

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT**

PHẠM ANH TUẤN

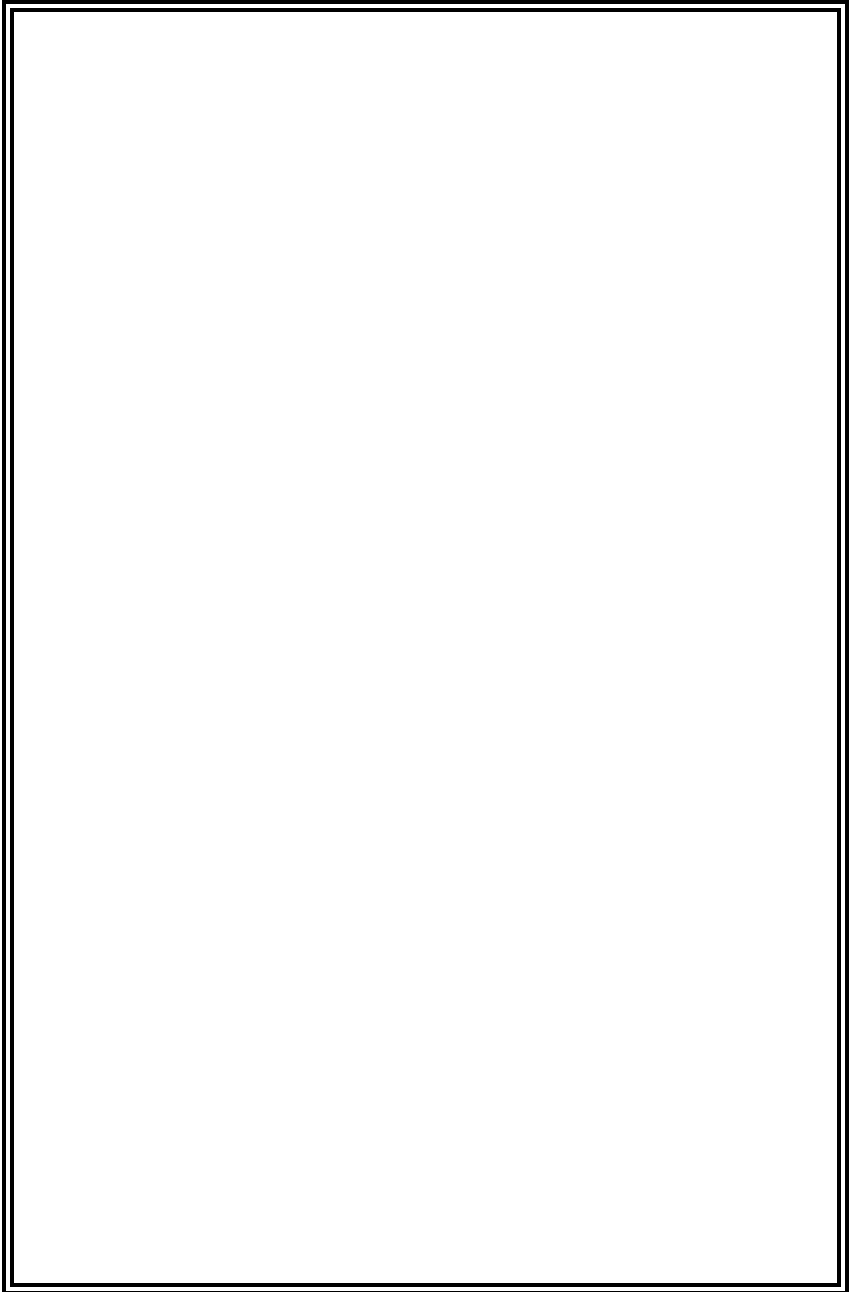
**Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính
ở Việt Nam hiện nay và vấn đề hoàn thiện**

Chuyên ngành : Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số : 60 38 01

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Hà nội - 2011



**Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

Người hướng dẫn khoa học: GS.TSKH. Đào Trí Úc

Phản biện 1:

Phản biện 2:

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại
Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi giờ, ngày tháng năm 2011

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Từ khi thành lập Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, công tác tiếp nhận và giải quyết khiếu nại của nhân dân đã được quan tâm đặc biệt. Năm 1981 Pháp lệnh quy định về việc xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân được Hội đồng Nhà nước ban hành; năm 1990 Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo được ban hành thay thế Pháp lệnh xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981, tiếp đến năm 1998 Luật khiếu nại, tố cáo chính thức được ban hành và được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2004, năm 2005.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy tình hình khiếu nại hành chính trên các địa bàn toàn quốc, các vụ việc khiếu nại đông người, phức tạp, vượt cấp, dai dẳng kéo dài ngày càng nhiều và diễn biến theo xu hướng xấu ngày càng gia tăng ảnh hưởng không nhỏ đến an ninh, trật tự, kinh tế xã hội.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Từ trước tới nay đã có nhiều đề tài, công trình khoa học nghiên cứu xung quanh vấn đề về Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính, tuy nhiên các đề tài, ấn phẩm do đáp ứng những mục đích, yêu cầu nghiên cứu khác nhau nên chỉ xem xét và giới hạn ở những khía cạnh nhất định, vẫn chưa được nghiên cứu một cách hệ thống, chưa có một công trình nào nghiên cứu một cách tập trung, toàn diện về Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính và phương án giải quyết các vướng mắc của giải quyết khiếu nại hành chính Cơ chế hiện nay.

