

MỤC LỤC

Trang phụ bìa	1
Lời cam đoan	2
Mục lục	3
Lời nói đầu	5
CHƯƠNG 1: KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH	9
1.1. Khái niệm về khiếu nại	9
1.1.1 Quan niệm về khiếu nại	9
1.1.2 Khiếu nại hành chính	15
1.1.3 Quyền khiếu nại	19
1.1.4 Quan niệm về pháp luật khiếu nại	27
1.2. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại	33
1.3. Khái quát sự hình thành và phát triển pháp luật về khiếu nại ở nước ta từ 1945 tới nay	35
1.3.1- Pháp luật khiếu nại từ 1945 đến 1980	35
1.3.2- Pháp luật khiếu nại từ Hiến pháp 1980 đến Hiến pháp 1992 và sự ra đời của Luật Khiếu nại, tố cáo 1998	
1.4. Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại là góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền	47
CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI Ở HÀ NỘI, MỘT SỐ KIẾN NGHỊ VÀ GIẢI PHÁP	50
2.1. Tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Hà nội giai đoạn từ 1999 – 2004	50
2. 1.1-Tình hình khiếu nại, những nguyên nhân dẫn đến khiếu nại trên địa bàn Hà Nội thời gian qua	50

2.1.2- Thực trạng giải quyết khiếu nại và kết quả giải quyết khiếu nại của Thành phố Hà Nội từ 1999 – 2004	60
2.1.3- Số kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn giải quyết khiếu nại ở Hà Nội trong những năm vừa qua	68
2.2. Những yêu cầu đặt ra đối với việc giải quyết khiếu nại ở Hà Nội trong giai đoạn hiện nay	70
2.3. Một số biện pháp chủ yếu nhằm nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại ở Hà Nội hiện nay	74
2. 4. Một số khuyến nghị khoa học	80
KẾT LUẬN	83
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	87

LỜI NÓI ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Khiếu nại, tố cáo là những quyền cơ bản của công dân, được ghi nhận trong Hiến pháp Việt Nam năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001). Điều 74 Hiến pháp quy định "Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm sai trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào. Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo phải được xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định". Cụ thể hoá Hiến pháp, Quốc hội đã ban hành Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004). Nội dung của Luật chủ yếu điều chỉnh các vấn đề khiếu nại, tố cáo, giải quyết khiếu nại, tố cáo theo con đường hành chính.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo là một hoạt động quan trọng của các cơ quan hành chính nhà nước nhằm bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức và lợi ích của nhà nước, xã hội góp phần củng cố pháp chế xã hội chủ nghĩa và xây dựng nhà nước pháp quyền, xã hội công dân ở nước ta.

Trong những năm qua Đảng và Nhà nước ta, các cấp các ngành luôn quan tâm đến công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Tuy vậy, do những biến đổi của đời sống xã hội, sự tác động của cơ chế thị trường, sự thiếu tinh thần trách nhiệm của không ít cán bộ, công chức trong các cơ quan hành chính nhà nước tình hình khiếu nại, tố cáo ngày càng có nhiều diễn biến phức tạp, gây nhức nhối cho xã hội; tình trạng khiếu nại đông người, gay gắt, ảnh hưởng đến an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, thậm chí có trường hợp tổ chức đông người, lợi dụng khiếu nại để gây rối, nhằm nhiều mục đích khác nhau, trong đó có cả mục đích cơ hội chính trị đang diễn ra ở một số nơi, trên nhiều

lĩnh vực của đời sống xã hội, bên cạnh đó tình trạng né tránh, thiếu trách nhiệm, của một số cán bộ công chức có thẩm quyền trong các cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo đã đẩy thực trạng thêm phức tạp, đang góp phần cản trở sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước. Do vậy việc đưa khiếu nại của nhân dân và giải quyết khiếu nại của các cơ quan Nhà nước theo đúng quy định của pháp luật và đúng định hướng của Đảng và Nhà nước ta, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức, góp phần giữ vững an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, phục vụ cho sự nghiệp phát triển kinh tế xã hội của đất nước là rất cần thiết.

Hà Nội là Thủ đô của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa- xã hội của cả nước, mọi diễn biến trong đời sống chính trị - xã hội ở Hà Nội đều có ảnh hưởng chung trong cả nước, thể hiện tính nhạy cảm của nó.

Trong những năm qua, chính quyền các cấp của Hà Nội có nhiều cố gắng trong giải quyết khiếu nại, tố cáo, nhưng do những tác động của kinh tế thị trường và nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan khác, vấn đề khiếu nại, tố cáo trên địa bàn Hà Nội cũng còn nhiều vấn đề đặt ra, đặc biệt là những khiếu nại, tố cáo liên quan đến vấn đề đất đai, nhà ở, khiếu kiện đông người.

Khiếu nại, tố cáo, giải quyết khiếu nại, tố cáo bằng con đường hành chính là vấn đề lớn, vì vậy trong khuôn khổ luận văn thạc sĩ luật học tôi chọn vấn đề "khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực quản lý hành chính" qua thực tiễn Hà Nội làm luận văn của mình, đây cũng là sự tự giới hạn nghiên cứu của luận văn.

Về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo đã được nhiều tác giả nghiên cứu và nhiều công trình khoa học đã được công bố: trong giáo trình

Luật hành chính và tài phán hành chính Học viện Hành chính Quốc gia có một chương về khiếu nại, tố cáo; các giáo trình Luật hành chính của các trường Đại học Luật Hà Nội, Đại học Quốc gia Hà Nội đều có những mục nói về khiếu nại; nhiều bài báo khoa học, tạp chí Luật học; tập thể tác giả PGS.TS. Phạm Hồng Thái, Ths. Lương Thanh Cường, Ths. Phạm Hoàng Yên, Ths. Nguyễn Thị Minh Hà do PGS.TS. Phạm Hồng Thái làm chủ biên về tìm hiểu về pháp luật khiếu nại, tố cáo;...

Tuy vậy, chưa có đề tài nghiên cứu nào trực tiếp nghiên cứu một cách có hệ thống về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên địa bàn Hà Nội.

2. Mục tiêu nghiên cứu

Luận văn tập trung nghiên cứu tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước ở Thành phố Hà Nội hiện nay nhằm làm rõ thêm khái niệm khiếu nại; pháp luật về khiếu nại của Nhà nước ta để góp phần nâng cao nhận thức cho các cơ quan, cán bộ, công chức và nhân dân về khiếu nại và công tác giải quyết khiếu nại trên địa bàn Thành phố.

