

**THỰC TRẠNG QUY ĐỊNH CỦA LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH
VỀ TRẢ LẠI ĐƠN KHỞI KIỆN VỤ ÁN HÀNH CHÍNH
VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN**

LÊ THỊ MƠ*

DŨNG THỊ MỸ THẨM**

Ngày nhận bài: 17/12/2023

Ngày phản biện: 03/03/2024

Ngày đăng bài: 31/03/2024

Tóm tắt:

Khởi kiện vụ án hành chính là quyền của các cá nhân, cơ quan, tổ chức bị xâm phạm bởi các khiếu kiện hành chính nhằm yêu cầu Tòa án bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Thế nhưng không phải trường hợp nào Tòa án cũng tiến hành thụ lý để giải quyết vụ án hành chính mà có những trường hợp Tòa án phải trả lại đơn khởi kiện. Việc trả lại đơn khởi kiện có ảnh hưởng rất lớn đến các quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, cơ quan, tổ chức. Tuy nhiên, trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính là nội dung còn khá nhiều vướng mắc từ cả góc độ pháp lý lẫn góc độ áp dụng pháp luật đã gây khó khăn cho công tác thụ lý và kiểm sát việc thụ lý vụ án hành chính. Trong bài viết này, nhóm tác giả tập trung làm rõ thực trạng quy định của Luật Tổ tụng hành chính về trả lại đơn

Abstract:

Initiating an administrative lawsuit is the right of individuals, agencies and organizations violated by administrative complaints to request the Court to protect their legitimate rights and interests. However, not every case is accepted by the Court to resolve the administrative case, but there are cases that the Court has to return the lawsuit petitions. Returning the lawsuit petitions has a great impact on the legitimate rights and interests of individuals, agencies and organizations. However, returning the administrative lawsuit petitions is a subject that still has many problems from both a legal perspective and a law application perspective, causing difficulties in handling and supervising the handling of the administrative case. In this article, the authors focus on clarifying the current status of the provisions of the Administrative Procedure Law on returning

* ThS., Giảng viên Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: ltmo@hcmulaw.edu.vn

** ThS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: dtmtham@hcmulaw.edu.vn

khởi kiện. Trên cơ sở đó bài viết chỉ ra một số hạn chế, bất cập trong quy định của Luật Tố tụng hành chính về trả lại đơn khởi kiện và đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định của Luật tố tụng hành chính về trả lại đơn khởi kiện.

Từ khóa:

Trả lại đơn khởi kiện, vụ án hành chính, tố tụng hành chính.

lawsuit petitions. On that basis, the article points out some limitations and inadequacies in the provisions of the Law on Administrative Procedures on returning lawsuit petitions and proposes a number of recommendations to improve the provisions of the Law on Administrative Procedures on returning lawsuit petitions.

Keywords:

Return of lawsuit petitions, administrative cases, administrative procedures.

1. Đặt vấn đề

Trả lại đơn khởi kiện được hiểu là hành vi tố tụng của Tòa án nhằm thông báo cho người khởi kiện biết rằng đơn khởi kiện của họ sẽ không được Tòa án thụ lý giải quyết. Do đó, xét ở góc độ người khởi kiện, động thái trả lại đơn khởi kiện của Tòa án là điều bất lợi và việc khởi kiện của họ đã không thành công. Trong khi đó, dưới góc độ của Tòa án, việc trả lại đơn khởi kiện lại được xem là cần thiết, là cơ sở để Tòa án từ chối thụ lý giải quyết các đơn khởi kiện không thuộc thẩm quyền của Tòa án hoặc thiếu các căn cứ luật định, đảm bảo công tác thụ lý của Tòa án được chính xác, đúng luật, tránh các vi phạm nghiêm trọng về thủ tục tố tụng. Xuất phát từ các cơ sở trên, việc bàn luận, phân tích việc trả lại đơn khởi kiện từ góc độ pháp lý lẫn thực tiễn vận dụng pháp luật của các Tòa án hiện nay là cần thiết và có giá trị quan trọng để hoàn thiện pháp luật tố tụng hành chính (TTHC) trong tương lai.

2. Thực trạng quy định của Luật Tố tụng hành chính về trả lại đơn khởi kiện

2.1. Quy định của Luật Tố tụng hành chính về trả lại đơn khởi kiện

Hiện tại, vấn đề trả lại đơn khởi kiện được quy định tại Điều 123, 124 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, được sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Luật TTHC). Theo đó, trả lại đơn khởi kiện trong TTHC được thể hiện qua các tiêu mục dưới đây:

Thứ nhất, về căn cứ trả lại đơn khởi kiện: Khoản 1 Điều 123 Luật TTHC quy định khá cụ thể theo hướng liệt kê 8 căn cứ trả lại đơn khởi kiện. Thẩm phán sẽ trả lại đơn khởi

kiện khi có một trong các trường hợp sau đây: a/ Người khởi kiện không có quyền khởi kiện; b/ Người khởi kiện không có năng lực hành vi TTHC đầy đủ; c/ Trường hợp pháp luật có quy định về điều kiện khởi kiện nhưng người khởi kiện đã khởi kiện đến Tòa án khi còn thiếu một trong các điều kiện đó; d/ Sự việc đã được giải quyết bằng bản án hoặc quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật; đ/ Sự việc không thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án; e/ người khởi kiện lựa chọn giải quyết vụ việc theo thủ tục giải quyết khiếu nại trong trường hợp quy định tại Điều 33 của Luật này; g/ Đơn khởi kiện không có đủ nội dung quy định tại khoản 1 Điều 118 của Luật này mà không được người khởi kiện sửa đổi, bổ sung theo quy định tại Điều 122 của Luật này; h/ Hết thời hạn được thông báo quy định tại khoản 1 Điều 125 của Luật này mà người khởi kiện không xuất trình biên lai nộp tiền tạm ứng án phí cho Tòa án, trừ trường hợp người khởi kiện được miễn nộp tiền tạm ứng án phí, không phải nộp tiền tạm ứng án phí hoặc có lý do chính đáng. Như vậy, Luật TTHC quy định căn cứ trả lại đơn khởi kiện khá đa dạng, tạo điều kiện tương đối thuận lợi để Tòa án xác định chính xác các cơ sở pháp lý trả lại đơn khởi kiện, nâng cao chất lượng của công tác thẩm định xem xét đơn, bảo đảm các quy trình tố tụng tiếp diễn phía sau có hiệu quả hơn, giảm thiểu các thiếu sót, sai lầm từ phía Tòa án. Về phía người khởi kiện, việc minh định căn cứ trả lại đơn khởi kiện cũng là cơ sở để họ nhận thức được rõ hơn, giúp họ tuân thủ tốt hơn khi khởi kiện, đồng thời cũng là căn cứ để họ theo dõi, giám sát hành vi trả lại đơn khởi kiện từ phía Tòa án để kịp thời có những khiếu nại về trả lại đơn khởi kiện, bảo đảm quyền và lợi ích chính đáng của mình.

Thứ hai, thẩm quyền, hình thức, thủ tục trả lại đơn khởi kiện: Theo quy định tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC, việc trả lại đơn khởi kiện thuộc về Thẩm phán được phân công xem xét đơn khởi kiện. Qua quá trình xem xét về các điều kiện khởi kiện; trình tự, thủ tục khởi kiện; hình thức, nội dung đơn khởi kiện và các yếu tố khác theo quy định của pháp luật, Thẩm phán nhận định khi có một trong các căn cứ pháp lý tại khoản 1 Điều 123 Luật TTHC thì Thẩm phán sẽ trả lại đơn khởi kiện. Ngoài ra, về hình thức, thủ tục trả lại đơn khởi kiện, Luật TTHC quy định khá đơn giản song lại rất rõ ràng. Việc trả lại đơn khởi kiện phải bằng văn bản có tên gọi là Thông báo về việc trả lại đơn khởi kiện¹. Khi Thẩm phán trả lại đơn khởi kiện thì phải trả kèm theo các tài liệu, chứng cứ mà người khởi kiện

¹ Biểu mẫu số 03-HC (Ban hành kèm theo Nghị quyết số 02/2017/NQ-HĐTP ngày 13 tháng 01 năm 2017 của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao).

nộp kèm theo đơn khởi kiện (nếu có) đồng thời phải nêu rõ lý do trả lại đơn khởi kiện. Đồng thời, Thẩm phán phải gửi văn bản trả lại đơn khởi kiện cho Viện kiểm sát (VKS) cùng cấp và sao lưu tại Tòa án để có cơ sở giải quyết khiếu nại, kiến nghị khi có yêu cầu.

Thứ ba, hậu quả pháp lý của trả lại đơn khởi kiện: Khi nghiên cứu toàn bộ các điều khoản của Luật TTHC tại chương IX, chúng tôi nhận thấy, nhà lập pháp không đề cập về hậu quả pháp lý của việc trả lại đơn khởi kiện mà chỉ quy định tại khoản 2 Điều 123 rằng khi trả lại đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ kèm theo cho người khởi kiện, Thẩm phán phải có văn bản ghi rõ lý do trả lại đơn khởi kiện. Văn bản trả lại đơn khởi kiện được gửi ngay cho VKS cùng cấp. Đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ mà Thẩm phán trả lại cho người khởi kiện phải được sao lại và lưu tại Tòa án để làm cơ sở giải quyết khiếu nại, kiến nghị khi có yêu cầu. Tuy nhiên, dưới góc độ lý luận và thực tiễn, việc trả lại đơn khởi kiện từ phía Tòa án là hậu quả pháp lý bất lợi cho người khởi kiện, Tòa án từ chối thụ lý không giải quyết đơn khởi kiện. Bởi vậy, khi Tòa án trả lại đơn khởi kiện thì đồng nghĩa với việc không làm phát sinh vụ án hành chính.

