liên quan đến hoạt động tố tụng và bản án, quyết định của Tòa án vẫn chưa được Tòa án bảo đảm. Trong đó, có trường hợp Tòa án đã không cấp, gửi bản án đúng thời hạn quy định dẫn đến người khởi kiện không thể kháng cáo trong thời hạn luật định³⁴⁸. Ngoài ra, có trường hợp người khởi kiện làm đơn kháng cáo không đúng quy định tại Điều 205 của Luật TTHC nhưng Tòa án đã không yêu cầu sửa đổi, bổ sung đơn kháng cáo dẫn đến thời hạn kháng cáo hết như trong vụ việc giải quyết đơn kháng cáo của ông Nguyễn Hữu H về quyết định đình chỉ giải quyết vụ án³⁴⁹.

³⁴¹ Quyết định số 15/2020/QĐ-T ngày 17/7/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.

³⁴² Quyết định số 35/2018/QĐ-PT ngày 19/6/2018 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.

³⁴³ Quyết định số 14/2024/QĐ-PT ngày 11/4/2024 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.

³⁴⁴ Quyết định số 37/2022/QĐ-PT ngày 22/12/2022 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.

³⁴⁵ Quyết định số 15/2018/QĐ-PT ngày 20/7/2018 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.

³⁴⁶ Quyết định số 24/2022/QĐ-PT ngày 22/8/2022 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.

³⁴⁷ Quyết định số 32/2021/QĐ-PT ngày 29/12/2021 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.

³⁴⁸ Đó là vụ án khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai giữa người khởi kiện là bà Thạch Thị S và người bị kiện là UBND huyện Đ, tỉnh L. Ngày 29/6/2017 TAND tỉnh L ban hành Quyết định số 10/2017/QĐST đình chỉ giải quyết vụ án nhưng bà S lại nhận được Thông báo thụ lý vụ án số 03/DS-ST và cho đến ngày 22/9/2017 thì gia đình bà Thạch Thị S mới nhận được Quyết định số 466/2017/QĐ-TA ngày 04/7/2017 của TAND tỉnh L sửa chữa, bổ sung Quyết định số 10/2017/QĐST dẫn đến việc kháng cáo quá hạn (*Theo Quyết định số 8D/2018/QĐ-PT ngày 09/02/2018 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng về việc chấp nhận kháng cáo quá hạn*).

³⁴⁹ Theo đó, ngày 19/12/2019 ông Nguyễn Hữu H nhận được Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC số 1749/2019/QĐST-HC ngày 26/11/2019 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh. Ngày 26/12/2019 ông H đã nộp đơn khiếu nại Quyết định này đến TAND Thành phố Hồ Chí Minh. Ngày 10/02/2020, TAND Thành phố Hồ Chí Minh ban hành Thông báo số 43/TATP-THC về việc giải quyết đơn khiếu nại với nội dung khiếu nại không thuộc thẩm quyền của Thẩm phán giải quyết VAHC đã thụ lý. Sau khi nhận được Thông báo trên, vào ngày 25/02/2020 đã làm đơn kháng cáo quá hạn. Theo nhận định của Hội đồng xét kháng cáo quá hạn, TAND Thành phố Hồ Chí Minh

Bên cạnh đó, qua Báo cáo Tổng kết của các Tòa án cho thấy, tỷ lệ giải quyết đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm VAHC chưa được giải quyết vẫn còn tương đối cao. Trong năm 2021, TAND tối cao và TAND cấp cao giải quyết 863/1.107 đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm (chiếm tỷ lệ 84,85%). Kết quả này trong năm 2022 là 856/1.103 (chiếm tỷ lệ 77,69%), năm 2023 là 914/1.199 (chiếm tỷ lệ 76,23%) và năm 2024 là 905/1.334 (chiếm tỷ lệ 67,84%)³⁵⁰.

Bên cạnh hạn chế về nhận thức pháp luật của người khởi kiện và những thiếu sót trong áp dụng pháp luật của người tiến hành tố tụng, nguyên nhân chủ yếu dẫn đến thực trạng này xuất phát từ những bất cập của hệ thống pháp luật hiện hành. Cụ thể, các quy định về điều kiện thực hiện quyền, thời hạn kháng cáo, kháng cáo quá hạn cũng như thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm vẫn còn thiếu cụ thể, chưa hợp lý như đã được phân tích chi tiết tại mục 3.1.1.5 của Luận án.

(6) Trong thực tiễn thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác của người khởi kiện

Bên cạnh các quyền và nghĩa vụ thuộc các nhóm quyền nêu trên, thực tiễn thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác của người khởi kiện vẫn còn tồn tại một số hạn chế, bất cập. Trong đó, quyền nhận thông báo hợp lệ để thực hiện quyền, nghĩa vụ của người khởi kiện chưa được Tòa án bảo đảm³⁵¹. Nhiều trường hợp Tòa án đã xác định sai nghĩa vụ nộp tiền tạm ứng án phí, án phí, lệ phí và chi phí tố tụng khác, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện như trong các vụ án giữa người khởi kiện là ông Lê Xuân T với người bị kiện là Chủ tịch UBND phường L, thành phố V, tỉnh Vĩnh Phúc³⁵²; vụ án khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai giữa người khởi kiện là bà Huỳnh Thị D với người bị kiện là UBND huyện D tỉnh Long An³⁵³; khiếu kiện QĐHC giữa người khởi kiện là các ông Phạm Văn H, Phạm Đình C, Trần Minh Đ với người bị kiện là UBND Quận H, Thành phố Hải Phòng³⁵⁴. Trong các vụ án này, người khởi kiện là người cao tuổi nhưng Tòa án cấp sơ thẩm tuyên người khởi kiện phải chịu án phí sơ thẩm. Hoặc trong vụ án khiếu kiện QĐHC, HVHC giữa bà Bùi Thị Hồng V và Chủ tịch UBND phường ET, thành phố Buôn Ma Thuột, tỉnh Đắk Lắk, người khởi kiện đưa ra yêu cầu bồi thường thiệt hại do HVHC gây ra, Tòa án đã xác định người khởi kiện phải

khi nhận được đơn khiếu nại đáng lẽ phải hướng dẫn ông H sửa đơn ghi lại cho đúng quy định nhưng TAND Thành phố Hồ Chí Minh đã không thực hiện việc hướng dẫn ông H việc đơn lại cho đúng dẫn đến thời hạn kháng cáo hết. (Quyết định số 10/2020/QĐ-PT ngày 07/7/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc chấp nhận việc kháng cáo quá hạn).

³⁵⁰ TAND tối cao, Báo cáo tổng kết ngành Tòa án năm 2021, 2022, 2023, 2024.

³⁵¹ Quyết định số 480/2020/QĐ-PT ngày 03/9/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết kháng cáo đối với quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án (Phụ lục 5 về các VAHC điển hình về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC, vụ án số 8).

³⁵² Bản án phúc thẩm số 02/2019/HC-PT ngày 02/7/2019 của TAND tỉnh Vĩnh Phúc về việc khiếu kiện HVHC.

³⁵³ Bản án sơ thẩm số 470/2018/HC-PT ngày 15/11/2018 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai.

³⁵⁴ Bản án phúc thẩm số 271/2019/HC-PT ngày 18/10/2019 của TAND Thành phố Hải Phòng về việc khiếu kiện QĐHC.

chịu án phí với yêu cầu này là không đúng với quy định của pháp luật³⁵⁵. Đáng lưu ý, có trường hợp Tòa án xác định sai nghĩa vụ nộp tạm ứng chi phí tố tụng và đã đình chỉ giải quyết VAHC không đúng pháp luật³⁵⁶.

Qua việc khảo sát thực tiễn thực hiện pháp luật pháp luật về quyền và nghĩa vụ khác của người khởi kiện cho thấy, sai lầm của người tiến hành tố tụng trong việc áp dụng pháp luật và một số bất cập trong quy định pháp luật về quyền được thông báo văn bản tố tụng là nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong thực tiễn thực hiện.

3.2.2.4. Trong thực tiễn thực hiện việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Thực tiễn kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện trong TTHC Việt Nam còn tồn tại một số hạn chế, bất cập, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, Tòa án không đưa hoặc đưa thiếu người thừa kế của người khởi kiện vào tham gia tố tụng

Trong quá trình giải quyết VAHC, có những trường hợp khi người khởi kiện là cá nhân chết, Tòa án đã không đưa người thừa kế của người khởi kiện tham gia tố tụng dẫn đến vi phạm nghiêm trọng về thủ tục tố tụng như trong vụ án ông Phan N khởi kiện hành vi không cấp GCNQSDĐ của UBND huyện Ninh Hải và Chủ tịch UBND huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận³⁵⁷. Ngoài ra, có trường hợp Tòa án xác định thiếu người kế

³⁵⁵ Theo Bản án phúc thẩm số 02/2023/HC-PT ngày 10/01/2023 của TAND tỉnh Đắk Lắk về việc khiếu kiện QĐHC, HVHC, bà V khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 274/QĐ-CC ngày 30/10/2019 của Chủ tịch UBND phường ET, về việc cưỡng chế thi hành Quyết định vi phạm hành chính; tuyên hành vi cưỡng chế phá dỡ căn nhà của Chủ tịch UBND phường ET là trái pháp luật; yêu cầu Chủ tịch UBND phường ET bồi thường số tiền 370.406.000 đồng là trị giá căn nhà. Bản án sơ thẩm số 09/2022/HC-ST ngày 13/9/2022 của TAND thành phố Buôn Ma Thuột tuyên xử chấp nhận một phần yêu cầu khởi kiện của bà Bùi Thị Hồng V, không chấp nhận một phần yêu cầu bồi thường thiệt hại của bà Bùi Thị Hồng V đối với số tiền 168.275.000 đồng. Đối với phần án phí, Tòa án tuyên bà V phải chịu 8.414.000 đồng án phí dân sự sơ thẩm. Bản án sơ thẩm đã bị Tòa án cấp phúc thẩm sửa một phần đối với phần án phí do theo quy định tại Điều 76 Luật Trách nhiệm bồi thường Nhà nước năm 2017 thì người khởi kiện là bà V không phải chịu án phí sơ thẩm đối với phần bị Tòa án cấp sơ thẩm bác yêu cầu, bà V chỉ phải chịu 300.000 đồng án phí hành chính sơ thẩm.

³⁵⁶ Đó là vụ án bà Lương Thị S khởi kiện quyết định giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực quản lý đất đai của Chủ tịch UBND huyện Phù Mỹ và Chủ tịch UBND tỉnh Bình Định. Trong đó, ngày 25/4/2018 bà S có đơn yêu cầu Tòa án xác minh tại chỗ diện tích đất đang có tranh chấp theo nội dung đơn khởi kiện. Ngày 31/5/2018 Tòa án yêu cầu bà S nộp đơn yêu cầu định giá và đơn yêu cầu xem xét thẩm định tại chỗ. Ngày 05/6/2018, bà S có “Đơn yêu cầu Tòa án thẩm định định giá, xác minh tại chỗ diện tích đất gò mả đang có tranh chấp theo nội dung đơn khởi kiện”. Ngày 08/6/2018 Tòa án ban hành thông báo nộp tiền tạm ứng chi phí tố tụng là 22.000.000 đồng. Do đến ngày 02/7/2018, bà S vẫn không nộp tiền tạm ứng chi phí theo yêu cầu của Tòa án và cũng không có ý kiến gì về thông báo trên nên Tòa án căn cứ theo điểm d khoản 1 Điều 143 Luật TTHC năm 2015, ban hành Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án số 26/2018/QĐST-HC ngày 02/7/2018. Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm: Theo quy định của Luật TTHC năm 2015 thì xem xét, thẩm định tại chỗ và định giá tài sản, thẩm định giá được quy định tại hai Điều luật khác nhau. Chi phí của việc xem xét, thẩm định tại chỗ là không lớn. Việc thẩm định tại chỗ là cần thiết nhưng việc định giá tài sản đối với diện tích đất trên là không cần thiết để giải quyết VAHC. Vì thế, Hội đồng xét xử phúc thẩm quyết định chấp nhận kháng cáo của bà S, hủy Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC số 26/2018/QĐST-HC ngày 02/7/2018 của TAND tỉnh Bình Định; chuyển hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Bình Định tiếp tục giải quyết vụ án theo quy định pháp luật. (Thông báo số 10/TB-V3 ngày 02/01/2019 của VKSND cấp cao tại Đà Nẵng về rút kinh nghiệm đối với VAHC “Khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực quản lý đất đai”).

³⁵⁷ Theo nội dung vụ án, căn cứ vào giấy trích lục khai tử ngày 30/8/2021 của UBND xã Nhơn Hải huyện Ninh Hải, tỉnh Ninh Thuận thì ông N đã chết vào lúc 10 giờ 30 phút ngày 25/8/2021 nhưng Tòa án sơ thẩm không làm

thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện như trong vụ án giữa người khởi kiện là ông Nguyễn Văn T và người bị kiện là UBND thành phố TĐ, Thành phố Hồ Chí Minh³⁵⁸.

Thứ hai, Tòa án xác định sai tư cách người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện

Trong một số vụ án, Tòa án có sự nhầm lẫn trong việc xác định tư cách tham gia tố tụng của người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện như xác định là người khởi kiện³⁵⁹, người thừa kế quyền, nghĩa vụ tố tụng³⁶⁰ hay người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan trong vụ án³⁶¹.

Thứ ba, Tòa án thực hiện thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện trong trường hợp người khởi kiện chết trước khi vụ án được Tòa án thụ lý

Về nguyên tắc, việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng chỉ phát sinh khi người khởi kiện chết trong quá trình Tòa án giải quyết VAHC. Tuy nhiên, thực tiễn xét xử ghi nhận những trường hợp sự kiện pháp lý này xảy ra ngay trong giai đoạn khởi kiện, song Tòa án vẫn tiến hành thụ lý và thực hiện thủ tục công nhận tư cách tham gia tố tụng cho người thừa kế. Đó là vụ án ông Ngô Văn H khởi kiện QĐHC trong lĩnh vực đất đai của UBND thị xã HT và Chủ tịch UBND thị xã HT (tỉnh Thừa Thiên - Huế)³⁶² hoặc trong

thủ tục đưa những người thừa kế quyền và nghĩa vụ tố tụng của ông N vào tham gia tố tụng là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng (*Bản án phúc thẩm số 592/2022/HC-PT ngày 08/8/2022 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện HVHC không cấp GCNQSDĐ*).

³⁵⁸ Theo nội dung vụ việc, ngày 03/9/2020 ông Nguyễn Văn T khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 263/QĐ-UBND ngày 10/7/2020 của UBND Quận 9; buộc UBND Quận 9 nay là UBND thành phố TĐ áp dụng đúng chính sách về việc kiểm kê, bồi thường, hỗ trợ tái định cư cho hộ ông Nguyễn Văn T đúng theo quy định của pháp luật. Năm 2021 ông T chết. Tòa án xác định ông Nguyễn Văn T1 là người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của ông T. Tuy nhiên, ông Nguyễn Văn T có 5 người con nhưng Tòa án sơ thẩm chưa thu thập đầy đủ những người thuộc hàng thừa kế thứ nhất của ông Nguyễn Văn T để đưa họ tham gia tố tụng với tư cách là người kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện theo quy định tại Điều 59 của Luật TTHC (*Bản án phúc thẩm số 105/2023/HC-PT ngày 27/02/2023 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện QĐHC và HVHC về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai về bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất*).

³⁵⁹ Trong vụ án giữa bà Lê Thị K với UBND Thành phố Hồ Chí Minh, UBND huyện C và Chủ tịch UBND huyện C, thành phố Hồ Chí Minh đối với QĐHC về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, thuộc trường hợp giải quyết khiếu nại về đòi đất và cấp GCNQSDĐ. Trong quá trình giải quyết VAHC theo thủ tục sơ thẩm, bà Lê Thị K chết. Tòa án xác định những người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của bà Lê Thị K là người khởi kiện trong vụ án (*Bản án phúc thẩm số 458/2020/HC-PT ngày 26/8/2020 của TAND Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện QĐHC về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, thuộc trường hợp giải quyết khiếu nại về đòi đất và cấp GCNQSDĐ*).

³⁶⁰ Trong vụ án khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai giữa người khởi kiện là ông Y Đ với người bị kiện là UBND huyện K, tỉnh Đắk Lắk và Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Đắk Lắk. Ngày 16/5/2022 ông Y Đ chết, Tòa án đưa những người thừa kế quyền, nghĩa vụ tố tụng của ông Y Đ vào tham gia với tư cách là người thừa kế quyền, nghĩa vụ tố tụng của ông Y Đ trong vụ án (*Bản án sơ thẩm số 99/2022/HC-ST ngày 16/9/2022 của TAND tỉnh Đắk Lắk về việc khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai*).

³⁶¹ Trong vụ án khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai giữa người khởi kiện là ông Huỳnh Văn P và người bị kiện là UBND huyện Đ tỉnh Lâm Đồng. Trong quá trình khởi kiện ông P chết, Tòa án cấp sơ thẩm đưa các con của ông Huỳnh Văn P là Huỳnh Văn N, Huỳnh Thị Kim L, Huỳnh Thị H là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan (*Bản án phúc thẩm số 01/2018/HC-PT ngày 26/6/2018 của TAND tỉnh Lâm Đồng về việc khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai*).

³⁶² Theo nội dung vụ án, trong quá trình khởi kiện Ngô Văn H chết (ngày 18/10/2019), vụ việc được Tòa án thụ lý ngày 23/6/2020. Tòa án cấp sơ thẩm tiến hành xét xử, ông H được xác định là người khởi kiện và Tòa án đã đưa những người thừa kế của ông H tham gia tố tụng (VKSND cấp cao tại Đà Nẵng (2022), *Thông báo số 42/TB-VC2-HC ngày 27/6/2022 rút kinh nghiệm về kiểm sát giải quyết VAHC*, tr.3).

vụ án khiếu kiện HVHC giữa ông Dương Kim A với người bị kiện là UBND huyện B và UBND xã TP, huyện B, tỉnh Long An³⁶³.

Thứ tư, trong quá trình Tòa án giải quyết vụ án, có trường hợp người khởi kiện là cá nhân chết nhưng Tòa án không thực hiện thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng mà cho phép người thừa kế khởi kiện trở lại VAHC

Theo quy định của pháp luật hiện hành, trong quá trình giải quyết VAHC, khi người khởi kiện là cá nhân chết mà quyền và nghĩa vụ được thừa kế, người thừa kế sẽ kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện. Tuy nhiên, trong thực tiễn giải quyết vụ án, có trường hợp khi người khởi kiện là cá nhân chết, Tòa án không thực hiện thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng mà chấp nhận cho người thừa kế khởi kiện trở lại VAHC Tòa án đang giải quyết. Đó là vụ án khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai giữa ông Lê Y với UBND huyện T và Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện T, tỉnh Long An³⁶⁴. Trong vụ án này, Tòa án cấp sơ thẩm không thực hiện thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng cho ông Lê Y và cũng không xử lý hậu quả pháp lý khi người khởi kiện là cá nhân đã chết mà cho phép ông Lê Y khởi kiện trở lại VAHC là không đúng quy định của pháp luật.

Thực tiễn thực hiện việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện trong TTHC Việt Nam cho thấy, những hạn chế, vướng mắc có nguyên nhân chủ yếu từ quy định về điều kiện, người kế thừa, thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện còn chưa đầy đủ, thiếu chặt chẽ như đã được phân tích tại mục 3.1.4 của Luận án. Để quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện được kế thừa hiệu quả, kịp thời, các quy định này cần phải được hoàn thiện.

3.2.3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam đã cho thấy, bên cạnh những kết quả đạt được, vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế. Thực trạng này xuất phát từ những nguyên nhân sau đây:

Thứ nhất, hạn chế trong quy định pháp luật về người khởi kiện

³⁶³ Theo nội dung vụ án, vào ngày 06/5/2021 ông A làm đơn khởi kiện UBND huyện B và UBND xã TP về việc nhận và lập hồ sơ xin cấp GCNQSDĐ. Ngày 01/9/2021 ông A chết và vụ án được TAND tỉnh Long An thụ lý ngày 30/3/2022. Ông A vẫn được xác định là người khởi kiện trong VAHC và Tòa án đưa những người thừa kế của ông A tham gia với tư cách là người kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của ông A (*Bản án sơ thẩm số 63/2022/HC-ST ngày 20/6/2022 của TAND tỉnh Long An về việc khiếu kiện HVHC*).

³⁶⁴ Theo nội dung vụ án, tháng 9 năm 2019 bà Nguyễn Thị L nộp đơn khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy GCNQSDĐ số A 701718 do UBND huyện T, tỉnh Long An cấp cho ông Lê Văn A (Là chồng bà) ngày 04/6/1996 để cấp lại cho đúng. Trong quá trình giải quyết vụ án, đến cuối năm 2020 bà L qua đời. Ông Lê Y (là con của ông Lê Văn A và bà Nguyễn Thị L) khởi kiện yêu cầu TAND tỉnh Long An hủy GCNQSDĐ số A 701718 do UBND huyện T, tỉnh Long An cấp cho ông Lê Văn A ngày 04/6/1996 và hủy nội dung chính lý ngày 07/11/2006 của Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện T, tỉnh Long An về việc cập nhật tên chủ sử dụng Nguyễn Thị L trên trang 4 GCNQSDĐ số A 701718 do nhận thừa kế từ ông Lê Văn A (*Bản án sơ thẩm số 02/2021/HC-ST ngày 12/01/2022 của TAND tỉnh Long An về việc khiếu kiện QĐHC*).

Có thể nhận thấy, những tồn tại, hạn chế trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam có nguyên nhân chủ yếu từ bất cập, vướng mắc trong chính các quy định về người khởi kiện. Nhiều quy định còn chưa phù hợp với nền tảng lý luận, thiếu các quy định thực thi hiệu quả, chưa tạo dựng được nền tảng pháp lý giúp cân bằng vị thế tố tụng giữa người khởi kiện và người bị kiện trong TTHC.

Quy định về điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC hiện vẫn chưa đầy đủ, toàn diện đã ảnh hưởng đến khả năng tham gia tố tụng của người khởi kiện và làm hạn chế chức năng kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án. Các quy định về năng lực hành vi TTHC của người khởi kiện; quyền đưa ra yêu cầu khởi kiện, quyền thay đổi, bổ sung, rút yêu cầu khởi kiện; kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện... còn thiếu rõ ràng, có sự mâu thuẫn, không thống nhất nhưng chưa được hướng dẫn chi tiết, kịp thời dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thực hiện. Quy định về quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh và quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp chưa bảo đảm sự công bằng về khả năng thực hiện giữa người khởi kiện và người bị kiện. Bên cạnh đó, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện chưa được pháp luật quy định đầy đủ, hợp lý đã gây khó khăn cho việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC. Chế tài xử lý hành vi vi phạm quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện thiếu cụ thể, chưa phù hợp dẫn đến quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện không được bảo đảm hiệu quả. Ngoài ra, so sánh với các quốc gia có nền tài phán hành chính phát triển, nhiều quy định của pháp luật TTHC Việt Nam về người khởi kiện còn thiếu sự tương thích và chưa bắt kịp xu thế tiến bộ chung của thế giới.

Thứ hai, nhận thức, hiểu biết và ý thức pháp luật của người khởi kiện khi tham gia TTHC còn hạn chế

VAHC phát sinh từ các tranh chấp trong hoạt động hành chính nhà nước, là hoạt động thường xuyên, liên tục với nhiều lĩnh vực phức tạp. Tính chất phức tạp của các VAHC luôn là một trong những nguyên nhân hàng đầu dẫn đến khó khăn cho người khởi kiện khi tham gia tố tụng. Theo kết quả điều tra xã hội học được thể hiện tại Phụ lục 3 của Luận án, 66,2% người khởi kiện nhận định đây là một trong những khó khăn, trở ngại lớn khi tham gia TTHC. Vì thế, mặc dù trong thời gian qua, trình độ dân trí của người khởi kiện trong TTHC ngày càng được nâng cao, song hiểu biết pháp luật, đặc biệt là pháp luật TTHC của người khởi kiện còn hạn chế nhất định.

Theo kết quả điều tra xã hội học được thể hiện tại Phụ lục 3 cho thấy, vẫn còn trường hợp người khởi kiện hoàn toàn không biết (14,8%) và biết mơ hồ (17,2%) các quy định về pháp luật TTHC. Số lượng lớn người được khảo sát cho rằng, thiếu hiểu biết pháp luật TTHC (62,8%) và pháp luật nội dung (69,2%) là những trở ngại lớn của

người khởi kiện khi tham gia tố tụng. Thực trạng này dẫn đến người khởi kiện không thực hiện, thực hiện không đầy đủ hoặc không đúng các quy định về người khởi kiện khi tham gia TTHC. Ngoài ra, khi tham gia tố tụng, người khởi kiện còn thiếu các kỹ năng cần thiết để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình như kỹ năng thu thập tài liệu, chứng cứ và đặc biệt là kỹ năng tranh tụng tại phiên tòa³⁶⁵. Bên cạnh đó, một bộ phận người khởi kiện chưa thực hiện nghiêm túc các nghĩa vụ tố tụng theo quy định của pháp luật như không cung cấp đầy đủ, kịp thời tài liệu, chứng cứ cho Tòa án theo yêu cầu hoặc vắng mặt khi được Tòa án triệu tập hợp lệ. Chi tiết về vấn đề này đã được trình bày cụ thể tại Mục 3.2.3 của Luận án.

Thứ ba, ý thức chấp hành pháp luật và tinh thần trách nhiệm của người bị kiện, các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền còn chưa cao

Trong TTHC, ý thức chấp hành pháp luật và tinh thần trách nhiệm của người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả tham gia tố tụng của người khởi kiện, đặc biệt là trong việc thực hiện quyền, nghĩa vụ cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ và có mặt khi được Tòa án triệu tập hợp lệ. Tuy nhiên, theo Báo cáo tổng kết của Tòa án các cấp qua các năm cho thấy, nhiều trường hợp người bị kiện cung cấp chứng cứ không đầy đủ hoặc cố tình không cung cấp chứng cứ hoặc trốn tránh, không hợp tác³⁶⁶. Cụ thể, trong năm 2024 có 6.351 vụ người bị kiện cung cấp tài liệu chứng cứ, 47 vụ không cung cấp, 140 vụ chỉ cung cấp 1 phần, có 186 vụ án bị tạm đình chỉ giải quyết do đợi các cơ quan, tổ chức cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án mới giải quyết được vụ án³⁶⁷. Năm 2025, trong số 8.718 vụ án đã giải quyết có 1.023 vụ án người bị kiện chỉ cung cấp được một phần tài liệu chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án³⁶⁸.

Báo cáo Tổng hợp kết quả tổng kết việc thi hành Luật TTHC của UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cũng ghi nhận nhiều địa phương, người bị kiện là các cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước chưa thực hiện nghiêm quy định về việc cung cấp tài liệu, chứng cứ³⁶⁹. Ngoài ra, trách nhiệm tham gia phiên đối thoại, tham gia phiên tòa của người bị kiện, đặc biệt là UBND và Chủ tịch UBND mặc dù đã có chuyển biến, tuy nhiên về cơ bản vẫn còn chưa được thực hiện nghiêm túc, đầy đủ³⁷⁰. Thực trạng này đã ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện như đối thoại, hỏi tại phiên tòa.

³⁶⁵ Theo kết quả tại Phụ lục 3, thiếu kỹ năng tham gia tố tụng là một trong những trở ngại lớn của người khởi kiện khi tham gia tố tụng (64,4%).

³⁶⁶ TAND tối cao, *Báo cáo Tổng kết công tác của Tòa án các năm 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025*.

³⁶⁷ TAND tối cao (2024), *Tlđđ* (249).

³⁶⁸ TAND tối cao (2025), *Tlđđ* (250).

³⁶⁹ Bộ Tư pháp (2024), *Tlđđ* (248).

³⁷⁰ Theo Báo cáo số 24/2024/BC-BTP ngày 12/01/2024 của Bộ Tư pháp về Tổng hợp kết quả tổng kết việc thi hành Luật TTHC năm 2015 của UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, trong giai đoạn kể từ khi Luật TTHC năm 2015 ban hành đến ngày 05/10/2023, số trường hợp Chủ tịch UBND (hoặc người đại diện) không

Thứ tư, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của người tiến hành tố tụng trong giải quyết VAHC chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn

Với sự đa dạng và sự phức tạp của các quan hệ quản lý nhà nước, VAHC luôn được nhận định là loại vụ án có tính chất phức tạp cao. Theo Báo cáo Tổng kết công tác hàng năm của ngành Tòa án đều ghi nhận “*do tranh chấp phát sinh chủ yếu liên quan đến đất đai rất phức tạp*” là một trong những nguyên nhân dẫn đến hạn chế, vướng mắc trong giải quyết các VAHC³⁷¹. Điều này đòi hỏi người tiến hành tố tụng phải có trình độ chuyên môn cao. Bên cạnh đó, do đặc thù về người bị kiện trong VAHC luôn là chủ thể quản lý nhà nước, người tiến hành tố tụng cần phải có bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp vững vàng. Tuy nhiên, đội ngũ cán bộ, công chức giải quyết VAHC hiện nay chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra cả về số lượng và chất lượng.

Theo Báo cáo tổng kết công tác của Tòa án các cấp qua các năm cho thấy, số lượng biên chế chưa đáp ứng khối lượng vụ việc thụ lý ngày càng tăng với tính chất phức tạp. Một số chức danh tư pháp chưa thận trọng, chặt chẽ trong nghiên cứu, thu thập, đánh giá chứng cứ, trách nhiệm và kinh nghiệm, phương pháp công tác còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu công việc được giao³⁷². Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến án hành chính bị hủy, bị sửa hàng năm luôn chiếm tỷ lệ cao với nguyên nhân chủ quan là đa số³⁷³. Trong số đó, nhiều vụ án bị hủy, bị sửa do vi phạm pháp luật về người khởi kiện như đã được phân tích ở mục 3.2.2 của Luận án. Đặc biệt, hiện nay, việc trao thẩm quyền giải quyết sơ thẩm tất cả các khiếu kiện hành chính cho TAND khu vực đặt ra những thách thức rất lớn cho đội ngũ Thẩm phán trong giải quyết VAHC. Để có thể giải quyết kịp thời, đúng đắn các VAHC đòi hỏi các Thẩm phán không chỉ có trình độ chuyên môn vững vàng mà còn phải có kiến thức về quản lý nhà nước trong các lĩnh vực phức tạp như thuế, đất đai, sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ... Trong khi đó, Thẩm phán TAND khu vực hiện nay chủ yếu có nguồn từ Thẩm phán TAND cấp huyện trước đây với tỷ lệ giải quyết VAHC hàng năm ở các Tòa án này là không cao. Điều này có thể ảnh hưởng đến chất lượng xét xử VAHC và quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC.

Thứ năm, cơ sở vật chất và phương tiện kỹ thuật phục vụ hoạt động giải quyết VAHC chưa đáp ứng được yêu cầu

Cơ sở vật chất và phương tiện kỹ thuật hiện đại là công cụ hỗ trợ thiết yếu, giúp người khởi kiện dễ dàng tiếp cận công lý, thực thi hiệu quả các quyền, nghĩa vụ tố tụng

tham gia phiên đối thoại là 7.963/17.808 phiên đối thoại. Số vụ việc không tham gia phiên tòa là 7.815/16.080 VAHC giải quyết khiếu kiện QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND, UBND.

³⁷¹ TAND tối cao, *Báo cáo Tổng kết công tác của Tòa án từ năm 2016 - 2025*.

³⁷² TAND tối cao, *Báo cáo tổng kết công tác các năm 2022, 2023, 2024, 2025*.

³⁷³ Nội dung này được thể hiện chi tiết tại Bảng 1.5 (Phụ lục 1) của Luận án.

và giúp Tòa án giải quyết kịp thời, chính xác VAHC, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và thực thi hiệu quả chức năng kiểm soát quyền lực hành chính. Tuy nhiên hiện nay, hạ tầng kỹ thuật phục vụ hoạt động xét xử hành chính ở Việt Nam nhìn chung vẫn còn hạn chế và chưa tương xứng với yêu cầu thực tiễn, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi số và xây dựng Tòa án điện tử. Trong đó, thiết bị, máy móc tại một số đơn vị còn lạc hậu nên công tác thực hiện chuyển đổi số và xây dựng Tòa án điện tử chưa có bước đột phá³⁷⁴. Tốc độ xử lý của một số phần mềm của TAND đã đưa vào khai thác, sử dụng có tốc độ xử lý còn chậm; các phần mềm chưa liên thông, kết nối dữ liệu với nhau một cách tối ưu nên chưa thể phát huy hiệu quả một cách tốt nhất của các phần mềm mang lại. Việc bố trí kinh phí đầu tư để bảo đảm điều kiện về cơ sở vật chất, trang thiết bị, phương tiện cho việc tổ chức phiên tòa trực tuyến còn chưa đáp ứng yêu cầu, nhất là kinh phí đầu tư cho hệ thống công nghệ thông tin, hệ thống đường truyền, hệ thống thiết bị ghi hình có âm thanh³⁷⁵. Ngoài ra, sau sắp xếp, tinh gọn bộ máy, cơ sở vật chất có xáo trộn, chưa ổn định ngay được³⁷⁶. Thực trạng này đã ảnh hưởng nhất định đến thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC ở Việt Nam.

Thứ sáu, hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện còn chưa hiệu quả

Hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với người khởi kiện trong TTHC. Tuy nhiên, hoạt động này hiện nay chưa đáp ứng được nhu cầu bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện khi tham gia TTHC.

Theo Báo cáo tổng kết thi hành Luật Luật sư, tính đến năm 2023, tổng số luật sư trên cả nước là 18.200 người, tuy nhiên, tỷ lệ luật sư hiện có so với dân số Việt Nam còn thấp, sự phân bố luật sư không đồng đều, tập trung chủ yếu ở các thành phố lớn như Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh, trong khi đó, một số địa phương có số lượng luật sư thấp, dưới 20 luật sư³⁷⁷. Thực trạng này đã trực tiếp ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận sự bảo vệ pháp lý từ luật sư, dẫn đến quyền lợi của người khởi kiện không được bảo đảm một cách hiệu quả. Bên cạnh đó, trong TTHC, do người bị kiện chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương nên nhiều luật sư còn có tâm lý ngại va chạm với cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Theo kết quả điều tra xã hội học tại Phụ lục 3 của Luận án, 45,1% người bảo vệ quyền có tâm lý ngại va chạm với cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Vai trò tranh tụng của luật sư trong các VAHC ít nhiều bị ảnh hưởng, đặc biệt là đối với các luật sư và tổ chức hành nghề có trụ

³⁷⁴ TAND tối cao, *Báo cáo Tổng kết công tác của Tòa án các năm 2022, 2023, 2024*.

³⁷⁵ TAND tối cao (2023), *Tlđđ* (243).

³⁷⁶ TAND tối cao (2025), *Tlđđ* (250).

³⁷⁷ Bộ Tư pháp (2024), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật Luật sư*.

sở tại cùng địa phương với cơ quan hành chính đang bị kiện³⁷⁸. Ngoài ra, chất lượng trợ giúp viên pháp lý chưa đáp ứng được yêu cầu. Một số trợ giúp viên pháp lý chưa được đào tạo đầy đủ về chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ, đồng thời công tác giám sát, kiểm tra hoạt động trợ giúp pháp lý còn chưa chặt chẽ, dẫn đến chất lượng trợ giúp chưa đồng đều³⁷⁹. Một số cơ quan tiến hành tố tụng tại một số địa phương chưa quan tâm đầy đủ và chưa phối hợp tốt trong hoạt động tố tụng; chưa thực hiện nghiêm túc trách nhiệm trong việc giải thích, hướng dẫn về quyền được trợ giúp pháp lý³⁸⁰.

Như vậy, những tồn tại, hạn chế trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện xuất phát từ những nguyên nhân khách quan và cả những nguyên nhân chủ quan. Việc nhận dạng một cách hệ thống, toàn diện những nguyên nhân này là tiền đề để đưa ra các giải pháp thiết thực hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam.

Kết luận Chương 3

Là một bộ phận quan trọng của pháp luật TTHC Việt Nam, pháp luật về người khởi kiện đóng vai trò then chốt trong công cuộc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam. Bên cạnh những kết quả đạt được, thực trạng quy định pháp luật về người khởi kiện vẫn còn tồn tại những thiếu sót, chưa bắt kịp xu thế tiến bộ chung của thế giới. Trong đó, phạm vi và căn cứ xác định người khởi kiện còn hẹp, thiếu cụ thể. Quy định năng lực chủ thể của người khởi kiện chưa hoàn thiện, hạn chế khả năng tham gia tố tụng độc lập của người khởi kiện trong TTHC. Quy định quyền và nghĩa vụ thiếu hợp lý, chưa bảo đảm sự công bằng về khả năng thực hiện giữa người khởi kiện và người bị kiện, nhiều quy định thiếu tường minh gây khó khăn trong việc áp dụng và một số quyền tố tụng thiết yếu chưa được ghi nhận. Hệ thống các biện pháp pháp lý bảo đảm thực thi quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện còn thiếu hiệu quả. Quy định kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện vẫn còn những khoảng trống pháp lý đáng kể.

Ngoài ra, thực tiễn thực hiện các quy định về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam vẫn còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập cần được hoàn thiện. Người khởi kiện vẫn gặp nhiều rào cản thực tế khi tham gia tố tụng. Không ít trường hợp chủ thể có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các hoạt động hành chính nhà nước nhưng không được xác định là người khởi kiện. Việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ tố tụng của người

³⁷⁸ Lê Hồng Hiến (2021), “Những khó khăn, hạn chế của Luật sư khi tham gia các VAHC, Tạp chí điện tử Luật sư Việt Nam”, <https://lsvn.vn/nhung-kho-khan-han-che-cua-luat-su-khi-tham-gia-cac-vu-an-to-tung-hanh-chinh-a85650.html>, truy cập ngày 19/4/2025.

³⁷⁹ Cục Trợ giúp pháp lý (2020), *Kết quả bước đầu thực hiện Đề án đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015-2025*,

<https://danchuphapluat.vn/ket-qua-buoc-dau-thuc-hien-de-an-doi-moi-cong-tac-tro-giup-phap-ly-giai-doan-2015-2025>, truy cập ngày 14/9/2025.

³⁸⁰ Bộ Tư pháp (2022), *Báo cáo số 90/2022/BC-CTGPL ngày 01/30/2022 về tổng kết công tác trợ giúp pháp lý năm 2021 và nhiệm vụ, giải pháp năm 2022*.

khởi kiện gặp nhiều khó khăn. Mặt khác, việc bảo đảm thực thi các quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện còn nhiều hạn chế, đặc biệt trong việc thực hiện các quyền quyết định và tự định đoạt; cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh; tiếp cận tài liệu, chứng cứ; đối thoại; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Còn tồn tại trường hợp việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện chưa được thực hiện chính xác, kịp thời, đúng pháp luật.

Nguyên nhân của những tồn tại, bất cập trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện bắt nguồn từ sự hạn chế trong chính các quy định pháp luật về người khởi kiện cũng như hiểu biết, ý thức pháp luật, tinh thần trách nhiệm của các chủ thể tham gia tố tụng còn hạn chế và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ tiến hành tố tụng chưa đồng đều. Ngoài ra, hạ tầng kỹ thuật phục vụ hoạt động xét xử hành chính và hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện chưa đáp ứng được yêu cầu. Do đó, việc nghiên cứu và đề xuất các giải pháp hoàn thiện những nội dung này là yêu cầu cấp thiết nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, góp phần nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam.

CHƯƠNG 4

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ BẢO ĐẢM THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHỞI KIỆN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam

Xuất phát từ thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện, hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam là yêu cầu mang tính khách quan và tất yếu. Để có định hướng phù hợp, chính xác, khả thi cho việc hoàn thiện, quá trình này cần được thực hiện trên cơ sở các quan điểm nền tảng sau đây:

4.1.1. Đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở Việt Nam

Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước là định hướng chiến lược mang tính nhất quán và xuyên suốt trong đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước³⁸¹. Pháp luật về người khởi kiện trong TTHC vừa là công cụ trực tiếp bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân khi bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước, vừa là phương thức để Nhân dân tham gia kiểm soát quyền lực hành chính, khởi động cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp. Vì thế, việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC phải đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước.

Hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trước hết phải hướng đến bảo đảm và phục vụ quyền, lợi ích hợp pháp của Nhân dân; tạo điều kiện thuận lợi để Nhân dân thực hiện quyền yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ngoài ra, người khởi kiện cần được nhìn nhận không chỉ là đơn thuần là một bên tranh chấp trong VAHC mà là chủ thể thực thi quyền làm chủ. Bên cạnh đó, việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện phải đáp

³⁸¹ Văn kiện Đại hội XIII của Đảng khẳng định nhiệm vụ “tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân”, đồng thời nhấn mạnh quan điểm “Nhân dân là trung tâm, là chủ thể của công cuộc đổi mới, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc” và “kiểm soát chặt chẽ quyền lực bằng cơ chế”, “ràng buộc quyền lực bằng trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương”. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 9/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn mới cụ thể hóa yêu cầu này, đặt ra nhiệm vụ hoàn thiện hệ thống pháp luật, nhất là pháp luật về quyền con người, quyền công dân, kèm theo cơ chế kiểm soát chặt chẽ quyền lực nhà nước. Văn kiện Đại hội XIV của Đảng tiếp tục khẳng định việc quán triệt sâu sắc, thực hiện hiệu quả quan điểm quan điểm “Dân là gốc”, “Dân là trung tâm” và tăng cường kiểm soát quyền lực.

ứng yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp. Theo định hướng này, pháp luật TTHC phải bảo đảm quyền khởi kiện VAHC, tạo điều kiện cho cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia tố tụng để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các hoạt động hành chính nhà nước, chú trọng việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhóm dễ bị tổn thương trong xã hội. Ngoài ra, để góp phần hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, cần mở rộng phạm vi chủ thể được xác định là người khởi kiện trong TTHC, ghi nhận quyền khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ lợi ích công. Bên cạnh đó, cần bảo đảm sự bình đẳng, công bằng và tạo điều kiện thuận lợi cho người khởi kiện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong TTHC. Mặt khác, cần có cơ chế phù hợp, hiệu quả bảo đảm mọi hoạt động của các chủ thể trong TTHC phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, đặc biệt là trong việc bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Song song đó, cần nâng cao trình độ chuyên môn, bản lĩnh nghề nghiệp, tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức tư pháp trong giải quyết VAHC.

4.1.2. Đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, trọng tâm là nâng cao chất lượng tranh tụng, tính chuyên nghiệp, hiện đại trong giải quyết vụ án hành chính

Trong bối cảnh xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cải cách tư pháp được xác định là một trong những khâu đột phá của đổi mới hệ thống chính trị³⁸². Trọng tâm của cải cách tư pháp hiện nay là nâng cao chất lượng tranh tụng, xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng và minh bạch. Vì thế, việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC phải đáp ứng mục tiêu cốt lõi của cải cách tư pháp với trọng tâm là nâng cao chất lượng tranh tụng, tính chuyên nghiệp và hiện đại trong giải quyết VAHC.

Thứ nhất, nâng cao chất lượng tranh tụng trong giải quyết VAHC

Trong TTHC, người khởi kiện là chủ thể yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước. Tuy nhiên, quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện chỉ được bảo đảm một cách thực chất trong môi trường tố tụng tranh tụng. Đó là nơi người khởi kiện có điều kiện bình đẳng với người bị kiện là chủ thể quản lý trong việc thu thập, giao nộp, cung cấp, tài liệu, chứng cứ, trình bày, đối đáp, phát biểu quan điểm, lập luận về đánh giá chứng cứ và pháp luật áp dụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Chất lượng tranh tụng trong TTHC quyết định hiệu quả bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện,

³⁸² Theo 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”, Nghị quyết số 49- NQ/TW ngày 02/6/2005 của Bộ Chính trị về “Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020”, Hiến pháp năm 2013, Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng (năm 2021), Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Hội nghị lần thứ sáu về “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”, Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”.

tính đúng đắn trong phán quyết của Tòa án và hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp. Tuy nhiên, trong TTHC, người khởi kiện thường yếu thế hơn so với người bị kiện về thông tin, tài liệu, nguồn lực và khả năng bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp. Vì thế, muốn tranh tụng có chất lượng, pháp luật phải tạo ra sự cân bằng về vị thế tố tụng giữa người khởi kiện với người bị kiện. Trong đó, pháp luật TTHC phải có các quy định tạo điều kiện cho người khởi kiện thực hiện quyền thu thập tài liệu, chứng cứ được hiệu quả, bảo đảm quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ, đồng thời cần xác định lại nghĩa vụ chứng minh trong TTHC, thiết lập cơ chế xử lý khi người bị kiện không cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ, đúng thời hạn tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án. Ngoài ra, phải có các cơ chế bảo đảm quyền tham gia phiên tòa, phiên họp, tạo điều kiện cho người khởi kiện thực hiện quyền trình bày, đối đáp, phát biểu quan điểm, lập luận về đánh giá chứng cứ và pháp luật áp dụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Bên cạnh đó, để bảo đảm tranh tụng công bằng đòi hỏi phải thiết lập một cơ chế hữu hiệu giúp người khởi kiện có sự hiểu biết pháp luật nhất định và dễ dàng tiếp cận sự hỗ trợ pháp lý cần thiết. Đối với các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương, cơ chế trợ giúp pháp lý trong TTHC cần được ưu tiên bảo đảm.

Thứ hai, nâng cao tính chuyên nghiệp, hiện đại trong giải quyết VAHC

Xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại là một trong những yêu cầu cấp bách của cải cách tư pháp, đặc biệt trong bối cảnh sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Trong TTHC, tính chuyên nghiệp và mức độ hiện đại có ý nghĩa quyết định đối với việc bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và là điều kiện về thể chế để các quy định về người khởi kiện được bảo đảm thực hiện. Trong đó, nền TTHC chuyên nghiệp, hiện đại là nền tố tụng được vận hành bởi đội ngũ chuyên nghiệp và được hỗ trợ mạnh mẽ bởi công nghệ, nhằm bảo đảm tốt nhất quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự và bảo đảm công lý. Vì thế, cần hoàn thiện tiêu chuẩn, chế độ tuyển chọn, bổ nhiệm, đánh giá Thẩm phán hành chính theo hướng đề cao trình độ chuyên môn, đạo đức nghề nghiệp và bản lĩnh chính trị trong xét xử. Ngoài ra, cần ứng dụng công nghệ thông tin, đẩy mạnh xây dựng mô hình Tòa án điện tử, qua đó, tạo ra môi trường tố tụng thuận lợi, minh bạch, dễ tiếp cận cho người khởi kiện.

4.1.3. Bảo đảm sự công bằng về khả năng thực hiện quyền và nghĩa vụ giữa người khởi kiện với người bị kiện trong tố tụng hành chính và trên cơ sở tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của quốc tế

Bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong TTHC là nguyên tắc quan trọng của pháp luật TTHC Việt Nam³⁸³. Khi tham gia TTHC, người khởi kiện bình đẳng với người bị kiện về các quyền và nghĩa vụ. Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết VAHC cho thấy, có sự

³⁸³ Theo quy định tại Điều 17 Luật TTHC.

chênh lệch đáng kể về thông tin, nguồn lực, khả năng tiếp cận tài liệu, chứng cứ và hiểu biết pháp luật giữa người khởi kiện và người bị kiện dẫn đến điều kiện thực tế để các bên thực hiện quyền và nghĩa vụ tố tụng là không ngang bằng nhau. Vì vậy, để có thể bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người kiện, việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC phải hướng đến sự công bằng về khả năng thực hiện quyền và nghĩa vụ giữa người khởi kiện với người bị kiện. Theo đó, pháp luật TTHC cần chuyển hóa một phần nghĩa vụ chứng minh, tăng cường nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ cho người bị kiện nhằm bảo đảm sự công bằng trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ chứng minh trong TTHC. Ngoài ra, cần mở rộng và đa dạng hóa hình thức trợ giúp pháp lý và hỗ trợ tố tụng cho người khởi kiện, đồng thời minh bạch hóa thủ tục tư pháp hành chính nhằm nâng cao khả năng sử dụng các quyền tố tụng đã được pháp luật quy định. Song song đó, cần chú trọng vai trò chủ động của Tòa án trong việc bảo đảm cho người khởi kiện thực hiện thuận lợi, hiệu quả các quyền và nghĩa vụ của mình.

Ngoài ra, so với nhiều quốc gia trên thế giới, nền tài phán hành chính Việt Nam vẫn còn tương đối non trẻ và hệ thống pháp luật TTHC còn đang trong quá trình hoàn thiện để phù hợp với thực tiễn phát triển của đất nước và xu hướng chung của thế giới. Vì thế, việc hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện cần được tham khảo, tiếp thu có chọn lọc từ kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới. Bởi lẽ, nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm từ các quốc gia có nền tài phán hành chính phát triển giúp pháp luật TTHC Việt Nam tiếp cận với các quy định tiên bộ, đã được minh chứng về tính hiệu quả trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện ở các quốc gia trên thế giới. Ngoài ra, trong bối cảnh toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, việc pháp luật quốc gia nói chung và pháp luật TTHC nói riêng có sự tương thích nhất định với các chuẩn mực quốc tế là cần thiết. Điều này không chỉ góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam, tạo điều kiện thuận lợi cho việc giải quyết các tranh chấp có yếu tố nước ngoài mà còn thúc đẩy sự phát triển pháp luật Việt Nam theo hướng hiện đại và hội nhập quốc tế. Tuy nhiên, để đảm bảo tính khả thi và hiệu quả trong thực tiễn thực hiện, quá trình tham khảo, tiếp thu từ kinh nghiệm thế giới phải có sự chọn lọc và phù hợp với thể chế chính trị, trình độ phát triển kinh tế - xã hội, truyền thống văn hóa pháp lý của Việt Nam.

4.1.4. Bảo đảm sự hài hòa giữa quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện với lợi ích Nhà nước và tính ổn định, thông suốt, hiệu lực của nền hành chính quốc gia

Việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC là yêu cầu tất yếu, tuy nhiên, quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện phải được đặt trong mối tương quan, hài hòa với lợi ích Nhà nước và tính ổn định, thông suốt, hiệu lực của nền hành chính quốc gia.

Hành chính nhà nước là hoạt động thường xuyên, liên tục, thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của Nhà nước, duy trì và bảo vệ trật tự quản lý, phục vụ lợi ích chung của xã hội. Khởi kiện VAHC là công cụ pháp lý để người khởi kiện tự bảo vệ mình khi bị xâm phạm từ các hoạt động hành chính nhà nước, đồng thời tạo ra cơ chế kiểm soát của tư pháp đối với hoạt động hành chính nhà nước. Vì thế, nếu giới hạn phạm vi chủ thể được xác định là người khởi kiện và không bảo đảm hiệu quả tham gia tố tụng của người khởi kiện sẽ hạn chế quyền tiếp cận công lý của công dân, tạo điều kiện cho sự lạm quyền, thiếu minh bạch trong quản lý nhà nước và không phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, nếu quy định về người khởi kiện quá rộng, thiếu sự kiểm soát, có thể dẫn đến tình trạng lạm dụng quyền khởi kiện ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả quản lý, gây tổn kém nguồn lực xã hội. Vì thế, hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện một mặt phải bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, mặt khác phải có cơ chế ngăn ngừa hành vi lợi dụng việc tham gia tố tụng để cản trở hoạt động quản lý nhà nước, ảnh hưởng trật tự, an toàn xã hội và chất lượng, hiệu quả giải quyết VAHC.

4.1.5. Bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật về người khởi kiện

Là thành tố quan trọng trong hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật TTHC nói riêng, việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện cần hướng đến tính hệ thống, đồng bộ trong nội tại của các quy định pháp luật về người khởi kiện, đồng thời đảm bảo sự tương thích với toàn bộ hệ thống pháp luật.

Hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trước hết phải bảo đảm tính nhất quán trong các quy định nền tảng bao gồm: xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể, quyền và nghĩa vụ, kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Các quy định này phải đảm bảo phù hợp với thẩm quyền xét xử hành chính của TAND, đảm bảo sự đối ứng tương xứng giữa quyền, nghĩa vụ của người khởi kiện với trách nhiệm của các chủ thể khác trong VAHC và đồng bộ với các nguyên tắc chung của pháp luật TTHC. Mặt khác, là một bộ phận có mối liên hệ chặt chẽ, hữu cơ với toàn bộ hệ thống pháp luật, việc hoàn thiện và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện cần phải đặt trong mối quan hệ thống nhất, không tách rời với toàn bộ hệ thống pháp luật. Theo đó, các quy định về người khởi kiện phải đảm bảo tính tương thích và đồng bộ với các lĩnh vực pháp luật khác như xử lý vi phạm hành chính, khiếu nại, trợ giúp pháp lý, dân sự,... Sự thống nhất, toàn diện này là nền tảng quan trọng bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, góp phần nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam.

