

SỰ CÓ MẶT CỦA NGƯỜI BỊ KIỆN TRONG TỔ TỤNG HÀNH CHÍNH VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ HOÀN THIỆN

PHẠM CAO TIỆP*

Ngày nhận bài: 16/12/2023

Ngày phản biện: 22/02/2023

Ngày đăng bài: 31/03/2024

Tóm tắt:

Cùng với người khởi kiện, người bị kiện là một trong hai chủ thể luôn có mặt trong mọi vụ án hành chính. Khác với người khởi kiện, người bị kiện xuất hiện một cách bị động trong vụ án hành chính. Tuy nhiên sự có mặt của người bị kiện đóng vai trò then chốt trong việc giải quyết vụ án hành chính. Bởi lẽ, đây chính là chủ thể có đối tượng quản lý nhà nước bị khởi kiện. Vì vậy, ở mỗi giai đoạn trong tố tụng hành chính, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 sẽ có những quy định khác nhau về sự có mặt của người bị kiện. Bài viết này tập trung phân tích quy định của pháp luật; đánh giá những hạn chế, bất cập của pháp luật về sự có mặt của người bị kiện trong tố tụng hành chính. Từ đó, bài viết sẽ đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về sự có mặt của người bị kiện trong tố tụng hành chính.

Abstract:

Along with the petitioner, the respondent is one of the two entities present in every administrative case. Unlike the petitioner, the respondent appears passively in the administrative case. However, the presence of the respondent plays a key role in resolving the administrative case. Because, this is the subject whose state management object is sued. Therefore, at each stage in administrative proceedings, the Law on Administrative Procedure 2015 will have different provisions on the presence of the respondent. This article focuses on analyzing the provisions of the law; assess the limitations and inadequacies of the law regarding the presence of the respondent in administrative proceedings. From there, the article will make some recommendations to improve the law on the presence of the respondent in administrative proceedings.

* Học viên Cao học Luật K37, Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh;
Email: caotiep0410hcmulaw@gmail.com

Từ khoá:

Sự có mặt, người bị kiện, tố tụng hành chính, vụ án hành chính.

Keywords:

Presence, defendant, administrative proceedings, administrative case

1. Đặt vấn đề

Trong tố tụng hành chính, sự có mặt của người bị kiện có vai trò quan trọng đối với quá trình giải quyết vụ án hành chính. Ở giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm, xét xử sơ thẩm và xét xử phúc thẩm thì Toà án bắt buộc phải triệu người bị kiện; ở giai đoạn giám đốc thẩm hoặc tái thẩm thì Toà án có thể sẽ triệu tập người bị kiện khi cần thiết. Chính vì vậy, tham gia phiên toà, phiên họp của những người bị kiện là sự tham gia theo quy định của pháp luật. Nếu cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng không triệu tập người bị kiện theo quy định của pháp luật thì Luật Tố tụng hành chính năm 2015 xác định đây là trường hợp vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng. Bởi lẽ, sự có mặt của các chủ thể này là góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện nói riêng và các đương sự khác trong vụ án hành chính nói chung. Trong khi đó, đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các đương sự nói chung và người bị kiện nói riêng là mục đích chính của việc giải quyết vụ án hành chính.

2. Quy định của pháp luật về sự có mặt của người bị kiện trong tố tụng hành chính

2.1. Giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm

Giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm là giai đoạn kế tiếp của giai đoạn khởi kiện và thụ lý vụ án. Ở giai đoạn này, Thẩm phán sẽ tiến hành rất nhiều nhiệm vụ, quyền hạn được quy định tại Điều 131 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Tuy nhiên, hai thủ tục được đánh giá là “có thể ảnh hưởng đến các giai đoạn sau này”¹: (1) phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ; (2) đối thoại (trừ những vụ án không tiến hành đối thoại được)². Bởi lẽ, phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ giúp cho các bên trong vụ án có thể tiếp cận được mọi tài liệu, chứng cứ có trong vụ án một cách công khai, công bằng. Bên cạnh đó, phiên họp đối thoại cho phép các bên gặp gỡ, thảo luận về

¹ Phạm Cao Tiệp, Nguyễn Thế Thế và Phạm Thị Ngọc Thảo (2021), *Sự có mặt của người bị kiện, người đại diện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện trong tố tụng hành chính*, Đề tài nghiên cứu khoa học sinh viên cấp Trường, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, tr.52.

