

**BÁO CÁO****Đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến  
các chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án**

Kính trình: Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Tòa án nhân dân tối cao xin Báo cáo đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến các chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án, cụ thể như sau:

**I. CÁC QUAN HỆ XÃ HỘI LIÊN QUAN ĐẾN CHÍNH SÁCH  
TĂNG CƯỜNG HÒA GIẢI CÁC VỤ VIỆC DÂN SỰ THÔNG QUA HÒA  
GIẢI****1. Các tranh chấp và việc dân sự được hòa giải trong tố tụng dân sự****1.1. Pháp luật điều chỉnh**

Hòa giải là nguyên tắc cơ bản trong tố tụng dân sự: Tòa án có trách nhiệm tiến hành hòa giải và tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ việc dân sự theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự. Thông qua hòa giải, một số lượng lớn các mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật lớn nhỏ có thể được giải quyết kịp thời, nhanh chóng, giảm bớt khiếu nại, tố cáo khiếu kiện.

Hòa giải là một chế định quan trọng trong tố tụng dân sự, là hoạt động do Tòa án tiến hành nhằm giúp đỡ các đương sự thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ việc dân sự. Do đó, nếu chế định hòa giải không được quan tâm trong việc giải quyết các vụ việc dân sự thì quyền và lợi ích của các bên đương sự sẽ không được bảo đảm.

Hòa giải là thủ tục bắt buộc khi giải quyết vụ án theo thủ tục sơ thẩm, việc dân sự yêu cầu công nhận thuận tình ly hôn, thỏa thuận nuôi con, chia tài sản khi ly hôn. Theo quy định tại Điều 203, Điều 208 và Điều 320 Bộ luật Tố tụng dân sự, trong thời hạn chuẩn bị xét xử sơ thẩm vụ án, Thẩm phán tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải<sup>1</sup>. Trường hợp vụ án

<sup>1</sup> Trường hợp vụ án dân sự không được hòa giải hoặc không tiến hành hòa giải được quy định tại Điều 206 và Điều 207 của Bộ luật Tố tụng dân sự thì Thẩm phán tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ mà không tiến hành hòa giải (khoản 2 Điều 208).

được giải quyết theo thủ tục rút gọn, sau khi khai mạc phiên tòa, Thẩm phán tiến hành hòa giải<sup>2</sup>.

Khi giải quyết việc dân sự công nhận thuận tình ly hôn, thỏa thuận nuôi con, chia tài sản khi ly hôn, Thẩm phán phải tiến hành hòa giải để vợ chồng đoàn tụ; giải thích về quyền và nghĩa vụ giữa vợ và chồng, giữa cha, mẹ và con, giữa các thành viên khác trong gia đình, về trách nhiệm cấp dưỡng và các vấn đề khác liên quan đến hôn nhân và gia đình (khoản 2 Điều 397 Bộ luật Tố tụng dân sự).

Tòa án tạo điều kiện thuận lợi để các đương sự thỏa thuận với nhau về việc giải quyết vụ việc dân sự. Trong quá trình xét xử, Hội đồng xét xử có quyền quyết định tạm ngừng phiên tòa khi các đương sự thống nhất đề nghị Tòa án tạm ngừng phiên tòa để họ tự hòa giải (điểm đ khoản 1 Điều 259 Bộ luật Tố tụng dân sự). Tại phiên tòa phúc thẩm, nếu các đương sự thỏa thuận được với nhau về việc giải quyết vụ án và thỏa thuận của họ là tự nguyện, không vi phạm điều cấm của luật và không trái đạo đức xã hội, Hội đồng xét xử phúc thẩm ra bản án phúc thẩm sửa bản án sơ thẩm, công nhận sự thỏa thuận của các đương sự (khoản 1 Điều 300 Bộ luật Tố tụng dân sự).

## 1.2. Kết quả hòa giải<sup>7</sup>

Trong 04 năm gần đây (từ năm 2014-2017), Tòa án nhân dân các cấp đã tiến hành hòa giải các vụ việc dân sự đạt kết quả như sau<sup>8</sup>:

### 1.2.1. Về công tác hòa giải các vụ án dân sự ở cấp sơ thẩm

Năm	Tòa án nhân dân cấp tỉnh					Tòa án nhân dân cấp huyện				
	Số vụ việc đã thụ lý	Số vụ việc đã giải quyết/ % trên số vụ việc đã thụ lý	Công nhận thỏa thuận/ % trên số vụ việc đã giải quyết		Số vụ việc đã thụ lý	Số vụ việc đã giải quyết/ % trên số vụ việc đã thụ lý	Công nhận thỏa thuận/ % trên số vụ việc đã giải quyết			
2014	4.212	2.376	56,4%	135	5,7%	111.377	97.154	87,2%	30.759	31,7%
2015	4.720	2.881	61%	120	4,2%	106.989	93.034	87%	26.502	28,5%
2016	5.070	2.972	58,6%	125	4,2%	108.022	93.745	86,8	25.224	26,9%
2017	8.861	5.280	59,6%	221	4,1%	117.317	96.314	82,1	24.970	25,9%

<sup>2</sup> Trừ trường hợp vụ án dân sự không được hòa giải hoặc không tiến hành hòa giải được quy định tại Điều 206 và Điều 207 của Bộ luật Tố tụng dân sự (khoản 3 Điều 320).

<sup>7</sup> Nguồn: Thống kê hàng năm của Tòa án nhân dân tối cao.

<sup>8</sup> Theo số liệu Thống kê hàng năm của Tòa án nhân dân tối cao.

1.2.2. Về công tác hòa giải các vụ việc hôn nhân và gia đình

Năm	Tòa án nhân dân cấp tỉnh					Tòa án nhân dân cấp huyện				
	Số vụ việc đã thụ lý	Số vụ việc đã giải quyết/ % trên số vụ việc đã thụ lý	Hòa giải thành/ % trên số vụ việc đã giải quyết	Số vụ việc đã thụ lý	Số vụ việc đã giải quyết/ % trên số vụ việc đã thụ lý	Hòa giải thành/ % trên số vụ việc đã giải quyết				
2014	3542	3085	87,1%	455	14,7%	161490	156377	96,83%	100141	64,03%
2015	3794	3354	88,1%	561	16,72%	178145	176946	99,32%	111038	62,75%
2016	4.216	3.625	86%	531	14,6%	202596	197824	97,64%	126858	64,13%
2017	4.868	3.888	79,9%	733	18,8%	22.781	22.146	97,2%	17.142	77,4%

1.2.3. Về công tác hòa giải các vụ án kinh doanh thương mại

Năm	Tòa án nhân dân cấp tỉnh					Tòa án nhân dân cấp huyện				
	Số vụ án đã thụ lý	Số vụ án đã giải quyết/ % trên số vụ án đã thụ lý	Hòa giải thành/ % trên số vụ án đã giải quyết	Số vụ án đã thụ lý	Số vụ án đã giải quyết/ % trên số vụ án đã thụ lý	Hòa giải thành/ % trên số vụ án đã giải quyết				
2014	1427	845	59,84%	95	11,2%	16452	14466	87,9%	5.098	35,24%
2015	1394	901	64,63%	62	6,9%	15868	13942	87,86%	4.383	31,43%
2016	1.317	824	62,57%	45	5,5%	14.705	12.598	85,67%	3.524	27,97%
2017	1.265	492	38,89%	39	3,0%	14181	9.572	67,50%	3.210	33,53%

1.2.4. Về công tác hòa giải các vụ án lao động

Năm	Tòa án nhân dân cấp tỉnh					Tòa án nhân dân cấp huyện				
	Số vụ án đã thụ lý	Số vụ án đã giải quyết/ % số vụ án đã thụ lý	Hòa giải thành/ % số Vụ án đã giải quyết	Số vụ án đã thụ lý	Số vụ án đã giải quyết/ % số VA đã thụ lý	Hòa giải thành/ % số VA đã giải quyết				
2014	162	140	86,4%	2	1,42%	5630	5227	92,8%	752	14,4%
2015	51	27	52,94%	1	3,7%	6612	6359	96,17%	1623	25,5%
2016	55	29	52,73%	0	0%	7373	6920	93,86%	1871	27,0%

2017	57	37	64.9	1	2,7%	4923	4479	91%	1866	41,66%
------	----	----	------	---	------	------	------	-----	------	--------

Có thể thấy theo số liệu báo cáo thì số lượng các vụ án được hòa giải thành ở Tòa án là tương đối cao nhưng tập trung vào các vụ việc hôn nhân và gia đình mà chủ yếu là thuận tình ly hôn. Theo Chỉ thị số 04/2017/CT-CA ngày 03 tháng 10 năm 2017 của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao thì các Tòa án phân đấu số lượng vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động được hòa giải thành so với số lượng vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động mà Tòa án cấp sơ thẩm đã giải quyết trong một năm đạt tỷ lệ từ 60% trở lên.

