

## SỰ CÓ MẶT CỦA KIỂM SÁT VIÊN TẠI PHIÊN TÒA GIẢI QUYẾT VỤ ÁN HÀNH CHÍNH

NGUYỄN THỊ THẾ\*

Bài viết bàn về sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa xét xử vụ án hành chính, nhưng bị thay đổi hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa và sự vắng mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa xét xử vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm; hậu quả pháp lý khi Kiểm sát viên vắng mặt, bị thay đổi hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa này.

*Từ khóa: Sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa hành chính; kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính.*

*Nhận bài: 25/02/2021; biên tập xong: 12/3/2021; duyệt bài: 05/4/2021.*

**S**ự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa giải quyết vụ án hành chính có vai trò quan trọng đối với việc đảm bảo sự tuân thủ pháp luật tố tụng hành chính của các chủ thể tham gia quan hệ tố tụng, cũng như bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Tuy nhiên, quy định của Luật tố tụng hành chính (TTHC) năm 2015 về sự tham gia phiên tòa của Kiểm sát viên chưa thống nhất, dẫn đến việc nhận thức và áp dụng pháp luật trong thực tiễn công tác kiểm sát việc giải quyết

vụ án hành chính còn vương mắc.

Để làm rõ nội dung này, bài viết tiếp cận dưới góc độ về sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa nhưng bị thay đổi hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa và sự vắng mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa xét xử vụ án hành chính theo thủ tục sơ thẩm, phúc thẩm; hậu quả pháp lý khi Kiểm sát viên vắng mặt, bị thay đổi hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa giải quyết vụ án hành chính.

\*Thạc sĩ, Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội.

### **1. Trường hợp Kiểm sát viên vắng mặt tại phiên tòa**

Điều 156 Luật TTHC năm 2015 quy định về sự vắng mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa sơ thẩm như sau: Kiểm sát viên được Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp phân công có nhiệm vụ tham gia phiên tòa, nếu vắng mặt thì Hội đồng xét xử (HĐXX) vẫn tiến hành xét xử; theo khoản 1 Điều 224 Luật TTHC năm 2015 về sự vắng mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa phúc thẩm thì: Kiểm sát viên được Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp phân công có nhiệm vụ tham gia phiên tòa, HĐXX quyết định hoãn phiên tòa khi Kiểm sát viên vắng mặt trong trường hợp Viện kiểm sát có kháng nghị.

Như vậy, đối với thủ tục sơ thẩm, nếu Kiểm sát viên vắng mặt tại phiên tòa thì HĐXX vẫn tiến hành xét xử; còn đối với thủ tục phúc thẩm thì chia làm hai trường hợp: Nếu không có kháng nghị của Viện kiểm sát thì phiên tòa tiếp tục xét xử; ngược lại, trường hợp có kháng nghị của Viện kiểm sát thì HĐXX sẽ quyết định hoãn phiên tòa nếu Kiểm sát viên vắng mặt, cụ thể:

*- Trường hợp Hội đồng xét xử tiếp tục tiến hành xét xử khi vắng mặt Kiểm sát viên:*

Hoạt động TTHC là hoạt động giải quyết các tranh chấp phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính; đối tượng giải quyết của vụ án là các tranh chấp hành chính giữa một bên là chủ thể quản lý nhà nước (cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước) với một bên là chủ thể bị quản lý, do đó, hoạt động kiểm sát việc giải quyết vụ án, đặc biệt là kiểm sát tại phiên tòa có vai trò quan trọng nhằm đảm bảo việc giải quyết vụ án được chính xác, đúng

căn cứ pháp luật; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể tham gia. Theo Luật TTHC năm 2015 thì: “Khi nghị án, HĐXX chỉ được căn cứ vào tài liệu, chứng cứ đã được kiểm tra, xem xét tại phiên tòa, kết quả việc tranh tụng tại phiên tòa, ý kiến của Kiểm sát viên, các quy định của pháp luật và nghiên cứu áp dụng án lệ hành chính (nếu có) liên quan để quyết định các vấn đề...”. Với ý nghĩa đó, việc xét xử vụ án hành chính tại phiên tòa cần được tiến hành trong trường hợp có mặt Kiểm sát viên nhằm đảm bảo việc tuân theo pháp luật tố tụng và nội dung, từ đó góp phần hạn chế việc giải quyết vụ án ở cấp tiếp theo (do bản án, quyết định sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị), tránh lãng phí tiền bạc, công sức cho Nhà nước cũng như đương sự.

