

## QUYỀN KHỞI KIẾN VÀ VẤN ĐỀ XÁC ĐỊNH NGƯỜI KHỞI KIẾN TRONG VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

ThS. NGUYỄN THỊ THUỶ\*

Các chủ thể quản lý hành chính thực thi quyền lực nhà nước chủ yếu thông qua các quyết định hành chính, hành vi hành chính. Điều này đồng nghĩa với khi có việc ban hành quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính từ phía người có thẩm quyền trong quản lý hành chính sẽ làm phát sinh quan hệ pháp luật hành chính. Chủ thể quản lý hành chính - chủ thể sử dụng quyền lực nhà nước được quyền áp đặt ý chí thông qua quyết định hành chính, hành vi hành chính. Tuy nhiên, trong quá trình quản lý do nhiều nguyên nhân khác nhau, có những quyết định hành chính, hành vi hành chính đã xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Hậu quả này, rõ ràng trái với mục đích hoạt động của nhà nước, trái với bản chất nhà nước XHCN. Bởi vậy, để đảm bảo một xã hội của dân, do dân, vì dân Nhà nước phải chú ý nghĩ tới phương cách giám sát công cụ quyền lực, buộc các chủ thể có quyền lực nhà nước phải tuân thủ ý chí của dân. Một trong những phương cách đó là quy định quyền khiếu nại, tố cáo cho công dân. Điều 74 Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Công dân có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào...*". Như vậy, quyền khiếu nại, tố cáo được ghi nhận tại Hiến pháp là biện pháp để công dân

thực hiện quyền làm chủ của mình trong chế độ dân chủ nhân dân ở nước ta thông qua việc tham gia xây dựng Nhà nước, xây dựng chính quyền và quản lý nhà nước. Đồng thời khiếu nại, tố cáo cũng được xem như là công cụ để nhân dân bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi bị xâm hại. Cụ thể hoá quyền khiếu nại, tố cáo của công dân Điều 1 Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 quy định: "*Công dân, cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình*". Vấn đề được đặt ra là liệu người dân có thể bảo vệ được quyền lợi của mình khi sự không đồng tình của họ trước một quyết định hành chính, hành vi hành chính là một sự kiện pháp lý làm phát sinh quan hệ pháp luật giữa người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và người khiếu nại vẫn là quan hệ pháp luật hành chính, quan hệ bất bình đẳng giữa hai chủ thể mà ở đó người dân luôn phải có nghĩa vụ tuân thủ. Nhằm đảm bảo quyền bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của người dân triệt để hơn, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đã thể chế hoá quyền khiếu nại của công dân

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

bằng quyền khởi kiện hành chính. Theo đó Điều 1 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính quy định: "*Cá nhân, cơ quan, tổ chức theo thủ tục do pháp luật quy định có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu tòa án bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của mình*". Điều 2 Pháp lệnh quy định: "*Cá nhân, cơ quan nhà nước, tổ chức có quyền khởi kiện vụ án hành chính đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính trong các trường hợp sau:*

a. *Đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định tại các điều từ Điều 19 đến Điều 25 của luật khiếu nại, tố cáo nhưng hết thời hạn giải quyết quy định tại Điều 36 của luật khiếu nại mà không giải quyết và cũng không khiếu nại đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết tiếp theo*

b. *Đã khiếu nại tới người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu tại các điều từ Điều 19 đến Điều 25 của luật khiếu nại tố cáo nhưng không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại và cũng không tiếp tục khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết tiếp theo*".

Từ các quy định của pháp luật, chúng ta có thể xác định quyền khởi kiện vụ án hành chính là quyền phát sinh từ quyền khiếu nại của công dân. Người dân chỉ có quyền khởi kiện khi đã thực hiện quyền khiếu nại. Như vậy quyền khởi kiện là quyền công dân do pháp luật quy định cho cá nhân, cơ quan, tổ chức (những người mà họ cho rằng quyền và lợi ích của họ bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật). Những cá nhân, cơ quan, tổ chức khi đã thực hiện quyền khiếu nại thì họ được xác định là có quyền hưởng quyền khởi kiện vụ án hành

