

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



NGUYỄN HOÀNG YẾN

NGƯỜI KHỎI KIẾN
TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VIỆT NAM

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

Mã số : 9.38.01.02

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS. TS. NGUYỄN CẢNH HỢP
TS. LÊ VIỆT SƠN

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

TP. HỒ CHÍ MINH - NĂM 2026

Công trình được hoàn thành tại:

Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh

Người hướng dẫn khoa học:

1. PGS.TS Nguyễn Cảnh Hợp

2. TS. Lê Việt Sơn

Chủ tịch Hội đồng: PGS.TS Vũ Văn Nhiệm

Thư ký Hội đồng: TS. Trần Thị Thu Hà

Phản biện 1: TS. Nguyễn Mạnh Hùng

Phản biện 2: PGS.TS Trần Thị Diệu Oanh

Ủy viên: PGS.TS Đỗ Minh Khôi

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Trường tại phòng A.905 Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, số 2 Nguyễn Tất Thành, phường Xóm Chiếu, Thành phố Hồ Chí Minh, vào hồi 8h00 phút ngày 21 tháng 7 năm 2026.

Có thể tìm hiểu luận án tại thư viện Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, số 2 Nguyễn Tất Thành, phường Xóm Chiếu, Thành phố Hồ Chí Minh và Thư viện Khoa học Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh.

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

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 luận giải 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 để 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 chưa đáp ứng 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 chưa toàn diện và thiếu hiệu quả. 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. Bên cạnh đó, việc kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện đã bộc lộ không ít trở ngại. Những hạn chế này đã ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, giảm 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

Với mục đích nghiên cứu nêu trên, đề tài thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu sau đây:

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 quy định 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 chính Việt Nam.

3.2. Phạm vi nghiên cứu của đề tài

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.

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 tố tụng giữa người khởi kiện với người bị kiện; bổ sung điều kiện, trình tự, thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố 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 tố 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 hiệu quả hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong tố 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 tố tụng hành chính

Chương 3: Thực trạng pháp luật về người khởi kiện trong tố 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 tố 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 liên quan đến đề tài Luận án

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. Tình hình nghiên cứu những vấn đề lý luận về người khởi kiện trong tố tụng hành chính

Thứ nhất, khái niệm người khởi kiện trong tố tụng hành chính có một số công trình tiêu biểu như: Hilaire Barnett (2002), *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited; Jonathan Manning (2004), *Judicial Review Proceedings. A practitioner's guide*, Legal Action Group; Adriaan Bedner (2011) *Administrative Courts in Indonesia: A Socio-legal Study*, Kluwer Law International; Liu Jianlong (2012), *Administrative Litigation in China: Parties and Their Rights and Obligations*, 4 NUJS L. Rev. 205; Liu Xiaojuan (2015), *Reflections on the Amendment of Chinese Administrative Litigation Law*, China Legal Science, 3(2)

Thứ hai, về cơ sở lý thuyết của việc xác định người khởi kiện trong tố tụng hành chính.

Về học thuyết về tư cách người khởi kiện (“standing” hay “locus standi”) có các công trình như: David Stott và Alexandra Felix (1997), *Principles of Administrative law*, Cavendish Publishing Limited; Peter L. Strauss, Todd D. Rakoff, Cynthia R. Farina (2003), *Administrative law – cases and comments*, Foundation Press; Hilaire Barnett (2002), *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited; Ronald M. Levin và Jeffrey S. Lubbers (2017), *Administrative law and process in a nutshell*, West Academic Publishing.

Về lý thuyết “hành vi xâm phạm quyền” (Rechtsverletzung) có công trình của Alexander Blankenagel (1992), *The Concept of Subjective Rights as the Focal Point of German Administrative Law*, Tel Aviv University Studies in Law, (11); Wang Hong (2020), *Administrative Litigation Plaintiff Qualification in Germany: Enlightenment to Chinese Law*, Cross-Cultural Communication, 16 (1).

Về lý thuyết về chức năng của tổ tụng hành chính được thể hiện trong công trình của Hee-Jung Lee (2016), *The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea*, Journal of Korean Law, 6 (1); Ximena Moldova (2019), *Subjective And Objective Administrative Contentious. Comparative Law Aspects*, Curentul Juridic, Vol. 79; Wang Hong (2020), *Administrative Litigation Plaintiff Qualification in Germany: Enlightenment to Chinese Law*, Cross-Cultural Communication, 16 (1).

