

CÓ CẦN QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN KHỞI TỐ VỤ ÁN HÀNH CHÍNH CỦA VIỆN KIỂM SÁT HAY KHÔNG?

ThS. NGUYỄN MẠNH HÙNG *

Từ ngày 01/7/1996, thẩm quyền xét xử hành chính được xác lập cho toà án đã tạo ra cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính mới có nhiều ưu việt. Cơ chế này cho phép người khiếu kiện có thể trực tiếp (hoặc nhờ luật sư) tranh tụng công khai, bình đẳng với người bị khiếu kiện. Đây là cơ chế giải quyết khiếu kiện mang tính dân chủ, phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và đang được xã hội đặc biệt quan tâm.

Ngoài việc quy định và bảo đảm thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân có hạn chế về khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển hành vi mà không thể tự mình và cũng không có ai đại diện khởi kiện vụ án hành chính cho họ, Điều 18 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính quy định: *"... Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến quyền, 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"*.

Quy định nêu trên được xác lập trên cơ sở chức năng thực hành quyền công tố của viện kiểm sát và yêu cầu bảo đảm cơ hội

được toà án bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần bị các quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm hại mà không có ai đại diện khởi kiện cho họ. Qua đó, góp phần bảo đảm pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước.

Như vậy, việc pháp luật quy định về quyền khởi tố vụ án hành chính của viện kiểm sát đã phần nào phản ánh bản chất dân chủ của nhà nước xã hội chủ nghĩa và góp phần đề cao trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan hành nhà nước khi ban hành các quyết định hành chính hoặc thực hiện các hành vi hành chính liên quan đến quyền, lợi ích của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần. Tuy nhiên, trong gần chín năm thực hiện Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (từ 01/7/1996 đến nay) viện kiểm sát chưa khởi tố một vụ án hành chính nào cả. Vậy nguyên nhân của tình trạng đó là gì?

Có thể chỉ ra một số nguyên nhân của tình trạng trên như sau:

- Pháp luật còn thiếu nhiều quy định cần thiết để bảo đảm thực hiện quyền khởi tố vụ

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

án hành chính của viện kiểm sát, cụ thể là:

+ *Về trình tự khởi tố vụ án hành chính.*

Pháp luật không quy định cụ thể đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị viện kiểm sát khởi tố thì trước đó các quyết định, hành vi này có cần phải qua giai đoạn tiền tố tụng hành chính (giai đoạn khiếu nại và giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo) hay không ?

Xét về phương diện lý luận, việc quy định giai đoạn tiền tố tụng hành chính là một trình tự bắt buộc trước khi khởi kiện, khởi tố vụ án hành chính ra toà án là cần thiết để các cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước có cơ hội xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình hoặc của cấp dưới và trong chừng mực nhất định có thể giải thích pháp luật cho người khiếu nại. Từ đó, có thể sớm giải quyết vụ việc mà không cần khởi kiện ra toà án. Mặt khác, kết quả của việc giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính cũng là cơ sở thực tiễn - pháp lý cần thiết giúp toà án có thể giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật các vụ án hành chính.

Như vậy, pháp luật cần quy định viện kiểm sát chỉ khởi tố vụ án hành chính đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính đã qua giai đoạn tiền tố tụng hành chính. Tuy nhiên, nếu quy định như vậy thì viện kiểm sát cũng khó có điều kiện để khởi tố vụ án hành chính vì viện kiểm sát không có quyền thay mặt cho người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm

thần thực hiện việc khiếu nại lần đầu theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo. Mặt khác, nếu người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần có người đại diện thực hiện việc khiếu nại hành chính lần đầu cho họ và người đại diện này không khởi kiện vụ án hành chính thì viện kiểm sát cũng không nên khởi tố vụ án hành chính. Vì nếu người đại diện không khởi kiện vụ án hành chính thì có nghĩa là họ không còn nhu cầu khiếu kiện hoặc đã quyết định lựa chọn việc khiếu nại tới người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiếp theo. Từ những nhận định trên cho thấy viện kiểm sát chỉ khởi tố được trong trường hợp người chưa thành niên tự mình khiếu nại hành chính lần đầu nhưng không thể tự mình thực hiện việc khởi kiện vụ án hành chính và không có ai đại diện khởi kiện vụ án hành chính cho họ. Những trường hợp này rất ít xảy ra trong thực tế.