Từ việc phân tích, đánh giá tình hình khiếu nại và thực trạng công tác giải quyết khiếu nại ở Hà Nội trong giai đoạn từ 1999 - 2004, qua đó tìm ra nguyên nhân, ưu điểm, khuyết điểm, yếu kém, rút ra những bài học kinh nghiệm trong công tác giải quyết khiếu nại. Đồng thời phân tích những yêu cầu đặt ra trong công tác giải quyết khiếu nại hiện nay, từ đó tìm ra những giải pháp chủ yếu nhằm nâng cao chất lượng công tác giải quyết khiếu nại, góp phần ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội, làm tiền đề cho sự phát triển kinh tế - xã hội ở Thủ đô.

3. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Đề tài được nghiên cứu dựa trên cơ sở những quan điểm của Đảng ta và Chủ tịch Hồ Chí Minh về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; những quy định của pháp luật về khiếu nại và công tác giải quyết khiếu nại ở nước ta từ khi chính quyền dân chủ nhân dân ra đời; đồng thời từ thực tế tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên địa bàn Thành phố Hà Nội trong thời gian qua (từ năm 1999 đến 2004). Các tài liệu thu thập được, luận văn này sử dụng phương pháp phân tích, tổng hợp và so sánh để rút ra những ưu, khuyết điểm, kinh nghiệm, những yêu cầu đặt ra và một số kiến nghị đối với thực trạng tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên địa bàn Thủ đô.

4. Kết cấu của luận văn gồm phần mở đầu và các phần sau:

Chương 1: Khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính: chương này tập trung phân tích và làm rõ khái niệm khiếu nại, quyền khiếu nại, thẩm quyền giải quyết khiếu nại; từ quan điểm của Chủ tịch Hồ Chí Minh và Đảng ta về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong hệ thống pháp luật về khiếu nại của nước ta từ 1945 đến nay.

Chương 2: Thực trạng khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Hà Nội, một số kiến nghị và giải pháp: chương này nêu nên thực trạng khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Thành phố Hà Nội trong những năm từ 1999 đến 2004 từ đó tìm ra những nguyên nhân chính của khiếu nại và những yêu cầu đặt ra đối với khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong thời gian tới; đề xuất một số giải pháp và kiến nghị cho thực trạng khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Thành phố Hà Nội.

CHƯƠNG 1

KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH

1.1. KHIẾU NẠI VÀ KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH

1.1.1- Quan niệm về khiếu nại

Khiếu nại là một hiện tượng phát sinh trong đời sống xã hội từ khi loài người tham gia các hoạt động có ý thức, như sự phản ứng có tính tự nhiên của con người trước một quyết định, một hành vi nào đó mà người khiếu nại cho rằng quyết định, hay hành vi đó là không phù hợp, có thể là không hợp lý, không phù hợp với các quy tắc chuẩn mực trong đời sống cộng đồng, xâm phạm tới quyền, tự do, lợi ích của mình. Do đó, về khiếu nại được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau.

Trong khoa học thuật ngữ "khiếu nại" được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau:

Theo "Đại từ điển tiếng Việt" thì "khiếu nại" được hiểu là: "thắc mắc", đề nghị xem xét lại những kết luận, quyết định do cấp có thẩm quyền đã làm, đã chuẩn y. Thắc mắc, đề nghị thực chất cũng là sự phản ứng của người khiếu nại đối với kết luận, quyết định do cấp có thẩm quyền đã làm, đã chuẩn y. Quan niệm này chưa thật đầy đủ, vì người ta thắc mắc, đề nghị xem xét lại không chỉ đối với kết luận, quyết định mà còn đối với hành vi của những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan tổ chức, hơn nữa người ta chỉ thắc mắc khi cho rằng kết luận, hay quyết định đó không đúng, không phù hợp, xâm phạm tới quyền, tự do, lợi ích của mình. Như vậy, việc khiếu nại phát sinh một phần tùy thuộc vào ý thức chủ quan của người khiếu nại.

Đặt trong mối quan hệ công dân với nhà nước, Luật hành chính Việt Nam, Nhà xuất bản Thành phố Hồ Chí Minh năm 1996 cho rằng: "khiếu

nại là một hình thức công dân hướng đến các cơ quan nhà nước, hay tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang khi thấy quyết định hay hành vi xâm phạm tới quyền, lợi ích của mình" [6, tr.393]. Nếu vậy, có thể có nhiều hình thức mà công dân hướng tới nhà nước, hướng tới ở đây cũng chính là sự phản ứng trước những quyết định hay hành vi, mà người hướng tới cho rằng quyết định, hay hành vi đó xâm phạm tới quyền, lợi ích của mình. Quan niệm này cũng chưa thật đầy đủ, vẫn còn bị hạn chế bởi quan niệm pháp lý về khiếu nại.

Từ triết lý "dùng quyền để bảo vệ quyền" nên Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia năm 2000 quan niệm khiếu nại là một trong những phương thức bảo vệ quyền chủ thể thì: "khiếu nại được sử dụng khi quyền chủ thể của bản thân công dân khiếu nại hoặc của người do mình bảo hộ bị vi phạm do quyết định hoặc hành vi trái pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước hoặc nhân viên nhà nước" [5, tr.447].

Ở đây tác giả chỉ rõ khiếu nại là một trong những phương thức bảo vệ quyền chủ thể, từ đó có thể suy ra rằng trong chừng mực nhất định cần phải kích thích tính tích cực trong việc sử dụng quyền khiếu nại nhằm bảo vệ quyền chủ thể và cơ quan có thẩm quyền phải giải quyết khiếu nại để bảo vệ quyền chủ thể của người khiếu nại, mà theo họ đã bị quyết định hay hành vi trái pháp luật xâm phạm tới, ý nghĩa xã hội của vấn đề thể hiện chính ở đây. Song quan niệm này cũng vẫn còn một số nhà khoa học băn khoăn là chưa thoát khỏi quan niệm pháp lý chật hẹp. Hơn nữa người ta khiếu nại không chỉ đối với quyết định hoặc hành vi trái pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước hoặc nhân viên nhà nước, mà có thể khiếu nại đối với cả những quyết định, hành vi của

các cơ quan, tổ chức khác của nhà nước, tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức kinh tế.