Trong những năm qua, các tranh chấp dân sự có xu hướng tăng mạnh; theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 thì thẩm quyền của Tòa án được mở rộng làm cho số lượng các vụ án mà Tòa án phải thụ lý, giải quyết tăng hơn nhiều so với các năm trước. Theo số liệu thống kê của Tòa án nhân dân tối cao, thì năm 2017, Tòa án nhân dân các cấp thụ lý 395.317 vụ việc dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh thương mại và lao động (so với cùng kỳ năm trước số thụ lý tăng 35.569 vụ, giải quyết tăng 23.690 vụ, năm 2017 tăng 40% so với năm 2012). Tính chất các vụ việc ngày càng phức tạp; trong bối cảnh số lượng biên chế chưa đáp ứng được yêu cầu so với cơ cấu tổ chức, bộ máy, nhiệm vụ, thẩm quyền của các Tòa án<sup>9</sup>. Trong khi đó theo Nghị quyết số 39-NQ/TW của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế thì lộ trình đến năm 2021 phải giảm 10% nên càng không đảm bảo được khối lượng công việc đồ sộ của ngành Tòa án.

Về đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm, năm 2017, các Tòa án đã thụ lý mới 8.594 đơn/vụ cùng với 9.473 đơn/vụ còn lại của năm 2016 chuyển sang, tổng số đơn đề nghị giám đốc thẩm, tái thẩm mà các Tòa án phải giải quyết là 18.067 đơn/vụ; đã giải quyết được 7.097 đơn/vụ (so với năm 2016 tổng số đơn đã được giải quyết tăng 2.946 đơn/vụ, tăng 8,8%; tuy nhiên, số đơn được giải quyết mới chỉ đạt 39,3%).

Mặc dù tỷ lệ hòa giải trong giải quyết các vụ án dân sự của các Tòa án đã có nhiều tiến bộ, trung bình hằng năm đạt 50% số vụ án dân sự phải giải quyết và cá biệt có những Tòa án, tỷ lệ này đạt tới 60-70%. Tuy nhiên, cũng còn có Tòa án có tỷ lệ hòa giải đạt thấp; một số ít Thẩm phán chưa nhận thức được ý nghĩa và giá trị của hòa giải trong tố tụng dân sự; chưa coi trọng đúng mức công tác hòa

<sup>9</sup>Tính đến ngày 30-9-2017, tổng số biên chế của Tòa án nhân dân các cấp có 14.725 người (Tòa án nhân dân tối cao có 416 người; các Tòa án nhân dân cấp cao có 278 người; Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có 3.802 người; Tòa án nhân dân huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh có 10.229 người), thiếu 512 người so với chỉ tiêu biên chế được Ủy ban Thường vụ Quốc hội giao do số Thẩm phán, cán bộ, công chức giảm tự nhiên. Thực hiện Nghị quyết số 39-NQ/TW của Bộ Chính trị, Tòa án nhân dân tối cao đã hướng dẫn các Tòa án tạm dừng việc tuyển dụng số biên chế còn thiếu để tập trung vào việc kiện toàn tổ chức bộ máy và tinh giản biên chế của các Tòa án.

giải; kinh nghiệm, kỹ năng, phương pháp hòa giải còn hạn chế, thiếu hiệu quả; chưa có giáo trình đào tạo chuyên sâu về hòa giải cho các chức danh tư pháp; công tác tập huấn, đào tạo về kỹ năng hòa giải chưa được tổ chức thường xuyên; chưa bố trí được phòng chức năng phục vụ cho yêu cầu hòa giải tại các Tòa án.

### ***1.3. Những khó khăn, vướng mắc trong hoạt động hòa giải***

#### ***1.3.1. Về phía Thẩm phán***

Khi hòa giải Thẩm phán gặp phải những hạn chế nhất định vì phải tuân theo trình tự, thủ tục tố tụng luật định, mang tính cứng nhắc, không linh hoạt. Nhiệm vụ, chức năng chính của Thẩm phán là xét xử và trên nguyên tắc công khai chứng cứ nên không được đưa ra những phân tích, nhận xét về hậu quả của việc đưa vụ án ra xét xử (tức chưa xử thì không được xét). Trước phiên hòa giải, Thẩm phán đã nắm được các tình tiết về vụ án, có thể đã bước đầu định hình đường lối giải quyết vụ án, nên có khả năng áp đặt suy nghĩ và nhận định của mình lên các đương sự trong quá trình hòa giải. Trong trường hợp hòa giải không thành, Thẩm phán lại chính là người tiếp tục xét xử vụ án nên cũng bị ảnh hưởng bởi thông tin trao đổi giữa các bên trong quá trình xét xử vụ án.

#### ***1.3.2. Về phía đương sự***

- Sự nhận thức, hiểu biết pháp luật, ý thức pháp luật của người dân còn nhiều hạn chế, nhận thức sai lệch về các mối quan hệ được pháp luật điều chỉnh; chịu ảnh hưởng của phong tục tập quán dẫn tới khó khăn trong quá trình giải thích luật, định hướng giải quyết theo luật; nhiều đương sự gây khó khăn cho Tòa án trong khi tiến hành hòa giải, đối thoại. Đương sự trong vụ án, nhất là bị đơn thường có thái độ bất hợp tác như: từ chối tiếp nhận giấy triệu tập hoặc cố tình không đến Tòa án để hòa giải; có trường hợp đương sự không có mặt tại địa phương, không có địa chỉ tạm trú nên Tòa án không tổng đạt được giấy báo phiên hòa giải, phiên đối thoại. Trong quá trình hòa giải, đối thoại, có trường hợp các đương sự không thoả thuận được với nhau đã bỏ về mà không ký tên vào biên bản hòa giải, đối thoại v.v..

- Đối với các vụ án liên quan đến yêu cầu hủy quyết định cá biệt, Ủy ban nhân dân huyện là người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan nhưng thường có đơn xin vắng mặt hoặc ủy quyền cho người khác tham gia tố tụng nhưng không nắm rõ nội dung vụ án gây khó khăn cho việc hòa giải. Đối với các vụ án hành chính: việc đối thoại giữa người khởi kiện với người bị kiện là cơ quan nhà nước nên thường xảy ra ngại va chạm, việc đối thoại thường diễn ra gay gắt và căng thẳng. Nhiều trường hợp, Ủy ban nhân dân không tham gia hòa giải trong những vụ án dân sự có họ là người liên quan (liên quan đến việc hủy Quyết định hành chính cá biệt của cơ quan, tổ chức).

- Nhiều quan hệ dân sự, kinh doanh thương mại, lao động phức tạp vì vậy không thể giải quyết dứt điểm toàn bộ các tranh chấp chỉ trong một buổi hòa giải mà phải trải qua quá trình thu thập chứng cứ, xác minh, thẩm định và phải tiến hành hòa giải trong nhiều ngày khác nhau.

