

GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH VÀ VIỆC BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI HIỆN NAY

TRẦN THỊ THANH HIỀN*

Quyền khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân, thuộc lĩnh vực quyền dân sự và chính trị của con người, thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại, các quyền của con người được tôn trọng và bảo đảm trên thực tế. Ở Việt Nam, quyền khiếu nại được quy định tại khoản 1 Điều 30 Hiến pháp 2013: “Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân”. Qua các vụ việc khiếu nại, các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức kiểm tra tính đúng đắn đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình hoặc cán bộ, công chức do mình quản lý. Từ đó, có những biện pháp khắc phục, xử lý những hành vi vi phạm, bảo vệ kịp thời quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân đã khiếu nại hành chính, góp phần bảo đảm quyền công dân, quyền con người trên thực tế của đời sống xã hội.

Từ khóa: Quyền con người; quyền khiếu nại; khiếu nại hành chính; bảo đảm; Hiến pháp.

The right to complain is one of the basic rights of citizens in the field of civil and political rights of people; through the exercise of the right to complain, human rights are respected and guaranteed in practice. In Viet Nam, the right to complain is specified in Clause 1, Article 30 of the 2013 Constitution: “Everyone has the right to complain and denounce to the competent agencies, organizations and individuals about illegal acts committed by any agencies, organizations and individuals”. Through complaint cases, state agencies and competent persons in agencies and organizations inspect the correctness of the administrative decisions and administrative acts of their own or of cadres and civil servants under their management to take measures to remedy and handle violations, promptly protect the legitimate rights and interests of organizations and individuals that have made administrative complaints to ensure civil rights and human rights in society.

Keywords: Human rights; right to complain; administrative complaints; guarantee; Constitution.

NGÀY NHẬN: 12/9/2022

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/10/2022

NGÀY DUYỆT: 16/11/2022

1. Quan điểm của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước về khiếu nại

Vấn đề khiếu nại đã được Đảng và Nhà nước quan tâm, nhất là trong công tác lập pháp của Nhà nước đã đạt được những thành tựu đáng kể. Hệ thống văn bản pháp

luật khiếu nại được đề cập từ *Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo* năm 1981 và *Luật Khiếu nại, tố cáo* năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2004, năm 2005) đã tạo cơ sở pháp lý

* ThS, Trường Cán bộ Nông dân Việt Nam

quan trọng để cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện quyền khiếu nại (QKN) và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại (GQKN). Tuy nhiên, trên thực tế công tác này còn tồn tại thiếu sót như việc GQKN không đúng thời hạn quy định, có những vụ việc kéo dài nhiều năm chưa được giải quyết dứt điểm, tình trạng đơn thư khiếu nại của công dân còn tồn đọng nhiều ở các địa phương; các cấp chính quyền, các ngành thiếu sự phối hợp trong giải quyết dẫn đến tình trạng trì trệ, đùn đẩy trách nhiệm, gây phiền hà cho Nhân dân; số lượng đơn thư gửi vượt cấp không giảm, hiệu lực của quyết định GQKN không được chấp hành nghiêm chỉnh, kịp thời.

Những hạn chế, yếu kém trong hoạt động GQKN trên đã tác động đến lòng tin của Nhân dân vào đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước; đồng thời cũng là lực cản không nhỏ đối với sự nghiệp đổi mới đất nước. Điều đó đặt ra yêu cầu cấp thiết phải xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, một trong những quan điểm rất cơ bản mà Nghị quyết Hội nghị lần thứ VIII, Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII) đã nêu: “Đẩy mạnh giải quyết các khiếu kiện của dân. Soát xét, bổ sung và thể chế hóa các chính sách, trước hết đối với những lĩnh vực mà dân khiếu kiện nhiều... Xúc tiến việc thiết lập hệ thống toà án hành chính để xét xử các khiếu kiện của dân đối với các quyết định hành chính”¹.

Nhận thức rõ tầm quan trọng, vị trí vai trò to lớn đối với QKN của công dân, pháp luật về khiếu nại được Đảng và Nhà nước ta quan tâm ghi nhận trong các bản *Hiến pháp* (từ *Hiến pháp* năm 1959) và tiếp tục kế thừa, phát triển ngày càng hoàn thiện hơn. Để QKN được bảo đảm trên thực tế, Đảng ta luôn xác định rõ đây là nhiệm vụ quan trọng đối với việc phát huy dân chủ, bảo đảm thu hút nhân dân lao động tham gia giám sát, kiểm tra với hình thức trực tiếp thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình. Đặc biệt, Đại hội

đại biểu lần thứ VIII của Đảng tiếp tục nhấn mạnh: để mọi công dân có điều kiện phát hiện, đề xuất, kiến nghị giúp cho hoạt động giám sát có hiệu quả và xác định rõ trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của Nhân dân, xử lý nghiêm minh các hành vi trì hoãn làm chậm trễ, sai lệch, can thiệp trái pháp luật hoặc lẩn tránh trách nhiệm đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đồng thời, cần có quy chế tạo thuận lợi để người dân trình bày ý nguyện, thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của mình.