Luận văn này nghiên cứu một cách toàn diện về Cơ chế giải

quyết khiếu nại hành chính hiện nay ở nước ta và đưa ra những giải pháp để hoàn thiện.

3. Mục đích và nhiệm vụ của đề tài

Trên cơ sở phân tích sự điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính, thực trạng của hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính, đề tài hướng tới là làm rõ những vấn đề đang đặt ra trong việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính; sự cần thiết phải đổi mới để đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước, quản lý xã hội trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa và trong tình hình hội nhập hiện nay của nước ta.

Đề tài hệ thống hóa một số khía cạnh lý luận, đánh giá thực trạng khiếu nại hành chính, hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính ở nước ta nói chung nhằm tìm ra giải pháp khắc phục, góp phần đổi mới Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hiện hành.

4. Phạm vi nghiên cứu của đề tài

Đề tài có phạm vi nghiên cứu là những khiếu nại phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước; quy định của pháp luật về giải quyết các khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực này.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Đề tài được thực hiện trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Duy vật biện chứng và Chủ nghĩa Duy vật lịch sử, tư tưởng Hồ Chí Minh, quan điểm của Đảng và Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về khiếu nại hành chính. Đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể như phương pháp phân tích, quy nạp, diễn dịch, lịch sử, so sánh, tổng hợp, phương pháp kết hợp lý luận và thực tiễn, khảo sát thực tiễn, thống kê.

6. Tính mới của đề tài

Góp phần làm sáng tỏ những vấn đề lý luận cơ bản về Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính; Đánh giá được thực trạng công tác giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay. Từ đó đưa ra những kiến nghị đổi mới Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính trên cơ sở phù hợp với đặc thù về truyền thống, văn hóa, chính trị, hệ thống pháp luật nước ta.

7. Ý nghĩa của đề tài

Đề tài có thể làm tài liệu tham khảo, cung cấp những thông tin có giá trị giúp các nhà hoạch định chính sách, các nhà lập pháp, các cán bộ trực tiếp làm công tác giải quyết khiếu nại hành chính nhìn nhận sâu sắc hơn về lĩnh vực rất nhạy cảm này, để từ đó tích cực hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính.

8. Kết cấu của đề tài

Chương 1: Khái niệm, nội dung và quá trình hình thành Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam.

Chương 2: Thực trạng Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay ở Việt Nam

Chương 3: Kết luận và kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả của Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính

Chương 1

KHÁI NIỆM, NỘI DUNG VÀ QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

1.1. KHÁI NIỆM VÀ NỘI DUNG CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH HIỆN NAY

1.1.1. Khiếu nại hành chính và khởi kiện hành chính

Khiếu nại hành chính là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức theo trình tự pháp luật quy định đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của họ.

Quyết định hành chính được hiểu là quyết định bằng văn bản của cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính Nhà nước, được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Hành vi hành chính được hiểu là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ, công cụ theo quy định của pháp luật.

Khởi kiện hành chính là một vụ tranh chấp giữa một bên là công dân với một bên là cơ quan hành chính hoặc công chức hành chính nhà nước về quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính, được đệ trình ra Tòa án để xem xét, giải quyết theo thủ tục chung.

1.1.2. Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính

1.1.2.1. Khái quát về Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở một số nước trên thế giới

Tìm hiểu Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở một số nước khác nhau như Cộng hòa liên bang Đức, Cộng hòa pháp, Hòa kỳ và một số nước có đặc thù về truyền thống, văn hóa tương đồng với Việt Nam như Trung Quốc, Singapore, Thái Lan để tìm ra quy luật chung nhất của việc giải quyết khiếu nại hành chính. Trên cơ sở đó tìm giải pháp phù hợp, hiệu quả trong việc giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam.

1.1.2.2. Khái quát chung về Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính

Theo lý thuyết hệ thống thì cấu trúc của hệ thống (cơ cấu) là hình thức tạo bên trong của hệ thống, bao gồm sự sắp xếp các phân tử và các phân hệ có trong hệ thống cùng các mối quan hệ tác động và ràng buộc giữa chúng. Chính nhờ có cơ cấu mà hệ thống có tính ổn định. Sau một thời gian biến đổi, các quan hệ giữa các phân tử và phân hệ sẽ làm cho cơ cấu của hệ thống thay đổi, nó chuyển sang trạng thái khác về chất hay trở thành một cơ cấu khác.