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

4.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

4.2.1.1. Hoàn thiện quy định về xác định người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Thứ nhất, hoàn thiện quy định về thành phần người khởi kiện trong TTHC

Hiện nay, sự đa dạng hóa chủ thể khởi kiện trong TTHC là một xu hướng hợp lý, song vẫn tồn tại sự không tương đồng nhất định về thành phần trong quan hệ pháp luật nội dung và quan hệ pháp luật tố tụng. Trong đó, các thực thể như hộ gia đình, tổ hợp tác, cộng đồng dân cư tuy có thể là chủ thể tham gia trong quan hệ pháp luật hành chính nhưng chưa được quy định rõ ràng về tư cách khởi kiện trong TTHC. Mặc dù khoản 11 Điều 3 Luật TTHC quy định với thành phần khá rộng, nhưng việc thiếu vắng hướng dẫn cụ thể cho các chủ thể đặc thù này đã gây ra sự lúng túng và thiếu thống nhất trong thực tiễn thực hiện. Vì thế, để bảo đảm tính chính xác trong việc xác định người khởi kiện, TAND tối cao cần hướng dẫn cụ thể về quyền khởi kiện và tư cách người khởi kiện đối với các trường hợp này. Trong đó, thành viên của hộ gia đình, tổ hợp tác, cộng đồng dân cư có quyền khởi kiện VAHC để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho hộ gia đình, tổ hợp tác, cộng đồng dân cư. Cụ thể như sau: “*Thành viên của hộ gia đình, tổ hợp tác, cộng đồng dân cư có quyền khởi kiện VAHC để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của hộ gia đình, tổ hợp tác hoặc cộng đồng dân cư. Người khởi kiện trong VAHC là thành viên khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết VAHC. Các thành viên có thể ủy quyền cho một thành viên thực hiện việc khởi kiện VAHC. Trong trường hợp chỉ có một hoặc một số thành viên khởi kiện VAHC, Tòa án phải đưa các thành viên còn lại tham gia tố tụng với tư cách người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan*”. Ngoài ra, khoản 3 Điều 60 của Luật TTHC cần sửa đổi như sau: “**Thành viên của hộ gia đình, tổ hợp tác, cộng đồng dân cư** tham gia TTHC hoặc ủy quyền cho một thành viên hoặc người khác làm đại diện tham gia TTHC”.

Thứ hai, bổ sung điều kiện “có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong quy định về người khởi kiện và ghi nhận cụ thể căn cứ xác định

Quy định tại khoản 8 Điều 3 của Luật TTHC về người khởi kiện là cơ sở để Tòa án xác định người khởi kiện trong VAHC, tuy nhiên, quy định này chưa thể hiện đầy đủ các dấu hiệu của người khởi kiện. Trong đó, yêu cầu tiên quyết đặt ra là cơ quan, tổ chức, cá nhân phải “có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” từ đối tượng khởi kiện VAHC nhưng điều kiện này không được Luật TTHC ghi nhận. Đây là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến những sai sót, khó khăn cho Tòa án khi xác định người khởi kiện. Theo kết quả phỏng vấn chuyên gia thể hiện tại Phụ lục 4 của Luận án, các

chuyên gia đều nhận định đây là một trong những hạn chế cần được khắc phục trong quy định hiện hành về người khởi kiện. Nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và bảo đảm tính thống nhất, chính xác trong việc xác định người khởi kiện, Luật TTHC cần bổ sung điều kiện có “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong quy định về người khởi kiện tại khoản 8 Điều 3.

Ngoài ra, quy định pháp luật hiện hành về căn cứ xác định “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” còn mang tính gián tiếp và chưa toàn diện. Điều này dẫn đến thực trạng thiếu nhất quán trong việc xác định người khởi kiện. Trên thế giới, điều kiện “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” cũng được xem là một trong những vấn đề phức tạp và rắc rối nhất của xem tư pháp (Judicial review)³⁸⁴. Để giải quyết vấn đề này, các quốc gia đã xây dựng những tiêu chí hoặc nguyên tắc để nhận dạng “người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm”. Trong đó, mối quan hệ nhân quả giữa đối tượng khởi kiện VAHC với quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện là nguyên tắc được đa số các quốc gia áp dụng. Mối quan hệ này có thể trực tiếp hoặc gián tiếp tùy thuộc vào quan điểm ở từng quốc gia. Chẳng hạn, theo Điều 2 Đạo luật Hành chính công của Na Uy, người khởi kiện theo quy định của Đạo luật Hành chính công là người mà bị QĐHC áp dụng trực tiếp hoặc vụ việc liên quan trực tiếp đến. Ở Hà Lan, quyền khởi kiện chỉ giới hạn bởi các bên có lợi ích (Interest party). Theo quy định tại Điều 1: 2 của Đạo luật Luật Hành chính Tổng quát của Hà Lan, người khởi kiện là bên có lợi ích là một người có lợi ích bị ảnh hưởng trực tiếp bởi một quyết định. Bên có lợi ích phải chứng minh lợi ích của chính mình, mang tính cá nhân và mối liên hệ nhân quả giữa quyết định và lợi ích bị vi phạm phải đủ trực tiếp. Ở Pháp, người được xác định là có lợi ích khởi kiện chỉ cần đáp ứng hai điều kiện là lợi ích đó phải hợp pháp và có mối liên hệ giữa QĐHC và lợi ích bị xâm hại³⁸⁵. Từ kinh nghiệm quốc tế về tư cách khởi kiện, pháp luật TTHC Việt Nam cần luật hóa nguyên tắc quan hệ nhân quả trực tiếp giữa đối tượng khởi kiện VAHC và quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm. Đây sẽ là công cụ pháp lý quan trọng để phân định chủ thể có quyền khởi kiện, đảm bảo tính thống nhất, hiệu quả trong việc xác định người khởi kiện và quyền tiếp cận công lý trong TTHC ở Việt Nam. Theo đó, Luật TTHC cần bổ sung quy định giải thích với nội dung như sau: “*Người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm là cơ quan, tổ chức, cá nhân mà đối tượng khởi kiện trong VAHC làm phát sinh, thay đổi, hạn chế hoặc chấm dứt quyền, nghĩa vụ, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân đó*”.

Thứ ba, ghi nhận đầy đủ và mở rộng phạm vi chủ thể có hành vi khởi kiện VAHC

Một là, chủ thể chỉ được xác lập tư cách người khởi kiện khi có hành vi khởi kiện VAHC trên thực tế. Hành vi này có thể do chính người có quyền khởi kiện thực hiện

³⁸⁴ Diane Longley, Rhoda James (1999), *Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, Great Britain, p. 109.

³⁸⁵ Nguyễn Hoàng Anh (2013), *Tlđđ* (31), tr. 11.

hoặc được thực hiện thông qua người đại diện theo pháp luật. Tuy nhiên, khoản 8 Điều 3 Luật TTHC hiện hành chưa quy định trường hợp khởi kiện thông qua người đại diện theo pháp luật. Bên cạnh đó, trong khi pháp luật khiếu nại đã cho phép cơ chế ủy quyền khiếu nại và đây cũng là thông lệ phổ biến tại nhiều quốc gia, thế nhưng, pháp luật TTHC Việt Nam vẫn chưa thừa nhận việc ủy quyền khởi kiện. Sự bất cập này vô hình trung đã tạo ra rào cản đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện quyền khởi kiện VAHC. Để tháo gỡ vướng mắc và mở rộng quyền tiếp cận công lý cho các chủ thể bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước, Luật TTHC cần được sửa đổi theo hướng cho phép cá nhân có năng lực hành vi TTHC đầy đủ được quyền ủy quyền cho người khác thực hiện việc khởi kiện VAHC.

Hai là, trong TTHC, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương là nội dung đã được ghi nhận từ Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC năm 1996 (sửa đổi, bổ sung năm 1998, 2006)³⁸⁶. Mặc dù thẩm quyền, thủ tục có sự thay đổi qua từng thời kỳ³⁸⁷, song bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm chủ thể này khi bị xâm phạm từ QĐHC, HVHC luôn là một trong những nhiệm vụ quan trọng của pháp luật TTHC. Tuy nhiên hiện nay, phạm vi đối tượng được bảo vệ còn tương đối hẹp và cơ chế bảo vệ chưa thật sự hiệu quả. Do đó, pháp luật TTHC cần mở rộng đối tượng được bảo vệ là nhóm dễ bị tổn thương trên cơ sở quy định tại khoản 1 Điều 3 Nghị quyết số 205/2025/QH15 ngày 24/6/2025 về việc thí điểm VKSND khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền dân sự của các chủ thể là nhóm dễ bị tổn thương hoặc bảo vệ lợi ích công, bao gồm trẻ em, người cao tuổi, người khuyết tật, phụ nữ đang mang thai hoặc đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi, người dân tộc thiểu số cư trú tại vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo quy định của pháp luật, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi và người mất năng lực hành vi dân sự theo quy định của pháp luật³⁸⁸. Ngoài ra, để nâng cao hiệu quả bảo vệ, pháp luật TTHC cần quy định cụ thể chủ thể thực hiện việc khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ, quyền và lợi ích hợp pháp của nhóm dễ bị tổn thương mà không có người khởi kiện.

Trên thế giới, quyền khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ cho những người dễ bị tổn thương có thể thuộc về hai nhóm chủ thể là cơ quan thực hành quyền công tố³⁸⁹ hoặc

³⁸⁶ Theo quy định tại Điều 18 Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC, trong quá trình giải quyết VAHC, Viện kiểm sát có quyền tham gia tố tụng từ bất cứ giai đoạn nào khi xét thấy cần thiết. Đối với các QĐHC, HVHC liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần, nếu không có ai khởi kiện, thì Viện kiểm sát có quyền khởi tố VAHC và có trách nhiệm cung cấp chứng cứ.

³⁸⁷ Theo quy định tại khoản 3 Điều 23 Luật TTHC năm 2010 và khoản 3 Điều 25 Luật TTHC năm 2015, đối với QĐHC, HVHC liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi, nếu họ không có người khởi kiện thì Viện kiểm sát kiến nghị UBND cấp xã nơi người đó cư trú cử người giám hộ đứng ra khởi kiện VAHC để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người đó.

³⁸⁸ Theo quy định tại khoản 1 Điều 3 Nghị quyết số 205/2025/QH15 ngày 24/6/2025 về việc thí điểm VKSND khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền dân sự của các chủ thể là nhóm dễ bị tổn thương hoặc bảo vệ lợi ích công.

³⁸⁹ Theo khoản 1 Điều 39 và khoản 1 Điều 40 Bộ luật TTHC của Nga, Công tố viên có thể nộp đơn yêu cầu bảo vệ quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân là chủ thể của quan hệ pháp luật hành chính và các quan hệ pháp

các tổ chức xã hội³⁹⁰. Trong đó, các tổ chức xã hội là tổ chức được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật, có cơ cấu tổ chức chặt chẽ nên sẽ có sự xem xét cẩn trọng và chịu trách nhiệm về yêu cầu khởi kiện của mình. Điều này vừa bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương, đồng thời hạn chế sự tùy tiện, tràn lan trong việc khởi kiện. Vì thế, việc khởi kiện cần ghi nhận cho các tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội như Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội Bảo vệ quyền trẻ em Việt Nam, Hội Người cao tuổi Việt Nam, Hội Bảo vệ người khuyết tật và trẻ em mồ côi Việt Nam... Các tổ chức này có quyền khởi kiện VAHC trong trường hợp có các QĐHC, HVHC xâm phạm đến nhóm dễ bị tổn thương thuộc thẩm quyền của tổ chức mình mà không có người khởi kiện. Bên cạnh đó, với 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*”³⁹¹, việc khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của nhóm dễ bị tổn thương cần được trao cho VKSND. Cơ chế này không chỉ tương thích với chức năng Hiến định của VKSND mà còn là sự kế thừa và phát triển từ quyền kiến nghị UBND cấp xã cử người giám hộ khởi kiện VAHC được quy định tại khoản 3 Điều 25 của Luật TTHC đồng thời phù hợp với yêu cầu từ thực tiễn đặt ra³⁹². Ngoài ra, nghiên cứu xây dựng cơ chế khởi kiện VAHC bảo vệ quyền dân sự của các chủ thể là nhóm dễ bị tổn thương là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của VKSND được xác định trong Chỉ thị số 06-CT/TW ngày 06/6/2026 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm sát nhân dân³⁹³. Do đó, khoản 3 Điều 25 của Luật TTHC cần sửa đổi, bổ sung như sau: “*VKSND có quyền khởi kiện VAHC để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương mà không có người khởi kiện*”. Ngoài ra, để vừa tăng cường bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương, vừa bảo đảm nguyên tắc tôn trọng quyền tự định đoạt của người khởi kiện, Luật TTHC cần quy định cụ thể điều kiện VKSND thực hiện việc khởi kiện. Theo đó, Viện kiểm sát có quyền khởi kiện VAHC khi phát hiện các QĐHC, HVHC xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của nhóm dễ bị tổn thương và đã thông báo đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện VAHC theo quy định của pháp luật nhưng không có người khởi kiện.

luật công khác nếu công dân không đủ sức khỏe, điều kiện về độ tuổi, không đủ năng lực pháp luật để nộp đơn hoặc vì những lý do chính đáng khác. Các cơ quan nhà nước, quan chức, Cao ủy Nhân quyền Liên bang Nga, Ủy viên nhân quyền tại một tổ chức hợp thành của Liên bang Nga có thể nộp đơn ra tòa án bảo vệ quyền, tự do và lợi ích hợp pháp của công dân.

³⁹⁰ Chẳng hạn, quy định tại Điều 17 Bộ luật TTTAHC của Hungary, người khởi kiện trong có thể là tổ chức phi Chính phủ đã thực hiện hoạt động đã đăng ký của mình để bảo vệ quyền cơ bản hoặc thực thi lợi ích công cộng.

³⁹¹ Theo khoản 3 Điều 107 Hiến pháp năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

³⁹² Thông qua kết quả phỏng vấn chuyên gia được thể hiện tại Phụ lục 4 cho thấy, đây cũng là quan điểm được tất cả các chuyên gia đồng tình.

³⁹³ Nội dung này được thể hiện tại mục 3 Chỉ thị số 06-CT/TW ngày 06/6/2026 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm sát nhân dân.

Thứ tư, bổ sung quy định quyền khởi kiện và người khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ lợi ích công

Hoạt động quản lý nhà nước không chỉ tác động đến quyền và lợi ích của những chủ thể xác định mà còn ảnh hưởng đến lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước. Quyền khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ lợi ích công được các học giả trên thế giới nhận định có vai trò đặc biệt quan trọng và là xu thế tất yếu³⁹⁴. Với đối tượng, phạm vi tác động rộng lớn và mức độ thiệt hại nghiêm trọng, bảo vệ lợi ích công là một trong những chức năng quan trọng của TTHC ở các quốc gia bên cạnh bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị xâm phạm trực tiếp. Đặc biệt, Đức và Trung Quốc là hai quốc gia điển hình cho mô hình tổ tụng chủ quan, lấy lý thuyết “xâm phạm quyền” làm nền tảng, nhưng dần có sự mở rộng về phạm vi chủ thể có quyền khởi kiện VAHC đối với lợi ích công³⁹⁵. Ở Việt Nam, quyền khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ lợi ích công cộng đã được pháp luật tổ tụng dân sự ghi nhận³⁹⁶ và ngày càng được quan tâm, tăng cường³⁹⁷. Trong TTHC, thực tiễn phát sinh nhiều hoạt động hành chính nhà nước xâm phạm đến lợi ích chung nhưng thiếu cơ chế bảo vệ³⁹⁸. Đặc biệt, cùng với khởi kiện VAHC bảo vệ quyền dân sự của các chủ thể là nhóm dễ bị tổn thương, nghiên cứu xây dựng cơ chế khởi kiện VAHC bảo vệ lợi ích công là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của VKSND được đề ra trong Chỉ thị số 06-CT/TW ngày 06/6/2026 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm sát nhân dân.

³⁹⁴ Jiang Bixin (2014), *Tlđd* (70), p. 20.

³⁹⁵ Ở Đức, theo quy định tại Điều 64 của Luật về Bảo vệ thiên nhiên và cảnh quan (sửa đổi, bổ sung năm 2002), Tổ chức bảo vệ thiên nhiên có quyền khởi kiện theo quy định của Bộ luật TTTAHC nếu khẳng định rằng quyết định vi phạm quy định pháp luật bảo vệ thiên nhiên, bị ảnh hưởng đến lĩnh vực hoạt động và nhiệm vụ theo điều lệ của mình, trong phạm vi được công nhận và được ủy quyền tham gia. Ở Trung Quốc, theo quy định tại Điều 25 của Luật Kiến tụng hành chính của Trung Quốc, VKSND, trong quá trình thực hiện chức năng phát hiện các cơ quan hành chính có trách nhiệm giám sát, quản lý trong các lĩnh vực như bảo vệ môi trường sinh thái, tài nguyên, an toàn thực phẩm, thuốc, bảo vệ tài sản nhà nước, chuyển quyền sử dụng đất thuộc sở hữu nhà nước đã thực hiện trái pháp luật hoặc không thực hiện, ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, lợi ích xã hội sẽ đề kiến nghị và đơn đốc cơ quan hành chính thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Trường hợp cơ quan hành chính không thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật thì Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện ra TAND theo quy định của pháp luật.

³⁹⁶ Theo quy định tại Điều 162 Bộ luật Tổ tụng dân sự năm 2011, khoản 4 Điều 187 Bộ luật Tổ tụng dân sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2024, 2025).

³⁹⁷ Theo Mục 7, phần IV của Nghị quyết số 27- NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới, nghiên cứu hoàn thiện quy định pháp luật về khởi kiện vụ án dân sự trong trường hợp chủ thể các quyền dân sự là nhóm dễ bị tổn thương hoặc trường hợp liên quan đến lợi ích công nhưng không có người đứng ra khởi kiện là một trong những nhiệm vụ và giải pháp về xây dựng nền tư pháp chuyên nghiệp, hiện đại, công bằng, nghiêm minh, liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân.

³⁹⁸ Chẳng hạn như trong vụ việc ông C khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy GCNQSDĐ đất cấp cho anh T vì cho rằng có một phần đất thuộc đường thoát nước công cộng. Tòa án sơ thẩm và phúc thẩm đều nhận định: Ông C không có quyền khởi kiện yêu cầu hủy giấy CNQSDĐ nêu trên (*Quyết định số 527/2022/QĐ-PT ngày 20/7/2022 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*). Hoặc trong vụ việc bà Y khởi kiện yêu cầu TAND Thành phố Hồ Chí Minh hủy Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp của Công ty G với lý do Công ty G thải ra hóa chất gây ô nhiễm, ồn ào, ô nhiễm môi trường, xâm phạm đến sức khỏe, đời sống sinh hoạt của gia đình bà. Theo nhận định của Tòa án sơ thẩm và phúc thẩm, bà Y không liên quan đến thủ tục hành chính này nên bà Y không có quyền khởi kiện (*Quyết định số 15/2024/QĐ-PT ngày 12/01/2024 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*).

Trong bối cảnh tăng cường kiểm soát quyền hành pháp và từ nhu cầu thực tiễn vốn đã hiện hữu, quyền khởi kiện VAHC vì lợi ích công là nội dung cần phải được pháp luật TTHC Việt Nam ghi nhận. Hiện nay trên thế giới, quyền khởi kiện vì lợi ích công, trong đó có khởi kiện VAHC của các cơ quan thực hành quyền công tố luôn được coi trọng và đã đạt được những kết quả tích cực³⁹⁹. Vì thế, để phù hợp với chủ trương hiện hành⁴⁰⁰, tương thích với quy định ở các nước, bảo đảm tính khả thi, hiệu quả, cùng với yêu cầu từ thực tiễn⁴⁰¹, pháp luật TTHC cần ghi nhận quyền khởi kiện VAHC vì lợi ích công cho VKSND bao gồm các lĩnh vực: Đầu tư công; đất đai, tài nguyên, tài sản công khác; môi trường, hệ sinh thái; di sản văn hóa; an toàn thực phẩm, dược phẩm và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Như vậy, cùng với việc cụ thể hóa một số quy định liên quan đến điều kiện xác định người khởi kiện, Luật TTHC cần mở rộng phạm vi chủ thể là người khởi kiện. Theo đó, quy định về người khởi kiện tại khoản 8 Điều 3 của Luật TTHC cần sửa đổi, bổ sung với nội dung sau đây: *“Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, danh sách cử tri và khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình hoặc được các cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết VAHC để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho người đó; cơ quan khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ lợi ích công theo quy định của pháp luật”*.

4.2.1.2. Hoàn thiện quy định về năng lực chủ thể của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam

Thứ nhất, bổ sung quy định về việc tham gia tố tụng của người khởi kiện là người chưa thành niên

Quy định độ tuổi đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng được tự mình tham gia tố tụng có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể này. Ở một số quốc gia trên thế giới, pháp luật ghi nhận trong một số trường hợp, người chưa thành niên vẫn có thể tham gia tố tụng. Chẳng hạn, ở Nga, những công dân chưa thành niên trên 16 tuổi nhưng dưới 18 tuổi trong các VAHC phát sinh từ các quan hệ hành chính và quan hệ pháp luật công khác có tranh chấp, công dân có thể tự

³⁹⁹ Wang Hong (2020), *Tlđđ* (8), p.111; Weijun Wu, Qian Tan (2017), *Tlđđ* (39), p. 1046; Vũ Thị Hải Yến, Bùi Việt Dương (2021), “Tìm hiểu chế định kiểm sát tố tụng công ích của Trung Quốc”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 7, tr.62, 63; Lương Thị Hiền, Lê Thị Kim Oanh (2023), “Kinh nghiệm của Brazil và Trung Quốc về việc Viện kiểm sát khởi kiện vụ án dân sự bảo vệ lợi ích công về môi trường”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 5, tr.61.

⁴⁰⁰ Mục 3 Chỉ thị số 06-CT/TW ngày 06/6/2026 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm sát nhân dân đã yêu cầu các cấp uỷ, tổ chức đảng quán triệt thực hiện “*nguyên cứu xây dựng cơ chế khởi kiện VAHC bảo vệ quyền dân sự của các chủ thể là nhóm dễ bị tổn thương hoặc bảo vệ lợi ích công*”.

⁴⁰¹ Qua kết quả phỏng vấn chuyên gia được thể hiện chi tiết tại Phụ lục 4 của Luận án, 100% chuyên gia cho rằng, pháp luật cần ghi nhận quyền khởi kiện VAHC nhằm bảo vệ lợi ích công cho VKSND.

mình tham gia theo quy định của pháp luật. Tòa án chỉ triệu tập người đại diện hợp pháp của những công dân này tham gia xét xử VAHC trong trường hợp cần thiết⁴⁰². Ở Estonia và Latvia, xác định năng lực hành vi TTHC đối với người chưa thành niên do Tòa án quyết định⁴⁰³. Vì thế, người chưa thành niên là chủ thể tham gia độc lập vào các quan hệ hành chính vẫn có thể tự mình thực hiện quyền và nghĩa vụ trong TTHC.

Theo quy định của pháp luật TTHC Việt Nam, đương sự là người chưa thành niên, việc thực hiện quyền và nghĩa vụ trong mọi trường hợp phải thông qua người đại diện theo pháp luật. Quy định này trong một số trường hợp đã hạn chế quyền tham gia tố tụng của người khởi kiện bị xâm phạm từ các hoạt động hành chính nhà nước. Vì thế, pháp luật TTHC cần tạo điều kiện cho người chưa thành niên từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ QĐHC hoặc HVHC có thể tự mình tham gia tố tụng. Tuy nhiên, do sự đặc thù về người bị kiện và tính chất phức tạp của VAHC, pháp luật cần quy định trong trường hợp này, Tòa án phải triệu tập người đại diện hợp pháp của họ tham gia tố tụng.

Thứ hai, sửa đổi quy định về năng lực hành vi TTHC của người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi

Như đã được phân tích ở mục 3.1.2 của Luận án, quy định năng lực hành vi TTHC của người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự và người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi được Luật TTHC hiện hành quy định tại khoản 3 và khoản 4 của Điều 54 còn chưa thống nhất và không hợp lý. Trong đó, người bị Tòa án tuyên bố hạn chế năng lực hành vi dân sự chỉ bị hạn chế trong việc tham gia các giao dịch liên quan đến tài sản trong khi tài sản, quyền tài sản không là đối tượng tranh chấp trực tiếp trong VAHC. Mặt khác, khởi kiện VAHC là quyền mang tính chính trị - pháp lý gắn liền với chủ thể có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước. Việc cá nhân bị tuyên bố hạn chế năng lực hành vi dân sự không đồng nghĩa với việc bị tước quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp từ hoạt động hành chính nhà nước. Do đó, ở một số quốc gia, người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự vẫn có thể có năng lực hành vi TTHC⁴⁰⁴. Ngoài ra, không phải trong mọi trường hợp người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi quyền và nghĩa vụ TTHC đều được thực hiện thông qua người đại diện theo pháp luật. Năng lực hành vi TTHC của chủ thể này được xác định theo quyết định của Tòa án. Vì thế, để bảo đảm quyền tham gia tố tụng của người khởi kiện, Điều 54 của Luật TTHC cần sửa đổi, bổ sung như sau:

“3. Đương sự là người từ đủ 18 tuổi trở lên có đầy đủ năng lực hành vi TTHC, trừ người mất năng lực hành vi dân sự hoặc pháp luật có quy định khác.

⁴⁰² Theo quy định tại khoản 2 Điều 5 Bộ luật TTHC của Nga.

⁴⁰³ Theo quy định tại khoản 3 Điều 25 Bộ Luật TTTAHC của Estonia.

⁴⁰⁴ Theo quy định tại khoản 2 Điều 25 Bộ luật TTTAHC của Estonia và mục 2 khoản 2 Điều 5 Bộ luật TTHC của Nga.

4. Đối với người bị hạn chế năng lực hành vi dân sự, người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi thì năng lực hành vi TTHC của họ được xác định theo quyết định của Tòa án.

5. Đương sự là người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự thực hiện quyền, nghĩa vụ của đương sự trong TTHC thông qua người đại diện theo pháp luật.

Đương sự từ đủ 16 tuổi đến dưới 18 tuổi có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ QĐHC, HVHC được tự mình tham gia tố tụng, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp này, Tòa án phải triệu tập người đại diện theo pháp luật của họ tham gia tố tụng”.

4.2.1.3. Hoàn thiện quy định về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Pháp luật TTHC cần sửa đổi, bổ sung nội dung các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện và quy định bảo đảm thực hiện, cụ thể như sau:

(1) Về các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện

Thứ nhất, pháp luật TTHC cần mở rộng các yêu cầu khởi kiện và quy định cụ thể, đầy đủ nội dung yêu cầu khởi kiện

Yêu cầu khởi kiện quyết định phạm vi bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC và phạm vi kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án. Từ thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện về yêu cầu khởi kiện trong TTHC Việt Nam cho thấy, nội dung này còn nhiều hạn chế đã ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và khả năng kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án đối với những trường hợp cần thiết. Trong đó, nguyên nhân chủ yếu xuất phát từ quy định về thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm còn khá hạn hẹp.

Trên thế giới, yêu cầu khởi kiện trong TTHC có thể được pháp luật quy định trực tiếp hoặc thể hiện qua quy định về thẩm quyền của Tòa án nhưng có nội dung rất phong phú. Người khởi kiện không chỉ có quyền yêu cầu Tòa án hủy QĐHC, tuyên HVHC là trái pháp luật, buộc bồi thường thiệt hại mà còn có quyền yêu cầu Tòa án tuyên bố QĐHC, HVHC là trái pháp luật hoặc vô hiệu; buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân ban hành quyết định hành chính mới hoặc thực hiện các hành động cụ thể; yêu cầu xem xét văn bản quy phạm. Vì thế, Luật TTHC cần mở rộng phạm vi và nội dung yêu cầu khởi kiện thông qua bổ sung thẩm quyền của Hội đồng xét xử sơ thẩm. Trong đó, Luật TTHC cần bổ sung thẩm quyền “*buộc cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật*” tại điểm c khoản 2 Điều 193 và thẩm quyền “*hủy quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan*” tại điểm d và điểm e khoản 2 Điều 193. Ngoài ra, cần ghi nhận thẩm quyền “*tuyên bố các quyết định bị khởi kiện là trái pháp luật*” tại điểm b, d, đ khoản 2 Điều 193 Luật TTHC.

Ngoài ra, theo quy định tại khoản 1 Điều 193 của Luật TTHC, Hội đồng xét xử có quyền xem xét tính hợp pháp của văn bản quy phạm pháp luật có liên quan⁴⁰⁵. Tuy nhiên, Hội đồng xét xử sơ thẩm không có thẩm quyền trực tiếp xem xét tính hợp pháp của QĐHC mang tính quy phạm, vì thế, người khởi kiện không thể yêu cầu Tòa án đánh giá tính hợp pháp cũng như hủy QĐHC quy phạm. Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp với việc đẩy mạnh phân cấp, phân quyền cho chính quyền địa phương, việc thiết lập cơ chế kiểm soát tư pháp, bảo đảm quyền tiếp cận công lý của công dân thông qua việc mở rộng thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án là một đòi hỏi khách quan và cấp thiết. Trong điều kiện chính trị - xã hội cùng với năng lực xét xử VAHC ở Việt Nam hiện nay, pháp luật TTHC có thể tham khảo kinh nghiệm từ quy định của Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc⁴⁰⁶. Theo đó, Tòa án có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của các QĐHC quy phạm của chính quyền địa phương liên quan đến đối tượng khởi kiện VAHC nếu quyết định này có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của pháp luật. Đồng thời, Luật TTHC cần ghi nhận người khởi kiện có quyền yêu cầu Tòa án xem xét tính hợp pháp của các QĐHC quy phạm này. Hội đồng xét xử sơ thẩm có quyền nhận định QĐHC quy phạm của chính quyền địa phương là bất hợp Hiến hoặc bất hợp pháp và quyết định này sẽ không được sử dụng để làm căn cứ xác định tính hợp pháp của quyết định, hành vi bị khởi kiện. Đồng thời, Tòa án sẽ yêu cầu cơ quan đã ban hành sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ QĐHC trái pháp luật. Trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được văn bản của Tòa án thì cơ quan đã ban hành văn bản đó phải xem xét và trả lời bằng văn bản cho Tòa án đã yêu cầu. Nếu quá thời hạn này mà không nhận được văn bản trả lời của cơ quan ban hành thì Tòa án kiến nghị người có thẩm quyền ra quyết định bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó. Về lâu dài, một khi cơ chế xét xử hành chính ở Việt Nam được kiện toàn và chất lượng, năng lực của Thẩm phán được nâng cao, cần trao cho Tòa án thẩm quyền xét xử và tuyên bố hủy bỏ QĐHC quy phạm của chính quyền địa phương bất hợp Hiến hoặc bất hợp pháp, đồng thời ghi nhận cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền yêu cầu Tòa án hủy bỏ các QĐHC này nếu xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Đối với các văn bản quy phạm pháp luật khác có

⁴⁰⁵ Theo quy định tại khoản 1 Điều 193 Luật TTHC, “Hội đồng xét xử xem xét tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, danh sách cử tri bị khởi kiện, quyết định giải quyết khiếu nại và văn bản quy phạm pháp luật có liên quan”.

⁴⁰⁶ Điều 53 Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc quy định, trường hợp công dân, pháp nhân hoặc tổ chức khác cho rằng một văn bản quy phạm pháp luật do một cơ quan thuộc Hội đồng Nhà nước hoặc một chính quyền nhân dân địa phương hoặc một cơ quan thuộc chính quyền đó ban hành, mà dựa vào đó hành động hành chính bị kiện đã được thực hiện là bất hợp pháp, công dân, pháp nhân hoặc tổ chức khác có thể đồng thời nộp yêu cầu xem xét văn bản quy phạm pháp luật đó khi khởi kiện hành động hành chính. Ngoài ra, theo quy định tại Điều 64 Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc, trường hợp khi xét xử một VAHC, TAND cho rằng bất kỳ văn bản quy phạm pháp luật nào được đề cập tại Điều 53 của Luật này đang được xem xét là bất hợp pháp, văn bản đó sẽ không được sử dụng để xác định tính hợp pháp của hành động hành chính bị kiện và TAND sẽ cung cấp cho cơ quan ban hành văn bản đó các khuyến nghị xử lý.

dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên, Luật TTHC cần bổ sung quy định đương sự có quyền yêu cầu Tòa án kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản này. Đây là một trong những quyền tố tụng có ý nghĩa quan trọng đối với người khởi kiện⁴⁰⁷.

Bên cạnh đó, việc hiểu và xác định đầy đủ, chính xác các yêu cầu khởi kiện trong TTHC là vấn đề không đơn giản đối với người khởi kiện nhưng nội dung này hiện nay chưa được Luật TTHC quy định. Vì thế, Luật TTHC cần thiết kế điều luật riêng biệt quy định cụ thể về nội dung yêu cầu khởi kiện. Nội dung của Điều luật này được thể hiện chi tiết tại Phụ lục 6 của Luận án.

Thứ hai, pháp luật TTHC cần bổ sung, hướng dẫn cụ thể một số quy định liên quan đến việc thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện

Một là, thời điểm và điều kiện thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện có ý nghĩa quan trọng không chỉ đối với người khởi kiện mà còn đối với Tòa án khi xem xét giải quyết. Tuy nhiên, Luật TTHC hiện hành chỉ quy định cụ thể nội dung này tại phiên tòa sơ thẩm, ở các giai đoạn trước đó, điều kiện thực hiện vẫn còn bỏ ngỏ. Hạn chế này đã ảnh hưởng đến khả năng thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu của người khởi kiện và gây khó khăn cho Tòa án khi xem xét giải quyết. Vì thế, việc thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện trong các giai đoạn này cần phải được quy định cụ thể. Trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại không chỉ bảo đảm quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ và quyền tranh tụng của các đương sự mà còn có ý nghĩa xác định lại phạm vi, nội dung xét xử của Tòa án trước khi đưa vụ án ra xét xử. Do đó, pháp luật hiện hành đã lấy thời điểm này làm giới hạn thực hiện các yêu cầu như yêu cầu độc lập và yêu cầu bồi thường thiệt hại⁴⁰⁸. Vì thế, để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, sự ổn định của quá trình giải quyết VAHC và giúp người khởi kiện thực hiện được thuận lợi, cần xác định phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại là thời điểm cuối cùng để người khởi kiện được quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện mà không bị giới hạn bởi phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu. Cụ thể, cần sửa đổi khoản 2 Điều 56 của Luật TTHC như sau: “2. Người khởi kiện có quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện **đến thời điểm mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại nếu thời hiệu khởi kiện còn. Sau phiên họp kiểm tra việc giao**

⁴⁰⁷ Theo kết quả điều tra xã hội học được thể hiện tại Phụ lục 3 của Luận án, 55,3% người được khảo sát đề xuất cần ghi nhận quyền này cho người khởi kiện.

⁴⁰⁸ Theo quy định tại khoản 2 Điều 129 Luật TTHC, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có quyền đưa ra yêu cầu độc lập đến thời điểm mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại. Ngoài ra, đối với yêu cầu bồi thường thiệt hại, theo quy định tại khoản 2 Điều 7 của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước, đương sự phải có yêu cầu bồi thường thiệt hại trước hoặc tại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại.

nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại, Tòa án chỉ chấp nhận nếu việc thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện không vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu”.

Hai là, một trong những bất cập lớn hiện nay khi thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện đó là xác định nội dung “vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu”. Thực trạng này đặt ra yêu cầu cần phải có văn bản quy phạm hướng dẫn thống nhất. Kinh nghiệm lập pháp ở một số nước cho thấy, phương thức quy định cụ thể các trường hợp được phép thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện là giải pháp hữu hiệu để bảo đảm tính minh bạch, rõ ràng và chặt chẽ của pháp luật⁴⁰⁹. Vì thế, pháp luật TTHC cần xác định cụ thể các trường hợp thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện “không vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu”.

Việc Tòa án cho phép người khởi kiện được tăng hoặc giảm số tiền yêu cầu bồi thường thiệt hại chỉ là sự thay đổi về định lượng, không làm phát sinh quan hệ pháp luật mới và không thay đổi phạm vi xét xử của Tòa án. Do đó, để tạo thuận lợi cho người khởi kiện và giải quyết triệt để vụ án, việc thay đổi này cần được ghi nhận là không vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu. Ngoài ra, theo quy định tại khoản 1 Điều 6 và khoản 1 Điều 193 của Luật TTHC, Hội đồng xét xử có thẩm quyền xem xét tính hợp pháp của văn bản hành chính, HVHC, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan và hủy quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan (nếu có). Vì thế, việc bổ sung yêu cầu đối với QĐHC, HVHC, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan đến đối tượng khởi kiện VAHC cần được xác định là không vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu. Bên cạnh đó, việc thay đổi, bổ sung yêu cầu nhưng không làm phát sinh đối tượng khởi kiện VAHC mới cũng cần được xem xét chấp nhận. Bởi lẽ, đối tượng khởi kiện VAHC quyết định phạm vi xét xử của Tòa án. Việc thay đổi, bổ sung yêu cầu đối với đối tượng khởi kiện hoàn toàn mới sẽ làm thay đổi phạm vi xét xử của Tòa án, ảnh hưởng đến hiệu lực của hoạt động xét xử, quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự khác trong vụ án. Trên cơ sở đó, TAND tối cao cần hướng dẫn cụ thể về việc thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện được xem là không vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu bao gồm các trường hợp sau đây: (1) Tăng hoặc giảm số tiền yêu cầu bồi thường thiệt hại; (2) Thay đổi, bổ sung yêu cầu về QĐHC, HVHC, quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan đến đối tượng khởi kiện VAHC; (3) Các trường hợp thay đổi, bổ sung yêu cầu khác nhưng không làm phát sinh đối tượng khởi kiện VAHC mới.

⁴⁰⁹ Theo quy định tại Điều 43 Bộ luật TTTAHC của Hungary, đối với yêu cầu bồi thường thiệt hại, người khởi kiện có quyền tăng hoặc giảm yêu cầu, mở rộng đến các khoản bổ sung không được đưa ra trong yêu cầu ban đầu. Khoản 3 Điều 49 Bộ luật TTTAHC của Estonia quy định cụ thể các trường hợp không được xem là thay đổi yêu cầu khởi kiện bao gồm: (1) Sửa đổi hoặc điều chỉnh các xác nhận thực tế hoặc pháp lý được đưa ra nếu nguyên nhân của yêu cầu vẫn không thay đổi; (2) Tăng hoặc giảm số tiền yêu cầu bồi thường; (3) Do thay đổi hoàn cảnh, thay thế, đối với đối tượng yêu cầu ban đầu bằng một đối tượng khác hoặc một giá trị pháp lý khác; (4) Đưa ra hoặc sửa đổi đơn yêu cầu ấn định thời hạn hoặc các điều kiện thi hành án khác; (5) Đưa ra một yêu cầu từ một hành động chung mà không thay thế nó bằng một yêu cầu mới.

Thứ ba, bổ sung quyền rút đơn khởi kiện trong giai đoạn xem xét đơn khởi kiện, sửa đổi quy định điều kiện rút đơn khởi kiện trong thủ tục phúc thẩm VAHC

Rút đơn khởi kiện là quyền năng đặc thù, phản ánh rõ nét, trọn vẹn quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong TTHC. Tuy nhiên hiện nay, quyền rút đơn khởi kiện chỉ được Luật TTHC ghi nhận ở giai đoạn xét xử sơ thẩm và phúc thẩm VAHC mà chưa được đề cập đến trong giai đoạn xem xét đơn khởi kiện. Sự thiếu sót này vừa không bảo đảm nội dung của nguyên tắc quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện được khẳng định tại Điều 8 của Luật TTHC mà còn ảnh hưởng đến hiệu quả của hoạt động xét xử VAHC. Vì thế, Luật TTHC cần ghi nhận quyền rút đơn khởi kiện trong giai đoạn xem xét đơn khởi kiện và bổ sung đây là một trong những căn cứ để Tòa án trả lại đơn khởi kiện theo quy định tại khoản 1 Điều 123.

Ngoài ra, theo quy định hiện hành, khi người khởi kiện rút đơn khởi kiện trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm phải được sự đồng ý của người bị kiện. Quy định này nhằm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp cho các đương sự khác trong VAHC cũng như hiệu lực của hoạt động xét xử VAHC. Tuy nhiên, quy định tại khoản 1 Điều 234 của Luật TTHC chưa có sự thống nhất dẫn đến khó khăn trong thực tiễn thực hiện. Vì thế, để quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện được thực thi nhưng không ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể khác và hiệu lực của hoạt động xét xử VAHC, khoản 1 Điều 234 Luật TTHC cần sửa đổi, bổ sung như sau:

“1. Trước khi mở phiên tòa hoặc tại phiên tòa phúc thẩm mà người khởi kiện rút đơn khởi kiện thì Hội đồng xét xử phúc thẩm phải hỏi người bị kiện có đồng ý hay không và tùy từng trường hợp mà giải quyết như sau:

a) Người bị kiện không đồng ý thì không chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện;

b) Người bị kiện đồng ý thì chấp nhận việc rút đơn khởi kiện của người khởi kiện. Hội đồng xét xử phúc thẩm ra quyết định hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án”.

(2) Về quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện

Thứ nhất, bổ sung quy định về trường hợp người khởi kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp trong VAHC và bổ sung các trường hợp được trợ giúp pháp lý trong TTHC

Quá trình giải quyết VAHC vốn dĩ luôn phức tạp nên chỉ khi được trang bị một nền tảng kiến thức nhất định về pháp luật TTHC và quản lý nhà nước người tham gia TTHC mới có thể bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Vì thế, sự tham gia của các chủ thể có kiến thức pháp lý đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện nói riêng, đương sự nói chung trong TTHC. Trên thế giới, ở các quốc gia có nền tài phán hành chính phát triển như Đức, Pháp, Italia,

trong các giai đoạn tố tụng quan trọng hoặc ở các Tòa án cấp cao và Tòa án Liên bang, bắt buộc phải có các chuyên gia pháp lý. Trong TTHC Việt Nam, quyền có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là quyền quyết định và tự định đoạt của đương sự. Xuất phát từ điều kiện kinh tế, xã hội ở Việt Nam, pháp luật TTHC không đặt ra quy định bắt buộc phải có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp trong VAHC. Tuy nhiên, do tính chất đặc thù của VAHC đã dẫn đến sự bất cân xứng giữa người khởi kiện và người bị kiện trong việc thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp.

Về vấn đề này, có quan điểm cho rằng, pháp luật TTHC cần quy định trong một số trường hợp bắt buộc phải có luật sư tham gia tố tụng để bảo vệ hoặc đại diện cho người khởi kiện. Đó là các trường hợp như vụ án có tính chất phức tạp; vụ án có tính chất xâm hại nghiêm trọng; vụ án có mức độ thiệt hại lớn; vụ án mà người khởi kiện là đối tượng chính sách, người nghèo, người dân tộc, người vùng sâu, vùng xa, người có trình độ văn hóa thấp (từ lớp 7 trở xuống); vụ án có người bị kiện là tập thể cơ quan hoặc người có chức vụ quan trọng (Chủ tịch UBND...) ⁴¹⁰. Ngoài ra, Nhà nước cần miễn tiền án phí sơ thẩm và hỗ trợ tiền thuê luật sư hoặc thực hiện việc mời luật sư cho cá nhân, tổ chức nhằm nâng cao hiệu quả tranh tụng và tính bình đẳng giữa các bên đương sự ⁴¹¹. Các đề xuất này bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện nhưng với đối tượng áp dụng khá rộng và một số trường hợp đưa ra chưa thật sự hợp lý (vụ án có người bị kiện là tập thể cơ quan hoặc người có chức vụ quan trọng), việc thực hiện là thiếu tính khả thi và có thể dẫn đến việc lạm dụng quyền khởi kiện VAHC gây lãng phí nguồn lực Nhà nước. Trong điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam hiện nay, pháp luật cần ưu tiên bảo đảm quyền có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương khi tham gia TTHC. Đây cũng là đề xuất nhận được sự đồng tình của đa số chuyên gia tham gia phỏng vấn (5/6 chuyên gia) ⁴¹². Để thực hiện yêu cầu trên, Điều 7 Luật Trợ giúp pháp lý cần bổ sung các trường hợp được trợ giúp pháp lý thuộc nhóm dễ bị tổn thương bao gồm: phụ nữ đang mang thai hoặc đang nuôi con dưới 36 tháng tuổi; người có khó khăn trong nhận thức, làm chủ hành vi và người mất năng lực hành vi dân sự theo quy định của pháp luật.

Ngoài ra, theo kết quả điều tra xã hội học tại Phụ lục 3 của Luận án cho thấy, trong vụ án có sự tham gia tố tụng của luật sư đã mang lại những hiệu quả tích cực cho người khởi kiện (83,5% đánh giá ở mức độ rất hiệu quả và hiệu quả hơn). Tuy nhiên, 63% người khởi kiện được khảo sát cho rằng họ không nhờ luật sư bảo vệ vì không có khả năng về tài chính. Hiện nay, pháp luật chưa có những quy định riêng về quyền được trợ giúp pháp lý đối với nhóm người có thu nhập thấp khi tham gia TTHC. Vì thế, để

⁴¹⁰ Vũ Thị Hòa (2015), *Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xét xử các VAHC ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, tr. 124-125.

⁴¹¹ Nguyễn Thị Hà (2017), *Tlđđ (18)*, tr. 140.

⁴¹² Theo kết quả Phỏng vấn chuyên gia được thể hiện tại Phụ lục 4 của Luận án.

bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC, Điều 7 Luật Trợ giúp pháp lý cần bổ sung quy định người khởi kiện trong VAHC là người lao động có thu nhập thấp thuộc trường hợp được trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật. Đó là trường hợp người khởi kiện trong các VAHC có tính chất phức tạp, xâm phạm nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện theo quy định của pháp luật. TAND tối cao cần ban hành văn bản hướng dẫn các tiêu chí cụ thể về các trường hợp này.

Thứ hai, bổ sung quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Thẩm phán trong việc bảo đảm quyền được trợ giúp pháp lý của người khởi kiện

Là người tiến hành tố tụng, Thẩm phán có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm quyền trợ giúp pháp lý của người khởi kiện. Bên cạnh giải thích, hướng dẫn cho người khởi kiện biết về quyền yêu cầu trợ giúp pháp lý, việc thực hiện yêu cầu trợ giúp pháp lý của Thẩm phán sẽ giúp người khởi kiện được trợ giúp pháp lý kịp thời, hiệu quả. Hiện nay có quan điểm cho rằng, “*Trường hợp Tòa án đã thụ lý vụ việc tranh chấp hành chính, người khởi kiện không yêu cầu trợ giúp pháp lý nhưng xét tình tiết vụ việc thì Tòa án có thể chủ động yêu cầu trợ giúp pháp lý để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện*”⁴¹³. Tuy nhiên, đề xuất này có thể xâm phạm đến quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện cũng như thiếu tính khả thi. Vì thế, để bảo đảm quyền được trợ giúp pháp lý của người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung được kịp thời, hiệu quả, pháp luật TTHC cần bổ sung quy định Thẩm phán có quyền yêu cầu trợ giúp pháp lý nếu người khởi kiện thuộc đối tượng được trợ giúp pháp lý và có yêu cầu hỗ trợ. Trong trường hợp họ chưa có yêu cầu trợ giúp pháp lý, Thẩm phán sẽ thông tin đến cơ quan trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật. Cụ thể, khoản 6 Điều 38 Luật TTHC về nhiệm vụ, quyền hạn của Thẩm phán, cần bổ sung như sau: “6. *Giải thích, hướng dẫn cho đương sự biết để họ thực hiện quyền được yêu cầu trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật về trợ giúp pháp lý; yêu cầu trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật khi có đề nghị của đương sự; thông báo, thông tin đến tổ chức thực hiện trợ giúp pháp lý về trường hợp được trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật*”.

(3) Về các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh

Trong TTHC, quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh có ý nghĩa quyết định trong việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Xuất phát từ thực trạng quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện, các quy định này cần hoàn thiện những nội dung như sau:

Thứ nhất, pháp luật TTHC cần xác định cụ thể nghĩa vụ chứng minh tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện VAHC thuộc về người bị kiện và sửa đổi, bổ sung các quy

⁴¹³ Dương Thị Tươi (2018), *Bảo đảm quyền công dân trong TTHC*, Luận án tiến sĩ luật học, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 133.

định có liên quan đến quyền, nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh trong TTHC

Một là, ở Việt Nam hiện nay, nguyên tắc chứng minh trong TTHC được xây dựng với nghĩa vụ thuộc về các đương sự. Trên thế giới, tùy thuộc mô hình tổ chức cơ quan tài phán hành chính, các quốc gia có những quy định đặc thù về nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh. Trong đó, ở các quốc gia thuộc mô hình nhất hệ tài phán như Hoa Kỳ, Anh, do việc giải quyết các VAHC được tiến hành theo thủ tục tố tụng dân sự nên nghĩa vụ chứng minh chủ yếu thuộc về các đương sự. Ở các quốc gia có mô hình lưỡng hệ tài phán với việc tổ chức TAHC độc lập như Pháp, Đức, vai trò của Tòa án liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh trong VAHC luôn được đề cao. Đáng chú ý, tại Trung Quốc là quốc gia có mô hình tài phán tương đồng với Việt Nam và Liên bang Nga là quốc gia áp dụng thủ tục TTHC riêng biệt, pháp luật đều xác định nghĩa vụ chứng minh thuộc về người bị kiện. Theo nguyên tắc này, người bị kiện có trách nhiệm chứng minh tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước bị khởi kiện. Quy định của Luật TTHC Việt Nam về nghĩa vụ chứng minh trong TTHC chưa thể hiện tính đặc thù của TTHC và chưa tương thích với quy định ở các quốc gia có cùng mô hình tổ chức cơ quan tài phán hành chính. Là chủ thể mang quyền lực nhà nước, đơn phương ban hành các QĐHC, thực hiện các HVHC tác động đến quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý, người bị kiện phải có nghĩa vụ chứng minh tính hợp pháp cho các hoạt động của mình. Yêu cầu này càng trở nên cấp thiết trong bối cảnh Luật Tổ chức TAND năm 2024 đã bãi bỏ nghĩa vụ thu thập tài liệu, chứng cứ của Tòa án trong VAHC, đặt gánh nặng chứng minh hoàn toàn lên vai các bên tham gia tố tụng và người khởi kiện luôn là chủ thể gặp khó khăn, bất lợi trong việc thực hiện nghĩa vụ này. Vì thế, pháp luật TTHC cần quy định nghĩa vụ chứng minh tính hợp pháp của các đối tượng khởi kiện VAHC thuộc về người bị kiện. Tuy nhiên, nếu quy định “*Phía người khởi kiện không bắt buộc phải chứng minh được tính trái pháp luật của QĐHC, mà chỉ cần nêu ra được QĐHC đó xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình*”⁴¹⁴ có thể dẫn đến sự tùy tiện trong việc khởi kiện. Điều này có thể gây tốn kém thời gian, công sức, chi phí tố tụng không cần thiết và ảnh hưởng đến hiệu lực quản lý nhà nước. Vì thế, người khởi kiện vẫn phải có nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh cho các yêu cầu khởi kiện của mình là có căn cứ và hợp pháp. Tuy nhiên, để bảo đảm sự công bằng trong việc thực hiện nghĩa vụ chứng minh, Luật TTHC cần quy định cụ thể các trường hợp người khởi kiện không có nghĩa vụ chứng minh. Vì thế, Luật TTHC cần sửa đổi, bổ sung Điều 9 và khoản 1 Điều 78 như sau:

“Điều 9. Quyền và nghĩa vụ chứng minh trong TTHC

⁴¹⁴ Nguyễn Sơn Lâm (2025), *Chứng cứ trong TTHC ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh, tr. 165.

1. Người bị kiện có nghĩa vụ chứng minh tính hợp pháp của QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, danh sách cử tri bị khởi kiện”.

“Điều 78. Nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, chứng minh trong TTHC

1. Người khởi kiện có nghĩa vụ cung cấp bản sao QĐHC hoặc quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, bản sao quyết định giải quyết khiếu nại (nếu có), cung cấp chứng cứ khác để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình; trường hợp không cung cấp được thì phải nêu rõ lý do.