² Theo quy định tại khoản 5 Điều 131 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Thẩm phán có nhiệm vụ, quyền hạn “*tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại theo quy định của Luật này; trừ vụ án theo thủ tục rút gọn và vụ án khiếu kiện về danh sách cử tri.*”

những tình tiết có trong vụ án và thống nhất với nhau hướng giải quyết, thậm chí là có thể rút ngắn thời gian giải quyết vụ án hành chính của Tòa án nếu như các đương sự đối thoại thành.

Nhìn chung, điểm c khoản 1 Điều 137 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã chỉ ra người bị kiện là một trong những thành phần tham gia phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại. Bởi lẽ, “*tham gia phiên tòa, phiên họp*” vừa là quyền, vừa là nghĩa vụ của người bị kiện (khoản 15 Điều 55 và khoản 1 Điều 57 Luật Tố tụng hành chính năm 2015). Cần lưu ý rằng, tại phiên họp đối thoại nếu các đương sự thống nhất được với nhau về cách giải quyết vụ án hành chính thì Thẩm phán sẽ xử lý kết quả đối thoại theo Điều 140 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Có thể thấy, giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm có nhiệm vụ chủ yếu là làm rõ các tình tiết trong vụ án để giải quyết vụ án tại phiên tòa xét xử sơ thẩm với các hoạt động chủ yếu như xác minh, thu thập chứng cứ, nghiên cứu hồ sơ, tổ chức đối thoại, ra quyết định đưa vụ án ra xét xử theo thủ tục sơ thẩm. Vậy nên sự tham gia của người bị kiện trong giai đoạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm là vô cùng quan trọng.

2.2. Giai đoạn xét xử sơ thẩm

Xét xử sơ thẩm đòi hỏi sự tham gia của người tham gia tố tụng một cách tích cực để xử lý tình huống một cách chính xác, nhanh chóng và có sức thuyết phục dựa trên cơ sở của pháp luật. Đây là giai đoạn sẽ đưa ra kết luận cho vụ án hành chính đang được giải quyết. Vì vậy, “*việc xét xử của Tòa án ở giai đoạn này phải đảm bảo tính khách quan, độc lập, có căn cứ, hạn chế tình trạng kháng cáo, kháng nghị, từ đó rút ngắn thời gian, công sức, giảm tải công việc cho Tòa án.*”³

Đối với lần triệu tập họp lệ thứ nhất, theo khoản 1 Điều 157 Luật Tố tụng hành chính 2015, người bị kiện phải có mặt tại phiên tòa xét xử sơ thẩm. Tuy nhiên, tùy từng trường hợp, Hội đồng xét xử sẽ ra quyết định hoãn phiên tòa hay tiếp tục phiên tòa nếu người bị kiện vắng mặt. Trong trường hợp này, việc hoãn phiên tòa hay tiếp tục phiên tòa sẽ phụ thuộc vào đơn đề nghị xét xử vắng mặt của người bị kiện. Giả sử, trong trường hợp người bị kiện vắng mặt mà không có đơn đề nghị xét xử vắng mặt thì phiên tòa sẽ bị hoãn; ngược lại, nếu có đơn đề nghị xét xử vắng mặt thì người bị kiện sẽ được phép vắng mặt và

³ Nguyễn Thanh Quyên (2018), *Phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, tr.40.

phiên toà đó vẫn tiếp tục. Song ở những vụ án hành chính có khiếu kiện về danh sách cử tri thì sự có mặt của người bị kiện tương đối hình thức (Điều 200 Luật Tố tụng hành chính năm 2015), tức là người bị kiện có mặt hay không có mặt tại phiên toà thì Toà án sẽ vẫn tiếp tục phiên toà. Bởi vì, nói là “khiếu kiện về danh sách cử tri”, nhưng thật ra là “khiếu kiện đối với quyết định lập danh sách cử tri”.⁴ Vì vậy, quá trình giải quyết vụ án hành chính đối với khiếu kiện về danh sách cử tri phải diễn ra nhanh chóng nhằm phục vụ cho hoạt động bầu cử. Hơn nữa, sự vắng mặt của người bị kiện trong trường hợp này cũng không ảnh hưởng đến quá trình giải quyết vụ án hành chính. Cho nên, ở quy định này, sự có mặt của người bị kiện không được linh hoạt như quy định ở khoản 1 Điều 157 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Đối với lần triệu tập hợp lệ lần thứ hai, theo quy định tại khoản 2 Điều 157 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, người bị kiện vắng mặt không có người đại diện hoặc người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện tham gia phiên toà thì Tòa án tiến hành xét xử vắng mặt họ nếu vắng mặt không vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan. Nói cách khác, nếu người bị kiện vắng mặt không vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan thì Tòa án vẫn tiến hành xét xử vụ án theo quy định tại khoản 1 và khoản 3 Điều 158 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Suy cho cùng, “*việc vắng mặt không có lý do chính đáng và không có người đại diện tham gia phiên toà thể hiện sự bất hợp tác của các chủ thể trên đối với hoạt động xét xử và xu hướng từ bỏ quyền và nghĩa vụ tố tụng của họ.*”⁵ Tựu trung lại, ở trường hợp này người bị kiện vắng mặt thì Tòa án vẫn tiến hành xét xử.

