

NGUYÊN TẮC ĐỐI THOẠI TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

NGUYỄN THỊ THỦY*

Luật Tố tụng hành chính năm 2015 tiếp tục được sửa đổi, bổ sung năm 2019 là một trong những đạo luật quan trọng về tố tụng đã được Quốc hội thông qua theo tinh thần Hiến pháp năm 2013. Đồng thời, đây cũng là đạo luật trực tiếp liên quan đến tổ chức và hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân. Trên cơ sở đánh giá quy định pháp luật về nguyên tắc đối thoại trong thủ tục giải quyết vụ án hành chính, bài viết đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện quy định pháp luật về đối thoại trong thủ tục giải quyết vụ án hành chính trong thời gian tới.

Từ khóa: Đối thoại, nguyên tắc đối thoại, tố tụng hành chính, Việt Nam.

Vietnam Law on Administrative Procedure 2015, amended in 2019, is one of the important laws on proceedings that was passed by the National Assembly in accordance with the Constitution 2013. At the same time, the law also directly relates to the organization and operation of the People's Court and the People's Procuracy. Based on assessing legal provisions on dialogue in the procedure for settling administrative cases, this article proposes several solutions to perfect the legal provisions on dialogue in settling administrative cases in the near future.

Keywords: Dialogue, principle of dialogue, administrative proceedings, Vietnam.

NGÀY NHẬN: 18/02/2024 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 22/3/2024 NGÀY DUYỆT: 18/4/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.339.2024.820>

1. Ý nghĩa của quy định đối thoại trong tố tụng hành chính

Trong tố tụng hành chính, đối thoại là bàn bạc, thương lượng trực tiếp giữa người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan cũng như giữa những người đại diện của các đương sự trong việc giải quyết tranh chấp hành chính bằng vụ án hành chính. Điều 12 *Luật Tố tụng hành chính* năm 2010 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 án”. Đặc biệt, *Luật Tố tụng hành chính* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã thay sự “thỏa thuận” của các bên đương sự bằng “đối thoại”; quy định đối thoại là “nguyên tắc”; đối thoại là “trình tự của giai đoạn chuẩn bị xét xử”.

Đối thoại là nguyên tắc đặc thù của tố tụng hành chính, chi phối hoạt động xây dựng và hoạt động thực hiện pháp luật tố tụng hành chính khi giải quyết vụ án hành

* TS, Trường Đại học Luật Hà Nội

chính. Nguyên tắc này sẽ chi phối ngay chính hoạt động xây dựng *Luật Tố tụng hành chính* bằng việc *Luật Tố tụng hành chính* phải xác lập những quy tắc xét xử nhằm bảo đảm đối thoại được hiện thực hóa trong thực tiễn.

Phiên họp đối thoại là trình tự trong giai đoạn chuẩn bị xét xử vụ án hành chính. Đây được xem là trình tự bắt buộc phải tuân thủ trước khi mở phiên tòa sơ thẩm, là căn cứ pháp lý để khẳng định tính hợp pháp của bản án, quyết định sơ thẩm. Như vậy có thể hiểu: phiên họp đối thoại là trình tự tố tụng của giai đoạn chuẩn bị xét xử, được thực hiện sau trình tự xác minh thu thập chứng cứ do thẩm phán được giao giải quyết vụ án hành chính với sự tham gia của các đương sự, người đại diện của đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự.

Có thể thấy rằng, đối thoại là một biện pháp nhằm:

(1) Công khai minh bạch tài liệu chứng cứ, nội dung của vụ án, tạo ra sự thống nhất trong nhận thức các quy định của pháp luật về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính và bồi thường thiệt hại;

(2) Giúp các đương sự hiểu rõ quy định của pháp luật liên quan đến yêu cầu khởi kiện; tính hợp pháp của đối tượng khởi kiện, để từ đó đi đến quan điểm đồng nhất giữa hai bên tranh chấp nhằm ổn định xung đột mâu thuẫn xảy ra trước đó;

(3) Giúp hàn gắn mối quan hệ quản lý hành chính nhà nước, ngăn ngừa các tranh chấp hành chính khác có thể xảy ra trong tương lai, nâng cao ý thức pháp luật, tạo niềm tin của cá nhân, tổ chức vào cơ quan hành chính. Thông qua tiến hành phiên họp đối thoại, thẩm phán sẽ hiểu rõ bản chất của vụ án hành chính; làm sáng tỏ các tình tiết liên quan đến vụ án hành chính, từ đó có những phán quyết đúng đắn trong tố tụng hành chính.

2. Đánh giá quy định pháp luật về nguyên tắc đối thoại trong tố tụng hành chính

Theo Điều 20 *Luật Tố tụng hành chính* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019): “Tòa án có trách nhiệm tiến hành đối thoại và tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự đối thoại với nhau về việc giải quyết vụ án hành chính theo quy định của pháp luật”. Đây là nguyên tắc của tố tụng hành chính. Khi đối thoại trở thành nguyên tắc của tố tụng hành chính sẽ buộc người tiến hành tố tụng hành chính, người tham gia tố tụng hành chính phải tuân thủ nguyên tắc một cách triệt để.