- Nhiều dân tộc thiểu số có tập quán sử dụng đất chung qua rất nhiều đời anh em trong thân tộc sử dụng xoay vòng, đến khi có một người được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất họ không chia cho anh, em còn lại sử dụng thì xảy ra tranh chấp.

- Nhiều nơi người dân tộc không biết tiếng Việt nên phần lớn các vụ án có người dân tộc phải có người phiên dịch, phiên dịch tiếng dân tộc phải là người thông thạo tiếng Việt và tiếng dân tộc, có kiến thức về pháp luật thì mới dịch sát nghĩa mới truyền tải hết ý kiến của Thẩm phán đến đương sự. Nhưng phiên dịch tiếng dân tộc hiện nay còn hạn chế, những phiên dịch có kiến thức làm công tác phiên dịch tại Tòa án thì phần lớn là cán bộ công chức nên không có thời gian tham gia hết các vụ án Tòa án mời làm phiên dịch.

- Đương sự uỷ quyền cho người khác tham gia tố tụng tại Tòa án, tuy nhiên nhiều trường hợp người được uỷ quyền không nắm bắt được toàn bộ quá trình tranh chấp nên hòa giải không đạt kết quả.

- Đối với vụ án chia tài sản chung khi ly hôn: Về quan hệ hôn nhân Tòa án tiến hành theo thủ tục chung, riêng đối với đất đai, nhà, vật kiến trúc khác Tòa án phải thu thập chứng cứ và thẩm định trước khi tiến hành mở phiên họp tiếp cận công khai chứng cứ và hòa giải dẫn đến mâu thuẫn vợ chồng ngày càng trầm trọng thêm, phiên hòa giải không thành. Về nợ chung: vợ chồng thiếu nợ nhiều người nên phải thông báo họ tham gia tố tụng có người có yêu cầu độc lập, có người không có yêu cầu độc lập dẫn đến vụ án kéo dài, khi tổ chức phiên họp công khai chứng cứ có đương sự có mặt, có đương sự vắng mặt dẫn đến phiên hòa giải không tiến hành được, phải mở phiên tòa xét xử.

- Trong vụ án tranh chấp tài sản là quyền sử dụng đất: Khi Tòa án mở phiên họp thì các thành viên hộ gia đình người có mặt, người vắng mặt, không uỷ quyền từ đó phải mở phiên họp nhiều lần – kết quả hòa giải không thành.

### *1.3.3. Về cơ sở vật chất*

Cơ sở vật chất của nhiều đơn vị còn hạn chế (thiếu phòng hòa giải nhất là ở những đơn vị có số lượng án hôn nhân và gia đình nhiều); phải tổ chức hòa giải tại phòng nghiên cứu hồ sơ của Hội thẩm nhân dân, phòng họp của cơ quan v.v..

### *1.3.4. Về các quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự*

- Điều 207 về những vụ án không tiến hành hòa giải được:

Khoản 2 Điều 207: hiện chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể thế nào là “lý do chính đáng” dẫn đến Thẩm phán lúng túng trong thực tiễn xét xử.

Khoản 4 Điều 207: quy định những vụ án dân sự không tiến hành hòa giải được do một trong các đương sự đề nghị không tiến hành hòa giải. Trường hợp ngay sau khi nộp đơn khởi kiện, đương sự có đề nghị không tiến hành hòa giải thì Tòa án có tiến hành các thủ tục thông báo phiên hòa giải như các vụ án thông thường hay không? Mặt khác, căn cứ vào quy định này, thực tế cho thấy nhiều đương sự ngại đi lại, tốn kém chi phí, thời gian nên đề nghị không hòa giải, dẫn đến vụ án không tiến hành hòa giải được.

*- Điều 208 về thông báo về phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải giữa các đương sự:*

Theo khoản 1 Điều 208 quy định: “*Thẩm phán tiến hành mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải giữa các đương sự. Trước khi tiến hành phiên họp, Thẩm phán phải thông báo cho đương sự, người đại diện hợp pháp của đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự về thời gian, địa điểm tiến hành phiên họp và nội dung của phiên họp; và theo khoản 1 Điều 207 quy định những vụ án dân sự không tiến hành hòa giải được: “1. Bị đơn, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đã được Tòa án triệu tập họp lệ lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt”*. Theo đó, đối với đương sự không có mặt tại phiên hòa giải theo Thông báo phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải của Tòa án lần đầu thì Bộ luật Tố tụng dân sự chưa quy định rõ phiên hòa giải tiếp theo sẽ được ấn định trong khoảng thời gian bao lâu? Số lần tổ chức hòa giải tối đa bao nhiêu lần, chính vì quy định chung chung nên Thẩm phán còn lúng túng khi giải quyết; không ít trường hợp, các đương sự lợi dụng sự vắng mặt để trì hoãn việc giải quyết vụ án dẫn đến vụ án bị kéo dài, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của đương sự phía bên kia. Thời gian tổ chức buổi hòa giải không nhất thiết phải sau 15 ngày kể từ ngày thụ lý (trừ trường hợp các bên có yêu cầu tổ chức hòa giải sớm), như vậy sẽ làm ảnh hưởng đến tiến độ giải quyết vụ án.

Khoản 3 Điều 208 quy định: Đối với vụ án hôn nhân và gia đình ... khi xét thấy cần thiết, Thẩm phán có thể tham khảo ý kiến của cơ quan quản lý nhà nước về gia đình, cơ quan quản lý nhà nước về trẻ em về hoàn cảnh gia đình, nguyên nhân phát sinh tranh chấp và nguyện vọng của vợ, chồng, con có liên quan đến vụ án. Để xác định như thế nào là cần thiết thì hiện nay phụ thuộc vào ý chí chủ quan của Thẩm phán. Điều này có thể dẫn đến việc áp dụng quy định này không thống nhất. Do đó, đề nghị hướng dẫn cụ thể để xác định tính cần thiết khi áp dụng quy định này để giải quyết các vụ án hôn nhân và gia đình.

*- Điều 209 về thành phần phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải:*

Tại khoản 2 Điều 209 quy định: *Trường hợp cần thiết, Thẩm phán yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan tham gia phiên họp...* Theo quy định của pháp luật tố tụng dân sự thì những cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan là người có quyền lợi nghĩa vụ liên quan trong vụ án, họ cũng là đương sự trong vụ án dân sự nên theo quy định tại khoản 1 Điều 209, họ đương nhiên là thành phần tham gia phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải. Cho nên, để áp dụng quy định về khoản 2 Điều này thì cần phải có hướng dẫn cụ thể về *“cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan”*.

Tại khoản 3 Điều 209 quy định *“Trong một vụ án có nhiều đương sự mà có đương sự vắng mặt trong phiên hòa giải, nhưng các đương sự có mặt vẫn đồng ý tiến hành hòa giải và việc hòa giải đó không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt thì Thẩm phán tiến hành hòa giải giữa các đương sự có mặt; nếu các đương sự đề nghị hoãn phiên hòa giải để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án thì Thẩm phán phải hoãn phiên hòa giải”*. Như vậy, Điều này chỉ quy định *“có đương sự vắng mặt trong phiên hòa giải”* mà không quy định cụ thể về số lần tối đa đương sự được vắng mặt có lý do chính đáng hoặc trường hợp đương sự vắng mặt không có lý do chính đáng thì Tòa án xử lý như thế nào. Việc không quy định trường hợp các đương sự đã được triệu tập họp lệ tới phiên hòa giải đến lần thứ hai mà vẫn vắng mặt (tương tự như quy định về sự có mặt của các đương sự tại phiên tòa) thì bị coi là hòa giải không thành. Chính vì quy định chung chung nên không ít trường hợp, các đương sự lạm dụng sự vắng mặt để trì hoãn việc giải quyết vụ án dẫn đến vụ án bị kéo dài, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của các bên. Thời hạn lấy ý kiến của đương sự vắng mặt và ra quyết định công nhận thoả thuận của các đương sự chưa được quy định. *“...Nếu các đương sự đề nghị hoãn phiên hòa giải để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án thì Thẩm phán phải hoãn phiên hòa giải”*. Trường hợp này chỉ cần một trong các đương sự có mặt yêu cầu hoãn hay phải tất cả các đương sự có mặt yêu cầu thì Thẩm phán mới hoãn phiên hòa giải; việc hoãn này được diễn ra bao nhiêu lần, có khống chế số lần hay không; Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 không quy định và cũng chưa có hướng dẫn cụ thể; chưa có hướng dẫn như thế nào là *“không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt”*.