Trong pháp luật nước ta cũng có những quan niệm khác nhau về khiếu nại qua các giai đoạn. Luật Khiếu nại, tố cáo do Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ tư thông qua ngày 02-12-1998, có hiệu lực thi hành từ ngày 01-01-1999 và Luật sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, tố cáo thông qua ngày 15/6/2004 có hiệu lực từ ngày 01/10/2004 tại khoản 2 Điều 2, quy định: "Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức, hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật này quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình" [9, tr.18].

Như vậy, Luật Khiếu nại, tố cáo khoanh lại ở việc quy định những vấn đề liên quan tới những khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước; phạm vi, đối tượng khiếu nại bị giới hạn là "quyết định hành chính, hành vi hành chính".

Song, mặc dầu có nhiều quan niệm rộng, hẹp, cách tiếp cận khác nhau, nhưng các quan niệm trên đều có những điểm chung là: khiếu nại là một hình thức phản ứng tự vệ của công dân, cơ quan, tổ chức trước các quyết định, hành vi của các cơ quan, tổ chức, của người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó mà theo họ là xâm phạm tới quyền, lợi ích của mình. Đồng thời các quan niệm trên cũng rất khác nhau về phạm vi, khách thể khiếu nại, trong đó quan niệm về khiếu nại trong Luật Khiếu nại, tố cáo là bị giới hạn hẹp nhất, chưa phù hợp với yêu cầu của đời sống xã hội dân sự, trong điều kiện nhà nước chuyển dần thành tổ chức thực hiện các dịch vụ hành chính phục vụ nhân dân.

Trong thực tế, khiếu nại hết sức đa dạng, phong phú, phức tạp. Có thể phân loại các khiếu nại theo nhiều tiêu chí khác nhau, như:

Nếu căn cứ vào chủ thể khiếu nại, có khiếu nại của cá nhân, khiếu nại của cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế...

Nếu căn cứ vào hình thức khiếu nại ta có khiếu nại bằng văn viết và khiếu nại bằng văn nói;

Nếu căn cứ vào lĩnh vực của đời sống xã hội ta có khiếu nại trong các lĩnh vực hành chính - chính trị, kinh tế - văn hóa, giáo dục, y tế, xã hội...

Theo thủ tục giải quyết, khiếu nại được chia thành khiếu nại hành chính và khiếu nại tư pháp.

Trong đó, khiếu nại hành chính là việc công dân, cơ quan, tổ chức yêu cầu cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức có thẩm quyền xem xét lại các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức phát sinh trong quản lý hành chính, mà người khiếu nại cho rằng quyết định hành chính hay hành vi hành chính đó trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Còn khiếu nại tư pháp là việc công dân yêu cầu cơ quan tư pháp (Tòa án, Viện kiểm sát, cơ quan điều tra, thi hành án), cán bộ, công chức ngành tư pháp có thẩm quyền xem xét lại những quyết định của cơ quan tư pháp hoặc hành vi công vụ của thẩm phán, kiểm sát viên, điều tra viên, chấp hành viên tiến hành các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án trong các lĩnh vực hình sự, kinh tế, lao động hành chính theo quy định của pháp luật tố tụng hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hành chính [20tr.29].

Ngoài ra nếu căn cứ vào tính chất pháp lý của khiếu nại thì được chia thành hai nhóm lớn:

- Khiếu nại có tính pháp lý;
- Khiếu nại không có tính pháp lý.

Khiếu nại có tính pháp lý là khiếu nại được pháp luật điều chỉnh, mà khi được thực hiện, chúng là sự kiện pháp lý làm phát sinh các quan hệ pháp luật về khiếu nại.

Khiếu nại loại này có một số đặc điểm cơ bản:

- Việc khiếu nại được pháp luật điều chỉnh, quyền, nghĩa vụ của các bên trong quan hệ khiếu nại được pháp luật quy định;
- Là sự kiện pháp lý làm phát sinh quan hệ pháp luật về khiếu nại;
- Việc khiếu nại, giải quyết khiếu nại được thực hiện theo một trình tự, thủ tục nhất định do pháp luật quy định.
- Phạm vi khiếu nại bị giới hạn bởi pháp luật;
- Việc giải quyết khiếu nại dựa trên cơ sở các quy định của pháp luật;
- Những người vi phạm pháp luật về khiếu nại tùy theo mức độ, tính chất của vi phạm mà phải chịu những trách nhiệm pháp lý khác nhau.

Khiếu nại không mang tính pháp lý là khiếu nại không được pháp luật điều chỉnh, mà việc thực hiện chúng không làm phát sinh các quan hệ pháp luật về khiếu nại.

Loại khiếu nại này có một số đặc điểm sau:

- Việc khiếu nại không được pháp luật điều chỉnh;
- Không phải là sự kiện pháp lý;

- Không làm phát sinh các quan hệ pháp luật;

- Việc giải quyết khiếu nại căn cứ vào các quy phạm xã hội khác (của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, đoàn thể quần chúng).

Ví dụ, một đảng viên khiếu nại về hình thức kỷ luật đảng thì việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại này được thực hiện theo Điều lệ Đảng và các quy định của Đảng.

- Khi có những vi phạm việc xử lý dựa trên cơ sở các quy định do các tổ chức đó đặt ra, nếu các quy phạm không được bước sang lĩnh vực quan hệ pháp luật.

Như vậy, khiếu nại xuất hiện khi quyền, lợi ích hợp pháp của bản thân chủ thể khiếu nại theo họ bị xâm hại. Do đó có thể coi khiếu nại là một hình thức phản kháng của cá nhân, cơ quan, tổ chức trước quyết định, hành vi của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền xâm phạm đến quyền, lợi ích của mình thông qua việc yêu cầu cá nhân, cơ quan tổ chức đó xem xét lại quyết định, hành vi của họ. Do đó, khiếu nại luôn thể hiện dưới dạng hành vi chủ động (thông qua lời nói, đơn thư...), thể hiện tính tích cực của công dân, cơ quan, tổ chức trong quá trình tham gia quản lý xã hội, quản lý nhà nước.