Trong trường hợp người khởi kiện không cung cấp, giao nộp được cho Tòa án tài liệu, chứng cứ vì lý do tài liệu, chứng cứ đó đang do người bị kiện quản lý, lưu giữ thì người bị kiện có trách nhiệm cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ đó cho Tòa án. Khi Tòa án yêu cầu mà người bị kiện không cung cấp tài liệu, chứng cứ thì các lập luận do người khởi kiện nêu ra sẽ được Tòa công nhận mà không cần bổ sung các chứng cứ liên quan do người bị kiện nắm giữ”.

Hai là, để bảo sự phù hợp trong các quy định pháp luật, Luật TTHC cần sửa đổi, bổ sung quy định về quyền và nghĩa vụ của đương sự, người bị kiện tại Điều 55 và Điều 56⁴¹⁵. Bên cạnh đó, để phù hợp với quy định của Luật Tổ chức TAND năm 2024, (sửa đổi, bổ sung năm 2025) về việc thu thập tài liệu, chứng cứ trong VAHC, Luật TTHC cần bãi bỏ các quy định đương sự có quyền đề nghị Tòa án xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ và quy định Tòa án có thể tự mình xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ khi xét thấy cần thiết tại khoản 7 Điều 55, khoản 6 Điều 83, khoản 3 Điều 93 Luật TTHC.

Thứ hai, quy định cụ thể về thời hạn giao nộp tài liệu, chứng cứ; bổ sung các quy định hướng dẫn, hỗ trợ đương sự trong việc thu thập tài liệu, chứng cứ

Một là, quy định thời hạn giao nộp tài liệu, chứng cứ của Luật TTHC được nhận định là điểm mới mang tính đột phá của pháp luật TTHC và tương thích với nhiều nước trên thế giới⁴¹⁶. Tuy vậy, pháp luật TTHC chưa đưa ra cơ sở để xác định thời hạn giao nộp tài liệu, chứng cứ. Điều này đã dẫn đến sự cảm tính và không thống nhất của Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án trong việc ấn định thời hạn, gây khó khăn cho người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung trong việc thu thập và giao nộp chứng cứ. Vì thế, TAND tối cao cần hướng dẫn về nguyên tắc xác định thời hạn cung cấp, giao nộp tài liệu chứng cứ. Theo đó, trên cơ sở quy định tại khoản 1 Điều 93 của Luật TTHC về thời hạn cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm cung cấp tài liệu, chứng cứ cho

⁴¹⁵ Phụ lục 6 của Luận án về đề xuất sửa đổi, bổ sung một số quy định về nội dung yêu cầu khởi kiện; quyền và nghĩa vụ của đương sự, người khởi kiện, người bị kiện.

⁴¹⁶ Nguyễn Trung Thành (2022), *Tlđđ* (23), tr. 110.

đương sự⁴¹⁷, thời hạn để người khởi kiện cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án tối thiểu là 20 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của Tòa án. Ngoài ra, để bảo đảm sự thống nhất trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng, Luật TTHC cần sửa đổi quy định về giao nộp tài liệu, chứng cứ tại Điều 133 Luật TTHC như sau: “ 2. *Trường hợp sau khi hết thời hạn do Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án ấn định đương sự mới giao nộp tài liệu, chứng cứ mà Tòa án đã yêu cầu giao nộp trước đó thì đương sự phải chứng minh lý do của việc chậm giao nộp tài liệu, chứng cứ*”.

Hai là, với tính chất đặc thù của VAHC, sự hướng dẫn từ Tòa án có ý nghĩa đặc biệt quan trọng giúp người khởi kiện có thể thực hiện hiệu quả các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh trong TTHC. Để bảo đảm việc thực hiện được hiệu quả và thống nhất, pháp luật TTHC phải quy định cụ thể trách nhiệm, nội dung, thủ tục hướng dẫn đương sự thu thập, giao nộp tài liệu, chứng cứ. Trong đó, Luật TTHC cần bổ sung quy định về thông báo giao nộp tài liệu, chứng cứ tại khoản 5 Điều 83 của Luật TTHC, cụ thể như sau:

“5. *Trường hợp tài liệu, chứng cứ đã được giao nộp chưa bảo đảm đủ cơ sở để giải quyết vụ án thì Thẩm phán yêu cầu đương sự giao nộp bổ sung tài liệu, chứng cứ. Thông báo yêu cầu giao nộp bổ sung tài liệu, chứng cứ bao gồm các nội dung chính như sau:*

- a) Họ và tên, địa chỉ người nhận thông báo;*
- b) Các tài liệu, chứng cứ đương sự phải giao nộp;*
- c) Thời hạn giao nộp tài liệu, chứng cứ;*
- d) Hậu quả pháp lý của việc đương sự không giao nộp tài liệu, chứng cứ theo quy định của pháp luật”.*

Ba là, theo quy định hiện hành, Tòa án hỗ trợ thu thập tài liệu, chứng cứ bằng việc yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp tài liệu, chứng cứ trong VAHC trong trường hợp các bên đã thực hiện các biện pháp cần thiết nhưng không thu thập được tài liệu, chứng cứ và đề nghị Tòa án hỗ trợ. Thực tiễn cho thấy, việc người khởi kiện chứng minh “*đã thực hiện các biện pháp cần thiết nhưng không thu thập được tài liệu, chứng cứ*” là vấn đề không đơn giản và nhiều tài liệu, chứng cứ người khởi kiện không thể tự mình thu thập được. Vì thế, để bảo đảm quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện và từ tham khảo quy định của Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc⁴¹⁸, khoản 2 Điều 93 Luật TTHC cần bổ sung quy định về các tài

⁴¹⁷ Theo khoản 1 Điều 93 của Luật TTHC, trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày nhận được yêu cầu; trường hợp không cung cấp được thì phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do cho người có yêu cầu biết.

⁴¹⁸ Theo quy định tại Điều 41 của Luật Kiện tụng hành chính của Trung Quốc, những chứng cứ người khởi kiện không có khả năng thu thập độc lập bao gồm: (1) Chứng cứ do cơ quan nhà nước bảo quản mà phải có quyết định của TAND; (2) Chứng cứ liên quan đến bất kỳ bí mật nhà nước, bí mật thương mại hoặc quyền riêng tư cá nhân nào; (3) Các chứng cứ khác mà người khởi kiện không thể thu thập độc lập vì lý do khách quan.

liệu, chứng cứ người khởi kiện có thể đề nghị Tòa án ra quyết định yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ bao gồm: (1) Chứng cứ do cơ quan nhà nước, các cơ quan, tổ chức khác quản lý, lưu giữ mà cần phải có quyết định của Tòa án; (2) Chứng cứ liên quan đến bí mật nhà nước, bí mật kinh doanh, bí mật nghề nghiệp hoặc bí mật cá nhân và (3) Các chứng cứ khác mà người khởi kiện không thể tự mình thu thập được vì lý do khách quan.

Thứ ba, bổ sung quyền ghi chép, sao chụp, nghiên cứu hồ sơ vụ án

Để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự trong TTHC, pháp luật cần phải trang bị đầy đủ các quyền tố tụng cần thiết để đương sự có thể bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho mình. Trên thế giới, quyền ghi chép, sao chụp, nghiên cứu hồ sơ vụ án là những quyền tố tụng quan trọng được pháp luật TTHC các nước ghi nhận cho đương sự⁴¹⁹. Việc tiếp cận hồ sơ vụ án sẽ giúp chủ thể nắm được toàn bộ tình tiết, tài liệu, chứng cứ của vụ án từ đó bảo vệ tốt quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Đây là nhu cầu chính đáng và thiết thực từ các đương sự. Theo kết quả điều tra xã hội học tại Phụ lục 3 của Luận án, số lượng lớn người được khảo sát cho rằng cần bổ sung các quyền này cho đương sự (48,5 % đề xuất cần bổ sung quyền nghiên cứu hồ sơ vụ án và 45,5% đề xuất cần bổ sung quyền ghi chép, sao chụp hồ sơ vụ án). Ngoài ra, đây cũng là giải pháp được các chuyên gia là những nhà nghiên cứu pháp luật TTHC và nhà hoạt động thực tiễn đưa ra để bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện⁴²⁰. Vì thế, nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng trong TTHC, Điều 55 Luật TTHC cần bổ sung quy định đương sự có quyền ghi chép, sao chụp, nghiên cứu hồ sơ vụ án.

Thứ tư, bổ sung quy định về nghĩa vụ gửi tài liệu, chứng cứ hoặc thông báo cho các đương sự khác về việc giao nộp tài liệu, chứng cứ và hậu quả pháp lý của việc không gửi hoặc không thông báo

Việc nhận thông báo về việc giao nộp tài liệu, chứng cứ có ý nghĩa quan trọng giúp đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng tiếp cận đầy đủ các tài liệu, chứng cứ của vụ án. Tuy nhiên hiện nay, nội dung này chưa được Luật TTHC quy định cụ thể, thống nhất. Để bảo đảm quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ của đương sự, Điều 83 Luật TTHC cần bổ sung quy định: ***“Khi đương sự giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án, trong thời hạn 05 ngày làm việc, họ phải sao gửi tài liệu, chứng cứ đó cho đương sự khác hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự khác; đối với tài liệu, chứng cứ quy định tại khoản 2 Điều 96 của Luật này hoặc tài liệu, chứng cứ không thể sao gửi***

⁴¹⁹ Theo quy định tại mục 1 khoản 1 Điều 45 Bộ luật TTHC của Nga, khoản 1 Điều 27 Bộ luật TTHC Estonia, khoản 3 Điều 44 Bộ luật TTHC Ukraine, khoản 1 Điều 45 Bộ luật TTHC Cộng hòa Séc, Điều 100 của Bộ luật TTTAHC của Đức.

⁴²⁰ Theo kết quả phỏng vấn chuyên gia thể hiện tại Phụ lục 4 của Luận án.

được thì phải thông báo bằng văn bản cho đương sự khác hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự khác. Ngoài ra, Điều 98 của Luật TTHC cần bổ sung quy định về hậu quả pháp lý của việc không gửi tài liệu, chứng cứ và không thông báo việc giao nộp tài liệu, chứng cứ như sau: ***“Nếu hết thời hạn theo quy định mà đương sự vẫn không gửi bản sao tài liệu, chứng cứ hoặc không thông báo cho đương sự khác về việc họ đã giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án thì Thẩm phán sẽ không chấp nhận tài liệu, chứng cứ mà họ đã giao nộp”***.

(4) Quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp

Thứ nhất, sửa đổi quy định về cách thức xử lý trong trường hợp đương sự vắng mặt tại phiên tòa, phiên họp

Quyền và nghĩa vụ tham gia phiên tòa, phiên họp và có mặt khi được Tòa án triệu tập họp lệ của người khởi kiện được bảo đảm thông qua quy định về sự có mặt của người khởi kiện tại các phiên tòa, phiên họp. Hiện nay, quy định của Luật TTHC đã tạo điều kiện cho đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng tham gia phiên tòa và có mặt khi được Tòa án triệu tập họp lệ. Tuy vậy, quy định về cách thức xử lý trong trường hợp đương sự vắng mặt tại phiên tòa căn cứ vào số lần Tòa án triệu tập họp lệ đã ảnh hưởng đến quyền tham gia phiên tòa người khởi kiện. Ngoài ra, đối với trường hợp người khởi kiện khi được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai mà vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan, Luật TTHC chưa quy định cụ thể về cách thức xử lý. Vì thế, để nâng cao ý thức trách nhiệm của các đương sự, bảo đảm quyền tham gia phiên tòa của người khởi kiện trong TTHC, bảo đảm tính kịp thời trong xét xử VAHC, tương tự với quy định ở các quốc gia trên thế giới, Điều 157 Luật TTHC cần được sửa đổi như sau:

“1. Khi được Tòa án triệu tập họp lệ, đương sự, người đại diện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự phải có mặt tại phiên tòa. Nếu vắng mặt không vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan thì xử lý như sau:

a) Đối với người khởi kiện, người đại diện theo pháp luật của người khởi kiện mà không có người đại diện tham gia phiên tòa thì bị coi là từ bỏ việc khởi kiện và Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu khởi kiện của người đó, trừ trường hợp họ có đơn đề nghị xét xử vắng mặt. Người khởi kiện có quyền khởi kiện lại, nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn;

b) Đối với người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan không có yêu cầu độc lập mà không có người đại diện tham gia phiên tòa thì Tòa án tiến hành xét xử vắng mặt họ;

c) Đối với người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập mà không có người đại diện tham gia phiên tòa thì bị coi là từ bỏ yêu cầu độc lập của mình và Tòa án ra quyết định đình chỉ việc giải quyết đối với yêu cầu độc lập của người đó, trừ

trường hợp người đó có đơn đề nghị xét xử vắng mặt. Người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập có quyền khởi kiện lại đối với yêu cầu độc lập đó, nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn;

d) Đối với người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự thì Tòa án vẫn tiến hành xét xử vắng mặt họ.

2. Trong trường hợp đương sự, người đại diện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự vắng mặt tại phiên tòa vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan, Hội đồng xét xử phải hoãn phiên tòa, trừ trường hợp có thể xét xử vắng mặt họ theo quy định của pháp luật”.

Thứ hai, bổ sung quyền đề nghị Tòa án tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến; , bổ sung quy định về việc Tòa án tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại theo đề nghị của đương sự

Trước định hướng xây dựng Tòa án điện tử, việc tổ chức các phiên tòa, phiên họp trực tuyến xét xử VAHC không chỉ là xu thế tất yếu mà còn là bước tiến quan trọng trong cải cách tư pháp hiện đại, đặc biệt trong bối cảnh đổi mới hệ thống Tòa án theo mô hình ba cấp. Ngoài ra, việc tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến có ý nghĩa quan trọng đối với các đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng trong TTHC. Nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý của người dân, góp thúc đẩy quá trình xây dựng một nền tư pháp minh bạch, hiện đại, Luật TTHC cần ghi nhận đương sự có quyền đề nghị Tòa án tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến khi đáp ứng các điều kiện theo quy định của pháp luật.

Bên cạnh đó, đối với phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại, Luật TTHC đã ghi nhận cho đương sự có quyền đề nghị Tòa án tổ chức các phiên họp này nhưng chưa có các quy định cụ thể bảo đảm thực hiện. Vì thế, bên cạnh phiên họp được Tòa án tổ chức trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, Điều 98 Luật TTHC cần bổ sung quy định Tòa án phải tổ chức phiên họp này khi có yêu cầu của đương sự trong trường hợp có chứng cứ mới mà đương sự chưa được tiếp cận. Ngoài ra, trong các trường hợp tạm ngừng phiên tòa tại khoản 1 Điều 187 của Luật TTHC, cần bổ sung căn cứ: **“Khi có đề nghị của đương sự, người đại diện hợp pháp của đương sự về việc tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại và được Tòa án chấp nhận”**.

(5) Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến hoạt động tố tụng của Tòa án và bản án, quyết định của Tòa án

Thứ nhất, sửa đổi quy định về thời hạn kháng cáo và quy định cụ thể trường hợp kháng cáo quá hạn được chấp nhận

Kháng cáo được nhận định là quyền tố tụng cơ bản nhưng không phải là quyền mang tính tuyệt đối, bất di bất dịch mà nó có thể bị hạn chế trong mối tương quan với

tính hợp lý về thời hạn tố tụng và tính hiệu quả trong thủ tục về giải quyết tranh chấp⁴²¹. So với quy định ở các quốc gia trên thế giới, thời hạn kháng cáo đối với bản án, quyết định sơ thẩm được Luật TTHC hiện hành quy định là tương đối ngắn⁴²², trong khi trình độ hiểu biết pháp luật, điều kiện kinh tế của đại bộ phận nhân dân còn chưa cao. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến nhiều trường hợp người khởi kiện kháng cáo quá hạn. Vì thế, nhằm bảo đảm quyền kháng cáo của người khởi kiện nói riêng, các đương sự nói chung và phù hợp với quy định ở đa số các quốc gia trên thế giới, thời hạn kháng cáo theo thủ tục phúc thẩm nên được mở rộng hơn. Trong đó, tham khảo từ kinh nghiệm ở các quốc gia, thời hạn kháng cáo bản án sơ thẩm là 30 ngày và quyết định sơ thẩm là 15 ngày, thời hạn kháng cáo đối với vụ án giải quyết theo thủ tục rút gọn là 10 ngày. Bên cạnh đó, để bảo đảm quyền kháng cáo của đương sự, hiệu lực của bản án, quyết định của Tòa án và sự thống nhất trong việc áp dụng pháp luật, Luật TTHC cần bổ sung quy định về trường hợp Tòa án chấp nhận kháng cáo quá hạn tại Điều 208 của Luật TTHC như sau: “*Hội đồng xét kháng cáo quá hạn quyết định về việc chấp nhận việc kháng cáo quá hạn khi có sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan làm cho người kháng cáo không thể kháng cáo trong thời hạn theo quy định*”.

Thứ hai, quy định cụ thể thời hạn, thủ tục xem xét đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm

Để bảo đảm quyền đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm, Luật TTHC cần bổ sung quy định về thời hạn xem xét đơn đề nghị và thủ tục xem xét. Tham khảo kinh nghiệm từ quy định của Bộ luật TTHC của Nga⁴²³, Điều 258 của Luật TTHC cần quy định cụ thể thời hạn xem xét đơn đề nghị kháng nghị giám đốc thẩm, tái thẩm tại TAND cấp tỉnh, VKSND cấp tỉnh là không quá 01 tháng và ở TAND tối cao, VKSND tối cao là không quá 02 tháng kể từ ngày nhận được đề nghị. Ngoài ra, để bảo đảm tính khách quan, chính xác trong việc xem xét đơn đề nghị, tương tự việc xem xét kháng cáo quá hạn, hoạt động xem xét đơn đề nghị cần được thực hiện bởi Hội đồng gồm 3 Thẩm phán và kết quả xem xét đề nghị sẽ được quyết định theo đa số.

Thứ ba, bổ sung một số quyền tố tụng

Các quyền và nghĩa vụ liên quan đến hoạt động tố tụng của Tòa án và bản án, quyết định của Tòa án giúp người khởi kiện bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của mình, bảo đảm hiệu lực của hoạt động xét xử VAHC. Thực tiễn thực hiện pháp luật

⁴²¹ Nguyễn Thị Thu Hà (2011), *Phúc thẩm trong tố tụng dân sự Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội, tr. 51.

⁴²² Thời hạn kháng cáo theo quy định tại Điều 289 Bộ luật TTHC của Nga là trong vòng một tháng kể từ ngày thông qua quyết định cuối cùng của Tòa án; theo Điều 124 Luật TTTAHC của Đức là trong vòng 1 tháng kể từ ngày tổng đạt bản án đầy đủ; theo Điều 291 Bộ luật TTHC của Latvia là trong vòng 1 tháng kể từ ngày bản án được ban hành; theo Điều 181 Luật TTTAHC Estonia là 30 ngày kể từ ngày tuyên án công khai.

⁴²³ Theo quy định tại Điều 322 Bộ luật TTHC của Nga, thời hạn xem xét tại Tòa giám đốc thẩm là không quá 01 tháng và tại Tòa án tối cao Liên bang Nga là không quá 02 tháng.

cho thấy, một số quyền liên quan đến hoạt động này chưa được quy định đầy đủ, thống nhất, ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Vì thế, Điều 55 Luật TTHC cần bổ sung một số quyền liên quan đến hoạt động tố tụng của Tòa án và bản án, quyết định của Tòa án bao gồm: được cấp, gửi bản án, quyết định của Tòa án; đề nghị Tòa án giải quyết vụ án theo thủ tục rút gọn.

(6) Về phương thức quy định quyền và nghĩa vụ của đương sự và người khởi kiện trong TTHC

Thực tiễn từ kết quả điều tra xã hội học thể hiện tại Phụ lục 3 của Luận án cho thấy, việc không phân định rõ ràng quyền và nghĩa vụ được 20,2% người khảo sát xác định là nguyên nhân dẫn đến khó khăn trong quá trình thực hiện quyền và nghĩa vụ. Kết quả phỏng vấn chuyên gia tại Phụ lục 4 cũng ghi nhận sự thống nhất cao (5/6 ý kiến) về nhu cầu tách bạch các quy định này trong Luật TTHC. Việc phân định rạch ròi quyền và nghĩa vụ là một kỹ thuật lập pháp phổ biến nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý của công dân và hiệu quả của việc thực hiện⁴²⁴. Từ những cơ sở lý luận và thực tiễn nêu trên đặt ra yêu cầu Luật TTHC cần quy định tách biệt, cụ thể hóa các quyền và nghĩa vụ tố tụng của đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng, giúp người khởi kiện dễ dàng nắm bắt và thực hiện. Nội dung cụ thể của kiến nghị này được thể hiện chi tiết tại Phụ lục 6 của Luận án.

4.2.1.4. Hoàn thiện quy định về kế thừa quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Thứ nhất, về điều kiện kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện

Việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện chỉ có thể phát sinh khi tư cách người khởi kiện đã được xác lập. Đó là thời điểm vụ án được Tòa án thụ lý. Hiện nay, do quy định tại khoản 1 Điều 59 của Luật TTHC chưa rõ ràng đã dẫn đến trên thực tiễn xét xử, có trường hợp Tòa án cho phép kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện trong khi người khởi kiện đã chết vào thời điểm trước khi Tòa án thụ lý vụ án. Để bảo đảm sự thống nhất và tính chính xác trong việc thực hiện, nội dung này cần được sửa đổi như sau: “*Trường hợp người khởi kiện là cá nhân **đang tham gia tố tụng** chết mà quyền, nghĩa vụ của người đó được thừa kế thì người thừa kế tham gia tố tụng*”.

Về các trường hợp kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng, ngoài các trường hợp đã được ghi nhận, khoản 2 Điều 59 Luật TTHC cần được mở rộng phạm vi điều chỉnh để phù hợp với các quy định hiện hành và bao quát hết các tình huống thực tiễn. Theo đó, cần bổ sung quy định về việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng đối với trường hợp người khởi kiện là cơ quan, tổ chức bị phá sản hoặc chuyển đổi hình thức tổ chức tại

⁴²⁴ Phương thức này được quy định trong pháp luật TTHC của Pháp, Đức, Trung Quốc, Hungary, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Cộng hòa Séc.

khoản 2 Điều 59 Luật TTHC, cụ thể như sau: “2. Trường hợp người khởi kiện là cơ quan, tổ chức bị hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, giải thể, **phá sản hoặc chuyển đổi hình thức tổ chức** thì cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân kế thừa quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức cũ thực hiện quyền, nghĩa vụ tố tụng của cơ quan, tổ chức đó”.

Thứ hai, về người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện

Thực tiễn thực hiện pháp luật cho thấy, việc xác định người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng gặp những vướng mắc nhất định do Luật TTHC chưa quy định cụ thể về người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng. Để việc xác định người kế thừa được chính xác, đầy đủ, Điều 59 của Luật TTHC cần bổ sung quy định về người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng. Trong đó, đối với người khởi kiện là cá nhân, Luật TTHC cần xác định đó là người thừa kế hợp pháp của người khởi kiện theo quy định của pháp luật. Đối với người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, có thể tham khảo quy định tại Điều 74 Bộ luật Tố tụng dân sự. Theo đó, trường hợp tổ chức bị giải thể, phá sản là công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty hợp danh thì cá nhân, tổ chức là thành viên của tổ chức đó hoặc đại diện của họ tham gia tố tụng. Trường hợp cơ quan, tổ chức bị giải thể là cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, doanh nghiệp nhà nước thì đại diện hợp pháp của cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó hoặc đại diện hợp pháp của cơ quan, tổ chức tiếp nhận các quyền, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức đó tham gia tố tụng. Trường hợp tổ chức hợp nhất, sáp nhập, chia, tách, chuyển đổi hình thức tổ chức thì cá nhân, tổ chức tiếp nhận quyền, nghĩa vụ của tổ chức đó tham gia tố tụng.

Thứ ba, về thủ tục, hậu quả pháp lý của việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng

Hiện nay thủ tục và hậu quả pháp lý của việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng chưa được pháp luật TTHC Việt Nam quy định cụ thể đã dẫn đến sự lúng túng, khó khăn cho Tòa án trong quá trình thực hiện. Vì thế, Luật TTHC cần ghi nhận chi tiết thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng. Theo đó, tham khảo từ quy định tại khoản 5 Điều 44 Bộ luật TTHC của Nga và Điều 23 của Bộ luật TTTAHC của Hungary, trong trường hợp phát sinh điều kiện kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng, theo đề nghị của người được kế thừa, Tòa án ra quyết định công nhận hoặc không công nhận việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng cho cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp không đồng ý với quyết định này, cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại theo quy định của Luật TTHC. Ngoài ra, Luật TTHC cần bổ sung quy định về hậu quả pháp lý của việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng, trong đó, tất cả các hoạt động được thực hiện trong quá trình tố tụng cho đến thời điểm kế thừa là bắt buộc đối với người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng.

4.2.2. Nhóm giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam

4.2.2.1. Nâng cao nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

Trong TTHC, việc bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp khi bị xâm phạm là quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện. Hiệu quả tham gia tố tụng của người khởi kiện phần nhiều phụ thuộc vào nhận thức, hiểu biết, ý thức tuân thủ pháp luật của chính người khởi kiện. Vì thế, cần phải có các giải pháp thiết thực để nâng cao các yếu tố này cho người khởi kiện trong TTHC. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật về TTHC cho người khởi kiện bằng nhiều hình thức và dễ tiếp cận

Mặc dù hiện nay hiểu biết pháp luật của người dân ngày càng được nâng cao nhưng TTHC là lĩnh vực pháp luật còn ít phổ biến đối với đa số các cá nhân, tổ chức trong xã hội, đặc biệt là người dân ở vùng sâu, vùng xa. Để người khởi kiện có thể tham gia tố tụng, bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm phạm từ hoạt động hành chính nhà nước, cần phải có những biện pháp tuyên truyền, phổ biến pháp luật TTHC một cách hiệu quả, thiết thực. Trong đó, bên cạnh những biện pháp tuyên truyền, phổ biến truyền thống như thông qua các buổi tuyên truyền, phổ biến pháp luật tại cơ sở, trên phương tiện truyền thông như báo chí, truyền hình, trang thông tin điện tử về pháp luật, cần chú trọng tăng cường ứng dụng công nghệ vào tuyên truyền, phổ biến pháp luật TTHC cho người khởi kiện. TAND tối cao cần thiết kế trên Cổng thông tin điện tử mục hỏi đáp với trợ lý ảo, hỗ trợ người khởi kiện tra cứu và thực hiện các thủ tục tố tụng. Bên cạnh đó, cần số hóa tài liệu pháp luật TTHC, xây dựng thư viện pháp luật TTHC trực tuyến với nhiều hình thức đa dạng như văn bản, âm thanh, hình ảnh, video. Ngoài ra, để giúp người khởi kiện tham gia TTHC được thuận lợi, hiệu quả, TAND khu vực cần thành lập bộ phận chuyên trách có chức năng hướng dẫn, hỗ trợ người khởi kiện thực hiện việc khởi kiện đúng quy định như giúp hoàn thiện đơn khởi kiện, trình bày chính xác yêu cầu khởi kiện, giải thích các thủ tục tố tụng và hướng dẫn thủ tục trợ giúp pháp lý (nếu có). Đây là hình thức phổ biến ở các quốc gia có nền tài phán hành chính phát triển như Đức, Pháp để hỗ trợ về mặt thủ tục chủ yếu cho những người khởi kiện không có luật sư tham gia tố tụng nhằm đảm bảo quyền tiếp cận công lý cho mọi công dân⁴²⁵.

⁴²⁵ Ở Đức, Văn phòng hỗ trợ thủ tục pháp lý (Rechtsantragsstelle) được thành lập ở tất cả các Tòa án nhằm hỗ trợ người dân thực hiện các quyền tố tụng của mình một cách chính xác về mặt hình thức, đặc biệt là đối với những người không có luật sư đại diện. Ở Pháp, người dân gặp khó khăn về pháp lý có thể tìm đến các Point-justice (Điểm tiếp cận công lý) được đặt tại các Tòa án, tòa thị chính hoặc trung tâm cộng đồng để được tư vấn pháp lý sơ bộ miễn phí.

Về nội dung, bên cạnh việc tuyên truyền, giáo dục pháp luật TTHC, cần chú trọng việc thay đổi nhận thức của người dân về quyền khởi kiện VAHC và vị trí, vai trò của người khởi kiện trong TTHC. Trong đó, phải giúp người dân nhận thức được việc thực hiện quyền khởi kiện VAHC và sự tham gia TTHC của người khởi kiện không chỉ nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình mà còn là phương thức quan trọng để thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân, góp phần nâng cao hiệu quả của hoạt động hành chính nhà nước và kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp.

Thứ hai, cung cấp các thông tin, tài liệu hướng dẫn về quy trình, thủ tục TTHC cho người khởi kiện

Khi tham gia tố tụng, việc biết chính xác, cụ thể thủ tục TTHC có ý nghĩa quan trọng giúp người khởi kiện thực hiện đúng, đầy đủ quy trình tố tụng, từ đó bảo vệ tốt quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Theo kết quả điều tra xã hội học được thể hiện tại Phụ lục 3 cho thấy, 62% người được khảo sát cho rằng thủ tục TTHC phức tạp, kéo dài là một trong rào cản lớn của người khởi kiện khi tham gia tố tụng. Hiện nay, mẫu đơn khởi kiện VAHC đã được hướng dẫn trên Cổng thông tin điện tử của TAND tối cao và Tòa án các cấp⁴²⁶, tuy nhiên, vẫn chưa có tài liệu chính thức từ TAND hướng dẫn chi tiết về các thủ tục TTHC.

Nhằm tạo điều kiện người khởi kiện nói riêng và người tham gia tố tụng nói chung hiểu, thực hiện đúng thủ tục TTHC và theo nhu cầu 72% người được khảo sát từ kết quả điều tra xã hội học tại Phụ lục 3 của Luận án, TAND tối cao cần chủ trì biên soạn tài liệu hướng dẫn về thủ tục TTHC. Trong đó, tài liệu cần có các nội dung chính bao gồm: Những quy định chung về Luật TTHC, các bước trong thủ tục TTHC, hướng dẫn thủ tục thực hiện, xác định cụ thể thời hạn thực hiện và giải quyết các thủ tục, quyền và nghĩa vụ của các bên trong từng giai đoạn, nêu những vi phạm phổ biến người tham gia tố tụng thường gặp trong quá trình tham gia tố tụng và hậu quả pháp lý (nếu có); cung cấp thông tin các Tòa án có thẩm quyền giải quyết VAHC; thủ tục hướng dẫn nộp đơn, tài liệu, chứng cứ bằng phương tiện điện tử; kèm theo danh mục các biểu mẫu TTHC liên quan đến người khởi kiện. Tài liệu hướng dẫn này phải được đăng tải công khai trên Cổng thông tin điện tử của Tòa án các cấp. Thẩm phán phải thông tin cho người khởi kiện nói riêng và những người tham gia TTHC nói chung biết về tài liệu này với khuyến cáo là tài liệu cần phải đọc ngay khi nhận đơn khởi kiện.

Thứ ba, bổ sung quy định về việc phổ biến quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện ngay sau khi vụ án được Tòa án thụ lý

Hiện nay, theo quy định tại khoản 4 Điều 169 Luật TTHC, khi khai mạc phiên tòa, Chủ tọa phiên tòa phổ biến quyền, nghĩa vụ của các đương sự và của những người tham gia tố tụng khác. Chính vì thế, theo kết quả điều tra xã hội học thể hiện tại Phụ lục

⁴²⁶ <https://www.toaan.gov.vn/webcenter/portal/tatc/bieu-mau-to-tung?linhVuc=47>, truy cập ngày 17/6/2026.

3 của Luận án, 71,5% người được khảo sát xác định, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được Tòa án phổ biến tại phiên tòa. Tuy nhiên, đáng lưu ý, có 11,2% người được khảo sát cho rằng mình không được Tòa án phổ biến quyền và nghĩa vụ. Việc hiểu và nắm vững các quy định pháp luật, đặc biệt là các quy định về quyền và nghĩa vụ tố tụng ngay từ những giai đoạn đầu tiên sẽ giúp người khởi kiện có thể kịp thời nắm bắt và bảo vệ tốt quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Vì thế, Điều 131 Luật TTHC về nhiệm vụ, quyền hạn của Thẩm phán trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, cần bổ sung quy định Thẩm phán có nhiệm vụ phổ biến quyền và nghĩa vụ cho đương sự ngay sau khi thụ lý vụ án.

4.2.2.2. Nâng cao ý thức chấp hành pháp luật, tinh thần trách nhiệm của người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền

Khác với các đương sự khác trong TTHC, người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền nhân danh Nhà nước, tham gia TTHC để bảo vệ lợi ích của Nhà nước, chứng minh tính hợp pháp của hoạt động hành chính nhà nước bị khởi kiện. Vì thế, người bị kiện và cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền tham gia TTHC và thực hiện các quyền, nghĩa vụ trong TTHC không chỉ đơn thuần là việc thực hiện quyền, nghĩa vụ tố tụng như các đương sự khác, mà cần xác định đây là trách nhiệm công vụ. Nội dung này cần phải được quán triệt rõ ràng, thống nhất đối với người bị kiện và người đứng đầu cơ quan, tổ chức.

Hiện nay, ý thức chấp hành pháp luật, tinh thần trách nhiệm của người bị kiện và cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền tuy đã có nhiều chuyển biến tích cực, song nhìn chung vẫn chưa cao, điều này đã ảnh hưởng đến hiệu quả tham gia tố tụng của người khởi kiện. Trong đó, hạn chế tập trung chủ yếu ở hoạt động cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ và tham gia phiên tòa, phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại. Mặc dù theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 18 của Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính hành vi cản trở hoạt động tố tụng, hành vi không thực hiện yêu cầu của Tòa án, Viện kiểm sát về việc cung cấp tài liệu, chứng cứ mà người đó đang quản lý, lưu giữ là một trong những hành vi cản trở hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ của cơ quan, người có thẩm quyền bị xử phạt từ 100.000 đồng đến 1.000.000 đồng. Thế nhưng, xử phạt vi phạm hành chính với hình thức phạt tiền đối với cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước là biện pháp chưa bảo đảm tính khả thi và hiệu quả. Trên cơ sở quán triệt tinh thần tham gia và thực hiện các quyền, nghĩa vụ trong TTHC là trách nhiệm công vụ, nội dung này cần được chuyển hóa vào quy định pháp luật về cán bộ, công chức. Trong đó, việc người bị kiện hoặc người đại diện của người bị kiện tham gia phiên tòa, phiên họp trên tổng số VAHC liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của họ và việc cá nhân có thẩm quyền cung cấp đầy đủ, đúng hạn tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án, Viện kiểm sát cần được ghi nhận là nhiệm

vụ gắn với sản phẩm/công việc đầu ra thực hiện trong 01 năm để đánh giá tiêu chí kết quả thực hiện nhiệm vụ đối với công chức hàng năm cho xếp loại chất lượng công chức. Ngoài ra, hành vi không cung cấp hoặc cung cấp không đầy đủ tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án, Viện kiểm sát mà không có lý do chính đáng và trường hợp cán bộ, công chức vắng mặt tại phiên tòa, phiên họp giải quyết VAHC khi được Tòa án triệu tập họp lệ mà không có lý do chính đáng, gây khó khăn cho việc giải quyết VAHC cần được quy định là một trong những hành vi vi phạm có thể bị xử lý kỷ luật.

4.2.2.3. Nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của người tiến hành tố tụng trong giải quyết vụ án hành chính

Nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và góp phần thực thi hiệu quả chức năng kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án, việc nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của người tiến hành tố tụng là yêu cầu thiết yếu. Để đáp ứng yêu cầu trên, cần phải triển khai đồng bộ các giải pháp sau đây:

Thứ nhất, TAND tối cao cần thường xuyên tổ chức các buổi tập huấn, đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về pháp luật TTHC và kỹ năng giải quyết VAHC cho đội ngũ công chức Tòa án và Hội thẩm nhân dân được phân công giải quyết VAHC. Ngoài ra, để bảo đảm sự thống nhất trong việc áp dụng pháp luật, TAND tối cao cần kịp thời tổng kết thực tiễn xét xử, giải đáp thắc mắc về nghiệp vụ xét xử cho các Tòa án cấp dưới. Đối với những quy định còn nhiều cách hiểu khác nhau, Hội đồng Thẩm phán TAND tối cao cần ban hành Nghị quyết hướng dẫn hoặc lựa chọn, thông qua án lệ và Chánh án TAND tối cao công bố án lệ nhằm áp dụng thống nhất pháp luật trong giải quyết VAHC nói chung và liên quan đến người khởi kiện nói riêng.

Hiện nay, việc thành lập các Tòa hành chính TAND khu vực có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm những khiếu kiện quy định tại các khoản 1, 2, 3, 4, 5, 6 và 7 Điều 31 của Luật TTHC và Tòa Sở hữu trí tuệ TAND khu vực có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục sơ thẩm những khiếu kiện QĐHC, HVHC về sở hữu trí tuệ, chuyển giao công nghệ⁴²⁷ đã đặt ra yêu cầu về tính chuyên môn hóa cao trong xét xử VAHC. Để có thể đưa ra các quyết định đối với yêu cầu khởi kiện được toàn diện, chính xác đòi hỏi người tiến hành TTHC phải có kiến thức về quản lý nhà nước và am hiểu sâu sắc quy định pháp luật chuyên ngành trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Do đó, bên cạnh pháp luật TTHC, cần chú trọng bồi dưỡng kiến thức về quản lý nhà nước và pháp luật chuyên ngành cho đội ngũ Thẩm phán được phân công giải quyết VAHC. Trong tương lai có thể hướng đến sự chuyên môn hóa trong hoạt động xét xử VAHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước. Theo đó, cần nghiên cứu thành lập các Tòa Hành chính có thẩm quyền chuyên biệt giải quyết các khiếu kiện hành chính trong những lĩnh vực phức tạp như đất

⁴²⁷ Theo quy định tại Điều 31a Luật TTHC.

đại, tài chính với các Thẩm phán được đào tạo chuyên sâu về pháp luật và kỹ năng xét xử trong lĩnh vực đó. Ngoài ra, để có thể đáp ứng kịp thời yêu cầu về chuyên môn, nghiệp vụ trong giải quyết VAHC, cần tăng cường Thẩm phán có nhiều kinh nghiệm xử án hành chính về cho TAND khu vực, vì phần lớn các Thẩm phán của TAND khu vực là Thẩm phán của TAND cấp huyện trước đây, vốn xử rất ít hoặc chưa từng xử án hành chính.

Thứ hai, để có thể vượt qua được các rào cản vốn có trong xét xử hành chính đòi hỏi người tiến hành tố tụng không chỉ có năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ tốt mà còn phải có bản lĩnh nghề nghiệp vững vàng, kiên định, đạo đức nghề nghiệp trong sáng. Hiện nay, với mô hình tổ chức hệ thống TAND 3 cấp, không gắn với đơn vị hành chính lãnh thổ đã góp phần bảo đảm tính độc lập của những người tiến hành tố tụng với người bị kiện trong giải quyết VAHC. Tuy nhiên, để có thể bảo đảm sự khách quan, công tâm trong giải quyết VAHC, cần chú trọng rèn luyện bản lĩnh nghề nghiệp và thực hiện nghiêm túc Quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn trong TAND⁴²⁸. Ngoài ra, TAND tối cao cần tăng cường thanh tra, kiểm tra công vụ, xử lý kịp thời các hành vi tiêu cực, gây khó khăn, phiền hà cho người khởi kiện trong quá trình giải quyết VAHC.

4.2.2.4. Đảm bảo các điều kiện về cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật trong giải quyết vụ án hành chính, đẩy mạnh xây dựng Tòa án điện tử

Thứ nhất, đảm bảo các điều kiện về cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật trong giải quyết các VAHC

Trong bối cảnh sắp xếp lại đơn vị hành chính lãnh thổ, đổi mới hệ thống TAND theo hướng tinh gọn, việc đầu tư, củng cố và hiện đại hóa cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật trong giải quyết VAHC là điều kiện nền tảng, trực tiếp góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện. Để có thể đáp ứng các yêu cầu trên, ngành Tòa án cần tiếp tục xây dựng, sửa chữa, cải tạo và nâng cấp trụ sở làm việc của TAND các cấp chưa đạt yêu cầu, đặc biệt là các TAND khu vực ở vùng sâu, vùng xa. Trong đó, cần chú trọng bố trí phòng xử án theo mô hình mới, đảm bảo không gian làm việc chuyên nghiệp, bảo mật và thuận tiện cho các bên tham gia tố tụng. Ngoài ra, để đáp ứng yêu cầu xây dựng Tòa án điện tử, cần trang bị đầy đủ thiết bị, phương tiện kỹ thuật hiện đại như đường truyền tốc độ cao ổn định, xây dựng trung tâm dữ liệu lớn và trung tâm điều hành để đảm bảo an toàn thông tin, hệ thống âm thanh, hình ảnh, máy tính, thiết bị trình chiếu, lưu trữ điện tử hồ sơ vụ án, hệ thống mạng Internet ổn định để tổ chức phiên tòa trực tuyến và các hoạt động số hóa hồ sơ, tài liệu. Trong đó, Nhà nước cần ưu tiên nguồn lực để đầu tư, nâng cấp hạ tầng mạng và trang thiết bị cho các Tòa án ở vùng sâu, vùng xa. Các cổng dịch vụ công trực tuyến và phần mềm hỗ trợ tư pháp cần được

⁴²⁸ Được ban hành kèm theo Quyết định số 3918/QĐ-TANDTC ngày 31/12/2025 của Chánh án TAND tối cao về việc ban hành Quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn trong TAND.

thiết kế với giao diện đơn giản, trực quan, dễ sử dụng, có hướng dẫn chi tiết bằng hình ảnh và hỗ trợ đa ngôn ngữ.

Thứ hai, đẩy mạnh xây dựng Tòa án điện tử

Là mô hình chuyển đổi số toàn diện, bao phủ toàn bộ quy trình tố tụng từ tiếp nhận đơn khởi kiện, xử lý hồ sơ, tổ chức phiên tòa trực tuyến đến công bố bản án, quyết định, vì thế, Tòa án điện tử tạo điều kiện thuận lợi cho người khởi kiện trong việc nộp đơn khởi kiện, tài liệu chứng cứ, nhận văn bản tố tụng, tra cứu tiến độ giải quyết vụ án; tiếp cận tài liệu, chứng cứ, hồ sơ vụ án; tham gia phiên họp, phiên tòa và được công khai bản án, quyết định của Tòa án. Trong bối cảnh đổi mới hệ thống TAND theo mô hình 3 cấp, việc trao thẩm quyền giải quyết sơ thẩm tất cả các khiếu kiện hành chính cho TAND khu vực mang đến nhiều thuận lợi nhưng cũng đặt ra những khó khăn cho người khởi kiện khi tham gia tố tụng như về khoảng cách địa lý, làm tăng chi phí tố tụng. Vì thế, việc xây dựng Tòa án điện tử không chỉ giúp tiết kiệm thời gian, chi phí cho người khởi kiện mà còn cung cấp nền tảng công khai toàn bộ quy trình tố tụng giúp người khởi kiện dễ dàng tiếp cận thông tin, theo dõi tiến trình vụ án, từ đó có thể bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi tham gia TTHC. Vì thế, TAND tối cao cần đẩy mạnh và triển khai lộ trình xây dựng Đề án Tòa án điện tử theo đúng Kế hoạch số 131/KH-TANDTC ngày 25/3/2025 về chuyển đổi số ngành TAND với một trong những nhiệm vụ trọng tâm là phải xây dựng Đề án Tòa án điện tử và chuyển đổi số giai đoạn 2025 - 2030.

4.2.2.5. Nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Giải quyết VAHC là quá trình phức tạp với các trình tự, thủ tục chặt chẽ, do đó, sự hỗ trợ pháp lý từ người có kiến thức pháp luật đóng vai quan trọng, góp phần bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC. Tuy nhiên, hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện vẫn còn chưa đáp ứng yêu cầu. Vì thế, cần phải có các giải pháp nâng cao chất lượng, hiệu quả của hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong TTHC.

Thứ nhất, tăng cường số lượng và chất lượng của đội ngũ luật sư trong giải quyết VAHC

Qua thực tiễn thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong TTHC Việt Nam cho thấy, tỷ lệ luật sư hiện nay ở Việt Nam còn thấp, đồng thời sự phân bố luật sư giữa các địa phương chưa đồng đều, chủ yếu tập trung tại các thành phố lớn. Vì vậy, người khởi kiện ở những địa phương có số lượng luật sư hạn chế sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc tiếp cận và nhận được sự hỗ trợ pháp lý cần thiết để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ngoài ra, ý thức pháp luật của một số luật sư tham gia TTHC chưa cao, kỹ năng tham gia tố tụng còn hạn chế, thiếu nghiêm túc

trong việc chấp hành Quy tắc đạo đức và ứng xử nghề nghiệp đã dẫn đến không bảo vệ tốt quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong VAHC. Vì thế, song song với việc phát triển đồng đều đội ngũ luật sư ở các địa phương, Liên đoàn Luật sư Việt Nam, các Đoàn Luật sư cần chú trọng bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị, đạo đức và kỹ năng hành nghề của luật sư trong các VAHC và xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm của luật sư theo quy định.

Thứ hai, nâng cao số lượng, chất lượng đội ngũ trợ giúp viên pháp lý tham gia TTHC

Bên cạnh vai trò của luật sư, trợ giúp viên pháp lý có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với người khởi kiện thuộc diện được trợ giúp pháp lý. Sự tham gia của trợ giúp viên pháp lý góp phần bảo vệ hiệu quả quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, trong đó, phần lớn là những người yếu thế trong xã hội. Tuy nhiên hiện nay, số lượng trợ giúp viên pháp lý chưa đáp ứng đủ nhu cầu ngày càng tăng cùng với sự mở rộng của đối tượng được trợ giúp pháp lý. Nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý của người khởi kiện trong TTHC, cần tiếp tục tăng cường số lượng trợ giúp viên pháp lý, đồng thời kết hợp với nâng cao chất lượng đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng, nghiệp vụ cho trợ giúp viên pháp lý khi tham gia TTHC.

Thứ ba, tạo điều kiện cho người khởi kiện là người lao động có thu nhập thấp được trợ giúp pháp lý trong TTHC

Việc nhờ luật sư hoặc người có kiến thức pháp luật bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là nhu cầu thiết yếu của hầu hết người khởi kiện trong các VAHC. Tuy nhiên, rào cản về tài chính là một trong những nguyên nhân chính khiến nhiều người khởi kiện ít nhờ người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình. Trợ giúp pháp lý là một trong những chính sách có ý nghĩa nhân văn sâu sắc trong tổng thể chính sách xã hội của mỗi quốc gia, góp phần thực hiện chủ trương xóa đói giảm nghèo toàn diện, bảo đảm công bằng xã hội⁴²⁹. Thế nhưng hiện nay, bên cạnh việc chưa ghi nhận về quyền được trợ giúp pháp lý cho người khởi kiện trong VAHC là người lao động có thu nhập thấp, pháp luật Việt Nam quy định căn cứ xác định người lao động có thu nhập thấp còn thiếu sự linh hoạt⁴³⁰. Nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý của công dân trong TTHC, bên cạnh Luật Trợ giúp pháp lý cần bổ sung quy định người được trợ giúp pháp lý là người lao động có thu nhập thấp trong TTHC như đã được đề xuất trong giải pháp hoàn thiện pháp luật, căn cứ xác định người có thu nhập thấp cần phải được quy định một cách linh hoạt.

⁴²⁹ Nguyễn Văn Quyền, Nguyễn Tất Viễn (2018), *Tlđđ* (55), tr.190.

⁴³⁰ Theo quy định tại Nghị định số 30/2025/NĐ-CP ngày 24/02/2025 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 07/2021/NĐ-CP ngày 27/01/2021 của Chính phủ quy định chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2021-2025, về tiêu chí xác định người lao động có thu nhập thấp thuộc Chương trình mục tiêu quốc gia giảm nghèo bền vững giai đoạn 2021 – 2025 đó là người lao động thuộc hộ gia đình (không bao gồm người lao động thuộc hộ nghèo, hộ cận nghèo) ở khu vực nông thôn: có mức thu nhập bình quân đầu người/tháng từ 2.250.000 đồng trở xuống, ở khu vực thành thị: có mức thu nhập bình quân đầu người/tháng từ 3.000.000 đồng trở xuống.

Trong đó, cần căn cứ vào thu nhập ròng hàng tháng trước khi nộp đơn khởi kiện. Đó là số tiền còn lại sau khi lấy tổng thu nhập trừ đi các khoản bắt buộc như thuế thu nhập cá nhân, bảo hiểm và các khấu trừ cố định khác. Ngoài ra, mức trần thu thập phải được điều chỉnh hàng năm và có sự phân hóa về mức hỗ trợ căn cứ vào thu nhập bình quân. Tùy theo mức thu nhập, người khởi kiện có thể được cung cấp dịch vụ pháp lý miễn phí hoặc Nhà nước sẽ chi trả các khoản tiền trợ giúp pháp lý theo tỷ lệ 50%.

Kết luận Chương 4

Hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC ở Việt Nam là yêu cầu khách quan và tất yếu. Trong đó, việc hoàn thiện phải gắn với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, trọng tâm là nâng cao chất lượng tranh tụng, tính chuyên nghiệp, hiện đại trong giải quyết VAHC. Ngoài ra, việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện phải bảo đảm sự công bằng về khả năng thực hiện quyền và nghĩa vụ giữa người khởi kiện với người bị kiện, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của quốc tế, bảo đảm sự hài hòa giữa quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện với lợi ích Nhà nước và tính ổn định, thông suốt, hiệu lực của nền hành chính quốc gia và bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật về người khởi kiện tạo thành một chỉnh thể pháp lý chặt chẽ.

Ở khía cạnh pháp lý, pháp luật TTHC cần sửa đổi, bổ sung quy định về xác định người khởi kiện theo hướng tạo điều kiện thuận lợi để chủ thể được tham gia tố tụng với tư cách là người khởi kiện trong TTHC và mở rộng phạm vi chủ thể là người khởi kiện. Năng lực chủ thể của người khởi kiện hoàn thiện với việc bảo đảm quyền tham gia tố tụng của người khởi kiện. Các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện cần được quy định đầy đủ hơn với các cơ chế bảo đảm thực hiện hiệu quả, tích cực. Điều kiện kế thừa, người kế thừa và trình tự, thủ tục, hậu quả pháp lý về kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện phải được quy định đầy đủ, chặt chẽ. Bên cạnh đó, để pháp luật về người khởi kiện được bảo đảm thực hiện hiệu quả, cần phải có các giải pháp nâng cao nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của người khởi kiện, người bị kiện và trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của những người tiến hành tố tụng trong giải quyết VAHC; đảm bảo các điều kiện về cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật trong giải quyết VAHC, đẩy mạnh xây dựng Tòa án điện tử; nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong TTHC.

KẾT LUẬN

Trên cơ sở kết quả của quá trình phân tích, luận giải và đánh giá một cách hệ thống các vấn đề liên quan đến người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam, từ nền tảng lý luận, khung khổ pháp lý đến thực tiễn thực hiện, Luận án đã hình thành nên những kết luận khoa học như sau:

Thứ nhất, người khởi kiện là chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính và có hành vi khởi kiện vụ án hành chính đến Tòa án có thẩm quyền nhằm yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các hoạt động hành chính nhà nước theo quy định của pháp luật, có các quyền và nghĩa vụ tố tụng được pháp luật quy định và bình đẳng với các đương sự khác về quyền và nghĩa vụ tố tụng. Không chỉ xuất hiện như một đương sự thông thường, trong tố tụng hành chính người khởi kiện còn là trung tâm của toàn bộ quá trình tố tụng, là nhân tố không thể thiếu trong việc hiện thực hóa chức năng kiểm soát quyền lực hành chính của Tòa án và có vị trí đặc biệt trong mối quan hệ với người bị kiện. Đại diện cho đối tượng bị quản lý phản kháng trước hoạt động hành chính nhà nước, sự tham gia của người khởi kiện thể hiện sự dân chủ trong đời sống xã hội và trách nhiệm của Nhà nước trước công dân trong Nhà nước pháp quyền, củng cố niềm tin của nhân dân vào hoạt động quản lý và góp phần nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước.

Thứ hai, việc xây dựng các quy định về người khởi kiện trong tố tụng hành chính cần được thiết lập dựa trên lý thuyết về bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức khi bị xâm phạm, kiểm soát quyền lực nhà nước, chức năng của tố tụng hành chính, quyền tiếp cận công lý tại Tòa án và công bằng trong xã hội. Là phương tiện pháp lý để người khởi kiện có thể bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong tố tụng hành chính và là cơ sở để Tòa án thực hiện chức năng kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp, pháp luật về người khởi kiện có các nội dung bao gồm quy định về xác định người khởi kiện, năng lực chủ thể của người khởi kiện, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện và quy định về kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện. Bên cạnh quy định pháp luật, thực tiễn thực hiện các quy định pháp luật về người khởi kiện có ý nghĩa đặc biệt quan trọng nhằm hiện thực hóa các quy định vào đời sống tố tụng. Thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC chịu sự tác động từ chính quy định về người khởi kiện đến yếu tố con người, phương tiện vật chất, kỹ thuật và hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện.