Khoản 3 Điều 209 có áp dụng đối với việc vắng mặt của người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự hay không? Hiện chưa được áp dụng thống nhất việc hoãn phiên họp hòa giải chỉ áp dụng khi đương sự của vụ án vắng mặt hay áp dụng luôn đối với người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự vắng mặt lần thứ nhất tại phiên họp hòa giải.

- Điều 210 về trình tự phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải:

Theo quy định tại Điều 210 thì Thẩm phán phải tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ trước và sau đó mới tiến hành phiên hòa giải trong cùng một ngày mở phiên họp hay không? Nếu Thẩm phán chưa mở phiên họp về việc công khai kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ mà tiến hành hòa giải trước, sau một thời gian thu thập chứng cứ mới tiến hành mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải thì có bị xem là vi phạm nghiêm trọng thủ tục tố tụng hay không? Việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải đã bị lặp lại về việc phổ biến quyền và nghĩa vụ của đương sự, yêu cầu khởi kiện và phạm vi khởi kiện khi trình tự phiên họp diễn ra. Trình tự phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải được quy định trong một điều luật, nhưng gần như tách riêng thành hai phần là kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải. Thẩm phán tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ sau đó tiến hành hòa giải giữa các đương sự, nhưng giữa hai thủ tục này không có sự kết hợp, gắn kết nên nhiều thủ tục đã thực hiện trong phần trước đã lặp lại trong phần sau, việc lặp lại này là không cần thiết và làm kéo dài thời gian của phiên họp.

Theo quy định tại khoản 3 Điều 210 thì trong trường hợp có đương sự vắng mặt thì Tòa án thông báo kết quả phiên họp cho người vắng mặt biết nhưng điều luật chưa có quy định trong thời hạn bao nhiêu ngày kể từ ngày mở phiên họp thì Tòa án phải thông báo.

Bộ luật Tố tụng dân sự quy định hoãn phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải khi đương sự vắng mặt nhưng không quy định thời hạn mở lại phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải trong thời hạn bao lâu thì mở lại, không quy định một vụ án phải hòa giải bao nhiêu lần.

*- Điều 212 về ra quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự:*

Tại phiên hòa giải đối với vụ án dân sự có nhiều mối quan hệ tranh chấp, các đương sự thỏa thuận tự giải quyết một quan hệ tranh chấp, không yêu cầu Tòa án giải quyết và hòa giải thành toàn bộ các yêu cầu khác và các vấn đề phải giải quyết trong vụ án (án phí, chi phí tố tụng...). Vậy, phải giải quyết những trường hợp này như thế nào, có ra quyết định Công nhận sự thỏa thuận của đương sự được không? Nếu được thì có ghi trong quyết định công nhận sự thỏa thuận của các đương sự là các đương sự thỏa thuận, tự giải quyết, không yêu cầu Tòa án giải quyết không?

Thời hạn lấy ý kiến của đương sự trong trường hợp quy định tại khoản 3 Điều 212 là bao nhiêu ngày, đương sự không thể hiện ý kiến đồng ý bằng văn bản thì việc không có ý kiến có được hiểu là đồng ý để ra Quyết định công nhận

sự thỏa thuận của các đương sự hay không? Thời gian để Tòa án ra quyết định là bao lâu?

*- Điểm c khoản 1 Điều 217 về đình chỉ giải quyết vụ án dân sự:*

Theo điểm c khoản 1 Điều 217, người khởi kiện yêu cầu ly hôn, chia tài sản chung khi ly hôn, nguyên đơn đã nộp tiền tạm ứng án phí ly hôn và tiền tạm ứng án phí dân sự sơ thẩm phần yêu cầu chia tài sản chung. Trong quá trình giải quyết vụ án các đương sự đã thỏa thuận: về quan hệ hôn nhân, vợ chồng thỏa thuận thuận tình ly hôn; về tài sản chung, vợ chồng tự thỏa thuận phân chia không yêu cầu Tòa án giải quyết; nguyên đơn có đơn xin rút phần yêu cầu chia tài sản chung. Khi ra quyết định công nhận thuận tình ly hôn, Tòa án có được căn cứ vào điểm c khoản 1 Điều 217 Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 để đình chỉ đối với phần yêu cầu chia tài sản chung và tuyên hoàn trả tiền tạm ứng án phí cho đương sự và hậu quả của việc rút yêu cầu chia tài sản chung trong quyết định công nhận thuận tình ly hôn hay không?

*- Điều 147 về nghĩa vụ chịu án phí sơ thẩm:*

Theo Điều 147 thì các đương sự thỏa thuận với nhau về việc giải quyết toàn bộ vụ án thì mức án phí hòa giải thành mà mỗi bên phải chịu là 25%. Tuy nhiên, nguyên đơn sẽ không chấp nhận chịu 25% án phí hòa giải thành vì khi xét xử họ không phải chịu án phí cho nên để hòa giải thành thì bị đơn phải tự nguyện chịu phần án phí của nguyên đơn. Do đó, có trường hợp bị đơn thuộc diện hộ nghèo thì phần án phí mà họ phải chịu được miễn toàn bộ nhưng phần họ tự nguyện chịu cho nguyên đơn sẽ không được miễn. Trong khi đó, trường hợp Tòa án đưa vụ án ra xét xử thì bị đơn sẽ được miễn toàn bộ án phí vì họ là cá nhân có sổ hộ nghèo. Từ đó, dẫn đến việc hạn chế hòa giải thành đối với trường hợp nêu trên.

*- Về hòa giải lại sau khi giám đốc thẩm hủy án sơ thẩm:*

Theo quy định tại khoản 3 Điều 308 thì một trong những thẩm quyền của Hội đồng xét xử phúc thẩm là “Hủy bản án sơ thẩm, huỷ một phần bản án sơ thẩm và chuyển hồ sơ về cho Tòa án cấp sơ thẩm giải quyết lại vụ án”. Như vậy, đối với trường hợp bản án sơ thẩm bị huỷ một phần hoặc toàn bộ để chuyển hồ sơ cho Tòa án cấp sơ thẩm giải quyết lại vụ án thì Tòa án cấp sơ thẩm phải giải quyết lại vụ án theo thủ tục sơ thẩm và có cần tiến hành hòa giải lại hay không đang là vấn đề cần quy định rõ, mang tính nguyên tắc. Có Tòa án sau khi thụ lý giải quyết lại vụ án vẫn tiến hành hòa giải, nhưng một số Tòa án lại không tiến hành hòa giải vì cho rằng việc tổ chức hòa giải lại không hiệu quả với lập luận rằng, khi vụ án đã kéo dài như vậy thường thì mâu thuẫn giữa các bên là rất trầm trọng và họ không chấp nhận hòa giải với nhau. Do đó, việc hòa giải chỉ làm kéo dài thời gian tiến hành tố tụng, gây tốn kém kinh phí của Nhà nước và của các bên.

- Về hòa giải vụ án có yếu tố nước ngoài:

Điều 476 về thông báo về việc thụ lý, ngày mở phiên họp, phiên tòa. Theo quy định thì khi gửi Thông báo thụ lý cho các đương sự phải nêu rõ thời gian, địa điểm mở phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và hòa giải. Tuy nhiên, đối với những vụ án có yếu tố nước ngoài thì việc ủy thác tư pháp có thể kéo dài và cũng chưa biết kết quả ủy thác có thực hiện được không vì có trường hợp hồ sơ ủy thác bị trả về. Cho nên việc ấn định thời gian trước sẽ không phù hợp với thực tế.