Trong cuốn Tìm hiểu về pháp luật khiếu nại, tố cáo của Nhà xuất bản Thành phố Hồ Chí Minh năm 2003, do tác giả Phạm Hồng Thái chủ biên đã nêu ra định nghĩa: “khiếu nại là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại mọi quyết định, hành vi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi của họ trái pháp luật, không hợp lý, xâm phạm đến quyền, tự do lợi ích hợp pháp của mình” [21, tr.20]. Với cách hiểu như vậy chúng ta có thể

nhận diện về tính đa dạng, nhu cầu thực tiễn của xã hội về khiếu nại. Khiếu nại là một hiện tượng mang tính chính trị - pháp lý và có tính phổ biến trong các xã hội và vào mọi thời đại.

1.1.2. Khiếu nại hành chính

Khiếu nại hành chính, xét về bản chất là loại khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước ở tất cả các cơ quan nhà nước nói chung và đặc biệt xảy ra phổ biến ở các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

Trong Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004) (sau đây gọi tắt là Luật Khiếu nại, tố cáo) các quy định về khiếu nại là khiếu nại hành chính. Khiếu nại hành chính không phải chỉ phát sinh trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước, mà còn có thể phát sinh trong các cơ quan nhà nước khác như trong quản lý nội bộ của Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Hội đồng nhân dân các cấp, công tác quản lý nội bộ ngành Tòa án, Viện kiểm sát các cấp. Khiếu nại hành chính có thể xảy ra ở bất cứ cơ quan Nhà nước nào có ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính. Song thông thường các quyết định hành chính, các hành vi hành chính được thực hiện phần lớn ở các cơ quan hành chính Nhà nước, do đó không nên cho rằng khiếu nại hành chính chỉ xảy ra ở các cơ quan hành chính Nhà nước. Chẳng hạn một công chức công tác trong ngành Tòa án bị kỷ luật, người đó khiếu nại lại quyết định kỷ luật đó thì đó là khiếu nại hành chính, nhưng không phải xảy ra ở cơ quan hành chính Nhà nước.

Khiếu nại hành chính là việc công dân, cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức yêu cầu cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền xem xét lại các quyết định hoặc hành vi của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức trong cơ quan nhà nước đó mà người khiếu nại cho rằng quyết định, hành vi đó trái pháp

luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Việc giải quyết khiếu nại hành chính do cơ quan hành chính nhà nước hoặc một số cơ quan nhà nước giải quyết theo trình tự, thủ tục mà pháp luật về khiếu nại quy định hoặc được Tòa án giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính, theo quy định của Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

Khiếu nại hành chính theo Luật khiếu nại, tố cáo chính là khiếu nại các quyết định hành chính, hành vi hành chính.

Theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo quyết định hành chính là quyết định bằng văn bản do cơ quan nhà nước (chủ yếu là do cơ quan hành chính nhà nước), người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước đó ban hành theo trình tự thủ tục do pháp luật quy định được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể phát sinh trong quản lý hành chính.

Quyết định hành chính có các tính chất đặc trưng như:

Quyết định hành chính có tính ý chí, tính quyền lực Nhà nước. Trong quyết định hành chính, ý chí của Nhà nước thể hiện một cách tập thể trung nhất và mang tính quyền lực. Đó là ý chí đơn phương của quyền hành pháp mà mọi chủ thể thuộc phạm vi điều chỉnh của quyết định đều buộc phải tuân theo.

Quyết định hành chính mang tính pháp lý, nó đem lại sự thay đổi trong cơ chế điều chỉnh pháp luật bằng cách: ra đường lối, chủ trương, nhiệm vụ lớn trong hoạt động quản lý nhà nước; đặt ra, sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ các quy phạm pháp luật hành chính hoặc làm thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng; làm phát sinh, thay đổi hay chấm dứt các quan hệ pháp luật hành chính cụ thể. Tính chất này cho phép phân biệt quyết định hành chính với các hoạt động tổ chức quản lý trực tiếp, với công văn, giấy tờ hành chính thông thường, các hợp đồng hành chính, với các hành vi có giá trị pháp lý...

Quyết định hành chính có tính dưới luật, trên cơ sở luật và để thi hành luật. Nội dung quyết định hành chính phải phù hợp với Hiến pháp, luật, pháp lệnh và các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên và cơ quan nhà nước cùng cấp. Trình tự xây dựng và ban hành quyết định hành chính phải tuân theo các thủ tục do pháp luật quy định.

Quyết định hành chính là một hình thức để thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành (hoạt động hành pháp) của Nhà nước. Đó là phạm vi để phân biệt quyết định hành chính với các quyết định pháp luật khác. Do vậy, quyết định hành chính khác với văn bản pháp luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, lệnh và quyết định của Chủ tịch nước, bởi tính chất và phạm vi điều chỉnh, bởi cơ quan và trình tự ban hành và hình thức thể hiện. Quyết định hành chính cũng khác với bản án, quyết định của Tòa án, quyết định (kháng cáo, cáo trạng) của Viện kiểm sát. Các quyết định của các cơ quan tư pháp kể trên mang tính cá biệt, là kết quả của hoạt động xét xử và kiểm sát.

Như vậy, quyết định hành chính là kết quả của sự thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của các cơ quan hành chính nhà nước, những công chức được trao thẩm quyền và các tổ chức khác khi Nhà nước uỷ quyền, được thực hiện trên cơ sở và để thi hành luật theo trình tự và hình thức do luật định, nhằm định ra các chủ trương, đường lối, nhiệm vụ lớn có tính định hướng, hoặc đặt ra, sửa đổi, áp dụng, bãi bỏ các quy phạm pháp luật hành chính hay thay đổi phạm vi hiệu lực của chúng, hoặc làm phát sinh, thay đổi, chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính cụ thể để thực hiện các nhiệm vụ, các chức năng hành pháp của Nhà nước.

Các quyết định hành chính có vi phạm pháp luật về thủ tục, thẩm quyền, nội dung là đối tượng của quyền khiếu nại.

Hành vi hành chính: 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 vụ theo quy định của pháp luật.

Hành vi hành chính là một dạng của hành vi công vụ, bởi vì nó cũng mang tính quyền lực pháp lý nhằm thực hiện các nhiệm vụ, chức năng của Nhà nước, thực hiện các quyết định hành chính.

Hành vi hành chính phải có các đặc điểm sau:

Hành vi hành chính được thực hiện trong lĩnh vực chấp hành và điều hành của Nhà nước, tức là lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, trong đó có nội dung của nó bao gồm: chấp hành pháp luật; điều hành các hoạt động của Nhà nước, tổ chức thực hiện pháp luật.