Thứ ba, trong thời gian qua, bên cạnh những kết quả đáng ghi nhận, thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam còn tồn tại nhiều hạn chế, vướng mắc ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp ở Việt Nam. Trong đó hạn chế, tồn tại trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người

khởi kiện xuất phát từ các nguyên nhân khách quan như quy định pháp luật về người khởi kiện còn nhiều bất cập, phương tiện vật chất kỹ thuật và hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện chưa đáp ứng yêu cầu. Ngoài ra, nhiều nguyên nhân chủ quan đã dẫn đến những hạn chế trong thực tiễn thực hiện bao gồm nhận thức, hiểu biết, ý thức pháp luật của người khởi kiện còn hạn chế; ý thức chấp hành pháp luật, tinh thần trách nhiệm của người bị kiện và cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chưa cao; năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của những người tiến hành tố tụng trong giải quyết vụ án hành chính chưa đáp ứng với yêu cầu.

Thứ tư, để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng con đường tư pháp, việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam phải được thực hiện trên cơ sở đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân và yêu cầu hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước; đáp ứng yêu cầu cải cách tư pháp, trọng tâm là nâng cao chất lượng tranh tụng, tính chuyên nghiệp, hiện đại trong giải quyết vụ án hành chính. Ngoài ra, việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện phải bảo đảm sự công bằng về khả năng thực hiện quyền và nghĩa vụ giữa người khởi kiện với người bị kiện, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của quốc tế, bảo đảm sự hài hòa giữa quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện với lợi ích Nhà nước và tính ổn định, thông suốt, hiệu lực của nền hành chính quốc gia và bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật về người khởi kiện.

Thứ năm, trên cơ sở những quan điểm nền tảng nêu trên, Luận án đã mạnh dạn đề xuất các giải pháp hoàn thiện về người khởi kiện trên phương diện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật với các nội dung trọng tâm như ghi nhận quyền khởi kiện và tư cách người khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công; mở rộng phạm vi và nội dung yêu cầu khởi kiện; mở rộng đối tượng được trợ giúp pháp lý trong tố tụng hành chính; sửa đổi, bổ sung các quy định về quyền và nghĩa vụ chứng minh; mở rộng và bảo đảm quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ... Các giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật được đề xuất như tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về tố tụng hành chính cho người khởi kiện bằng nhiều hình thức đa dạng, dễ tiếp cận; cung cấp các thông tin, tài liệu hướng dẫn về quy trình, thủ tục tố tụng hành chính cho người khởi kiện; đẩy mạnh xây dựng Tòa án điện tử; quán triệt tư tưởng tham gia tố tụng hành chính là trách nhiệm công vụ của người bị kiện; nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC
LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ**

I. Danh mục các công trình khoa học liên quan trực tiếp đến đề tài Luận án đã được công bố (được tính điểm khoa học từ 0,75 điểm trở lên)

1. Nguyễn Hoàng Yên (2024), “Yêu cầu khởi kiện vụ án hành chính theo pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam”, *Tạp chí Luật học*, số 10.
2. Nguyễn Hoàng Yên (2025), “Căn cứ xác định người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 07.
3. Lê Việt Sơn, Nguyễn Hoàng Yên (2024), “Hoàn thiện pháp luật về giải quyết bồi thường thiệt hại trong vụ án hành chính”, *Tạp chí Luật học*, số 02.
4. Lê Việt Sơn, Nguyễn Hoàng Yên, Ngô Hoàng Huy (2025), “Giới hạn kiểm soát của Tòa án đối với các hoạt động quản lý hành chính trái pháp luật theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 06.

II. Danh mục các công trình khoa học liên quan đến đề tài Luận án đã được công bố trước thời gian thực hiện Luận án hoặc được tính 0,5 điểm và những công trình có tính chất tham khảo

1. Nguyễn Hoàng Yên (2022), “Quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 08.
2. Nguyễn Hoàng Yên (2021), “Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong trường hợp người bị kiện hủy bỏ quyết định hành chính bị khởi kiện”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 10.
3. Nguyễn Hoàng Yên (2020), “Quyền rút yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 01.
4. Nguyễn Hoàng Yên (2020), “Vấn đề rút đơn khởi kiện của người khởi kiện trong thủ tục phúc thẩm vụ án hành chính”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 03.
5. Nguyễn Hoàng Yên (2019), “Khái niệm người khởi kiện và vấn đề xác định tư cách tư cách người khởi kiện trong tố tụng hành chính”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 09.
6. Nguyễn Hoàng Yên (2018), “Xử lý kết quả đối thoại trong tố tụng hành chính”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 12.
7. Nguyễn Hoàng Yên (2015), “Hoàn thiện các quy định các quy định về thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 02.

8. Nguyễn Hoàng Yến (2015), “Một số vấn đề về cách thức xử lý khi đương sự vắng mặt tại phiên tòa xét xử vụ án hành chính”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 05.
9. Lê Việt Sơn, Nguyễn Hoàng Yến, Ngô Hoàng Huy (2024), “Mô hình tổ chức Tòa án nhân dân theo Hiến pháp năm 2013 và định hướng đổi mới”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 08.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. Danh mục các Văn kiện của Đảng

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (1994), Văn kiện Hội nghị Đại biểu toàn quốc theo Nghị quyết số 08 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
5. Ban chấp hành Trung ương Đảng (2017), Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Hội nghị lần thứ sáu về “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”.
6. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2022), Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới”.
7. Bộ Chính trị (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”.
8. Bộ Chính trị (2005), Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020.
9. Bộ Chính trị (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.
10. Bộ Chính trị (2024), Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 của Bộ Chính trị về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.
11. Bộ Chính trị (2025), Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 của Bộ Chính trị về đổi mới công tác xây dựng và thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới.
12. Bộ Chính trị (2026), Chỉ thị số 06-CT/TW ngày 06/06/2026 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác kiểm sát nhân dân trong giai đoạn mới.
13. Hội đồng Lý luận Trung ương (2020), *30 năm thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.

B. Danh mục các văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính

Tiếng Việt

14. Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 (Sửa đổi, bổ sung năm 2025).
15. Bộ luật Hình sự (Luật số 100/2015/QH13) ngày 27/11/2015 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 12/2017/QH14 ngày 20/6/2017 và Luật số 86/2025/QH15 ngày 25/6/2025).
16. Bộ luật Dân sự (Luật số 91/2015/QH13) ngày 24/11/2015.
17. Bộ luật Tố tụng dân sự (Luật số 92/2015/QH13) ngày 25/11/2015 (được sửa đổi, bổ sung bởi Bộ luật Lao động số 45/2019/QH14, Luật Doanh nghiệp số 59/2020/QH14, Luật Phòng, chống bạo lực gia đình số 13/2022/QH15, Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng số 19/2023/QH15, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân số 34/2024/QH15, Luật Công chứng số 46/2024/QH15 và Luật số 85/2025/QH15 ngày 25/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính, Luật Tư pháp người chưa thành niên, Luật Phá sản và Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án).
18. Luật Tố tụng hành chính (Luật số 64/2010/QH12) ngày 24/11/2010.
19. Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (Luật số 34/2024/QH15) ngày 24/6/2024 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 81/2025/QH15 ngày 24/6/2025).
20. Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (Luật số 63/2014/QH13) ngày 24 /11/2014 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 82/2025/QH15 ngày 24/6/2025).
21. Luật Khiếu nại (Luật số 02/2011/QH13) ngày 11/11/2011.
22. Luật Tố tụng hành chính (Luật số 93/2015/QH13) ngày 25/11/2015 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 55/2019/QH14 ngày 26/11/2019 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kiểm toán nhà nước năm 2015; Luật Tổ chức Tòa án nhân dân số 34/2024/QH15 ngày 24/6/2024 và Luật số 85/2025/QH15 ngày 25/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính, Luật Tư pháp người chưa thành niên, Luật Phá sản và Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án).
23. Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân (Luật số 85/2015/QH13) ngày 25/6/2015, (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 83/2025/QH15 ngày 24/6/2025).
24. Luật Trưng cầu ý dân (Luật số 96/2015/QH13) ngày 25/11/2015.
25. Luật Kiểm toán Nhà nước (Luật số 81/2015/QH13) ngày 24/6/2015 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 55/2019/QH14 ngày 26/11/2019).
26. Luật Trợ giúp pháp lý (Luật số 11/2017/QH14) ngày 20/6/2017 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 05/2026/QH16 ngày 23/4/2026)

27. Luật Cảnh tranh (Luật số 23/2018/QH14) ngày 12/6/2018.
28. Luật Xử lý vi phạm hành chính (Luật số 15/2012/QH13) ngày 20/6/2012 (được sửa đổi, bổ sung bởi: Luật Hải quan số 54/2014/QH13 ngày 23/6/2014, Luật Thủy sản số 18/2017/QH14 ngày 21/11/2017, Luật số 67/2020/QH14 ngày 13/11/2020, Luật số 09/2022/QH15 ngày 09/11/2022, Luật Thanh tra số 11/2022/QH15 ngày 14/11/2022, Luật số 56/2024/QH15 ngày 29/11/2024 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán, Luật Kế toán, Luật Kiểm toán độc lập, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Quản lý thuế, Luật Thuế thu nhập cá nhân, Luật Dự trữ quốc gia, Luật Xử lý vi phạm hành chính).
29. Luật Đất đai (Luật số 31/2024/QH15) ngày 18/01/2024 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 43/2024/QH15 ngày 29/6/2024 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đất đai số 31/2024/QH15, Luật Nhà ở số 27/2023/QH15, Luật Kinh doanh bất động sản số 29/2023/QH15 và Luật Các tổ chức tín dụng số 32/2024/QH15).
30. Luật Sở hữu trí tuệ (Luật số 50/2005/QH11) ngày 29/11/2005 (được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 36/2009/QH12 ngày 19/6/2009 và Luật số 42/2019/QH14 ngày 14/6/2019).
31. Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (Luật số 10/2017/QH14) ngày 20/6/2017.
32. Nghị quyết số 33/2021/QH15 ngày 12/11/2021 của Quốc hội về tổ chức phiên tòa trực tuyến.
33. Nghị quyết số 205/2025/QH15 ngày 24/6/2025 của Quốc hội về việc thí điểm Viện kiểm sát nhân dân khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền dân sự của các chủ thể là nhóm dễ bị tổn thương hoặc bảo vệ lợi ích công.
34. Nghị quyết số 326/2016/UBTVQH14 ngày 30/12/2016 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định về mức thu, miễn giảm, thu nộp, quản lý và sử dụng án phí, lệ phí Tòa án.
35. Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (Pháp lệnh số 49/CTN) ngày 03/6/1996, Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (Pháp lệnh số 10/1998/PL-UBTVQH10) ngày 25/12/1998 và Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (Pháp lệnh số 29/2006/PL-UBTVQH11) ngày 05/4/2006.
36. Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng (Pháp lệnh số 02/2022/UBTVQH15) ngày 18/8/2022.
37. Nghị định số 144/2017/NĐ-CP ngày 15/12/2017 quy định chi tiết một số điều của Luật Trợ giúp pháp lý năm 2017.

38. Nghị định số 07/2021/NĐ-CP ngày 27/01/2021 của Chính phủ quy định chuẩn nghèo đa chiều giai đoạn 2021-2025.
39. Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23 tháng 12 năm 2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020 (Được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 68/2025/NĐ-CP ngày 18/3/2025).
40. Nghị định số 172/2025/NĐ-CP ngày 30/6/2025 của Chính phủ về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức.
41. Thông tư số 12/2018/TT-BTP ngày 28/8/2018 của Bộ Tư pháp hướng dẫn một số hoạt động nghiệp vụ trợ giúp pháp lý và quản lý chất lượng vụ việc trợ giúp pháp lý.
42. Thông tư liên tịch số 05/2021/TTTLT-TANDTC-VKSNDTC-BCA-BQP-BTP ngày 15/12/2021 của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Bộ Tư pháp quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành tổ chức phiên tòa trực tuyến.
43. Nghị quyết số 02/2017/NQ-HĐTP ngày 13/01/2017 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao ban hành một số biểu mẫu trong tổ tụng hành chính.
44. Kế hoạch số 131/KH-TANDTC ngày 25/3/2025 của Tòa án nhân dân tối cao về chuyển đổi số ngành Tòa án nhân dân năm 2025.

Tiếng nước ngoài

45. Administrative Case Litigation Act (Japan) (1962, amended 2004).
46. Administrative Law Procedure (Latvia) (2001, amended 2003, 2004).
47. Administrative Litigation Act (Korea) (1951, amended 2013).
48. Administrative Litigation Law of the People's Republic of China (1989, amended 2014, 2017).
49. Act on Administrative Disputes of the Republic of Croatia (2010).
50. Administrative Procedure Act (Finland) (2003, amended 2015)
51. Administrative Procedure Code (Bulgaria) (2006, amended 2013).
52. Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977 (Australia) (Amended 2019)
53. Code of Administrative Judicial Procedure of The Russian Federation (2015, amended 2015, 2016, 2017)
54. Code of Administrative Justice (France) (2000).
55. Code of Administrative Court Procedure (Estonia) (1991, amended 2013).
56. Code of Administrative Justice (the Czech Republic) (2003, amended 2003, 2004).
57. Code of Administrative Court Procedure (Hungary) (2017).

58. Code of Administrative Procedure (Portugal) (2015).
59. Code of Administrative Procedure of Ukraine (2005, amended 2022).
60. Federal Administrative Procedure Act (United States) (2010).
61. General Administrative Law Act (Netherlands) (2003).
62. Law on Administrative Disputes of Bosnia and Herzegovina (2002).
63. Law on Administrative Disputes of Republic of Montenegro (2003).
64. Public Administration Act (Norway) (1967, amended 2017).
65. Senior Courts Act 1981 (UK).
66. The Italian Administrative Procedure Act (1990).
67. The Swedish Code of Judicial Procedure (1942) (amended 1998).
68. Supreme People's Court interpretation on the application of the “Administrative Litigation Law of the P.R.C”, (Promulgation Date: 6/2/2018).

C. Các báo cáo, thông báo, kiến nghị

69. Bộ Tư pháp (2022), Báo cáo số 90/2022/BC-CTGPL ngày 01/30/2022 về tổng kết công tác trợ giúp pháp lý năm 2021 và nhiệm vụ, giải pháp năm 2022.
70. Bộ Tư pháp (2024), Báo cáo số 24/2024/BC-BTP ngày 12/01/2024 về tổng hợp kết quả tổng kết việc thi hành Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 của Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.
71. Bộ Tư pháp (2024), Báo cáo số 54/BC-BTP ngày 29/01/2024 về tình hình chấp hành pháp luật tổ tụng hành chính và kết quả thi hành án hành chính năm 2023.
72. Chính phủ (2018), Báo cáo số 443/BC-CP của Chính Phủ ngày 08/10/2018 về Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2018.
73. Chính phủ (2019), Báo cáo số 452/BC-CP của Chính Phủ ngày 09/10/2019 về Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2019.
74. Chính phủ (2020), Báo cáo số 456/BC-CP của Chính Phủ ngày 05/10/2020 về Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2020.
75. Chính phủ (2021), Báo cáo số 362/BC-CP của Chính Phủ ngày 29/9/2021 về Công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2021.
76. Chính phủ (2022), Báo cáo số 342/BC-CP của Chính Phủ ngày 23/9/2022 về Công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2022.
77. Chính phủ (2023), Báo cáo số 562/BC-CP của Chính Phủ ngày 17/10/2023 về Công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2023.
78. Liên Minh Châu Âu, Bộ Tư pháp, Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (2021), Báo cáo Đánh giá một số kết quả 05 năm triển khai đề án đổi mới công tác trợ giúp pháp lý giai đoạn 2015-2025.
79. Tòa án nhân dân tối cao (2012), Báo cáo số 39/TANDTC ngày 19/12/2012 tổng kết thực tiễn xử lý vi phạm hành chính trong hoạt động tổ tụng của Tòa án.

80. Tòa án nhân dân tối cao (2020), Báo cáo Tổng kết năm 2020 và nhiệm kỳ 2016 – 2020; phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2021 của các Tòa án.
81. Tòa án nhân dân tối cao (2021), Báo cáo tổng kết công tác năm 2021 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2022 của các Tòa án.
82. Tòa án nhân dân tối cao (2022), Báo cáo tổng kết công tác năm 2022 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2023 của các Tòa án.
83. Tòa án nhân dân tối cao (2023), Báo cáo tổng kết công tác năm 2023 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2024 của các Tòa án.
84. Tòa án nhân dân tối cao (2024), Báo cáo tổng kết công tác năm 2024 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm công tác năm 2025 của các Tòa án.
85. Tòa án nhân dân tối cao (2025), Báo cáo số 113/BC-TA ngày 03/10/2025 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao về công tác của các Tòa án trong năm 2025 và nhiệm kỳ Quốc hội Khóa XV.
86. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội (2018), Báo cáo số 1516/BC-UBTP14 ngày 26/9/2018 về kết quả giám sát việc chấp hành pháp luật về tổ tụng hành chính trong giải quyết các vụ án hành chính, thi hành các bản án, quyết định hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy ban nhân dân.
87. Viện kiểm sát nhân dân tối cao (2022), Hướng dẫn số 28/HD-VKSTC ngày 25/5/2022 của hướng dẫn một số nội dung nhằm phát hiện vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết VAHC để ban hành kháng nghị phúc thẩm.
88. Viện kiểm sát nhân dân tỉnh Bình Phước (2016), Thông báo rút kinh nghiệm số 06/TB.VKS.P9 ngày 04/5/2016.
89. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng (2018), Thông báo rút kinh nghiệm số 19/TB-VC2-V3 ngày 18/6/2018 về kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính.
90. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng (2019), Thông báo số 10/TB-VC2-V3 ngày 02/01/2019 về rút kinh nghiệm đối với vụ án hành chính về “Khiếu kiện quyết định giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực quản lý đất đai”.
91. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng (2019), Thông báo số 82/TB-VC2-HC ngày 01/10/2019 rút kinh nghiệm vụ án kiện các quyết định hành chính và yêu cầu bồi thường.
92. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng (2022), Thông báo số 42/TB-VC2-HC ngày 27/6/2022 rút kinh nghiệm về kiểm sát giải quyết vụ án hành chính.
93. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng (2023), Thông báo số 21/TB-VC2-HC ngày 22/03/2023 rút kinh nghiệm về kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính.
94. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội (2020), Thông báo số 18/TB-VC1-HC ngày 23/6/2020 rút kinh nghiệm trong việc giải quyết vụ án hành chính.

95. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội (2021), Thông báo số 29/TB-VC1-HC ngày 28/5/2021 rút kinh nghiệm đối với bản án hành chính sơ thẩm có vi phạm bị hủy.
96. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2018), Thông báo số 15/TB-VC3-V3 ngày 23/3/2018 về tình hình thực hiện công tác kháng nghị và một số vấn đề cần rút kinh nghiệm thông qua các vụ án hành chính sơ bị cấp phúc thẩm hủy, sửa năm 2017 (Từ 01/12/2016 đến 30/11/2017).
97. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2018), Thông báo rút kinh nghiệm số 29/TB-VC3 ngày 23/10/2018 về công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính.
98. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2019), Kiến nghị số 02/KN-VC3-V3 của ngày 22/3/2019 về khắc phục vi phạm trong việc thụ lý, giải quyết vụ án hành chính.
99. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2020), Thông báo số 19/TB-VC3-V3 ngày 15/4/2020 rút kinh nghiệm các VAHC sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy, sửa trong 06 tháng cuối năm 2019.
100. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2020), Thông báo số 32/TB-VC3-V3 ngày 26/ 11/2020 của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về Thông báo rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm hủy án, sửa án trong năm 2020.
101. Viện kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh (2021), Thông báo số 57/TB-VC3-V3 ngày 13/8/2021 rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm tuyên hủy, sửa án trong 06 tháng đầu năm 2021.

D. Danh mục các bản án, quyết định của Tòa án

102. Bản án sơ thẩm số 04/2017/HC-ST ngày 27/6/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Bình về khiếu kiện QĐHC hủy bỏ Thông báo số 322 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Ninh Bình.
103. Bản án sơ thẩm số 24/2017/HC-ST ngày 21/9/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Tiền Giang về khiếu kiện quyết định giải quyết tranh chấp đất đai.
104. Bản án sơ thẩm số 01/2017/HC-ST ngày 16/11/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Sơn La về việc khiếu kiện quyết định thu hồi đất.
105. Bản án số 01/2018/HC-ST ngày 02/02/2018 của Tòa án nhân dân thành phố Uông Bí về việc khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực phòng, chống tệ nạn xã hội.
106. Bản án sơ thẩm số 06/2019/HC-ST ngày 17/7/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Đà Nẵng về việc khiếu kiện yêu cầu thực hiện hành vi hành chính.

107. Bản án sơ thẩm số 30/2019/HC-ST ngày 08/10/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Hà Nam về việc khiếu kiện HVHC.
108. Bản án sơ thẩm số 14/2019/HC-ST ngày 27/11/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Trị về khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai.
109. Bản án sơ thẩm số 01/2019/HC-ST ngày 06/12/2019 của Tòa án nhân dân thành phố Đồng Hới về việc khiếu kiện yêu cầu hủy bỏ thông báo trả lời về xin cấp lại quyền sử dụng đất.
110. Bản án sơ thẩm số 180/2020/HC-ST ngày 19/3/2020 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định về cưỡng chế thu hồi đất.
111. Bản án sơ thẩm số 19/2020/HCST ngày 25/3/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Thanh Hóa về việc khiếu kiện QĐHC về đất đai.
112. Bản án sơ thẩm số 51/2020/HC-ST ngày 12/8/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Thanh Hóa về yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
113. Bản án sơ thẩm số 59/2020/HC-ST ngày 25/9/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Kiên Giang về khiếu QĐHC về thu hồi đất và quyết định giải quyết khiếu nại.
114. Bản án sơ thẩm số 1060/2020/HC-ST ngày 25/9/2020 của Tòa án nhân dân thành phố Đồng Hới về việc khiếu kiện hành vi hành chính trong quản lý đất đai.
115. Bản án sơ thẩm số 08/2021/HC-ST ngày 07/6/2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu về việc khiếu kiện hành chính về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai.
116. Bản án sơ thẩm số 48/2021/HC-ST ngày 24/9/2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Đắk Lắk về khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai.
117. Bản án sơ thẩm số 11/2021/HC-ST ngày 09/11/2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Quảng Trị về yêu cầu hủy quyết định hành chính.
118. Bản án số 244/2021/HC-PT ngày 24/11/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng về việc khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.
119. Bản án sơ thẩm số 02/2021/HC-ST ngày 12/01/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Long An về việc khiếu kiện quyết định hành chính.
120. Bản án sơ thẩm số 06/2022/HC-ST ngày 10/5/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh An Giang về việc khiếu kiện hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
121. Bản án sơ thẩm số 13/2022/HC-ST ngày 09/6/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu về việc khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính.
122. Bản án sơ thẩm số 63/2022/HC-ST ngày 20/6/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Long An về việc khiếu kiện hành vi hành chính.
123. Bản án sơ thẩm số 82/2022/HC-ST ngày 22/7/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Long An về việc khiếu kiện hành vi hành chính trong quản lý nhà nước về đất đai.

124. Bản án sơ thẩm số 99/2022/HC-ST ngày 16/9/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh Đắk Lắk về việc khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.
125. Bản án sơ thẩm số 01/2023/HC-ST ngày 13/01/2023 của Tòa án nhân dân thành phố Cao Bằng, tỉnh Cao Bằng về việc khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính và yêu cầu bồi thường thiệt hại, công khai xin lỗi.
126. Bản án sơ thẩm số 09/2023/HC-ST ngày 24/5/2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Hải Dương về việc yêu cầu hủy giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp.
127. Bản án sơ thẩm số 01/2024/HC-ST ngày 09/01/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Đắk Lắk về khiếu kiện hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai.
128. Bản án sơ thẩm số 09/2024/HC-ST ngày 18/6/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Tiền Giang về khiếu kiện hành vi hành chính.
129. Bản án sơ thẩm số 34/2024/HC-ST ngày 20/8/2024 của Tòa án nhân dân tỉnh Bạc Liêu về việc khiếu kiện quyết định hành chính về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai thuộc trường hợp hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
130. Bản án phúc thẩm số 01/2017/HC-PT ngày 08/8/2017 của Tòa án nhân dân tỉnh Tuyên Quang về việc khiếu kiện hành vi hành chính.
131. Bản án phúc thẩm số 01/2018/HC-PT ngày 26/6/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Lâm Đồng về việc khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai.
132. Bản án phúc thẩm số 470/2018/HC-PT ngày 15/11/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.
133. Bản án phúc thẩm số 20/2019/HC-PT ngày 11/01/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định hành chính trong quản lý đất đai về việc hủy giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất.
134. Bản án phúc thẩm số 435/2019/HC-PT ngày 20/5/2019, Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định hành chính trong quản lý đất đai về cưỡng chế thi hành quyết định áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra.
135. Bản án phúc thẩm số 379/2019/HC-PT ngày 19/6/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định giải quyết tranh chấp quyền sử dụng đất.
136. Bản án phúc thẩm số 02/2019/HC-PT ngày 02/7/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Vĩnh Phúc về việc khiếu kiện hành vi hành chính.

137. Bản án phúc thẩm số 159/2019/HC-PT ngày 24/9/2019 Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng về việc yêu cầu huỷ quyết định hành chính trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh.
138. Bản án phúc thẩm số 271/2019/HC-PT ngày 18/10/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hải Phòng về việc khiếu kiện quyết định hành chính.
139. Bản án phúc thẩm số 825/2019/HCPT ngày 18/11/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.
140. Bản án phúc thẩm số 01/2019/HC-PT ngày 23/11/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Thái Nguyên về việc khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.
141. Bản án phúc thẩm số 180/2020/HC-PT ngày 19/3/2020 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định về cưỡng chế thu hồi đất.
142. Bản án sơ thẩm số 22/2023/HC-ST ngày 23/3/2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận.
143. Bản án phúc thẩm số 194/2020/HC-PT ngày 12/6/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định hành chính.
144. Bản án phúc thẩm số 458/2020/HC-PT ngày 26/8/2020 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định hành chính về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, thuộc trường hợp giải quyết khiếu nại về đòi đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
145. Bản án phúc thẩm số 477/2020/HC-PT ngày 03/9/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về khiếu kiện hành vi hành chính trong giải quyết khiếu nại.
146. Bản án phúc thẩm số 276/2021/HC-PT ngày 26/3/2021 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.
147. Bản án phúc thẩm số 02/2021/HC-PT ngày 16/7/2021 của Tòa án nhân dân tỉnh An Giang về việc khiếu kiện hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.
148. Bản án phúc thẩm số 02/2021/HC-PT ngày 30/12/2021 của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Thuận về khiếu kiện hành vi hành chính không giải quyết khiếu nại và không nhận hồ sơ trích đo tách thửa quyền sử dụng đất.
149. Bản án phúc thẩm số 592/2022/HC-PT ngày 08/8/2022 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện hành vi hành chính không cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
150. Bản án phúc thẩm số 02/2023/HC-PT ngày 10/01/2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Đắk Lắk về việc khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính.

151. Bản án phúc thẩm số 105/2023/HC-PT ngày 27/02/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định hành chính và hành vi hành chính về quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai về bồi thường, hỗ trợ khi thu hồi đất.
152. Bản án phúc thẩm số 256/2023/HC-PT ngày 21/4/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về khiếu kiện quyết định hành chính về giải quyết khiếu nại và yêu cầu bồi thường thiệt hại do quyết định hành chính gây ra.
153. Bản án phúc thẩm số 13/2023/HC-PT ngày 25/4/2023 của Tòa án nhân dân Thành phố Hà Nội về việc khiếu kiện hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai.
154. Bản án phúc thẩm số 09/2023/HC-PT ngày 09/5/2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Nai về khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại và công khai xin lỗi.
155. Bản án phúc thẩm số 02/2023/HC-PT ngày 12/5/2023 của Tòa án nhân dân tỉnh Ninh Bình về việc khiếu kiện hành vi hành chính.
156. Bản án phúc thẩm số 366/2023/HC-PT ngày 26/5/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện hành vi hành chính về quản lý đất đai và yêu cầu bồi thường thiệt hại.
157. Bản án phúc thẩm số 870/2023/HC-PT ngày 30/11/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội về việc khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai.
158. Bản án phúc thẩm số 454/2024/HC-PT ngày 24/5/2024 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện quyết định hành chính và hành vi hành chính trong lĩnh vực đất đai.
159. Bản án phúc thẩm số 425/2024/HC-PT ngày 31/7/2024 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội về khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính, yêu cầu bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường biển.
160. Bản án phúc thẩm số 444/2024/HC-PT ngày 09/8/2024 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội về khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính, yêu cầu bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường biển.
161. Bản án phúc thẩm số 452/2024/HC-PT ngày 13/8/2024 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội về khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính, yêu cầu bồi thường thiệt hại do sự cố môi trường biển.
162. Bản án phúc thẩm số 1261/2024/HC-PT ngày 13/12/2024 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

163. Quyết định số 8D/2018/QĐ-PT ngày 09/02/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng về việc chấp nhận kháng cáo quá hạn.
164. Quyết định số 41/2018/QĐ-PT ngày 21/3/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
165. Quyết định số 59/2018/QĐ-HCPT ngày 30/3/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
166. Quyết định số 35/2018/QĐ-PT ngày 19/6/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.
167. Quyết định số 01/2018/QĐGQKN-HC ngày 21/6/2018 của Tòa án nhân dân tỉnh Sóc Trăng giải quyết khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện.
168. Quyết định số 15/2018/QĐ-PT ngày 20/7/2018 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.
169. Quyết định số 11/2019/HC-PT ngày 27/3/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.
170. Quyết định số 29/2019/QĐ-PT ngày 09/5/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.
171. Quyết định số 12/2019/QĐ-PT ngày 23/5/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội về việc không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.
172. Quyết định số 14/2019/QĐ-PT ngày 20/6/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Đồng Nai giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
173. Quyết định số 675/2019/QĐ-ST ngày 21/6/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đình chỉ giải quyết vụ án.
174. Quyết định số 09/2019/QĐST-HC ngày 01/7/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Tiền Giang đình chỉ giải quyết vụ án.
175. Quyết định số 780/2019/QĐ-PT ngày 30/10/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án
176. Quyết định số 977/2019/QĐ-PT ngày 04/11/2019 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án. Quyết định số 03/2019/QĐ-HCPT ngày 30/12/2019 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.
177. Quyết định số 04/2020/QĐPT-HC ngày 07/01/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.

178. Quyết định số 10/2020/QĐ-PT ngày 07/7/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.
179. Quyết định số 15/2020/QĐ-PT ngày 17/7/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.
180. Quyết định số 314/2020/QĐ-PT ngày 23/7/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC.
181. Quyết định số 468/2020/QĐ-PT ngày 28/8/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại TP Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
182. Quyết định số 480/2020/QĐ-PT ngày 03/9/2020 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết kháng cáo đối với quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án
183. Quyết định số 156/2021/QĐ-PT ngày 21/5/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng nghị đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.
184. Quyết định số 314/2021/QĐ-PT ngày 25/5/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
185. Quyết định số 526/2021/QĐPT-HC ngày 14/6/2021 của Tòa án nhân dân thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
186. Quyết định số 191/2021/QĐ-PT ngày 03/8/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
187. Quyết định số 1039/2021/QĐST-HC ngày 12/10/2021 của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh về việc đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.
188. Quyết định số 386/2021/QĐ-PT ngày 04/11/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
189. Quyết định số 32/2021/QĐ-PT ngày 29/12/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.
190. Quyết định số 102/2022/QĐ-PT ngày 21/02/2022 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án
191. Quyết định số 100/2022/QĐ-PT ngày 17/02/2022 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đình chỉ xét xử phúc thẩm vụ án hành chính.

192. Quyết định số 296/2022/QĐ-PT ngày 26/4/2022 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đình chỉ xét xử phúc thẩm vụ án hành chính.
193. Quyết định số 527/2022/QĐ-PT ngày 20/7/2022 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
194. Quyết định số 24/2022/QĐ-PT ngày 22/8/2022 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.
195. Quyết định số 230/2022/QĐ-PT ngày 16/9/2022 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.
196. Quyết định số 37/2022/QĐ-PT ngày 22/12/2022 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.
197. Quyết định số 115/2023/QĐ-PT ngày 21/11/2023 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Hà Nội giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính.
198. Quyết định số 103/2024/QĐ-PT ngày 27/02/2024 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
199. Quyết định số 147/2024/QĐPT-HC ngày 08/3/2024 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
200. Quyết định số 14/2024/QĐ-PT ngày 11/4/2024 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh không chấp nhận việc kháng cáo quá hạn.
201. Quyết định số 823/2024/QĐ-PT ngày 28/4/2024 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.
202. Quyết định số 233/2024/QĐ-HCPT ngày 19/6/2024 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết vụ án.

E. Danh mục các tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

203. Nguyễn Hoàng Anh (2013), “Về “Quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong việc xác định tư cách người khởi kiện hành chính: Quan niệm trên thế giới và ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 8.
204. Nguyễn Hoàng Anh (2014), “Về điều kiện “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” trong khởi kiện hành chính - quan niệm trên thế giới và ở Việt Nam”, *Tạp chí Luật học*, số 6.

205. Nguyễn Hoàng Anh, Phạm Lương Khiển (2016), “Thủ tục tố tụng hành chính của Cộng hòa Pháp và một số kinh nghiệm cho Việt Nam”, *Tạp chí Nghề luật*, số 7.
206. Nguyễn Thế Anh (2015), *Quyền tiếp cận công lý ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ luật học, Khoa luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
207. Đức Bảo (2013), “Quyền khiếu nại của đương sự trong quá trình giải quyết vụ án hành chính theo quy định của Luật tố tụng hành chính”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 16.
208. Nguyễn Công Bình (2006), *Bảo đảm quyền bảo vệ của đương sự trong tố tụng dân sự Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
209. Nguyễn Thanh Bình (1997), *Tìm hiểu pháp luật Tố tụng hành chính*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.
210. Nguyễn Thanh Bình (2003), *Thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính*, Luận án tiến sĩ luật học, Viện Nghiên cứu Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.
211. Nguyễn Thanh Bình ((2004), *Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án nhân dân và sự bảo đảm công lý trong mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
212. Nguyễn Thanh Bình (2013), “Vấn đề bảo đảm bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong tố tụng hành chính theo pháp luật Việt Nam”, *Tạp chí Nghề luật*, số 5.
213. Nguyễn Thanh Bình (2013), “Vị trí, vai trò của luật sư trong quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính”, *Tạp chí Nghề luật*, số 01.
214. Lê Thị Bích Chi (Chủ biên) (2017), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự Thật, Hà Nội.
215. Bùi Kim Chi (2007), *Nghiên cứu mô hình nhân cách Thẩm phán trong hoạt động xét xử*, Luận án tiến sĩ tâm lý học, Viện Chiến lược và Chương trình giáo dục, Hà Nội.
216. Ngô Huy Cương (2008), “Tự do ý chí và sự tiếp nhận ý chí trong pháp luật Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, số 02.
217. Đặng Công Cường (2014), *Vai trò của Tòa án trong việc bảo vệ quyền con người ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
218. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia (1995), *Tìm hiểu xét xử hành chính ở một số nước và lãnh thổ trên thế giới*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
219. Nguyễn Đăng Dung (2004), *Thế chế tư pháp trong nhà nước pháp quyền*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
220. Nguyễn Đăng Dung (2006), *Nhà nước và trách nhiệm của nhà nước*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.

221. Nguyễn Đăng Dung (2010), *Hạn chế sự tùy tiện của cơ quan nhà nước*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
222. Nguyễn Đăng Dung (chủ biên) (2012), *Tòa án Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia, Hà Nội.
223. Nguyễn Đăng Dung (2017), *Kiểm soát quyền lực nhà nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia sự thật, Hà Nội.
224. Cấn Thùy Dung (2011), “Quyền và nghĩa vụ của người tham gia tố tụng trong tố tụng hành chính”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 4.
225. Nguyễn Phương Dung (2024), *Giải quyết tranh chấp hành chính trong lĩnh vực đất đai theo thủ tục tố tụng hành chính ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
226. Hoàng Ngọc Dũng (2015), *Giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ quản lý hành chính công, Học viện Hành chính quốc gia, Hà Nội.
227. Lưu Tiến Dũng (2012), *Độc lập xét xử trong nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
228. Trần Trí Dũng (2020), *Bảo vệ công lý trong hoạt động xét xử của Tòa án nhân dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
229. Lê Ngọc Duy (2020), *Bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tố tụng của Viện kiểm sát nhân dân ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.
230. Nguyễn Triều Dương (2011), *Đương sự trong tố tụng dân sự - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
231. Vũ Cao Đàm (2021), *Giáo trình phương pháp luận nghiên cứu khoa học*, Nxb. Giáo dục Việt Nam, Hà Nội.
232. Nguyễn Hữu Đắc (Trưởng ban biên soạn) (1999), *Từ điển luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội
233. Bùi Thị Đào (2018), “Hoàn thiện Luật Tố tụng hành chính bảo đảm quyền con người, quyền công dân”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 10.
234. Bùi Tiến Đạt (2015), “Học thuyết trình tự công bằng và việc bảo vệ quyền con người: Kinh nghiệm quốc tế và Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 11.
235. Nguyễn Hữu Đắc (Trưởng ban biên soạn) (1999), *Từ điển luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
236. Nguyễn Ngọc Điện (2020), *Phương pháp phân tích luật viết*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Đại học Hoa Sen, Hồ Chí Minh.

237. Nguyễn Trọng Điệp, Cao Thị Hồng Giang (2016), “Những giới hạn của tự do ý chí và vấn đề bảo vệ người tiêu dùng theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học*, tập 32, số 2.
238. Nguyễn Văn Đông (1997), *Hoàn thiện mối quan hệ pháp lý cơ bản giữa Nhà nước và công dân trong điều kiện đổi mới ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
239. Nguyễn Văn Đông (2005), *Quyền con người quyền công dân trong Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
240. Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
241. Vũ Công Giao (2009), “Tiếp cận công lý và các nguyên lý của nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội*, *Tạp chí Luật học*, số 25.
242. Vũ Công Giao, Ngô Minh Hương (Chủ biên) (2016), *Tiếp cận dựa trên quyền con người lý luận và thực tiễn*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
243. Vũ Công Giao (2019), “Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người và khả năng áp dụng vào hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 18.
244. Phan Thanh Hà (Chủ biên) (2023), *Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
245. Nguyễn Thị Hà (2017), *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
246. Nguyễn Thị Thanh Hải (2019), “Pháp luật quốc tế về quyền tiếp cận công lý và thực tiễn ở Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 4.
247. Lê Thu Hằng (2009), “Xác định chủ thể quyền khởi kiện trong vụ án hành chính”, *Tạp chí Nghề luật*, số 6.
248. Nguyễn Thị Thúy Hằng (2023), *Bảo đảm quyền tố tụng của đương sự trong tố tụng dân sự*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
249. Trần Quang Hiền (2013), *Cơ chế pháp lý bảo đảm giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện chính trị hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
250. Nguyễn Quang Hiền (2013), “Nguyên tắc “quyền tự định đoạt và tự định đoạt của đương sự” trong tố tụng dân sự, tố tụng hành chính”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, số 17.
251. Lương Thị Hiền, Lê Thị Kim Oanh (2023), “Kinh nghiệm của Brazil và Trung Quốc về việc Viện kiểm sát khởi kiện vụ án dân sự bảo vệ lợi ích công về môi trường”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 5.

252. Nguyễn Chí Hiếu (2019), *Nguyên tắc công bằng trong xét xử vụ án hành chính: Thực trạng và giải pháp*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
253. Vũ Thị Hòa (2015), *Bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong xét xử các vụ án hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
254. Vũ Thị Hòa (2007), “Về vấn đề xác định tư cách đương sự trong vụ án hành chính”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 9.
255. Dương Hoán (2019), *Cơ chế pháp lý bảo đảm pháp chế trong hoạt động hành chính nhà nước*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.
256. Học viện hành chính Quốc gia (1995), *Thiết lập tài phán hành chính ở nước ta*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.
257. Hoàng Quốc Hồng (2007), *Đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa hành chính đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
258. Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên) (2017), *Giải thích và bình luận Luật Tổ tụng hành chính năm 2015*, Nxb Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, Hà Nội.
259. Nguyễn Quốc Hùng (2016), *Kiểm soát quyền lực tư pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.
260. Thân Quốc Hùng (2018), *Chất lượng xét xử các vụ án hành chính của Tòa án nhân dân cấp tỉnh ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
261. Phạm Văn Hùng (2003), *Quyền giám sát của Quốc hội đối với Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân*, Luận án tiến sĩ luật học, Viện nghiên cứu Nhà nước và pháp luật, Hà Nội.
262. Nguyễn Mạnh Hùng (2013), *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
263. Nguyễn Mạnh Hùng (2015), *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
264. Nguyễn Mạnh Hùng (2019), “Hoàn thiện quy định về trách nhiệm công vụ của người bị kiện trong tố tụng hành chính”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 6.
265. Bùi Thị Huyền (2011), *Phiên tòa sơ thẩm dân sự - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

266. Nguyễn Thị Thương Huyền (Chủ nhiệm) (2014), *Bảo đảm quyền của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Việt Nam*, Đề tài nghiên cứu khoa học về quyền con người, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh.
267. Nguyễn Thị Hương (2019), *Khởi kiện và thụ lý vụ án dân sự*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
268. Đinh Thế Hưng (2010), “Thực hiện quyền tư pháp nhằm đảm bảo quyền tiếp cận công lý trong Nhà nước pháp quyền”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 5.
269. Phạm Khiêm Ích, Hoàng Văn Hào (Chủ biên) (1995), *Quyền con người trong thế giới hiện đại*, Viện Thông tin Khoa học Xã hội – Trung tâm nghiên cứu quyền con người, Hà Nội.
270. John Rawls (1971, 1999), *A Theory of Justice*, Harvard University Press (Phạm Quốc Việt (Dịch) (2023), *Một lý thuyết về công lý*, Nxb. Tri Thức).
271. Nguyễn Tuấn Khanh (2013), *Bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện khoa học xã hội, Hà Nội.
272. Nguyễn Tuấn Khanh (2014), *Cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân*, Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
273. Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Tổ tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
274. Đỗ Minh Khôi (Chủ biên) (2020), *Phương pháp, quy trình và kỹ thuật nghiên cứu cơ bản trong khoa học pháp lý*, Nxb. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.
275. Franz Reimer (2011), “Pháp điển hóa, kiểm soát, Châu Âu hóa: Hiện trạng của Luật Hành chính Đức”, *Tạp chí Luật học*, số 9 - Đặc san Tìm hiểu hệ thống pháp luật Cộng Hòa Liên bang Đức.
276. Nguyễn Sơn Lâm (2022), “Những bất cập trong việc thu thập chứng cứ giữa người khởi kiện và người bị kiện trong vụ án hành chính và kiến nghị hoàn thiện”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 2.
277. Nguyễn Sơn Lâm (2025), *Chứng cứ trong TTHC ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.
278. Nguyễn Lâm (2000), *Từ điển từ và ngữ Việt – Nam*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.
279. Nguyễn Thị Bích Liên (2018), *Địa vị pháp lý của người khởi kiện trong tổ tụng hành chính ở Việt Nam từ thực tiễn Thành phố Hồ Chí Minh*, Luận văn thạc sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội – Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.

280. Nguyễn Quỳnh Liên (2022), *Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát ban hành quyết định hành chính ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
281. Trần Kim Liễu (2011), *Tòa Hành chính trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
282. Lê Vương Long (2003), *Quan hệ pháp luật – Những vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
283. Lê Vương Long (2013), *Những vấn đề lý luận cơ bản về quan hệ pháp luật*, Nxb. Chính trị Quốc gia – Sự thật, Hà Nội.
284. Lê Vương Long (2018), “Quyền chủ động của người có quyền khiếu nại, khởi kiện trong quá trình giải quyết tranh chấp hành chính”, *Tạp chí Nghề luật*, số 2.
285. Cao Xuân Long (2018), “Một số bất cập trong xem xét việc đương sự thay đổi, bổ sung yêu cầu tại phiên tòa dân sự sơ thẩm và giải pháp khắc phục”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, Số 6.
286. Uông Chu Lưu (2001), “Tăng cường hiệu lực của Tòa Hành chính, góp phần bảo đảm quyền dân chủ của công dân”, *Tạp chí Dân chủ và pháp luật*, số chuyên đề về Tòa Hành chính và việc giải quyết khiếu kiện của tổ chức, công dân.
287. Trần Thị Thanh Mai (2015), *Cơ chế điều chỉnh pháp luật mối quan hệ giữa nhà nước và cá nhân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
288. Martine Lombard và Gilles Dumont (2007), *Pháp luật hành chính Cộng hòa Pháp*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
289. Nguyễn Văn Mạnh (1995), *Xây dựng và hoàn thiện đảm bảo pháp lý thực hiện quyền con người trong điều kiện đổi mới ở nước ta hiện nay*, Luận án Phó tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
290. Đinh Văn Mậu (2003), *Quyền lực nhà nước và quyền công dân*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
291. Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái (1997), *Lịch sử các học thuyết chính trị - pháp lý*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.
292. Đinh Văn Minh (1995), *Tài phán hành chính so sánh*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
293. Đinh Văn Minh, Đinh Lương Minh Anh (2024), *Pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
294. Lê Thị Mơ (2014), *Người khởi kiện trong vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.

295. Lê Thị Thuý Nga (2019), *Chủ thể buộc tội trong tố tụng hình sự Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
296. Phạm Duy Nghĩa (2014), *Phương pháp nghiên cứu luật học*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
297. Phạm Duy Nghĩa (2004), “Vai trò của Luật sư trong VAHC”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 2.
298. Hoàng Thị Bích Ngọc (2020), “Bảo đảm quyền tiếp cận công lý ở Việt Nam: Phân tích từ lý thuyết của John Rawls và UNDP về công lý và tiếp cận công lý”, *Kỷ yếu Hội thảo khoa học cấp Bộ “Những vấn đề lý luận hiện đại về nhà nước và pháp luật” – Tiểu ban 2 “Những vấn đề lý luận về quản trị nhà nước hiện đại”*, Hà Nội.
299. Hoàng Thị Bích Ngọc (2019), “Lịch sử tư tưởng về công lý và quan điểm về công lý của nhà triết học John Rawls”, *Tạp chí Khoa học kiểm sát*, số 6.
300. Chu Thị Ngọc (2017), “Bảo đảm quyền tiếp cận công lý – một yêu cầu trong việc bảo đảm quyền con người”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học*, tập 33, số 1.
301. Đồng Thị Ninh (2012), *Khởi kiện và thụ lý vụ án hành chính theo quy định của pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
302. Lê Hồng Sơn (2003), “Cải cách hệ thống tài phán hành chính, bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân”, *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 183.
303. Lê Việt Sơn (2013), “Bàn về người khởi kiện và người bị kiện trong vụ án hành chính”, *Tạp chí Khoa học pháp lý*, số 4.
304. Lê Việt Sơn (2014), “Về nguyên tắc quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong tố tụng hành chính”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 22.
305. Lê Việt Sơn (2014), “Về quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện trong tố tụng hành chính”, *Tạp chí nghề luật*, số 6.
306. Trần Văn Sơn (2006), *Tăng cường pháp chế trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
307. Phạm Hồng Quang (2005), “Luật Kiện tụng hành chính Nhật Bản và một số vấn đề cải cách tố tụng hành chính ở Nhật Bản hiện nay”, *Tạp chí Luật học*, số 3.
308. Phạm Hồng Quang (2011), “Giám sát hoạt động quản lý hành chính nhà nước bằng cơ chế tài phán – Kinh nghiệm của Nhật Bản và khả năng áp dụng ở Việt Nam”, *Tạp chí Luật học*, số 3.
309. Nguyễn Văn Quang (2000), “Quyền hạn của TAND trong xét xử sơ thẩm các VAHC”, *Tạp chí Luật học*, số 6.

310. Nguyễn Văn Quang (2010), “Giải quyết tranh chấp hành chính bằng cơ quan hành chính theo quy định của pháp luật Hoa Kỳ”, *Tạp chí Luật học*, số 12.
311. Hoàng Thị Kim Quế, Ngô Huy Cương (Đồng Chủ biên) (2011), *Văn hóa pháp luật – Những vấn đề lý luận cơ bản và ứng dụng chuyên ngành*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
312. Nguyễn Thanh Quyên (2018), *Phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.
313. Nguyễn Văn Quyên, Nguyễn Tất Viễn (2018), *Quyền tư pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam từ lý luận đến thực tiễn*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
314. Roland Fritz (2011), “Hệ thống tài phán hành chính của Cộng Liên bang Đức”, *Tạp chí Luật học*, Đặc san tháng 9.
315. Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu (1996), *Tài phán hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.
316. Phạm Hồng Thái, Nguyễn Hoàng Anh (Chủ biên) (2012), *Giáo trình Luật Tổ tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
317. Phạm Hồng Thái, Bùi Tiến Đạt (2018), *Giáo trình Luật Tổ tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
318. Phạm Hồng Thái, Bùi Tiến Đạt (Đồng Chủ biên) (2023), *Tổ chức và thực hiện quyền hành pháp trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
319. Nguyễn Văn Thanh, Đinh Văn Minh (2004), *Một số vấn đề đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
320. Lê Thị Mỹ Thanh (2020), *Quyền của người khởi kiện trong giai đoạn xét xử sơ thẩm vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Hồ Chí Minh.
321. Nguyễn Trung Thành (2022), *Quyền tiếp cận thông tin trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.
322. Nguyễn Thị Thê (2013), “Cần áp dụng thống nhất các quy định của pháp luật về xác định tư cách đương sự trong tố tụng hành chính”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 16.
323. Lê Minh Thông (2001), *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
324. Lê Minh Thông (2000), “Hoàn thiện cơ chế pháp lý bảo đảm quyền con người ở nước ta”, *Nhà nước và pháp luật*, số 8.

325. Nguyễn Thị Thủy (2005), “Quyền khởi kiện và vấn đề xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính”, *Tạp chí Luật học*, số 4.
326. Nguyễn Thị Thủy (2009), *Quyền khiếu nại hành chính ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
327. Nguyễn Thị Thủy (Chủ nhiệm) (2017), *Pháp luật tố tụng hành chính với việc bảo đảm quyền con người theo Hiến pháp năm 2013*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
328. Nguyễn Thị Thủy (2017), “Bảo đảm quyền con người trong Luật Tố tụng hành chính năm 2015 - một số nhận xét và kiến nghị”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 9.
329. Nguyễn Thị Thủy (Chủ nhiệm) (2018), *Bảo đảm nguyên tắc công bằng trong giải quyết vụ án hành chính*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.
330. Nguyễn Thị Thủy (2019), “Công bằng và vai trò của nguyên tắc bảo đảm công bằng trong tố tụng hành chính ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghề luật*, số 3.
331. Nguyễn Thị Thủy, Hoàng Quốc Hồng (2012), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Giáo dục Việt Nam, Hà Nội.
332. Đỗ Gia Thư (2006), *Cơ sở khoa học của việc xây dựng đội ngũ Thẩm phán ở nước ta*, Luận án tiến sĩ luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội.
333. Vũ Thư (2003), “Một số khía cạnh của việc nâng cao hiệu suất hoạt động của Tòa Hành chính trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính”, *Nhà nước và pháp luật*, số 8.
334. Trương Thị Thu Trang (Chủ biên), *Kinh nghiệm các nước trên thế giới về sự độc lập của Tòa án, một số gợi mở cho Việt Nam*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
335. Trường Đại học Luật Hà Nội (2014), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
336. Trường Đại học Luật Hà Nội (1999), *Từ điển giải thích thuật ngữ Luật học: Luật Hành chính, Luật Tố tụng hành chính, Luật Quốc tế*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
337. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2019), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, Hồ Chí Minh.
338. Trường Đại học Đà Lạt (2017), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
339. Nguyễn Danh Tú (2013), *Giải quyết khiếu kiện hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.