## **2. Các tranh chấp dân sự được hòa giải ngoài tổ tụng dân sự**

### **2.1. Hòa giải tranh chấp lao động cá nhân và tranh chấp đất đai là một thủ tục “tiền tố tụng”**

Đây là các hoạt động hòa giải ngoài tố tụng, được phân biệt với hoạt động hòa giải ngoài Tòa án với tính chất là hoạt động hòa giải bắt buộc, là điều kiện để Tòa án thụ lý vụ án dân sự, lao động.

#### **2.1.1. Hòa giải tranh chấp lao động cá nhân**

Tranh chấp lao động cá nhân phải thông qua thủ tục hòa giải của Hòa giải viên lao động trước khi yêu cầu Tòa án giải quyết, trừ các tranh chấp lao động quy định tại các điểm a, b, d, đ khoản 1 Điều 201 Bộ luật Lao động<sup>10</sup>.

- Đa số các vụ việc được giao cho hòa giải viên lao động giải quyết là tranh chấp lao động cá nhân. Ở một số địa phương, hòa giải viên lao động cũng được giao tham gia phối hợp với các đơn vị chức năng giải quyết các vụ việc tranh chấp lao động tập thể liên quan đến quyền và lợi ích của người lao động như vấn đề làm thêm giờ quá mức quy định chưa được sự đồng ý của người lao động, trả lương làm thêm giờ, chuyển cách tính tiền lương theo thời gian sang khoán sản phẩm, xác định mức lao động và đơn giá lương khoán sản phẩm, nợ tiền lương, đóng bảo hiểm xã hội, thưởng, thành lập tổ chức công đoàn (Ninh Bình, Hà Nội, Phú Yên, Bến Tre, ...).

- Về số lượng và cơ cấu đội ngũ hòa giải viên lao động:

+ Tính đến tháng 5 năm 2018, đã có 1.456 hòa giải viên lao động đã được Ủy ban nhân dân cấp tỉnh bổ nhiệm, trong đó nữ chiếm tỷ lệ 30%. Bình quân mỗi đơn vị cấp huyện có từ 3 - 4 hòa giải viên lao động.

<sup>10</sup> Bên cạnh các quy định nêu trên, tại Điều 9 Luật Trọng tài thương mại quy định “Trong quá trình tố tụng trọng tài, các bên có quyền tự do thương lượng, thỏa thuận với nhau về việc giải quyết tranh chấp hoặc yêu cầu Hội đồng trọng tài hòa giải để các bên thỏa thuận với nhau về việc giải quyết tranh chấp”.

+ Đa số hòa giải viên lao động làm việc kiêm nhiệm: 66,8% đang làm việc trong cơ quan quản lý nhà nước, 26,4% trong các đoàn thể (liên đoàn lao động,...) và 7% trong các hội.

Nhìn chung, hoạt động hòa giải lao động thời gian vừa qua chưa đạt như mong muốn, yêu cầu của Bộ luật Lao động đặt ra, cụ thể<sup>11</sup>:

*Thứ nhất*, số vụ tranh chấp lao động đến được hòa giải viên lao động thụ lý là rất ít, rất nhiều tỉnh, thành phố có bình quân hàng năm dưới 10 vụ; thậm chí một số tỉnh, thành phố báo cáo không có vụ việc tranh chấp nào.

*Thứ hai*, tỷ lệ hòa giải thành chưa cao (đạt 60%).

*Thứ ba*, công tác đào tạo bồi dưỡng hòa giải viên chỉ mới đáp ứng được một phần yêu cầu đề ra do nguồn kinh phí hạn hẹp, còn nhiều địa phương chưa bố trí được kinh phí.

*Thứ tư*, tính chuyên nghiệp của hòa giải viên lao động chưa đạt như mong muốn: chủ động tìm kiếm, phát hiện các vụ tranh chấp lao động tại địa bàn, còn làm việc theo kiểu trông chờ vào việc “giao” vụ việc của cơ quan có thẩm quyền.

- Nguyên nhân của những hạn chế, bất cập:

*Thứ nhất*, hòa giải viên lao động hoạt động theo cơ chế kiêm nhiệm.

*Thứ hai*, việc trau dồi, bồi dưỡng chuyên môn hòa giải còn bất cập; việc nâng cao tính chuyên nghiệp cho công tác hòa giải còn chưa chú trọng.

*Thứ ba*, các cuộc tranh chấp lao động tập thể khi xảy ra chịu sự can thiệp mang tính chất hành chính đã tác động đến việc phát huy vai trò của hòa giải viên lao động trong công tác hòa giải các vụ tranh chấp lao động.

*Thứ tư*, người sử dụng lao động, người lao động chưa coi trọng giải quyết tranh chấp lao động bằng hòa giải viên lao động.

*Thứ năm*, người sử dụng lao động thiếu thiện chí trong việc hòa giải các vụ tranh chấp lao động.

*Thứ sáu*, cơ chế đãi ngộ, thù lao đối với hòa giải viên lao động tham gia hòa giải các vụ tranh chấp lao động còn bất cập, chưa tạo động lực thực sự đối với hòa giải viên lao động.

### 2.1.2. Hòa giải tranh chấp đất đai tại Ủy ban nhân dân cấp xã

Tranh chấp đất đai mà các bên tranh chấp không hòa giải được (tự hòa giải hoặc thông qua hòa giải cơ sở) thì gửi đơn đến Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất tranh chấp để hòa giải (khoản 2 Điều 202 Luật Đất đai). Tranh chấp đất đai đã được hòa giải tại Ủy ban nhân dân cấp xã mà không thành thì tùy từng

<sup>11</sup> Công văn số 2492/LĐTĐ-BHXH-PC ngày 25-6-2018 của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội.

trường hợp được giải quyết tại Tòa án hoặc Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền (khoản 1 và khoản 2 Điều 203 Luật Đất đai).

## **2.2. Hòa giải ở cơ sở**

*Hòa giải ở cơ sở* là việc hòa giải viên hướng dẫn, giúp đỡ các bên đạt được thỏa thuận, tự nguyện giải quyết với nhau các mâu thuẫn, tranh chấp. Sự ra đời của Luật hòa giải ở cơ sở năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo khuôn khổ pháp lý thuận lợi cho hoạt động hòa giải ở cơ sở đi vào nề nếp, nâng cao hiệu quả hoạt động. Tuy nhiên, tổ chức và hoạt động hòa giải ở cơ sở vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế, bất cập cần được khắc phục, cụ thể<sup>12</sup>:

*Thứ nhất*, hòa giải ở cơ sở chưa được tất cả các cấp, các ngành, các tổ chức đoàn thể thực sự coi trọng. Các tranh chấp, xung đột trong xã hội rất nhiều, nhưng số lượng vụ việc hòa giải còn hạn chế.

*Thứ hai*, chất lượng hòa giải ở cơ sở chưa cao, không đồng đều, chưa đáp ứng được yêu cầu và đòi hỏi của thực tiễn cuộc sống. Nhiều mâu thuẫn, tranh chấp, vi phạm pháp luật thuộc phạm vi hòa giải ở cơ sở chưa được phát hiện, hoặc được phát hiện nhưng chưa được hòa giải, hòa giải không kịp thời, hòa giải không thành, trở nên nghiêm trọng, gay gắt "*cái sây nảy cái ung*", xâm phạm đến danh dự, nhân phẩm, sức khỏe, tính mạng, tài sản của các bên, dẫn đến khiếu kiện kéo dài, vượt cấp, ảnh hưởng tiêu cực đến trật tự, trị an, tăng áp lực đối với cơ quan nhà nước, gây tổn hại đạo đức, truyền thống, thuần phong mỹ tục của dân tộc.