Để tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện QKN của công dân, xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc GQKN, Nhà nước ta đã thể chế hóa đường lối, quan điểm của Đảng về khiếu nại của công dân thành *Hiến pháp* và pháp luật, đồng thời ban hành nhiều nghị quyết, nghị định, chỉ thị... nhằm thực hiện trong thực tế QKN của công dân, nâng cao hiệu quả GQKN.

Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) đã được ban hành tiếp tục ghi nhận và phát triển quyền khiếu nại, tố cáo của công dân (tại Điều 74). Đến nay, QKN của công dân tiếp tục được quy định trong *Hiến pháp* năm 2013, đó là: “1. Mọi người đều có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức cá nhân; 2. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật; 3. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác”² và cụ thể hóa trong *Luật Khiếu nại*, các nghị định hướng dẫn thi hành hoặc quy định chi tiết *Luật Khiếu nại*... Tuy nhiên, khi *Luật Khiếu nại* năm 2011 được Quốc hội (khóa XIII) thông qua với những quy định có nhiều nội dung

mới nhằm tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người khiếu nại; tăng cường tính công khai, minh bạch trong quá trình tiếp nhận, giải quyết khiếu nại. Song, bên cạnh khiếu nại hành chính (KNHC) còn có khiếu nại của công dân đối với các quyết định, hành vi trong hoạt động tư pháp. Vì vậy, cần có sự phân biệt cụ thể, rõ ràng về KNHC với khiếu nại trong hoạt động tư pháp của công dân, bảo đảm nâng cao nhận thức của các cơ quan, tổ chức và công dân đối với khiếu nại trong hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước cũng như của cán bộ, công chức nhà nước.

2. Thực trạng về giải quyết khiếu nại hành chính và việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân

Cùng với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quá trình thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đã góp phần làm thay đổi cơ cấu kinh tế của Việt Nam, đáp ứng yêu cầu hội nhập khu vực và quốc tế. Cho nên, sự đô thị hóa đã làm thay đổi cơ bản về cơ cấu sản xuất, ngành nghề, kết cấu dân cư, phân bố lao động giữa các vùng, miền, khu vực... Từ đó, phát sinh nhiều vấn đề trong đời sống xã hội, trong đó vấn đề bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân là một trong những yêu cầu, thách thức lớn đối với các cơ quan, tổ chức và cán bộ, công chức nhà nước khi thực thi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Chính vì vậy, *Luật Khiếu nại, tố cáo* năm 1998 được ban hành, năm 1999 đã có gần 280.000 lượt người; năm 2000 có 230.000 lượt người; năm 2001 có 280.000 lượt người đã khiếu nại đến chính quyền các cấp và các cơ quan nhà nước. Như vậy, vụ việc khiếu nại khoảng 180.000 đến 190.000 vụ mỗi năm³. Đơn cử ở địa bàn thành phố Hà Nội, từ năm 1998 - 2004, mỗi năm các cấp chính quyền của thành phố đã tiếp từ 1.500 - 2.200 vụ. Nội dung các vụ việc khiếu nại chủ yếu là công dân khiếu nại về đất đai, giá đền bù, giải phóng mặt bằng...⁴.

Tại TP. Hồ Chí Minh, từ năm 1999 - 2004, trung bình mỗi năm có 40.000 lượt người dân được tiếp, trong đó có khoảng 20.000 đơn khiếu nại, tố cáo được tiếp nhận và xử lý...⁵.

Bên cạnh 2 thành phố lớn (thành phố Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh), tình hình khiếu nại, GQKN cũng gia tăng đáng kể. Trong đó, nhiều nhất vẫn là khiếu nại về đất đai hoặc có liên quan đến đất đai, nhà ở, khiếu nại về bồi thường, mức đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng... các khiếu nại về chính sách xã hội, về vi phạm trật tự quản lý nhà nước trong các lĩnh vực, về xâm phạm các quyền tự do cá nhân... cũng tăng lên đáng kể, song tính chất, mức độ, vụ việc phức tạp không nhiều.

Về khiếu nại đông người ở các địa phương đã được cấp có thẩm quyền giải quyết, nhưng người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết đó nên đã khiếu nại lên các cơ quan ở trung ương. Đây là những những khiếu nại phức tạp, gây khó khăn đối với quá trình giải quyết và tạo ra những bức xúc trong đời sống xã hội.