340. Trần Anh Tuấn (2008), “Quyền khởi kiện và việc xác định tư cách tham gia tố tụng”, *Tạp chí Tòa án nhân dân*, số 23.
341. Nguyễn Minh Tuấn, Nguyễn Văn Quân (Đồng chủ biên) (2023), *Các lý thuyết pháp luật đương đại trên thế giới*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
342. Dương Thị Tươi (2018), *Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính*, Luận án tiến sĩ luật học, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
343. Dương Thị Tươi (2023), *Bảo đảm quyền công dân trong tố tụng hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
344. Viện nghiên cứu Khoa học pháp lý (1999), *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
345. Viện Khoa học pháp lý (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb. Từ điển Bách khoa và Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
346. Viện Khoa học pháp (2017), *Thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ theo Hiến pháp năm 2013*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội.
347. Viện Ngôn ngữ học (1997), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng.
348. Viện Ngôn ngữ học (2006), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
349. Nguyễn Cửu Việt (2008), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
350. Nguyễn Cửu Việt (Chủ biên) (2011), *Luật Hành chính nước ngoài*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
351. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
352. Võ Khánh Vinh (2018), “Tiếp cận đa ngành, liên ngành, xuyên ngành, trong nghiên cứu và đào tạo luật ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 5.
353. Lê Thị Vinh (2018), “Vai trò của Nhà nước trong bảo đảm phân phối công bằng ở Việt Nam hiện nay: Một số vấn đề đặt ra”, *Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Nghiên cứu chính sách và quản lý*, tập 34, số 2.
354. Lê Bình Vọng (1994), *Một số vấn đề về tài phán hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
355. Đào Trí Úc (2002), *Hệ thống tư pháp và cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Khoa học Xã hội, Hà Nội.
356. Đào Trí Úc (2015), *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
357. Đào Trí Úc, Vũ Công Giao (Đồng chủ biên) (2018), *Công lý và quyền tiếp cận công lý - Một số vấn đề lý luận, thực tiễn*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội
358. Nguyễn Như Ý (2005), *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội.

359. Vũ Thị Hải Yến, Bùi Việt Dương (2021), “Tìm hiểu chế định kiểm sát tố tụng công ích của Trung Quốc”, *Tạp chí Kiểm sát*, số 7.

Tiếng nước ngoài

360. Adriaan Bedner (2001), *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-legal Study*, Kluwer Law International, Netherlands.

361. Andrew Edgar (2013), “Public and Private Interests in Australian Administrative Law”, *University of New South Wales Law Journal*, 36(1).

362. Alain Plantey, “Evidence before French Administrative Courts”, *Administrative Law Review* 44, no. 1.

363. Alexander Blankenagel (1965), “French and German administrative law with some English comparisons”, *International and Comparative Law Quarterly*, 14(4).

364. Alexander Blankenagel (1992), “The Concept of Subjective Rights as the Focal Point of German Administrative Law”, *Tel Aviv University Studies in Law*, (11).

365. Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – ACA Europe (2005), *Administrative Justice in Europe- Report for Italy*, Seminar in Trier on 12 December 2005.

366. Arman Zrvandyan (2016), *Casebook on European fair trial standards in administrative justice*, Council of Europe – Folke Bernadotte Academy.

367. Amy Street (2013), *Judicial review and the rule of law Who is in control?*, The Constitution Society.

368. A. W. Bradley & K. D. Ewing (2007), *Constitutional and administrative law*, Pearson, 14th.

369. A. W. Bradley (1995), “Administrative Justice: A Developing Human Right”, *1Eur. Pub. L.* 347, 370.

370. Bryan A. Garner (2009), *Black’s Law Dictionary*, 9th Edition, St. Paul, MN: West.

371. Caleb Nelson (2019), “Standing and Remedial Rights in Administrative Law”, *Virginia Law Review*, vol. 105, (4), p.707.

372. Cappelletti, M.; Garth, B. (1978), “Access to justice: The newest wave in the worldwide movement to make rights effective”, *Buffalo Law Review*, 27(2).

373. Casenote Legal Briefs (2019), *Administrative law*, Sixth Edition, Wolters Kluwer

374. Courts and Tribunals Judiciary (2025), *The Administrative Court Judicial Review Guide 2025*.

375. Dacian C. Dragos và Bogdana Neamtu (2014), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Springer, New York.

376. David Stott, Alexandra Felix (1997), *Principles of Administrative law*, Cavendish Publishing Limited, London.

377. Diane Longley và Rhoda James (1999), *Administrative Justice: Central issues in UK and European Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, Great Britain.
378. Dmitry Tumanov (2016), “Public interest and Administrative Legal Proceedings”, *BRICS Law Journal*, III (3).
379. Elisabetta Silvestri (2016), “Administrative justice in Italy”, *BRICS Law Journal*, 3(2).
380. Ernest Gellhorn và Ronald M. Levin (1997), *Administrative Law and Process*, West Publishing Co, Fourth Edition.
381. Fasil Abebe (2010), “Notes on Administrative Law: French and English experience”, *Mizan Law Review*, Vol. 4 No.1.
382. Franklin S. Spears và Jeb C. Sanford (1981), “Standing to Appeal Administrative Decisions in Texas”, *Baylor Law Review* 33, no. 2
383. Janice J Tokar (1984), “Administrative law: Locus standi in judicial review proceedings”, *Manitoba Law Journal*, 14(2), 209-244.
384. Jan M. Smits (2012), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Edward Elgar.
385. Jiang Bixin (2014), “Improvement of the Administrative litigation system from a macroscopic perspective”, *Frontiers of Law in China*, 9(1).
386. J. A. Jolowicz (2000), *On Civil Procedure*, Cambridge University Press.
387. John Alder (2015), *Constitutional and administrative law*, Palgrave, Tenth Edition.
388. John Bell và Francois Lichère (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge University Press.
389. Hee-Jung Lee (2006), “The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea”, *Journal of Korean Law*, 6 (1).
390. Hilaire Barnett (2002), *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London.
391. Ian Ellis-Jones (2001), *Essential Administrative Law*, Cavendish, Second Edition.
392. Ivan Hare (2000), “The Law of Standing in Public Interest Adjudication”, *Judicial Review in International Perspective*, Andreas, M., ed., Kluwer, The Hague.
393. Ian Loveland (2012), *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights*, Oxford University Press, United Kingdom.
394. Karl S. Coplan (2009), “Ideological Plaintiffs, Administrative Lawmaking, Standing, and the Petition Clause”, *Me. L. Rev.*, (61).
395. Keith Werha (2014), *Principle of Administrative Law*, West Academic, The United States of America.

396. Kenneth R. Bjorge (1978), "Standing to Sue in the Public Interest: The Requirements to Challenge Statutes and Acts of Administrative Agencies in the State of Washington", *Gonzaga Law Review* 14, no. 1, p.150
397. Kenneth F. Warren (2011), *Administrative Law in the political system*, Westview Press.
398. Kevin A. Coyle (1988), "Standing of Third Parties to Challenge Administrative Agency Actions", *California Law Review*, Volume 76, Issue 5.
399. Kuk Cho (2010), *Litigation in Korea*, Edward Elgar.
400. Jianlong Liu (2011), "Administrative Litigation in China: Parties and Their Rights and Obligations", *National University of Juridical Sciences Law Review*, Vol.4.
401. Lorne Sossin (2013), "Access to Administrative Justice and Other Worries", Articles & Book Chapters, *Administrative Law in Context*, Emond Montgomery Publications, 502.
402. Lucinda Vandervort (2012), "Access to Justice and the Public Interest in the Administration of Justice", *University of New Brunswick Law Journal*, Vol. 63.
403. Mahendra P. Singh (1985), *German Administrative Law in Common Law perspective*, Springer Berlin Heidelberg.
404. Martina Kunnecke (2006), *Tradition and Change in Administrative Law – An Anglo – German comparison*, Springer.
405. Matthew Groves, H P Lee (2007), *Australian administrative law - Fundamentals, principles and doctrines*, Cambridge University Press.
406. Michael Harris và Martin Partington (1999), *Administrative Justice in the 21st Century*, Hart Publishing – Oxford and Portland, Oregon.
407. Michael Fordham QC và James Maurici (2008), *Judicial Review Handbook*, Hart publishing, Sixth edition.
408. Nataliya Bocharova (2016), "Party autonomy in administrative (Judicial) Proceedings", *BRICS Law Journal*, III (2).
409. Neil Hawke, Neil Parpworth (1998), *Introduction to Administrative law*, Cavendish Publishing Limited, United Kingdom.
410. Peter Cane (2011), *Administrative law*, Oxford University Press.
411. Peter Cane (2009), *Administrative Tribunals and Adjudication*, Hart Publishing, USA.
412. Peter L. Strauss, Todd D. Rakoff, Cynthia R. Farina (2003), *Administrative law – cases and comments*, Foundation Press, New York.
413. Spears, F. S.; Sanford, J. C. (1981), "Standing to appeal administrative decisions in Texas", *Baylor Law Review*, 33(2).
414. Steven J. Canne (2006), *Administrative Law*, Sage Publications.

415. Susan Rose-Ackerman and Peter L. Lindseth (2010), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, UK.
416. Neil Hawke, Neil Parpworth (1998), *Introduction to Administrative law*, Cavendish Publishing Limited, London.
417. Nguyen Van Quang (2010), “Grounds for judicial review of administrative action: An analysis of Vietnamese Administrative Law”, *Center for Asian Legal Exchange- Nagoya University*, CALE Discussion Paper No.3 January, 2010.
418. René Seerden and Frits Stroink (2002), *Administrative law of the European Union, its member States and the United States: a comparative analysis*, Intersentia.
419. Ricardo Juan Sánchez (2016), “The Administrative Justice in Spain: Current Situation and Challenges”, *BRICS Law Journal*, 3(2).
420. Robert J. Jr. Pushaw (2010), “Limiting Article III Standing to Accidental Plaintiffs: Lessons from Environmental and Animal Law Cases”, *Georgia Law Review*, 45(1)
421. Robert T. Drapkin (2000), “Protecting the Rights of the Mentally Disabled in Administrative Proceedings”, *The Catholic Lawyer*: Vol.39: No. 4, Article 5.
422. Roger Masterman, Colin Murray (2013), *Exploring Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education Limited, United Kingdom.
423. Ronald M. Levin, Jeffrey S. Lubbers (2017), *Administrative law and process in a nutshell*, West Academic Publishing.
424. The Supreme Court of Estonia and ACA-Europe (2018), *Seminar “Due Process”, General report*, Tallinn, 18-19 October 2018.
425. Thomas A. Leary (2011), *The Nature of Public Law Duty and Citizen Standing in English Law*, The degree of LLM, Faculty of Law University of Toronto.
426. Tina Sever, Ana Đanić, Polonca Kovač (2016), “Effective Legal Protection against the Excessive Length of Administrative Decision-Making: The Cases of Slovenia and Croatia”, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Volume 9: issue1.
427. Urs Kramer và Tim Hinrichsen (2015), “German Law of Administrative Court Procedure: An overview”, *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*, (10).
428. Xiaojuan Liu (2014), “Reflections on the Amendment of Chinese Administrative Litigation Law (2nd Revision) from the perspective of UK Judicial Review and Tribunals”, *Paper presented at the China Law Doctrinal Forum*, Organized by the Faculty of Law, University of Hong Kong and Asian Law Centre, Melbourne Law School, held at the University of Hong Kong, 23-24 October 2014.

429. Ximena Moldovan (2019), “Subjective and Objective Administrative Contentious. Comparative Law Aspects”, *Curentul Juridic*, Vol. 79, No.4.
430. Yang Kaiyu (2019), “The New Development of “Substantial Rule of Law” in China: Substantive Settlement of Administrative Disputes”, *Canadian Social Science*, Vol. 15, No. 6.
431. Yong'an Ren, Xianyang Lu (2020), *A New Study on the Judicial Administrative System with Chinese Characteristics*, Springer.
432. Wang Hong (2020), “Administrative Litigation Plaintiff Qualification in Germany: Enlightenment to Chinese Law”, *Cross-Cultural Communication*, Vol.16, No. 1.
433. Wei Cui, Jie Cheng và Dominika Wiesner (2019), “Judicial Review of Government Actions in China”, *China Perspectives*, 2019-1.
434. Wei Cui (2015), “Does Judicial Independence Matter? A Study of the Determinants of Administrative Litigation in an Authoritarian Regime”, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 38(3).
435. Weijun Wu, Qian Tan (2017), “Establishment of Plaintiff Qualification of Administrative Public Interest Litigation in China”, *International Conference on Contemporary Education, Social Sciences and Humanities, Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, Volume 124.
436. Wojciech Piątek* and Lukáš Potěšil (2021), “A Right to Have One’s Case Heard within a Reasonable Time before the Czech and the Polish Supreme Administrative Courts – Standards, the Reality and Proposals for the Future”, *Utrecht Law Review*, 17(1).
437. Zbigniew Kmiecik (2013), “The Efficiency of Administrative Courts (in the Light of European and Polish Experiences”, *Comparative Law Review Nicolaus Copernicus University*, (5).

F. Danh mục các Website

<https://legislationline.org/>
<https://www.judiciary.uk/>
<https://congbobanan.toaan.gov.vn/>
<https://lsvn.vn>
<https://tgpl.moj.gov.vn>
<https://thads.moj.gov.vn>
<https://nopdonkhoikien.toaan.gov.vn>
<https://www.govinfo.gov>
<https://www.fedbar.org>

PHỤ LỤC 1. KẾT QUẢ GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH VÀ SỐ VỤ VIỆC KHIẾU NẠI THUỘC THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT CỦA CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

Bảng 1.1. Số vụ án hành chính Tòa án các cấp thụ lý, giải quyết theo thủ tục sơ thẩm giai đoạn từ năm 2011 - 2025

Năm	Số vụ án đã thụ lý	Số vụ án đã giải quyết theo thủ tục sơ thẩm
2011	1.706	1.236
2012	5.172	3.834
2013	5.858	4.671
2014	5.345	4.455
2015	5.116	4.324
2016	4.933	4.011
2017	7.922	3.796
2018	10.506	4.853
2019	10.785	4.950
2020	12.470	6.291
2021	10.728	5.693
2022	11.746	6.049
2023	12.162	6.122
2024	13.009	7.043
2025	12.901	10.577

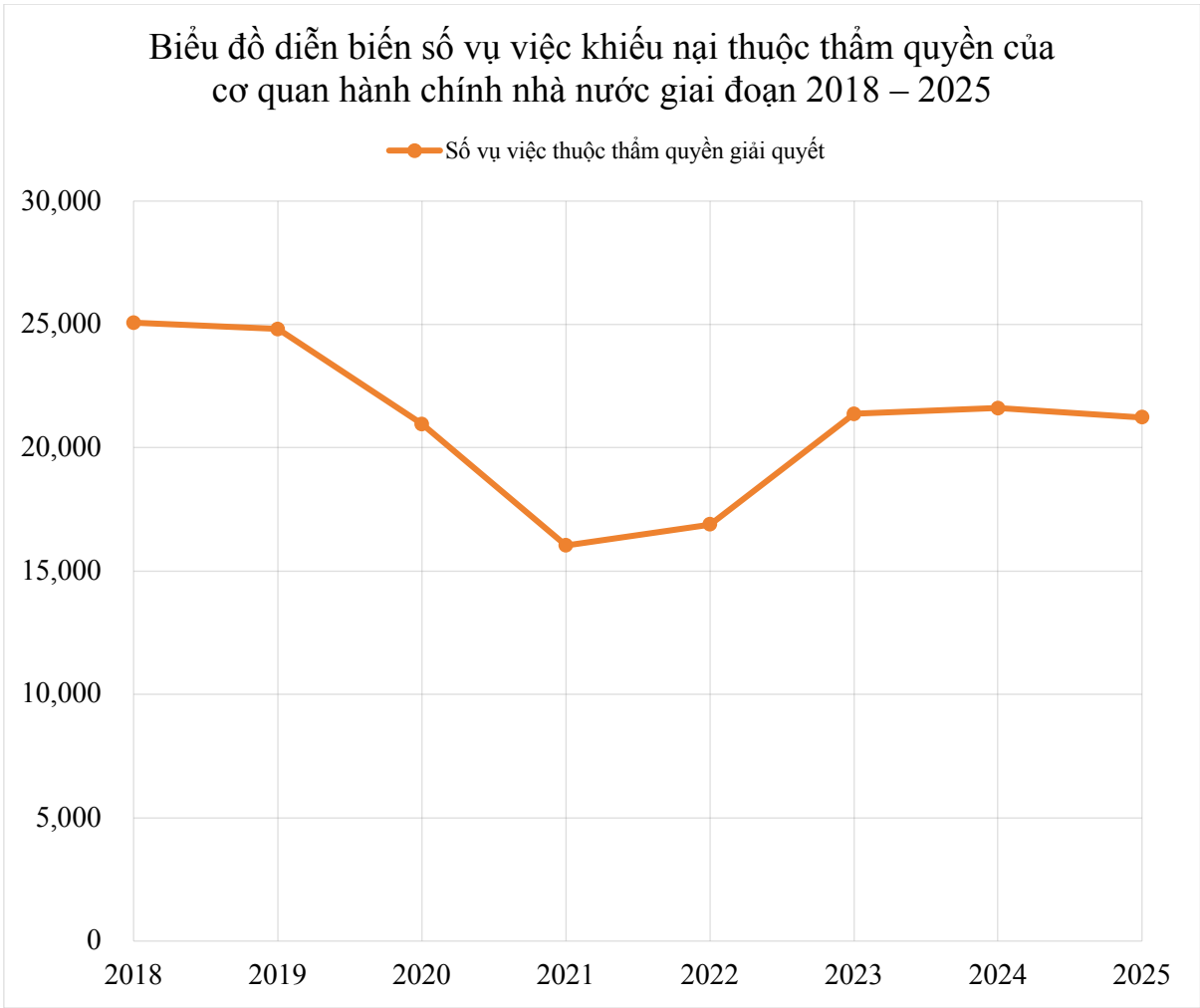
(Nguồn: Vụ Tổng hợp, Tòa án nhân dân tối cao)



Bảng 1.2. Số vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước (Từ năm 2018 – 2025)

Năm	Số vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết
2018	25.071
2019	24.806
2020	20.958
2021	16.038
2022	16.886
2023	21.374
2024	21.604
2025	21.229

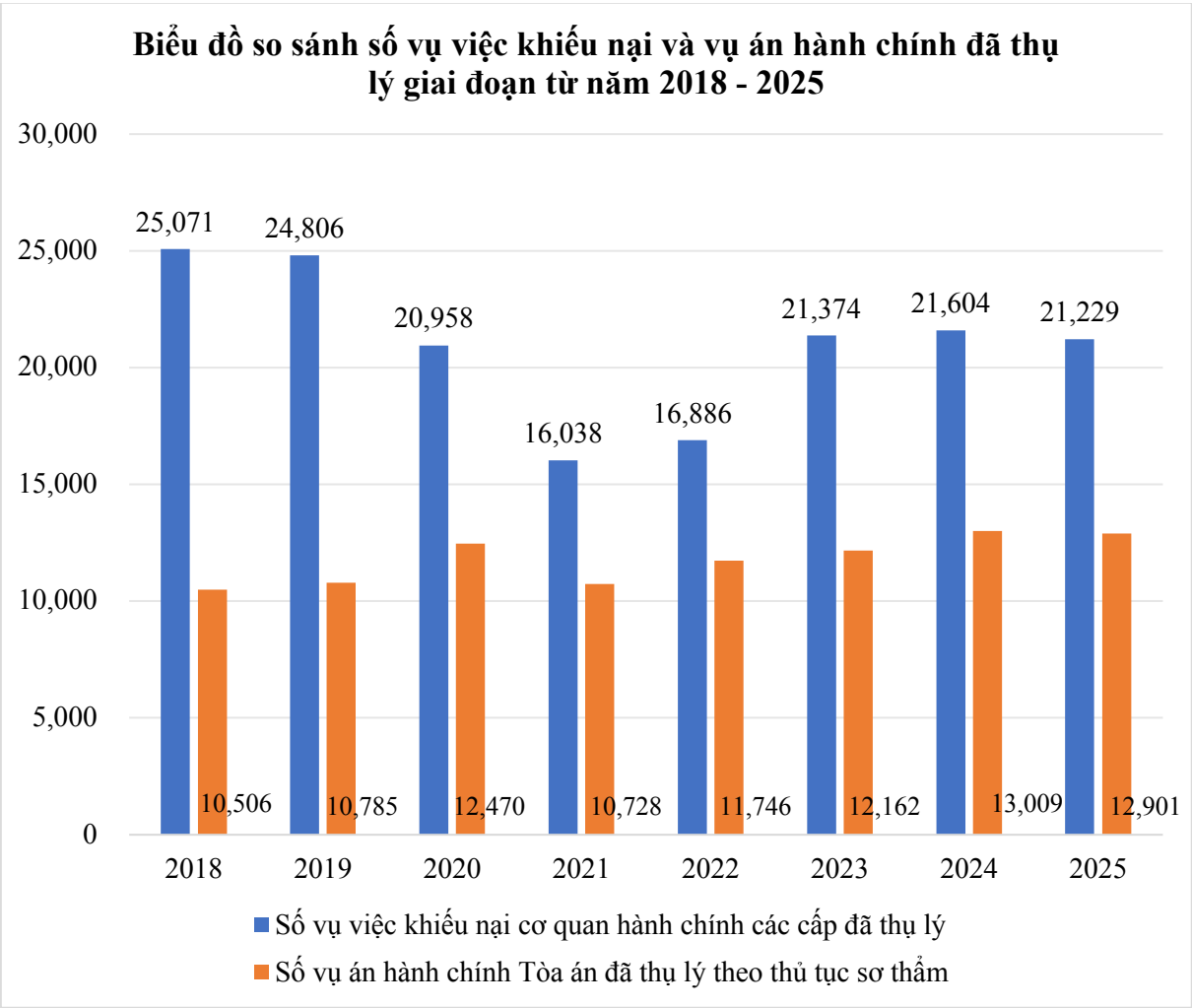
(Nguồn: Báo cáo của Chính phủ về Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2018-2025)



Bảng 1.3. Bảng so sánh số vụ việc khiếu nại cơ quan hành chính các cấp đã thụ lý và số vụ án hành chính Tòa án thụ lý theo thủ tục sơ thẩm
(Từ năm 2018 - 2025)

Năm	Số vụ việc khiếu nại cơ quan hành chính các cấp đã thụ lý	Số vụ án hành chính Tòa án đã thụ lý theo thủ tục sơ thẩm
2018	25.071	10.506
2019	24.806	10.785
2020	20.958	12.470
2021	16.038	10.728
2022	16.886	11.746
2023	21.374	12.162
2024	21.604	13.009
2025	21.229	12.901

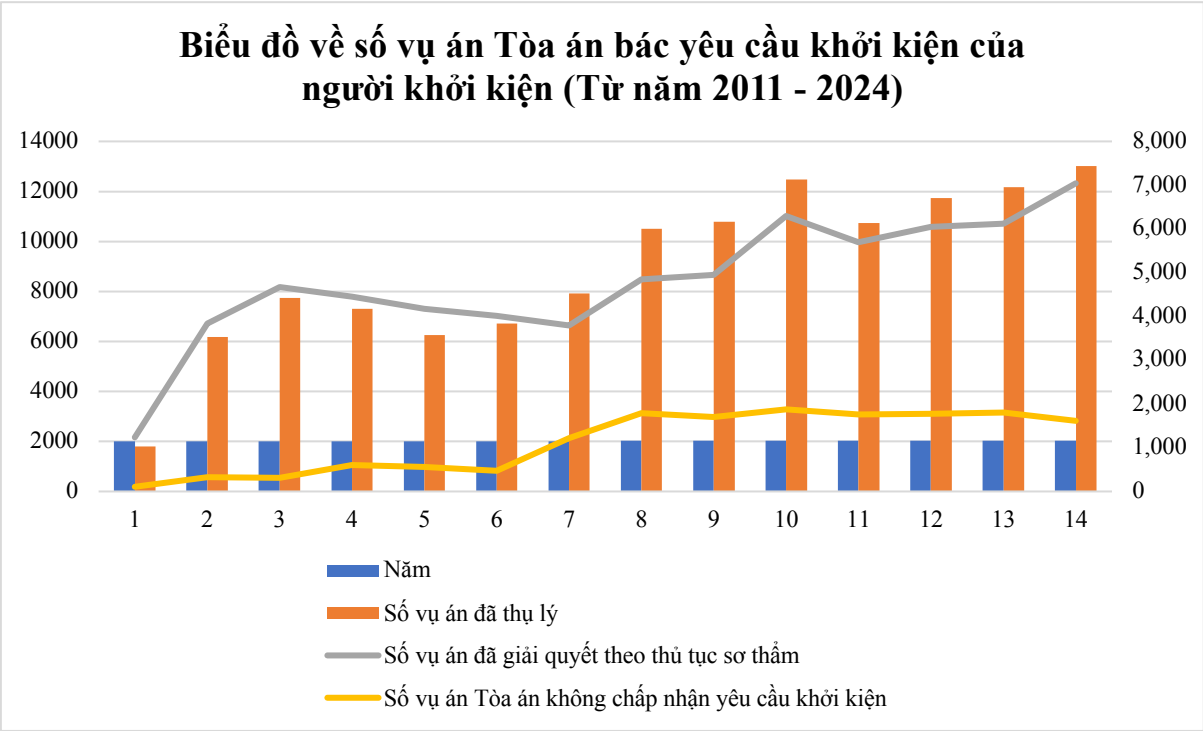
(Nguồn: Báo cáo của Chính phủ về Công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2018 – 2024 và Báo cáo Tổng kết của Tòa án nhân dân tối cao từ năm 2018 – 2024)



Bảng 1.4. Số vụ án Tòa án bác yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện
(Từ năm 2011 – 2024)

Năm	Số vụ án đã thụ lý	Số vụ án đã giải quyết theo thủ tục sơ thẩm	Số vụ án Tòa án bác yêu cầu khởi kiện
2011	1.790	1.236	107
2012	6.177	3.834	329
2013	7.738	4.671	315
2014	7.317	4.455	600
2015	6.259	4.174	556
2016	6.708	4.011	474
2017	7.922	3.796	1.224
2018	10.506	4.853	1.788
2019	10.785	4.950	1.704
2020	12.470	6.291	1.876
2021	10.728	5.693	1.762
2022	11.746	6.049	1.776
2023	12.162	6.122	1.805
2024	13.009	7.043	1.613

(Nguồn: Vụ Tổng hợp, Tòa án nhân dân tối cao)



Bảng 1.5. Thống kê tỷ lệ vụ án hành chính bị hủy, bị sửa của Tòa án các cấp từ năm 2011 – 2025

Năm	Số vụ án đã thụ lý	Tỷ lệ vụ án bị hủy			Tỷ lệ vụ án bị sửa		
		Tỷ lệ %	Do Nguyên nhân chủ quan	Nguyên nhân khách quan	Tỷ lệ %	Nguyên nhân chủ quan	Nguyên nhân khách quan
2011	1.790	4,5	3,9	0,6	8,5	3,4	5,1
2012	6.177	3,5	3,0	0,5	3,1	2,7	0,4
2013	7.738	3,4	2,8	0,6	4,2	3,0	1,2
2014	7.317	4,46	3,77	0,87	4,3	3,9	0,4
2015	6.259	3,9	3,03	0,87	3,8	3,34	0,46
2016	6.708	3,75	2,9	0,85	3,92	3,34	0,58
2017	7.922	4,09	3,24	0,66	3,78	3,34	0,44
2018	10.506	4,43	3,27	1,16	3,94	3,34	0,6
2019	10.785	4,16	3,42	0,74	3,4	3,34	0,06
2020	12.470	3,26	2,62	0,64	2,92	2,54	0,38
2021	10.728	3,3	2,44	0,86	2,81	2,44	0,37
2022	11.746	3,8	2,71	1,09	3,3	2,5	0,8
2023	12.162	2,77	1,72	1,05	2,97	2,18	0,79
2024	13.009	2,75	1,6	1,15	3,27	1,98	1,29
2025	12.901	2,62	1,46	1,16	3,14	2,26	0,88

(Nguồn: Báo cáo tổng kết công tác của Tòa án nhân dân từ năm 2011 - 2025)

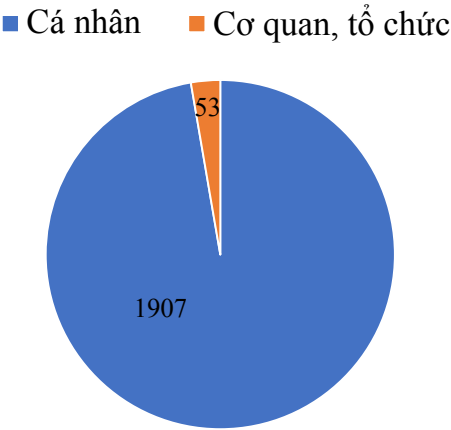
**PHỤ LỤC 2. KẾT QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHỎI KIỆN
TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM**
*(Qua thống kê từ các bản án, quyết định của Tòa án các cấp
từ năm 2020 – 2024)*

- 1. Số lượng bản án sơ thẩm được thống kê là: **1.960** (Năm 2020: 268 ; Năm 2021: 331; Năm 2022: 452; Năm 2023: 432; Năm 2024: 477)
- 2. Số lượng bản án phúc thẩm được thống kê là: 4.642 (Năm 2020: 788; Năm 2021: 621; Năm 2022: 1.144; Năm 2023: 1.1.86; Năm 2024: 903)
- 3. Số lượng quyết định giám đốc thẩm, tái thẩm được thống kê: 126
- 5. Nguồn bản án, quyết định thực hiện thống kê: Các bản án, quyết định được Công bố trên Cổng thông tin điện tử Công bố bản án, quyết định của Tòa án (<https://congbobanan.toaan.gov.vn/>)
- 6. Thời gian lấy mẫu bản án, quyết định: Từ ngày 01/02/2025 đến 30/4/2025
- 7. Kết quả thống kê:

Bảng 2.1. Thành phần người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

Năm	Cá nhân		Cơ quan, tổ chức	
	Số lượng	Tỷ lệ	Số lượng	Tỷ lệ
2020	257	95.90%	11	4.10%
2021	325	98.19%	6	1.81%
2022	440	97.35%	12	2.65%
2023	414	95.83%	18	4.17%
2024	471	98.74%	6	1.26%
Tổng	1907	97.30%	53	2.70%

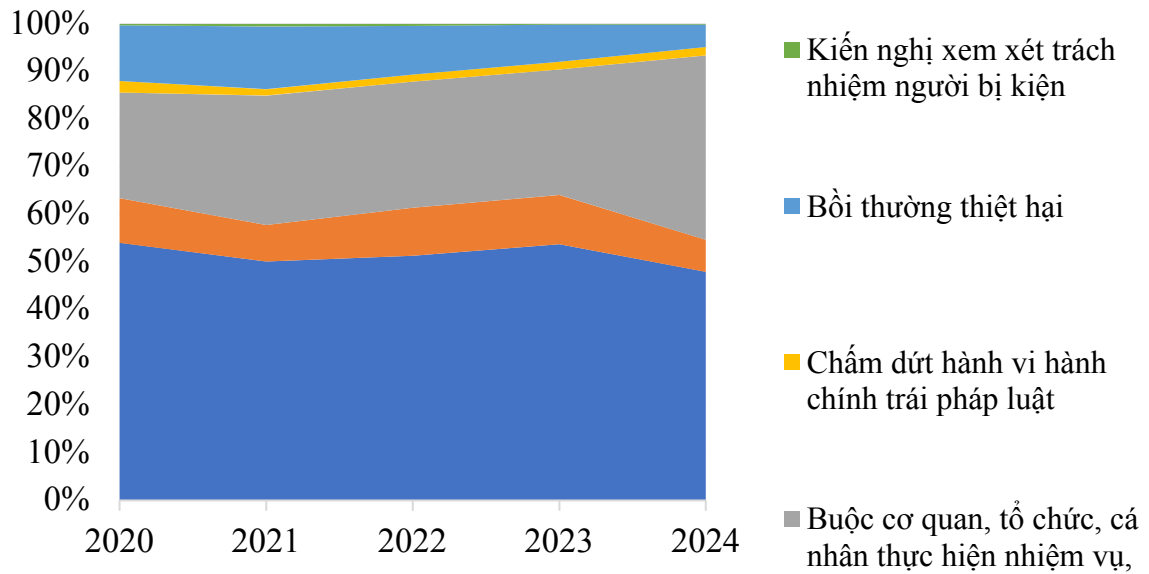
Tỷ lệ khởi kiện là cá nhân và cơ quan, tổ chức



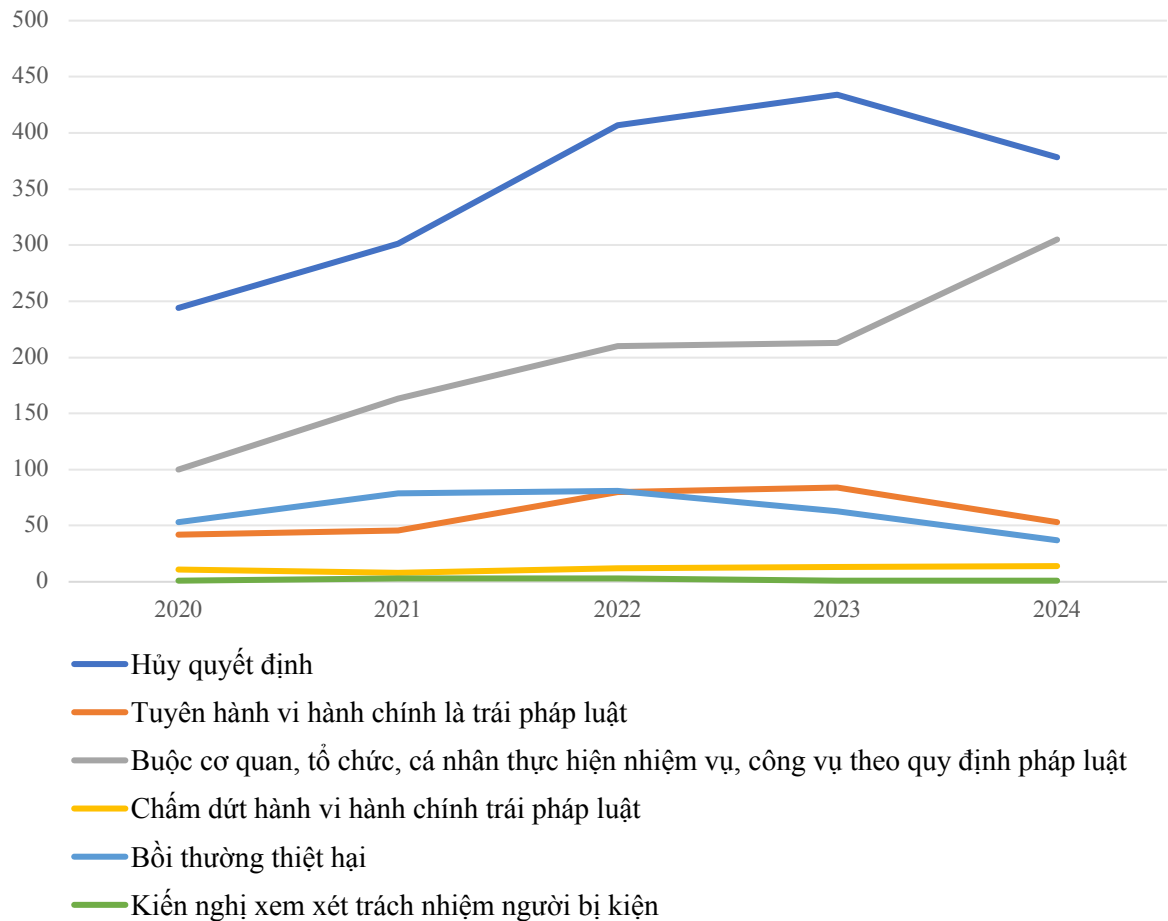
Bảng 2.2. Kết quả thực hiện yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện

Năm	Số vụ án khảo sát	Yêu cầu khởi kiện của người khởi kiện					
		Hủy quyết định hành chính	Tuyên hành vi hành chính là trái pháp luật	Buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định pháp luật	Chấm dứt hành vi hành chính trái pháp luật	Bồi thường thiệt hại	Kiến nghị xem xét trách nhiệm người bị kiện
2020	268	244	42	100	11	53	1
2021	331	301	46	163	8	79	3
2022	452	407	80	210	12	81	3
2023	432	434	84	213	13	63	1
2024	477	378	53	305	14	37	1
Tổng cộng	1960	1764	305	991	58	313	9

Phân tích tỷ lệ các yêu cầu của người khởi kiện trong tổng số vụ án hành chính



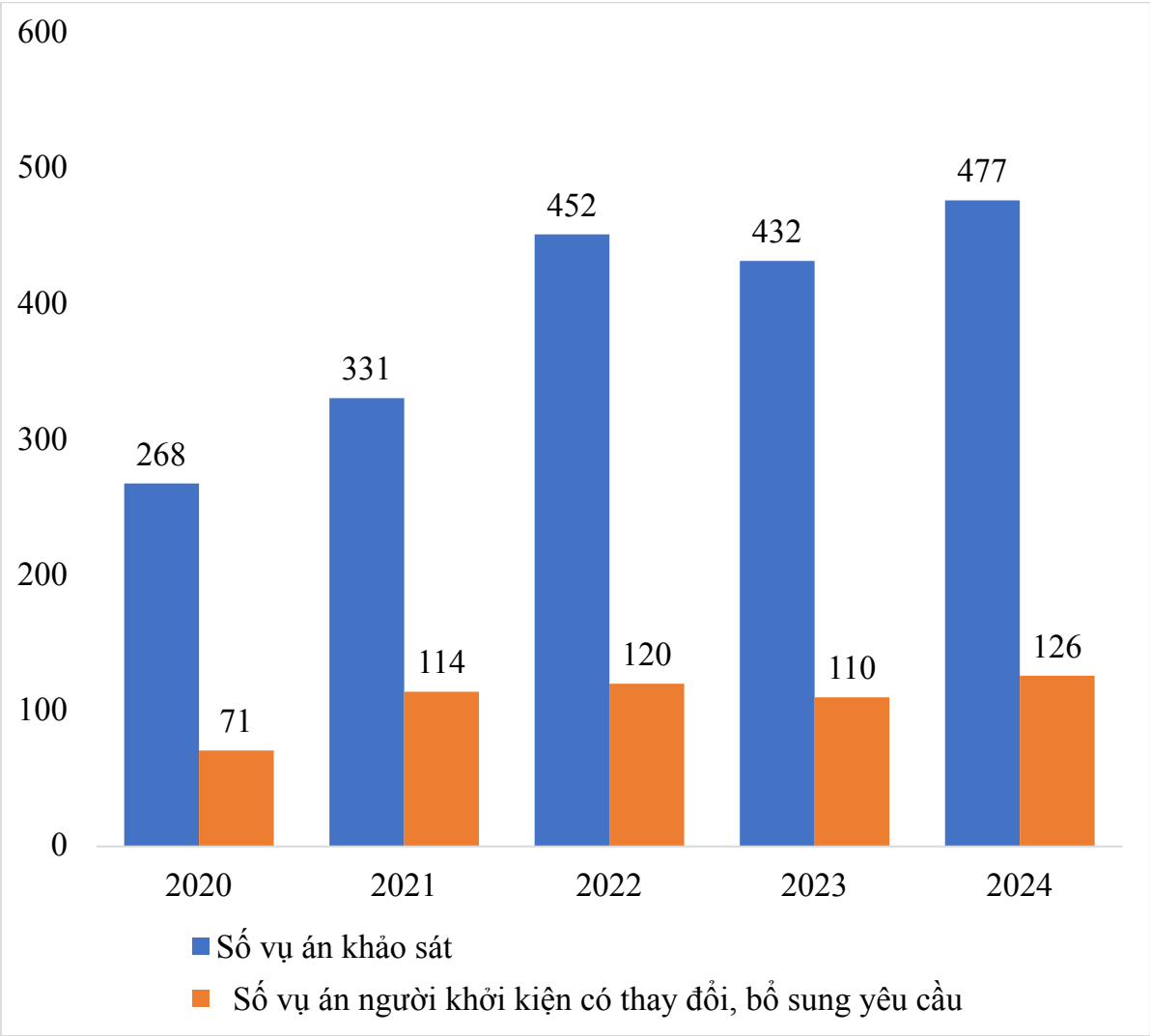
Biểu đồ diễn biến yêu cầu của người khởi kiện



Bảng 2.3. Kết quả thực hiện quyền thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện

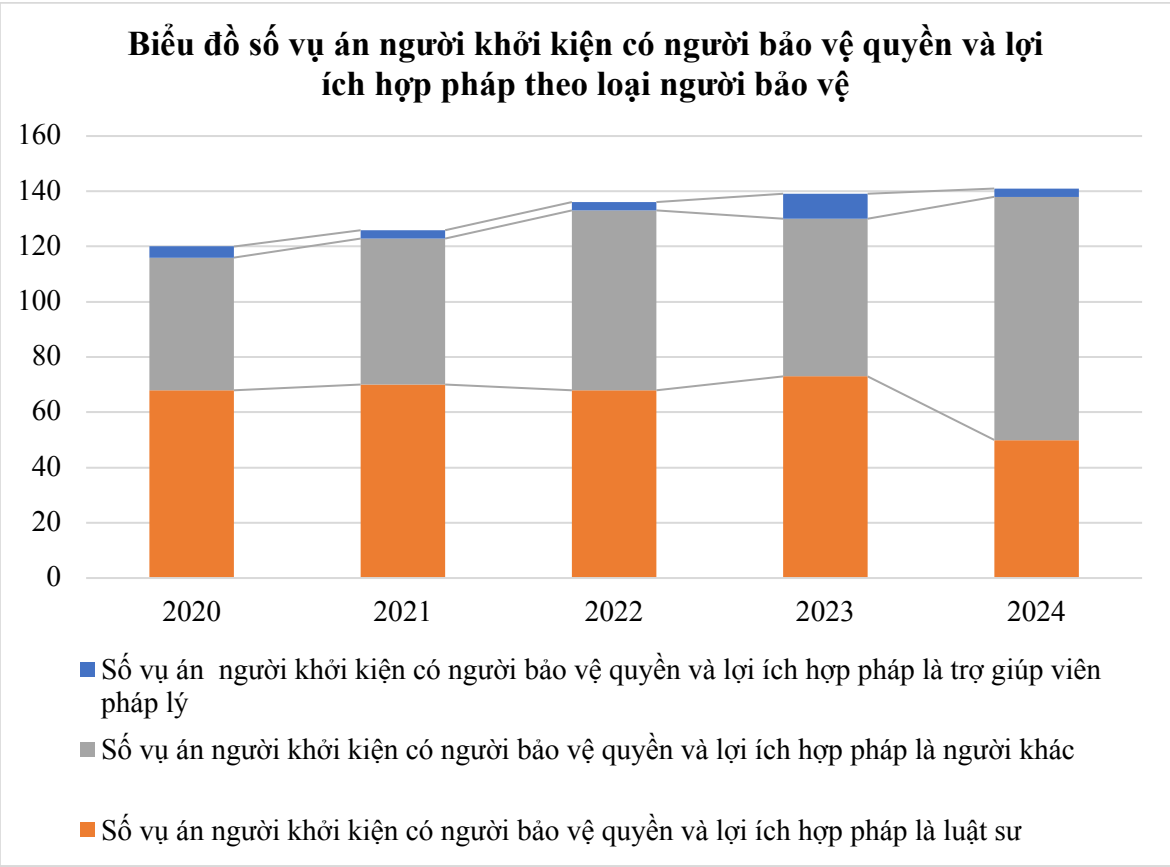
Năm	Số vụ án khảo sát	Số vụ án người khởi kiện thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện	Tỷ lệ %
2020	268	71	26.49%
2021	331	114	34.44%
2022	452	120	26.55%
2023	432	110	25.46%
2024	477	126	26.41%

Biểu đồ thể hiện số vụ án người khởi kiện thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện



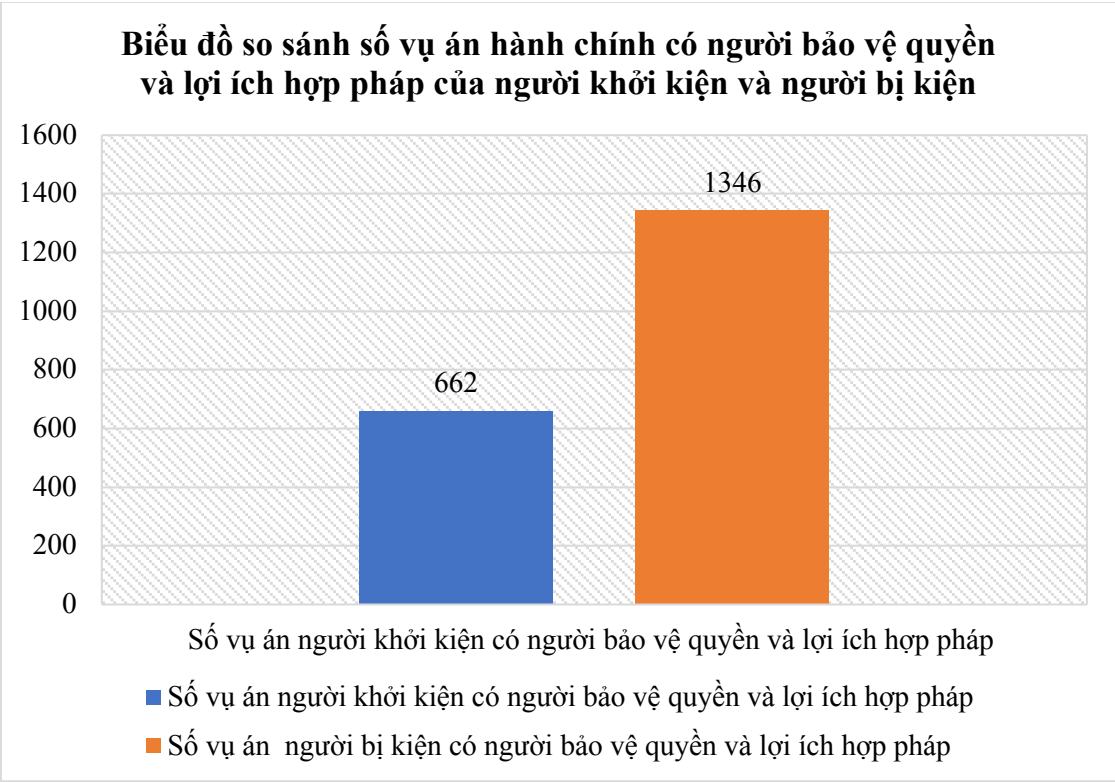
Bảng 2.4. Kết quả thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện

Năm	Số vụ án người khởi kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp	Số vụ án người khởi kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là luật sư		Số vụ án người khởi kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là trợ giúp viên pháp lý		Số vụ án người khởi kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là người khác	
		Số vụ án	Tỷ lệ	Số vụ án	Tỷ lệ	Số vụ án	Tỷ lệ
2020	120	68	56.67%	4	3.33%	48	40.00%
2021	126	70	55.56%	3	2.38%	53	42.06%
2022	136	68	50.00%	3	2.21%	65	47.79%
2023	139	73	57.48%	9	7.09%	45	35.43%
2024	141	50	35.46%	3	2.13%	88	62.41%
Tổng	650	329	50.62%	22	3.38%	299	46.00%



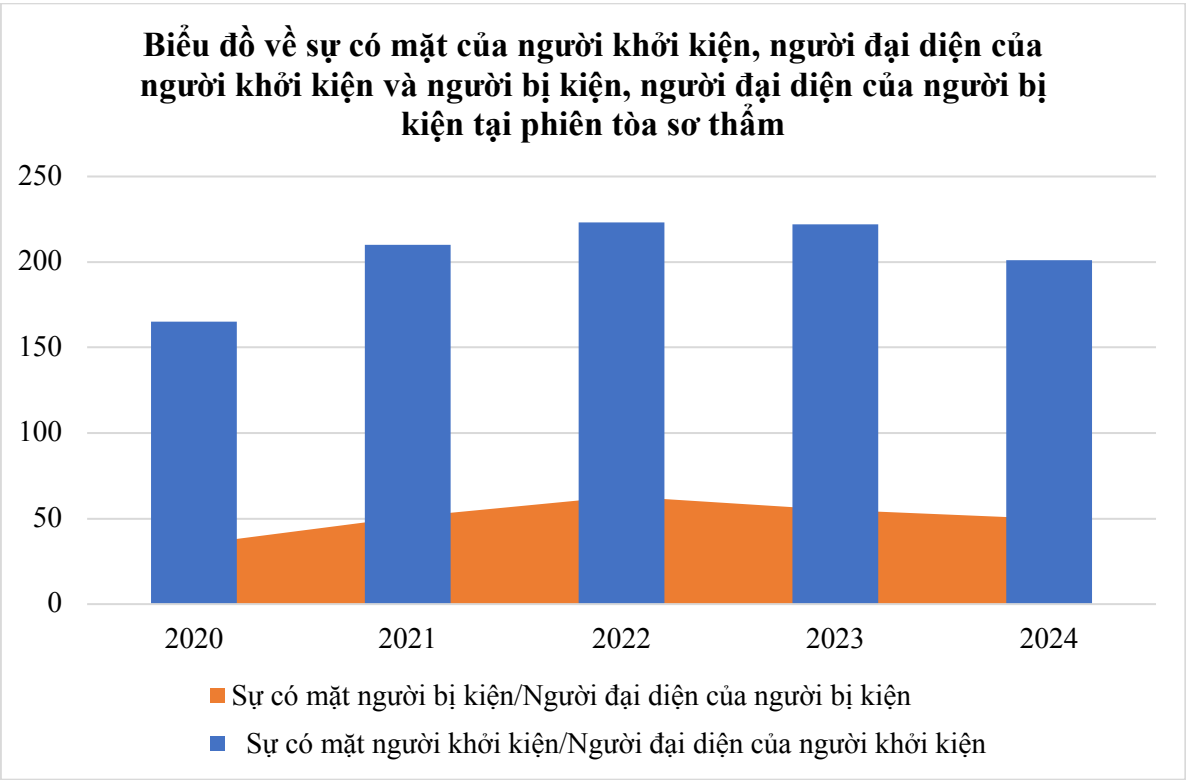
Bảng 2.5. Số lượng vụ án hành chính người khởi kiện và người bị kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp

Năm	Số vụ án khảo sát	Số vụ án người khởi kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp		Số vụ án người bị kiện có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp	
		Số vụ án	Tỷ lệ	Số vụ án	Tỷ lệ
2020	268	120	44.78%	167	62.31%
2021	331	126	38.07%	229	69.18%
2022	452	136	30.09%	308	68.14%
2023	432	139	32.18%	311	71.99%
2024	477	141	29.35%	331	69.39%
Tổng	1960	661	33.72%	1346	68.67%



Bảng 2.6. Sự có mặt của người khởi kiện, người đại diện của người khởi kiện và người bị kiện, người đại diện của người bị kiện tại phiên tòa sơ thẩm

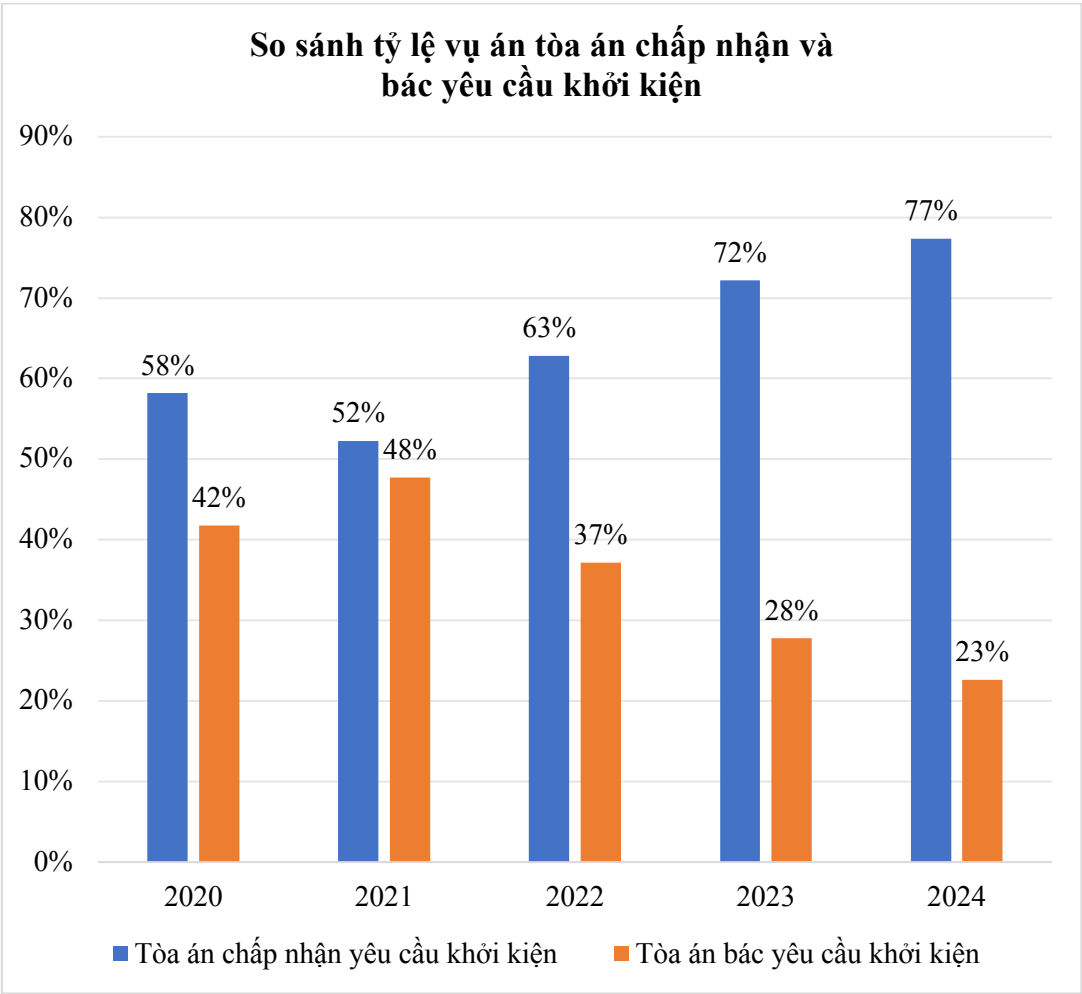
Năm	Số vụ án khảo sát	Sự có mặt của người khởi kiện/Người đại diện của người khởi kiện		Sự có mặt của người bị kiện/Người đại diện của người bị kiện	
		Số vụ án	Tỷ lệ	Số vụ án	Tỷ lệ
2020	268	165	61.57%	35	13.06%
2021	331	210	63.44%	51	15.41%
2022	452	223	49.34%	63	13.94%
2023	432	222	51.39%	55	12.73%
2024	477	201	42.14%	50	10.48%
Tổng	1.960	1.021	52,09%	254	12,96%