Như vậy, xét về thực tiễn cũng như về luật định, việc quy định hoạt động xét xử vẫn tiếp tục tiến hành trong trường hợp Kiểm sát viên vắng mặt tại phiên tòa theo quy định của Luật TTHC năm 2015 như hiện nay là chưa phù hợp, ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả công tác kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính của Viện kiểm sát nhân dân.

*- Trường hợp Hội đồng xét xử phải hoãn phiên tòa khi vắng mặt Kiểm sát viên:*

Như trên đã trình bày, HĐXX phải hoãn phiên tòa phúc thẩm khi vắng mặt Kiểm sát viên trong trường hợp Viện kiểm sát có kháng nghị mà không có Kiểm sát viên dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu<sup>2</sup>. Tuy nhiên, tại khoản 1 Điều 232 Luật TTHC năm 2015 quy định về các trường hợp hoãn

1. Khoản 3 Điều 191 Luật tố tụng hành chính năm 2015.

2. Điều 224 Luật tố tụng hành chính năm 2015.

phiên tòa lại bỏ sót trường hợp này. Theo đó, phải hoãn phiên tòa khi: Người phiên dịch vắng mặt mà không có người khác thay thế (khoản 2 Điều 161); không có Thẩm phán dự khuyết để thay thế thành viên HĐXX; Thư ký phiên tòa vắng mặt hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa mà không có người thay thế (khoản 3, 4 Điều 223); Tòa án triệu tập hợp lệ lần thứ nhất, người kháng cáo, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến việc kháng cáo, kháng nghị, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ có người vắng mặt (khoản 1 Điều 225). Quy định như vậy là chưa đầy đủ và thống nhất giữa các điều luật, gây khó khăn trong quá trình giải quyết vụ án hành chính nói chung nên cần đặt ra yêu cầu tiếp tục nghiên cứu và hoàn thiện trong thời gian tới.

Từ những phân tích trên, để đảm bảo thực hiện tốt chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong TTHC; đồng thời, đảm bảo tính thống nhất, đầy đủ, phù hợp và khoa học giữa các điều luật, cần hoàn thiện quy định tại khoản 1 Điều 156 và khoản 1 Điều 224 Luật TTHC năm 2015 về sự tham gia của Kiểm sát viên tại phiên tòa giải quyết vụ án hành chính, theo hướng: *“1. Kiểm sát viên được Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp phân công có nhiệm vụ tham gia phiên tòa, nếu vắng mặt thì Hội đồng xét xử quyết định hoãn phiên tòa”*.

## **2. Trường hợp thay đổi Kiểm sát viên tại phiên tòa**

Khác với trường hợp Kiểm sát viên vắng mặt tại phiên tòa, trường hợp này Kiểm sát viên có mặt tại phiên tòa theo sự phân công của Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp, nhưng thuộc một trong các trường hợp phải

thay đổi Kiểm sát viên khác để tiến hành tố tụng trong quá trình giải quyết vụ án hành chính. Theo đó, khoản 1 Điều 50 Luật TTHC năm 2015 quy định các trường hợp Kiểm sát viên bị thay đổi như sau: Đồng thời là đương sự, người đại diện, người thân thích của đương sự; đã tham gia với tư cách người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự, người làm chứng, người giám định, người phiên dịch trong cùng vụ án đó; đã tham gia vào việc ra quyết định hành chính hoặc có liên quan đến hành vi hành chính bị khởi kiện; đã tham gia vào việc ra quyết định giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện; đã tham gia vào việc ra quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức hoặc đã tham gia vào việc ra quyết định giải quyết khiếu nại đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc công chức bị khởi kiện; đã tham gia vào việc ra quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh bị khởi kiện; đã tham gia vào việc lập danh sách cử tri bị khởi kiện; có căn cứ rõ ràng khác cho rằng họ có thể không vô tư trong khi làm nhiệm vụ.”