Hành vi hành chính được thực hiện một cách thường xuyên, liên tục, tương đối ổn định và diễn ra trên mọi lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

Hành vi hành chính được thực hiện trên cơ sở pháp luật, các quy định hành chính. Đặc điểm này xuất phát từ đặc trưng của hoạt động hành pháp nói chung là hoạt động mang tính dưới luật, được thực hiện trên cơ sở luật và để thực hiện pháp luật.

Hành vi hành chính rất đa dạng, phong phú, có thể phân loại theo nhiều cách như:

Phân loại theo chủ thể:

Hành vi hành chính của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

Hành vi hành chính của Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

Hành vi hành chính của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ...;

Hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân các cấp;

Hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp;

Hành vi hành chính của công chức nhà nước làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước;

Hành vi hành chính của cơ quan nhà nước khác, của cá nhân, của tổ chức khi được Nhà nước trao quyền thực hiện các hoạt động hành chính nhà nước...

Nếu phân loại theo lĩnh vực ta có:

Hành vi hành chính trong lĩnh vực kinh tế;

Hành vi hành chính trong lĩnh vực an ninh - quốc phòng, đối ngoại;

Hành vi hành chính trong lĩnh vực văn hoá, giáo dục, y tế, xã hội;

Hành vi hành chính trong lĩnh vực hành chính – chính trị;

Nếu phân loại theo hình thức ta có:

Hành vi hành chính dưới dạng hành động;

Hành vi hành chính dưới dạng không hành động.

- Nếu phân loại theo tính pháp lý ta có:

Hành vi hành chính hợp pháp;

Hành vi hành chính không hợp pháp.

Và chỉ có những hành vi hành chính không hợp pháp mới là đối tượng của quyền khiếu nại.

1.1.3. Quyền khiếu nại

Khiếu nại là một phản ứng tất yếu khi quyền, tự do lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị xâm hại. Vì vậy, việc ghi nhận khiếu nại trở

thành một quyền của cá nhân, cơ quan, tổ chức là một điều cần thiết. Thực ra Nhà nước phải có trách nhiệm đảm bảo và phát triển các quyền tự nhiên của con người trong đó có quyền khiếu nại, chứ không phải Nhà nước cho phép hay ban phát cho công dân thực hiện các quyền đó.

Điều 74 Hiến pháp Việt Nam năm 1992 quy định: "Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào...".

Cụ thể hóa Điều 74 Hiến pháp 1992, Luật Khiếu nại, tố cáo quy định: Công dân, cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Cán bộ, công chức có quyền khiếu nại quyết định kỷ luật của người có thẩm quyền khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình

Nếu so sánh quy định của Hiến pháp "được khiếu nại việc làm trái pháp luật" thì Luật khiếu nại, tố cáo chỉ hạn chế là quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật. Như vậy "việc làm trái pháp luật" là khái niệm rộng hơn nhiều so với quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật, ngoài ra còn bao gồm cả việc ban hành các chính sách, văn bản quy phạm pháp luật và cả những hành động trái pháp luật của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan đó, hoặc quyết định kỷ luật đối với nhiều đối tượng khác, mà không chỉ là cán bộ, công chức, chẳng hạn cán bộ xã, phường, thị trấn, sỹ quan, hạ sỹ quan, quân nhân chuyên

nghiệp... Đây cũng chính là sự tự hạn chế của các nhà lập pháp khi ban hành Luật khiếu nại, tố cáo.

Theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo thì chủ thể của quyền khiếu nại bao gồm:

Công dân Việt Nam, không phân biệt dân tộc, tôn giáo, giới tính. Công dân thực hiện quyền khiếu nại phải là người có năng lực hành vi. Về điều kiện năng lực hành vi, Nghị định 53/2005/NĐ-CP ngày 19-4-2005 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo sửa đổi bổ sung năm 2004 quy định: Người khiếu nại phải là người có năng lực hành vi đầy đủ theo quy định của pháp luật hoặc là người chưa có năng lực hành vi đầy đủ nhưng theo quy định của pháp luật có quyền khiếu nại; đối với công dân là người chưa thành niên, người bị bệnh tâm thần hoặc mắc bệnh khác mà không thể nhận thức, làm chủ được hành vi của mình thì thông qua người đại diện theo pháp luật để thực hiện quyền khiếu nại; khi thực hiện việc khiếu nại, người đại diện phải có giấy tờ chứng minh với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc đại diện hợp pháp của mình.

Người ốm đau, già yếu, có nhược điểm về thể chất hoặc có lý do khách quan khác mà không thể tự mình khiếu nại thì có thể ủy quyền cho người đại diện để thực hiện việc khiếu nại: việc ủy quyền khiếu nại đã lập thành văn bản có xác nhận của ủy ban nhân dân cấp xã nơi người ủy quyền hoặc nơi người được ủy quyền cư trú.

Cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân.

Cá nhân, tổ chức nước ngoài tại Việt Nam. Mặc dù tại khoản 1, Điều 1 của Luật Khiếu nại, tố cáo không đề cập đến cá nhân, tổ chức nước ngoài tại Việt Nam song Điều 101 của Luật Khiếu nại, tố cáo quy định "Việc khiếu nại

và giải quyết khiếu nại của cá nhân, cơ quan, tổ chức nước ngoài tại Việt Nam được áp dụng theo quy định của Luật này, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác". Như vậy, chủ thể của quyền khiếu nại còn là cá nhân, tổ chức nước ngoài tại Việt Nam.

Tóm lại: chủ thể của quyền khiếu nại theo Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (đã được sửa đổi bổ sung năm 2004) sẽ bao gồm công dân Việt Nam, các cơ quan, tổ chức Việt Nam, cá nhân người nước ngoài, tổ chức nước ngoài tại Việt Nam.

Vấn đề hiện nay là Luật Khiếu nại, tố cáo chưa đề cập đến hình thức khiếu nại tập thể. Thực tiễn đã cho thấy rằng tình trạng khiếu nại tập thể, khiếu nại đông người đã trở thành một hiện tượng không còn là cá biệt và diễn ra khá phức tạp ở nước ta hiện nay, nhất là ở những nơi đang đô thị hoá. Khiếu nại tập thể chính là sự phản ứng của một tập thể, cộng đồng dân cư có những quyền và lợi ích bị xâm phạm tương tự như nhau theo nhận thức chủ quan của họ.

