

KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA LUẬT TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH NĂM 2015 VỀ THỦ TỤC ĐỐI THOẠI VÀ CHUẨN BỊ XÉT XỬ

● HÀ THỊ HẰNG

TÓM TẮT:

Đối thoại và chuẩn bị xét xử là một thủ tục quan trọng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Mặc dù Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 đã có những sửa đổi, bổ sung tương đối hoàn thiện nhưng thực tiễn áp dụng các quy định này vẫn cho thấy còn tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định. Bài viết nghiên cứu một số bất cập của Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 về thủ tục đối thoại, chuẩn bị xét xử và đề xuất kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: đối thoại, chuẩn bị xét xử, kiến nghị hoàn thiện, Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.

1. Đặt vấn đề

Với yêu cầu thể chế hóa cương lĩnh, đường lối, chính sách của Đảng về cải cách tư pháp, trong những năm qua, Luật Tổ tụng hành chính ngày càng được hoàn thiện, từng bước đáp ứng yêu cầu giải quyết tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, là cơ sở pháp lý quan trọng để bảo vệ quyền phản kháng của công dân và tổ chức đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan công quyền khi họ cho rằng nó trái pháp luật; bảo vệ quyền con người, quyền công dân và cũng thực hiện các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia, từng bước tạo lập môi trường pháp lý cho tiến trình hội nhập quốc tế ở nước ta.

Được ban hành ngày 25/11/2015 và có hiệu lực từ ngày 01/7/2016, Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 với 23 Chương và 372 Điều, bao gồm đầy đủ

các quy định về những vấn đề chung (phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, giải thích từ ngữ, các nguyên tắc trong giải quyết vụ án hành chính...) đến các quy định cụ thể về trình tự, thủ tục giải quyết vụ án hành chính như khởi kiện, thụ lý vụ án; thủ tục đối thoại và chuẩn bị xét xử; phiên tòa sơ thẩm; thủ tục phúc thẩm; thủ tục giám đốc thẩm, tái thẩm; thủ tục thi hành bản án, quyết định của Tòa án về vụ án hành chính; xử lý các hành vi cản trở hoạt động tố tụng hành chính; khiếu nại, tố cáo trong tố tụng hành chính; án phí, lệ phí và các chi phí tố tụng khác... Những quy định này đã tạo cơ sở pháp lý khá đầy đủ và toàn diện để Tòa án nhân dân giải quyết các khiếu kiện hành chính hiệu quả, góp phần bảo vệ tốt hơn các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức và Nhà nước; thiết lập được trật tự pháp luật và phù hợp với những cam kết quốc tế

của Việt Nam. Quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 vừa mang tính kế thừa pháp luật thủ tục trước đó (Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996, sửa đổi năm 1998, 2006 và Luật Tố tụng hành chính năm 2010), vừa có những sửa đổi, bổ sung quan trọng để khắc phục những khó khăn, vướng mắc từ thực tiễn. Đặc biệt, so với các văn bản trước đó, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã bổ sung các quy định mới về việc tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại, trừ vụ án theo thủ tục rút gọn và vụ án khiếu kiện về danh sách cử tri (từ Điều 136 đến Điều 139 Luật Tố tụng hành chính năm 2015).

2. Quy định của pháp luật hiện hành về thủ tục đối thoại và chuẩn bị xét xử

Nếu Luật Tố tụng hành chính năm 2010 chỉ quy định trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Tòa án tạo điều kiện để các đương sự đối thoại về việc giải quyết vụ án¹ dẫn tới việc áp dụng không thống nhất: có Tòa án tiến hành đối thoại nhưng quy trình, thủ tục còn nhiều lúng túng; có Tòa án không tiến hành đối thoại thì đến Luật Tố tụng hành chính năm 2015, đối thoại đã trở thành thủ tục bắt buộc², là trách nhiệm của Tòa án trong quá trình giải quyết vụ án hành chính với những quy định tương đối chặt chẽ về trình tự, thủ tục và xử lý kết quả đối thoại³. Thủ tục đối thoại và chuẩn bị xét xử vụ án hành chính được quy định từ Điều 130 đến Điều 147 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 với đầy đủ các quy định từ thời hạn chuẩn bị xét xử; nhiệm vụ, quyền hạn của Thẩm phán trong giai đoạn chuẩn bị xét xử đến các nguyên tắc đối thoại; những vụ án hành chính không tiến hành đối thoại được; thông báo về phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại; xử lý kết quả đối thoại; các quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án, đình chỉ giải quyết vụ án và hậu quả của việc ban hành các quyết định này; quyết định đưa vụ án ra xét xử... Các quy định này đã tạo ra cơ sở pháp lý vững chắc để Tòa án thực hiện thủ tục đối thoại và chuẩn bị xét xử; đồng thời, cũng tạo điều kiện thuận lợi cho các đương sự trong quá trình tiếp cận tài liệu, chứng cứ và đối thoại với nhau về việc giải quyết vụ án.