Bảng 2.7. Số vụ án hành chính Tòa án chấp nhận yêu cầu khởi kiện và bác yêu cầu khởi kiện

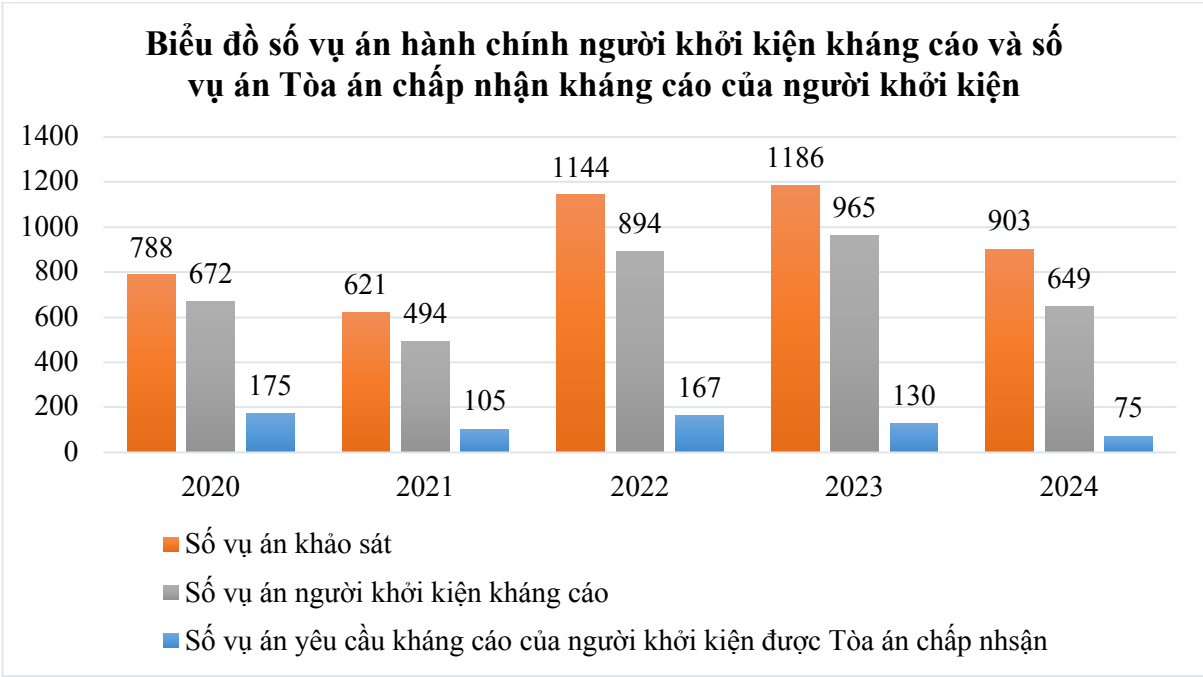
Năm	Số vụ án khảo sát	Tòa án chấp nhận yêu cầu khởi kiện		Tòa án bác yêu cầu khởi kiện	
		Số vụ án	Tỷ lệ %	Số vụ án	Tỷ lệ %
2020	268	156	58.21%	112	41.79%
2021	331	173	52.27%	158	47.73%
2022	452	284	62.83%	168	37.17%
2023	432	312	72.22%	120	27.78%
2024	477	369	77.36%	108	22.64%
Tổng	1960	1294	66.02%	666	33.98%

Biểu đồ tỷ lệ vụ án hành chính Tòa án chấp nhận và bác yêu cầu khởi kiện



Bảng 2.8. Số vụ án hành chính người khởi kiện kháng cáo và số vụ án Tòa án chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện

Năm	Số vụ án khảo sát	Số vụ án người khởi kiện kháng cáo		Số vụ án yêu cầu kháng cáo của người khởi kiện được Tòa án chấp nhận	
		Số vụ án	Tỷ lệ	Số vụ án	Tỷ lệ
2020	788	672	85.28%	175	22.21%
2021	621	494	79.55%	105	16.91%
2022	1144	894	78.15%	167	14.60%
2023	1186	965	81.37%	130	10.96%
2024	903	649	71.87%	75	8.31%
Tổng	4642	3674	79.15%	652	17.74%



Bảng 2.9. Số vụ án hành chính người khởi kiện đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm

Số vụ án khảo sát	Số vụ án người khởi kiện đề nghị kháng nghị	
	Số vụ án	Tỷ lệ
126	45	35.71%

PHỤ LỤC 3
KẾT QUẢ ĐIỀU TRA XÃ HỘI HỌC
ĐỀ TÀI: NGƯỜI KHỎI KIẾN TRONG TỔ TỰNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM
Đối tượng khảo sát: Người khuyết, người đại diện của người khuyết, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khuyết

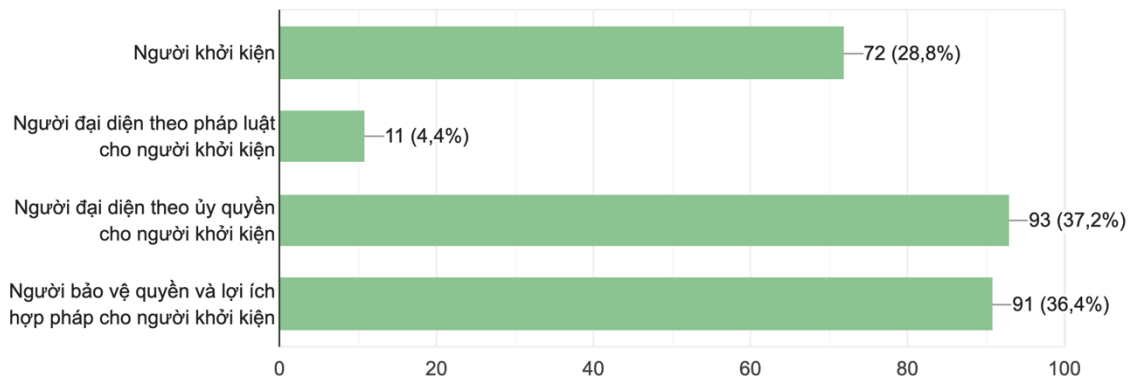
1. Số lượng phiếu khảo sát: 250 phiếu
2. Địa bàn khảo sát: Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đà Nẵng, Cần Thơ, Đồng Nai, Vĩnh Long, Đồng Tháp, Tây Ninh, Đắk Lắk, Nghệ An, Quảng Trị.

3. Câu hỏi và kết quả trả lời:

A. PHẦN THÔNG TIN CHUNG

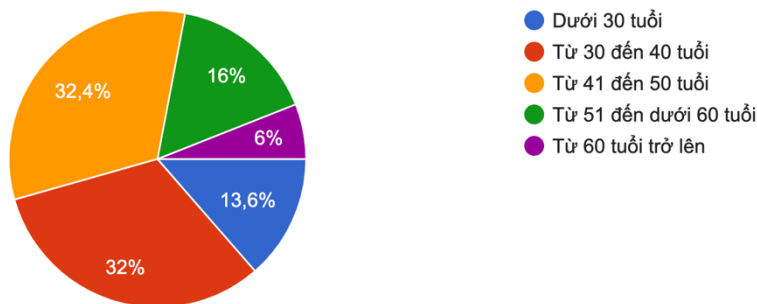
1. Họ tên, địa chỉ của Ông/Bà:
2. Ông/Bà tham gia vụ án hành chính với tư cách:

2. Ông/Bà tham gia tố tụng với tư cách
250 câu trả lời



3. Độ tuổi của Ông/Bà:

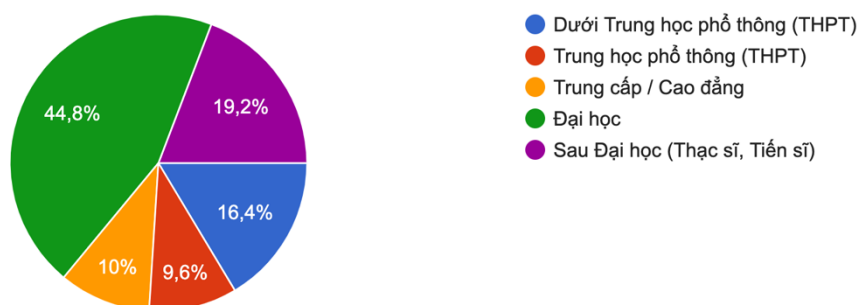
3. Độ tuổi của Ông/Bà:
250 câu trả lời



4. Trình độ học vấn cao nhất của Ông/Bà

4. Trình độ học vấn cao nhất của Ông/Bà

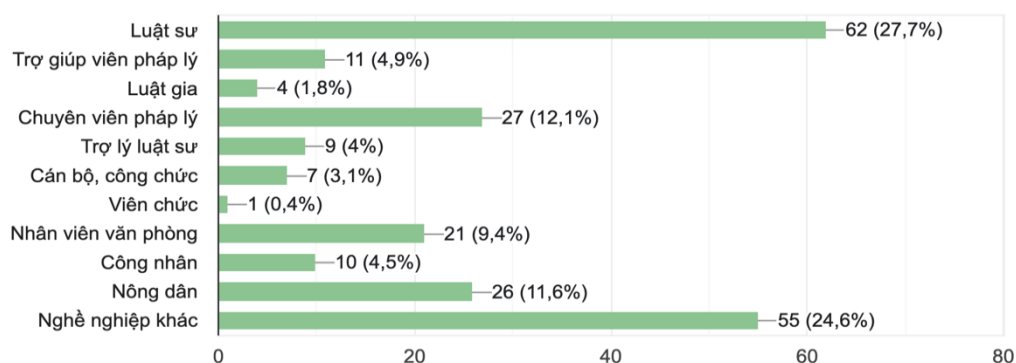
250 câu trả lời



5. Nghề nghiệp của Ông/Bà

5. Nghề nghiệp của Ông/Bà

224 câu trả lời



B. PHẦN CÂU HỎI KHẢO SÁT

I. PHẦN CÂU HỎI CHUNG

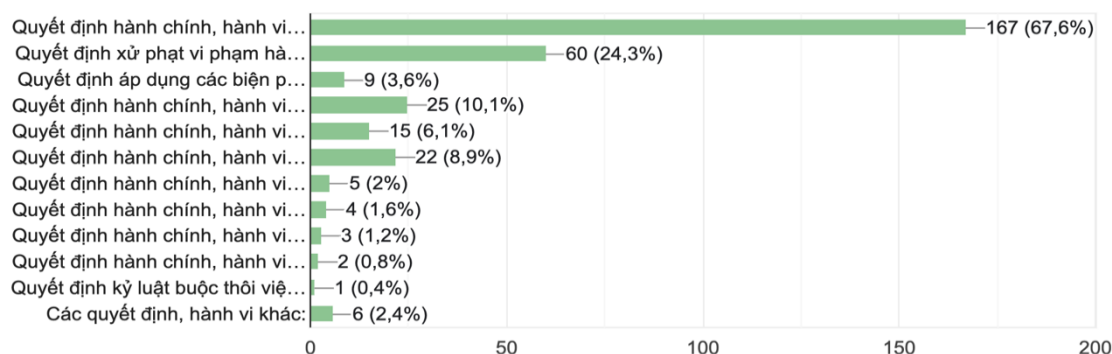
Câu 1: Ông/Bà cho biết vụ án hành chính Ông/Bà khởi kiện (Hoặc tham gia) thuộc lĩnh vực nào sau đây:

- ☐ Quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai (chính sách đền bù giải phóng mặt bằng; bồi thường, hỗ trợ khi nhà nước thu hồi đất; cấp, thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất...) (67,6%)
- ☐ Quyết định xử phạt vi phạm hành chính (24,3%)
- ☐ Quyết định áp dụng các biện pháp ngăn chặn và bảo đảm việc xử lý vi phạm hành chính (3,6%)
- ☐ Quyết định hành chính, hành vi hành chính trong việc áp dụng biện pháp buộc tháo dỡ nhà ở, công trình xây dựng, vật kiến trúc kiên cố khác (10,1%)

- ☐ Quyết định hành chính, hành vi hành chính trong việc cấp, thu hồi giấy phép về xây dựng cơ bản, sản xuất, kinh doanh; giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và chứng chỉ hành nghề (6,1%)
- ☐ Quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực áp dụng thuế, thu thuế, truy thu thuế (8,9%)
- ☐ Quyết định hành chính, hành vi hành chính trong quản lý nhà nước về đầu tư (2%)
- ☐ Quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hải quan (1,6%)
- ☐ Quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý hộ tịch (1,2%)
- ☐ Quyết định hành chính, hành vi hành chính về từ chối công chứng, chứng thực (0,8%)
- ☐ Quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức (0,4%)
- ☐ Các quyết định, hành vi khác (2,4%)

Câu 1: Ông/Bà cho biết vụ án hành chính Ông/Bà khởi kiện (Hoặc tham gia) thuộc lĩnh vực nào sau đây:

247 câu trả lời

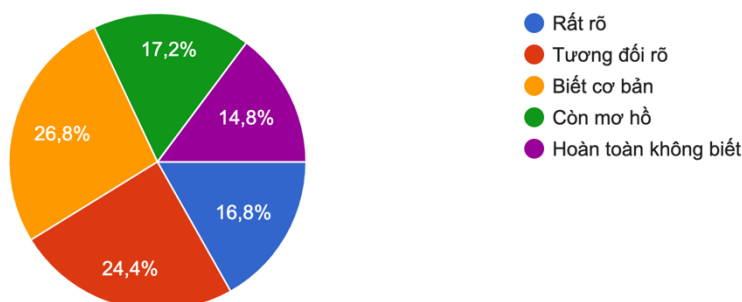


Câu 2: Ông/Bà đánh giá mức độ hiểu biết về pháp luật tố tụng hành chính của mình (Của người khởi kiện nếu Ông/Bà là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp) là:

- ☐ Rất rõ (16,8%)
- ☐ Tương đối rõ (24,4%)
- ☐ Biết cơ bản (26,8%)
- ☐ Còn mơ hồ (17,2%)
- ☐ Hoàn toàn không biết (14,8%)

Câu 2 : Ông/Bà đánh giá mức độ hiểu biết về pháp luật tố tụng hành chính của mình (Của người khởi kiện nếu Ông/Bà là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp) là:

250 câu trả lời

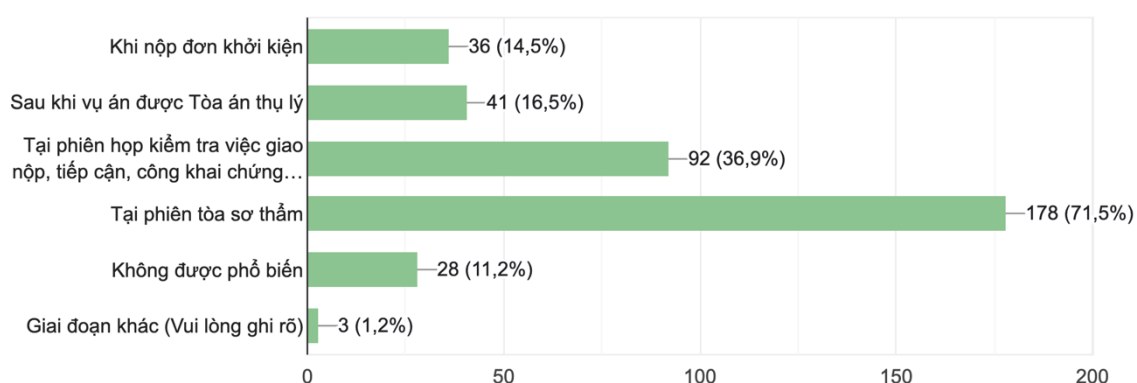


Câu 3: Khi tham gia tố tụng, Tòa án phổ biến về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện ở giai đoạn nào sau đây

- ☐ Khi nộp đơn khởi kiện (14,5%)
- ☐ Sau khi vụ án được Tòa án thụ lý (16,5%)
- ☐ Tại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại (43,6%)
- ☐ Tại phiên tòa sơ thẩm (79,4%)
- ☐ Không được phổ biến (6,4%)
- ☐ Giai đoạn khác (Vui lòng ghi rõ)

Câu 3: Khi tham gia tố tụng, Tòa án phổ biến về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện ở giai đoạn nào sau đây:

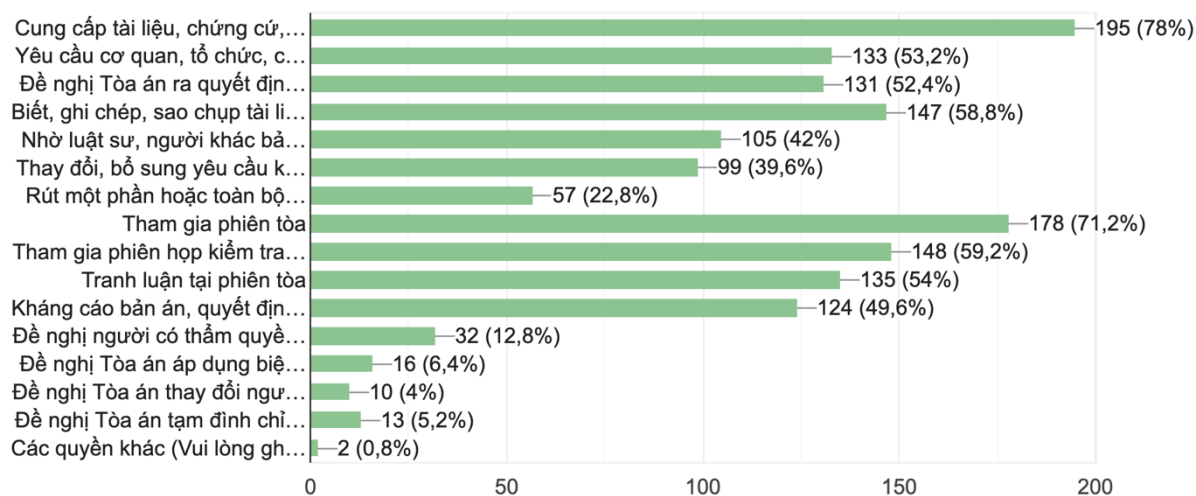
249 câu trả lời



Câu 4: Trong các quyền được Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (Sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024, 2025) (Sau đây gọi tắt là Luật TTHC) quy định, Ông/Bà (Hoặc người khởi kiện nếu Ông/Bà là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp) đã thực hiện các quyền nào sau đây:

- ☐ Cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình (78%)
- ☐ Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho mình để giao nộp cho Tòa án (53,2%)
- ☐ Đề nghị Tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ (52,4%)
- ☐ Biết, ghi chép, sao chụp tài liệu, chứng cứ (58,8%)
- ☐ Nhờ luật sư, người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình (42%)
- ☐ Thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện (39,6%)
- ☐ Rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện (22,8%)
- ☐ Tham gia phiên tòa (71,2%)
- ☐ Tham gia phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại (59,2%)
- ☐ Tranh luận tại phiên tòa (54%)
- ☐ Kháng cáo bản án, quyết định của Tòa án (49,6%)
- ☐ Đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm (12,8%)
- ☐ Đề nghị Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời (6,4%)
- ☐ Đề nghị Tòa án thay đổi người tiến hành tố tụng (4%)
- ☐ Đề nghị Tòa án tạm đình chỉ giải quyết vụ án (5,2%)
- ☐ Các quyền khác (Vui lòng ghi rõ): (0,8%)

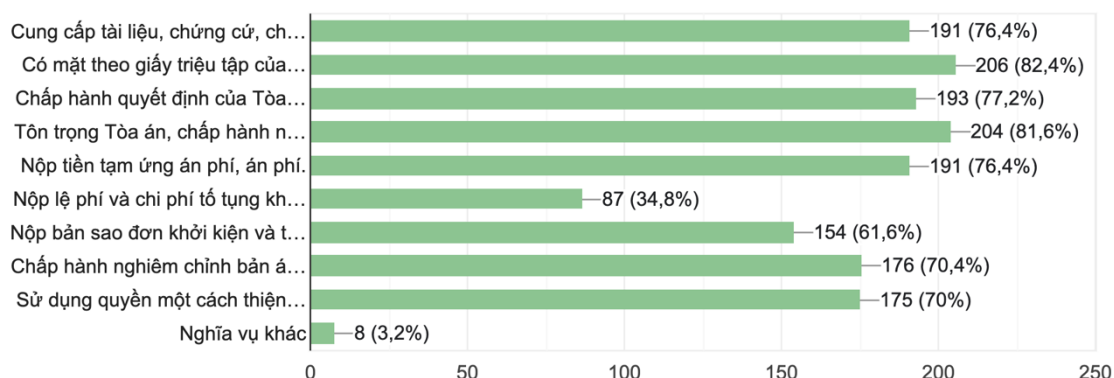
Câu 4: Trong các quyền được Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (Sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024, 2025) (Sau đây gọi tắt là Luật TTHC) quy định, Ông...ích hợp pháp) đã thực hiện các quyền nào sau đây:
250 câu trả lời



Câu 5: Trong các nghĩa vụ theo quy định của Luật TTHC, Ông/Bà (Hoặc người khởi kiện nếu Ông/Bà là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp) đã thực hiện các nghĩa vụ nào sau đây:

- ☐ Cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình (76,4%)
- ☐ Có mặt theo giấy triệu tập của Tòa án (82,4%)
- ☐ Chấp hành quyết định của Tòa án trong quá trình Tòa án giải quyết vụ án (77%)
- ☐ Tôn trọng Tòa án, chấp hành nghiêm chỉnh nội quy phiên tòa (81,6%)
- ☐ Nộp tiền tạm ứng án phí, án phí (76,4%)
- ☐ Nộp lệ phí và chi phí tố tụng khác theo quy định của pháp luật (34,8%)
- ☐ Nộp bản sao đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ cho Tòa án (61,6%)
- ☐ Chấp hành nghiêm chỉnh bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật (70,4%)
- ☐ Sử dụng quyền một cách thiện chí, không được lạm dụng để gây cản trở hoạt động tố tụng của Tòa án, đương sự khác (70%)
- ☐ Nghĩa vụ khác: (3,2%)

Câu 5: Trong các nghĩa vụ theo quy định của Luật TTHC, Ông/Bà (Hoặc người khởi kiện nếu Ông/Bà là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp) đã thực hiện các nghĩa vụ nào sau đây:
250 câu trả lời

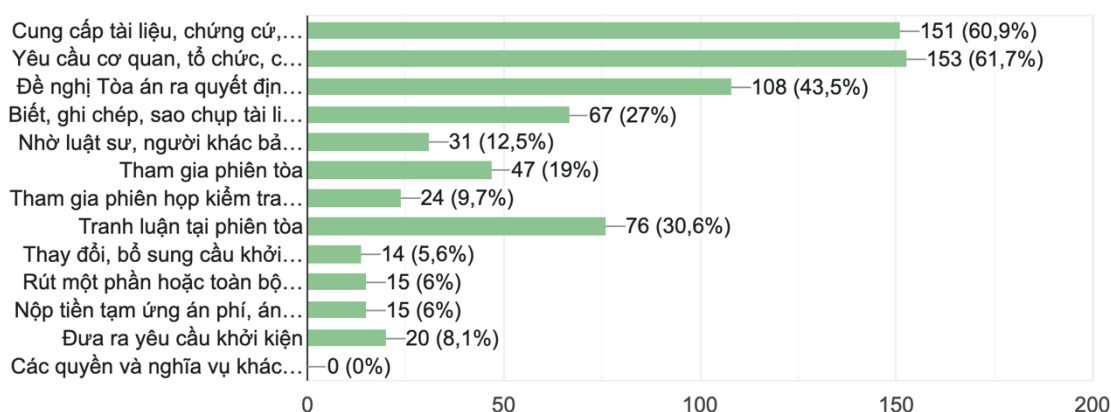


Câu 6: Trong quá trình tham gia tố tụng, Ông/Bà (Hoặc người khởi kiện nếu Ông/Bà là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp) có khó khăn trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ nào sau đây:

- ☐ Cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình (60,9%)
- ☐ Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho mình để giao nộp cho Tòa án (61,7%)
- ☐ Đề nghị Tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ (43,5%)

- ☐ Biết, ghi chép, sao chụp tài liệu, chứng cứ (27%)
- ☐ Nhờ luật sư, người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình (12,5%)
- ☐ Tham gia phiên tòa (19%)
- ☐ Tham gia phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận và công khai chứng cứ (9,7%)
- ☐ Tranh luận tại phiên tòa (30,6%)
- ☐ Thay đổi, bổ sung câu khởi kiện (5,6%)
- ☐ Rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện (6%)
- ☐ Nộp tiền tạm ứng án phí, án phí (6%)
- ☐ Đưa ra yêu cầu khởi kiện (8,1%)
- ☐ Các quyền và nghĩa vụ khác (Vui lòng ghi rõ): 0%

Câu 6: Trong quá trình tham gia tố tụng, Ông/Bà (Hoặc người khởi kiện nếu Ông/Bà là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp) có khó khăn trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ nào sau đây:
248 câu trả lời

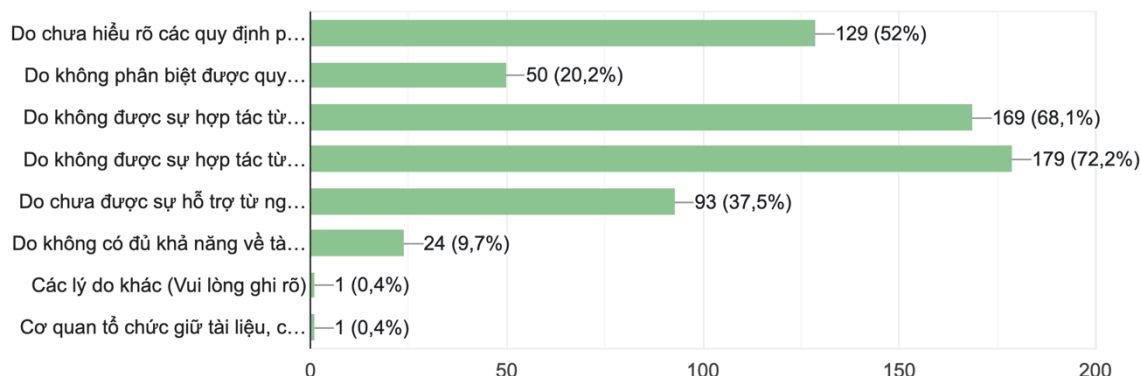


Câu 7: Ông/Bà nhận thấy, nguyên nhân dẫn đến khó khăn (Nếu có) trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện là gì (Ông/Bà có thể chọn nhiều đáp án):

- ☐ Do chưa hiểu rõ các quy định pháp luật để thực hiện (52%)
- ☐ Do không phân biệt được quy định nào là quyền, quy định nào là nghĩa vụ nên khó khăn trong việc thực hiện (20,2%)
- ☐ Do không được sự hợp tác từ người bị kiện (68,1%)
- ☐ Do không được sự hợp tác từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác (72,2%)
- ☐ Do chưa được sự hỗ trợ từ người tiến hành tố tụng (37,5%)
- ☐ Do không có đủ khả năng về tài chính để thực hiện (9,7%)
- ☐ Các lý do khác (Vui lòng ghi rõ) (0,4%): Cơ quan, tổ chức lưu giữ tài liệu, chứng cứ thiếu thiện chí để bảo vệ cho người bị kiện.

Câu 7: Ông/Bà nhận thấy, nguyên nhân dẫn đến khó khăn (Nếu có) trong việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện là gì (Ông/Bà có thể chọn nhiều đáp án):

248 câu trả lời

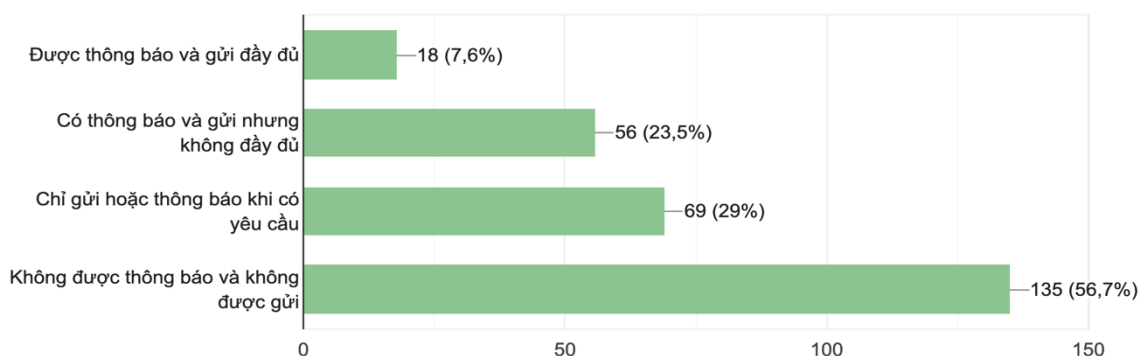


Câu 8: Khi tham gia tố tụng hành chính, Ông/Bà có được người bị kiện thông báo hoặc gửi các tài liệu, chứng cứ mà người bị kiện đã giao nộp cho Tòa án hay không?

- ☐ Được thông báo và gửi đầy đủ (7,6%)
- ☐ Có thông báo và gửi nhưng không đầy đủ (23,5%)
- ☐ Chỉ gửi hoặc thông báo khi có yêu cầu (29%)
- ☐ Không được thông báo và không được gửi (56,7%)

Câu 8: Khi tham gia tố tụng hành chính, Ông/Bà có được người bị kiện thông báo hoặc gửi các tài liệu, chứng cứ mà người bị kiện đã giao nộp cho Tòa án hay không?

238 câu trả lời



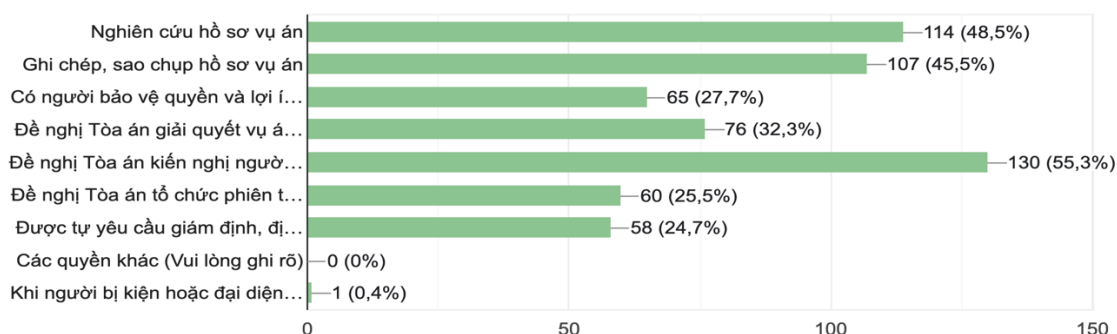
Câu 9: Nếu được kiến nghị bổ sung quyền của người khởi kiện, Ông/Bà sẽ đề xuất những quyền nào sau đây? (Ông/Bà có thể lựa chọn nhiều đáp án)

- ☐ Nghiên cứu hồ sơ vụ án (48,5%)
- ☐ Ghi chép, sao chụp hồ sơ vụ án (45,5%)
- ☐ Có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp trong những trường hợp nhất định (người khởi kiện thuộc nhóm dễ bị tổn thương như trẻ em, người cao tuổi, người nghèo...) (27,7%)

- ☐ Đề nghị Tòa án giải quyết vụ án theo thủ tục rút gọn (32,3%)
- ☐ Đề nghị Tòa án kiến nghị người có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái Hiến pháp, Luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, văn bản hành chính có liên quan (55,3%)
- ☐ Đề nghị Tòa án tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến (25,5%)
- ☐ Được tự yêu cầu giám định, định giá tài sản (24,7%)
- ☐ Các quyền khác (Vui lòng ghi rõ) (0,4%):

Câu 9: Nếu được kiến nghị bổ sung quyền của người khởi kiện, Ông/Bà sẽ đề xuất những quyền nào sau đây? (Ông/Bà có thể lựa chọn nhiều đáp án)

235 câu trả lời

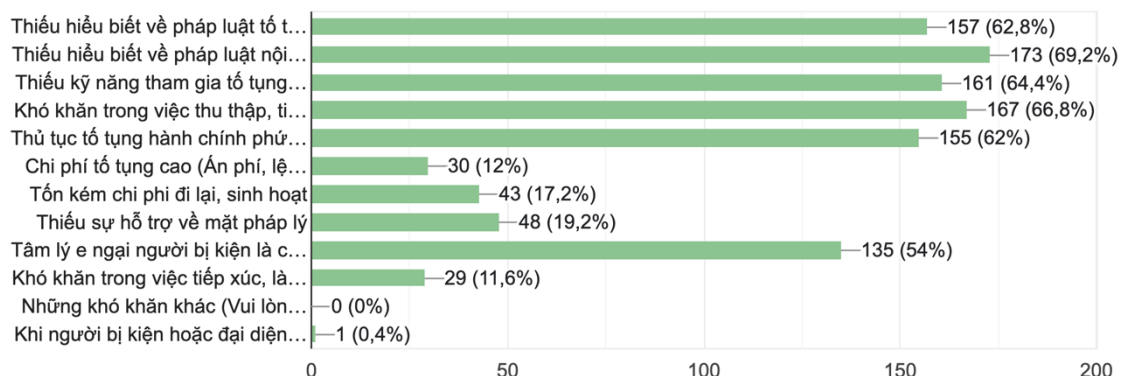


Câu 10: Ông/Bà nhận thấy đâu là trở ngại lớn mà người khởi kiện gặp phải khi tham gia tố tụng hành chính? (Ông/Bà có thể chọn nhiều đáp án)

- ☐ Thiếu hiểu biết về pháp luật tố tụng hành chính (62,8%)
- ☐ Thiếu hiểu biết về pháp luật nội dung (như pháp luật về đất đai, thuế, xử phạt vi phạm hành chính...) (69,2%)
- ☐ Thiếu kỹ năng tham gia tố tụng (kỹ năng thu thập tài liệu, chứng cứ; kỹ năng tham gia đối thoại, kỹ năng tranh tụng...) (64,4%)
- ☐ Khó khăn trong việc thu thập, tiếp cận tài liệu, chứng cứ (66,8%)
- ☐ Thủ tục tố tụng hành chính phức tạp, kéo dài (62%)
- ☐ Chi phí tố tụng cao (Án phí, lệ phí Tòa án, các chi phí tố tụng khác) (12%)
- ☐ Tồn kém chi phí đi lại, sinh hoạt (17,2%)
- ☐ Thiếu sự hỗ trợ về mặt pháp lý (19,2%)
- ☐ Tâm lý e ngại người bị kiện là cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước (54%)
- ☐ Khó khăn trong việc tiếp xúc, làm việc với người tiến hành tố tụng (Thư ký Tòa án, Thẩm phán...) (11,6%)
- ☐ Những khó khăn khác (Vui lòng ghi rõ): (0,4%): Khi người bị kiện hoặc đại diện không tham gia, kéo dài việc giải quyết; các cá nhân, tổ chức khác liên quan chậm hoặc không cung cấp tài liệu, chứng cứ gây khó khăn cho người khởi kiện

Câu 10: Ông/Bà nhận thấy đâu là trở ngại lớn mà người khởi kiện gặp phải khi tham gia tố tụng hành chính? (Ông/Bà vui lòng chọn tối đa 5 đáp án)

250 câu trả lời

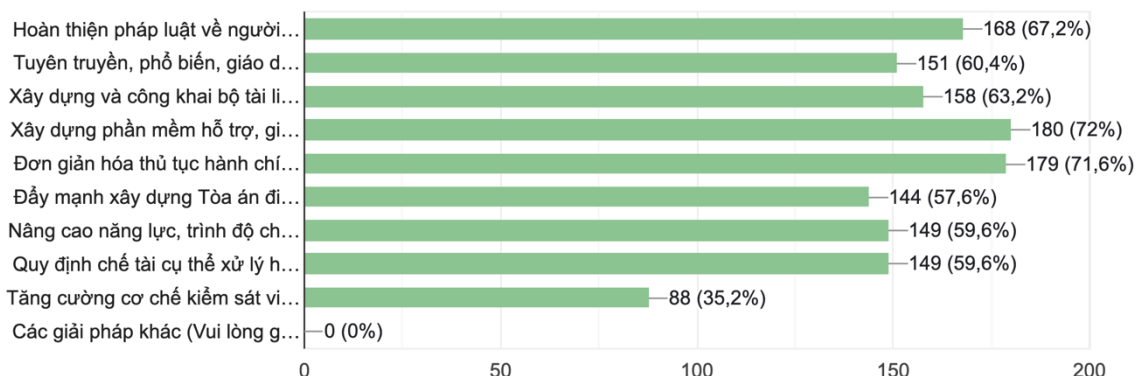


Câu 11: Theo Ông/Bà, cần có những giải pháp nào để nâng cao chất lượng và hiệu quả tham gia tố tụng của người khởi kiện? (Ông/Bà có thể lựa chọn nhiều đáp án):

- ☐ Hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính (67,2%)
- ☐ Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật tố tụng hành chính trong nhân dân bằng nhiều hình thức đa dạng (60,4%)
- ☐ Xây dựng và công khai bộ tài liệu hướng dẫn chi tiết về thủ tục tố tụng hành chính (63,2%)
- ☐ Xây dựng phần mềm hỗ trợ, giải đáp thắc mắc cho người khởi kiện khi tham gia tố tụng (72%)
- ☐ Đơn giản hóa thủ tục hành chính - tư pháp trong tố tụng hành chính (71,6%)
- ☐ Đẩy mạnh xây dựng Tòa án điện tử giúp người khởi kiện dễ dàng tiếp cận công lý tại Tòa án (57,6%)
- ☐ Nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, bản lĩnh chính trị và đạo đức nghề nghiệp của những người tiến hành tố tụng trong giải quyết vụ án hành chính (59,6%)
- ☐ Quy định chế tài cụ thể xử lý hành vi vi phạm của người bị kiện, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong tố tụng hành chính (59,6%)
- ☐ Tăng cường cơ chế kiểm sát việc tuân theo pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính (35,2%)
- ☐ Các giải pháp khác (Vui lòng ghi rõ): 0%

Câu 11: Theo Ông/Bà, cần có những giải pháp nào để nâng cao chất lượng và hiệu quả tham gia tố tụng của người khởi kiện? (Ông/Bà có thể lựa chọn nhiều đáp án)

250 câu trả lời



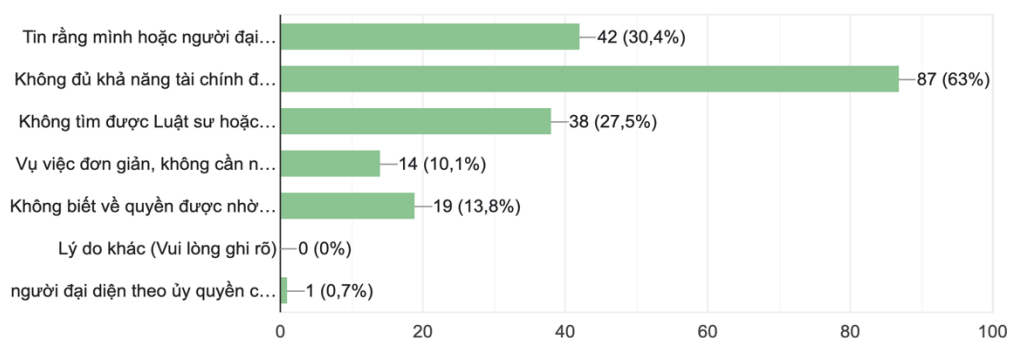
II. PHẦN CÂU HỎI DÀNH CHO NGƯỜI KHỞI KIẾN, NGƯỜI ĐẠI DIỆN CỦA NGƯỜI KHỞI KIẾN

Câu 12: Lý do chính Ông/Bà (Hoặc người khởi kiện được Ông/Bà đại diện) không nhờ người có kiến thức pháp luật (như Luật sư hoặc người khác) bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình là gì? (Vui lòng bỏ qua câu này nếu Ông/Bà có người bảo vệ quyền)

- ☐ Tin rằng mình hoặc người đại diện của mình đủ khả năng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình (30,4%)
- ☐ Không đủ khả năng tài chính để nhờ Luật sư hoặc người khác bảo vệ (63%)
- ☐ Không tìm được Luật sư hoặc người phù hợp hoặc tin cậy để bảo vệ (27,5%)
- ☐ Vụ việc đơn giản, không cần nhờ Luật sư hoặc người khác bảo vệ (10,4%)
- ☐ Không biết về quyền được nhờ Luật sư hoặc người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình (13,8 %)
- ☐ Lý do khác (Vui lòng ghi rõ) (0,7%): Luật sư là người đại diện theo ủy quyền

Câu 12: Lý do chính Ông/Bà (Hoặc người khởi kiện được Ông/Bà đại diện) không nhờ người có kiến thức pháp luật (như Luật sư hoặc người khác) bảo...bỏ qua câu này nếu Ông/Bà có người bảo vệ quyền

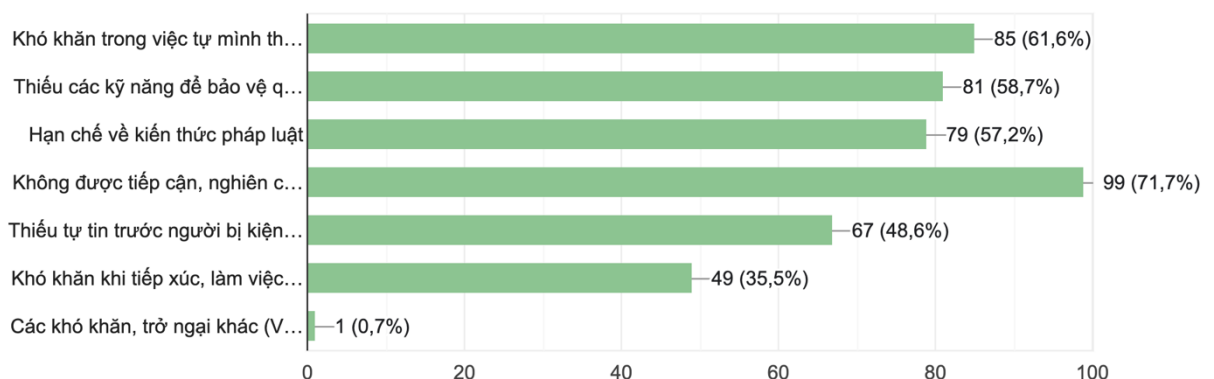
138 câu trả lời



Câu 13: Trong trường hợp tự mình bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp (Không nhờ Luật sư hoặc người khác bảo vệ), Ông/Bà nhận thấy có những khó khăn, trở ngại nào sau đây: (Ông/Bà có thể chọn nhiều đáp án) (Vui lòng bỏ qua câu này nếu Ông/Bà có người bảo vệ)

- ☐ Khó khăn trong việc tự mình thu thập tài liệu, chứng cứ, chứng minh (61,6%)
- ☐ Thiếu các kỹ năng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình (Kỹ năng chứng minh, đối thoại, tranh tụng tại phiên tòa...) (58,7%)
- ☐ Hạn chế về kiến thức pháp luật (57,2%)
- ☐ Không được tiếp cận, nghiên cứu đầy đủ hồ sơ vụ án (71,7%)
- ☐ Thiếu tự tin trước người bị kiện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện (48,6%)
- ☐ Khó khăn khi tiếp xúc, làm việc với người tiến hành tố tụng (35,5%)
- ☐ Các khó khăn, trở ngại khác (Vui lòng ghi rõ) (0,7%)

Câu 13: Trong trường hợp tự mình bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp (Không nhờ Luật sư hoặc người khác bảo vệ), Ông/Bà nhận thấy có những khó khăn...lòng bỏ qua câu này nếu Ông/Bà có người bảo vệ
138 câu trả lời

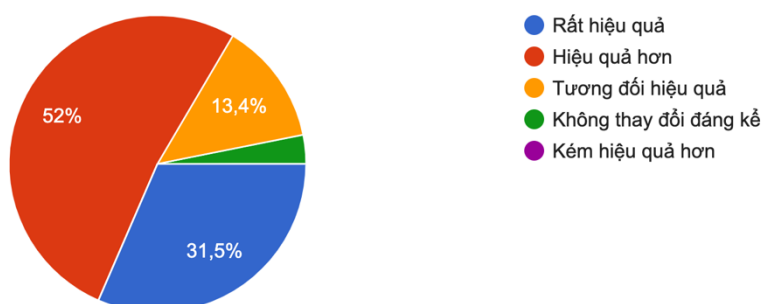


Câu 14: Trong trường hợp có Luật sư hoặc người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, Ông/Bà đánh giá mức độ hiệu quả tham gia tố tụng của mình như thế nào?

- ☐ Rất hiệu quả (31,5%)
- ☐ Hiệu quả hơn (52%)
- ☐ Tương đối hiệu quả (13,4%)
- ☐ Không thay đổi đáng kể (3,1%)
- ☐ Kém hiệu quả hơn (0%)

Câu 14: Trong trường hợp có Luật sư hoặc người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, Ông/Bà đánh giá mức độ hiệu quả tham gia tố tụng của mình như thế nào?

127 câu trả lời



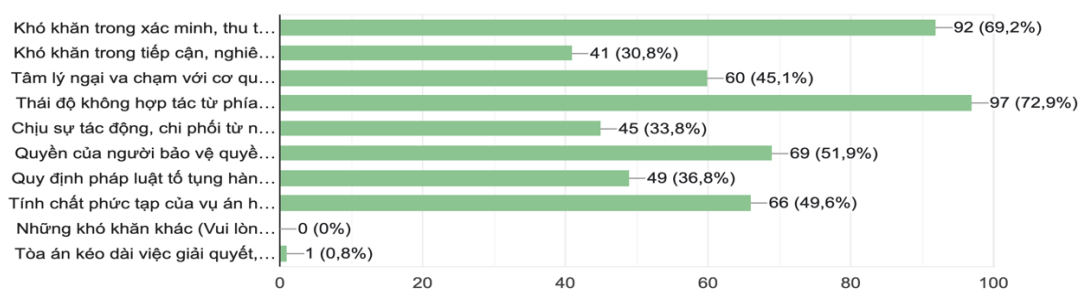
III. PHẦN CÂU HỎI DÀNH CHO NGƯỜI BẢO VỆ QUYỀN VÀ LỢI ÍCH HỢP PHÁP CỦA NGƯỜI KHỞI KIẾN

Câu 15: Trong quá trình bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong vụ án hành chính, đâu là khó khăn lớn và thường xuyên mà Ông/Bà đã gặp phải: (Ông/Bà có thể chọn nhiều đáp án):

- ☐ Khó khăn trong xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ từ cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước (69,2%)
- ☐ Khó khăn trong tiếp cận, nghiên cứu hồ sơ vụ án (30,8%)
- ☐ Tâm lý ngại va chạm với cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước (45,1%)
- ☐ Thái độ không hợp tác từ phía người bị kiện (72,9%)
- ☐ Chịu sự tác động, chi phối từ người bị kiện (33,8%)
- ☐ Quyền của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp chưa được cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng bảo đảm (51,9%)
- ☐ Quy định pháp luật tố tụng hành chính còn bất cập, không rõ ràng (36,8%)
- ☐ Tính chất phức tạp của vụ án hành chính (49,6%)
- ☐ Những khó khăn khác (Vui lòng ghi rõ) (0,8%)

Câu 15: Trong quá trình bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong vụ án hành chính, đâu là khó khăn lớn và thường xuyên mà Ông... đã gặp phải : (Ông/Bà có thể chọn nhiều đáp án)

133 câu trả lời



PHỤ LỤC 4
KẾT QUẢ PHỎNG VẤN CHUYÊN GIA
(Dành cho các chuyên gia nghiên cứu pháp luật tổ tụng hành chính và nhà hoạt động thực tiễn)

I. GIỚI THIỆU VỀ MỤC ĐÍCH NGHIÊN CỨU

1. Họ và tên: Nguyễn Hoàng Yên
2. Đề tài nghiên cứu: Người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam
3. Mục đích phỏng vấn: Làm rõ thực trạng quy định pháp luật, thực tiễn thực hiện pháp luật và giải pháp hoàn thiện người khởi trong tố tụng hành chính Việt Nam.
4. Hình thức phỏng vấn: Qua thư điện tử và văn bản.

II. CÂU HỎI PHỎNG VẤN

A. Phần câu hỏi đánh giá về thực trạng quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024, 2025) về người khởi kiện:

1. Câu hỏi liên quan đến quy định về xác định người khởi kiện.
2. Câu hỏi liên quan đến phương thức quy định về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện.
3. Câu hỏi liên quan đến quy định về nội dung quyền, nghĩa vụ của người khởi kiện.
4. Câu hỏi liên quan đến quy định về phạm vi người khởi kiện.

B. Phần câu hỏi đánh giá về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam và giải pháp hoàn thiện

1. Câu hỏi về thực tiễn thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.
2. Câu hỏi về việc bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong tố tụng hành chính.
3. Câu hỏi liên quan đến việc bảo đảm quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện.
4. Câu hỏi liên quan đến việc nâng cao trách nhiệm của người bị kiện trong việc cung cấp tài liệu, chứng cứ và tham gia phiên tòa, phiên họp.
5. Câu hỏi về các giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Xin chân thành cảm ơn những ý kiến quý báu từ Quý Ông/Bà!

NỘI DUNG TRẢ LỜI PHÒNG VẤN

1. Mã hóa chuyên gia được phỏng vấn

M1: Nữ, Tiến sĩ luật, Trưởng Khoa - Trường Đại học Kiểm sát, thâm niên công tác 22 năm (Kết quả phỏng vấn ngày 04/10/2025).

M2: Nam, Tiến sĩ luật, Kiểm sát viên cao cấp, Vụ Kiểm sát giải quyết án hành chính, kinh doanh, thương mại (Vụ 10) - Viện kiểm sát nhân dân tối cao, tham gia giảng dạy tại Đại học Kiểm sát, thâm niên công tác 28 năm (Kết quả phỏng vấn ngày 10/10/2025).

M3: Nữ, Thạc sĩ luật, Phó Chánh án Tòa án nhân dân cấp tỉnh, thâm niên công tác 31 năm (Kết quả phỏng vấn ngày 10/10/2025).

M4: Nam, Thạc sĩ luật, Chánh án Tòa án nhân dân khu vực, thâm niên công tác 21 năm (Kết quả phỏng vấn ngày 10/10/2025).

M5: Thạc sĩ luật, Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân khu vực, thâm niên công tác 21 năm (Kết quả phỏng vấn ngày 01/10/2025).

M6: Nam, Tiến sĩ luật, Luật sư Đoàn Luật sư Thành phố Hồ Chí Minh, tham gia giảng dạy tại Học viện Tư pháp, thâm niên công tác 21 năm (Kết quả trả lời phỏng vấn ngày 03/10/2025).

2. Nội dung trả lời phỏng vấn

A. Đánh giá về thực trạng quy định của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019, 2024, 2025) (sau đây gọi tắt là Luật TTHC) về người khởi kiện:

Câu hỏi 1: Theo quy định tại khoản 8 Điều 3 Luật TTHC, “Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện vụ án hành chính đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước; danh sách cử tri bầu cử đại biểu Quốc hội, danh sách cử tri bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, danh sách cử tri trưng cầu ý dân”. Theo đánh giá của Ông/Bà, quy định này đã thể hiện đầy đủ các dấu hiệu để có thể xác định chính xác người khởi kiện trong tổ tụng hành chính hay không? Theo Ông/Bà, pháp luật tổ tụng hành chính cần quy định cụ thể như thế nào là người có “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” hay để cho Thẩm phán linh hoạt tự xác định?