Từ quy định của khoản 1 Điều 1 của Luật Khiếu nại, tố cáo cho thấy, chủ thể khiếu nại có đặc trưng cơ bản là: họ phải là người có quyền, lợi ích hợp pháp chịu sự tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính mà mình khiếu nại. Đây chính là đặc trưng để phân biệt quyền khiếu nại với yêu cầu, kiến nghị, tố cáo.

Đối tượng của quyền khiếu nại theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo là những quyết định pháp luật cá biệt, hành vi công vụ xâm phạm tới quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại hoặc của người do họ bảo hộ, của cơ quan, tổ chức.

Mục đích của khiếu nại là nhằm khôi phục các quyền hoặc bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại khi bị các quyết định pháp luật cá biệt, hành vi công vụ trái pháp luật xâm hại.

Khiếu nại còn được xem là quyền chủ thể của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quan hệ pháp luật khiếu nại. Quyền chủ thể ở đây được hiểu là khả năng xử sự của những người tham gia quan hệ được pháp luật quy định trước và được bảo vệ bởi sự cưỡng chế của Nhà nước. Như vậy, quyền khiếu nại khi xem xét dưới góc độ quyền chủ thể sẽ là khả năng xử sự của những người tham gia quan hệ pháp luật khiếu nại được pháp luật về khiếu nại quy định trước và được bảo vệ bởi sự cưỡng chế của nhà nước. Khả năng xử sự của các cá nhân, tổ chức khi thực hiện quyền khiếu nại được thể hiện qua các khả năng:

Khả năng được thực hiện những hành vi nhất định mà pháp luật về khiếu nại, tố cáo đã được xác định trước như: khả năng viết đơn khiếu nại, khả năng bảo vệ quan điểm của mình, khả năng cung cấp các chứng cứ chứng minh cho các yêu cầu của mình...;

Khả năng yêu cầu bên có nghĩa vụ phải thực hiện nghĩa vụ của họ mà pháp luật về khiếu nại đã xác định trước (như yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải đưa cho mình giấy hẹn ngày trả lời, yêu cầu bên kia xem xét, đánh giá lại chứng cứ...);

- Khả năng yêu cầu các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng những biện pháp cưỡng chế cần thiết đối với bên kia để họ thực hiện nghĩa vụ, trong trường hợp quyền chủ thể của mình bị bên kia vi phạm.

Với cấu thành chủ thể, nội dung, đối tượng như trên trong cuốn Tìm hiểu về pháp luật khiếu nại và tố cáo do Nhà xuất bản Thành phố Hồ Chí

Minh năm 2003 nêu: “quyền khiếu nại được hiểu là một trong những quyền lợi cơ bản của con người, của công dân, là khả năng của các cá nhân, cơ quan, tổ chức thực hiện những hành vi nhất định do pháp luật quy định đối với các quyết định cá biệt, hành vi công vụ trái pháp luật xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của họ nhằm bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của họ” [21tr.25]. Quyền khiếu nại là quyền có tính tự vệ, tự bảo vệ, gắn với đời sống chính trị - xã hội, thể hiện tính tích cực chính trị của công dân, tùy thuộc vào nhiều nhân tố khách quan và chủ quan khác nhau, phản ánh trình độ văn minh pháp luật của xã hội.

Đồng thời quyền khiếu nại là một quyền rất thiêng liêng, cao đẹp, cần được toàn xã hội nhận thức đầy đủ về nó, chính nó đóng góp tích cực cho việc xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ và văn minh; Nhà nước và các tổ chức xã hội cần phải quan tâm, khơi dậy và phát huy tích cực đó và càng không thể coi đó như là sự “rắc rối” trong quá trình quản lý của mình.

Chúng ta cần phân biệt khiếu nại với nội dung như trên khác với yêu cầu, kiến nghị của công dân. Đây là những hiện tượng, khái niệm gần gũi nhau, nhưng không đồng nhất và không thể đồng nhất được. Bởi vì yêu cầu là sự đòi hỏi của công dân đối với cơ quan, tổ chức đáp ứng các quyền chủ thể của công dân, kiến nghị là việc công dân đề đạt một sáng kiến nào đó với cơ quan, tổ chức nhằm nâng cao chất lượng, cải tiến phương thức hoạt động của cơ quan, tổ chức, hay về một vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội... nào đó.

Kiến nghị theo một nghĩa chung nhất là việc cơ quan, tổ chức, cá nhân đưa ra các sáng kiến nhằm hoàn thiện một hoặc một số vấn đề nào đó. Kiến nghị không chỉ là phản ánh tính tích cực chính trị mà còn phản ánh sự sáng tạo của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Dưới góc độ pháp lý, kiến nghị là một

trong các quyền cơ bản của công nhân được ghi nhận tại Điều 53 của Hiến pháp 1992: "Công dân có quyền kiến nghị...". Quyền kiến nghị là quyền thường được sử dụng trong hoạt động mang tính tích cực nhằm hoàn thiện quản lý nhà nước, không liên quan trực tiếp đến vi phạm pháp luật.

Chủ thể của quyền kiến nghị, về nguyên tắc chung là mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân. Về nội dung, kiến nghị chứa đựng các sáng kiến của các cơ quan, tổ chức, cá nhân nhằm góp phần hoàn thiện tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước nói chung hay về một số vấn đề nào đó. Phạm vi của kiến nghị không hạn chế ở bất kỳ lĩnh vực nào như đưa ra các sáng kiến về đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, về hoàn thiện hệ thống pháp luật, về các biện pháp nâng cao hiệu lực, hiệu quả của pháp luật, về tăng cường pháp chế, trật tự pháp luật, xây dựng các chính sách...

Như vậy, quyền kiến nghị là khả năng của công dân được ra các sáng kiến với các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền nhằm góp phần hoàn thiện mọi mặt hoạt động nhà nước hoặc về một vấn đề nào đó trong đời sống nhà nước, xã hội.