Thực tiễn này cho thấy quá trình đối thoại đã tạo ra được các điều kiện, môi trường bình đẳng giúp các đương sự hiểu nhau hơn, làm rõ những nguyên nhân gây ra nhận thức không đúng, cũng như những sai sót, hạn chế trong công tác quản lý nhà nước. Từ đó, người bị kiện khắc phục sai sót, người khởi kiện rút yêu cầu khởi kiện; hoặc người khởi kiện nhận thấy việc khởi kiện của mình là không có căn cứ nên rút đơn yêu cầu. Cũng có trường hợp người khởi kiện đưa ra các tài liệu, chứng cứ chứng minh các quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của họ nên người bị kiện đã sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ quyết định hành chính đó... Kết quả này cho thấy một khía cạnh hoàn thiện của pháp luật về giải quyết vụ án hành chính: vụ án hành chính có thể được giải quyết ngay trong giai đoạn chuẩn bị xét xử mà không cần phải mở phiên tòa. Đây cũng là quy định thuận lợi để Tòa án bảo vệ tốt hơn quyền con người, quyền công dân trong tố tụng hành chính. Do vậy, cũng cần khuyến khích Thẩm phán thực hiện đối thoại ngay cả ở cấp phúc thẩm, mặc dù Luật không quy định thủ tục đối thoại là bắt buộc ở giai đoạn này.

3. Một số hạn chế, bất cập của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 về thủ tục đối thoại và chuẩn bị xét xử

Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã có nội dung hoàn thiện nhất định so với các văn bản pháp luật về tố tụng hành chính trước đó. Trong đó, quy định về thủ tục đối thoại và chuẩn bị xét xử đã có những sửa đổi, bổ sung tương đối hoàn thiện. Tuy nhiên, qua thực tiễn áp dụng, các quy định này vẫn cho thấy còn tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định.

Thứ nhất, về thời hạn chuẩn bị xét xử, thực tiễn giải quyết vụ án hành chính ở các địa phương cho thấy, thời hạn chuẩn bị xét xử quy định tại Điều 130 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 là quá ngắn, một trong các nguyên nhân là đương sự (chủ yếu là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan) không hợp tác dẫn đến phải niêm yết văn bản tố tụng. Việc chỉ được gia hạn thời hạn chuẩn bị xét xử một lần theo quy định tại khoản 3 Điều 130 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 dẫn đến

những vụ án quá thời hạn giải quyết do một số vụ án có tính chất khó khăn, phức tạp, chưa thu thập được đầy đủ tài liệu. Đồng thời, Luật Tố tụng hành chính cũng không quy định thời hạn chuẩn bị xét xử đối với các trường hợp quy định tại điểm a, điểm b Khoản 3 Điều 116 dẫn đến khó khăn trong quá trình giải quyết vụ án hành chính trên thực tế.

Thứ hai, về những vụ án hành chính không tiến hành đối thoại được, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 không quy định phải mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại bao nhiêu lần. Việc quy định “Tòa án triệu tập lần thứ hai” như quy định tại Khoản 1 Điều 135 có phải là Tòa án phải tiến hành triệu tập ít nhất hai lần để mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại hay không? Căn cứ xác định việc đương sự “cố tình vắng mặt” hay không là chủ quan và rất khó xác định. Trường hợp có các đương sự xin vắng mặt trong quá trình giải quyết vụ án hoặc chỉ có một trong các đương sự từ chối đối thoại nhưng Tòa án vẫn phải triệu tập họp lệ đến lần thứ hai, gây phiền hà cho các đương sự phải đi lại nhiều lần và mất thời gian cho việc giải quyết vụ án hành chính. Khoản 3 Điều 135 lại quy định chỉ khi nào các đương sự thống nhất đề nghị không tiến hành đối thoại vụ án mới được xác định là không tiến hành đối thoại được nên Tòa án phải hoãn phiên đối thoại, dẫn đến các vụ án người bị kiện thì xin vắng mặt toàn bộ nhưng nếu người khởi kiện không đồng ý việc không tổ chức đối thoại Tòa án sẽ phải hoãn đối thoại. Ngoài ra, tại khoản 2 Điều 136 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định trường hợp không tiến hành đối thoại được theo quy định tại Điều 135, Thẩm phán phải tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ mà không tiến hành việc đối thoại, nhưng không quy định rõ trong trường hợp đương sự không có mặt tại phiên đối thoại thì trong thời gian bao lâu Tòa án lại mở lại phiên đối thoại tiếp theo? Số lần tổ chức đối thoại là bao nhiêu?