1.1.1.2. Tình hình nghiên cứu quy định về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính

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

(1) Ở Hoa Kỳ, có 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; Cynthia R. Farina (2003), *Administrative law – cases and comments*, 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) như: David Stott và Alexandra Felix (1997), *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited; Hilaire Barnett (2002), *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited; Peter Cane (2011), *Administrative Law*, Oxford University Press.

(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. Điển hình như: Jianlong Liu (2011), *Administrative Litigation in China: Parties and Their Rights and Obligations*, National University of Juridical Sciences Law Review, Vol.4; Mahendra P. Singh (2013), *German Administrative Law in Common Law perspective*, Springer Berlin Heidelberg; Yuwen Li (2014), *Administrative Litigation Systems in Greater China and Europe*, Routledge; Dacian C. Dragos và Bogdana Neamtu (2014), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Springer; Eva Steiner (2018), *French Law: A Comparative Approach*, Oxford.

(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 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; Amy Street (2013), *Judicial review and the rule of law – Who's in control?*, The Constitution Society; Dmitry Tumanov (2016), *Public interest and Administrative Legal Proceedings*, BRICS Law Journal, III (3); Wang Hong (2020), *Administrative Litigation Plaintiff Qualification in Germany: Enlightenment to Chinese Law*, Cross-Cultural Communication, Vol.16, No. 1...

Thứ hai, về năng lực chủ thể của người khởi kiện, có các công trình biểu như: Robert T. Drapkin (2000), *Protecting the Rights of the Mentally Disabled in Administrative Proceedings*, The Catholic Lawyer, Vol.39: No. 4, Article 5; Urs Kramer và Tim Hinrichsen (2015), *German Law of Administrative Court Procedure: An overview*, Journal of Siberian Federal University, (10).

Thứ ba, về các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được thể hiện trong các công trình như: Neil Hawke, Neil Parpworth (1998), *Introduction to Administrative law*, Cavendish Publishing Limited; Hilaire Barnett (2002), *Constitutional and Administrative law*, Cavendish Publishing Limited; Roger Masterman và Colin Murray (2013), *Exploring Constitutional and Administrative Law*, Pearson Education Limited; Ian Loveland (2012), *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights*, Oxford University Press; Arman Zrvandyan (2016), *Casebook on European fair trial standards in administrative justice*, Council of Europe.

1.1.1.3. Tình hình nghiên cứu 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; Tom Ginsburg; Albert H. Y. Chen (2009), *Administrative Law and Governance in Asia Comparative perspectives*, Routledge; Guobin Zhu (2019), *Deference to the Administration in Judicial Review - Comparative Perspectives*, Springer.

Thứ hai, giải pháp hoàn thiện thực tiễn tham gia tố tụng của người khởi kiện được thể hiện trong các công trình tiêu biểu như: Susan Rose-Ackerman và Peter L. Lindseth, *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, 2010; Lorne Sossin (2013), *Access to Administrative Justice and Other Worries*, Administrative Law in Context, Emond Montgomery Publications; Jiang Bixin (2014), *Improvement of the*

administrative litigation system from macroscopic perspective, *Frontiers of Law in China*, 9(1);

1.1.2. *Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam*

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

Nội dung lý luận về người khởi kiện như khái niệm, đặc điểm, điều kiện xác định người khởi kiện được thể hiện trong các công trình tiêu biểu như: 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; 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; 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; 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; 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.

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

Một là, pháp luật về xác định người khởi kiện, có các công trình nghiên cứu sau đây: Nguyễn Thị Thủy (2005), *Quyền khởi kiện và vấn đề xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính của*, Tạp chí Luật học, số 4; 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*, Nghề luật, số 6; 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; 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; 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 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.

Hai là, pháp luật về năng lực chủ thể của người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam được thể hiện trong các công trình như: Nguyễn Thị Thủy (2005), *Quyền khởi kiện và vấn đề xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính của*, Tạp chí Luật học, số 4; 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; Khoa luật Đại học Quốc gia Hà Nội (2012), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội; Trường Đại học Đà Lạt (2017), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật; Phạm Hồng Thái, Bùi Tiến Đạt chủ biên (2018), *Giáo trình Luật Tố tụng hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.