2.3. Giai đoạn xét xử phúc thẩm

Tương tự xét xử sơ thẩm, xét xử phúc thẩm cũng là một chế định quan trọng của Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Song, giữa hai giai đoạn này vẫn có những điểm khác biệt với nhau. Vì giai đoạn phúc thẩm là giai đoạn “*xét xử lại vụ án mà bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo hoặc kháng nghị*”⁶. Cho nên, sự có mặt của người bị kiện ở giai đoạn này cũng sẽ có những thay đổi rõ nét so với giai đoạn xét xử sơ thẩm.

⁴ Nguyễn Cửu Việt (2013), “Phạm vi các loại khiếu kiện hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, Số 02+03(234+235), tr.100.

⁵ Nguyễn Thanh Quyên (2018), *Tlđd* (3), tr.37.

⁶ Điều 203 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Đối với lần triệu tập hợp lệ lần thứ nhất, theo quy định tại khoản 1 Điều 225 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, người bị kiện (là người kháng cáo) phải có mặt, nếu vắng mặt thì Hội đồng xét xử hoãn phiên tòa. Tại phiên tòa xét xử phúc thẩm, sự có mặt của người kháng cáo là vô cùng quan trọng. Vì đơn kháng cáo của các chủ thể có quyền kháng cáo là một trong những lý do dẫn đến thủ tục phúc thẩm. Do đó, trong trường hợp người kháng cáo là người bị kiện vắng mặt, Tòa án sẽ phải hoãn phiên tòa.

Đối với lần triệu tập hợp lệ lần thứ hai, theo quy định tại khoản 2 Điều 225 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, người bị kiện (là người kháng cáo) phải có mặt tại phiên tòa, nếu vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan thì Tòa án sẽ căn cứ vào sự có mặt của người đại diện. Cụ thể, đối với người kháng cáo (là người bị kiện) “*mà không có người đại diện tham gia phiên tòa thì bị coi là từ bỏ việc kháng cáo và Tòa án quyết định đình chỉ việc xét xử phúc thẩm đối với bản án, quyết định hoặc phần bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm có kháng của của người kháng cáo vắng mặt.*”⁷ Theo đó, trong trường hợp này, sự có mặt của người bị kiện (là người kháng cáo) có ý nghĩa to lớn trong việc tiếp tục hoặc hoãn phiên tòa⁸. Nhìn chung, phúc thẩm là một cấp xét xử, giải quyết nội dung tranh chấp giữa các bên, vì thế, về nguyên tắc Hội đồng xét xử phải mở phiên tòa xét xử công khai, các đương sự phải triệu tập hợp lệ tham gia phiên tòa⁹. Tuy nhiên, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 vẫn ghi nhận trường hợp ngoại lệ tại khoản 4 Điều 225, đó là trường hợp người bị kiện có đơn đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt thì Tòa án tiến hành phiên tòa phúc thẩm xét xử vắng mặt họ.

2.4. Giai đoạn giám đốc thẩm và tái thẩm

Ngoài hai cấp xét xử sơ thẩm và phúc thẩm, Luật Tố tụng hành chính còn quy định về giai đoạn giám đốc thẩm và tái thẩm. Tuy nhiên, giai đoạn giám đốc thẩm và tái thẩm chỉ phát sinh khi có các căn cứ quy định tại Điều 255 và Điều 281 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Riêng hai giai đoạn này, sự có mặt của người bị kiện phụ thuộc hoàn toàn vào quyết định của Tòa án. Vì, chỉ khi “*xét thấy cần thiết*” thì Tòa án mới triệu tập người bị

⁷ Điểm a khoản 2 Điều 225 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

⁸ Vì tính chất của xét xử phúc thẩm là “*việc Tòa án cấp phúc thẩm xét xử lại vụ án mà bản án, quyết định của Tòa án cấp sơ thẩm chưa có hiệu lực pháp luật bị kháng cáo hoặc kháng nghị*” (Điều 203 Luật Tố tụng hành chính năm 2015). Theo đó, trong trường hợp này, việc kháng cáo của người bị kiện là căn cứ phát sinh thủ tục phúc thẩm trong tố tụng hành chính.