*Thứ ba*, mạng lưới tổ hòa giải ở cơ sở và đội ngũ hòa giải viên chậm được củng cố, kiện toàn; việc vận động phụ nữ, nhất là phụ nữ ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số tham gia hoạt động hòa giải còn rất khó khăn. Nhiều tổ hòa giải chưa bảo đảm cơ cấu hòa giải viên nữ, phần nào ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động hòa giải, nhất là những vụ việc về hôn nhân và gia đình, phòng chống bạo lực gia đình, bảo đảm bình đẳng giới.

*Thứ tư*, vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể chính trị - xã hội chưa được phát huy một cách tốt nhất; chưa huy động được đông đảo luật sư, luật gia trong hòa giải ở cơ sở; chưa gắn kết chặt chẽ giữa hoạt động hòa giải ở cơ sở với hoạt động trợ giúp pháp lý, tư vấn pháp luật, luật sư, phổ biến, giáo dục pháp luật.

## **2.3. Hòa giải thương mại<sup>13</sup>**

<sup>12</sup> Công văn 2078/BTP-PBGDPL ngày 11 tháng 6 năm 2018 của Bộ Tư pháp

<sup>13</sup> Công văn 2078/BTP-PBGDPL ngày 11 tháng 6 năm 2018 của Bộ Tư pháp.

Nghị định số 22/2017/NĐ-CP có hiệu lực thi hành từ ngày 15/4/2017, đến nay, mới chỉ có 02 Trung tâm trọng tài thương mại được cung cấp dịch vụ hòa giải thương mại và chưa có vụ việc hòa giải thương mại nào được giải quyết.

#### ***2.4. Về việc công nhận kết quả hòa giải thành ngoài Tòa án***

Báo cáo sơ kết của 63 Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong cả nước về việc công nhận kết quả hòa giải thành ngoài Tòa án, từ ngày 01-7-2016 (ngày Bộ luật Tố tụng dân sự có hiệu lực) cho đến hết ngày 31-7-2018, chưa có Tòa án nào thụ lý, giải quyết yêu cầu công nhận kết quả hòa giải thành ngoài Tòa án nên chưa phát hiện vướng mắc, bất cập.

## **II. CÁC QUAN HỆ XÃ HỘI LIÊN QUAN ĐẾN CHÍNH SÁCH TĂNG CƯỜNG ĐỐI THOẠI CÁC VỤ ÁN HÀNH CHÍNH THÔNG QUA ĐỐI THOẠI**

### **1. Pháp luật điều chỉnh**

Đối thoại trong quá trình giải quyết vụ án hành chính là nguyên tắc của pháp luật tố tụng hành chính. Theo đó, Tòa án có trách nhiệm tiến hành đối thoại và tạo điều kiện thuận lợi để các bên đương sự đối thoại với nhau về việc giải quyết vụ án. Qua đối thoại các bên thống nhất việc giải quyết vụ án, góp phần giải quyết nhanh chóng, kịp thời, có hiệu quả các khiếu kiện hành chính, điều hòa mâu thuẫn giữa cơ quan, tổ chức, cá nhân với cơ quan hành chính nhà nước.

Quy định về đối thoại trong thủ tục giải quyết vụ án hành chính lần đầu tiên được quy định tại Luật Tố tụng hành chính năm 2010 và tiếp tục được sửa đổi bổ sung ở Luật Tố tụng hành chính năm 2015, nó trở thành nguyên tắc trong giải quyết vụ án hành chính. Theo đó hầu hết các khiếu kiện hành chính phát sinh trong quản lý hành chính Nhà nước đều thuộc thẩm quyền giải quyết của Tòa án nhân dân. Việc mở rộng thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính cho Tòa án nêu trên là một bước tiến quan trọng trong công cuộc cải cách tư pháp, nhằm từng bước xây dựng một cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính thực sự dân chủ trong xã hội.

#### ***1.1. Về nguyên tắc đối thoại trong thủ tục giải quyết vụ án hành chính***

Theo quy định tại Điều 20 của Luật Tố tụng hành chính thì: 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 theo quy định của Luật này” và khoản 1 Điều 134 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... ”.*

Theo quy định này thì đối thoại trong tố tụng hành chính là thủ tục bắt buộc đối với các vụ án hành chính, trừ những vụ án không tiến hành đối thoại được hoặc vụ án khiếu kiện về danh sách cử tri, vụ án xét xử theo thủ tục rút gọn được quy định tại các Điều 135, Điều 198 và Điều 246 của Luật Tố tụng hành

chính. Đây là quy định mới so với Luật Tố tụng hành chính năm 2010. Theo đó, Luật Tố tụng hành chính năm 2010 chỉ quy định đối thoại hành chính là thủ tục không bắt buộc, chỉ khi các đương sự có yêu cầu thì việc đối thoại trong tố tụng hành chính mới được thực hiện theo quy định của pháp luật.

Việc đối thoại phải được tiến hành theo các nguyên tắc sau đây:

- Bảo đảm công khai, dân chủ, tôn trọng ý kiến của đương sự;
- Không được ép buộc các đương sự thực hiện việc giải quyết vụ án hành chính trái với ý chí của họ;
- Nội dung đối thoại, kết quả đối thoại thành giữa các đương sự không trái pháp luật, trái đạo đức xã hội.

### ***1.2. Về các vụ án hành chính không tiến hành đối thoại được hoặc không được tiến hành đối thoại***

Đối thoại là thủ tục bắt buộc trong giải quyết vụ án hành chính tại Tòa án trừ những vụ án không tiến hành đối thoại được do đương sự không hợp tác, cố tình vắng mặt, hoặc thống nhất không tiến hành đối thoại hoặc một số vụ án có thời hạn giải quyết ngắn, cần nhanh chóng có phán quyết của Tòa án, cụ thể như sau:

Theo quy định tại Điều 135 Luật Tố tụng hành chính thì những vụ án không tiến hành đối thoại được bao gồm:

- Người khởi kiện, người bị kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đã được Tòa án triệu tập hợp lệ lần thứ hai mà vẫn cố tình vắng mặt.
- Đương sự không thể tham gia đối thoại được vì có lý do chính đáng.
- Các bên đương sự thống nhất đề nghị không tiến hành đối thoại.

Những vụ án không tiến hành đối thoại bao gồm vụ án khiếu kiện về danh sách cử tri, vụ án xét xử theo thủ tục rút gọn theo quy định của Luật Tố tụng hành chính.

### ***1.3. Về thành phần, thủ tục đối thoại***

Theo quy định tại các điều từ 136 đến điều 139 Luật Tố tụng hành chính thì phiên đối thoại được tiến hành cùng với phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và được thực hiện sau khi tiến hành xong việc kiểm tra giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ. Do đó thành phần phiên đối thoại là thành phần tham gia phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ.

Trước khi tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại giữa các đương sự, Thẩm phán phải thông báo cho các đương sự, người đại diện hợp pháp của đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự về thời gian, địa điểm tiến hành phiên họp và nội dung

của phiên họp. Trường hợp vụ án hành chính không tiến hành đối thoại được theo quy định thì Thẩm phán tiến hành phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ mà không tiến hành việc đối thoại.

Theo quy định tại Điều 137 Luật Tố tụng hành chính thì thành phần tham gia phiên đối thoại bao gồm: Thẩm phán chủ trì phiên họp; Thư ký phiên họp ghi biên bản; đương sự hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự; người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự (nếu có); người phiên dịch (nếu có). Trường hợp cần thiết, Thẩm phán có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham gia phiên họp.

Trong vụ án có nhiều đương sự, mà có đương sự vắng mặt, nhưng các đương sự có mặt vẫn đồng ý tiến hành phiên họp và việc tiến hành phiên họp đó không ảnh hưởng đến quyền, nghĩa vụ của đương sự vắng mặt thì Thẩm phán tiến hành phiên họp giữa các đương sự có mặt; nếu các đương sự đề nghị hoãn phiên họp để có mặt tất cả các đương sự trong vụ án thì Thẩm phán phải hoãn phiên họp và thông báo bằng văn bản việc hoãn phiên họp, mở lại phiên họp cho các đương sự.