M1: Khoản 8 Điều 3 Luật TTHC chưa thể hiện đầy đủ các dấu hiệu để xác định chính xác người khởi kiện trong tổ tụng hành chính. Bởi lẽ, không phải cá nhân, cơ quan, tổ chức nào đi khởi kiện cũng có thể trở thành người khởi kiện.

Pháp luật cần có quy định cụ thể xác định như thế nào là người có “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” để đảm bảo việc nhận thức và áp dụng được thống nhất. Để xác định một chủ thể có “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” hay không cần làm rõ đối tượng bị khởi kiện tác động như thế nào đến các quyền, lợi ích hợp pháp được pháp luật bảo vệ của chủ thể đó.

M2: Quy định hiện hành chưa thể hiện đầy đủ các dấu hiệu của người khởi kiện dẫn đến khó khăn, nhầm lẫn trong thực tiễn xác định (thiếu dấu hiệu người khởi kiện phải có có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm). Bên cạnh đó, trước yêu cầu bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của nhóm dễ bị tổn thương, quy định hiện hành tại khoản 8 Điều 3 của Luật TTHC còn rất hẹp, chưa đáp ứng được yêu cầu. Pháp luật TTHC cần quy định cụ thể để tạo sự thống nhất, chính xác trong việc xác định người khởi kiện. Trong đó, bên cạnh cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm, cần bổ sung các cơ quan, tổ chức khởi kiện bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích Nhà nước, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương.

Điều 5 Luật TTHC năm 2015 quy định: “*Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu Tòa án bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình theo quy định của Luật này*”; bên cạnh đó, Điều 115 Luật TTHC năm 2015 quy định: “*Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền khởi kiện vụ án đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc trong trường hợp không đồng ý với quyết định, hành vi đó hoặc đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết, nhưng hết thời hạn giải quyết theo quy định của pháp luật mà khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng không đồng ý với việc giải quyết khiếu nại về quyết định, hành vi đó*”. Luật TTHC quy định như trên dẫn đến nhận thức rằng việc khởi kiện vụ án hành chính là để bảo vệ lợi ích của chính người khởi kiện. Luật Tổ tụng hành chính chưa quy định trường hợp khởi kiện vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích nhà nước, lợi ích công cộng khi phát hiện vi phạm của cơ quan, người có thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, công vụ.

M3: Quy định hiện hành chưa thể hiện đầy đủ các dấu hiệu của người khởi kiện dẫn đến khó khăn, nhầm lẫn trong thực tiễn xác định. Pháp luật tố tụng hành chính cần quy định cụ thể để tạo sự thống nhất, chính xác trong việc xác định người khởi kiện: “*Cơ quan, tổ chức, cá nhân bị các đối tượng khởi kiện tác động, làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân*”.

M4: Thực tiễn xác định người khởi kiện đang gặp một số khó khăn và nhầm lẫn do các quy định hiện hành chưa phản ánh đầy đủ các dấu hiệu cần thiết. Do đó, để tạo sự thống nhất và chính xác trong việc xác định người khởi kiện, pháp luật tố tụng hành

chính cần quy định cụ thể các dấu hiệu xác định “người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm”.

M5: Hiện nay các quy định của luật còn mang tính phổ quát, vì thế, pháp luật tổ tụng hành chính cần bổ sung dấu hiệu “quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” vào định nghĩa, đồng thời ban hành văn bản hướng dẫn áp dụng thống nhất để hỗ trợ Thẩm phán trong việc linh hoạt xác định chức năng vụ quyền hạn của thẩm phán thiết thực và cụ thể hơn, tránh tùy nghi. Ngoài ra, phụ thuộc vào tình hình từng địa phương, vùng miền và có thể cho phép Thẩm phán đánh giá dựa trên bản chất vụ việc, đảm bảo công bằng trong các trường hợp phức tạp, tránh gây khó khăn cho người dân khi xác định quyền khởi kiện. Do đó, thiết nghĩ Hội đồng thẩm phán tối cao nên sớm ban hành Nghị quyết để luật đi vào cuộc sống đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

M6: Về dấu hiệu để xác định người khởi kiện trong tố tụng hành chính, dấu hiệu này cần xem xét hai nội dung đó là chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính và thực hiện quyền khởi của mình bằng hành động cụ thể là nộp hồ sơ khởi kiện ra Tòa án. Về chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính phải là chủ thể (cơ quan, tổ chức, cá nhân) có quyền và lợi ích hợp pháp bị tác động, xâm phạm từ đối tượng khởi kiện. Nếu chủ thể không bị ảnh hưởng quyền lợi gì từ đối tượng khởi kiện thì họ không có quyền khởi kiện vụ án hành chính, họ không thể trở thành người khởi kiện được. Do vậy, theo quy định khoản 8 Điều 3 Luật Tố tụng hành chính thì “*người khởi kiện là cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện vụ án hành chính*” là chưa thể hiện rõ về điều kiện trở thành người khởi kiện của vụ án hành chính. Về thực hiện quyền khởi kiện bằng việc nộp hồ sơ khởi kiện ra Tòa án, vụ án hành chính chỉ phát sinh khi có hồ sơ khởi kiện nộp ra Tòa án. Khi người khởi kiện ký đơn khởi kiện và nộp hồ sơ khởi kiện thì lúc này tư cách chủ thể là người khởi kiện mới chính thức bắt đầu hình thành trong vụ án hành chính. Nếu chủ thể có bị ảnh hưởng quyền lợi từ đối tượng khởi kiện, mà không tiến hành khởi kiện vụ án hành chính, thì tư cách chủ thể người khởi kiện cũng không phát sinh.

Với nội dung “*người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm*” theo quy định của pháp luật hiện nay còn hai vấn đề chưa làm rõ được. Đó là người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm bao gồm những ai? và nội dung của “*bị xâm phạm*” là bao gồm những gì? Người (cơ quan, tổ chức, cá nhân) được xem là bị xâm phạm có thể hiểu là người bị các đối tượng khởi kiện tác động (trực tiếp hoặc gián tiếp), áp dụng đối với họ. Tuy nhiên, Luật Tố tụng hành chính cũng cần mở rộng thêm về người được khởi kiện, đó là, cũng cần xem xét đến việc các cơ quan, tổ chức không bị tác động từ đối tượng khởi kiện, nhưng vì để bảo vệ lợi ích công cộng, các cơ quan này vẫn có thể được tự mình khởi kiện vụ án hành chính.

Về “*người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm*” cần Luật Tố tụng hành chính quy định rõ ràng chứ không nên để Thẩm phán tự xác định. Bởi vì, ngay từ ban

đầu, vào lúc thụ lý vụ án Tòa án đã xác định tư cách chủ thể của người khởi kiện. Khởi kiện là bước đầu tiên làm phát sinh sự việc thụ lý giải quyết vụ án, phải được pháp luật quy định rõ ràng để Tòa án chấp nhận thụ lý hồ sơ khởi kiện của người khởi kiện. Hiện nay Luật TTHC chưa có quy định rõ ràng về nội dung “*người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm*” cho nên còn gây khó khăn cho việc xác định tư cách người khởi kiện. Luật Tổ tụng hành chính nên có quy định rõ ràng về vấn đề này để thuận tiện trong việc hiểu và áp dụng pháp luật khi xác định tư cách người khởi kiện. Các nội dung của “*bị xâm phạm*” có thể tham khảo đến dấu hiệu, điều kiện của quyết định hành chính bị kiện được quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật TTHC. Đó là “*Quyết định hành chính bị kiện là quyết định quy định tại khoản 1 Điều này mà quyết định đó làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân*”. Luật Tổ tụng hành chính có thể quy định về người quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm là “*cơ quan, tổ chức, cá nhân bị các đối tượng khởi kiện tác động, áp dụng, làm phát sinh, thay đổi, hạn chế, chấm dứt quyền, lợi ích hợp pháp hoặc có nội dung làm phát sinh nghĩa vụ, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân*”.

Câu hỏi 2: *Luật TTHC quy định quyền và nghĩa vụ của đương sự (Điều 55) và người khởi kiện (Điều 56) với quyền và nghĩa vụ được quy định chung trong cùng một điều luật, Ông/Bà nhận thấy, phương thức quy định này có khó khăn trong việc phân định giữa quyền với nghĩa vụ hay không?*

M1: Việc quy định về quyền và nghĩa vụ của đương sự nói chung, người khởi kiện nói riêng như Luật TTHC là phù hợp. Bởi lẽ, không phải trong mọi trường hợp, việc xác định quyền hay nghĩa vụ đều có thể tách bạch, nhiều trường hợp vừa là quyền nhưng cũng là nghĩa vụ, ví dụ như: Cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình; Tham gia phiên tòa, phiên họp...

M2: Mỗi đương sự trong tố tụng hành chính (người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi và nghĩa vụ liên quan) có địa vị pháp lý chung với tư cách là đương sự và có nhiều đặc điểm khác nhau, theo đó quyền nghĩa vụ của người khởi kiện ngoài quyền, nghĩa vụ chung (Điều 55), còn có những quyền nghĩa vụ có tính chất đặc thù. Việc quy định tại Điều 55 và Điều 56 là không tách bạch rõ ràng, dễ gây nhầm lẫn, khó khăn cho việc thực hiện cũng như bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện. Vì thế, cần quy định một số quyền nghĩa vụ chung có tính khái quát cao, còn lại quy định tách bạch riêng, quy định cụ thể quyền nghĩa vụ của người khởi kiện để bảo đảm cụ thể, rõ ràng, dễ viện dẫn, áp dụng.

M3: Có bản chất và ý nghĩa thực hiện khác nhau, nhưng quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tố tụng hành chính lại chưa được phân định rõ ràng tại Điều 55

và Điều 56. Quy định này dẫn đến khó khăn trong việc thực thi và bảo đảm thực hiện.

M4: Nội hàm, ý nghĩa của việc thực hiện quyền và nghĩa vụ trong tổ tụng hành chính của các đương sự là hoàn toàn khác nhau. Việc quy định tại Điều 55 và Điều 56 là không tách bạch rõ ràng, dễ gây nhầm lẫn, khó khăn cho việc thực hiện cũng như bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện.

M5: Theo nhận định của tôi nên tách bạch quyền và nghĩa vụ ra không nên để chung, tránh hiểu nhầm và lẫn lộn trong việc áp dụng. Chẳng hạn, các khoản quy định về quyền (ví dụ: quyền được biết, quyền tranh luận, quyền kháng cáo) có bản chất khác biệt rõ rệt so với các khoản quy định về nghĩa vụ (ví dụ: nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, nghĩa vụ chấp hành nội quy Tòa án, nghĩa vụ chịu án phí) cho nên các nhà làm luật nên rõ ràng để giúp cho người đọc, người khởi kiện dễ nhận biết, tránh mang tính hàn lâm. Đây cũng là điểm yếu của kỹ năng lập pháp hiện nay.

M6: Khi tham gia trong vụ án hành chính, các đương sự khác nhau thì sẽ thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác nhau. Hiện nay Luật Tổ tụng hành chính quy định quyền và nghĩa của đương sự (người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan) chung tại Điều 55. Cũng có quy định thêm quyền và nghĩa vụ riêng của từng đương sự (quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện quy định tại Điều 56; quyền và nghĩa vụ của người bị kiện quy định tại Điều 57; quyền và nghĩa vụ của người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan quy định tại Điều 58).

Quyền và nghĩa vụ là hai nội dung hoàn toàn khác nhau. Nội hàm, ý nghĩa của việc thực hiện quyền và nghĩa vụ trong Tổ tụng hành chính của các đương sự là hoàn toàn khác nhau. Luật gom chung quy định tại Điều 55 như vậy là không tách bạch rõ ràng, dễ gây nhầm lẫn giữa việc thực hiện quyền và nghĩa vụ cho các đương sự, đặc biệt là đối với người khởi kiện. Đồng thời, việc quy định chung rồi lại tách riêng quyền và nghĩa vụ riêng của từng đương sự tại các điều luật khác nhau còn dẫn đến sai lầm trong quy định pháp luật. Ví dụ tại khoản 1 Điều 57 Luật TTHC quy định quyền, nghĩa vụ của người bị kiện là *“người bị kiện có các quyền, nghĩa vụ tại Điều 55 của Luật này”*. Thế nhưng, tại khoản 3 Điều 55 Luật TTHC quy định nội dung *“giữ nguyên, thay đổi, bổ sung hoặc rút yêu cầu khởi kiện”* Quyền *“giữ nguyên, thay đổi, bổ sung hoặc rút yêu cầu khởi kiện”* chỉ dành cho người khởi kiện, chứ người bị kiện không thể được pháp luật ghi nhận và cho phép được thực hiện quyền này. Do vậy, để thuận tiện trong việc xác định, áp dụng, sử dụng các quyền và nghĩa vụ của các đương sự, trong Luật TTHC nên có quy định tách bạch rõ ràng về quyền, nghĩa vụ của các đương sự.

Câu hỏi 3: Theo Ông/Bà, các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được Luật TTHC hiện hành quy định đã đầy đủ, cụ thể chưa? Có quyền và nghĩa vụ nào Ông/Bà

nhận thấy cần bổ sung hoặc hướng dẫn cụ thể để bảo đảm việc thực hiện được hiệu quả?

M1: Việc quy định theo phương thức liệt kê nói chung, trong đó có quy định các loại quyền của đương sự, của người khởi kiện không thể đầy đủ. Vì vậy, nhà làm luật thường có điều khoản “mở” để đảm bảo linh hoạt trong việc áp dụng. Luật TTHC cũng không ngoại lệ, tại khoản 26 Điều 55 đã quy định: “Quyền, nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật”. Các quyền đó có thể là “quyền khởi kiện vụ án” được quy định tại Điều 115, quyền tố cáo theo quy định tại Điều 337, 338...

M2: Các quyền và nghĩa vụ hiện hành được pháp luật hiện hành quy định tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, một số quyền quan trọng của người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung cần được pháp luật ghi nhận. Trong đó, đối với nhóm quyền liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh, theo quy định tại Điều 55 của Luật TTHC, đương sự không có quyền nghiên cứu, ghi chép, sao chụp hồ sơ vụ án mà chỉ có quyền được biết, ghi chép và sao chụp tài liệu, chứng cứ do đương sự khác xuất trình hoặc do Tòa án thu thập (Khoản 8 Điều 55). Theo quy định hiện hành, trong những người tham gia tố tụng, chỉ có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự mới có quyền nghiên cứu hồ sơ vụ án (điểm b khoản 6 Điều 61 Luật TTHC). Tuy nhiên hiện nay, không phải bất cứ người khởi kiện nào cũng có khả năng nhờ người khác bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình, đặc biệt là nhờ luật sư. Chỉ khi được tiếp cận đầy đủ hồ sơ vụ án, đương sự nói chung và người khởi kiện nói riêng mới có thể nắm được toàn diện các tình tiết của vụ án, từ đó bảo vệ tốt quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Vì thế, Luật TTHC cần ghi nhận cho đương sự có quyền nghiên cứu, ghi chép, sao chụp hồ sơ vụ án. Ngoài ra, một số các quyền khác cần cân nhắc bổ sung nhằm bảo đảm tính thống nhất và tạo điều kiện thuận lợi cho người khởi kiện trong việc thực hiện như: đề nghị Tòa án giải quyết vụ án hành chính theo thủ tục rút gọn; đề nghị Tòa án tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến.

M3: Mặc dù pháp luật hiện hành đã quy định tương đối đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của đương sự, việc hoàn thiện một số nội dung là cần thiết để bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện như quyền trực tiếp nghiên cứu, ghi chép và sao chụp hồ sơ vụ án (hiện quyền này chỉ thuộc về người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp) hay quyền đề nghị Tòa án áp dụng thủ tục rút gọn hoặc tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến.

M4: Một số quyền quan trọng của người khởi kiện nói riêng và đương sự nói chung cần được pháp luật ghi nhận như: Quyền nghiên cứu, ghi chép, sao chụp hồ sơ vụ án; đề nghị Tòa án xem xét văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan, kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái Hiến pháp, Luật, văn bản quy phạm của cơ quan nhà nước cấp trên; quyền yêu

cầu Tòa án giải thích việc áp dụng pháp luật. Về nghĩa vụ cần hoàn thiện hơn nghĩa vụ chứng minh cần quy định rõ hơn, cần loại trừ nghĩa vụ chứng minh trong một số trường hợp như trường hợp người khởi kiện không thể cung cấp được tài liệu, chứng cứ do người bị kiện đang lưu giữ, quản lý nhưng không cung cấp theo yêu cầu của người khởi kiện và Tòa án.

M5: Hiện nay quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được quy định cơ bản tại Điều 55 (Quyền, nghĩa vụ chung của đương sự) và Điều 54 (Người khởi kiện) cùng các điều khoản khác trong Luật TTHC 2015, tuy nhiên phải có văn bản hướng dẫn cụ thể hơn trong từng giai đoạn tố tụng khởi kiện, chuẩn bị xét xử, xét xử sơ thẩm, phúc thẩm, giám đốc thẩm/tái thẩm và thi hành án. để cho người khởi kiện, người bị kiện hạn chế mất quyền khởi kiện khi đưa ra quyết định không đúng. Một vấn đề nữa hiện nay quyền và nghĩa vụ quy định khá chi tiết, ví dụ như quy định về đơn khởi kiện (Điều 118), thời hiệu khởi kiện (Điều 116), nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, chứng minh (Điều 70) nhưng vẫn chưa lường hết các tình huống phát sinh, đặc biệt trong việc bảo vệ hiệu quả quyền của người khởi kiện. Chẳng hạn như quyền tiếp cận hồ sơ vụ án đầy đủ, quyền áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời...

M6: Hiện nay, các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được chưa Luật TTHC hiện hành quy định đầy đủ. Để có thể bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong vụ án hành chính, Luật TTHC cần quy định bổ sung thêm các quyền cho người khởi kiện như sau: Quyền được nghiên cứu hồ sơ vụ án; quyền được Tòa án giải thích để biết được các quyền của mình ngay từ khi thụ lý vụ án hành chính; quyền được tự mình yêu cầu, cơ quan, tổ chức khác trong việc thực hiện các biện pháp thu thập chứng cứ (không thông qua Tòa án) như: xem xét thẩm định tại chỗ, yêu cầu đo đạc, định giá, giám định.

Câu hỏi 4: *Nhiều quốc gia trên thế giới quy định quyền khởi kiện vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích công, bảo vệ cho nhóm dễ bị tổn thương, theo Ông/Bà, pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam có nên ghi nhận về vấn đề này hay không? Nếu ghi nhận, theo Ông/Bà, pháp luật cần quy định ai là người khởi kiện là hợp lý?*

M1: Việc quy định về khởi kiện vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích công cộng, bảo vệ cho nhóm dễ bị tổn thương là rất cần thiết, mặc dù khoản 3 Điều 25 Luật TTHC có quy định về cơ chế khởi kiện vì lợi ích cho “người khác” nhưng chưa đầy đủ và chỉ đặt ra trong phạm vi khởi kiện để bảo vệ lợi ích cho nhóm chủ thể nhất định là “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” nhưng lại thiếu chế tài trong trường hợp Ủy ban nhân dân không cử người khởi kiện hoặc trường hợp khác. Do đó, việc quy định quyền khởi kiện vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích công cộng, bảo vệ cho nhóm dễ bị tổn thương cần được triển khai sớm, chủ thể có đủ chức năng, nhiệm

vụ và điều kiện thực hiện là Viện kiểm sát nhân dân - chủ thể đại diện cho lợi ích công thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính là phù hợp cả về mặt lý luận và thực tiễn.

M2: Luật TTHC cần quy định quyền khởi kiện vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích công và nhóm dễ bị tổn thương. Trong điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của Việt Nam cũng như chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, quy định Viện kiểm sát nhân dân là người khởi kiện VAHC là hợp lý. Ngoài ra, đối với nhóm dễ bị tổn thương, pháp luật quy định các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp có quyền khởi kiện để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho hội viên của mình khi quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị xâm phạm từ các khiếu kiện hành chính.

Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 quy định: “... Đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần, nếu không có ai khởi kiện, thì Viện kiểm sát có quyền khởi tố vụ án hành chính và có trách nhiệm cung cấp chứng cứ”. Nguyên tắc đặc thù về tổ chức và hoạt động của Viện kiểm sát nhân dân là “Viện kiểm sát nhân dân do Viện trưởng lãnh đạo. Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp dưới chịu sự lãnh đạo của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân cấp trên. Viện trưởng các Viện kiểm sát cấp dưới chịu sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao” (khoản 1 Điều 7 Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân). Nguyên tắc tổ chức, hoạt động này tạo cơ chế độc lập, theo hệ thống ngành dọc, chỉ tuân theo pháp luật, không chịu sự tác động từ bên ngoài, nhất là cơ quan hành chính, chính quyền địa phương. Từ đó, Viện kiểm sát nhân dân có thể giám sát từ bên ngoài đối với hoạt động của các cơ quan hành chính mang tính khách quan, không chông chéo, không làm thay cơ quan hành chính như thanh tra nhà nước, thanh tra chuyên ngành, cơ quan tài nguyên môi trường... trong việc bảo vệ lợi ích Nhà nước, lợi ích công cộng.

M3: Hiện nay vấn đề bảo vệ lợi ích công và bảo vệ nhóm dễ bị tổn thương là chủ trương được Đảng và Nhà nước quan tâm, tăng cường. Trong tổ tụng hành chính, vấn đề này chưa được pháp luật quy định. Tuy nhiên, pháp luật tố tụng hành chính hiện hành vẫn còn một khoảng trống pháp lý khi chưa có cơ chế khởi kiện hữu hiệu để bảo vệ các lợi ích này trước những quyết định, hành vi hành chính trái pháp luật. Xét đến bối cảnh chính trị, kinh tế - xã hội và cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước tại Việt Nam, việc quy định Viện kiểm sát nhân dân là chủ thể khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công hoặc quyền lợi cho nhóm dễ bị tổn thương (trong trường hợp không có cá nhân nào đứng ra khởi kiện) là một giải pháp hợp lý và khả thi. Ngoài ra, đối với các nhóm dễ bị tổn thương, cần quy định rõ quyền khởi kiện của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội – nghề nghiệp. Các tổ chức này sẽ có tư cách pháp lý để khởi kiện, đại diện bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho thành viên của mình khi bị xâm phạm.

M4: Bảo vệ lợi ích công, quyền và lợi ích nhóm dễ bị tổn thương trong tổ tụng hành chính yêu cầu cần thiết nhưng hiện nay chưa được Luật TTHC quy định (bảo vệ lợi ích công) và cụ thể, đầy đủ (bảo vệ nhóm dễ bị tổn thương). Nhằm bảo vệ lợi ích công và nhóm dễ bị tổn thương có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các quyết định hành chính, hành vi hành chính, pháp luật tổ tụng hành chính cần ghi nhận quyền khởi kiện vụ án hành chính trong các trường hợp này. Trong điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của Việt Nam cũng như chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, nên quy định Viện kiểm sát nhân dân là người khởi kiện vụ án hành chính nhằm bảo vệ lợi ích công, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương mà không có người khởi kiện là hợp lý, việc này cũng đang được triển khai thí điểm thực hiện trong tổ tụng dân sự.

M5: Hiện nay Nghị quyết số 205/2025/QH15 ngày 24/6/2025 của Quốc hội về việc thí điểm Viện kiểm sát nhân dân thực hiện quyền khởi kiện vụ án dân sự nhằm bảo vệ lợi ích công, bảo vệ cho nhóm dễ bị tổn thương, đã được triển khai trên 6 địa phương. Điều đó cho thấy sự cần thiết của việc ghi nhận quyền khởi kiện bảo vệ lợi ích công cộng và nhóm dễ bị tổn thương. Theo ý kiến của tôi, pháp luật tổ tụng hành chính Việt Nam nên ghi nhận quyền khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công và nhóm dễ bị tổn thương vì nhiều quyết định, hành vi hành chính có ảnh hưởng rộng lớn, tác động đến môi trường, di sản văn hóa, quy hoạch đô thị, an toàn thực phẩm... mà không phải lúc nào cá nhân cụ thể cũng có thể đứng ra khởi kiện vì lợi ích riêng (do không có “lợi ích hợp pháp bị xâm phạm trực tiếp”). Đối với việc bảo vệ nhóm dễ bị tổn thương (như người khuyết tật, dân tộc thiểu số, người nghèo, trẻ em...) thường thiếu năng lực, điều kiện và nguồn lực để tự bảo vệ quyền lợi hợp pháp. Việc cho phép một chủ thể khác (tổ chức xã hội, cơ quan Nhà nước) khởi kiện sẽ là cơ chế hữu hiệu để bảo vệ họ. Việc quy định như vậy phù hợp với xu thế chung của, nhiều quốc gia đã áp dụng mô hình này như khởi kiện vì lợi ích công hoặc cho phép các tổ chức phi chính phủ (NGOs) về môi trường, nhân quyền đứng ra khởi kiện trong đó Viện kiểm sát sẽ đóng vai trò chủ đạo trong việc bảo vệ lợi ích công cộng và nhóm dễ bị tổn thương, thông qua hoạt động kiểm sát và nguồn tin của người đại diện hợp pháp và nhân dân gửi đến.

M6: Pháp luật tổ tụng hành chính nên mở rộng thêm đối tượng khởi kiện và chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính. Đối với những quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan công quyền, mà có nội dung xâm phạm đến lợi ích công cộng, thì vẫn được khởi kiện ra Tòa án.

Để xác định cơ quan, tổ chức nào được khởi kiện vụ án hành chính để bảo vệ lợi ích công cộng, thì phải xem xét đến khả năng tham gia tổ tụng, am hiểu pháp luật, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức đó. Hiện nay, nếu xét về các điều kiện

trên, thì cơ quan Viện kiểm sát nhân dân là phù hợp và đóng vai trò hiệu quả nhất trong việc khởi kiện vụ án hành chính để bảo vệ lợi ích công cộng.

B. Đánh giá về thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam và giải pháp hoàn thiện

Câu 1: Ông/Bà nhận thấy, trong thực tiễn tham gia tố tụng, các quyền nào của người khởi kiện khó được bảo đảm và người khởi kiện thường vi phạm các nghĩa vụ nào trong tố tụng hành chính?

M1: Về cơ bản, các quyền của người khởi kiện đều được đảm bảo thực hiện. Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết vụ án hành chính cho thấy, quyền “yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cho sao chép hoặc cung cấp những tài liệu có liên quan đến việc giải quyết vụ án mà cơ quan, tổ chức, cá nhân đó đang lưu giữ, quản lý” thường có những khó khăn nhất định, trong nhiều trường hợp đương sự phải thực hiện quyền yêu cầu Tòa án hỗ trợ đương sự thu thập các loại tài liệu chứng cứ này. Điều này xuất phát từ tính đặc thù của quan hệ tranh chấp, các tài liệu liên quan thường do các cơ quan nhà nước nắm giữ.

M2: Trong thực tiễn tham gia tố tụng, các quyền mà người khởi kiện khó được bảo đảm là quyền cung cấp tài liệu, chứng cứ để chứng minh cho yêu cầu của người khởi kiện. Nguyên nhân chủ yếu do người bị kiện không tham gia tố tụng không tham gia phiên họp tiếp cận, công khai, kiểm tra chứng cứ, không tham gia phiên tòa, không cung cấp tài liệu chứng cứ, hoặc cung cấp không đầy đủ, không có văn bản trả lời đối với yêu cầu của người khởi kiện (Tuy nhiên cũng có một số trường hợp người khởi kiện khởi kiện tràn lan, cố tình khởi kiện mặc dù đã biết rõ kiện không có căn cứ hoặc bị kích động khởi kiện). Ngoài ra, người khởi kiện còn gặp khó khăn trong việc biết, ghi chép, sao chụp tài liệu, chứng cứ. Lý do là người khởi kiện không có quyền được nghiên cứu hồ sơ vụ án, cho nên, không biết trong hồ sơ vụ án có đầy đủ những tài liệu, chứng cứ gì. Từ đó, trong đơn xin sao chụp tài liệu, chứng cứ, người khởi kiện không ghi ra hết được những tài liệu, chứng cứ cần sao chụp.

M3: Trong quá trình tham gia tố tụng, người khởi kiện thường gặp trở ngại lớn trong việc thu thập và cung cấp chứng cứ. Cụ thể, họ khó thực hiện được quyền yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân đang quản lý tài liệu phải cung cấp cho mình. Thêm vào đó, do không có quyền nghiên cứu toàn bộ hồ sơ vụ án, người khởi kiện không nắm được đầy đủ các tài liệu hiện có. Điều này trực tiếp cản trở quyền ghi chép, sao chụp, vì họ không thể nêu cụ thể những tài liệu trong hồ sơ vụ án. Ngoài ra, phía người khởi kiện thường vi phạm hai nghĩa vụ chính. Một là, không cung cấp đủ tài liệu, chứng cứ để chứng minh cho yêu cầu của mình, đây là hệ quả trực tiếp từ những khó khăn trong việc tiếp cận chứng cứ nêu trên. Hai là, không thông báo hoặc gửi bản sao tài liệu cho người bị kiện khi nộp cho Tòa án, vi phạm này chủ yếu xuất phát từ việc người khởi kiện không biết mình có nghĩa vụ đó.

M4: Trong thực tiễn tham gia tố tụng, người khởi kiện thường gặp khó khăn trong việc thực hiện quyền cung cấp tài liệu, chứng cứ để chứng minh cho yêu cầu của người khởi kiện và quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp cho người khởi kiện. Ngoài ra, nhiều trường hợp người khởi kiện không cung cấp đủ tài liệu, chứng cứ để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình; khi giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án thì không thông báo hoặc gửi tài liệu chứng cứ cho phía người bị kiện biết.

M5: Luật TTHC đã quy định các quyền của người khởi kiện (đương sự) một cách tương đối đầy đủ tại Điều 55, nhưng trong thực tiễn, do tính chất đặc thù của quan hệ hành chính (tranh chấp giữa công dân/tổ chức với cơ quan nhà nước), một số quyền sau đây thường khó được đảm bảo. Chẳng hạn như quyền tiếp cận, công khai chứng cứ theo Điều 55, 96 thực tiễn áp dụng pháp luật người khởi kiện thường gặp khó khăn khi tiếp cận toàn bộ hồ sơ giải quyết vụ án do Tòa án quản lý, đặc biệt là các tài liệu do người bị kiện (cơ quan nhà nước) cung cấp hoặc tài liệu chứng minh tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện. Có những tài liệu người bị kiện thường viện dẫn lý do “bí mật công tác” liên quan đến nhiều cơ quan nên từ chối cho người khởi kiện, làm giảm khả năng thu thập chứng cứ để bảo vệ luận điểm của người khởi kiện tại phiên tòa nhất là việc tranh tụng. Một vấn đề nữa là việc thực hiện quyền đề nghị Tòa án xác minh, thu thập chứng cứ (Điều 55). Trong thực tiễn Luật TTHC quy định Tòa án có trách nhiệm hỗ trợ thu thập chứng cứ khi đương sự không thể tự thực hiện, nhưng thực tế, người khởi kiện (vốn ở vị thế yếu hơn) thường không thể tự mình thu thập được các tài liệu quan trọng đang do cơ quan nhà nước (người bị kiện hoặc cơ quan liên quan) nắm giữ bởi vì Tòa án đôi khi còn có tâm lý “ngại” hoặc “hạn chế” tiến hành hoạt động xác minh, thu thập chứng cứ, vì cho rằng đó là nghĩa vụ chính của đương sự, dẫn đến việc người khởi kiện phải tự xoay sở trong khi các chứng cứ lại nằm trong tay người bị kiện. Hơn nữa việc đề nghị các cơ quan nhà nước cung cấp tài liệu thường gặp chậm trễ hoặc bị từ chối với lý do không hợp lý, làm kéo dài thời gian giải quyết vụ án và ảnh hưởng đến quyền lợi của người khởi kiện. Ngoài ra, quyền yêu cầu áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời (Điều 55), hiện nay, Tòa án thường rất thận trọng khi áp dụng do lo ngại về trách nhiệm bồi thường nếu áp dụng sai, hoặc lo ngại ảnh hưởng đến hoạt động quản lý nhà nước của người bị kiện dẫn đến khó khăn cho người khởi kiện khi đưa ra yêu cầu.

M6: Trong thực tiễn tham gia tố tụng, người khởi kiện khó được bảo đảm quyền cung cấp tài liệu, chứng cứ để chứng minh cho yêu cầu của người khởi kiện. Lý do là phần lớn chứng cứ chứng minh tính hợp pháp của quyết định hành chính là do phía người bị kiện nắm giữ, phía người khởi kiện không có đủ chứng cứ để cung cấp, giao nộp cho Tòa án. Ngoài ra, người khởi kiện còn gặp khó khăn trong việc thu thập được

chứng cứ bằng cách yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp cho người khởi kiện. Lý do vì quyết định hành chính bị kiện là do cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành. Cho nên các chứng cứ liên quan đến việc ban hành ra quyết định hành chính trước hết và đầu tiên sẽ do các cơ quan hành chính nhà nước nắm giữ. Vì quyền lợi của phía người khởi kiện và bị kiện đối lập nhau trong vụ án, do vậy, phía cơ quan hành chính nhà nước không chịu cung cấp chứng cứ đúng, đủ theo yêu cầu của phía người khởi kiện. bên cạnh đó, người khởi kiện còn gặp khó khăn trong việc đề nghị Tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ. Lý do là để được Tòa án hỗ trợ thu thập chứng cứ, thì trước hết người khởi kiện phải đáp ứng “điều kiện cần”. Tức là người khởi kiện phải tự mình đã tiến hành thu thập chứng cứ, chừng nào đã thực hiện nhưng không thu thập không được, thì mới được làm đơn đề nghị Tòa án xem xét hỗ trợ thu thập chứng cứ. Vì bản thân người khởi kiện khó nhận diện, nhận biết một cách đầy đủ và chính xác các chứng cứ có nội dung chứng minh tính hợp pháp của quyết định hành chính bị kiện, và không biết chứng cứ cần có hiện do cơ quan nào lưu giữ, cần thu thập bằng biện pháp này là phù hợp. Cho nên, người khởi kiện không thể tự mình thu thập chứng cứ bằng cách yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ cho phía người khởi kiện. Vì không đáp ứng “điều kiện cần”, cho nên người khởi kiện cũng không thực hiện được “quyền trợ giúp” là nhờ Tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ. Không những thế, một trong những khó khăn của người khởi kiện là trong việc biết, ghi chép, sao chụp tài liệu, chứng cứ. Lý do là người khởi kiện không có quyền được nghiên cứu hồ sơ vụ án, cho nên, không biết trong hồ sơ vụ án có đầy đủ những tài liệu, chứng cứ gì. Từ đó, trong đơn xin sao chụp tài liệu, chứng cứ, người khởi kiện không ghi ra hết được những tài liệu, chứng cứ cần sao chụp.

Trong thực tiễn tham gia tố tụng, các nghĩa vụ mà người khởi kiện thường vi phạm là: Không cung cấp đủ tài liệu, chứng cứ để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho mình; khi giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án thì không có thông báo hoặc gửi tài liệu chứng cứ cho phía người bị kiện biết (lý do là không biết người khởi kiện có nghĩa vụ này).

Câu 2: *Với tính chất phức tạp của vụ án hành chính và người bị kiện luôn là cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước, việc có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp có ý nghĩa quan trọng đối với người khởi kiện trong tố tụng hành chính. Theo Ông/Bà pháp luật có nên quy định trong một số hợp người khởi kiện được có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp (như trong trường hợp thuộc nhóm dễ bị tổn thương) hay không?*

M1: Quan hệ pháp luật hành chính khác với quan hệ pháp luật hình sự nên thủ tục tố tụng hành chính khác cũng mang những khác biệt. Vì vậy, trong tố tụng hành chính, một trong những nguyên tắc “lỗi” là nguyên tắc “Quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện”. Hơn nữa, việc bảo đảm các quyền của các chủ thể “đặc biệt” có thể được thực hiện bằng nhiều cơ chế khác chứ không nhất thiết phải theo cơ chế “chỉ định người bảo vệ”.

M2: Trong vụ án hành chính, giữa người khởi kiện và người bị kiện có sự chênh lệch rất lớn về địa vị hành chính (người bị quản lý hành chính và người quản lý hành chính) khả năng am hiểu pháp luật, trình độ chuyên môn về quản lý hành chính nhà nước, khả năng lưu giữ chứng cứ, khả năng tranh tụng tại tòa... Do vậy, pháp luật cần thiết phải có quy định trong một số hợp người khởi kiện được có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp (Tòa án sẽ chỉ định người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện), trong đó, ưu tiên nhóm dễ bị tổn thương.

M3: Thực tiễn giải quyết vụ án hành chính cho thấy, người bị kiện (cơ quan công quyền) thường có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp là chính công chức trong cơ quan, đơn vị mình. Họ là người có lợi thế vượt trội về kiến thức pháp luật, chuyên môn hành chính, khả năng quản lý chứng cứ và nguồn lực tranh tụng. Sự chênh lệch này khiến việc tự bảo vệ quyền lợi của người khởi kiện trở nên vô cùng khó khăn. Để bảo đảm sự công bằng, pháp luật cần thiết phải quy định cơ chế hỗ trợ pháp lý, đảm bảo người khởi kiện trong một số trường hợp nhất định phải có người bảo vệ quyền lợi như các đối tượng yếu thế và dễ bị tổn thương trong xã hội (người nghèo, người dân tộc thiểu số, người khuyết tật...), những người vốn chịu nhiều thiệt thòi nhất do rào cản về kiến thức và tài chính.

M4: Trong vụ án hành chính, giữa người khởi kiện và người bị kiện có sự chênh lệch rất lớn về khả năng am hiểu pháp luật, trình độ chuyên môn về quản lý nhà nước, khả năng lưu giữ chứng cứ, khả năng tranh tụng tại tòa... Cho nên trong vụ án hành chính, nếu người khởi kiện không có được sự trợ giúp, hỗ trợ từ những người am hiểu pháp luật (Luật sư) thì rất khó để có thể bảo vệ được quyền lợi của mình trong vụ án. Do vậy, pháp luật cần thiết phải có quy định trong một số hợp người khởi kiện được có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Trong đó, ưu tiên nhóm dễ bị tổn thương thường ở vị thế yếu, thiếu hiểu biết pháp luật, và không có khả năng chi trả chi phí thuê luật sư.

M5: Theo ý kiến của tôi, pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam nên nghiên cứu và quy định việc chỉ định hoặc hỗ trợ người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp trong một số trường hợp, đặc biệt là đối với người khởi kiện thuộc nhóm dễ bị tổn thương, để đảm bảo nguyên tắc công bằng, bình đẳng trong tố tụng vì một số lý do sau:

+ Đảm bảo công bằng và bình đẳng thực chất vì trong TTHC, người bị kiện luôn là cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền, có đầy đủ nguồn lực, kiến thức pháp

luật và tài liệu. Vì thế, việc có người bảo vệ quyền sẽ giúp nâng cao năng lực tranh tụng của bên yếu thế, để giúp họ thực hiện các quyền và nghĩa vụ tố tụng một cách hiệu quả.

+ Đảm bảo hiệu quả giải quyết vụ án, tập trung vào những vấn đề trọng tâm giúp hồ sơ khởi kiện được chuẩn bị kỹ lưỡng hơn, các lập luận và chứng cứ được trình bày rõ ràng, đúng trọng tâm pháp lý, từ đó rút ngắn thời gian giải quyết và giúp Tòa án đưa ra phán quyết chính xác hơn.

M6: Trong vụ án hành chính, người khởi kiện rất khó có thể thực hiện được sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong TTHC với phía người bị kiện. Vì giữa người khởi kiện và người bị kiện có sự chênh lệch rất lớn về khả năng am hiểu pháp luật, trình độ chuyên môn về quản lý hành chính nhà nước, khả năng lưu giữ chứng cứ, khả năng tranh tụng tại tòa... Cho nên trong vụ án hành chính, nếu người khởi kiện nếu không có được sự trợ giúp, hỗ trợ từ những người am hiểu pháp luật (Luật sư) thì rất khó để có thể bảo vệ được quyền lợi của mình trong vụ án.

Hiện nay, nhà nước đang nghiên cứu triển khai áp dụng chế định Luật sư công, nếu có Luật sư công bảo vệ cho phía người bị kiện trong các vụ án hành chính, thì càng bất lợi thêm cho người khởi kiện thực hiện chứng minh và tranh tụng trong vụ án hành chính. Do vậy, pháp luật cần thiết phải có quy định trong một số hợp người khởi kiện được có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp.

Câu 3: *Theo quy định hiện hành, trong vụ án hành chính, Tòa án chỉ có trách nhiệm hướng dẫn cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan thu thập, giao nộp tài liệu, chứng cứ và hỗ trợ thu thập tài liệu, chứng cứ. Theo Ông/Bà, cần có những giải pháp hữu hiệu nào để người khởi kiện có thể thu thập tài liệu, chứng cứ trong vụ án hành chính được thuận lợi?*

M1: Pháp luật có quy định về trách nhiệm của Tòa án trong việc hỗ trợ người khởi kiện thu thập tài liệu, chứng cứ. Theo đó, Tòa án hỗ trợ thu thập tài liệu, chứng cứ bằng việc yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân cung cấp tài liệu, chứng cứ trong vụ án hành chính trong trường hợp người khởi kiện đã thực hiện các biện pháp cần thiết nhưng không thu thập được tài liệu, chứng cứ và đề nghị Tòa án hỗ trợ. Đồng thời, pháp luật tố tụng hành chính cần tiếp tục hoàn thiện quy định về cơ chế đảm bảo các quyền của người khởi kiện, trong đó có quyền thu thập tài liệu, chứng cứ như bổ sung các chế tài trong trường hợp người đang lưu giữ tài liệu, chứng cứ không thực hiện trách nhiệm cung cấp theo yêu cầu của đương sự...

M2: Luật TTHC cần quy định cụ thể việc cung cấp tài liệu tài liệu, chứng cứ chứng minh tính hợp pháp của đối tượng bị khởi kiện là nghĩa vụ của người bị kiện. Trong trường hợp người khởi kiện không giao nộp được tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án vì lý do người bị kiện lưu giữ, quản lý nhưng người bị kiện không cung cấp theo yêu cầu, khi Tòa án yêu cầu mà người bị kiện không cung cấp tài liệu, chứng cứ

thì các lập luận do người khởi kiện nêu ra sẽ được Tòa công nhận mà không cần bổ sung các chứng cứ liên quan do người bị kiện nắm giữ. (Tương tự quy định tại điểm b khoản 1 Điều 91 Bộ luật Tố tụng Dân sự về nghĩa vụ chứng minh của đương sự là người lao động trong vụ án lao động: “Đương sự là người lao động trong vụ án lao động mà không cung cấp, giao nộp được cho Tòa án tài liệu, chứng cứ vì lý do tài liệu, chứng cứ đó đang do người sử dụng lao động quản lý, lưu giữ thì người sử dụng lao động có trách nhiệm cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ đó cho Tòa án. Người lao động khởi kiện vụ án đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động thuộc trường hợp người sử dụng lao động không được thực hiện quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động hoặc trường hợp không được xử lý kỷ luật lao động đối với người lao động theo quy định của pháp luật về lao động thì nghĩa vụ chứng minh thuộc về người sử dụng lao động”).

M3: Để hoàn thiện cơ chế chứng minh và bảo vệ tốt hơn quyền lợi của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, cần nâng cao vai trò hướng dẫn của Tòa án về các loại chứng cứ cần thiết để chứng minh cho yêu cầu khởi kiện của họ là có căn cứ và hợp pháp, làm rõ một số các quy định pháp luật để tạo cơ sở pháp lý minh bạch để Tòa án quyết định hỗ trợ đương sự thu thập chứng cứ khi cần thiết.

M4: Để hỗ trợ tốt người khởi kiện trong việc thu thập, cung cấp tài liệu, chứng cứ, bên cạnh hoàn thiện các quy định pháp luật (giải thích về những chứng cứ cần có để chứng minh cho yêu cầu khởi kiện là có căn cứ và hợp pháp..., cần đẩy mạnh xây dựng hồ sơ vụ án hành chính điện tử. Điều này giúp người khởi kiện và người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp có thể truy cập hồ sơ vụ án trực tuyến (đối với các tài liệu đã công khai) một cách nhanh chóng, minh bạch.

M5: Giải pháp quan trọng nhất là phải tạo điều kiện cho quyền tiếp cận thông tin của Người Khởi kiện một cách nhanh chóng hiệu quả, theo đó, cần ban hành kịp thời các quy định chi tiết về quyền tiếp cận hồ sơ: Ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết về thời điểm, phạm vi và phương thức người khởi kiện được tiếp cận và sao chụp toàn bộ tài liệu có trong hồ sơ vụ án do Tòa án thu thập, trừ các tài liệu thuộc bí mật nhà nước. Việc này phải được Tòa án tạo điều kiện thực hiện một cách kịp thời, không bị kéo dài. Đây cũng là vấn đề tồn tại lâu nay mà chưa được giải quyết. Ngoài ra, cần ban hành một quy trình và cơ chế yêu cầu công khai thông tin hành chính: Thiết lập cơ chế liên thông giữa Luật TTHC và Luật Tiếp cận thông tin. Người khởi kiện có quyền yêu cầu người bị kiện cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến vụ án theo quy định của Luật Tiếp cận thông tin, và Tòa án phải coi việc từ chối cung cấp thông tin không có căn cứ là một căn cứ để xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện. Ngoài ra, cần nâng cao công tác chuyển đổi số đối với ngành Tòa án.

M6: Những giải pháp cần thực hiện để người khởi kiện có thể thu thập tài liệu, chứng cứ trong vụ án hành chính là: Được Tòa án giải thích cho biết những chứng cứ

cần có đề chứng minh cho yêu cầu khởi kiện. Biết được quyền và nghĩa vụ phải chủ động thu thập chứng cứ chứng minh, biết được có quyền được nhờ Tòa án hỗ trợ thu thập chứng cứ; được có Luật sư bảo vệ trong vụ án hành chính, để Luật sư hỗ trợ trong việc thu thập chứng cứ; được có quyền chủ động, tự mình yêu cầu, cơ quan, tổ chức khác trong việc thực hiện các biện pháp thu thập chứng cứ (không thông qua Tòa án) như: xem xét thẩm định tại chỗ, yêu cầu đo đạc, định giá, giám định. Ngoài ra, Tòa án cần mạnh dạn, quyết liệt trong việc áp dụng các chế tài đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi cản trở hoạt động tố tụng của Tòa án (không chịu giao nộp chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án).

Câu 4: *Để góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và nâng cao hiệu quả giải quyết vụ án hành chính, theo Ông/Bà cần có giải pháp gì để nâng cao trách nhiệm của người bị kiện trong việc thực hiện nghĩa vụ cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ và có mặt khi được Tòa án triệu tập hợp lệ?*

M1: Để góp phần bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và nâng cao hiệu quả giải quyết vụ án hành chính, cần tăng cường công tác quản lý trong nội bộ hệ thống cơ quan hành chính với những quy định về trách nhiệm tham gia tố tụng hành chính và thực hiện quyền, nghĩa vụ theo luật định; cần ấn định tỉ lệ người bị kiện phải trực tiếp tham gia tố tụng hành chính/tổng số vụ án hành chính liên quan đến nhiệm vụ của mình. Ngoài ra, cần bổ sung các chế tài phù hợp trong trường hợp không thực hiện, thực hiện không đầy đủ của người bị kiện và tăng cường mối quan hệ phối hợp, cũng như hoạt động kiểm tra, giám sát theo luật định...

M2: Để nâng cao trách nhiệm của người bị kiện trong việc cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ, tham gia tố tụng, Luật TTHC cần có quy định trách nhiệm chứng minh tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện thuộc về phía người bị kiện. Mặc dù hiện nay, theo quy định tại khoản 3 Điều 318 của Luật TTHC, hành vi từ chối cung cấp tài liệu mà không có lý do chính đáng, thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà có thể bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chỉ quy định cụ thể về hình thức xử phạt vi phạm hành chính tại điểm a khoản 1 Điều 18 Pháp lệnh Xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi cản trở hoạt động tố tụng năm 2022 là phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 100.000 đồng đến 1.000.000 đồng (Không thực hiện yêu cầu của Tòa án, Viện kiểm sát về việc cung cấp tài liệu, chứng cứ mà người đó đang quản lý, lưu giữ). Đối với biện pháp xử lý kỷ luật về hành vi này hiện nay chưa được quy định cụ thể tại Nghị định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức (Nghị định số 172/2025/NĐ-CP ngày 30 tháng 6 năm 2025 của Chính phủ). Vì thế, pháp luật xử lý cán bộ, công chức cần bổ sung hành vi từ chối cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án, Viện kiểm sát mà không có lý do chính đáng là một trong những hành vi bị xử lý kỷ luật.

M3: Để nâng cao hiệu quả và tính nghiêm minh trong tổ tụng hành chính, cần thiết lập một cơ chế chế tài chuyên biệt và đủ sức răn đe, chẳng hạn như áp dụng các hình thức xử lý kỷ luật công vụ, đối với hành vi của cơ quan, tổ chức, cá nhân nào không cung cấp đầy đủ, đúng hạn tài liệu, chứng cứ mà họ đang quản lý theo yêu cầu hợp pháp của Tòa án. Ngoài ra, để tăng tính khả thi và bảo đảm sự tham gia hiệu quả của người bị kiện, pháp luật cần mở rộng phạm vi người được ủy quyền đại diện. Theo đó, ngoài cấp phó, người đứng đầu cơ quan, tổ chức bị kiện nên được phép ủy quyền cho thủ trưởng đơn vị chuyên môn hoặc công chức có đủ thẩm quyền và am hiểu sâu sắc về nội dung vụ việc đang bị khởi kiện.

M4: Để bảo đảm hiệu quả giải quyết vụ án hành chính, bảo đảm các quyền của người khởi kiện, cần quy định cụ thể trách nhiệm chứng minh tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện thuộc về phía người bị kiện và cụ thể hóa các chế tài xử lý hành vi không cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án. Ngoài ra, cần chú trọng tổ chức các phiên tòa, phiên họp trực tuyến xét xử vụ án hành chính khi có đủ điều kiện theo quy định để bảo đảm sự có mặt của người bị kiện tại các phiên tòa, phiên họp trong tổ tụng hành chính.

M5: Để nâng cao trách nhiệm cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ, cần có những quy định rõ ràng trong văn bản hướng dẫn rằng việc người bị kiện không cung cấp đầy đủ, kịp thời tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án (mà không có lý do chính đáng) có thể được coi là một tình tiết bất lợi cho họ, làm tăng khả năng Tòa án chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện đối với phần yêu cầu mà họ có nghĩa vụ chứng minh. Có thể xem xét áp dụng chế tài buộc bồi thường thiệt hại tố tụng: Xem xét áp dụng chế tài yêu cầu người bị kiện (cơ quan quản lý) phải chịu chi phí tố tụng (bao gồm chi phí luật sư, chi phí thu thập chứng cứ) phát sinh do hành vi trì hoãn, không cung cấp chứng cứ hoặc cung cấp không đầy đủ, gây kéo dài vụ án. Ngoài ra, cần ban hành quy chế phối hợp Liên ngành: Thiết lập cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa Tòa án và Viện kiểm sát, trong đó, khi Tòa án ra quyết định buộc cung cấp mà người bị kiện không chấp hành, Tòa án có thể đề nghị Viện kiểm sát thực hiện quyền kháng nghị hoặc kiến nghị cấp trên trực tiếp của cơ quan bị kiện xử lý trách nhiệm hành chính/kỷ luật đối với người đứng đầu cơ quan không hợp tác.

M6: Trong vụ án hành chính, để góp phần cho việc giải quyết vụ án hành chính của Tòa án được nhanh chóng, chính xác, đúng đắn thì người bị kiện phải có trách nhiệm cao trong việc thực hiện nghĩa vụ cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ. Để người bị kiện có thể thực hiện trách nhiệm của mình phải có luật quy định rõ ràng, căn cứ vào quy định pháp luật mà tuân thủ thực hiện, chứ không phải mong chờ vào ý thức, tự giác của phía người bị kiện. Luật TTHC cần có quy định trách nhiệm chứng minh tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện thuộc về phía người bị kiện, thì mới có thể thực hiện được

trách nhiệm nghĩa vụ cung cấp, giao nộp tài liệu, chứng cứ của phía người bị kiện. Khi người bị kiện có trách nhiệm chứng minh, để chứng minh được thì bắt buộc phải có chứng cứ, cho nên phía người bị kiện sẽ “tự nguyện” giao nộp, cung cấp những chứng cứ mà mình đang lưu giữ, quản lý cho Tòa án. Lúc này Tòa án và phía người khởi kiện sẽ thuận tiện có đầy đủ chứng cứ để đánh giá tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện, không cần thiết phải chờ đợi, phụ thuộc, yêu cầu người bị kiện giao nộp chứng cứ nữa.