+ *Về thời hiệu khởi tố vụ án hành chính.*

Việc pháp luật quy định cụ thể về thời hiệu khởi tố vụ án hành chính là cần thiết để viện kiểm sát có thời gian chuẩn bị các điều kiện cần thiết và cân nhắc, quyết định có khởi tố vụ án hành chính hay không. Tuy nhiên, thời hiệu khởi tố vụ án hành chính cũng không được quá dài. Bởi vì, nếu thời hiệu khởi tố quá dài thì có thể gây khó khăn cho toà án trong việc xác minh, thu thập chứng cứ giải quyết vụ án và cũng khó khăn trong việc bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm hại bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi tố.

Hiện nay, Pháp lệnh thủ tục giải quyết

các vụ án hành chính không quy định cụ thể về thời hiệu khởi tố vụ án hành chính mà chỉ quy định chung là viện kiểm sát khởi tố vụ án hành chính khi không có ai khởi kiện. Vì vậy, tùy thuộc vào từng quan niệm mà việc xác định thời hiệu khởi tố vụ án hành chính có nhiều điểm khác nhau, cụ thể là:

+ Nếu pháp luật quy định viện kiểm sát chỉ thực hiện việc khởi tố vụ án hành chính sau giai đoạn tiền tố tụng hành chính thì thời hiệu khởi tố vụ án hành chính được xác định tương tự như đối với thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính được quy định tại khoản 1 Điều 30 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính. Tuy nhiên, nếu quy định như vậy thì viện kiểm sát cũng khó có thể thực hiện được việc khởi tố vụ án hành chính. Vì theo Điều 18 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, viện kiểm sát chỉ khởi tố vụ án hành chính nếu xác định được là không có ai khởi kiện. Như vậy, viện kiểm sát phải chờ đến khi hết thời hiệu khởi kiện vụ án hành chính mà không có ai khởi kiện thì viện kiểm sát mới có quyền khởi tố vụ án hành chính. Đến lúc đó thì thời hiệu khởi tố cũng không còn.

+ Nếu pháp luật quy định viện kiểm sát có quyền khởi tố vụ án hành chính ngay mà không phải qua giai đoạn tiền tố tụng hành chính thì thời hiệu khởi tố vụ án hành chính cần được xác định phù hợp với thời hiệu khiếu nại lần đầu theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo là 90 ngày kể từ ngày người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi

hành chính.⁽¹⁾ Tuy nhiên, nếu quy định như vậy thì viện kiểm sát cũng khó có thể khởi tố vụ án hành chính đúng thời hiệu được, vì viện kiểm sát sẽ gặp nhiều khó khăn trong xác định đúng thời điểm người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần nhận được quyết định hành chính hay biết được có hành vi hành chính. Mặt khác, viện kiểm sát cũng sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc xác định các thông tin cần thiết về quyết định hành chính, hành vi hành chính và người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần có người đại diện hay không?

- *Pháp luật không quy định cụ thể về điều kiện khởi tố và các trường hợp toà án từ chối thụ lý vụ án hành chính do viện kiểm sát khởi tố.*

Việc thiếu các quy định này dễ dẫn đến việc hiểu nhầm là viện kiểm sát có thể tùy tiện khởi tố vụ án hành chính và toà án buộc phải thụ lý vụ án hành chính do viện kiểm sát khởi tố.

Bên cạnh những hạn chế nêu trên, pháp luật tố tụng hành chính còn thiếu những quy định cần thiết phản ánh địa vị pháp lý tố tụng hành chính khác nhau của viện kiểm sát trong quá trình toà án giải quyết các vụ án hành chính do viện kiểm sát khởi tố hay do cơ quan, tổ chức, cá nhân khởi kiện.