chính. Cần phải phân biệt rõ giữa việc hưởng quyền khởi kiện vụ án hành chính với việc thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính là hai vấn đề hoàn toàn khác nhau. Bởi lẽ, đôi khi những chủ thể có quyền khởi kiện vụ án hành chính không phải lúc nào cũng thực hiện được quyền khởi kiện của mình, trong nhiều trường hợp họ tự đánh mất quyền thực hiện quyền khởi kiện (trường hợp hết thời hiệu khởi kiện). Tóm lại quyền khởi kiện được xác định cho cá nhân, cơ quan, tổ chức cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính nên đã khiếu nại. Quyền khởi kiện vụ án hành chính của bất kỳ cá nhân, cơ quan, tổ chức nào đều thể hiện 4 đặc điểm sau:

- Quyền khởi kiện là quyền của cá nhân, cơ quan, tổ chức phát sinh từ quyền khiếu nại;

- Quyền khởi kiện chỉ phát sinh khi cá nhân, cơ quan, tổ chức cho rằng quyền, lợi ích của họ bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật;

- Cơ sở để xác định quyền khởi kiện của cá nhân, cơ quan, tổ chức là nhằm để đảm bảo quyền và lợi ích của người khởi kiện không bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính;

- Quyền khởi kiện chỉ thực hiện được khi đảm bảo các điều kiện khởi kiện.

Như vậy, cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện vụ án hành chính chính là người khởi kiện trong vụ án hành chính. Điều 4 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính quy định: "*Người khởi kiện là cá nhân, cơ quan tổ chức cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc cán bộ*

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

*công chức cho rằng quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại bởi quyết định kỉ luật buộc thôi việc nên đã khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án có thẩm quyền*". Người khởi kiện có thể tự mình thực hiện quyền khởi kiện hoặc uỷ quyền cho người khác tham gia tố tụng. Tuy nhiên, để có thể thực hiện được quyền khởi kiện vụ án hành chính thì phải đảm bảo các điều kiện sau:

- Chủ thể thực hiện quyền khởi kiện là cá nhân phải có đầy đủ năng lực chủ thể quan hệ pháp luật tố tụng hành chính, bao gồm:

+ Năng lực pháp luật tố tụng hành chính: là khả năng cá nhân hưởng quyền và nghĩa vụ tố tụng hành chính do pháp luật tố tụng hành chính quy định;

+ Năng lực hành vi tố tụng hành chính: là khả năng bằng chính hành vi của mình, cá nhân thực hiện các quyền và nghĩa vụ tố tụng hành chính trên thực tế được pháp luật tố tụng hành chính thừa nhận.

Chủ thể thực hiện quyền khởi kiện có thể là chính người khởi kiện, có thể là người đại diện hợp pháp cho người khởi kiện. Có quan điểm cho rằng người khởi kiện phải là người có năng lực chủ thể quan hệ tố tụng hành chính gồm năng lực pháp luật hành chính và năng lực hành vi hành chính. Điều này là không chính xác bởi lẽ căn cứ vào Điều 21, khoản 4 Điều 30 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính người khởi kiện trong vụ án hành chính có thể là người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất hoặc tâm thần. Trong trường hợp này chủ thể thực hiện quyền khởi kiện của họ phải là người đại diện hợp pháp có đầy đủ năng lực chủ thể quan hệ pháp luật tố tụng hành chính.