Ngoài các trường hợp nêu trên, pháp luật cũng quy định thêm một số trường hợp Kiểm sát viên bị thay đổi tại khoản 2 Điều 50 Luật TTHC năm 2015: Đã là người tiến hành tố tụng trong vụ án đó với tư cách là Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án, Kiểm sát viên, Kiểm tra viên và theo khoản 1 Điều 2 Luật kiểm toán nhà nước sửa đổi năm 2019 thì: Đã tham gia vào việc lập báo cáo kiểm toán, ra quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán nhà nước bị khởi kiện.

Như vậy, trong quá trình giải quyết vụ án tại phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm, trường hợp xác định Kiểm sát viên thuộc một trong các trường hợp trên thì HĐXX có thẩm quyền quyết định thay đổi Kiểm sát viên sau khi nghe ý kiến của Kiểm sát viên bị yêu cầu thay đổi. Trong trường hợp này, nếu không có Kiểm sát viên dự khuyết có mặt tại phiên tòa từ đầu thì HĐXX phải ra quyết định hoãn phiên tòa theo quy định tại khoản 2 Điều 52 Luật TTHC năm 2015. Tuy nhiên, quy định của Luật TTHC năm 2015 về hoãn phiên tòa liên quan đến trường hợp thay đổi Kiểm sát viên tại phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm chưa thống nhất, cụ thể:

Tại phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, Luật TTHC năm 2015 quy định trường hợp hoãn phiên tòa liên quan đến việc thay đổi người tiến hành tố tụng nói chung tại điểm b khoản 1 Điều 162 gồm: “Thành viên của HĐXX, Thư ký phiên tòa, người phiên dịch bị thay đổi mà không có người thay thế ngay”. Như vậy, quy định các trường hợp hoãn phiên tòa sơ thẩm tại Điều 162 Luật TTHC năm 2015 thiếu trường hợp thay đổi Kiểm sát viên tại phiên tòa mà không có người thay thế; trong khi tại khoản 2 Điều 52 của Luật TTHC năm 2015 đã quy định trường hợp phải thay đổi Kiểm sát viên thì HĐXX phải ra quyết định hoãn phiên tòa.

Trong khi đó, tại Điều 232 của Luật TTHC năm 2015, quy định trường hợp hoãn phiên tòa xét xử phúc thẩm liên quan đến việc thay đổi người tiến hành tố tụng lại bao gồm cả trường hợp thay đổi Kiểm sát viên tại phiên tòa, cụ thể: “Thành viên Hội đồng xét xử, Kiểm sát viên, Thư ký

phiên tòa, người phiên dịch bị thay đổi mà không có người thay thế ngay”<sup>3</sup>. Quy định như trên sẽ dẫn đến việc áp dụng điều luật không thống nhất trong trường hợp thay đổi Kiểm sát viên tại phiên tòa sơ thẩm và phúc thẩm.

Ví dụ: Tại phiên tòa xét xử sơ thẩm vụ án hành chính, sau khi xem xét, HĐXX xác định Kiểm sát viên tham gia phiên tòa thuộc trường hợp bị thay đổi theo quy định tại Điều 50 Luật TTHC năm 2015 mà không có Kiểm sát viên dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu. Trong trường hợp này, HĐXX sẽ quyết định thay đổi Kiểm sát viên. Vấn đề đặt ra là HĐXX sẽ căn cứ vào quy định tại điều luật nào để quyết định. Theo khoản 1 Điều 162 Luật TTHC năm 2015 về hoãn phiên tòa, không có quy định hoãn trong trường hợp thay đổi Kiểm sát viên. Vì vậy, HĐXX sơ thẩm sẽ căn cứ vào khoản 2 Điều 52 Luật TTHC năm 2015 về “quyết định thay đổi Kiểm sát viên, Kiểm tra viên” để quyết định hoãn phiên tòa. Tuy nhiên, tại phiên tòa phúc thẩm, cũng thuộc trường hợp thay đổi Kiểm sát viên mà không có Kiểm sát viên dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu, HĐXX phúc thẩm sẽ căn cứ điểm b khoản 1 Điều 232 Luật TTHC năm 2015 về “hoãn phiên tòa phúc thẩm” để quyết định hoãn phiên tòa. Như vậy, cùng một nội dung, nhưng việc áp dụng các điều luật tương ứng lại không thống nhất, xuất phát từ các quy định của Luật TTHC năm 2015 chưa đồng bộ, ảnh hưởng đến tính khoa học và chính xác trong quá trình giải quyết vụ án hành chính nói chung.