Thứ tư, khiếu nại, kiến nghị và giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện: Nội dung này được quy định tập trung tại Điều 124 Luật TTHC. Theo đó, khi người khởi kiện và VKS nhận thấy Tòa án trả lại đơn khởi kiện chưa hợp pháp, thiếu chính xác thì họ có quyền khiếu nại và kiến nghị. Đây là quy định mang tính dân chủ, bảo đảm cho người khởi kiện có cơ hội để phản hồi lại hành vi trả lại đơn khởi kiện của Tòa án, là cơ sở để VKS thực hiện chức năng giám sát quá trình thụ lý giải quyết vụ án hành chính của Tòa án, loại trừ trường hợp Tòa án trả đơn tùy tiện, góp phần bảo đảm việc trả lại đơn khởi kiện được đúng đắn, hợp pháp, nâng cao pháp chế xã hội chủ nghĩa.

2.2. Một số hạn chế, bất cập trong quy định của Luật Tố tụng hành chính về trả lại đơn khởi kiện và kiến nghị hoàn thiện

So với Luật TTHC năm 2010, Luật TTHC hiện hành đã có quy định khá đầy đủ và hoàn thiện hơn về việc trả lại đơn khởi kiện. Tuy nhiên, trong giai đoạn hiện nay, khi các khiếu kiện hành chính ngày càng nhiều, vấn đề trả lại đơn khởi kiện theo quy định của Luật TTHC hiện hành đã bộc lộ những hạn chế, vướng mắc nhất định, gây khó khăn cho công tác thụ lý và kiểm sát việc thụ lý vụ án hành chính, cụ thể như sau:

Thứ nhất, các căn cứ trả lại đơn khởi kiện theo quy định của Luật TTHC còn chưa rõ ràng, thiếu toàn diện

Một là, Luật TTHC và các văn bản có liên quan chưa có điều khoản giải thích rõ thế nào là “người khởi kiện không có quyền khởi kiện” tại điểm a khoản 1 Điều 123

Mặc dù thuật ngữ “*quyền khởi kiện vụ án hành chính*” được đề cập gián tiếp, trực tiếp tại một số các điều khoản như Điều 5, Điều 115 Luật TTHC nhưng không giải thích rõ thế nào là có quyền khởi kiện hoặc không có quyền khởi kiện vụ án hành chính. Do đó, xét ở góc độ lý luận lẫn thực tiễn đây thực chất là nội dung khá “mông lung” và chỉ dừng lại ở mức độ suy luận, đôi khi là tự hiểu theo cảm tính chủ quan của người nghiên cứu và những người làm công tác tố tụng.

Trước hết, trong khoa học pháp lý, thuật ngữ “*người khởi kiện không có quyền khởi kiện*” được hiểu ở hai quan điểm khác nhau: *Quan điểm thứ nhất*, người khởi kiện không có quyền khởi kiện được hiểu là quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện không bị xâm phạm trực tiếp bởi các đối tượng khiếu kiện hành chính². *Quan điểm thứ hai*, người khởi kiện không có quyền khởi kiện được hiểu là người khởi kiện khởi kiện vụ án hành chính khi đã hết thời hiệu khởi kiện. Nghĩa là, người khởi kiện chỉ có quyền khởi kiện khi họ bị xâm phạm trực tiếp bởi các đối tượng khiếu kiện và còn trong thời hiệu khởi kiện³. Như vậy, về mặt khoa học, các cách hiểu chỉ dừng lại ở khía cạnh suy luận theo quan điểm của người nghiên cứu, chưa có sự nhất quán.

Tiếp đến, trong thực tiễn xét xử các vụ án hành chính, theo khảo sát của nhóm tác giả, các cấp Tòa án khi trả lại đơn khởi kiện cũng còn lúng túng, hiểu chưa nhất quán về căn cứ trả lại đơn khởi kiện. Ví dụ có trường hợp Tòa án cấp sơ thẩm xác định bà H có quyền khởi kiện nhưng Tòa án cấp phúc thẩm lại hủy bản án sơ thẩm với lý do bà H không có quyền khởi kiện, cụ thể như sau:

Ngày 28/10/2004, Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết, tỉnh Bình Thuận ban hành quyết định thu hồi diện tích 1.585,9m² của hộ bà H để thực hiện mục đích công cộng nhà nước. Hộ bà H đã bàn giao đất nhưng để lại 363,4m² đất và bà sẽ bàn giao sau vì nhà nước chưa sử dụng ngay. Bà H đã được bồi thường tái định cư theo quy định. Vì là hộ ghép nên con trai bà H là ông T cũng được xác định thuộc diện bức xúc về đất ở, nhà ở nên được xét mua lô đất tái định cư và ông T đã bốc thăm trúng lô C2.94 diện tích 100m² tại khu dân cư

² Khuất Thu Hương, *Kiểm sát thông báo trả lại đơn khởi kiện và việc thụ lý vụ án hành chính của Tòa án*, Tạp chí Kiểm sát, số 07, năm 2018, tr. 25.