Mặc dù, *Luật Khiếu nại, tố cáo* năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2004 và năm 2005) được tách ra và ban hành thành *Luật khiếu nại* năm 2011 và *Luật Tố cáo* năm 2011. *Luật Khiếu nại* năm 2011 là sự kế thừa, phát triển của các văn bản pháp luật trước đây về khiếu nại, GQKN, tiếp tục bảo vệ lợi ích nhà nước, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân, góp phần quan trọng bảo vệ quyền con người trong mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thông qua phương thức giải quyết tranh chấp hành chính bằng thủ tục GQKN. *Luật Khiếu nại* năm 2011 đã thể hiện sự tiến bộ với những ưu điểm cơ bản là đề cao quyền dân chủ trong KNHC; mở rộng cơ chế giải quyết KNHC; quy định cụ thể, rõ ràng về trình tự, thủ tục (bao gồm cả hình thức, trình tự, thời hạn giải quyết KNHC;...) đã bộc lộ một số hạn chế nhất định

về tên gọi của *Luật*; một số định nghĩa không đầy đủ; thẩm quyền giải quyết KNHC còn cứng nhắc; việc đối thoại trong giải quyết KNHC chưa hợp lý;... Chính vì vậy, từ năm 2012 đến nay, số vụ việc khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính (kể cả khiếu nại đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức) tăng lên nhanh chóng, song trên cơ sở quy định của *Hiến pháp* năm 2013 và *Luật Khiếu nại* năm 2011 cũng như các quy định trong các văn bản pháp luật có liên quan, phần lớn các tranh chấp phát sinh trong hoạt động quản lý nhà nước đã được giải quyết kịp thời. Có những khiếu nại đã được giải quyết, người khiếu nại không đồng ý đã khởi kiện vụ án hành chính để giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính tại Tòa án nhân dân. Nhờ vậy mà QKN của công dân được thực hiện, quyền con người được bảo đảm hơn so với các giai đoạn khi *Luật Khiếu nại* năm 2011 chưa được ban hành.

3. Một số nhận xét về giải quyết khiếu nại hành chính và bảo đảm quyền con người, quyền công dân hiện nay

Thực hiện quan điểm của Đảng về tăng cường công tác GQKN, một trong những chủ trương lớn nhằm góp phần cải cách tổ chức, hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, bảo đảm quyền, lợi ích chính đáng của con người. Cụ thể hóa các quy định tại Chương II *Hiến pháp* năm 2013 về QCN, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Trong đó có QKN, tố cáo là một trong những quy định quan trọng để thực hiện các quyền về dân sự, chính trị, kinh tế, xã hội của con người, phù hợp với các công ước quốc tế về QCN mà Việt Nam tham gia ký kết. Các văn bản pháp luật, như: *Luật Khiếu nại* năm 2011, *Luật Tiếp công dân* năm 2013, *Luật Tổ chức chính quyền địa phương*, *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015... tiếp tục kế thừa và phát triển các QKN, cơ chế GQKN nhằm bảo vệ các quyền cơ bản của con người trong xã hội. Đây là

những văn kiện chính trị, pháp lý quan trọng để các cơ quan có thẩm quyền GQKN áp dụng giải quyết khi có khiếu nại. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, bên cạnh những thành tựu còn bộc lộ một số hạn chế cần được khắc phục và tiếp tục hoàn thiện. Cụ thể là:

Thứ nhất, tên gọi *Luật Khiếu nại* không hoàn toàn chính xác với đối tượng, phạm vi điều chỉnh của *Luật*. Vì phần lớn nội dung điều chỉnh của *Luật* là quy định về KNHC và giải quyết KNHC của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quản lý hành chính nhà nước, mà không điều chỉnh đến khiếu nại trong các lĩnh vực khác, như khiếu nại trong tố tụng hình sự, dân sự,... Trong pháp luật về tố tụng hình sự, dân sự,... không đưa ra định nghĩa về khiếu nại quyết định tố tụng, hành vi tố tụng (khiếu nại tố tụng) là gì, nhưng có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định tố tụng, hành vi tố tụng và không giống với trình tự, thủ tục GQKN quyết định hành chính, hành vi hành chính.... nên việc đặt tên gọi là *Luật Khiếu nại* sẽ không phù hợp, dẫn đến cách hiểu đây là *Luật Khiếu nại* gốc, quy định chung cho tất cả các khiếu nại.