Thứ ba, về xử lý kết quả đối thoại, khoản 3 Điều 140 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy

định về trường hợp lập biên bản khi người bị kiện cam kết sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị kiện hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị kiện và người khởi kiện cam kết rút đơn. Tuy nhiên, Luật không quy định trường hợp sau 7 ngày kể từ ngày lập biên bản mà một trong các bên không thực hiện cam kết, tức là chỉ có một bên gửi cho Tòa án văn bản rút đơn khởi kiện hoặc quyết định hành chính mới. Nếu qua đối thoại người bị kiện cam kết hủy bỏ quyết định, người khởi kiện rút đơn nhưng người liên quan có yêu cầu độc lập không đồng ý việc rút đơn thì có coi là đối thoại thành không?

Thứ tư, về tạm đình chỉ giải quyết vụ án, điểm đ khoản 1 Điều 141 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định về căn cứ tạm đình chỉ là “đội cơ quan, tổ chức cung cấp chứng cứ theo yêu cầu của Tòa án” có nhiều cách hiểu chưa thống nhất như trường hợp người bị kiện là Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì việc đội Sở Tài nguyên và Môi trường cung cấp tài liệu, chứng cứ có được coi là căn cứ tạm đình chỉ không vì Sở Tài nguyên và Môi trường là một cơ quan chuyên môn trực thuộc của người bị kiện.

Thứ năm, về đình chỉ giải quyết vụ án, điểm c khoản 1 Điều 143 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án trong trường hợp người khởi kiện rút đơn. Khoản 1 Điều 144 quy định về hậu quả của việc đình chỉ giải quyết vụ án, không quy định trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện quy định tại điểm c khoản 1 Điều 143 được quyền khởi kiện lại. Tuy nhiên, khoản 2 Điều 140 lại quy định trong trường hợp qua đối thoại mà người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện thì thẩm phán ra quyết định đình chỉ và người khởi kiện được quyền khởi kiện lại nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn. Như vậy, có sự mâu thuẫn giữa quy định của các điều luật. Ngoài ra, Điều 143 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cũng không quy định trường hợp đình chỉ khi đối tượng khởi kiện không còn, ví dụ như trong quá trình giải quyết vụ án, người bị kiện đã hủy bỏ, thay thế quyết định hành chính bị kiện nhưng người khởi kiện không rút đơn khởi kiện, dẫn đến khó khăn trong quá trình áp dụng.

4. Kiến nghị hoàn thiện

Từ những hạn chế, bất cập nêu trên cho thấy, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cần tiếp tục được sửa đổi, bổ sung nhằm hoàn thiện các quy định về thủ tục đối thoại và chuẩn bị xét xử, cụ thể:

Một là, về thời hạn chuẩn bị xét xử, đề nghị sửa đổi Điều 130 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 theo hướng tăng thời hạn chuẩn bị xét xử đối với các vụ án hành chính. Đồng thời, bổ sung quy định thời hạn chuẩn bị xét xử đối với các trường hợp quy định tại điểm a, điểm b Khoản 3 Điều 116 theo hướng: “*Thời hạn chuẩn bị xét xử đối với trường hợp quy định tại điểm a khoản 2, điểm a, b khoản 3 Điều 116 là 04 tháng kể từ ngày thụ lý vụ án, đối với trường hợp quy định tại điểm b khoản 2 Điều 116 là 02 tháng kể từ ngày thụ lý vụ án*”.

Hai là, về những vụ án hành chính không tiến hành đối thoại được, cần bổ sung quy định cụ thể về số lần tối đa đương sự được vắng mặt tại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại khi có lý do chính đáng và số lần các đương sự được quyền đề nghị hoãn phiên họp để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án hành chính; sửa đổi Khoản 1 Điều 135 từ “*triệu tập hợp lệ 2 lần mà cố tình vắng mặt*” thành “*triệu tập hợp lệ hai lần mà vắng mặt*”; sửa đổi Điều 135 đối với trường hợp vụ án không tiến hành đối thoại được, sửa quy định “*các bên đương sự thống nhất đề nghị không tiến hành đối thoại*” thành “*một trong các bên đương sự đề nghị không tiến hành đối thoại*”.