⁹ Nguyễn Cảnh Hợp (Chủ biên) (2018), *Giải thích và bình luận Luật Tố tụng hành chính năm 2015*, Nxb. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam, tr.334.

kiện tham gia các phiên tòa này. Điều này cũng thật sự rất dễ hiểu. Bởi lẽ, phiên tòa giám đốc thẩm hoặc tái thẩm là thủ tục đánh giá lại quá trình áp dụng, giải quyết vụ án hành chính để đúc kết những kinh nghiệm cho những vụ việc tương tự một cách không công khai cho nên không nhất thiết phải triệu tập người bị kiện. Vì vậy, việc triệu tập người bị kiện sẽ căn cứ vào tình hình thực tế của vụ án hành chính.

2.5. Xét xử theo thủ tục rút gọn

Thủ tục rút gọn là quy định mới được bổ sung để cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, bảo đảm giải quyết nhanh gọn, kịp thời những vụ án đơn giản, chứng cứ đã rõ ràng. Đồng thời, góp phần bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, tiết kiệm thời gian và chi phí cho đương sự cũng như Nhà nước. Cần lưu ý rằng, để một vụ án hành chính được giải quyết theo thủ tục rút gọn thì vụ án đó phải đáp ứng các điều kiện quy định tại Điều 246 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.

Đối với thủ tục rút gọn tại Tòa án cấp sơ thẩm, theo quy định tại Điều 249 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, việc xét xử sơ thẩm vụ án hành chính theo thủ tục rút gọn do một Thẩm phán thực hiện. Tiếp theo, Thẩm phán tiến hành thủ tục khai mạc phiên tòa theo quy định tại Điều 169 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Sau đó, Thẩm phán tiến hành đối thoại, trừ trường hợp không tiến hành đối thoại được theo quy định tại Điều 135 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Trường hợp đương sự thống nhất được với nhau về việc giải quyết vụ án thì Thẩm phán lập biên bản đối thoại thành và ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành theo quy định tại Điều 140 Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Từ đây, có thể hiểu rằng, người bị kiện phải có mặt tại phiên tòa sơ thẩm theo thủ tục rút gọn.

Đối với thủ tục rút gọn tại Tòa án cấp phúc thẩm, theo quy định khoản 2 Điều 253 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, “*trường hợp đương sự đã được triệu tập hợp lệ mà vắng mặt không có lý do chính đáng hoặc đã có đơn xin xét xử vắng mặt thì Thẩm phán vẫn tiến hành phiên tòa.*” Như vậy, khác với phiên tòa phúc thẩm theo thủ tục thông thường, người bị kiện là người kháng cáo vắng mặt tại phiên tòa phúc thẩm theo thủ tục rút gọn thì Tòa án vẫn tiếp tục tiến hành phiên tòa mà không thực hiện hoãn phiên tòa hay đình chỉ vụ án. Bởi lẽ, suy cho cùng, tính chất của phiên tòa phúc thẩm được tiến hành theo thủ tục rút gọn, rút ngắn về thời gian đảm bảo giải quyết vụ án đúng pháp luật và phù hợp với tính chất của vụ án cho nên, việc hoãn phiên phiên tòa hay đình chỉ vụ án sẽ đi ngược lại với mục đích của việc giải quyết vụ án theo thủ tục rút gọn tại Tòa án cấp phúc thẩm.

3. Những hạn chế, bất cập của pháp luật về sự có mặt của người bị kiện trong tố tụng hành chính

Thứ nhất, chưa quy định rõ ràng “*tham gia phiên tòa, phiên họp*” là quyền hay là nghĩa vụ của người bị kiện.