Ba là, pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện được thể hiện trong các công trình tiêu biểu như: 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; 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; 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; 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.

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

Một là, giải pháp hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam có các công trình như: Vũ Thị Hải Yến, Bùi Việt Dương (2012), *Tìm hiểu chế định kiểm sát tố tụng công ích của Trung Quốc*, Tạp chí Kiểm sát, số 7; Nguyễn Hoàng Anh, Phạm Lương Khiên (2016), *Thủ tục tố tụng hành chính của Cộng hòa Pháp và một số kinh nghiệm cho Việt Nam*, Tạp chí Nghề luật, số 07; Nguyễn Thị Hà (2017), *Xét xử sơ thẩm vụ án hành chính ở Việt Nam* của Trường Đại học Luật Hà Nội; 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; 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 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; 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.

Hai là, các giải pháp nhằm bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam có các công trình tiêu biểu như: 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; Trần Quang Hiên (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; 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 cơ sở, Trường Đại học Luật Hà Nội; 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; 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; 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; 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.

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 nhiều góc độ khác nhau. Những công trình này đã hình thành một nền tảng lý luận và thực tiễn quan trọng, tạo tiền đề để Luận án kế thừa và phát triển, qua đó thực hiện những phân tích chuyên sâu và toàn diện hơn. Trong đó, những giá trị đặc sắc đã được các công trình nghiên cứu phân tích như cơ sở của việc xác định người khởi kiện, các kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh; quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp; quyền khởi kiện vì lợi ích công.

Bên cạnh những kết quả đạt được từ các công trình nghiên cứu đã thực hiện, vấn đề người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam vẫn còn nhiều nội dung cần được tiếp tục làm sáng tỏ và phát triển. Còn thiếu vắng công trình xây dựng xây dựng khung lý luận tổng thể về người khởi kiện với tư cách là chủ thể trung tâm của tố tụng hành chính, luận giải một cách hệ thống mối quan giữa quyền khởi kiện hành chính với cơ chế kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp và hiện tượng bất bình đẳng về vị thế giữa người khởi kiện và người bị kiện trong tố tụng hành, từ đó là cơ sở đưa ra các giải pháp hoàn thiện. Chưa có các nghiên cứu thực trạng về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam toàn diện trên phương diện 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; xây dựng quan điểm, giải pháp hoàn thiện về người khởi kiện trong tố tụng hành chính nhằm bảo vệ 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.

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 phân tích, lý giải, làm sáng tỏ những vấn đề nghiên cứu, Luận án được thực hiện trên cơ sở lý thuyết về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, kiểm soát quyền lực nhà nước; học thuyết về tư cách khởi kiện (standing/locus standi); lý thuyết về chức năng của tố tụng hành chính; lý thuyết về phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người (HRBA-Human rights-based approach); lý thuyết về công lý và quan điểm về quyền tiếp cận công lý (Access to Justice).

1.2.1.2. Câu hỏi nghiên cứu

Đề tài “Người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam” được thực hiện để trả lời cho câu hỏi: *“Thực trạng về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam hiện nay tồn tại những hạn chế gì từ quy định pháp luật đến thực tiễn thực hiện pháp luật 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 tố tụng hành chính?

Thứ hai, pháp luật về người khởi kiện trong tố 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 tố 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 tư pháp ở Việt Nam. Thực trạng này có 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 bình đẳng 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 tố tụng hành chính về người khởi kiện là đòi hỏi khách quan. Để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong tố tụng hành chính, nâng cao hiệu quả kiểm soát quyền lực hành chính bằng tư pháp ở Việt Nam 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.

1.2.2. Phương pháp nghiên cứu

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 hoàn thiện hệ thống pháp luật và áp dụng pháp luật trong điều kiện xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới. Ngoài ra, Luận án kết hợp nhuần nhuyễn nhiều phương pháp nghiên cứu khác nhau để làm rõ nội dung vấn đề bao gồm: phương pháp nghiên cứu lý thuyết luật học, phương pháp phân tích và tổng hợp, phương pháp bình luận, phương pháp so sánh, phương pháp so sánh pháp luật, phương pháp nghiên cứu tình huống điển hình, phương pháp thống kê, phương pháp điều tra xã hội học, phương pháp phỏng vấn chuyên gia.