Về vấn đề người bị kiện không có mặt khi được Tòa án triệu tập hợp lệ, theo tôi không cần thiết phải có quy định bắt buộc người bị kiện phải có mặt trong vụ án hành chính cũng có thể giải quyết được hiệu quả vụ án hành chính. Bởi lý do sau: vấn đề cốt lõi mà Tòa án và các đương sự khác muốn phía người bị kiện có mặt tham gia tố tụng là để có thể lấy được lời khai của phía người bị kiện, để thu thập được chứng cứ, làm rõ thêm những vấn đề liên quan trong vụ án. Tuy nhiên, những vấn đề liên quan trong vụ án đâu phải chỉ có duy nhất một mình phía người bị kiện mới biết, mới trình bày được. Những người làm công tác chuyên môn, tư vấn, tham mưu cho người có thẩm quyền ban hành ra quyết định hành chính, hồ sơ, thủ tục giấy tờ, căn cứ pháp lý,... họ nắm rất vững và đầy đủ những nội dung liên quan trong vụ án. Họ cũng có thể trình bày những tình tiết, sự kiện trong vụ án, thậm chí trình bày còn rõ ràng, cung cấp thông tin, chứng cứ còn chính xác hơn cả chính người bị kiện. Tuy nhiên, vì những người này không phải là cấp phó nên họ không được nhận ủy quyền tham gia tố tụng trong vụ án hành chính. Họ tham gia với tư cách là người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của phía người bị kiện. Do vậy, không nên quy định hạn chế người nhận ủy quyền của người bị kiện chỉ là cấp phó. Để người nhận ủy quyền tham gia tố tụng trong vụ án hành chính cho phía người bị kiện là những người làm công tác chuyên môn, tư vấn, tham mưu ban hành ra quyết định hành chính. Họ nắm rõ vụ việc, và khi tham gia tố tụng có trách nhiệm trả lời những câu hỏi cho Hội đồng xét xử, cho các đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho các đương sự trong vụ án, là có thể thực hiện được quy định pháp luật về biện pháp thu thập chứng cứ bằng cách lấy lời khai của đương sự trong vụ án hành chính một cách hiệu quả. Do đó, nên mở rộng phạm vi người nhận ủy quyền của phía người bị kiện, để đại diện phía người bị kiện có thể tham gia trực tiếp tại Tòa án khi giải quyết vụ án hành chính.

Câu 5: Ông/Bà nhận thấy, việc đổi mới hệ thống tổ chức Tòa án nhân dân theo mô hình 03 cấp có ảnh hưởng đến sự tham gia tố tụng của người khởi kiện (Như thực hiện quyền khởi kiện; giao nộp tài liệu, chứng cứ; tham gia phiên tòa, phiên họp...) hay không? Theo Ông/Bà, cần có những giải pháp trọng tâm nào để tạo điều kiện thuận lợi cho người khởi kiện tham gia tố tụng được hiệu quả?

M1: Trước mắt, việc sắp xếp bộ máy Tòa án với mô hình 3 cấp có thể gây những khó khăn nhất định cho người khởi kiện thực hiện các quyền của mình. Để khắc phục

những khó khăn, tạo điều kiện cho người khởi kiện thực hiện đầy đủ quyền của mình một cách thuận lợi nhất, cần tăng cường áp dụng khoa học công nghệ vào thực tiễn và đẩy nhanh tiến độ, thực hiện đồng bộ mô hình Tòa án điện tử trong xét xử các vụ án hành chính.

M2: Việc đổi mới hệ thống tổ chức Tòa án nhân theo mô hình 03 cấp xét xử có ảnh hưởng nhất định đến sự tham gia tố tụng của người khởi kiện. Để tạo điều kiện thuận lợi cho người khởi kiện khi tham gia tố tụng hành chính, trong bối cảnh đổi mới hệ thống Tòa án, cần đẩy mạnh xây dựng Tòa án điện tử giúp người khởi kiện thực hiện các hoạt động tố tụng từ xa. Bên cạnh đó cần tăng cường các nguồn lực để đáp ứng yêu cầu hiện đại hóa nền tư pháp.

M3: Việc đổi mới hệ thống tổ chức Tòa án nhân dân theo mô hình ba cấp xét xử, dù là một bước tiến trong cải cách tư pháp, đã tạo ra những tác động không nhỏ đến sự tham gia tố tụng của người khởi kiện như khó khăn trong việc xác định đúng thẩm quyền của Tòa án, cùng với gánh nặng gia tăng về khoảng cách địa lý, chi phí và thời gian đi lại. Để giải quyết những rào cản này và bảo đảm quyền tiếp cận công lý của người dân, cần đẩy mạnh xây dựng Tòa án điện tử một cách toàn diện, ưu tiên nguồn lực để đầu tư, nâng cấp hạ tầng kỹ thuật, trang thiết bị hiện đại, đáp ứng yêu cầu tổ chức các phiên tòa trực tuyến một cách hiệu quả.

M4: Sự thay đổi trong hệ thống tổ chức Tòa án theo ba cấp xét xử bên cạnh nhiều tác động tích cực cũng làm phát sinh những rào cản nhất định cho sự tham gia tố tụng của người khởi kiện, rõ nhất là về địa lý và chi phí đối với người khởi kiện. Để giải quyết dứt điểm vấn đề này và tạo thuận lợi tối đa cho người dân, cần tập trung nguồn lực vào việc đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động tố tụng. Các giải pháp kiến nghị bao gồm: hoàn thiện Tòa án điện tử với đầy đủ chức năng tương tác từ xa; đầu tư cơ sở vật chất cần thiết để tổ chức các phiên tòa trực tuyến; và thành lập các bộ phận hỗ trợ chuyên trách để hướng dẫn người dân về cả pháp luật và kỹ thuật.

M5: Để tạo điều kiện thuận lợi và tối đa hóa hiệu quả tham gia tố tụng cho người khởi kiện trong bối cảnh đổi mới hệ thống Tòa án, cần tăng cường ứng dụng công nghệ và số hóa tố tụng (tòa án điện tử) trong việc giao nộp tài liệu chứng cứ cho phép tố tụng trực tuyến: người khởi kiện thực hiện các hoạt động tố tụng từ xa như nộp đơn, giao nộp tài liệu, chứng cứ qua Cổng thông tin điện tử của Tòa án; tạo ra các trang điện tử của ngành tòa án để thông báo, tổng đạt điện tử, ưu tiên sử dụng phương thức thông báo, tổng đạt văn bản tố tụng qua email, tin nhắn, hoặc cổng điện tử cho người khởi kiện, đảm bảo tính kịp thời và tiết kiệm chi phí; tiến hành in ấn các tờ rơi hoặc niêm yết đối tượng được hỗ trợ pháp lý; đảm bảo việc công khai hóa và cập nhật kịp thời các quy định về thẩm quyền xét xử của Tòa án các cấp trên các phương tiện thông tin đại chúng và Cổng thông tin điện tử của Tòa án, tránh tình trạng người khởi kiện nộp sai Tòa.

Ngoài ra cần tập trung nâng cao trình độ chuyên môn của Thẩm phán hành chính (đặc biệt ở cấp khu vực) để đảm bảo các phán quyết ban đầu có chất lượng cao, hạn chế kháng cáo và giảm thiểu gánh nặng tố tụng ở các cấp phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm.

M6: Từ ngày 01/7/2025 mô hình Tòa án nhân dân 03 cấp đã được triển khai áp dụng vận hành trên thực tế. Lúc này, Tòa án nhân dân khu vực có thẩm quyền giải quyết sơ thẩm các vụ án hành chính. Phạm vi địa giới của cơ quan hành chính nhà nước sẽ rộng, một số nơi khoảng cách để người khởi kiện đến trụ sở Tòa án nhân dân khu vực tham gia vụ án hành chính sẽ xa, tốn nhiều thời gian. Do vậy, sẽ ảnh hưởng nhất định đến người khởi kiện trong việc liên hệ Tòa án nộp đơn khởi kiện, tham gia suốt quá trình tố tụng giải quyết vụ án hành chính. Đồng thời, Tòa án nhân dân khu vực sẽ giải quyết vụ án hành chính đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính được ban hành, thực hiện bởi nhiều Ủy ban nhân dân xã, phường cùng phạm vi địa giới hành chính với Tòa án nhân dân khu vực. Vì tài liệu, chứng cứ liên quan đến các vụ án khác nhau sẽ được lưu giữ ở nhiều cơ quan khác nhau, cho nên Tòa án sẽ tốn nhiều thời gian hơn trong việc thu thập chứng cứ, khó khăn hơn trong việc phối hợp thực hiện các biện pháp thu thập chứng cứ (như xem xét thẩm định tại chỗ, lập hội đồng định giá tài sản...).

Để tạo điều kiện thuận lợi cho người khởi kiện tham gia tố tụng được hiệu quả cần có những giải pháp đồng bộ, từ việc hoàn thiện pháp luật, đến các hoạt động từ phía Tòa án, người bị kiện, cơ quan, tổ chức khác. Chẳng hạn như: pháp luật quy định rõ ràng về khái niệm người khởi kiện; nghĩa vụ, quyền hạn của người khởi kiện cần quy định rõ ràng, đầy đủ, phù hợp với thực tiễn áp dụng của vụ án hành chính; cần quy định nghĩa vụ chứng minh của phía người bị kiện; Tòa án cần triển khai, áp dụng dễ dàng, thuận tiện trong việc người khởi kiện nộp, gửi đơn, tài liệu, chứng cứ qua cổng thông tin điện tử của Tòa án, để người khởi kiện hạn chế thời gian đi lại; cần xây dựng và công khai bộ tài liệu hướng dẫn chi tiết về thủ tục tố tụng hành chính; xây dựng phần mềm hỗ trợ, giải đáp thắc mắc cho người khởi kiện khi tham gia tố tụng.

PHỤ LỤC 5. CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH ĐIỂN HÌNH VỀ THỰC TIỄN THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH

1. Vụ án Tòa án xác định tư cách người khởi kiện không đúng pháp luật (*Bản án hành chính phúc thẩm số 159/2019/HC-PT ngày 24/9/2019 TAND cấp cao tại Đà Nẵng về việc yêu cầu hủy QĐHC trong lĩnh vực đăng ký kinh doanh*)

Nội dung vụ án:

Công ty K là Công ty có 100% vốn đầu tư nước ngoài (nhà đầu tư là Công ty T) được thành lập năm 1998 tại tỉnh Quảng Bình. Tháng 7 năm 2015 Công ty T bị Tòa án thành phố Prague (Cộng hòa Séc) tuyên bố phá sản và đã cử ông JC làm quản tài viên, giao cho ông JC toàn quyền xử lý 100% số vốn góp của Công ty T tại Công ty K. Tháng 2 năm 2016, ông JC làm đơn yêu cầu Tòa án có thẩm quyền tại Việt Nam công nhận và cho thi hành bản án nói trên. Ngày 11/10/2016 tại Quyết định số 31/2016/QĐPT-KDTM Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng đã công nhận và cho thi hành tại Việt Nam Quyết định thụ lý số MSPH 93INS 4348/2015-A66 ngày 26/6/2015 của Tòa án thành phố Prague Cộng hòa Séc tuyên bố về tình trạng phá sản của Công ty T, xác nhận bên được thi hành án là ông JC, bên phải thi hành án là Công ty K. Ngày 13/3/2017, Phòng Đăng ký kinh doanh Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Quảng Bình đã căn cứ Quyết định số MSPH 93INS 4348/2015-B-3 của Tòa án thành phố Praha và Quyết định số 1/2016/QĐPTKDTM ngày 11/10/2016 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng để cấp giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên thay đổi lần thứ 5 của Công ty TNHH K với chủ sở hữu mới là ông JC quốc tịch Cộng hòa Séc và người đại diện theo pháp luật mới của Công ty là ông Trần Văn H1. Đồng thời cùng ngày, Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Quảng Bình đã cấp Giấy chứng nhận đầu tư mã số dự án 6507384028 thay đổi lần thứ năm với nhà đầu tư là ông JC thay thế cho giấy chứng nhận đầu tư số 29122000232 do UBND tỉnh cấp ngày 19/9/2013 (chứng nhận thay đổi lần thứ 4) với đại diện theo pháp luật của nhà đầu tư là ông I và Tổng giám đốc kiêm người đại diện theo pháp luật là ông Lê Minh H. Công ty T cho rằng Phòng Đăng ký kinh doanh và Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Quảng Bình đã tự ý thay đổi Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp Công ty K cũng như Giấy chứng nhận đầu tư của Công ty T và cấp lại cho một người đứng tên mới với một người đại diện pháp luật mới không thông qua ý kiến của Công ty T là chủ sở hữu - nhà đầu tư là hoàn toàn trái pháp luật, vi phạm quyền chủ sở hữu tài sản. Vì vậy Công ty T đã khởi kiện yêu cầu TAND tỉnh Quảng Bình tuyên hủy Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp của Công ty TNHH K lần thứ năm được Phòng đăng ký kinh doanh Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Quảng Bình cấp ngày 13/3/2017; tuyên hủy Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư thay đổi lần thứ năm của Công

ty K do Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Quảng Bình cấp ngày 13/3/2017; buộc Phòng đăng ký kinh doanh và Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Quảng Bình phải bồi thường thiệt hại về các tài khoản giao dịch của Công ty tại Ngân hàng BIDV và Ngân hàng Sacombank bị phong tỏa không cho giao dịch bởi những người đại diện của ông quản tài viên JC sử dụng hai loại giấy chứng nhận được cấp nói trên để yêu cầu ngân hàng đóng các tài khoản đó.

Nhận định của Tòa án và kết quả giải quyết:

Bản án hành chính sơ thẩm số 11/2018/HC-ST ngày 8 /7 /2018 của TAND tỉnh Quảng Bình tuyên bác yêu cầu khởi kiện của công ty T. Đại diện công ty T kháng cáo. Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, ngày 22/7/2015 Tòa án thành phố Praha (Cộng hòa Séc) đã ban hành Quyết định thụ lý số MSPH 93INS 4348/2015-B-3 tuyên bố tình trạng phá sản của Công ty T. Vì thế, công ty T do ông I là Chủ tịch hội đồng quản trị, người đại diện theo pháp luật của Công ty T đã bị tuyên bố phá sản nên Công ty T không có quyền khởi kiện VAHC tại Tòa án Việt Nam. Việc TAND tỉnh Quảng Bình đã đưa ra xét xử và ban hành bản án là không đúng với các quy định của pháp luật, vi phạm nghiêm trọng thủ tục TTHC.

2. Vụ án Tòa án xác định người khởi kiện không có năng lực hành vi tố tụng hành chính đầy đủ không đúng pháp luật (*Quyết định số 156/2021/QĐ-PT ngày 21/5/2021 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng nghị đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC*).

Nội dung vụ án:

Bà Nguyễn Thị D khởi kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai của UBND huyện B và Chủ tịch UBND huyện B, tỉnh Bình Định. Căn cứ vào lời khai của ông Lâm Văn M (con bà Nguyễn Thị D), là người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan trong vụ án, TAND tỉnh Bình Định xác định bà D không có năng lực hành vi TTHC đầy đủ nên đã ban hành Quyết định số 08/2021/QĐST-HC ngày 17/3/2021 đình chỉ giải quyết VAHC. Ngày 24/3/2021 Viện trưởng VKSND tỉnh Bình Định ban hành Quyết định kháng nghị phúc thẩm số 157/QĐ-VK kháng nghị Quyết định đình chỉ giải quyết vụ án số 08/2021/QĐST-HC ngày 17/3/2021 của TAND tỉnh Bình Định, đề nghị Tòa án nhân dân cấp cao tại Đà Nẵng xét xử phúc thẩm theo hướng hủy Quyết định số 08/2021/QĐST-HC và chuyển hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Bình Định để tiếp tục giải quyết vụ án theo thủ tục sơ thẩm.

Nhận định của Tòa án và kết quả giải quyết:

Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, tại hồ sơ vụ án không có Kết luận giám định pháp y tâm thần đối với bà Nguyễn Thị D và cũng không có Quyết định của Tòa án có thẩm quyền về việc tuyên bố bà D có hạn chế năng lực hành vi dân sự hoặc mất năng lực hành vi dân sự. TAND tỉnh Bình Định chỉ căn cứ vào lời khai của ông

Lâm Văn M để làm cơ sở xác định tại thời điểm bà Nguyễn Thị D làm đơn khởi kiện, bà D không có năng lực hành vi TTHC đầy đủ để đình chỉ giải quyết vụ án là không đúng quy định. Việc Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của bà D. Vì thế, ngày 21/5/2021 TAND cấp cao tại Đà Nẵng đã ban hành Quyết định số 156/2021/QĐ-HCPT chấp nhận kháng nghị của Viện trưởng VKSND tỉnh Bình Định, hủy Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC sơ thẩm số 08/2021/QĐST-HC ngày 17/3/2021 của TAND tỉnh Bình Định; chuyển hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Bình Định để thụ lý lại vụ án và giải quyết theo đúng quy định của pháp luật.

3. Vụ án Tòa án đã giải quyết không đầy đủ yêu cầu khởi kiện (*Bản án số 244/2021/HC-PT ngày 24/11/2021 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng về khiếu kiện QĐHC trong lĩnh vực quản lý đất đai*)

Nội dung vụ án:

Năm 2004, ông Nguyễn Hữu P và bà Lê Thị N là bố, mẹ của anh Nguyễn Kỳ L và chị Nguyễn Hương Dạ Q đã tặng cho hai anh em thừa đất số 05, tờ bản đồ số 21, diện tích 401m² tại Khu phố 8, Phường 5, thành phố Đ, tỉnh Quảng Trị và được UBND thị xã (nay là thành phố) Đ cấp GCNQSDĐ số Đ 622223 ngày 15/7/2004. Đến ngày 30/7/2004, ông P và bà N ly hôn, anh L và chị Q do ông P chăm sóc, nuôi dưỡng. Do 02 anh em còn nhỏ nên GCNQSDĐ do bà Lê Thị N cất giữ. Năm 2013 bà N mất do bị bệnh, GCNQSDĐ bị thất lạc. Ngày 06/8/2020, anh L đến Văn phòng đăng ký đất đai Chi nhánh thành phố Đ thì được biết ngày 18/7/2006 anh L và em gái là chị Q đã ký hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất cho bà Lưu Thị Diệu L, hợp đồng kèm theo trích lục có chứng thực của phó Chủ tịch UBND Phường 5, thị xã Đ. Đến ngày 09/8/2006 UBND thị xã Đ cấp giấy CNQSDĐ cho bà L diện tích 401m² tại thửa đất số 05, tờ bản đồ số 21, thuộc khu phố 8, phường 5, thành phố Đ, tỉnh Quảng Trị. Anh L và chị Q cho rằng hợp đồng chuyển nhượng QSDĐ là giả mạo, vì tại thời điểm đó anh L mới 14 tuổi, chị Nguyễn Hương Dạ Q mới 12 tuổi, chưa đủ năng lực hành vi dân sự, không có người giám hộ trong việc giao dịch đối với bất động sản. Trên thực tế hợp đồng không phải do 02 anh em ký chuyển nhượng. Chứng thực của UBND phường 5 ghi chủ sử dụng đất Nguyễn L K và Nguyễn Thị Dạ Q là không đúng họ, tên. Do đó, hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất với bà Lưu Thị Diệu L ngày 18/7/2006 là vô hiệu. Vì vậy, anh L và chị Q khởi kiện yêu cầu TAND tỉnh Quảng Trị hủy giấy CNQSDĐ số AB 549153 ngày 09/8/2006 của UBND thành phố Đ cấp cho bà Lưu Thị Diệu L; buộc UBND thành phố Đ cấp lại GCNQSDĐ thửa đất số 05, tờ bản đồ số 21, diện tích 401m², tại khu phố 8, phường 5, thành phố Đ, tỉnh Quảng Trị cho anh Nguyễn Kỳ L và chị Nguyễn Hương Dạ Q. Tại phiên tòa hôm nay anh L và người bảo vệ quyền và lợi ích cho anh L bổ sung yêu cầu khởi kiện đề nghị Tòa án hủy phần chỉnh lý trang 4 của GCNQSDĐ đã cấp cho bà L. Bản án sơ thẩm số 03/2021/HC-ST ngày 29/4/2021 của

TAND tỉnh Quảng Trị quyết định bác yêu cầu khởi kiện của anh Nguyễn Kỳ L và chị Nguyễn Hương Dạ Q về việc yêu cầu hủy giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số AE 549153 do UBND thị xã Đ (nay là thành phố Đ) cấp cho bà Lưu Thị Diệu L ngày 09/8/2006 và phần chỉnh lý biến động ngày 19/7/2019. Ngày 12/5/2021, người khởi kiện anh Nguyễn Kỳ L kháng cáo toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm.

Nhận định của Tòa án và kết quả giải quyết:

Tòa án cấp phúc thẩm nhận định: Anh Nguyễn Kỳ L và chị Nguyễn Hương Dạ Q khởi kiện 03 nội dung: Yêu cầu hủy GCNQSDĐ số AE 549153 do UBND thị xã Đ (thành phố Đ) cấp cho bà Lưu Thị Diệu L ngày 09/8/2006; hủy phần chỉnh lý biến động sang tên anh Thái Thanh H và chị Nguyễn Thị L vào ngày 22/7/2019 tại trang 4 của GCNQSDĐ số AE 549153 cấp cho bà Lưu Thị Diệu L; buộc UBND thành phố Đ cấp lại GCNQSDĐ thửa đất số 05, tờ bản đồ số 21, diện tích 401m² tại khu phố 8, Phường 5, thành phố Đ, tỉnh Quảng Trị cho anh Nguyễn Kỳ L và chị Nguyễn Hương Dạ Q. Tuy nhiên, tại phần quyết định của bản án sơ thẩm không quyết định chấp nhận hay không chấp nhận nội dung khởi kiện thứ 3 nêu trên là vi phạm quy định tại Điều 8, Điều 194 Luật TTHC. Ngoài ra, Tòa án cấp phúc thẩm còn nhận định Tòa án cấp sơ thẩm không thu thập chứng cứ mới quan trọng mà cấp phúc thẩm không khắc phục được. Vì thế, TAND cấp cao tại Đà Nẵng đã tuyên xử chấp nhận kháng cáo của anh Nguyễn Kỳ L, chị Nguyễn Hương Dạ Q. Hủy Bản án sơ thẩm số 03/2021/HC-ST ngày 29/4/2021 của TAND tỉnh Quảng Trị; Giao hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Quảng Trị giải quyết lại vụ án theo thủ tục sơ thẩm.

4. Vụ án Tòa án không chấp nhận cho người khởi kiện thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện không đúng quy định pháp luật (Bản án phúc thẩm số 477/2020/HC-PT ngày 03/9/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc khiếu kiện HVHC trong giải quyết khiếu nại)

Nội dung vụ án:

Ngày 21/7/2016, Chủ tịch UBND thành phố C cấp Giấy phép xây dựng số 694/GPXD cho ông Lâm Vũ L và bà Châu Trần Ngọc T1 được phép xây dựng công trình nhà ở gia đình tại thửa đất số 63, tờ bản đồ số 06, địa chỉ: 1 - 3, đường Đề T, Phường 2, thành phố C, tỉnh Cà Mau. Bà Trần Thu T cho rằng việc xây dựng nêu trên là không phép và khiến nhà bà bị lún, nứt, việc kinh doanh và cuộc sống gia đình bị ảnh hưởng nghiêm trọng nên từ năm 2016 bà đã gửi rất nhiều đơn khiếu nại đến Chủ tịch UBND thành phố C nhưng không được giải quyết. Ngày 28/3/2019, bà T tiếp tục gửi đơn khiếu nại đến Chủ tịch UBND thành phố C về việc cấp giấy phép xây dựng số 694/GPXD ngày 21/7/2016 cho ông Lâm Vũ L và bà Châu Trần Ngọc T1 nhưng vẫn không được xem xét giải quyết. Vì thế, bà T khởi kiện hành vi không giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND thành phố C, yêu cầu Tòa án buộc Chủ tịch UBND thành phố

C thụ lý, giải quyết nội dung khiếu nại của bà tại đơn khiếu nại ngày 28/3/2019 theo quy định của pháp luật. Ngày 02/7/2019, TAND tỉnh Cà Mau thụ lý Đơn khởi kiện của bà T. Ngày 18/6/2019, Chủ tịch UBND thành phố C đã ban hành Văn bản số 1321/UBND–NC giải quyết yêu cầu khiếu nại, bác yêu cầu khiếu nại theo đơn khiếu nại ngày 28/3/2019 của bà T. Tại phiên tòa sơ thẩm, bà Trần Thu T bổ sung yêu cầu khởi kiện hủy Văn bản số 1321/UBND-NC ngày 18/6/2019 của Chủ tịch UBND thành phố C và yêu cầu Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời đình chỉ việc hoàn công nhà số 01 – 03, Đề Thám, Phường 2, thành phố C.

Bản án hành chính sơ thẩm số 22/2019/HC-ST ngày 03/10/2019 của TAND tỉnh Cà Mau quyết định: bác yêu cầu khởi kiện của bà Trần Thu T về việc khởi kiện HVHC của Chủ tịch UBND thành phố C không thụ lý giải quyết đơn khiếu nại ngày 28/3/2019 của bà; bác yêu cầu khởi kiện về việc buộc Chủ tịch UBND thành phố C phải tiếp tục thụ lý, giải quyết đơn khiếu nại ngày 28/3/2019 của bà; không xem xét giải quyết trong vụ án này về khởi kiện bổ sung yêu cầu Tòa án hủy Văn bản số 1321/UBND-NC ngày 18/6/2019 của Chủ tịch UBND thành phố C; không xem xét giải quyết trong vụ án này về khởi kiện bổ sung của bà T yêu cầu Tòa án ra Quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời đình chỉ hoàn công đối với nhà số 1 – 3, Đề T, Phường 2, thành phố C. Ngày 09/10/2019, bà Trần Thu T có đơn kháng cáo toàn bộ bản án hành chính sơ thẩm.

Nhận định của Tòa án và kết quả giải quyết:

Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm: Bản án của Tòa án cấp sơ thẩm nhận định tại phiên tòa bà T bổ sung khởi kiện yêu cầu hủy Văn bản số 1321/UBND-NC ngày 18/6/2019 của Chủ tịch UBND thành phố C và yêu cầu Tòa án áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời đình chỉ việc hoàn công nhà số 01 – 03, Đề T, Phường 2, thành phố C, tỉnh Cà Mau vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu nên không xem xét giải quyết trong vụ án này là chưa phù hợp, chưa giải quyết dứt điểm vụ án, cũng như chưa đảm bảo quyền và lợi ích của bà T. Trong đó, Văn bản 1321/UBND-NC là QĐHC có liên quan đến yêu cầu khởi kiện nên Tòa án cấp sơ thẩm cũng phải xem xét đến tính hợp pháp của văn bản này mới giải quyết triệt để vụ án, đảm bảo thời hiệu khởi kiện cho đương sự cũng như tránh cho người khởi kiện khiếu nại nhiều lần. Đối với yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời, thông báo sửa chữa bổ sung đơn khởi kiện ngày 13/5/2019 Tòa án cấp sơ thẩm xác định vụ án không thuộc trường hợp áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời theo quy định tại Điều 68 Luật TTHC trong việc giải quyết yêu cầu khởi kiện. Tuy nhiên, bản án sơ thẩm lại nhận định tách ra thành một vụ án khác theo quy định là có sự mâu thuẫn nên khi giải quyết lại cũng cần xác định và xử lý phù hợp với quy định pháp luật TTHC. Từ những phân tích trên, Hội đồng xét xử phúc thẩm xét thấy, bản án của Tòa án cấp sơ thẩm chưa giải quyết hết các yêu cầu của đương sự và chưa xem xét toàn diện vụ án. Vì thế, Bản án phúc thẩm số 477/2020/HC-PT ngày

03/9/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã tuyên xử chấp nhận một phần kháng cáo của bà Trần Thu T, hủy một phần Bản án sơ thẩm số 22/2019/HC-ST ngày 03/10/2019 của TAND tỉnh Cà Mau đối với phần giải quyết yêu cầu hủy Văn bản số 1321/UBND-NC ngày 18/6/2019 của Chủ tịch UBND thành phố C và yêu cầu Tòa án ra Quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời Đình chỉ hoàn công đối với nhà số 01 – 03, Đề T, Phường 2, thành phố C, tỉnh Cà Mau; chuyển hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Cà Mau giải quyết lại vụ án theo thủ tục sơ thẩm theo quy định của pháp luật.

5. Vụ án người khởi kiện rút đơn khởi kiện do sự nhầm lẫn và hiểu biết pháp luật còn hạn chế (Quyết định số 03/2019/QĐ-HCPT ngày 30/12/2019 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết việc kháng cáo đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC)

Nội dung vụ án:

Hộ gia đình Bà Ông Thị Q có thửa đất ở diện tích hơn 800 m² do tổ tiên để lại, bà Q tiến hành đăng ký quyền sử dụng đối với thửa đất này. Tuy nhiên, GCNQSDĐ số B 362434 ngày 26/12/1994 của UBND huyện H1 chỉ công nhận hộ bà Q có quyền sử dụng 338 m² đất thuộc thửa số 229, tờ bản đồ số 10. Tại Văn bản số 1404/UBND-TNMT ngày 18/6/2017, UBND huyện H1 trả lời bà Q rằng đất của bà Q, một phần cấp nhằm cho bà Ông Thị T, một phần thu hồi làm đường giao thông và tại Văn bản số 1906/UBND-VP ngày 29/10/2018, UBND huyện H1 trả lời khiếu nại của bà Q là gia đình bà Q đã bán hết toàn bộ thửa đất từ năm 2004 cho 3 hộ gia đình và từ năm 2005 đến nay không còn ở địa phương, đồng thời không có khiếu nại nên nay không còn quyền quản lý sử dụng thửa đất cũng như không còn quyền khiếu nại đối với thửa đất này. Không đồng ý, bà Q và các con là chị Nguyễn Thị Thanh T1, anh Nguyễn Phú T khởi kiện yêu cầu Tòa án giải quyết hủy Văn bản số 1906/UBND-VP ngày 29/10/2018 của UBND huyện H. ngày 29/5/2019 TAND thành phố Đà Nẵng ban hành Thông báo về việc thụ lý VAHC số 18/2019/TLST-HC.

Tại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại do TAND thành phố Đà Nẵng tiến hành lúc 15 giờ 10 phút ngày 26/9/2019 người bị kiện là đại diện UBND huyện H1 cung cấp Văn bản trình bày ý kiến của UBND huyện H1 ngày 26/9/2019 (bản chính); Sơ đồ Chỉ thị 299 và Nghị định 64/CP (bản photo). Lúc 15 giờ 50 phút ngày 26/9/2019 TAND thành phố Đà Nẵng tổ chức đối thoại nhưng hai bên không thống nhất được với nhau về việc giải quyết vụ án. Tại Đơn xin rút đơn khởi kiện ghi ngày 26/9/2019 đại diện người khởi kiện là anh Nguyễn Phú T “xin rút toàn bộ yêu cầu khởi kiện vụ án hành chính của tôi”. Ngày 30/9/2019, TAND thành phố Đà Nẵng đã ban hành Quyết định số 23/2019/QĐST-HC đình chỉ giải quyết VAHC về “Yêu cầu hủy QĐHC”. Ngày 12/10/2019, anh Nguyễn Phú T (đại diện cho người khởi kiện) kháng cáo cho rằng “Ngày 26/9/2019, TAND thành phố Đà Nẵng tổ chức phiên họp lần 2 về kiểm tra giao nộp, công khai chứng cứ và đối thoại. Do trong phiên họp, tôi có

nhằm lẫn nghĩ rằng bị đơn nộp cho Tòa án văn bản có nội dung thay thế, hủy bỏ quyết định bị kiện; nên đã ký văn bản rút đơn khởi kiện với hy vọng vụ việc sẽ được UBND huyện H1 giải quyết. Nhưng đến ngày 07/10/2019, tôi thật bất ngờ khi nhận được quyết định đình chỉ này” nên đề nghị Tòa án cấp phúc thẩm hủy Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC số 23/2019/QĐST-HC ngày 30/9/2019 của TAND thành phố Đà Nẵng.

Nhận định của Tòa án và kết quả giải quyết:

Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm: Sau khi thụ lý vụ án, TAND thành phố Đà Nẵng đã tổ chức 02 phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại (vào ngày 12/7/2019 và ngày 26/9/2019) nhưng các đương sự đều không thống nhất được với nhau về việc giải quyết vụ án. Xét, cùng trong buổi chiều ngày 26/9/2019 TAND thành phố Đà Nẵng vào lúc 15h10’ tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại và vào lúc 15h50’ tổ chức phiên họp đối thoại nhưng cả 02 phiên họp các đương sự đều không thống nhất được với nhau về việc giải quyết vụ án. Do đó, cũng trong buổi chiều ngày 26/9/2019 anh T ký Đơn rút toàn bộ yêu cầu khởi kiện và nay anh T lý giải vì “nhằm lẫn nghĩ rằng bị đơn nộp cho Tòa án văn bản có nội dung thay thế, hủy bỏ quyết định bị kiện” là có cơ sở để tin tưởng vì anh T với khả năng nhận thức pháp luật hạn chế và chỉ trong vòng 60 phút chiều ngày 26/9/2019 diễn ra 02 phiên họp và có việc người bị kiện cung cấp thêm “Văn bản trình bày ý kiến của UBND huyện H1 ngày 26/9/2019 (bản chính)”. Hơn nữa, bà Q, chị T1 và anh T gửi Đơn khởi kiện từ ngày 20/11/2018, tuy ngày 16/01/2019 bà Q và chị T1 lập Giấy ủy quyền, ủy quyền cho anh T tham gia tố tụng nhưng việc anh T với khả năng nhận thức pháp luật hạn chế và chỉ trong vòng 60 phút thay đổi đột ngột quyết định rút toàn bộ yêu cầu khởi kiện chứng tỏ anh T cũng chưa trao đổi lại với mẹ và chị. Mặt khác nếu hiện nay bà Q, chị T1 và anh T muốn khởi kiện lại VAHC yêu cầu hủy Văn bản số 1906/UBND-VP ngày 29/10/2018 của UBND huyện H1 thì đã hết thời hiệu khởi kiện. Vì các lý do trên, TAND cấp cao tại Đà Nẵng đã ban hành Quyết định số 03/2019/QĐ-HCPT ngày 30/12/2019 hủy Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC số 23/2019/QĐST-HC ngày 30/9/2019 của TAND thành phố Đà Nẵng, chuyển hồ sơ vụ án cho TAND thành phố Đà Nẵng để tiếp tục giải quyết vụ án theo đúng quy định của pháp luật.

6. Vụ án Tòa án áp dụng không đúng pháp luật về nghĩa vụ chứng minh của người khởi kiện (Thông báo số 57/TB-VC3-V3 ngày 13/8/2021 của VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh thông báo rút kinh nghiệm các vụ án hành chính sơ thẩm bị cấp phúc thẩm tuyên hủy, sửa án trong 06 tháng đầu năm 2021)

Nội dung vụ án:

Ông Nguyễn Tấn L được UBND thành phố Cà Mau cấp GCNQSDĐ số A045820 ngày 12/3/1990 cho diện tích 4.000 m². Do đi làm ăn xa ông đã giao đất và GCNQSDĐ cho chị ruột là bà Nguyễn Ngọc A quản lý. Tháng 02/2019 bà A báo cho ông L biết là

ông P đã có hành vi lấn chiếm đất. Qua tìm hiểu ông L phát hiện vào ngày 15/8/2003 UBND thành phố Cà Mau đã ban hành quyết định thu hồi 2.666,2 m² đất trong diện tích 4.000 m² đất của ông L đã được cấp GCNQSDĐ để giao lại cho 7 hộ dân sử dụng. Ông L cho rằng ông chưa biết và chưa từng được thông báo hay nhận được quyết định thu hồi đất của cơ quan có thẩm quyền nên đã khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy Quyết định thu hồi đất số 15/8/2003 của UBND thành phố Cà Mau. Bản án sơ thẩm số 09/2020/HC-ST ngày 31/7/2020 của TAND tỉnh Cà Mau tuyên bác yêu cầu khởi kiện của ông Nguyễn Tấn L do người khởi kiện không cung cấp QĐHC bị khởi kiện. Bản án sơ thẩm bị ông L kháng cáo và Viện trưởng VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh kháng nghị.

Nhận định của Tòa án và kết quả giải quyết:

Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, Phòng Địa chính và Đô thị thành phố Cà Mau đã ghi vào trang 4 của GCNQSDĐ số A045820 ngày 12/3/1990 của ông A với nội dung: “Ngày 15/8/2003, căn cứ Quyết định của UBND thành phố Cà Mau thu hồi diện tích 2.666,2 m² giao cho 7 hộ quản lý sử dụng”, nội dung này làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của ông L. Việc ghi chú biến động và GCNQSDĐ và bảo đảm cơ sở pháp lý của việc ghi chú là trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước về đất đai, không phải trách nhiệm của người có đất bị thu hồi. Ông L không được tổng đạt Quyết định và việc cơ quan nhà nước ghi chú vào GCNQSDĐ của ông L không đầy đủ, không rõ ràng nên ông chỉ có thể cung cấp những gì mà cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ghi vào GCNQSDĐ của ông. Việc cung cấp Quyết định và hồ sơ bảo đảm tính hợp pháp của Quyết định ngày 15/8/2003 là trách nhiệm của UBND thành phố Cà Mau. Ngoài ra, Tòa án cấp sơ thẩm đã không tiến hành đầy đủ các biện pháp thu thập chứng cứ để xem xét tính hợp pháp của việc UBND thành phố Cà Mau thu hồi đất của ông L vào ngày 15/8/2003 nhưng đã tuyên bác yêu cầu khởi kiện là chưa đủ cơ sở. Vì thế, Bản án hành chính phúc thẩm số 757/2020/HC-PT ngày 21/12/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã chấp nhận kháng nghị của Viện trưởng VKSND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh và kháng cáo của ông L, tuyên hủy Bản án sơ thẩm, chuyển hồ sơ về cho TAND tỉnh Cà Mau để xét xử lại theo thủ tục sơ thẩm.

7. Tòa án sai lầm trong việc áp dụng pháp luật trong trường hợp người khởi kiện không cung cấp được tài liệu, chứng cứ chứng minh quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm (Quyết định số 233/2024/QĐ-HCPT ngày 19/6/2024 của TAND cấp cao tại Đà Nẵng giải quyết kháng cáo, kháng nghị đối với quyết định đình chỉ giải quyết VAHC).

Nội dung vụ án:

Ông Hồ Quang H và bà Nguyễn Thị N khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy GCNQSDĐ vào sổ cấp số 75345, QSDD.NH01 ngày 08/6/1995 được UBND huyện M'Đ, tỉnh Đắk Lắk cấp cho ông Trần Văn C và bà Hồ Thị H1. Do ông H và bà N không cung cấp được

GCNQSDĐ số 75345, QSDD.NH01 nên TAND tỉnh Đắk Lắk ban hành Quyết định số 10/2024/QĐST-HC ngày 26/02/2024 đình chỉ giải quyết VAHC. Ngày 08/3/2024, ông H và bà N kháng cáo yêu cầu Tòa án cấp phúc thẩm hủy quyết định đình chỉ giải quyết vụ án và tiếp tục giải quyết vụ án theo quy định pháp luật. Đồng thời, ngày 04/4/2024 Viện trưởng VKSND tỉnh Đắk Lắk ban hành Quyết định số 274/QĐ-VKS-HC kháng nghị Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC số 10/2024/QĐST-HC.

Nhận định của Tòa án và kết quả giải quyết:

Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm, thửa đất số 119, tờ bản đồ số 35 có diện tích 9.156,4 m² do gia đình ông Hồ Quang H và bà Nguyễn thị N khai hoang từ năm 1990. Ngày 17/3/2022, ông H nộp hồ sơ đăng ký cấp GCNQSDĐ tại Văn phòng Đ'Đrăk. Ngày 17/3/2023, Văn phòng Đ'Đrăk ra Thông báo số 27/TB-CNMR gửi ông H, thể hiện: đất của ông Hồ Quang H và bà Nguyễn Thị N đang sử dụng đã được UBND huyện M'Đrăk cấp GCNQSDĐ cho ông Trần Văn C và bà Hồ Thị H1 theo GCNQSDĐ vào sổ cấp số 75345, QSDD.NH01 ngày 08/6/1995. Đây là tài liệu chứng cứ ông H, bà N cung cấp kèm theo đơn khởi kiện, chứng minh ông H và bà N có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm nên đã đủ điều kiện để ông H, bà N khởi kiện VAHC. Quá trình giải quyết vụ án, UBND huyện M'Đrăk không còn lưu trữ nên không cung cấp được GCNQSDĐ theo yêu cầu của Tòa án, nhưng cung cấp các chứng cứ khác: Đơn xin cấp GCNQSDĐ của ông C và Quyết định số 116-QĐ/UB ngày 08/6/1995 của UBND huyện M'Đrăk về việc cấp GCNQSDĐ cho 154 hộ dân, trong đó có hộ ông Trần Văn C, cùng với sổ mục kê và các tài liệu chứng cứ khác thể hiện việc cấp Giấy chứng nhận cho hộ ông C không đúng vị trí. Việc không thu thập được GCNQSDĐ không có nghĩa là không giải quyết được vụ án. Hơn nữa, ông H, bà N không phải là người được cấp GCNQSDĐ đất nên Tòa án buộc ông bà phải cung cấp được GCNQSDĐ đất do UBND huyện C1 cho ông C, bà H1 là không thể thực hiện được. Tòa án cấp sơ thẩm căn cứ việc ông Hồ Quang H và bà Nguyễn Thị N không cung cấp được GCNQSDĐ của ông C bà H1 để xác định ông H, bà N khởi kiện đến Tòa án còn thiếu một trong các điều kiện khởi kiện, từ đó đình chỉ việc giải quyết VAHC là không đúng với quy định tại các Điều 115, Điều 118, điểm c khoản 2 Điều 123 Luật TTHC, điểm b khoản 1 Điều 143 Luật TTHC. Vì thế, TAND cấp cao tại Đà Nẵng ban hành Quyết định số 233/2024/QĐ-HCPT ngày 19/6/2024 hủy Quyết định đình chỉ giải quyết VAHC số 10/2024/QĐ-HC của TAND tỉnh Đắk Lắk, chuyển hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Đắk Lắk để tiếp tục giải quyết vụ án.

8. Vụ án Tòa án vi phạm thời hạn cung cấp tài liệu, chứng cứ của người khởi kiện (*Quyết định số 480/2020/QĐ-PT ngày 03/9/2020 của TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh về việc giải quyết kháng cáo đối với quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án*)

Nội dung vụ án:

Công ty Trách nhiệm hữu hạn V khởi kiện HVHC trong lĩnh vực đất đai của UBND tỉnh Bình Thuận. Tại phiên tòa sơ thẩm vào ngày 18/10/2019, đại diện VKSND tỉnh Bình Thuận đề nghị Hội đồng xét xử sơ thẩm tạm ngừng phiên tòa để bổ sung người tham gia tố tụng trong vụ án và thu thập hồ sơ, tài liệu liên quan đến việc kiểm kê, thẩm tra tài sản của Công ty V và Công ty Đ, đồng thời cung cấp tài liệu, chứng cứ theo yêu cầu của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam. Ngày 18/10/2019, TAND tỉnh Bình Thuận ban hành Quyết định số 31/2019/QĐ-CCTLCC về việc yêu cầu Công ty V cung cấp một số tài liệu, chứng cứ. Ngày 05/11/2019, TAND tỉnh Bình Thuận tiếp tục ban hành Công văn số 169/CV-HC về việc nhắc yêu cầu Công ty TNHH V cung cấp một số tài liệu, chứng cứ theo Quyết định số 31/2019/QĐ-CCTLCC. Theo các Quyết định và Công văn nêu trên thì thời hạn để Công ty V cung cấp tài liệu, chứng cứ là sau 15 ngày kể từ ngày nhận được các văn bản này. Do Công ty V không cung cấp tài liệu, chứng cứ, ngày 18/11/2019, TAND tỉnh Bình Thuận ban hành Quyết định tạm đình chỉ giải quyết VAHC sơ thẩm số 19/2019/QĐST-HC. Ngày 02/12/2019 Công ty V kháng cáo yêu cầu Tòa án hủy Quyết định số 19/2019/QĐST-HC.

Nhận định của Tòa án và kết quả giải quyết:

Theo nhận định của Tòa án cấp phúc thẩm: Theo Quyết định số 31/2019/QĐ-CCTLCC ngày 18/10/2019 và Công văn số 169/CV-HC 05/11/2019 của TAND tỉnh Bình Thuận thì thời hạn để Công ty TNHH V cung cấp tài liệu, chứng cứ là sau 15 ngày kể từ ngày nhận được các văn bản này. Theo các Biên bản giao nhận văn bản tố tụng của TAND tỉnh Bình Thuận và các Phiếu báo phát của bưu điện thể hiện: Ngày 29/11/2019 và ngày 30/11/2019, TAND tỉnh Bình Thuận mới tổng đạt các Quyết định yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ số 31/2019/QĐ-CCTLCC ngày 18/10/2019 và Công văn nhắc cung cấp tài liệu, chứng cứ số 169/CV-HC ngày 05/11/2019 của TAND tỉnh Bình Thuận cho Công ty V (nghĩa là tới ngày 14/12/2019). Tuy nhiên, ngày 18/11/2019, TAND tỉnh Bình Thuận đã ban hành Quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án hành chính sơ thẩm số 19/2019/QĐST-HC là vi phạm quy định về thời hạn của quyết định cung cấp tài liệu, chứng cứ. Vì thế, TAND cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành Quyết định số 480/2020/QĐ-PT ngày 03/9/2020 chấp nhận kháng cáo của người khởi kiện Công ty Trách nhiệm hữu hạn V; Hủy Quyết định tạm đình chỉ giải quyết VAHC sơ thẩm số 19/2019/QĐST-HC ngày 18/11/2019 của TAND tỉnh Bình Thuận; Chuyển hồ sơ vụ án cho TAND tỉnh Bình Thuận để tiếp tục giải quyết vụ án theo qui định pháp luật.

PHỤ LỤC 6
ĐỀ XUẤT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ QUY ĐỊNH VỀ YÊU CẦU KHỞI
KIỆN, QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA ĐƯƠNG SỰ, NGƯỜI KHỞI KIỆN,
NGƯỜI BỊ KIỆN

STT	ĐIỀU LUẬT	NỘI DUNG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG
1	Điều 117a. Nội dung yêu cầu khởi kiện	<i>Khi khởi kiện VAHC, người khởi kiện có quyền đưa ra một hoặc một số các yêu cầu sau đây để Tòa án xem xét, giải quyết:</i> <i>1. Hủy một phần hoặc toàn bộ QĐHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước;</i> <i>2. Tuyên QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, việc lập danh sách cử tri là trái pháp luật;</i> <i>3. Người khởi kiện có thể yêu cầu Tòa án hủy một phần hoặc toàn bộ quyết định giải quyết khiếu nại có liên quan đến QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, việc lập danh sách cử tri (Nếu có); buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị xâm phạm do QĐHC, HVHC, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, hành vi của Trưởng Đoàn kiểm toán, Tổ trưởng Tổ kiểm toán, thành viên Đoàn kiểm toán, đánh giá, xác nhận, kết luận, kiến nghị kiểm toán của Kiểm toán nhà nước trái pháp luật gây ra; yêu cầu Tòa án kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, người đứng đầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét trách nhiệm của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền của cơ quan nhà nước; yêu cầu Tòa án xem xét tính hợp pháp của QĐHC quy phạm của chính quyền địa phương liên quan đến đối tượng</i>

		khởi kiện VAHC trong trường hợp quyết định này có dấu hiệu trái Hiến pháp, luật và văn bản quy phạm của cơ quan nhà nước cấp trên; yêu cầu Tòa án kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật nếu phát hiện văn bản đó có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan.
2	Điều 55. Quyền của đương sự	1. Giữ nguyên, thay đổi, bổ sung hoặc rút yêu cầu; 2. Cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình; 3. Yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý tài liệu, chứng cứ cung cấp tài liệu, chứng cứ đó cho mình để giao nộp cho Tòa án; đề nghị Tòa án buộc bên đương sự khác xuất trình tài liệu, chứng cứ mà họ đang lưu giữ, quản lý; đề nghị Tòa án ra quyết định buộc cơ quan, tổ chức, cá nhân đang lưu giữ, quản lý chứng cứ cung cấp chứng cứ; đề nghị Tòa án triệu tập người làm chứng, trưng cầu giám định, định giá tài sản; 4. Được ghi chép, sao chụp, nghiên cứu hồ sơ vụ án, tài liệu, chứng cứ do đương sự khác xuất trình hoặc do Tòa án thu thập từ các tài liệu, chứng cứ không được công khai theo quy định của Luật này; 5. Đề nghị Tòa án quyết định việc áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời; 6. Đề nghị Tòa án tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, đối thoại và tham gia phiên họp; 7. Được cấp, tổng đạt, thông báo văn bản tố tụng theo quy định của pháp luật; 8. Đề nghị Tòa án tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến; đề nghị Tòa án giải quyết vụ án theo thủ tục rút gọn;

		9. Tự bảo vệ, nhờ luật sư hoặc người khác bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho mình, được trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật; 10. Yêu cầu thay đổi người tiến hành tố tụng, người tham gia tố tụng; 11. Tham gia phiên tòa, phiên họp; 12. Đề nghị Tòa án giải quyết vụ án theo thủ tục rút gọn; tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến; 13. Đề nghị Tòa án đưa người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan tham gia tố tụng; 14. Đề nghị Tòa án tạm đình chỉ giải quyết vụ án; 15. Đưa ra câu hỏi với người khác về vấn đề liên quan đến vụ án hoặc đề xuất với Tòa án những vấn đề cần hỏi với người khác; được đối chất với nhau hoặc với người làm chứng; 16. Tranh luận tại phiên tòa, đưa ra lập luận về đánh giá chứng cứ và pháp luật áp dụng; 17. Được cấp, gửi trích lục bản án, bản án, quyết định của Tòa án; 18. Kháng cáo, khiếu nại bản án, quyết định của Tòa án; 19. Đề nghị người có thẩm quyền kháng nghị theo thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; 20. Các quyền khác được pháp luật quy định.
3	Điều 55a. Nghĩa vụ của đương sự	1. Tôn trọng Tòa án, chấp hành nghiêm chỉnh nội quy phiên tòa; 2. Nộp tiền tạm ứng án phí, án phí, lệ phí và chi phí tố tụng khác theo quy định của pháp luật; 3. Cung cấp đầy đủ, chính xác địa chỉ nơi cư trú, trụ sở của mình; 4. Thông báo kịp thời cho đương sự khác và Tòa án nếu có thay đổi địa chỉ, nơi cư trú, trụ sở trong quá trình Tòa án giải quyết vụ án; 5. Cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình;

		6. Gửi cho đương sự khác tài liệu, chứng cứ đã giao nộp cho Tòa án hoặc thông báo cho các đương sự khác biết về việc giao nộp tài liệu, chứng cứ cho Tòa án; 7. Có mặt theo giấy triệu tập của Tòa án và chấp hành quyết định của Tòa án trong quá trình Tòa án giải quyết vụ án; 8. Chấp hành nghiêm chỉnh bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; 9. Sử dụng quyền của đương sự một cách thiện chí, không được lạm dụng để gây cản trở hoạt động tố tụng của Tòa án, đương sự khác; 10. Các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.
4	Điều 56. Quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện	1. Người khởi kiện có các quyền sau đây: a) Các quyền của đương sự theo định tại Điều 55 của Luật này; b) Thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện đến thời điểm mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại nếu thời hiệu khởi kiện còn. Sau phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại, Tòa án chỉ chấp nhận nếu việc thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện không vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện ban đầu. c) Rút yêu cầu khởi kiện theo quy định của Luật này; 2. Người khởi kiện có các nghĩa vụ của đương sự theo quy định tại Điều 55a của Luật này.
5	Điều 57. Quyền và nghĩa vụ của người bị kiện	1. Người bị kiện có các quyền sau đây: a) Các quyền của đương sự theo định tại Điều 55 của Luật này; b) Được Tòa án thông báo về việc bị kiện; c) Sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, danh sách cử tri bị khởi kiện; dừng, khắc phục hành vi hành chính bị khởi kiện. 2. Người bị kiện có các nghĩa vụ sau đây:

		<i>a) Các nghĩa vụ của đương sự theo định tại Điều 55a của Luật này;</i> <i>b) Chứng minh tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước, danh sách cử tri bị khởi kiện.</i>
--	--	--