Cơ chế chỉ tồn tại đồng thời và song song với cơ cấu của hệ thống. Nếu các bộ phận, các phân tử của hệ thống chưa có quan hệ ràng buộc tới mức tạo thành cơ cấu hợp lý (chính thể) thì khái niệm vận hành, khái niệm cơ chế chưa có ý nghĩa. Cơ chế còn gồm một hệ thống các quy tắc ràng buộc sự vận động của các phân tử, các bộ phận, các phân hệ của hệ thống. Do đó, từ góc độ tính hệ thống, có thể khái quát Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính như sau:

Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính là toàn bộ những phương thức hoạt động, những quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan có chức năng giải quyết các khiếu nại hành chính và

mối quan hệ giữa các cơ quan với nhau trong quá trình giải quyết các khiếu nại hành chính với mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức được pháp luật ghi nhận và bảo đảm thực hiện.

Nghiên cứu Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính cần phải nghiên cứu lần lượt các khía cạnh sau:

Thứ nhất, chủ thể có thẩm quyền và trách nhiệm tiếp nhận và giải quyết khiếu nại hành chính

Theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện nay thì nhiệm vụ tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại hành chính thuộc về người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính Nhà nước. Những người này có trách nhiệm tiếp nhận và giải quyết khiếu nại các quyết định hành chính, hành vi hành chính của công dân Việt Nam, người nước ngoài, người không quốc tịch, cơ quan, tổ chức trong thời hạn và theo trình tự của pháp luật.

Các tổ chức thanh tra nhà nước có trách nhiệm xem xét, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khiếu nại đối với những vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của thủ trưởng cơ quan hành chính cùng cấp.

Hai là, mối quan hệ giữa các chủ thể tiến hành hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính

Nhìn từ góc độ lý thuyết hệ thống và cơ chế thì mối quan hệ giữa các chủ thể tiến hành hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính có thể xem xét như sau:

Quan hệ giữa các cơ quan hành chính với nhau, giữa cơ quan hành chính cấp trên với cơ quan hành chính cấp dưới trong việc giải quyết khiếu nại hành chính.

Tổ chức thanh tra với tư cách là cơ quan chức năng với vai trò đặc thù trong mối quan hệ với các cơ quan hành chính trong việc giải quyết khiếu nại hành chính.

Ba là, phương thức thực hiện khiếu nại hành chính

Phương thức khiếu nại tới chính người đã ban hành quyết định hành chính, người có hành vi hành chính như hiện nay ở nước ta không còn phù hợp. Cần lựa chọn một phương thức thực hiện quyền khiếu nại hành chính phù hợp, hiệu quả là cần thiết và quan trọng. Chỉ nên coi đó như một thủ tục hòa giải.

1.2. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA

1.2.1. Giải quyết khiếu nại của dân trong lịch sử các nhà nước phong kiến Việt Nam

Việc giải quyết khiếu nại ở các triều đại phong kiến Việt Nam như thời Vua Lý Thái Tông (1028 - 1054) thường tổ chức các chuyến đi kinh lý về các vùng quê để gần dân và xem xét việc dân, dưới thời vua Lý Thái Tông, nhà vua đã đặt hai bên tả hữu thêm rồng (tức Long trì) hai đầu chuông nối nhau để nhân dân ai có việc kiện tụng, oan uổng thì đánh chuông lên; sau này, năm 1747 chúa Trịnh Doanh cũng đặt chuông mõ ở cửa Phủ Đường để người tài tự tiến cử và người bị ức hiếp đến khiếu nại; Vua Lý Anh Tông (1137-1175) cho đặt một cái hòm ở giữa sân để ai muốn trình bày việc gì thì bỏ thư vào hòm ấy...

Về mặt tổ chức, nhà Lý phong các chức gián nghị đại phu với tư cách là những viên quan có thẩm quyền can gián nhà vua khi vua mắc sai lầm. Nhà Trần đặt ra ngự sử đài - một cơ quan thanh tra chuyên trách. Vua Lê Thánh Tông ban Sắc dụ chỉ rõ: Ngự sử, hiến sát để đàn hặc sự gian tà của quan, xét rõ u uất của dân.

1.2.2. Sự phát triển của cơ chế giải quyết khiếu nại từ sau cách mạng tháng tám đến nay

1.2.2.1. Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1980

Ngay sau khi thành lập nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa (ngày 02 tháng 09 năm 1945), công tác tiếp nhận và giải quyết thắc mắc, khiếu kiện của nhân dân về những việc làm sai trái của chính quyền các cấp và những viên chức trong bộ máy nhà nước được Nhà nước rất quan tâm.