³ Nguyễn Thị Thế, *Bàn về thời hiệu khởi kiện trong tố tụng hành chính*, Tạp chí Kiểm sát, số 07, năm 2018, tr. 22, 23.

số 2 Đại lộ Hùng Vương cùng với bà H. Thế nhưng, do hộ bà H chưa bàn giao toàn bộ nên việc tái định cư của con trai bà H cần được xem xét. Theo đó, ngày 16/10/2018, Trung tâm Phát triển quỹ đất tỉnh Bình Thuận có Văn bản số 3987/PTQĐ-QLQĐ gửi cho bà H với nội dung hộ bà H chưa bàn giao hết diện tích đất bị thu hồi nên Trung tâm không có cơ sở để đề nghị giao đất tái định cư cho ông T. Do đó, bà H khởi kiện yêu cầu Tòa án buộc Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết ban hành quyết định giao lô C2.94 diện tích 100m² nêu trên cho ông T và được Tòa án thụ lý giải quyết.

Ngày 12/11/2020, Tòa án tỉnh Bình Thuận ban hành Bản án số 30/2020/HC-ST chấp nhận yêu cầu khởi kiện của bà H, tuyên hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết về việc không giao đất tái định cư cho ông T là trái pháp luật, buộc Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết ban hành quyết định giao lô đất tái định cư tại lô C2.94 diện tích 100m² nêu trên cho ông T. Không đồng ý, Ủy ban nhân dân thành phố Phan Thiết kháng cáo, Viện trưởng VKS tỉnh Bình Thuận kháng nghị phúc thẩm đề nghị hủy bản án sơ thẩm.

Tòa án xét xử phúc thẩm nhận định: Văn bản số 1025/UBND-ĐTQH ngày 27/03/2014 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Thuận có nội dung ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của ông T và chỉ có ông T mới có quyền khởi kiện theo quy định tại Điều 5 Luật TTHC. Trường hợp này, lẽ ra Tòa án cấp sơ thẩm phải trả lại đơn khởi kiện theo quy định tại điểm a khoản 1 Điều 123 (người khởi kiện không có quyền khởi kiện). Vì vậy, Bản án phúc thẩm số 208/2021/HC-PT ngày 20/04/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh tuyên hủy bản án sơ thẩm và đình chỉ giải quyết vụ án hành chính⁴. Qua nội dung vụ án này, chúng ta thấy, Tòa án cấp phúc thẩm đã gián tiếp xác định người có quyền khởi kiện là người bị xâm phạm trực tiếp bởi các khiếu kiện hành chính. Nói cách khác người không có quyền khởi kiện là người không bị xâm phạm trực tiếp bởi các đối tượng khởi kiện hành chính.

Thông qua các lập luận, phân tích trên đây, chúng tôi cho rằng pháp luật TTHC cần sớm có điều khoản hướng dẫn về căn cứ trả lại đơn khởi kiện vụ án hành chính tại điểm a khoản 1 Điều 123 Luật TTHC theo hướng “*người khởi kiện không có quyền khởi kiện là người không có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm trực tiếp bởi các đối tượng khiếu*

⁴ Thông báo rút kinh nghiệm số 57/TB-VC3-V3 của Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh ngày 13/08/2021.

kiện hành chính”. Thực chất cách giải thích này là hoàn toàn khả thi, phù hợp với phần lớn các vụ án thực tiễn mà các Tòa án có áp dụng khi trả lại đơn khởi kiện, đồng thời cũng là cách giải thích có sự tương thích với Điều 5 Luật TTHC, góp phần bảo đảm tính thống nhất giữa các quy định của pháp luật, tạo nền tảng chuẩn chỉnh để Tòa án vận dụng pháp luật khi thụ lý vụ án.

Hai là, căn cứ trả lại đơn khởi kiện tại điểm d khoản 1 Điều 123 Luật TTHC “*sự việc đã được giải quyết bằng bản án hoặc quyết định của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật chưa có sự chặt chẽ*”

Có thể nhận thấy, đây là căn cứ trả lại đơn khởi kiện có sự khác biệt với các căn cứ trả lại đơn khởi kiện khác. Theo đó, khi Tòa án nhận đơn khởi kiện mà phát hiện vụ việc đó đã được giải quyết bằng bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật thì mặc nhiên Tòa án sẽ trả lại đơn khởi kiện. Quy định như vậy vừa có ý nghĩa tôn trọng, thừa nhận hiệu lực pháp lý của bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật vừa loại trừ các trường hợp án chồng án, chồng lấn về thẩm quyền giải quyết, ảnh hưởng đến pháp chế xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, khi quan sát quy định này, chúng tôi thấy, Luật TTHC đưa ra căn cứ này lại thiếu sự chặt chẽ, vô hình chung tạo ra lỗ hổng gây lúng túng cho phía Tòa án khi xử lý các trường hợp: Người khởi kiện nộp đơn khởi kiện ở trạng thái vụ án của họ đang được giải quyết bởi Tòa án hoặc đã được Tòa án giải quyết nhưng bản án, quyết định chưa có hiệu lực pháp luật. Nói cách khác, nếu vụ việc đang được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng bản án, quyết định của Tòa án chưa có hiệu lực pháp luật mà người khởi kiện vẫn khởi kiện thì Tòa án có được trả lại đơn khởi kiện hay không hay phải xử lý như thế nào? Sự hoài nghi này cần phải có hướng dẫn cụ thể, tạo nền tảng pháp lý vững chắc để Tòa án thực hiện công tác xử lý đơn khởi kiện, tránh những lúng túng không cần thiết.