3. Điểm b khoản 1 Điều 232 Luật tố tụng hành chính năm 2015.

Từ những phân tích như trên, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần tiếp tục nghiên cứu, bổ sung nhằm hoàn thiện quy định của Luật TTHC năm 2015 về hoãn phiên tòa sơ thẩm tại điểm b khoản 1 Điều 162 Luật TTHC năm 2015 theo hướng: “... b. Thành viên Hội đồng xét xử, Kiểm sát viên, Thư ký Tòa án, người phiên dịch bị thay đổi mà không có người thay thế ngay”.

### 3. Trường hợp Kiểm sát viên không thể tiếp tục tham gia phiên tòa

Kiểm sát viên không thể tiếp tục tham gia phiên tòa là trường hợp Kiểm sát viên được Viện trưởng Viện kiểm sát cùng cấp phân công tham gia phiên tòa đã có mặt tại phiên tòa từ đầu và kiểm sát việc tuân theo pháp luật tại phiên tòa giải quyết vụ án hành chính. Tuy nhiên, vì lý do khách quan về sức khỏe, công tác... mà không thể tiếp tục tham gia cho đến khi kết thúc phiên tòa.

Luật TTHC năm 2015 tại khoản 2 Điều 156 (sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa sơ thẩm) và khoản 2 Điều 224 (sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa phúc thẩm) quy định trong trường hợp Kiểm sát viên không thể tiếp tục tham gia phiên tòa xét xử nhưng có Kiểm sát viên dự khuyết thì người này được tham gia phiên tòa xét xử tiếp vụ án nếu họ có mặt tại phiên tòa từ đầu. Vậy trong trường hợp không có Kiểm sát viên dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu thì HĐXX sẽ quyết định như thế nào? Điểm a khoản 1 Điều 187 (tạm ngừng phiên tòa) và Điều 238 (tạm ngừng phiên tòa phúc thẩm) Luật TTHC năm 2015 quy định như sau:

“1. Trong quá trình xét xử, HĐXX có quyền tạm ngừng phiên tòa khi có một trong các căn cứ sau đây:

a. Do tình trạng sức khỏe hoặc do sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan khác mà người tiến hành tố tụng không thể tiếp tục tiến hành phiên tòa, trừ trường hợp thay thế được người tiến hành tố tụng; ...”.

Như vậy, trong trường hợp Kiểm sát viên không thể tiếp tục tham gia phiên tòa, HĐXX sơ thẩm căn cứ điểm a khoản 1 Điều 187 Luật TTHC năm 2015, còn HĐXX phúc thẩm căn cứ Điều 238 Luật TTHC năm 2015 để quyết định tạm ngừng phiên tòa. Việc quy định tạm ngừng phiên tòa xét xử liên quan đến Kiểm sát viên trong trường hợp không thể tiếp tục tham gia phiên tòa là phù hợp. Tuy nhiên, Luật TTHC năm 2015 quy định về nội dung này chưa thống nhất giữa những người tiến hành TTHC.

Ví dụ: Tại phiên tòa xét xử vụ án hành chính, vì lý do sức khỏe nên Thẩm phán được phân công giải quyết vụ án hành chính không thể tiếp tục tiến hành phiên tòa và không có Thẩm phán dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu. Vậy, trong trường hợp này Kiểm sát viên tham gia phiên tòa sẽ đề nghị HĐXX hoãn phiên tòa hay tạm ngừng phiên tòa? Cụ thể:

- Quy định về tạm ngừng phiên tòa:

Theo điểm a khoản 1 Điều 187 và Điều 238 Luật TTHC năm 2015 thì một trong những trường hợp tạm ngừng phiên tòa là do tình trạng sức khỏe hoặc do sự kiện bất khả kháng, trở ngại khách quan khác mà người tiến hành tố tụng không thể tiếp tục tiến hành phiên tòa, trừ trường hợp thay thế được người tiến hành tố tụng. Với quy định trên, có thể hiểu điều luật được áp dụng đối với tất cả những người tiến hành TTHC.