Điều 55 và 57 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 chỉ mang tính chất liệt kê mà không có sự phân biệt rạch ròi giữa “quyền của người bị kiện” và “nghĩa vụ của người bị kiện”. Đơn cử, vấn đề “*tham gia phiên tòa, phiên họp*” vẫn luôn gây ra nhiều tranh cãi về việc phân loại quy định này thuộc về phạm vi quyền của người bị kiện hay nghĩa vụ của người bị kiện trong vụ án hành chính. Bởi lẽ, nếu tiếp cận nội dung này ở góc độ quyền thì nó sẽ không bắt buộc người bị kiện phải thực hiện do “*quyền là điều mà pháp luật hoặc xã hội công nhận cho được hưởng, được làm, được đòi hỏi*”¹⁰; ngược lại, nếu tiếp cận nội dung này ở góc độ nghĩa vụ thì nó sẽ bắt buộc người bị kiện thực hiện do “*nghĩa vụ là việc bắt buộc phải làm đối với xã hội, đối với người khác mà pháp luật hay đạo đức quy định*”¹¹. Những vướng mắc này là lời giải thích cho lý do người bị kiện thường vắng mặt tại các phiên tòa, phiên họp. Đơn cử, từ năm 2019 - 2021, trên địa bàn Đà Nẵng, số vụ án không tổ chức đối thoại được do người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy ban nhân dân vắng mặt là 55 vụ (trong đó năm, 2021 là 5 vụ). Số phiên tòa hoãn do người bị kiện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ủy ban nhân dân vắng mặt là 63 phiên tòa (năm 2021 là 12 vụ)¹².

Thứ hai, một số quy định về sự có mặt của người bị kiện ở phiên tòa sơ thẩm và phiên tòa phúc thẩm còn bỏ ngõ.

(i) Luật Tố tụng hành chính năm 2015 không đưa ra hướng giải quyết cho trường hợp người bị kiện vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan ở lần triệu tập họp lệ thứ hai tại phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm. Như đã đề cập, khoản 2 Điều 157 và khoản 2 Điều 225 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã đưa ra hướng giải quyết cho trường hợp người bị kiện vắng mặt không vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan ở lần triệu tập họp lệ thứ nhất tại phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm. Song đối với lần triệu tập thứ hai, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 vẫn chưa được đề cập. Do đó, trong trường hợp được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai, người đại diện của người bị kiện vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan thì Tòa án sẽ xử lý như thế nào? Chính vì sự “vắng bóng” nội

¹⁰ Hoàng Phê (chủ biên) (2019), *Từ điển tiếng Việt (tái bản có sửa chữa, bổ sung)*, Nxb. Hồng Đức, tr.815.

¹¹ Hoàng Phê (chủ biên) (2019), *Tlđd* (10), tr.815.

¹² L.T (2022), “Nhiều vụ án hành chính, Chủ tịch UBND vắng mặt tại phiên tòa xét xử”, <https://baovephapluat.vn/cai-cach-tu-phap/dien-dan/nhieu-vu-an-hanh-chinh-chu-tich-ubnd-vang-mat-tai-phiên-toa-xet-xu-121769.html>, truy cập ngày 24/02/2024.

dung này trong Luật Tố tụng hành chính năm 2015 nên Hội đồng xét xử vẫn có thể sẽ tiếp tục phiên toà nếu người bị kiện vắng mặt.

(ii) Luật Tố tụng hành chính năm 2015 không vạch ra những lý do chính đáng mà người bị kiện có thể vắng mặt tại phiên toà sơ thẩm và phúc thẩm. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng người bị kiện vắng mặt tại phiên toà có phần do người bị kiện hoặc người đại diện theo ủy quyền của người bị kiện đa phần là lãnh đạo cơ quan hành chính nhà nước (Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân) nên bận nhiều công việc, song chủ yếu vẫn do chưa nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của việc tham gia phiên toà với người tham gia tố tụng khác trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Bên cạnh đó, Điều 158 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cho phép người bị kiện và người đại diện của họ vắng mặt tại phiên toà và có đơn đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt. Theo báo cáo của các Viện kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương khu vực phía Bắc về công tác kiểm sát giải quyết án hành chính (thời điểm từ 01/6/2015 đến 31/5/2018), có 24/28 tỉnh, thành phố báo cáo là hầu hết các vụ án hành chính người bị kiện vắng mặt tại phiên toà và có đơn xin xét xử vắng mặt.¹³ Việc bỏ sót quy định này có thể dẫn đến hạn chế, bất cập lớn là người bị kiện sẽ không tham gia phiên toà mà không cần có lý do chính đáng.

Thứ ba, việc quy định người bị kiện có mặt tại phiên toà giám đốc thẩm và tái thẩm khi Toà án “*xét thấy cần thiết*” còn mang tính tùy nghi.