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 tố tụng hành chính

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

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 độc lập trong quan hệ pháp luật TTHC, người khởi kiện trong TTHC có các 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

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

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

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

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

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

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. Trong đó, người khởi kiện là trung tâm trong cơ chế TTHC, 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. Trong mối quan hệ với người bị kiện trong TTHC, người khởi kiện là chủ thể đối trọng và bất bình đẳng về vị thế với người bị kiện.

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. Người khởi kiện làm phát sinh và chấm dứt hoạt động xét xử hành chính của Tòa án, hiệu quả tham gia tố tụng của người khởi kiện ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả giải quyết VAHC của Tòa án. 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 và thể hiện trách nhiệm

của Nhà nước trước công dân trong Nhà nước pháp quyền. Đối với hoạt động hành chính nhà nước, sự tham gia tố tụng của người khởi kiện củng cố niềm tin của người dân vào hoạt động hành chính nhà nước, góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động hành chính nhà nước.

2.3. Cơ sở lý thuyết của pháp luật về người khởi kiện 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

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 VAHC kịp thời, khách quan, chính xác 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: lý thuyết về bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể bị xâm phạm; lý thuyết về kiểm soát quyền lực nhà nước; lý thuyết về chức năng của TTHC; lý thuyết về quyền tiếp cận công lý tại Tòa án; lý thuyết về công bằng trong xã hội.

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

Pháp luật về người khởi kiện là tổng thể các quy định điều chỉnh những quan hệ phát sinh trong quá trình tham gia TTHC của người khởi kiện nhằm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và tính đúng đắn, khách quan trong giải quyết VAHC. Là một bộ phận quan trọng của pháp luật TTHC, nội dung 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 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

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.

2.3.2.3. Quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện

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.

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 bao gồm: các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện; quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp; 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.

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

Nhằm bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và những người thừa kế của họ, có những trường hợp, quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện cần phải được người thừa kế tiếp tục thực hiện. 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 điều chỉnh. Để quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện có thể được kế thừa được kịp thời, hiệu quả, pháp luật phải quy định cụ thể về điều kiện kế thừa, người kế thừa, thừa điểm kế thừa và thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện.

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 thực tiễn 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 từ các 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 tố tụng; cơ sở vật chất, phương tiện kỹ thuật phục vụ giải quyết VAHC và hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong TTHC.

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

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

Pháp luật về xác định người khởi kiện trong TTHC bao gồm quy định về thành phần chủ thể được xác định là người khởi kiện và điều kiện để chủ thể được xác định là người khởi kiện. Những nội dung này được quy định tại Điều 3, Điều 5, Điều 115, khoản 1 Điều 116, khoản 2 Điều 118, khoản 1 Điều 123 của Luật TTHC và một số điều luật khác có liên quan. Qua phân tích quy định hiện hành cho thấy, nội dung pháp luật về xác định người khởi kiện còn tồn tại nhiều hạn chế, bất cập, ảnh hưởng đến khả năng tham gia tố tụng với tư cách là người khởi kiện trong TTHC của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

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

Nội dung năng lực chủ thể của người khởi kiện được quy định tại Điều 54 của Luật TTHC. Các quy định hiện hành về năng lực hành vi TTHC đã bảo đảm cho chủ thể tham gia tố tụng có đủ khả năng nhận thức, điều khiển hành vi và kiến thức pháp luật, kỹ năng tham gia tố tụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, quy định hiện hành chưa có sự phân hoá độ tuổi theo khả năng cá nhân tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính. 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, có sự chưa thống nhất trong các quy định có thể dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong việc thực hiện, ảnh hưởng đến quyền tham gia tố tụng của người khởi kiện.

3.1.3. Về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong tổ 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, các 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. Ngoài ra, Điều 8 của Luật TTHC quy định về quyền quyết định và tự định đoạt của người 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.

Bên cạnh những kết quả đạt được, thực trạng quy định pháp luật về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC Việt Nam vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập. Một số quyền quan trọng của người khởi kiện trong tố tụng hành chính chưa được pháp luật ghi nhận. Một số nghĩa vụ của người khởi kiện thiếu hợp lý và không bảo đảm sự công bằng về khả năng thực hiện giữa người khởi kiện với các chủ thể khác, đặc biệt là người bị kiện. Cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện trong TTHC còn chưa đồng bộ, thiếu chặt chẽ, hợp lý. Những hạn chế này đã ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và chất lượng, hiệu quả xét xử các VAHC ở Việt Nam.