Tại khoản 3 Điều 43 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính có quy định: "*viện kiểm sát phải tham gia phiên toà sơ thẩm hoặc phải có ý kiến bằng văn bản trong trường hợp viện kiểm sát khởi tố vụ án và trong trường hợp có đương sự là*

người chưa thành niên hoặc người có nhược điểm về thể chất, tâm thần hay đối với các vụ án về khiếu kiện quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính: giáo dục tại xã, phường, thị trấn, đưa vào trường giáo dưỡng, đưa vào cơ sở giáo dục, đưa vào cơ sở chữa bệnh, quản chế hành chính. Đối với các vụ án khác, viện kiểm sát có thể tham gia tố tụng từ bất cứ giai đoạn nào nếu thấy cần thiết". Tuy nhiên, hiện nay theo quy định tại khoản 3 Điều 21 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân ngày 02/4/2002 thì viện kiểm sát có trách nhiệm "tham gia các phiên toà và phát biểu quan điểm của viện kiểm sát nhân dân về việc giải quyết vụ án;" Vì vậy, quy định tại khoản 3 Điều 43 của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính nêu trên trở thành vô nghĩa.

- Thiếu nguồn thông tin cần thiết cho việc khởi tố vụ án hành chính. Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính quy định quyền khởi tố vụ án hành chính của viện kiểm sát được ban hành ngày 21/5/1996 (có hiệu lực thi hành từ 01/7/1996) cho đến nay Pháp lệnh này chưa hề có sự thay đổi cần thiết về quyền khởi tố vụ án hành chính nói riêng và vai trò của viện kiểm sát nói chung trong tố tụng hành chính, mặc dù chức năng, nhiệm vụ của viện kiểm sát đã có nhiều thay đổi sau khi Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung năm 2001 và Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2002 có hiệu lực. Theo Hiến pháp năm 1992 (đã sửa đổi, bổ sung năm 2001) và Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2002, viện kiểm sát

không còn chức năng "kiểm sát việc tuân theo pháp luật đối với các văn bản pháp quy của các bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan khác thuộc Chính phủ và các cơ quan chính quyền địa phương; kiểm sát việc chấp hành pháp luật của các cơ quan nhà nước nói trên, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang và công dân"⁽²⁾ (thường gọi là kiểm sát chung).

Trên cơ sở chức năng kiểm sát chung, viện kiểm sát có điều kiện thu thập các thông tin cần thiết về quản lý hành chính nhà nước nói chung và về các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần nói riêng. Từ đó, viện kiểm sát có đủ các thông tin cần thiết để thực hiện quyền khởi tố vụ án hành chính. Pháp luật không chỉ quy định cho viện kiểm sát có quyền yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý hành chính nhà nước phải cung cấp các thông tin cần thiết khi viện kiểm sát yêu cầu mà trong một số trường hợp các cơ quan, tổ chức, cá nhân này phải chủ động cung cấp một số thông tin cần thiết cho viện kiểm sát và tạo điều kiện cho viện kiểm sát trực tiếp tham gia vào một số hoạt động quản lý hành chính nhà nước như: "Trường công an cấp huyện có quyền ra lệnh khám nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính; nếu nơi cất giấu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là nhà ở thì lệnh đó phải được viện trưởng viện kiểm sát nhân dân cùng cấp phê chuẩn trước khi tiến hành";⁽³⁾ "Quyết định phạt tiền từ 2.000.000 đồng trở

lên phải được gửi cho viện kiểm sát nhân dân cùng cấp".⁽⁴⁾ Đại diện viện kiểm sát nhân dân được mời tham dự phiên họp của hội đồng tư vấn về việc áp dụng các biện pháp đưa vào trường giáo dưỡng, cơ sở giáo dục, cơ sở chữa bệnh và quản chế hành chính.⁽⁵⁾

Như vậy, việc không còn chức năng kiểm sát chung, cũng có nghĩa là viện kiểm sát không còn điều kiện để nắm những thông tin cần thiết về quản lý hành chính nhà nước phục vụ cho việc khởi tố vụ án hành chính. Viện kiểm sát không thể thực hiện việc khởi tố vụ án hành chính và cung cấp chứng cứ theo quy định tại Điều 18 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính khi không có sự cung cấp thông tin kịp thời, đầy đủ từ phía các cơ quan hành chính nhà nước về nội dung và căn cứ pháp lý của các quyết định hành chính, hành vi hành chính liên quan đến người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần.