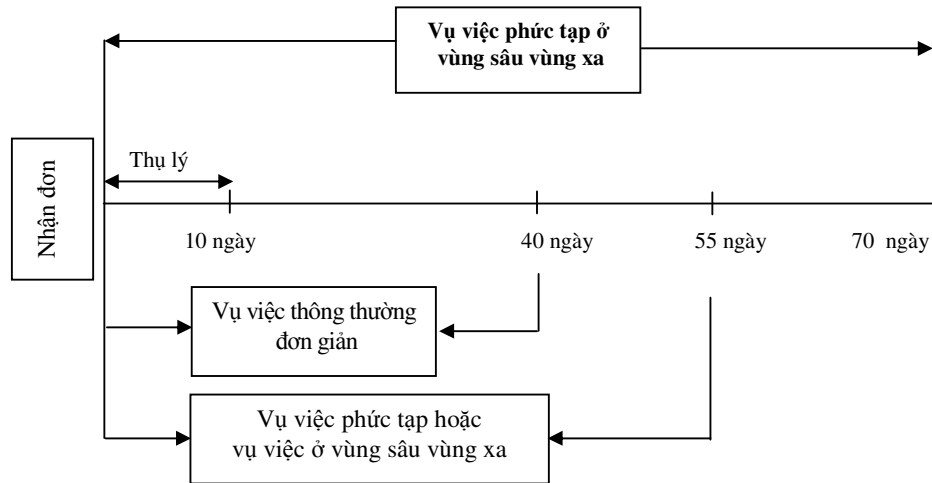
- Người khởi kiện phải có quyền, lợi ích hợp pháp bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỉ luật buộc thôi việc. Điều kiện này nhằm xác định bất kì một cá nhân, tổ chức nào với ý chí chủ quan cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm hại trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình thì đều có quyền khởi kiện nhưng họ chỉ thực hiện quyền khởi kiện của mình khi thực sự trên thực tế quyết định, hành vi đó có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Vì vậy, khi cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính tòa án có thẩm quyền phải xác định xem quyết định hành chính, hành vi hành chính có thực sự ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của họ không để quyết định có thụ lí vụ án hay không thụ lí vụ án hành chính. Việc tòa án có thẩm quyền thụ lí vụ án hành chính có nghĩa là quyền khởi kiện của người khởi kiện đã được thực hiện trên thực tế và ngược lại. Quyết định hành chính, hành vi hành chính trên thực tế thực sự ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân cụ thể thì cá nhân đó được xác định là người có quyền khởi kiện. Khoản 1 Điều 31 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính quy định: "*Toà án trả lại đơn kiện trong trường hợp, người khởi kiện không có quyền khởi kiện*". Chúng tôi cho rằng quy định như vậy là không chính xác, bởi lẽ khi một cá nhân được coi là người khởi kiện thì cá nhân đó luôn có quyền khởi kiện. Người không có quyền khởi kiện sẽ không được xác định là người khởi kiện.

- Người khởi kiện đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo nhưng hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà khiếu nại đó không được giải quyết.

Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu được quy định tại Điều 34 và Điều 36 Luật khiếu nại, tố cáo.



Như vậy, thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu tối thiểu là 40 ngày (kể từ ngày nhận được đơn khiếu nại) đối với những vụ việc đơn giản. Thời hạn là 55 ngày (kể từ ngày nhận đơn khiếu nại) đối với những vụ án phức tạp hoặc vụ án ở vùng sâu, xa. Thời hạn tối đa là 70 ngày (kể từ ngày nhận đơn khiếu nại) đối với những vụ việc phức tạp ở vùng sâu, xa. Với khoảng thời hạn này giúp chúng ta xác định những trường hợp người khởi kiện khởi kiện ra toà án có thẩm quyền khi chưa nhận được quyết giải quyết khiếu nại lần đầu và cũng chưa hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu là không bảo đảm điều kiện khởi kiện để thực hiện quyền khởi kiện của mình.

- Người khởi kiện đã nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu nhưng không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại đó. Về điều kiện này thì theo tinh thần của điểm 14 Nghị quyết số 03/HĐTP(18/4/2003) hướng dẫn: Người khởi kiện vụ án hành chính do không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần

đầu thì chỉ cần người khởi kiện làm đơn yêu cầu toà án giải quyết vụ án hành chính trong thời hiệu khởi kiện mà pháp luật quy định kể từ ngày nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu mà không phụ thuộc vào quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu được ban hành vào thời điểm nào. Từ hướng dẫn này có hai quan điểm khác nhau: Quan điểm thứ nhất cho rằng, đây là những quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu được ban hành trong trường hợp cá nhân, tổ chức đã khiếu nại trong thời hiệu khiếu nại theo quy định tại Điều 31 Luật khiếu nại, tố cáo; quan điểm thứ hai lại cho rằng trường hợp này được tính cả với những quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu được ban hành trong trường hợp cá nhân, tổ chức khiếu nại lần đầu vi phạm thời hiệu khiếu nại quy định tại Điều 31 Luật khiếu nại, tố cáo. Do vậy, khi xác định căn cứ pháp lý thụ lý trả lại đơn kiện cho người khởi kiện theo khoản 4 Điều 31 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (toà án trả lại đơn kiện khi đã hết thời hiệu khiếu nại lần đầu theo