Ngày 23 tháng 11 năm 1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 64/SL thành lập Ban thanh tra đặc biệt với nhiều nhiệm vụ quan trọng, trong đó có nhiệm vụ tiếp nhận và giải quyết khiếu nại của người dân đối với các cơ quan của Chính phủ và nhân viên các cơ quan này. Ngoài ra, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản nhằm tạo ra một cơ chế đảm bảo việc khiếu nại của nhân dân được xem xét, giải quyết kịp thời, có hiệu quả như Thông tư số 203NV/VP ngày 25 tháng 5 năm 1946 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ, Thông tư hướng dẫn cho nhân dân thủ tục gửi đơn, quy định thẩm quyền của các cơ quan, thời hạn giải quyết khiếu nại. Đặc biệt, Hiến pháp 1959 được ban hành đã dành riêng một điều quy định về quyền khiếu nại của công dân và trách nhiệm của cơ quan Nhà nước phải xem xét giải quyết kịp thời, nhanh chóng bảo vệ quyền hợp pháp của công dân (Điều 29, Hiến pháp năm 1959). Ngoài ra, Nhà nước ban hành một số văn bản khác như Thông tư số 60/UBTTr ngày 22 tháng 5 năm 1971 của Ủy ban Thanh tra của Chính phủ hướng dẫn trách nhiệm của các ngành, các cấp về giải quyết khiếu nại của công dân.

1.2.2.2. Giai đoạn từ năm 1980 đến nay

Đây là thời kỳ Nhà nước ta ban hành Hiến pháp 1980, Hiến pháp 1992 - Hiến pháp của thời kỳ đổi mới nền kinh tế đất nước. Trong tình hình mới, tình hình khiếu nại ngày càng phức tạp hơn. Để triển khai các văn bản trên, các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền đã ban hành rất nhiều văn bản để thi hành như Pháp lệnh quy định về việc xét giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981; Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 thay thế Pháp lệnh quy định việc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981; Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 và được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2004, 2005 và hàng loạt các văn bản pháp quy hướng dẫn thi hành như Nghị định số 67/1999/NĐ-CP ngày 07 tháng 8 năm 1999 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo; Nghị định số 53/2005/NĐ-CP ngày 19 tháng 4 năm 2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo năm 2004; Nghị định số 136/2006/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2006 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo và các Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo...

Chương 2

THỰC TRẠNG CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

2.1. TÌNH HÌNH VÀ NGUYÊN NHÂN PHÁT SINH KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH

2.1.1. Tình hình khiếu nại hành chính

Trên cơ sở báo cáo về tình hình khiếu nại của các cơ quan có thẩm quyền như Thanh tra Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, cho thấy, tình hình khiếu nại trong vòng mười năm trở lại đây có lúc tăng, có lúc giảm nhưng nhìn chung là tăng. Tuy nhiên, các vụ việc khiếu nại ngày một phức tạp lên về quy mô, tính chất; khiếu nại vượt cấp, kéo dài, khiếu nại đông người ngày càng gia tăng. Khiếu nại trong lĩnh vực đất đai ngày càng nhiều và càng trở nên phức tạp, diễn ra ở hầu khắp các địa phương (nhiều tỉnh phía Bắc chiếm tỷ lệ khoảng 40%, phía Nam chiếm 80% tổng số vụ việc khiếu nại ở địa phương).

2.1.2. Nguyên nhân phát sinh khiếu nại hành chính

Những nguyên nhân chủ quan và khách quan cơ bản dẫn đến tình hình khiếu nại hiện nay là: Cơ chế, chính sách, pháp luật còn thiếu đồng bộ, bất cập, điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh chưa kịp thời, chưa khách quan; công tác chỉ đạo, điều hành và quản lý Nhà nước còn nhiều yếu kém, nhất là trong lĩnh vực quản lý đất đai bị buông lỏng trong thời gian dài; kỷ cương hành chính trong giải quyết khiếu nại không nghiêm, ý thức trách nhiệm của công chức, cơ quan nhà nước còn nhiều bất cập; công tác tuyên truyền, giáo dục pháp luật và hòa giải còn hạn chế; các thế lực thù địch và một số phần tử cơ hội chính trị trong và ngoài nước đã triệt để lợi dụng vấn đề khiếu kiện để chống

phá ta. Tuy nhiên, nguyên nhân cơ bản nhất phải kể đến là pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính.

2.2. PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH

2.2.1. Pháp luật hiện hành về điều kiện thực hiện khiếu nại hành chính và thực tiễn

Về chủ thể thực hiện quyền khiếu nại hành chính

Nhìn chung những quy định về chủ thể thực hiện quyền khiếu nại hành chính còn chưa phù hợp với bản chất của khiếu nại hành chính. Chẳng hạn, việc quy định người đại diện là những người thân thích của người có quyền khiếu nại hoặc người giám hộ thực hiện việc khiếu nại cho chung nhóm người chưa thành niên dưới 18 tuổi là chưa thật sự phù hợp, bởi quy định như vậy là tạo ra sự khác nhau về khái niệm người đại diện giữa những văn bản pháp luật khác nhau. Phạm vi người đại diện trong khiếu nại hành chính hẹp hơn so với luật dân sự và không hoàn toàn phù hợp với người đại diện trong quản lý hành chính nhà nước; vấn đề ủy quyền cho người khác thực hiện việc khiếu nại của người có quyền khiếu nại, ngoài việc pháp luật chỉ rõ chỉ những người có quyền khiếu nại nào mới có quyền ủy quyền khiếu nại, pháp luật còn quy định trường hợp chung chung đó là: trường hợp vì lý do khách quan mà không thể thực hiện việc khiếu nại thì có thể ủy quyền khiếu nại. Đây là quy định thiếu tính cụ thể, trong nhiều trường hợp chúng ta rất khó xác định lý do như thế nào là lý do khách quan và được chấp nhận theo quy định của pháp luật.