Luật Tố tụng hành chính năm 2015 chỉ yêu cầu người bị kiện phải có mặt ở phiên toà giám đốc thẩm và tái thẩm “*khi xét thấy cần thiết*”. Tuy nhiên, quy định này lại phụ thuộc rất lớn vào ý chí chủ quan của cơ quan tiến hành tố tụng. Bởi lẽ, cho đến thời điểm hiện tại, chưa có một văn bản nào chỉ ra rằng: trường hợp nào là trường hợp cần thiết và không cần thiết phải có mặt người bị kiện tại giai đoạn giám đốc thẩm và tái thẩm. Mặt khác, phần lớn các phiên toà giám đốc thẩm đều không có sự tham gia đầy đủ của các chủ thể, nên phần tranh tụng hầu như không có, dẫn đến không tồn tại phần xét hỏi, trình bày, tranh tụng giữa các bên. Bên cạnh đó, pháp luật chưa dự liệu trường hợp đương sự, người đại diện hợp pháp của đương sự muốn tham gia phiên toà, nhưng Tòa án thấy chưa thật cần thiết sẽ xử

¹³ Vũ Quang Huy (2019), “Giải quyết án kiện hành chính rất cần sự tham gia tích cực, có trách nhiệm của người bị kiện”, <https://vksndtc.gov.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=22D48E3E00E317DB107E3706F225B1CE22F006B7C704FC8B6894F6ABCA85660A&ItemID=233&webP=portal>, truy cập ngày 24/02/2024.

lý như thế nào¹⁴.

Thứ tư, một số quy định mâu thuẫn, chông chéo “tạo điều kiện” cho người bị kiện không “*tham gia phiên tòa, phiên họp*”.

Trên thực tế, một số quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 vẫn chưa được thống nhất. Đơn cử, khoản 3 Điều 60 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định: “*Trường hợp người bị kiện là cơ quan, tổ chức hoặc người đứng đầu cơ quan, tổ chức thì người bị kiện chỉ được ủy quyền cho cấp phó của mình đại diện. Người được ủy quyền phải tham gia vào quá trình giải quyết toàn bộ vụ án, thực hiện đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của người bị kiện theo quy định của luật này.*” Có nghĩa là, khi chưa được sự đồng ý của người bị kiện thì người đại diện “*vẫn không được vắng mặt mà phải tham gia tố tụng giải quyết vụ án hành chính dù vì bất cứ lý do gì*”¹⁵. Tuy nhiên, khi dẫn chiếu đến điểm b khoản 2 Điều 157 và khoản 3 Điều 158 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 thì Tòa án vẫn tiếp tục xét xử nếu người đại diện của người bị kiện vắng mặt ở lần triệu tập thứ hai tại phiên tòa sơ thẩm. Điều này dẫn đến tình trạng “người dân tranh tụng chính mình”, bởi luật đã cho phép chủ tịch vắng mặt, nay luật “mở” cho phép luôn cấp phó vắng mặt thì chắc chắn gần 100% phiên tòa hành chính chỉ có người dân tranh tụng chính mình.¹⁶

4. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về sự có mặt của người bị kiện trong tố tụng hành chính

Một là, có thể thấy rằng, khoản 15 Điều 55 và khoản 1 Điều 57 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 không xác định được “*tham gia phiên tòa, phiên họp*” là quyền hay nghĩa

¹⁴ Trần Lê Đăng Phương và Nguyễn Thành Phương (2023), “*Thủ tục giám đốc thẩm vụ án hành chính - Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật*”, Tạp chí Khoa học Kiểm sát, Số 12, tr. 43.

¹⁵ Phạm Công Hùng (2018), “*Án hành chính vắng mặt Chủ tịch, Phó Chủ tịch: Người dân tranh tụng chính mình*”, <https://thanhnien.vn/an-hanh-chinh-vang-chu-tich-pho-chu-tich-nguoi-dan-tranh-tung-chinh-minh-185783630.htm>, truy cập ngày 05/4/2024.