Việc xác định đối thoại là nguyên tắc của tố tụng hành chính có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc bảo đảm công lý khi giải quyết tranh chấp hành chính; bên cạnh đó, nguyên tắc đối thoại cũng chi phối việc tuân thủ nguyên tắc bình đẳng, nguyên tắc công bằng trong xét xử vụ án hành chính.

Triển khai nguyên tắc đối thoại trong tố tụng hành chính, *Luật Tố tụng hành chính* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã cụ thể hóa nguyên tắc đối thoại bằng các quy định tố tụng hành chính liên quan đến quyền và nghĩa vụ của đương sự; bằng các quy định tố tụng về trình tự, thủ tục tố tụng. Điều 134 *Luật Tố tụng hành chính* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định: “Trong thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, Tòa án tiến hành đối thoại để các đương sự thống nhất với nhau về việc giải quyết vụ án, trừ những vụ án không tiến hành đối thoại được, như vụ án khiếu kiện về danh sách cử tri, vụ án xét xử theo thủ tục rút gọn được quy định tại Điều 135, 198 và 246 của *Luật Tố tụng hành chính*”. Như vậy, nếu trước đây, tòa án chỉ mới tạo điều kiện cho các bên tham gia tố tụng thỏa thuận, hòa giải thì hiện nay, tòa án là chủ thể bắt buộc của trình tự tiến hành đối thoại giữa các đương sự với nhau nhằm bảo đảm sự bình đẳng giữa các bên đương sự.

Mặt khác, *Luật Tố tụng hành chính* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) cũng quy định nguyên tắc của đối thoại như sau:

(1) Bảo đảm công khai, dân chủ, tôn trọng ý kiến của đương sự;

(2) Không được ép buộc các đương sự thực hiện việc giải quyết vụ án hành chính trái với ý chí của họ;

(3) Nội dung đối thoại, kết quả đối thoại hình thành giữa các đương sự không trái pháp luật, trái đạo đức xã hội. Trên cơ sở các nguyên tắc của đối thoại, sự bình đẳng trong việc công khai các chứng cứ, công khai các hoạt động công vụ liên quan đến giải quyết tranh chấp khá rõ nét. Các đương sự thực hiện dân chủ trong mọi cuộc giao tiếp, mọi hoạt động khi đối thoại với nhau, đặc biệt, các đương sự phải tôn trọng ý kiến của nhau.

Bên cạnh đó, phiên họp đối thoại hình thành và được pháp luật tố tụng hành chính quy định tại Điều 140 *Luật Tố tụng hành chính* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019):

(1) Thông báo về phiên họp về kiểm tra, giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại;

(2) Thẩm phán xác định nội dung phiên họp và địa điểm tiến hành phiên họp đối thoại;

(3) Khai mạc phiên họp đối thoại;

(4) Thẩm phán phổ biến quyền đối thoại của đương sự;

(5) Thẩm phán điều khiển phiên đối thoại theo thứ tự yêu cầu các bên đương sự trình bày ý kiến của mình theo nội dung đối thoại của thẩm phán;

(6) Thẩm phán có thể phân tích, viện dẫn văn bản quy phạm pháp luật để giúp các đương sự nhận thức đúng đắn bản chất của tranh chấp hành chính; văn bản quy phạm pháp luật để tự các đương sự lựa chọn phương án tối ưu và thống nhất có thể;

(7) Thẩm phán xác định các vấn đề được đương sự thống nhất; các vấn đề đương sự chưa thống nhất với nhau;

(8) Thư ký đọc biên bản cho các chủ thể tham gia phiên họp đối thoại nghe và bảo đảm đầy đủ các chữ ký theo quy định pháp luật;

(9) Xử lý kết quả đối thoại.

Như vậy, thông qua các quy định về đối thoại giữa các đương sự trong vụ án hành chính, có thể thấy, việc xây dựng nguyên tắc bình đẳng trong tố tụng hành chính là phù hợp với xu hướng chung trong tiến trình cải cách tư pháp, đồng thời nguyên tắc này còn là động lực, là điểm đến của một nền tư pháp minh bạch, một nền tư pháp của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.

3. Giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về đối thoại trong tố tụng hành chính

Một là, cần mở rộng hơn nữa các trường hợp tiến hành đối thoại, vì đối thoại giúp bảo đảm ổn định về chính trị; bảo đảm công khai dân chủ. Mặt khác, việc gỡ gỡ, trao đổi thông tin sự việc của các bên đương sự sẽ tìm ra được giải pháp chung, đồng thuận.