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

quy định tại Điều 31 Luật khiếu nại, tố cáo mà không khiếu nại) cũng có 2 cách hiểu khác nhau. Những người theo quan điểm thứ nhất cho rằng: Toà án sẽ trả lại đơn khởi kiện khi đã hết thời hiệu khiếu nại. Việc cá nhân tổ chức khiếu nại hay không khiếu nại (nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hay không nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu) trong trường hợp hết thời hiệu khiếu nại, đều không có ý nghĩa pháp lí. Những người theo quan điểm thứ hai lại cho rằng: Toà án chỉ trả lại đơn khởi kiện cho người khởi kiện khi hết thời hiệu khiếu nại mà không khiếu nại. Còn trong trường hợp khi hết thời hiệu khiếu nại mà cá nhân, tổ chức vẫn khiếu nại và được người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu trả lời bằng quyết định giải quyết khiếu nại, nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại đó, họ khởi kiện ra toà án có thẩm quyền trong thời hiệu khởi kiện thì toà án sẽ không trả lại đơn kiện. Đương nhiên, những trường hợp khiếu nại lần đầu vi phạm thời hiệu khiếu nại mà người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu không thụ lí giải quyết hoặc thụ lí giải quyết nhưng không ra quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, nếu họ khởi kiện thì toà án sẽ trả lại đơn kiện theo khoản 4 Điều 31 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

Trong giai đoạn hiện nay để đảm bảo có lợi cho cá nhân, tổ chức chúng ta nên hiểu khoản 4 Điều 31 Pháp lệnh như những người theo quan điểm thứ hai. Tuy nhiên, đứng dưới góc độ khoa học thì trong thời hiệu khiếu nại mà cá nhân, tổ chức không thực hiện quyền khiếu nại, họ sẽ mất quyền thực hiện quyền khiếu nại và khi cá nhân tổ chức đã mất đi quyền thực hiện quyền khiếu nại thì họ cũng không được quyền thực hiện quyền khởi kiện vụ án hành chính trong trường hợp đó nữa. Vì vậy, khi đã hết thời hiệu

khiếu nại theo Điều 31 Luật khiếu nại, tố cáo thì cho dù cá nhân, tổ chức khiếu nại hay không khiếu nại, việc khởi kiện vụ án hành chính của họ đều không được thụ lí.

- Việc khởi kiện vụ án hành chính được thực hiện trong thời hiệu do pháp luật quy định tại khoản 1, 2 Điều 30 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

- Việc khởi kiện vụ án hành chính thuộc thẩm quyền về loại việc của toà án quy định tại Điều 11 Pháp lệnh; thuộc thẩm quyền theo cấp lãnh thổ của toà án theo quy định tại Điều 12 Pháp lệnh cũng như thuộc thẩm quyền của toà án theo quy định tại Điều 13 Pháp lệnh. Khi đã đảm bảo các điều kiện trên thì quyền khởi kiện của cá nhân, tổ chức được thực hiện trên thực tế.

Trên cơ sở phân tích quyền khởi kiện cũng như điều kiện thực hiện quyền khởi kiện, chúng ta có thể xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính phải đảm bảo các yếu tố sau:

- Cá nhân (công dân Việt Nam và công dân nước ngoài); cơ quan (cơ quan quyền lực, cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp); tổ chức (tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội khác, các đơn vị cơ sở, các doanh nghiệp...).

Trong trường hợp người khởi kiện là cá nhân sẽ bao gồm: Những cá nhân từ 18 tuổi trở lên, không có nhược điểm về thể chất và tinh thần và những cá nhân chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất và tinh thần.

- Cá nhân, cơ quan, tổ chức cho rằng quyền, lợi ích của họ bị xâm hại bởi QĐHC, HVHC hoặc cán bộ, công chức cho rằng quyền, lợi ích của họ bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quyết định kỉ luật buộc thôi việc.

- Có sự phản kháng đối với cơ quan công quyền bằng việc khiếu nại.