Yêu cầu theo một nghĩa chung là việc cơ quan, tổ chức, cá nhân đòi hỏi các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác phải thực hiện (hoặc không được thực hiện) một hoặc một số hành vi nhất định để nhằm đáp ứng quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Ví dụ: Một công dân sau khi hoàn thành các thủ tục và nộp tiền để mua nhà đang thuê của Nhà nước theo Nghị định 60/CP thì anh ta có quyền yêu cầu cơ quan Nhà nước có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở của căn hộ đã mua đó. Nhưng giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở chỉ có được khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp. Nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa cấp, thì công dân có quyền đòi hỏi cơ quan nhà nước có thẩm quyền

phải cấp giấy chứng nhận đó cho họ. Cũng có trường hợp, hành vi của các chủ thể khác chỉ gián tiếp làm cản trở việc thực hiện quyền chủ thể của họ, song họ vẫn có thể đòi hỏi cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải thực hiện những hành vi nhất định để loại trừ những cản trở đó. Chẳng hạn việc công dân đòi hỏi các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sau khi đã phát hiện vi phạm pháp luật, phải nhanh chóng xử lý vi phạm pháp luật đó để thiết lập lại trật tự pháp luật. Từ các cơ sở đó mà xuất hiện quyền yêu cầu.

Như vậy quyền yêu cầu là quyền được sử dụng để thực hiện quyền chủ thể khác... cũng có trường hợp liên quan đến vi phạm pháp luật nhưng không động chạm trực tiếp tới người yêu cầu. Tương tự như quyền kiến nghị, chủ thể của quyền yêu cầu là mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân. Về nội dung, yêu cầu chứa đựng các đòi hỏi đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải thực hiện (hoặc không được thực hiện) những hành vi nhất định nhằm đáp ứng quyền chủ thể của người yêu cầu. Mục đích của các yêu cầu là nhằm tạo tiền đề để cho việc thực hiện các quyền chủ thể. Người yêu cầu có thể đặt ra mọi đòi hỏi hợp pháp để nhằm tạo điều kiện, tiền đề cho việc thực hiện các quyền chủ thể của mình. Do đó, quyền yêu cầu là khả năng của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đưa ra các đòi hỏi đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải thực hiện (hoặc không thực hiện) những hành vi nhất định nhằm tạo cơ sở cho việc thực hiện quyền chủ thể của mình.

Quyền yêu cầu có một giá trị pháp lý bắt buộc cao hơn so với quyền kiến nghị. Khi cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện quyền yêu cầu thì bắt buộc phía chủ thể bên kia phải thực hiện (hoặc không thực hiện) những hành vi nhất định. Trong trường hợp phía bên kia cố tình không đáp ứng các đòi hỏi hợp pháp do bên kia cố tình không đáp ứng đó sẽ phát triển trở thành hành vi vi phạm pháp luật. Trong ví dụ về cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở nêu trên, nếu cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp

giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở mà không có lý do chính đáng thì hành vi đó là hành vi vi phạm pháp luật (hành vi không thực hiện công vụ, trái pháp luật).

Từ các nội dung trên cho thấy quyền khiếu nại khác với quyền yêu cầu, quyền kiến nghị. Thủ tục kiến nghị, yêu cầu không được pháp luật quy định chặt chẽ như thủ tục giải quyết khiếu nại. Quyền khiếu nại luôn đề cập đến phạm vi pháp luật xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại, còn quyền kiến nghị, quyền yêu cầu thì thường ít liên quan đến vi phạm pháp luật và nếu có thì vi phạm pháp luật đó chưa xâm hại trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người kiến nghị, yêu cầu. Nội dung các kiến nghị, yêu cầu có phạm vi rộng hơn so với nội dung của khiếu nại. Quyền khiếu nại còn khác quyền kiến nghị, yêu cầu ở nguyên nhân phát sinh, mục đích, trình tự, thủ tục giải quyết.

1.1.4. Quan niệm về pháp luật khiếu nại

Qua nội dung, ý nghĩa của quyền khiếu nại cho thấy việc tạo cơ sở và xác định chính sách cơ sở pháp lý cho việc thực hiện đúng đắn, đầy đủ quyền khiếu nại là một vấn đề hết sức quan trọng đối với nhà nước, xã hội, công dân. Muốn có được hệ thống các cơ sở pháp lý cho các quyền khiếu nại, thì phải có pháp luật về khiếu nại và trước hết cần phải có một quan niệm khoa học về pháp luật khiếu nại.

Để có quan niệm về pháp Luật Khiếu nại, cần phải xác định được đối tượng điều chỉnh của pháp luật về khiếu nại. Xác định phạm vi điều chỉnh pháp luật là xác định ranh giới của việc sử dụng pháp luật vào việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, xác định ranh giới của "sự can thiệp công khai" của nhà nước thông qua pháp luật vào sự phát triển của các quan hệ xã hội.

Việc xác định một cách khoa học phạm vi đối tượng điều chỉnh pháp luật không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận mà còn có ý nghĩa thực tiễn hết sức quan trọng. Xác định phạm vi đối tượng điều chỉnh pháp luật, một mặt giúp cho nhà làm luật định hình được đối tượng điều chỉnh pháp luật, nhận thức được bản chất của các quan hệ xã hội mà pháp luật dự định sẽ điều chỉnh để từ đó đi đến quyết định về phạm vi, mức độ can thiệp vào các quan hệ xã hội sao cho việc điều chỉnh pháp luật đem lại hiệu lực, hiệu quả cao nhất. Mặt khác, chính nó giúp cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền áp dụng pháp luật nhanh chóng xác định được cơ sở pháp lý để giải quyết vụ việc.

Đối với các công dân, việc xác định được ranh giới này sẽ giúp họ nhận thức đúng đắn về pháp luật khiếu nại, nhận thức được khi nào mình chịu sự điều chỉnh của pháp luật về khiếu nại, quyền và nghĩa vụ của mình được dựa trên những cơ sở pháp lý nào làm cơ sở cho việc họ thực hiện quyền khiếu nại, một cách đúng đắn vừa bảo vệ được quyền lợi ích hợp pháp của mình, vừa góp phần đảm bảo trật tự pháp luật, trật tự xã hội, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, tránh những phiền hà, phức tạp cho các cơ quan công quyền.