Về đối tượng khiếu nại hành chính

Pháp luật hiện hành chỉ quy định những quyết định hành chính cá biệt, hành vi hành chính là đối tượng của khiếu nại, những quyết định hành chính quy phạm không phải là đối tượng của khiếu nại hành

chính là một trong những hạn chế cản trở việc sử dụng quyền khiếu nại hành chính của công dân.

Về thời hiệu khiếu nại

Theo quy định thời hiệu khiếu nại là 90 ngày kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính. Trong thực tế nhiều luật chuyên ngành và các văn bản dưới luật có những quy định về thời hiệu riêng cho lĩnh vực đó. Đơn cử như khiếu nại trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước về đất đai, điểm c, khoản 2, Điều 138 Luật Đất đai năm 2003 quy định: Thời hiệu khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính về quản lý đất đai là 30 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính đó.

Như vậy, so với thời hiệu khiếu nại nói chung, thời hiệu khiếu nại trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước về đất đai ngắn hơn nhiều. Việc quy định khác nhau giữa các văn bản đã gây không ít khó khăn cho người khiếu nại.

Một vấn đề nữa phải nhắc tới là, bản chất của Điều 31 và Điều 39 Luật khiếu nại, tố cáo hiện hành đều xác định thời hiệu khiếu nại nhưng lại được sử dụng hai thuật ngữ pháp lý khác nhau. Cụ thể, Điều 31 sử dụng thuật ngữ "thời hiệu" còn Điều 39 lại sử dụng thuật ngữ "thời hạn". Cho dù, thời hiệu khiếu nại và thời hạn khiếu nại đều xác định một khoảng thời gian nhất định nhưng bản chất của hai vấn đề này lại khác nhau.

Về hình thức và thủ tục khiếu nại hành chính

Theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo; Nghị định số 136/2006/NĐ-CP và Thông tư số 04/2010/TT-TTCP ngày 26 tháng 8 năm 2010 của Thanh tra Chính phủ hướng dẫn thi hành thì thủ tục và

hình thức khiếu nại chưa được đầy đủ, rõ ràng. Chẳng hạn, người khiếu nại có được khiếu nại bằng thư điện tử không, trường hợp khiếu nại không đúng người có thẩm quyền được hướng dẫn để khiếu nại từ đầu thì thời hạn để khiếu nại được tính từ thời gian nào...

2.2.2. Các quy định hiện hành về quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại và người bị khiếu nại

Theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo thì người khiếu nại là công dân, cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức thực hiện quyền khiếu nại và có năng lực hành vi dân sự đầy đủ để thực hiện quyền khiếu nại. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều luật khiếu nại, tố cáo năm 2005 cho phép người khiếu nại được phép ủy quyền cho cha, mẹ, vợ, chồng, anh, chị, em ruột, con đã thành niên hoặc người khác để khiếu nại trong trường hợp người khiếu nại ốm đau, già yếu, có nhược điểm về thể chất hoặc vì lý do khách quan khác. Với quy định này cản trở việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân. Luật khiếu nại, tố cáo hiện hành còn cho phép công dân nhờ luật sư giúp đỡ về pháp luật nhưng Luật sư không có những quyền và nghĩa vụ để thực hiện việc bảo vệ...

Quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại được quy định tại Điều 18, Luật khiếu nại, tố cáo. Tuy nhiên, hiệu quả thực tế của các quy định này phụ thuộc vào ý thức trách nhiệm của các chủ thể bị khiếu nại. Để có thể thực hiện tốt các nghĩa vụ của người bị khiếu nại, đặc biệt là nghĩa vụ bồi thường, bồi hoàn, khắc phục hậu quả cần phải xây dựng cơ chế giải quyết hoàn chỉnh, đồng bộ giữa pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính và các quy định về bồi thường nhà nước.

2.2.3. Các quy định của pháp luật hiện hành về thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính

Luật khiếu nại, tố cáo hiện hành quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại thuộc về các cá nhân có thẩm quyền trong hệ thống cơ

quan quản lý hành chính nhà nước bao gồm: Chủ tịch ủy ban nhân dân các cấp, thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân và cấp tương đương các cơ quan chuyên môn của ủy ban nhân dân, bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ngang bộ, thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, thuộc cơ quan ngang bộ, thuộc cơ quan thuộc Chính phủ, thủ trưởng các cơ quan chuyên môn thuộc bộ, thuộc cơ quan ngang bộ, thuộc cơ quan thuộc Chính phủ. Cũng theo quy định của pháp luật hiện hành, cá nhân, tổ chức được quyền khiếu nại hai lần đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính.