Về giải pháp đề xuất, chúng tôi đề nghị sửa đổi điểm d khoản 1 Điều 123 như sau: Thẩm phán sẽ trả lại đơn khởi kiện trong trường hợp: “*Vụ việc đang được giải quyết bởi Tòa án hoặc đã được giải quyết bởi Tòa án mà bản án, quyết định giải quyết chưa có hiệu lực pháp luật hoặc đã có hiệu lực pháp luật*”. Thiết nghĩ đề xuất này sẽ bảo đảm tính toàn diện, khắc phục được sự không rõ ràng trong quy định hiện tại của Luật TTHC.

Ba là, pháp luật TTHC chưa quy định căn cứ để Tòa án trả lại đơn khởi kiện trong trường hợp “*người khởi kiện rút đơn khởi kiện*”

Rút đơn khởi kiện là quyền thuộc về nhóm quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện. Quyền này được pháp luật TTHC bảo đảm xuyên suốt trong quá trình tố tụng và đương nhiên người khởi kiện có quyền rút đơn khởi kiện ngay cả thời điểm Tòa án chưa thụ lý vụ án. Việc rút đơn của họ phải được Tòa án tôn trọng và thừa nhận bằng các hành vi tố tụng có giá trị pháp lý thi hành. Thế nhưng cho đến thời điểm hiện tại, nếu như Bộ Luật Tố tụng dân sự năm 2015 có quy định về căn cứ trả lại đơn khởi kiện khi “người khởi kiện rút đơn khởi kiện” thì pháp luật TTHC lại không đề cập. Khiếm khuyết này đã không minh định được căn cứ trả lại đơn khởi kiện và thiếu đi tính hoàn thiện gây trở ngại cho các Thẩm phán khi họ thực hiện các nhiệm vụ xem xét và trả lại đơn khởi kiện. Do vậy, chúng tôi đề xuất khi Luật TTHC được sửa đổi thì cần phải bổ sung thêm căn cứ “*người khởi kiện rút đơn khởi kiện*” là cơ sở pháp lý để Thẩm phán trả lại đơn khởi kiện. Thực chất, so với các hạn chế khác, đây không phải là hạn chế quá nghiêm trọng của Luật TTHC nhưng trong xu thế nâng cao tính pháp chế xã hội chủ nghĩa, hoàn thiện chặt chẽ hệ thống văn bản pháp quy thì chúng ta cũng cần tiếp thu và sửa đổi.

Thứ hai, pháp luật TTHC chưa có điều khoản quy định về hậu quả pháp lý của việc trả lại đơn khởi kiện

Nhìn một cách tổng quan, trả lại đơn khởi kiện là hoạt động tố tụng cần thiết để Tòa án nhanh chóng loại bỏ các vụ việc khởi kiện không nằm trong thẩm quyền giải quyết của mình hoặc các trường hợp chưa đáp ứng các điều kiện do Luật định. Thế nhưng, việc trả lại đơn khởi kiện có hậu quả pháp lý như thế nào, có làm chấm dứt quyền khởi kiện của người khởi kiện hay không? Khi Tòa án trả lại đơn khởi kiện, người khởi kiện có quyền khởi kiện lại vụ án hay không? Thực tế, cả Luật TTHC và các văn bản pháp luật có liên quan đều không quy định, thậm chí cũng không được hướng dẫn tại các văn bản giải đáp hàng năm của Tòa án. Chính vì vậy, hạn chế này đã chưa bảo đảm được quyền lợi cho người khởi kiện, về phía Tòa án cũng có những cách thức xử lý riêng theo ý chí của mình, tạo ra sự vận dụng pháp luật thiếu thống nhất. Lập luận này được chúng tôi tiến hành phỏng vấn một số Thẩm phán của Tòa án nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh, Tòa án nhân dân thành phố Đà Nẵng, phần lớn các Thẩm phán đều thống nhất cho rằng, một số trường hợp trả lại đơn khởi kiện thì người khởi kiện vẫn có quyền khởi kiện lại vụ án, khi các lý do trả lại đơn

khởi kiện được khắc phục thì mặc định quyền khởi kiện của họ vẫn được bảo đảm và thực hiện⁵.