- Xét về phương diện lý luận, mục đích của xét xử hành chính trước hết là để bảo vệ một cách hữu hiệu các quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức, cơ quan có quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm hại bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính, qua đó góp phần bảo đảm pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước. Do đó, việc yêu cầu toà án giải quyết vụ án hành chính phải do ý chí của người có quyền, lợi ích bị xâm hại hay người đại diện của họ quyết định. Tuy viện kiểm sát có chức năng thực hành quyền công tố song viện kiểm sát là

cơ quan nhà nước, do đó các hoạt động của viện kiểm sát có mục đích trước hết và chủ yếu là để bảo vệ quyền lợi của Nhà nước hoặc vì lợi ích chung của xã hội. Vì vậy, việc quy định quyền khởi tố vụ án hành chính cho viện kiểm sát là chưa thực sự phù hợp với mục đích của xét xử hành chính. Mặt khác, việc quy định một cơ quan nhà nước không có quyền, lợi ích bị xâm hại (viện kiểm sát) yêu cầu toà án phán quyết về tính hợp pháp của các quyết định, hành vi của một cơ quan nhà nước khác (cơ quan hành chính nhà nước) là chưa thực sự phù hợp với nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước ở nước ta: "*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*".⁽⁶⁾

Từ thực trạng và những nguyên nhân nêu trên cho thấy vấn đề khởi tố vụ án hành chính có nhiều điểm phức tạp cả về lý luận và thực tiễn, các quy định của pháp luật vừa thiếu tính đồng bộ vừa không cụ thể và đầy đủ. Do đó, việc quy định quyền khởi tố vụ án hành chính của viện kiểm sát tại Điều 18 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính chỉ là hình thức, thiếu tính khả thi và tạo ra dư luận không tốt cho rằng viện kiểm sát không hoàn thành nhiệm vụ do pháp luật quy định. Để phù hợp với xu hướng xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật tố tụng và quan điểm của Quốc hội về việc không quy định quyền khởi tố các vụ án dân sự, lao động của viện kiểm sát trong Bộ luật tố tụng dân sự năm 2004, Ủy ban thường vụ

Quốc hội cần sớm bãi bỏ quy định về quyền khởi tố vụ án hành chính của viện kiểm sát.

Bên cạnh việc bãi bỏ quy định về quyền khởi tố vụ án hành chính, Nhà nước cần phải có những quy định và áp dụng những biện pháp cần thiết để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất hoặc tâm thần bị xâm hại bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính mà không có ai đại diện khởi kiện vụ án hành chính cho họ, cụ thể như sau:

- *Một là*, chú trọng việc phát triển các hình thức giám hộ đối với người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất hoặc tâm thần.

- *Hai là*, đề cao trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước trong việc ban hành các quyết định hành chính, thực hiện các hành vi hành chính liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần. Cần phải quy định rõ, các cơ quan, người có thẩm quyền không được ban hành các quyết định hành chính hay thực hiện các hành vi hành chính liên quan đến người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tâm thần nếu họ không có người đại diện.

- *Ba là*, cần có quy định thống nhất về điều kiện của cá nhân có năng lực hành vi trong việc tự mình khiếu nại và khởi kiện vụ án hành chính.

Theo khoản 2 Điều 1 Nghị định số

67/1999/NĐ-CP ngày 07/8/1999 về quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 62 ngày 14/06/2002) thì: "*Người khiếu nại phải là người có năng lực hành vi đầy đủ theo quy định của Bộ luật dân sự hoặc là người chưa có năng lực hành vi đầy đủ nhưng theo quy định của pháp luật có quyền khiếu nại;...*". Do đó, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính cần có quy định thừa nhận việc khởi kiện vụ án hành chính của người chưa có năng lực hành vi đầy đủ theo quy định của Bộ luật dân sự nhưng theo quy định của pháp luật có quyền khiếu nại. Đối với các trường hợp này, sau khi thụ lý vụ án hành chính, toà án cần cử một người thân thích của họ hoặc yêu cầu một cơ quan, tổ chức cử thành viên làm người đại diện cho họ theo quy định tại khoản 2 Điều 21 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính./.

(1).Xem: Điều 31 Luật Khiếu nại, tố cáo ngày 02/12/1998 (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 26/2004/QH11 ngày 15/6/2004).

(2).Xem: Khoản 1 Điều 3 Luật tổ chức viện kiểm sát nhân dân ngày 07/10/1992.

(3).Xem: Khoản 2 Điều 44 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính ngày 06/7/1995.

(4).Xem: Khoản 4 Điều 49 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính ngày 06/7/1995.

(5).Xem: Khoản 3 các Điều 61, 68, 75 và 80 Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính ngày 06/7/1995.

(6).Xem: Điều 2 Hiến pháp 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001).