Như vậy, người khởi kiện trong vụ án hành chính là những cá nhân, cơ quan, tổ chức có

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

quyền khởi kiện. Người khởi kiện có thể là chủ thể thực hiện quyền khởi kiện nếu người khởi kiện là cá nhân có năng lực hành vi tố tụng hành chính đã tự mình thực hiện quyền khởi kiện. Trong nhiều trường hợp người khởi kiện không hẳn là chủ thể thực hiện quyền khởi kiện; đó là:

+ Người khởi kiện là cá nhân có năng lực hành vi tố tụng nhưng không tự mình tham gia tố tụng mà uỷ quyền cho người khác tham gia tố tụng. Về vấn đề này khoản 4 Điều 30 Pháp lệnh quy định: *“Đơn khởi kiện phải do người khởi kiện kí, nếu họ là người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất và tinh thần thì phải do cha mẹ, hoặc người đại diện hợp pháp của người khởi kiện kí”*. Trong quá trình áp dụng pháp luật trên thực tế, các nhà áp dụng pháp luật cũng có quan điểm khác nhau về vấn đề này. Có quan điểm cho rằng quy định như vậy nghĩa là người khởi kiện chỉ được phép uỷ quyền sau khi đã tự mình viết đơn khởi kiện (còn được hiểu là thể hiện ý chí của mình trong đơn khởi kiện); việc uỷ quyền thực hiện trước khi viết đơn khởi kiện được xem như là trái với quy định của pháp luật. Quan điểm khác lại cho rằng khoản 4 Điều 30 muốn xác định phạm vi uỷ quyền của người khởi kiện là uỷ quyền cho người khác có năng lực hành vi tố tụng hành chính thay mình tham gia tố tụng (thực hiện các quyền và nghĩa vụ tố tụng hành chính trừ nghĩa vụ viết đơn khởi kiện). Việc người khởi kiện thực hiện hành vi uỷ quyền trước hay sau khi viết đơn khởi kiện sẽ được coi là hợp pháp nếu phạm vi trong văn bản uỷ quyền chỉ là uỷ quyền tham gia tố tụng. Chúng tôi hoàn toàn đồng tình với quan điểm thứ hai, bởi lẽ nội dung của khoản 4 Điều 30 là xác định phạm vi uỷ quyền chứ không phải là thời điểm uỷ quyền của người khởi kiện.

+ Người khởi kiện là cơ quan, tổ chức thì

chủ thể thực hiện quyền khởi kiện là người đại diện của tổ chức theo pháp luật (đó là người đứng đầu cơ quan, tổ chức) hoặc người đại diện cho tổ chức theo uỷ quyền. Căn cứ khoản 4 Điều 30 Pháp lệnh thì người kí đơn khởi kiện của cơ quan tổ chức chỉ có thể là người đại diện theo pháp luật của cơ quan, tổ chức đó. Người đứng đầu cơ quan tổ chức chỉ được phép uỷ quyền cho người khác đại diện cho cơ quan, tổ chức tham gia tố tụng.

+ Nếu người khởi kiện là người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất tinh thần thì chủ thể thực hiện quyền khởi kiện là cha, mẹ hoặc người đại diện hợp pháp của họ. Trong trường hợp này người đại diện của người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, tinh thần không được phép uỷ quyền cho người khác tham gia tố tụng hành chính. Như vậy, người khởi kiện trong vụ án hành chính là cá nhân, tổ chức có căn cứ cho rằng QĐHC, HVHC trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình nên đã phản kháng bằng việc khiếu kiện hành chính. Để xác định người khởi kiện trong vụ án hành chính là cá nhân hay tổ chức thì phải căn cứ vào việc quyết định hành chính, hành vi hành chính ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích của ai? cá nhân hay tổ chức. Trong nhiều trường hợp đối tượng bị áp dụng quyết định hành chính, hành vi hành chính luôn luôn đồng thời là người có quyền, lợi ích bị ảnh hưởng trực tiếp bởi QĐHC, HVHC. Tuy nhiên, có rất nhiều trường hợp khác, QĐHC, HVHC vừa ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích của đối tượng bị áp dụng QĐHC, HVHC vừa ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi ích của cá nhân, tổ chức khác. *Ví dụ 1:*

Ông A đang sử dụng diện tích đất là 500m<sup>2</sup>, đây là diện tích đất ông đã sử dụng lâu dài có thực hiện nghĩa vụ nộp thuế sử dụng đất đầy đủ

## NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, Chủ tịch UBND huyện X lại ban hành Quyết định số 01/QĐ-UB (1/2/2000) về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho ông B với diện tích đất 500m<sup>2</sup> đất mà ông A đang sử dụng.