Như vậy, nhóm tác giả nhận thấy rằng, để bảo đảm tính thống nhất, bảo đảm quyền và lợi ích cho người khởi kiện, Luật TTHC cần bổ sung điều khoản quy định về hậu quả pháp lý của trả lại đơn khởi kiện theo hướng quy định về các trường hợp trả lại đơn khởi kiện mà người khởi kiện được quyền khởi kiện lại vụ án hành chính như: *Người khởi kiện có năng lực hành vi TTHC đầy đủ; đã có đủ điều kiện khởi kiện; các trường hợp khác pháp luật có quy định.*

Thứ ba, về thủ tục trả lại đơn khởi kiện cũng còn một vài điểm chưa cụ thể

Khoản 2 Điều 123 Luật TTHC quy định về thủ tục trả lại đơn khởi kiện. Theo đó, việc trả lại đơn khởi kiện phải thực hiện bằng văn bản có tên gọi là Thông báo về việc trả lại đơn khởi kiện. Văn bản này phải được gửi cho người khởi kiện và VKS cùng cấp. Thế nhưng, khi quan sát quy định này và theo cách luận giải về tính quan trọng của công tác kiểm sát của VKS, chúng tôi nhận thấy, Luật TTHC còn có hai hạn chế cần phải lưu ý như sau: *Một là*, Luật TTHC chỉ quy định Thẩm phán “*gửi ngay thông báo trả lại đơn khởi kiện*” cho VKS cùng cấp mà không quy định cụ thể về thời hạn là bao lâu. Với lối quy định mang tính định tính như này khó có thể hiểu và áp dụng cho thống nhất trên thực tiễn. Do đó, khi thực hiện công tác cung cấp văn bản tố tụng từ phía Tòa án tới VKS nhiều khi còn chậm trễ, thậm chí có trường hợp không gửi, khi VKS phát hiện thì Tòa án giải thích lý do là “quên” và đương nhiên sự thiếu sót “vô tình” này của Tòa án sẽ làm ảnh hưởng đến công tác giám sát của VKS cùng cấp, không kịp thời phát hiện các sai phạm của Tòa án, quyền và lợi ích của đương sự cũng khó bảo đảm toàn diện⁶. *Hai là*, Luật TTHC không quy định Thẩm phán phải gửi bản sao đơn khởi kiện bị trả lại cùng các tài liệu, chứng cứ kèm theo cho phía VKS cùng cấp. Điều này khó có thể đồng tình xét ở cả góc độ học thuật lẫn thực tiễn. Bởi lẽ, khi VKS thực hiện chức năng kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện thì căn cứ để bảo đảm chất lượng giám sát không chỉ dừng lại ở văn bản Thông báo trả lại đơn khởi kiện mà còn phải căn cứ vào đơn khởi kiện, các tài liệu, chứng cứ mà người khởi kiện nộp kèm theo đơn khởi kiện (nếu có). Chỉ khi VKS xem xét đơn khởi kiện bị Tòa án trả lại

⁵ Nhóm tác giả tiếp cận và phỏng vấn đối với 5 Thẩm phán làm công tác thực tiễn tại Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Đà Nẵng.

⁶ Thông báo rút kinh nghiệm trong kiểm sát giải quyết VAHC số 67/TBVKS- HC của VKSND thành phố Đà Nẵng, ngày 07/08/2020.

thì mới nhận diện được tính đúng sai trong căn cứ trả lại đơn khởi kiện của Tòa án. Do vậy, việc Luật TTHC không bắt buộc Thẩm phán phải gửi cho VKS bản sao đơn khởi kiện bị trả lại là thiếu khả thi, chưa bảo đảm được chất lượng giám sát của VKS đối với hành vi tố tụng trả lại đơn khởi kiện của Tòa án.

Từ các hạn chế trên, người nghiên cứu đề xuất Luật TTHC cần sửa đổi, bổ sung như sau: *Trong thời hạn 03 ngày kể từ ngày ra Thông báo về việc trả lại đơn khởi kiện, Thẩm phán phải gửi văn bản này, bản sao đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ kèm theo (nếu có) cho VKS cùng cấp.* Kiến nghị này của người nghiên cứu góp phần hoàn thiện hơn quy định của Luật TTHC, vừa bảo đảm việc trả lại đơn khởi kiện được thận trọng hơn vừa bảo đảm được vai trò, quyền năng cho VKS trong công tác giám sát việc trả lại đơn khởi kiện.