3.1.4. Về kế thừa quyền và nghĩa vụ 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 khoản 1, khoản 2 và khoản 6 Điều 59 của Luật TTHC với các nội dung về điều kiện kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng, người kế thừa, thời điểm và thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện. Trên phương diện pháp lý, các quy định về người khởi kiện vẫn còn tồn tại những hạn chế ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và hiệu quả của hoạt động giải quyết VAHC ở Việt Nam.

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 thời gian qua, thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam đã đạt được nhiều kết quả tích cực. Số lượng cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia TTHC với tư cách là người khởi kiện gia tăng qua các năm, chất lượng tham gia tố tụng ngày càng được cải thiện. Trong quá trình tham gia tố tụng, người khởi kiện thực hiện đa dạng, khá đầy đủ các quyền tố tụng, các nghĩa vụ được đa số người khởi kiện tuân thủ nghiêm chỉnh. Ngoài ra, việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện ngày càng sự được quan tâm, bảo đảm bởi cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng, người bị kiện và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

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

3.2.2.1. Trong thực tiễn xác định người khởi kiện

Thực tiễn xác định người khởi kiện còn tồn tại những hạn chế sau đây:

Thứ nhất, Tòa án có những sai sót trong thực tiễn xác định người khởi kiện như xác định sai thành phần, tư cách người khởi kiện; xác định chủ thể không đáp ứng đủ điều kiện theo quy định là người khởi kiện; không xác lập tư cách người khởi kiện cho chủ thể có đủ điều kiện theo quy định; xác định người đại diện là người khởi kiện.

Thứ hai, số lượng người khởi kiện vẫn còn khá khiêm tốn so với số lượng người khiếu nại trong cơ chế khiếu nại hành chính; nhiều trường hợp cơ quan, tổ chức, cá nhân không đủ điều kiện được xác định là người khởi kiện nhưng đã khởi kiện VAHC đến Tòa án có thẩm quyền theo thủ tục TTHC.

3.2.2.2. Trong thực tiễn thực hiện năng lực chủ thể của người khởi kiện

Thứ nhất, Tòa án sai sót trong việc xem xét năng lực hành vi TTHC của người khởi kiện.

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.

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.

3.2.2.3. Trong thực tiễn thực hiện quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện

(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 còn tồn tại những hạn chế như: người khởi kiện đưa ra yêu cầu khởi kiện, thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện không đúng pháp luật; 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.

Thứ hai, về thực tiễn bảo đảm thực hiện các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt của người khởi kiện có những hạn chế như: Tòa án không giải quyết yêu cầu khởi kiện theo quy định, giải quyết không đúng, không đầy đủ yêu cầu khởi kiện hoặc giải quyết vượt quá phạm vi yêu cầu khởi kiện; Tòa án xem xét việc thay đổi, bổ sung yêu cầu khởi kiện không đúng pháp luật; 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.

(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 còn tồn tại những hạn chế như gặp khó khăn trong việc tự mình bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp; 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; 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 pháp.

Thứ hai, thực tiễn bảo đảm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện còn những hạn chế như: việc thực hiện quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp chưa được cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền bảo đảm; quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khởi kiện trong một số trường hợp chưa được người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bảo đảm; hoạt động trợ giúp pháp lý còn chưa đáp ứng được yêu cầu.

(3) Trong thực tiễn thực hiện quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh

Thứ nhất, về thực tiễn người khởi kiện thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh có những hạn chế như: người khởi kiện không được tiếp cận tài liệu, chứng cứ do người bị kiện cung cấp; nhiều trường hợp người khởi kiện không thực hiện đúng quy định về quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh dẫn đến quyền và nghĩa vụ không được bảo đảm thực hiện.

Thứ hai, những hạn chế, bất cập trong thực tiễn bảo đảm thực hiện quyền và nghĩa vụ liên quan đến tài liệu, chứng cứ, chứng minh của người khởi kiện như: Tòa án xác định thời hạn người khởi kiện cung cấp tài liệu, chứng cứ không phù hợp; Tòa án chưa bảo đảm quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ của người khởi kiện; 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; việc thực hiện quyền và nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ chứng minh của người khởi kiện chưa được người bị kiện và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền bảo đảm.