Theo quy định tại khoản 2 Điều 36 Luật TTHC năm 2015 thì những người tiến hành TTHC bao gồm: Chánh án Tòa án, Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Thẩm tra viên, Thư ký Tòa án; Viện trưởng Viện kiểm sát, Kiểm sát viên và Kiểm tra viên.

Như vậy, dù là Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân, Kiểm sát viên... trong trường hợp không thể tiếp tục tham gia phiên tòa thì HĐXX đều áp dụng chung điểm a khoản 1 Điều 187 Luật TTHC năm 2015 để quyết định tạm ngừng phiên tòa.

- Quy định về hoãn phiên tòa:

Theo điểm a khoản 1 Điều 162 Luật TTHC năm 2015 về hoãn phiên tòa sơ thẩm thì khi thuộc các trường hợp quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều 155 Luật TTHC năm 2015, HĐXX phải hoãn phiên tòa, cụ thể:

“... 2. Trường hợp có Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân vắng mặt hoặc không thể tiếp tục tham gia xét xử vụ án nhưng có Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu thì những người này được thay thế thành viên Hội đồng xét xử vắng mặt để tham gia xét xử vụ án.

3. Trường hợp không có Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân dự khuyết để thay thế thành viên Hội đồng xét xử theo quy định tại khoản 2 Điều này thì phải hoãn phiên tòa.

4. Trường hợp Thư ký phiên tòa vắng mặt hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa mà không có người thay thế thì phải hoãn phiên tòa”.

Đồng thời, tại điểm a khoản 1 Điều 232 Luật TTHC năm 2015 về “hoãn phiên tòa phúc thẩm” cũng quy định khi thuộc các trường hợp tại khoản 3 và khoản 4 Điều 223 Luật TTHC năm 2015 thì HĐXX phải hoãn

phiên tòa; cụ thể, khoản 2, 3, Điều 223 Luật TTHC năm 2015 quy định:

“... 3. Trường hợp không có Thẩm phán dự khuyết để thay thế thành viên Hội đồng xét xử theo quy định tại khoản 2 Điều này thì phải hoãn phiên tòa.

4. Trường hợp Thư ký phiên tòa vắng mặt hoặc không thể tiếp tục tham gia phiên tòa mà không có người thay thế thì phải hoãn phiên tòa”.

Như vậy, theo quy định tại Điều 162 và Điều 232 Luật TTHC năm 2015, thì tại phiên tòa xét xử sơ thẩm và phúc thẩm, nếu Thẩm phán, Thư ký Tòa án... không thể tiếp tục tham gia phiên tòa thì HĐXX phải hoãn phiên tòa.

Có thể thấy, từ thực tiễn công tác giải quyết vụ án hành chính nói chung, quy định của Luật TTHC năm 2015 đã bộc lộ những hạn chế nhất định, trong đó có quy định về sự tham gia phiên tòa của Kiểm sát viên. Việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật TTHC là yêu cầu cần được đặt ra. Đối với quy định về sự có mặt của Kiểm sát viên tại phiên tòa cần được quy định cụ thể khi không có Kiểm sát viên dự khuyết tham gia phiên tòa từ đầu trong từng trường hợp theo hướng: Nếu Kiểm sát viên vắng mặt hoặc bị thay đổi tại phiên tòa thì HĐXX quyết định hoãn phiên tòa; nếu Kiểm sát viên không thể tiếp tục tham gia phiên tòa thì HĐXX quyết định tạm ngừng phiên tòa. Đồng thời, tiếp tục hoàn thiện các quy định khác của Luật TTHC năm 2015 liên quan đến sự tham gia của Kiểm sát viên tại phiên tòa nhằm đảm bảo tính chính xác, đồng bộ và thống nhất, góp phần nâng cao hiệu quả áp dụng Luật TTHC trong quá trình giải quyết vụ án. □