Sau khi tiến hành xong việc kiểm tra giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ, Thẩm phán tiến hành thủ tục đối thoại như sau:

*Thứ nhất*, Thẩm phán phổ biến cho đương sự biết các quy định của pháp luật có liên quan đến việc giải quyết vụ án để các bên liên hệ đến quyền, nghĩa vụ của mình, phân tích hậu quả pháp lý của việc đối thoại để họ tự nguyện thống nhất với nhau về việc giải quyết vụ án;

*Thứ hai*, người khởi kiện trình bày bổ sung về yêu cầu khởi kiện, những căn cứ để bảo vệ yêu cầu khởi kiện và đề xuất quan điểm của người khởi kiện về hướng giải quyết vụ án (nếu có);

*Thứ ba*, người bị kiện trình bày bổ sung ý kiến về yêu cầu của người khởi kiện, những căn cứ ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính bị khởi kiện và đề xuất hướng giải quyết vụ án (nếu có);

*Thứ tư*, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan đến vụ án trình bày bổ sung và đề xuất ý kiến giải quyết phần liên quan đến họ (nếu có);

*Thứ năm*, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự hoặc người khác tham gia phiên họp đối thoại (nếu có) phát biểu ý kiến;

Tùy từng trường hợp cụ thể, Thẩm phán yêu cầu đương sự nêu văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính có liên quan để đánh giá tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện, đồng thời kiểm tra hiệu lực pháp luật của văn bản đó. Thẩm phán có thể phân tích để các đương sự nhận thức đúng về nội dung văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính có liên quan để họ có sự lựa chọn và quyết định việc giải quyết vụ án;

*Thứ sáu*, sau khi các đương sự trình bày hết ý kiến của mình, Thẩm phán xác định những vấn đề các bên đã thống nhất, những vấn đề chưa thống nhất và yêu cầu các bên đương sự trình bày bổ sung về những nội dung chưa rõ, chưa thống nhất;

*Thứ bảy*, Thẩm phán kết luận về những vấn đề các bên đương sự đã thống nhất và những vấn đề chưa thống nhất.

Thư ký phiên họp ghi biên bản về diễn biến phiên đối thoại.

Biên bản đối thoại phải có các nội dung: Ngày, tháng, năm tiến hành phiên họp; địa điểm tiến hành phiên họp; thành phần tham gia phiên họp; ý kiến của các đương sự hoặc người đại diện hợp pháp của đương sự, người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của đương sự; nội dung đã được đương sự thống nhất, không thống nhất.

Biên bản phải có đầy đủ chữ ký hoặc điểm chỉ của những người tham gia phiên họp, chữ ký của Thư ký phiên họp ghi biên bản và của Thẩm phán chủ trì phiên họp. Những người tham gia phiên họp có quyền được xem biên bản phiên họp ngay sau khi kết thúc phiên họp, yêu cầu ghi những sửa đổi, bổ sung vào biên bản phiên họp và ký tên hoặc điểm chỉ xác nhận.

#### ***1.4. Về xử lý kết quả đối thoại thành***

Theo quy định tại Điều 140 Luật Tố tụng hành chính thì việc xử lý kết quả đối thoại thành được thực hiện như sau:

Trường hợp qua đối thoại mà người khởi kiện vẫn giữ yêu cầu khởi kiện, người bị kiện giữ nguyên quyết định, hành vi bị khởi kiện, người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan có yêu cầu độc lập vẫn giữ nguyên yêu cầu thì Thẩm phán tiến hành các thủ tục để mở phiên tòa xét xử vụ án.

Trường hợp qua đối thoại mà người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện thì Thẩm phán lập biên bản về việc người khởi kiện tự nguyện rút đơn khởi kiện, ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án đối với yêu cầu của người khởi kiện. Người khởi kiện được quyền khởi kiện lại vụ án nếu thời hiệu khởi kiện vẫn còn.

Trường hợp qua đối thoại mà người bị kiện cam kết 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 cam kết rút đơn khởi kiện thì Tòa án lập biên bản về việc cam kết của đương sự. Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày lập biên bản, người bị kiện phải gửi cho Tòa án quyết định hành chính mới hoặc thông báo về việc chấm dứt hành vi hành chính bị khởi kiện và người khởi kiện phải gửi cho Tòa án văn bản rút đơn khởi kiện. Hết thời hạn này mà một trong các đương sự không thực hiện cam kết của mình thì Thẩm phán tiến hành các thủ tục để mở phiên tòa xét xử vụ án.

Trường hợp nhận được quyết định hành chính mới hoặc văn bản rút đơn khởi kiện thì Tòa án phải thông báo cho các đương sự khác biết. Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của Tòa án, nếu các đương sự không có ý kiến phản đối thì Thẩm phán ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành, đình chỉ việc giải quyết vụ án và gửi ngay cho đương sự, Viện kiểm sát cùng cấp. Quyết định này có hiệu lực thi hành ngay và không bị kháng cáo, kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm; trường hợp có căn cứ cho rằng nội dung các bên đã thống nhất và cam kết là do bị nhầm lẫn, lừa dối, đe dọa hoặc trái pháp luật, trái đạo đức xã hội thì quyết định của Tòa án có thể được xem xét lại theo thủ tục giám đốc thẩm.

Như vậy, Luật Tố tụng hành chính năm 2015 đã có quy định khá đầy đủ nguyên tắc, trình tự thủ tục đối thoại, xử lý kết quả đối thoại thành, tạo ra hành lang pháp lý cho Tòa án thực hiện tốt chức năng nhiệm vụ của mình, góp phần điều hòa mâu thuẫn, ổn định an ninh, trật tự, an toàn xã hội.

## 2. Kết quả đối thoại

Từ ngày 01-10-2017 đến 31-3-2018, Tòa án nhân dân các cấp đã tiến hành thủ tục đối thoại vụ án hành chính đạt kết quả như sau<sup>14</sup>:

Toàn quốc			Tòa án nhân dân cấp huyện			Tòa án nhân dân cấp tỉnh		
Số vụ án đã giải quyết	Số vụ án đối thoại thành và đình chỉ vụ án	Tỉ lệ (%)	Số vụ án đã giải quyết	Số vụ án đối thoại thành và đình chỉ vụ án	Tỉ lệ (%)	Số vụ án đã giải quyết	Số vụ án đối thoại thành và đình chỉ vụ án	Tỉ lệ (%)
1165	92	7,89	264	36	13,63%	901	56	6,21%

## 3. Những khó khăn, vướng mắc trong quá trình đối thoại

Mặc dù đối thoại trong quá trình giải quyết vụ án hành chính là quy định rất tiến bộ từ Luật Tố tụng hành chính năm 2010 và được sửa đổi, bổ sung tại Luật Tố tụng hành chính năm 2015. Tuy nhiên, quá trình thi hành cũng bộc lộ nhiều khó khăn, vướng mắc. Ngoài những khó khăn, vướng mắc phát sinh tương tự như trong hòa giải các vụ án dân sự thì quá trình tiến hành đối thoại cũng phát sinh những khó khăn, vướng mắc riêng, như sau:

- Đặc điểm về đối tượng giao tiếp của Thẩm phán tại vụ án hành chính tương đối khác biệt so với các vụ án hình sự, dân sự, kinh doanh thương mại v.v.. bởi vì một bên trong vụ án hành chính là cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước hoặc người có

<sup>14</sup> Theo số liệu Thống kê hàng năm của Tòa án nhân dân tối cao.

thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó thi hành quyền lực hành chính công, họ là những người có chức vụ, có trình độ và sự nhận thức cao trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội, pháp luật và chuyên môn nghiệp vụ. Trong một số trường hợp khi xét xử các vụ án hành chính có đối tượng khởi kiện là các quyết định hành chính, hành vi hành chính của UBND hoặc Chủ tịch UBND cùng cấp là người có ảnh hưởng, uy tín tại địa phương, điều đó tác động không ít đến tâm lý của Thẩm phán, làm phát sinh tình trạng e ngại khi Thẩm phán được phân công tiến hành tổ tụng vụ án hành chính nói chung và tiến hành thủ tục đối thoại nói riêng.