(4) Trong thực tiễn thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp

Thứ nhất, trong thực tiễn người khởi kiện thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến gia phiên tòa, phiên họp còn những hạn chế như: số lượng vụ án người khởi kiện vắng mặt tại phiên tòa còn tương đối nhiều; 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.

Thứ hai, trong thực tiễn bảo đảm thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến phiên tòa, phiên họp của người khởi kiện có những hạn chế như: Tòa án không triệu tập hợp lệ người khởi kiện đến tham gia phiên tòa; Tòa án xử lý không đúng pháp luật trong

trường hợp người khởi kiện vắng mặt khi được Tòa án triệu tập hợp lệ; Tòa án không tổ chức phiên họp đối thoại theo quy định; 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; 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.

(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, trong thực tiễn người khởi kiện thực hiện các quyền và nghĩa vụ liên quan đến hoạt động tố tụng nhiều trường hợp người khởi kiện thực hiện các quyền không đúng quy định nên không được Tòa án chấp nhận; người khởi kiện thực hiện quyền kháng cáo không đúng pháp luật; người khởi kiện kháng cáo với tỷ lệ cao nhưng yêu cầu kháng cáo được chấp nhận còn khiêm tốn.

Thứ hai, trong thực tiễn bảo đảm thực hiện quyền, nghĩa vụ liên quan đến hoạt động tố tụng và bản án, quyết định của Tòa án có những hạn chế như: 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 định; Tòa án xử lý đơn kháng cáo không đúng quy định dẫn đến xâm phạm quyền kháng cáo của người khởi kiện; tỷ lệ đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm VAHC chưa được giải quyết vẫn còn tương đối cao.

(6) Trong thực tiễn thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác của người khởi kiện

Thực tiễn thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác của người khởi kiện còn tồn tại những hạn chế như: quyền nhận thông báo hợp lệ để thực hiện quyền, nghĩa vụ của người khởi kiện chưa được Tòa án bảo đảm; 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.

3.2.2.4. Trong thực tiễn kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện

Thứ nhất, Tòa án không đưa hoặc đưa thiếu người thừa kế của người khởi kiện vào tham gia tố tụng.

Thứ hai, Tòa án xác định sai tư cách người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện.

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.

Thứ tư, Tòa án không thực hiện thủ tục kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng theo quy định.

3.2.3. Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

Nghiên cứu về thực tiễn thực hiện cho thấy, những bất cập, hạn chế trong quy định về người khởi kiện là nguyên nhân chủ yếu dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện. Ngoài ra, những tồn tại, hạn chế trong thực tiễn thực hiện pháp luật về người khởi kiện còn xuất phát từ hiểu biết về pháp luật TTHC và ý thức pháp luật của người khởi kiện khi tham gia TTHC còn hạn chế; 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; trình độ chuyên môn, 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. Bên cạnh đó, phương tiện vật chất, kỹ thuật phục vụ hoạt động giải quyết VAHC chưa đáp ứng được yêu cầu; hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện còn tồn tại những khó khăn nhất định.

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 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 KIẾN 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

Để có định hướng phù hợp, chính xác, khả thi cho việc hoàn thiện pháp luật và bảo đảm pháp luật về người khởi kiện trong TTHC Việt Nam, 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

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.

4.1.2. Đáp ứng yêu cầu của 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 trị. 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. 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.

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 tổ tụng hành chính và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của quốc tế

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 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 của người khởi kiện với người bị kiện. 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 chưa được hoàn thiện. 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.

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.

4.1.5. Bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ của 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, từ đó hình thành một cơ chế pháp lý chặt chẽ và hoàn chỉnh.

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam

4.2.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về người khởi kiện trong tổ tụng hành chính Việt Nam

4.2.1.1. Hoàn thiện quy định về xác định người khởi kiện

Thứ nhất, hoàn thiện quy định về thành phần chủ thể là người khởi kiện trong TTHC.

Thứ hai, bổ sung điều kiện “có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm” và hành vi khởi kiện của người đại diện hợp pháp trong quy định người khởi kiện tại khoản 8 Điều 3 Luật TTHC.

Thứ ba, cần quy định căn cứ xác định “người có quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm”.