Không đồng ý với quyết định này ông A đã khiếu nại và khởi kiện theo quy định của pháp luật. Như vậy đối tượng bị áp dụng Quyết định số 01/QĐ-UB(1/2/2000) là ông B nhưng ông A lại là người bị ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình bởi quyết định này. Do vậy, ông B được xác định là người khởi kiện trong trường hợp trên.

*Ví dụ 2:* UBND huyện X ra Quyết định số 02/QĐ-UB (1/2/2001) về việc thu hồi quyền sử dụng đất đối với ông A. Ông A không khiếu nại quyết định trên vì cho rằng đất đai thuộc quyền sở hữu toàn dân, khi Nhà nước cần sử dụng đất vào mục đích công, Nhà nước có quyền thu hồi đất. Tuy nhiên, ngày 1/6/2001 UBND huyện X ra Quyết định số 03/QĐ-UB về việc cấp quyền sử dụng diện tích đất đã thu hồi của ông A tại Quyết định số 02/QĐ-UB (1/2/2001) cho ông B. Không đồng ý với quyết định này ông A đã khiếu nại và khởi kiện Quyết định số 03/QĐ-UB(1/6/2001) về việc cấp đất cho ông B.

Khác với ví dụ trên, ông A không được xác định là người khởi kiện trong trường hợp này bởi lẽ Quyết định số 03/QĐ-UB(1/6/2001) không ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích của ông A mà chỉ ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của ông B đồng thời là đối tượng bị áp dụng trong quyết định này. Nếu ông A khiếu nại và khởi kiện Quyết định số 02/QĐ-UB(1/2/2001) thì ông A mới được xác định là người khởi kiện vì Quyết định số 02 đã ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích của ông A.

Tóm lại, thông thường người khởi kiện được xác định luôn đồng thời là đối tượng bị áp dụng trong quyết định hành chính, hành vi hành chính song cũng có trường hợp người khởi kiện không đồng thời là đối tượng bị áp dụng trong quyết định hành chính, hành vi hành chính. Do vậy muốn xác định đúng người khởi kiện trong một vụ án hành chính cần các định xem quyết định hành chính, hành vi hành chính đó đã ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của ai; nếu ảnh hưởng đến cá nhân thì cá nhân là người khởi kiện; nếu ảnh hưởng đến tổ chức thì tổ chức đó là người khởi kiện.

Trên cơ sở phân tích những quy định của pháp luật hiện hành chúng tôi cho rằng:

- Bất kỳ cá nhân, cơ quan, tổ chức nào cũng đều có quyền khởi kiện nếu họ có căn cứ cho rằng QĐHC, HVHC là trái pháp luật, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích của họ.

- Chủ thể thực hiện quyền khởi kiện có thể là người khởi kiện, có thể là người đại diện hợp pháp của người khởi kiện. Chủ thể thực hiện quyền khởi kiện khác với người khởi kiện là chủ thể thực hiện quyền khởi kiện phải có năng lực hành vi tố tụng hành chính (là cá nhân từ 18 tuổi không có nhược điểm về thể chất và tinh thần).

Người khởi kiện muốn quyền khởi kiện được đảm bảo thực hiện trên thực tế thì phải tuân thủ đầy đủ các điều kiện khởi kiện theo quy định của pháp luật.

Vì vậy, chúng tôi kiến nghị khoản 1, 4 Điều 31 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính nên sửa lại là: Toà án trả lại đơn khởi kiện trong trường hợp:

- + Cá nhân, cơ quan, tổ chức không có quyền khởi kiện.
- + Cá nhân, cơ quan, tổ chức đã vi phạm thời hiệu khiếu nại lần đầu quy định tại Điều 31 Luật khiếu nại, tố cáo./.