Thứ hai, quá trình thực hiện *Luật Khiếu nại* năm 2011 cho thấy sự thiếu đồng bộ, không tương thích của các quy định về giải quyết KNHC giữa ngành luật hành chính và luật chuyên ngành nên đã tạo ra không ít những khó khăn, bất cập đối với việc GQKN hoặc giữa *Luật Khiếu nại* với các luật chuyên ngành khác, như: *Luật Đất đai*, *Luật Xây dựng*, *Luật Nhà ở*, *Luật Xử lý vi phạm hành chính*... đều có những quy định về giải quyết KNHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước cụ thể. Từ những bất cập đó dẫn đến tình trạng né tránh, đùn đẩy trách nhiệm GQKN của tổ chức, công dân hoặc góp phần làm cho việc giải quyết đó không kịp thời, thiếu

hiệu quả và tiếp tục xâm phạm đến quyền, lợi ích của công dân, không bảo đảm quyền công dân, QCN trong mối quan hệ với cơ quan nhà nước, trách nhiệm của cơ quan nhà nước để bảo vệ QCN.

Thứ ba, quy định của pháp luật về GQKN còn mang nặng về thiết chế, sự tham gia của các cơ quan, tổ chức hữu quan, vai trò giám sát của Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên. Bên cạnh đó, đôi khi vai trò của tổ chức xã hội được ghi nhận và phát huy, song năng lực giải quyết không cao, mang đậm tính hành chính, mệnh lệnh nhưng lại mờ nhạt quyền kiến nghị, yêu cầu cung cấp thông tin, trách nhiệm giải quyết đối với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đây là một trong những bất cập làm mất niềm tin của người khiếu nại đối với những người tham gia GQKN, người khiếu nại tiếp tục khiếu nại, kéo dài, vượt cấp và làm phức tạp vụ việc, mất an ninh, trật tự xã hội.

Thứ tư, việc GQKN hiện nay còn có quá nhiều quy định chồng chéo, trùng lặp, trình tự, thủ tục rườm rà, thẩm quyền còn chưa cụ thể, thời hiệu, thời hạn pháp luật quy định còn dài, chưa rút ngắn thời hạn giải quyết nên không đáp ứng yêu cầu đặt ra hiện nay. Đây là một trong những căn nguyên làm phát sinh mâu thuẫn, gây bức xúc trong đời sống xã hội.

Thứ năm, công tác tiếp dân chưa phù hợp, có tính hình thức, chiếu lệ, chưa gắn công tác tiếp dân với công tác GQKN. Có nhiều cơ quan, tổ chức, thủ trưởng, người đứng đầu cơ quan, tổ chức không thực hiện đúng quy định về tiếp công dân (mặc dù được quy định trong *Luật Tiếp công dân* năm 2013). Nhiều khi thủ trưởng cơ quan, chủ tịch Ủy ban nhân dân không trực tiếp đối thoại với dân mà giao cho cấp phó hoặc ủy quyền cho cơ quan thanh tra ở bộ, ở sở hoặc thanh tra tỉnh, thanh tra huyện thực hiện đối thoại, tiếp dân...

Thứ sáu, trình độ chuyên môn, năng lực công tác, kỹ năng giải quyết của cán bộ, công chức tiếp dân, xác minh, thu thập... tài liệu phục vụ cho việc GQKN còn nhiều bất cập, tinh thần trách nhiệm, bản lĩnh chính trị chưa cao, đôi khi có những vụ việc lợi dụng hoạt động GQKN sách nhiễu Nhân dân, gây phiền toái hoặc có thái độ ban ơn... cho người khiếu nại.

Thứ bảy, công tác tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật, hòa giải ở cấp cơ sở chưa được chú trọng đúng mức, chưa tạo điều kiện để người dân được bày tỏ tâm tư, nguyện vọng nên một số kẻ cơ hội, lợi dụng, đã tận dụng thời cơ, lợi dụng QKN để lôi kéo, xúi giục Nhân dân, làm xáo trộn mọi hoạt động trong xã hội dẫn đến mất an ninh trật tự xã hội □

Chú thích:

1. *Nghị quyết số 08-NQ/HNTW ngày 23/01/1995 Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII) về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính.*

2. Điều 30 *Hiến pháp* năm 2013.

3. Viện Nghiên cứu chính sách pháp luật và phát triển. *Cơ chế giải quyết khiếu nại, thực trạng và giải pháp*. H. NXB Công an nhân dân, 2009, tr. 40.

4. Viện Khoa học thanh tra. *Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ và cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*. Tham luận của Thanh tra thành phố Hà Nội, 2004, tr. 38.

5. Viện Khoa học thanh tra. *Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ và cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*. Tham luận của Thanh tra TP. Hồ Chí Minh, 2004, tr. 48 - 49.

Tài liệu tham khảo:

1. *Luật Khiếu nại* năm 2011.

2. *Luật Tiếp công dân* năm 2013.

3. *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

4. *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).