Thứ tư, mở rộng quyền khởi kiện và phạm vi người khởi kiện trong TTHC,

Luật TTHC cần mở rộng phạm vi chủ thể là người khởi kiện bao gồm chủ thể có quyền khởi kiện nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho nhóm dễ bị tổn thương không có người khởi kiện và quyền khởi kiện nhằm bảo vệ lợi ích công. 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 pháp luật về năng lực chủ thể của người khởi kiện

Thứ nhất, bổ sung quyền tham gia tố tụng của người khởi kiện là người chưa thành niên.

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.

4.2.1.3. Hoàn thiện quy định về quyền và nghĩa vụ của người khởi kiện

(1) Về các quyền thể hiện quyền quyết định và tự định đoạt về yêu cầu khởi kiện 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.

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.

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.

(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 được quyền 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.

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.

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

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 định có liên quan đến quyền, nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ, chứng minh trong TTHC

Thứ hai, bãi bỏ các quy định liên quan đến quyền đề nghị Tòa án xác minh, thu thập tài liệu, chứng cứ và hướng dẫn về các trường hợp đương sự đã áp dụng các biện pháp cần thiết để thu thập chứng cứ mà vẫn không thể tự mình thu thập được.

Thứ ba, mở rộng phạm vi quyền tiếp cận tài liệu, chứng cứ.

Thứ tư, bổ sung quy định về nghĩa vụ gửi hoặc thông báo tài liệu, chứng cứ cho các đương sự khác về việc giao nộp tài liệu, chứng cứ và hậu quả pháp lý của việc không gửi hoặc thông báo.

(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

Thứ hai, bổ sung quyền đề nghị Tòa án tổ chức phiên tòa, phiên họp trực tuyến

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung các 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.

(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.

Thứ hai, quy định cụ thể thời hạn, thủ tục xem xét đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm.

Thứ ba, bổ sung một số quyền tố tụng 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.

4.2.1.4. Hoàn thiện quy định về năng lực chủ thể của người khởi kiện

Thứ nhất, bổ sung điều kiện kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện.

Thứ hai, Luật TTHC cần quy định cụ thể người kế thừa quyền và nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện.

Thứ ba, Luật TTHC cần bổ sung quy định về thủ tục, hậu quả pháp lý của việc kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng của người khởi kiện.

4.2.2. Nhóm giải pháp bảo đảm thực hiện pháp luật về người khởi kiện trong tố tụng hành chính Việt Nam

4.2.2.1. Nâng cao nhận thức, hiểu biết, ý thức chấp hành của người khởi kiện trong tố 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 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 nhận thức, hiểu biết, ý thức chấp hành pháp luật cho người khởi kiện trong TTHC như: tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật về TTHC 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 TTHC cho người khởi kiện; 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.

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 và cần được chuyển hóa vào các quy định pháp luật về cán bộ, công chức.

4.2.2.3. Nâng cao 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

Là người mang quyền lực Nhà nước thực hiện nhiệm vụ giải quyết VAHC, năng lực, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, đạo đức nghề nghiệp và bản lĩnh chính trị của người tiến hành tố tụng là điều kiện quan trọng trong việc bảo đảm hiệu quả tham gia tố tụng của người khởi kiện trong TTHC. Vì thế, để bảo đảm việc thực hiện pháp luật về người khởi kiện cần nâng cao 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

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

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.

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, vì thế, cần đẩy mạnh xây dựng Tòa án điện tử để tạo điều kiện thuận lợi cho người khởi kiện trong việc nộp đơn khởi kiện, tài liệu chứng cứ; 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.

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

Nhằm bảo đảm quyền tiếp cận công lý của người khởi kiện trong TTHC, bên cạnh hoàn thiện quy định pháp luật về người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, cần phải có các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho người khởi kiện trong TTHC. Trong đó, phát triển đồng đều đội ngũ luật sư ở các địa phương, 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; 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. Ngoài ra, pháp luật cần quy định căn cứ xác định người lao động có thu nhập thấp được trợ giúp pháp lý một cách linh hoạt.

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 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 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 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 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, tr.3-16.
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, tr.01-12.
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, tr.19-30.
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, tr.92-101.

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, tr.14-18.
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, tr.3-11.
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, tr.43-49.
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, tr.19-23.
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, tr.22-27.
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, tr.9-17.
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, tr.21-26.

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, tr.7-11.
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, tr.23-33.