Đánh giá một cách tổng quan quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho thấy, những quy định của pháp luật hiện hành mặc dù về cơ bản đã đảm bảo tính khoa học, tính logic và tính thứ bậc trong quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại bất cập nhất định. Theo quy định tại Điều 37 Luật khiếu nại, tố cáo, Điều 9 Nghị định 136/2006/NĐ-CP thì trong quá trình giải quyết khiếu nại lần đầu người giải quyết khiếu nại phải trực tiếp gặp gỡ, đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền, lợi ích liên quan. Quy định này thể hiện sự hợp lý nhất định nếu nhìn nó dưới góc độ tích cực, một mặt nhằm để người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu giải thích những vấn đề về chính sách, pháp luật, lợi ích xã hội của quyết định hành chính, hành vi hành chính, đồng thời cũng để người giải quyết khiếu nại lần đầu xem xét lại, tự sửa chữa những quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình còn chưa đúng pháp luật, chưa phù hợp với thực tế. Tuy nhiên, thực tiễn giải quyết khiếu nại hành chính cho thấy những chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại là người đứng đầu cơ quan quản lý hành chính nhà nước theo cấp hành chính hoặc theo ngành, lĩnh vực với khối lượng

công việc của quản lý hành chính nhà nước khá lớn, liệu họ có thời gian để đối thoại với người khiếu nại không, thứ nữa trong trường hợp người giải quyết khiếu nại hành chính là giám đốc sở, chủ tịch tỉnh, bộ trưởng thì trong nhiều trường hợp người bị khiếu nại, người khiếu nại ở rất xa những chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trên nên việc gặp gỡ, đối thoại không dễ gì thực hiện được.

2.2.4. Quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Theo quy định, các bước giải quyết khiếu nại gồm: Tiếp nhận khiếu nại; thẩm tra, xác minh vụ việc khiếu nại; tổ chức đối thoại; ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, các bước trên cần phải được cụ thể hóa hơn rõ ràng, cụ thể trong luật hoặc bằng một văn bản pháp quy. Thực tế cho thấy, trình tự giải quyết khiếu nại ở các cơ quan có thẩm quyền còn chưa thống nhất.

2.2.5. Mối quan hệ giữa thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới với thủ trưởng cấp trên trong việc giải quyết khiếu nại hành chính

Đây là vấn đề hết sức nan giải, cần phải nghiên cứu và có quy định rõ ràng hơn trong pháp luật về tổ chức bộ máy Nhà nước để khắc phục tình trạng “trên bảo, dưới không nghe”. Đây cũng là việc hạn chế, khắc phục khiếu nại kéo dài, vượt cấp.

2.2.6. Mối quan hệ giữa các tổ chức thanh tra với các cơ quan chuyên môn trong việc giải quyết khiếu nại hành chính

Theo quy định, các tổ chức thanh tra được tổ chức theo cấp hành chính và theo ngành, lĩnh vực tương ứng là các cơ quan thanh tra hành chính và các cơ quan thanh tra chuyên ngành. Tuy nhiên, việc

phân biệt hoạt động thanh tra hành chính với hoạt động thanh tra chuyên ngành của các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực đôi khi không phải là việc rỗng rỗng. Vì vậy, đôi khi mối quan hệ giữa cơ quan thanh tra và các cơ quan chuyên môn trở nên rất phức tạp khi có quan điểm không đồng nhất về cùng một vấn đề.

2.2.7. Công tác giám sát giải quyết khiếu nại hành chính

Hiện nay, theo quy định của pháp luật có quá nhiều chủ thể có thẩm quyền giám sát, trách nhiệm giám sát không rõ ràng, chồng chéo, thiếu chuyên môn; còn thiếu những quy định về trình tự, thủ tục giám sát giải quyết khiếu nại hành chính dẫn đến công tác giám sát kém hiệu quả.

Chương 3

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH

3.1. KẾT LUẬN VỀ CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH HIỆN NAY

Hệ thống pháp luật của nước ta hiện nay còn thiếu đồng bộ, nhiều bất cập, tình trạng các Luật "đá nhau" còn nhiều, văn bản dưới luật còn vượt luật, nhiều lĩnh vực chưa được pháp luật điều chỉnh; bên cạnh đó công tác chỉ đạo, điều hành và quản lý Nhà nước còn nhiều yếu kém, bị buông lỏng trong thời gian dài; kỷ cương hành chính trong giải quyết khiếu nại không nghiêm, ý thức trách nhiệm, năng lực của công chức còn nhiều hạn chế, ý thức pháp luật khiếu nại, tố cáo của công dân còn nhiều hạn chế; công tác tuyên truyền pháp luật khiếu nại, tố cáo còn hình thức, thiếu hiệu quả.