Thứ tư, quy định của Luật TTHC về thủ tục giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện cũng thiếu sự rõ ràng và cụ thể

So với Luật TTHC năm 2010, quy định của Luật TTHC hiện hành về thủ tục giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện đã có sự hoàn thiện hơn, nhiều điểm bổ sung mang tính khả thi đáp ứng được nhu cầu của thực tiễn xét xử. Thế nhưng, khi xã hội phát triển, các vụ khiếu kiện hành chính ngày càng gia tăng, các hoạt động tố tụng của Tòa án cũng có những thay đổi và đòi hỏi phải có sự toàn diện hơn từ phía Luật TTHC. Theo đó, một vài điểm còn hạn chế của Luật TTHC về thủ tục giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện như sau:

Một là, Luật TTHC quy định về chủ thể có quyền kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện chưa rõ ràng, không thống nhất với các điều khoản khác

Trong quá trình kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện, nếu phát hiện những thiếu sót, sai lầm, vi phạm tố tụng của Tòa án trả đơn, VKS có quyền kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện. Đây là quy định tại khoản 1 Điều 124 Luật TTHC. Tuy nhiên, quy định này chưa rõ ràng, nhà lập pháp không quy định rõ VKS cấp nào sẽ có quyền kiến, cụ thể là VKS cùng cấp hay VKS cấp trên trực tiếp. Trong khi đó, tại khoản 2 Điều 123 thì quy định văn bản thông báo trả lại đơn khởi kiện chỉ gửi cho VKS cùng cấp và tại khoản 3 Điều 124, thành phần tham dự phiên họp xem xét khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện là đại diện VKS cùng cấp, tại khoản 4 Điều 124 cũng là VKS cùng cấp. Do vậy, chúng tôi cho rằng quy định tại khoản 1 Điều 124 nêu trên là không rõ ràng, không bảo đảm về logic với các điều khoản liên kết khác, chưa bảo đảm được sự thống nhất trong công tác kiểm sát của

VKS, dễ dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện giữa các cấp VKS trong hệ thống các cơ quan kiểm sát. Từ các phân tích trên, người nghiên cứu đề xuất, cần quy định thẳng VKS cùng cấp có quyền kiến nghị với Tòa án đã trả lại đơn khởi kiện. Theo đó, đề xuất sửa khoản 1 Điều 124 Luật TTHC như sau: “*Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được văn bản trả lại đơn khởi kiện, người khởi kiện có quyền khiếu nại, VKS cùng cấp có quyền kiến nghị với Tòa án đã trả lại đơn khởi kiện*”. Đồng thời, tại khoản 4, 5 Điều 124 cũng nên sửa đổi các danh từ có nêu về VKS chung chung thành “*VKS cùng cấp*”. Thiết nghĩ, kiến nghị này là cần thiết, phù hợp về mặt pháp lý và phù hợp về mặt thực tiễn, tương thích với quy định khoản 2 Điều 123, khoản 3 Điều 124, bảo đảm rõ trách nhiệm của VKS cùng cấp, bảo đảm sự phối hợp chặt chẽ trong công tác kiến nghị, giám sát của toàn ngành kiểm sát.

Hai là, quy định tại khoản 5 Điều 124 Luật TTHC cũng chưa toàn diện

Khoản 5 Điều 124 quy định: “*Trong thời hạn 7 ngày kể từ ngày nhận được quyết định trả lời khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện, Thẩm phán, người khởi kiện có quyền khiếu nại, VKS có quyền kiến nghị với Chánh án Tòa án trên một cấp trực tiếp xem xét, giải quyết*”. Việc mặc định này của Luật TTHC chưa phù hợp, vô hình chung tạo thành một khuôn khổ “gò bó” quyền khiếu nại của người khởi kiện, quyền kiến nghị của VKS. Bởi lẽ, người khởi kiện, VKS chỉ có quyền khiếu nại, kiến nghị khi họ nhận được quyết định trả lời khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện của Thẩm phán. Trường hợp, Thẩm phán không ra quyết định trả lời khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện thì họ sẽ không được quyền khiếu nại, kiến nghị. Do đó, quy định như tại khoản 5 Điều 124 là chưa khả thi gây cản trở quyền của người khởi kiện và VKS.

Với hạn chế trên, người nghiên cứu đề xuất sửa khoản 5 Điều 124 Luật TTHC như sau: “*Trong thời hạn 7 ngày kể từ ngày nhận được hoặc không nhận được quyết định trả lời khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện, Thẩm phán, người khởi kiện có quyền khiếu nại, VKS có quyền kiến nghị với Chánh án Tòa án trên một cấp trực tiếp xem xét, giải quyết*”.

Ba là, pháp luật TTHC chưa quy định cách thức xử lý của Thẩm phán trong trường hợp người khởi kiện rút đơn khiếu nại, VKS cùng cấp rút kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện sau khi mở phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện

Trải qua quá trình xem xét về khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện, Thẩm phán được quyền ban hành một trong 02 loại quyết định: 1/ Quyết định giữ nguyên việc trả lại đơn khởi kiện và thông báo cho người khởi kiện, VKS; 2/ Quyết định nhận lại đơn khởi kiện và tài liệu, chứng cứ kèm theo để tiến hành việc thụ lý vụ án. Ngoài ra, Luật TTHC không ghi nhận bất kỳ loại quyết định tố tụng nào khác được ban hành bởi Thẩm phán được phân công xem xét khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện. Chính vì thế, trong quá trình xem xét khiếu nại, kiến nghị, xảy ra trường hợp nằm ngoài quy định của pháp luật, người khởi kiện có đơn xin rút khiếu nại, VKS cùng cấp rút kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện. Trong tình huống này, Thẩm phán không biết phải ban hành loại văn bản nào? Họ rơi vào tình trạng lúng túng, không biết phải xử lý như thế nào? ban hành thông báo hay quyết định để thừa nhận pháp lý cho việc rút khiếu nại, kiến nghị đó. Trên thực tế, đã có trường hợp sau khi người khởi kiện rút khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện, Thẩm phán chủ trì phiên họp đã ra “*Quyết định chấp nhận việc rút khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện và đình chỉ việc xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện*” và xem đó là văn bản có ý nghĩa chấm dứt việc xem xét khiếu nại của người khởi kiện về trả lại đơn khởi kiện. Nhận thấy, cách xử lý này của Thẩm phán dường như rất khả thi, vừa tôn trọng quyền tự định đoạt trong việc rút khiếu nại vừa nhanh chóng kết thúc phiên họp. Thế nhưng về góc độ pháp lý, Luật TTHC và các văn bản có liên quan không đề cập trực tiếp về loại văn bản đó, đặc biệt trong biểu mẫu dùng trong TTHC ban hành kèm theo Nghị quyết 02/2017/NQ-HĐTP ngày 13/01/2017 của Hội đồng thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao cũng không ban hành biểu mẫu nào với tên gọi “*Quyết định chấp nhận việc rút khiếu nại và đình chỉ việc xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện*”. Do vậy, tác giả cho rằng, việc Luật TTHC không quy định cách thức để Tòa án xử lý đối với trường hợp người khởi kiện rút khiếu nại, VKS rút kiến nghị về trả lại đơn khởi kiện tại phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện là thiếu sót cần khắc phục.

Về giải pháp khắc phục, tác giả đề xuất Luật TTHC và các văn bản có liên quan cần hoàn thiện quy định như sau: “*Trường hợp sau khi mở phiên họp xem xét, giải quyết khiếu nại về việc trả lại đơn khởi kiện, người khởi kiện rút khiếu nại, VKS rút kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện, Thẩm phán phải ban hành quyết định đình chỉ việc xem xét, giải quyết khiếu nại, kiến nghị về việc trả lại đơn khởi kiện*”. Đồng thời, để nâng cao tính chặt

chẽ, toàn diện hơn của pháp luật, các nhà làm luật cần phải cụ thể hóa thành biểu mẫu trong TTHC ban hành theo Nghị quyết 02/2017/NQ-HĐTP ngày 13/01/2017. Thiết nghĩ, dưới góc độ học thuật và góc độ xây dựng pháp luật, đề xuất trên của tác giả là khả thi, không chỉ khắc phục lỗ hổng của pháp luật mà còn hướng tới mục đích bảo đảm việc áp dụng pháp luật được thống nhất trong phạm vi cả nước.

3. Kết luận

Trả lại đơn khởi kiện là một trong những nội dung không thể thiếu của Luật TTHC. Vấn đề này nếu được quy định toàn diện, minh thị thì sẽ tạo được hành lang pháp lý vững chắc để Tòa án thực hiện tốt hoạt động tố tụng của mình, tạo điều kiện để VKS thực hiện tốt chức năng kiểm sát và đặc biệt giúp cho người khởi kiện thấu hiểu và tôn trọng các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, Luật TTHC hiện hành quy định về vấn đề trả lại đơn khởi kiện vẫn còn hạn chế và bài viết của nhóm tác giả đã đề xuất các kiến nghị hoàn thiện nhằm bảo đảm hiệu quả điều chỉnh của Luật TTHC trong quá trình thụ lý giải quyết vụ án hành chính ở nước ta./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Khuất Thu Hương, Kiểm sát thông báo trả lại đơn khởi kiện và việc thụ lý vụ án hành chính của Tòa án, Tạp chí Kiểm sát, số 07, năm 2018.*
2. Nguyễn Thị Thê, *Bàn về thời hiệu khởi kiện trong tố tụng hành chính*, Tạp chí Kiểm sát, số 07, năm 2018.
3. Thông báo rút kinh nghiệm số 57/TB-VC3-V3 của Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh ngày 13/08/2021.
4. Thông báo rút kinh nghiệm số 04/TB-VC1-V1 của Viện Kiểm sát nhân dân cấp cao tại Hà Nội ngày 30/01/2019.
5. Thông báo rút kinh nghiệm trong kiểm sát giải quyết vụ án hành chính của Viện Kiểm sát nhân dân thành phố Đà Nẵng số 67/TBVKS- HC, ngày 07/08/2020.
6. Bản án sơ thẩm số 30/2020/HC-ST ngày 12/11/2020 của Tòa án nhân dân tỉnh Bình Thuận.
7. Bản án phúc thẩm số 208/2021/HC-PT ngày 20/04/2021 của Tòa án nhân dân cấp cao tại Thành phố Hồ Chí Minh.