- Luật Tố tụng hành chính quy định Tòa án tổ chức cho các bên đương sự đối thoại với nhau tạo điều kiện cho người có thẩm quyền của cơ quan quản lý hành chính được trực tiếp đối thoại với người khởi kiện để điều hòa, giải quyết những mâu thuẫn phát sinh liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khởi kiện. Trong các vụ án hành chính thì người bị kiện chủ yếu là UBND, Chủ tịch UBND các cấp. Việc tham gia tố tụng phải là Chủ tịch UBND hoặc chỉ được ủy quyền cho cấp phó là Phó Chủ tịch UBND theo quy định tại khoản 3 Điều 60 của Luật Tố tụng hành chính. Trong khi những người này luôn phải chịu áp lực lớn trong công việc quản lý hành chính nhà nước. Do đó, trong quá trình giải quyết tại Tòa án thì hầu hết người bị kiện không tham gia, hoặc người được ủy quyền cũng thường xuyên không tham gia với lý do bận công tác, mà chỉ có người bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người bị kiện tham gia phiên đối thoại. Vì vậy, việc tiến hành đối thoại trong vụ án hành chính thường bị kéo dài và chiếm phần lớn là không thể tiến hành đối thoại được, làm cho mục đích, ý nghĩa của quy định về đối thoại trong giải quyết vụ án hành chính không được bảo đảm.

- Trong vụ án hành chính thì người bị kiện là cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính thường không cung cấp kịp thời tài liệu, chứng cứ theo quyết định yêu cầu cung cấp tài liệu, chứng cứ của Tòa án. Do sự thiếu hợp tác của người bị kiện đã ảnh hưởng đến thời hạn giải quyết vụ án và gây khó khăn cho việc tổ chức phiên họp kiểm tra việc giao nộp, tiếp cận, công khai chứng cứ và đối thoại.

- Sau khi Tòa án tiến hành thủ tục đối thoại theo quy định của Luật Tố tụng hành chính thì đương sự mới cung cấp tài liệu, chứng cứ mới và người khởi kiện yêu cầu Tòa án tổ chức lại phiên đối thoại. Vấn đề này cũng gây không ít khó khăn và lúng túng cho một số Tòa án.

- Trong đối thoại hành chính, các bên còn nặng về tâm lý, chưa thể hiện sự hợp tác của cả đôi bên, chưa tìm được sự thống nhất trong quá trình đối thoại; việc tổ chức, điều hành định hướng phiên đối thoại của một số phận thẩm phán, thư ký vẫn còn hạn chế do còn thiếu kinh nghiệm, chưa được bồi dưỡng, tập

huần kỹ năng đối thoại, kỹ năng giải quyết vụ án hành chính thường xuyên. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến kết quả đối thoại thành chưa cao.

- Việc xử lý kết quả đối thoại cũng còn có vướng mắc. Tại khoản 3 Điều 140 của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 quy định về xử lý kết quả đối thoại: *“Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày lập biên bản, người bị kiện phải gửi cho Tòa án quyết định hành chính mới hoặc thông báo về việc chấm dứt hành vi hành chính bị khởi kiện và người khởi kiện phải gửi cho Tòa án văn bản rút đơn khởi kiện..... Trường hợp nhận được quyết định hành chính mới hoặc văn bản rút đơn khởi kiện thì Tòa án phải thông báo cho các đương sự khác biết. Trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày nhận được thông báo của Tòa án, nếu các đương sự không có ý kiến phản đối thì Thẩm phán ra quyết định công nhận kết quả đối thoại thành, đình chỉ việc giải quyết vụ án và gửi ngay cho đương sự, Viện kiểm sát...”*. Trường hợp trong thời hạn 07 ngày kể từ ngày lập biên bản mà một trong các bên đương sự đã thực hiện cam kết và chỉ có một bên gửi cho Tòa án văn bản rút đơn khởi kiện hoặc quyết định hành chính mới, trường hợp này sẽ xử lý như thế nào? Vấn đề này còn có quan điểm xử lý khác nhau gây khó khăn cho việc giải quyết vụ án hành chính.

### **III. ĐÁNH GIÁ CHUNG VÀ KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT**

Như đã nêu ở trên, hiện nay ở Việt Nam có nhiều loại hình hòa giải, đối thoại. Trong đó, các loại hình hòa giải, đối thoại ngoài Tòa án, hòa giải, đối thoại trong tố tụng đã hình thành và phát triển từ lâu. Mỗi loại hình hòa giải qua thực tiễn áp dụng đạt được những kết quả nhất định, nhưng còn nhiều vấn đề khó khăn, vướng mắc dẫn đến hiệu quả chưa cao, chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn giải quyết tranh chấp dân sự, khiếu kiện hành chính ngày càng nhiều và phức tạp.

Thực trạng hòa giải, đối thoại nêu trên cho thấy vẫn chưa có sự kết hợp giữa Tòa án và các nguồn lực hòa giải ngoài Tòa án trong quá trình hòa giải, đối thoại dẫn tới cả phương thức hòa giải, đối thoại trong tố tụng và hòa giải ngoài Tòa án không phát huy hết ưu thế, hiệu quả của nó. Phương thức hòa giải ngoài Tòa án có ưu điểm là linh hoạt, nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật thực hiện hòa giải nhưng kết quả hòa giải chỉ được thi hành khi các bên tự nguyện hoặc được Tòa án công nhận. Phương thức hòa giải, đối thoại trong tố tụng có giá trị pháp lý và được thi hành bằng con đường thi hành án nhưng hòa giải, đối thoại chỉ là một thủ tục bắt buộc mà không có cán bộ chuyên trách thực hiện, do vậy hiệu quả chưa cao.

Chính vì vậy, việc xây dựng dự án Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án với những nhóm chính sách lớn, bao gồm: (i) Tăng cường hòa giải, đối thoại để giải quyết mâu thuẫn, tranh chấp dân sự, khiếu kiện hành chính thông qua việc bổ sung một phương thức mới về hòa giải, đối thoại tại Tòa án; (ii) Thu hút các nguồn nhân lực trong xã hội tham gia vào hòa giải, đối thoại tại Tòa án; (iii)

Quản lý, điều phối hoạt động hòa giải, đối thoại tại Tòa án của Hòa giải viên, Đối thoại viên; (iv) Quy định trình tự, thủ tục hòa giải, đối thoại thuận tiện cho các bên yêu cầu, bảo đảm thông suốt, công khai, minh bạch, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân; (v) Bảo đảm hiệu lực thi hành của kết quả hòa giải thành, đối thoại thành như Tờ trình đề nghị xây dựng Luật là rất cần thiết.

Trên đây là Báo cáo đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến các các chính sách trong đề nghị xây dựng Luật Hòa giải, đối thoại tại Tòa án, Tòa án nhân dân tối cao kính trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét, cho ý kiến./.

Nơi nhận:

- Như kính trình;
- Chánh án TANDTC (để b/c);
- Ủy ban Pháp luật của Quốc hội;
- Ủy ban Tư pháp của Quốc hội;
- Văn phòng Quốc hội;
- Ban Nội chính TW;
- Ban Chỉ đạo CCTPTW;
- Văn phòng Chính phủ;
- Viện kiểm sát nhân dân tối cao;
- Bộ Tư pháp;
- Lưu VT VP, Vụ PC&QLKH (TANDTC).



Nguyễn Thúy Hiền