Bản thân pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn nhiều bất cập về chủ thể giải quyết khiếu nại, chủ thể khiếu nại, chủ thể bị khiếu nại, về trình tự, thủ tục, nội dung, hình thức khiếu nại, thời hạn, thời hiệu khiếu nại, về quyền hạn của người giải quyết khiếu nại; quá trình thẩm tra, xác minh, kết luận, ra quyết định giải quyết khiếu nại chưa bảo đảm tính minh bạch, tính khả thi, độc lập; mối quan hệ giữa các chủ thể có thẩm quyền trong hoạt động giải quyết khiếu nại còn nhiều bất cập. Chưa có một thiết chế chuyên trách, độc lập có đầy đủ thẩm quyền và chịu trách nhiệm về hoạt động của mình trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước để giải quyết khiếu nại. Ngoài ra, hoạt động giám sát giải quyết khiếu nại hành chính công kênh, chồng chéo, hoạt động giám sát nặng tính hình thức; phương thức và nội dung

giám sát không rõ ràng dẫn đến hậu quả là hoạt động này không phát huy được hiệu quả.

Nói tóm lại, Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay của ta còn rất nhiều bất cập, cần có những cải cách căn bản theo hướng cụ thể, rõ ràng, dễ thực hiện, tăng cường những thiết chế cụ thể nâng cao trách nhiệm hành chính của các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

3.2. CÁC KIẾN NGHỊ NHẪM NÂNG CAO HIỆU QUẢ CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH

Việc hoàn thiện Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta có thể tiếp cận theo hai hướng, cụ thể:

Thứ nhất, xây dựng Luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính theo hướng minh bạch, vì quyền khiếu nại của dân, công bằng trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính; xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm và kỷ cương hành chính trong công tác giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, việc sửa đổi thiếu tính đồng bộ cũng sẽ làm hoàn chỉnh thêm một bước về Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính nhưng chắc chắn hiệu quả sẽ không thật sự rõ rệt về tổng thể.

Thứ hai, để giải quyết triệt để những bất cập hiện nay trong Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính cần thiết cải cách một cách tổng thể về mặt tổ chức, thẩm quyền, trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại hành chính.

3.2.1. Vị trí, vai trò, ý nghĩa của việc giải quyết khiếu nại hành chính và hoàn thiện Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta.

Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ

nghĩa ở nước ta hiện nay, cơ chế giải quyết khiếu nại có vị trí, vai trò và ý nghĩa hết sức quan trọng, nó thể hiện mức độ dân chủ và trách nhiệm của nhà nước đối với công dân; bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Thông qua công tác giải quyết khiếu nại làm cho Nhà nước trở nên gần gũi với dân, lắng nghe tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, giải đáp kịp thời những vướng mắc trong nhân dân, qua đó góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền, duy trì sự ổn định tình hình chính trị, xã hội của đất nước; thông qua công tác giải quyết khiếu nại giúp cho Nhà nước nắm được kịp thời kết quả thực hiện chính sách, pháp luật của mình ở các cấp, các ngành. Thông qua việc giải quyết khiếu nại mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền nắm được tình hình khiếu nại ở từng địa phương, từng lĩnh vực, nắm được việc khiếu nại tập trung chủ yếu vào lĩnh vực nào, vấn đề gì. Làm tốt công tác giải quyết khiếu nại có ý nghĩa quan trọng trong việc hạn chế những khiếu nại vượt cấp, kéo dài, lòng vòng đến nhiều cấp, nhiều ngành.

3.2.2. Nhu cầu, quan điểm đổi mới và hoàn thiện Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính

Luật khiếu nại, tố cáo được ban hành từ nhiều năm nay. Những sửa đổi của Luật khiếu nại, tố cáo chỉ là những sửa chữa nhỏ nhặt cho phù hợp với thực tế, với các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế, do vậy không làm cho tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại bớt căng thẳng, bớt phức tạp đi, thậm chí còn có chiều hướng ngày càng gia tăng về số lượng, phức tạp về quy mô, tính chất. Để khắc phục tình trạng này đòi hỏi sự quyết tâm cao trong việc thay đổi cơ chế trên cơ sở quan điểm sau:

Thứ nhất, quán triệt và cụ thể hóa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, phù hợp với tiến trình cải cách nền hành chính nhà nước và cải cách công tác tư pháp hiện nay.

Thứ hai, Luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính được xây dựng phải tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại.

Thứ ba, xây dựng Luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính phải trên cơ sở tổng kết thực tiễn tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại; kế thừa các quy định còn phù hợp của Luật Khiếu nại, tố cáo; thiết lập được trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại đơn giản, nhanh chóng, công khai, minh bạch và có hiệu quả; phát huy quyền dân chủ của nhân dân.

Thứ tư, bảo đảm tính hợp Hiến, thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật; tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của nước ngoài về giải quyết khiếu nại.

Thứ năm, việc hoàn thiện Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính phải bảo đảm trên nguyên tắc mọi quyết định, hành vi hành chính trái pháp luật đều có thể bị khởi kiện trước toà án như một khâu bảo hiểm cuối cùng.