Hai là, cần quy định đối thoại là bắt buộc ở giai đoạn xét xử phúc thẩm thay vì quy định “có thể” như pháp luật tố tụng hiện hành. Đối thoại trong giai đoạn xét xử phúc thẩm sẽ giúp cho Thẩm phán được phân công giải quyết vụ việc nắm rõ hơn yêu cầu của các bên cũng như tình tiết của vụ việc, đồng thời, các bên cũng có quyền trình bày các tài liệu, chứng cứ chứng minh cho quan điểm của mình về vụ việc và đưa ra hướng giải quyết vụ việc sau khi đã có bản án của Tòa án cấp sơ thẩm. Từ đó, đối thoại tạo cơ hội cho các bên có thể đưa ra một thỏa thuận chung nhằm giải quyết vụ án đúng quy định pháp luật mà không cần phải tiến hành đưa vụ án ra xét xử phúc thẩm.

Ba là, cần quy định theo hướng mở rộng các phương thức tổ chức đối thoại (đối thoại

trực tiếp, đối thoại online; qua thư điện tử) để tìm sự đồng thuận nhanh hơn, tích kiệm thời gian hơn.

Bốn là, hiện nay pháp luật tố tụng hành chính mới chỉ quy định một cách cụ thể các vấn đề cơ bản về thủ tục đối thoại trong giai đoạn chuẩn bị xét xử, trong khi đó, đối với trường hợp các bên đương sự tự đối thoại trong giai đoạn xét xử hay đối thoại tại phiên tòa theo thủ tục rút gọn thì pháp luật vẫn chưa có quy định hay cũng không dẫn chiếu tới những quy định về đối thoại trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm. Điều này dẫn tới tình trạng áp dụng pháp luật không đồng bộ hoặc không áp dụng pháp luật trong trường hợp này với lý do không có cơ sở pháp lý. Vì vậy, cần phải bổ sung những quy định về những vấn đề như nguyên tắc tiến hành đối thoại, quy trình đối thoại hay xử lý kết quả đối thoại trong hai trường hợp trên, sớm ban hành văn bản hướng dẫn nhằm bảo đảm hoạt động đối thoại trên thực tế được thực hiện một cách đồng bộ và hiệu quả.

Năm là, cần đa dạng hóa hình thức, phương thức đối thoại. Trong giai đoạn mới hiện nay, khi mà công nghệ thông tin phát triển vượt bậc thì đối thoại cũng có thể được tổ chức dưới các hình thức khác, như: email, mạng xã hội (facebook, zalo, telegram, instagram), các trang web trực tuyến. Việc đa dạng hóa các hình thức đối thoại thực sự là một trong những yếu tố quan trọng trong việc đổi mới hoạt động đối thoại, nhằm giúp các bên giải quyết các vụ việc hiệu quả nhất và đỡ tốn kém nhất.

Sáu là, cần mở các lớp tập huấn về kỹ năng đối thoại trong giải quyết khiếu nại, giải quyết vụ án hành chính trong nhiều lĩnh vực pháp luật cụ thể, đồng thời, tích cực tuyên truyền, phổ biến về ý nghĩa vai trò của hoạt động đối thoại trên các phương

tiện thông tin đại chúng. Đa dạng hóa các hình thức truyền thông pháp luật để thu hút sự chú ý, quan tâm của mọi tầng lớp Nhân dân và của cán bộ, công chức. Xây dựng đội ngũ báo cáo viên pháp luật từ những người làm thực tiễn của từng ngành để có thể thường xuyên tổ chức tập huấn về pháp luật có liên quan đến hoạt động đối thoại và cập nhật, phổ biến văn bản pháp luật mới có liên quan.

Bảy là, cần bổ sung thêm cơ chế kiểm tra, giám sát trong việc tổ chức đối thoại, bởi vì, việc bản án sơ thẩm không dựa trên kết quả đối thoại có thể bị kháng cáo, nghị theo quy định của pháp luật. Xác định cụ thể các quyền và nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể tham gia đối thoại trong giải quyết tranh chấp hành chính, đồng thời quy định rõ những biện pháp xử lý đối với những trường hợp vi phạm pháp luật về đối thoại trong giải quyết tranh chấp hành chính. Thực hiện thống kê, báo cáo về hoạt động đối thoại trong quy trình giải quyết vụ án hành chính trong phạm vi từng Tòa án nhân dân các cấp trong toàn quốc nhằm tạo điều kiện để tổng kết, rút kinh nghiệm và nghiên cứu đưa ra những giải pháp hợp lý trong việc tổ chức và tiến hành đối thoại □

Tài liệu tham khảo:

1. *Hiến pháp* năm 2013.
2. *Luật Tố tụng hành chính* năm 2015.
3. *Luật Tố tụng hành chính* năm 2015 sửa đổi 2019.
4. Lê Việt Sơn, Vũ Minh Thúy. *Thủ tục đối thoại theo Luật Tố tụng hành chính năm 2015*. Tạp chí Kiểm sát, 2016, số 8, 39.
5. Nguyễn Thị Thủy. *Bảo đảm công bằng trong xét xử vụ án hành chính*. Đề tài khoa học cấp trường, Trường Đại học Luật, 2019.
6. *Thực trạng quy định pháp luật về đối thoại trong giải quyết vụ án hành chính và một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung*. <https://hpu.vn>, truy cập ngày 29/3/2024.