¹⁶ Vụ án hành chính giữa ông A (người khởi kiện) và Ủy ban nhân dân huyện L (người bị kiện) do Tòa án nhân dân huyện L thụ lý giải quyết là một ví dụ điển hình. Người đại diện theo pháp luật của người bị kiện là ông Phan Văn D - Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện L. Chủ tịch ủy quyền cho Phó chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện là ông Trần Văn C tham gia tố tụng tại Tòa án để giải quyết vụ án hành chính với tư cách là người đại diện theo ủy quyền. Thế nhưng, ông Trần Văn C không tham gia đối thoại tại Tòa án mà chỉ gửi văn bản (do chính ông Trần Văn C ký tên) nêu rõ Ủy ban nhân dân huyện không chấp nhận yêu cầu của người khởi kiện và đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt (ông C ký tên, đóng dấu). Tại phiên tòa sơ thẩm, Kiểm sát viên căn cứ khoản 3 Điều 60 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đề nghị Hội đồng xét xử không chấp nhận đơn đề nghị xét xử vắng mặt của ông C là người đại diện theo ủy quyền vì không có căn cứ, trái pháp luật. Ngược lại, Hội đồng xét xử cho rằng do người đại diện theo ủy quyền có đơn đề nghị Tòa án xét xử vắng mặt nên áp dụng Điều 158 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, không chấp nhận ý kiến đề nghị của Kiểm sát viên mà tiến hành xét xử vắng mặt người bị kiện. Xem: Lê Thanh Bình (2021), “*Một số vướng mắc trong kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính*”, Tạp chí Khoa học Kiểm sát, Số 6, tr.53.

vụ của người bị kiện thì việc người bị kiện vắng mặt tại các phiên toà, phiên họp sẽ không trái với quy định của pháp luật. Tuy nhiên, điều này sẽ gây khó khăn cho việc giải quyết vụ án, ảnh hưởng đến chất lượng kiểm tra, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại, tranh luận để làm rõ các tình tiết của vụ án¹⁷. Do đó, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cần phải trả lời được câu hỏi “*tham gia phiên toà, phiên họp*” là quyền hay là nghĩa vụ của người bị kiện. Thiết nghĩ, người bị kiện là chủ thể có đối tượng quản lý nhà nước bị khởi kiện nên họ cần phải có mặt tại phiên họp, phiên toà để nhìn nhận và xem xét lại tính hợp pháp lẫn tính hợp lý của đối tượng khởi kiện. Thực tiễn cho thấy, các vụ án hành chính thường kéo dài bởi sự vắng mặt của người bị kiện tại các phiên toà, phiên họp. Tựu trung lại, “*tham gia phiên toà, phiên họp*” là nghĩa vụ của người bị kiện.

Hai là, để giải quyết những thiếu sót của khoản 2 Điều 157 và khoản 2 Điều 225 Luật Tố tụng hành chính năm 2015, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cần bổ sung căn cứ hoãn phiên toà sơ thẩm, phúc thẩm hoặc tạm đình chỉ giải quyết vụ án tại phiên toà sơ thẩm, phúc thẩm để Tòa án có cơ sở áp dụng trong trường hợp người bị kiện vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan ở lần triệu tập họp lệ thứ hai tại phiên toà sơ thẩm và phúc thẩm. Chẳng hạn, “*Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai, đương sự hoặc người đại diện của họ, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự (bao gồm người đại diện hợp pháp của người bị kiện) vắng mặt vì sự kiện bất khả kháng thì Hội đồng xét xử sẽ căn cứ vào đó để hoãn phiên toà sơ thẩm, phúc thẩm hoặc tạm đình chỉ giải quyết vụ án tại phiên toà sơ thẩm, phiên toà phúc thẩm theo quy định tại Điều 162, Điều 165 và Điều 228 Luật Tố tụng hành chính năm 2015.*”

Ba là, các văn bản hướng dẫn thi hành cần phải giải quyết được hai nội dung sau đây: (1) các trường hợp được xem là có lý do chính đáng để người bị kiện có thể vắng mặt tại phiên toà sơ thẩm, phúc thẩm; (2) các trường hợp được xem là cần thiết để người bị kiện có thể tham gia tại phiên toà giám đốc thẩm, tái thẩm. Phải đặt ra những quy chuẩn, điều kiện để người tiến hành tố tụng dựa vào đó để nhận định rằng sự tham gia của người bị kiện có ý nghĩa quan trọng đến việc giải quyết vụ án hành chính. Nhìn chung, các quy định này sẽ tạo điều kiện cho việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người bị kiện, từ đó góp phần tạo điều cho việc giải quyết vụ án hành chính diễn ra một cách nhanh chóng, công bằng và khách quan.

¹⁷ Vũ Quang Huy (2019), Tlđd (12), truy cập ngày 05/4/2024.