Ba là, về xử lý kết quả đối thoại, cần bổ sung quy định cụ thể trường hợp người bị kiện cam kết sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định hành chính bị kiện hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị kiện và người khởi kiện cam kết rút đơn khởi kiện

mà một trong các bên đương sự không thực hiện cam kết; sửa đổi Khoản 3 Điều 140: “*Trường hợp các bên đương sự đã thực hiện cam kết về việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị khởi kiện hoặc chấm dứt hành vi hành chính bị khởi kiện và người khởi kiện có văn bản rút đơn khởi kiện mà trong vụ án không có đương sự nào khác có yêu cầu độc lập thì Tòa án ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành, quyết định đình chỉ giải quyết vụ án*”.

Bốn là, về tạm đình chỉ giải quyết vụ án, cần bổ sung quy định vào khoản 1 Điều 141 các trường hợp tạm đình chỉ khác (trong đó có trường hợp người khởi kiện thực hiện quyền đề nghị Tòa án tạm đình chỉ); đồng thời, bổ sung quy định trong trường hợp Tòa án đã ban hành quyết định cung cấp tài liệu, chứng cứ giao cho cơ quan, tổ chức có nghĩa vụ cung cấp nhưng đã hết thời hạn chuẩn bị xét xử mà vẫn chưa nhận được các tài liệu, chứng cứ trên Tòa án sẽ ra quyết định tạm đình chỉ giải quyết vụ án.

Năm là, về đình chỉ giải quyết vụ án, đề nghị có hướng dẫn cụ thể quy định người khởi kiện rút đơn khởi kiện và quyền khởi kiện lại tại Điều 123, Điều 143, Điều 144 Luật Tố tụng hành chính năm 2015; sửa Điều 144 theo hướng trường hợp đình chỉ theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 143 cũng được quyền khởi kiện lại; bổ sung quy định về trường hợp đình chỉ giải quyết vụ án khi đối tượng khởi kiện không còn.

Tóm lại, việc hoàn thiện các quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 nói chung và hoàn thiện các quy định về thủ tục đối thoại và chuẩn bị xét xử là hết sức cần thiết, đảm bảo vụ án hành chính được giải quyết nhanh chóng và chính xác, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên trong quá trình giải quyết vụ án hành chính ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹ Điều 12 Luật Tố tụng hành chính năm 2010

² Điều 20 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

³ Từ Điều 134 đến Điều 140 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bùi Thị Đào, (2018). Hoàn thiện Luật Tổ tụng hành chính bảo đảm quyền con người, quyền công dân. *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 20, kỳ 2 tháng 10/2018, tr.10-14.
2. Nguyễn Minh Đoan, (2011), *Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
3. Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, (2021). *Báo cáo sơ kết 5 năm thi hành Luật Tổ tụng hành chính năm 2015, tháng 10/2021*.
4. Tòa án Nhân dân tối cao, (2017). *Báo cáo số 38/BC-TA ngày 10/10/2017 của Tòa án Nhân dân tối cao về việc thực hiện nâng cao chất lượng công tác xét xử theo tinh thần Kết luận số 92-KL/TW của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 49-NQ/TW về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*.
5. Tòa án Nhân dân tối cao, (2020). *Báo cáo số 44/BC-TA ngày 09/10/2020 của Chánh án Tòa án Nhân dân tối cao về công tác của các Tòa án tại Kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa XIV*.

Ngày nhận bài: 18/4/2023

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 6/5/2023

Ngày chấp nhận đăng bài: 26/5/2023

Thông tin tác giả:

NCS. HÀ THỊ HẰNG

Đại học Kiểm sát Hà Nội

**RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING REGULATIONS
OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEDURES 2015
ON DIALOGUE PROCEDURES AND PREPARATION FOR TRIAL**

● PhD student. **HA THI HANG**
Hanoi Procuratorate University

ABSTRACT:

Dialogue and preparation for trial are important procedures in the progress of administrative case settlement. Although the Law on Administrative Procedures 2015 of Vietnam has been amended and supplemented relatively completed, practical application of these provisions reveals certain limitations and inadequacies. This paper examines some inadequacies of the Law on Administrative Procedures 2015 regarding to procedures for dialogue and preparation for trial. Based on the paper's findings, some recommendations are made to improve the law.

Keywords: dialogue, preparation for trial, recommendations for improvement, the Law on Administrative Procedure 2015.