3.2.3. Luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính

Luật phải được xây dựng dựa trên cơ sở những nguyên tắc cơ bản sau đây:

- Nguyên tắc khách quan, độc lập trong toàn bộ quá trình giải quyết khiếu nại hành chính;

- Nguyên tắc bình đẳng về quan hệ giữa người khiếu nại với người bị khiếu nại;
- Nguyên tắc minh bạch trong giải quyết khiếu nại hành chính;
- Nguyên tắc đảm bảo sự tham gia của luật sư trong suốt quá trình giải quyết khiếu nại hành chính;
- Nguyên tắc nghĩa vụ chứng minh của cơ quan hành chính nhà nước đối với khiếu nại;
- Nguyên tắc bảo đảm kỷ luật công vụ, trách nhiệm của công chức trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính.

Những nguyên tắc này cần phải được cụ thể hóa thành những điều luật cụ thể, thể hiện khả năng thực thi trên thực tế của những nguyên tắc này chứ không chỉ là những tuyên bố chính trị, không có tính cụ thể, không thực thi được. Nói một cách khác, các nguyên tắc trên mới chỉ trả lời được câu hỏi phải làm gì? Từ câu hỏi này ta phải đi trả lời câu hỏi phải làm bằng cách nào.

3.2.4. Đổi mới căn bản Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính

Sau thời gian chuẩn bị, với sự tham khảo phương thức giải quyết khiếu nại hành chính ở các quốc gia khác nhau, có hệ thống pháp luật khác nhau, cuối cùng nước ta đã lựa chọn phương án tài phán nằm ngoài nền hành chính để phán xét hành chính. Đây là phương thức tài phán giống như nền tài phán của các nước theo hệ thống pháp luật Chung. Nước ta, hệ thống pháp luật có nhiều nét tương đồng với hệ thống pháp luật Châu Âu lục địa và với những nét chính trị, pháp lý, văn hóa đặc thù của Việt Nam thì có lẽ đây không phải là phương án thật sự phù hợp. Mặt khác, việc thiết lập tòa hành chính nằm trong hệ thống tòa án thường (tòa án giải quyết các tranh chấp tư) giống như

những nước theo hệ thống pháp luật Chung để giải quyết các tranh chấp công giữa nhà nước và công dân cũng không thật sự phù hợp.

Luật Tố tụng hành chính cho phép Tòa án có quyền tài phán với tất cả các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, người có thẩm quyền trong quản lý hành chính nhà nước trừ một số lĩnh vực như an ninh, quốc phòng, bí mật nhà nước, ngoại giao và điều quan trọng là người dân có thể lựa chọn giải quyết bằng con đường hành chính sau đó rồi mới kiện ra tòa hoặc kiện ra tòa ngay mà không cần giải quyết khiếu nại theo con đường hành chính ít nhất một lần như hiện nay. Liệu phương án này có hiệu quả không thì phải đợi thực tiễn thi hành trả lời.

Tuy nhiên, trên cơ sở tham khảo một số nước trong khu vực có nền văn hóa tương đồng với chúng ta, trên cơ sở hệ thống pháp luật Việt Nam và với đặc thù của nền hành chính nước ta có lẽ phương án tốt nhất là nên thiết lập một cơ quan hành chính chuyên trách giải quyết khiếu nại hành chính, với một quy trình làm việc minh bạch, thẩm quyền độc lập và rõ ràng, có đội ngũ công chức có năng lực chuyên môn, giàu kinh nghiệm, mang tính chuyên nghiệp cao và tâm huyết với công tác giải quyết khiếu nại hành chính. Nói một cách khác là thiết lập một cơ quan hành chính tài phán độc lập với cơ quan hành chính quản lý để phán xét các quyết định của cơ quan quản lý hành chính kể cả các quyết định hành chính quy phạm, Tòa án chỉ là một thiết chế "bảo hiểm" pháp lý cuối cùng và nên thiết lập một Tòa án hành chính ngoài hệ thống tòa án thường. Tất nhiên, việc xem xét và sửa chữa những sai sót bởi chính các cơ quan đã có quyết định hành chính, hành vi hành chính thực sự vẫn có những hiệu quả nhất định bởi có nhiều tranh chấp

có thể được giải quyết rất hiệu quả từ cơ sở. Vì vậy, vẫn nên duy trì trình tự xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính tại các cơ quan có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại nhưng với thời gian ngắn hơn và không coi đó là một cấp giải quyết mà chỉ là một thủ tục bắt buộc (có tính chất hòa giải) trước khi khiếu nại đến cơ quan tài phán hành chính.

Để đảm bảo hiệu quả hoạt động cho cơ quan này cần quy định để tránh sự tác động trực tiếp của các cơ quan, tổ chức khác, kể cả tổ chức Đảng cùng cấp trong khi tiếp nhận và giải quyết những vụ việc cụ thể. Điều này không mâu thuẫn với nguyên tắc đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội. Nó cũng phù hợp với chủ trương hiện nay của Đảng trong việc đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với bộ máy Nhà nước nói riêng và hệ thống chính trị nói chung.