Bốn là, sự xung đột về nội dung giữa khoản 3 Điều 60, điểm b khoản 2 Điều 157 và khoản 3 Điều 158 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 dẫn đến sự khác nhau giữa cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng và người tham gia tố tụng. Cho nên, các văn bản hướng dẫn thi hành cần phải nhanh chóng thống nhất ba quy định này. Theo đó, người đại diện theo uỷ quyền cần phải tham gia tích cực và trách nhiệm đối với lần triệu tập thứ hai tại phiên toà sơ thẩm. Bởi lẽ, xuất phát từ những nguyên nhân chủ quan và khách quan khác nhau, người bị kiện là cơ quan, tổ chức hoặc người đứng đầu cơ quan, tổ chức không thể có mặt tại phiên toà, phiên họp do đó sự có mặt của người đại diện theo uỷ quyền có ý nghĩa cực kỳ quan trọng đối với quá trình giải quyết vụ án hành chính. Vì vậy, Toà án sẽ không tiến hành xét xử nếu người đại diện theo uỷ quyền của người bị kiện vắng mặt ở lần triệu tập thứ hai tại phiên toà sơ thẩm.

5. Kết luận

Dù ở bất kỳ giai đoạn nào, sự có mặt của người bị kiện có vai trò quan trọng đối với quá trình giải quyết vụ án hành chính. Sự tham gia tích cực của người bị kiện vào quá trình giải quyết vụ án hành chính góp phần xác định sự thật khách quan của vụ án, bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của những người tham gia tố tụng khác. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được, xuất phát từ những nguyên nhân chủ quan và khách quan khác nhau, người bị kiện thường xuyên vắng mặt tại các phiên họp, phiên toà. Điều này đã ít nhiều ảnh hưởng đến chất lượng giải quyết vụ án hành chính của cơ quan tiến hành tố tụng, người tiến hành tố tụng. Do đó, để nâng cao chất lượng của việc giải quyết vụ án hành chính, đòi hỏi phải có các giải pháp hoàn thiện pháp luật về sự có mặt của người bị kiện. Ngoài ra, nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về sự có mặt của người bị kiện cũng là một trong những giải pháp để nâng cao chất lượng giải quyết vụ án hành chính.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Cao Tiệp, Nguyễn Thế Thế và Phạm Thị Ngọc Thảo (2021), *Sự có mặt của người bị kiện, người đại diện, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện trong tố tụng hành chính*, Đề tài nghiên cứu khoa học sinh viên cấp Trường, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

2. Nguyễn Cửu Việt (2013), “*Phạm vi các loại khiếu kiện hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 02+03(234+235).

3. Nguyễn Thanh Quyên (2018), *Phiên tòa sơ thẩm vụ án hành chính*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.
4. Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên) (2018), *Giải thích và bình luận Luật Tố tụng hành chính năm 2015*, Nxb. Hồng Đức – Hội Luật gia Việt Nam.
5. Hoàng Phê (chủ biên) (2019), *Từ điển tiếng Việt (tái bản có sửa chữa, bổ sung)*, Nxb. Hồng Đức.
6. L.T (2022), “*Nhiều vụ án hành chính, Chủ tịch UBND vắng mặt tại phiên tòa xét xử*”, <https://baovephapluat.vn/cai-cach-tu-phap/dien-dan/nhieu-vu-an-hanh-chinh-chu-tich-ubnd-vang-mat-tai-phiien-toa-xet-xu-121769.html>.
7. Vũ Quang Huy (2019), “*Giải quyết án kiện hành chính rất cần sự tham gia tích cực, có trách nhiệm của người bị kiện*”, <https://vksndtc.gov.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=22D48E3E00E317DB107E3706F225B1CE22F006B7C704FC8B6894F6ABCA85660A&ItemID=233&webP=portal>.
8. Trần Lê Đăng Phương và Nguyễn Thành Phương (2023), “*Thủ tục giám đốc thẩm vụ án hành chính - Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật*”, Tạp chí Khoa học Kiểm sát, Số 12.
9. Phạm Công Hùng (2018), “*Án hành chính vắng mặt Chủ tịch, Phó Chủ tịch: Người dân tranh tụng chính mình*”, <https://thanhnien.vn/an-hanh-chinh-vang-chu-tich-pho-chu-tich-nguoi-dan-tranh-tung-chinh-minh-185783630.htm>.
10. Lê Thanh Bình (2021), “*Một số vướng mắc trong kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính*”, Tạp chí Khoa học Kiểm sát, Số 6.