Đối tượng điều chỉnh của pháp luật là các quan hệ xã hội mà pháp luật hướng tới. Vì vậy, đối tượng điều chỉnh của pháp luật về khiếu nại là các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình cơ quan, tổ chức, công dân thực hiện quyền khiếu nại và quá trình giải quyết khiếu nại của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Tuy nhiên trong các quá trình này nảy sinh rất nhiều quan hệ xã hội, do đó mà chỉ những quan hệ xã hội đáp ứng những tiêu chuẩn sau mới trở thành đối tượng điều chỉnh của pháp luật về khiếu nại:

Thứ nhất, các quan hệ xã hội đó phải là những quan hệ xã hội có ý chí của con người. Pháp luật không thể điều chỉnh hành vi của con người

trong trạng thái không có ý chí hoặc mất ý chí (bị cưỡng bức ý chí, bị bệnh tâm thần hoặc các bệnh khác dẫn tới mất khả năng nhận thức). Nếu một người kiên thực hiện một hành vi thì trong trường hợp này pháp luật về khiếu nại không thể điều chỉnh được. Muốn bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ thì phải thực hiện thông qua người có năng lực hành vi. Từ tiêu chuẩn này đòi hỏi các nhà làm luật phải xác định được năng lực chủ thể pháp luật về khiếu nại. Đây là vấn đề hết sức phức tạp và khó khăn. Bởi vì, xã hội càng phát triển thì con người càng sớm phát triển cả về thể chất và trí tuệ, càng có điều kiện tham gia vào nhiều lĩnh vực quan hệ xã hội khác nhau. Mặt khác, vì quyền khiếu nại có một nội dung rộng lớn, ở bất kỳ lĩnh vực hoạt động nhà nước nào cũng đều có thể làm xuất hiện quyền khiếu nại nếu như có các quyết định pháp luật cá biệt, hành vi công vụ xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Từ góc nhìn của khoa học luật học thì năng lực chủ thể pháp luật nói chung gồm có năng lực pháp luật và năng lực hành vi. Trong đó năng lực pháp luật và khả năng của chủ thể có được các quyền chủ thể và mạng các nghĩa vụ pháp lý mà nhà nước thừa nhận. Như vậy quyền khiếu nại thuộc về năng lực pháp luật của các chủ thể. Theo nguyên tắc chung là mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, nên năng lực pháp luật về khiếu nại có ở mọi công dân. Yếu tố thứ hai là năng lực hành vi. Năng lực hành vi là khả năng của chủ thể, khả năng này được nhà nước thừa nhận, bằng hành vi của mình thực hiện các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý, tham gia vào các quan hệ pháp luật. Do đó, công dân có thể trở thành chủ thể của một quan hệ pháp luật về khiếu nại cụ thể hay không, đòi hỏi họ phải có năng lực hành vi. Trên cơ sở xác định năng lực chủ thể pháp luật Khiếu nại thì các nhà làm luật mới đánh giá tính chất của các quan hệ xã hội liên quan đến khiếu nại để đi đến quyết định có điều chỉnh quan hệ xã

hội đó hay không, xác định được quyền, nghĩa vụ của các bên trong quan hệ pháp luật về khiếu nại.

Thứ hai, đó phải là những quan hệ xã hội "quan trọng, liên quan trực tiếp đến lợi ích của Nhà nước, xã hội, tổ chức, cá nhân". Trong quá trình công dân thực hiện quyền khiếu nại, tất nhiên làm phát sinh nhiều quan hệ xã hội khác nhau. Nhưng pháp luật không nhất thiết phải điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội đó vì như vậy dẫn đến tuyệt đối hóa sự điều chỉnh của pháp luật đối với các quan hệ khiếu nại. Nhà nước phải xác định được những quan hệ xã hội nào cần có sự điều chỉnh của pháp luật và điều chỉnh đến mức độ nào. Đồng thời phạm vi các quan hệ xã hội này không phải là bất biến, cố định mà nó thay đổi phụ thuộc vào sự phát triển chính trị - kinh tế - xã hội của đất nước ở mỗi một giai đoạn. Những quan hệ xã hội không quan trọng, không liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích của Nhà nước, xã hội, tổ chức, cá nhân thì không cần thiết phải điều chỉnh bằng pháp luật. Xác định phạm vi điều chỉnh bằng pháp luật là điều hết sức quan trọng, đảm bảo cho việc điều chỉnh pháp luật một cách chính xác, tập trung vào có hiệu quả nhất.

Việc đánh giá những quan hệ xã hội nào là quan trọng liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích của nhà nước, xã hội, tổ chức, cá nhân trong quá trình công dân thực hiện quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại, được dựa vào các căn cứ cơ bản như:

- Điều kiện, trình độ phát triển chính trị - kinh tế - xã hội của đất nước;
- Tính chất, mức độ của các loại khiếu nại;
- Trình độ dân trí;
- Mức độ văn minh, dân chủ của xã hội;
- Yêu cầu đòi hỏi của quá trình hoàn thiện nhà nước;

- Các yếu tố truyền thống tâm lý;
- Truyền thống văn hóa, truyền thống đạo đức của dân tộc;
- Các yếu tố quốc tế...

Trên cơ sở đó chúng ta xác định cái gì được khiếu nại, quyền và nghĩa vụ của các bên, thẩm quyền, thủ tục giải quyết khiếu nại. Những quan hệ xã hội liên quan gián tiếp đến khiếu nại, như dư luận xung quanh về khiếu nại,... thì không cần sự điều chỉnh của pháp luật.

Thứ ba, đó phải là các quan hệ xã hội mà pháp luật có thể chế hóa được một cách khách quan. Những quan hệ xã hội mà pháp luật không thể chế hóa được như: tình cảm giữa các bên trước, trong, sau khi khiếu nại, thì không chịu sự điều chỉnh của pháp luật. Điều này đảm bảo cho việc điều chỉnh của pháp luật có hiệu lực;

Thứ tư, phải căn cứ vào nhu cầu, đòi hỏi của tình hình thực tiễn, sự phát triển của xã hội để xác định phạm vi các quan hệ xã hội mà pháp luật về khiếu nại điều chỉnh nhằm đảm bảo cho pháp luật về khiếu nại có một sự ổn định nhất trí, tránh sự sửa đổi, bổ sung liên tục gây khó khăn cho quá trình thực hiện, áp dụng pháp luật về khiếu nại. Đây cũng là một tiêu chí rất quan trọng, đòi hỏi Nhà nước phải có một chiến lược tổng thể về xây dựng pháp luật nói chung và pháp luật về khiếu nại nói riêng;

Thứ năm, phải căn cứ vào tính chất của các khiếu nại. Như phần trên đã phân tích, nguyên nhân trực tiếp làm phát sinh khiếu nại là các vi phạm pháp luật xuất phát từ phía Nhà nước. Các vi phạm pháp luật này có thể do các cơ quan, tổ chức nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước thực hiện và nó có thể tồn tại trong mọi hoạt động của Nhà nước, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Đồng thời, công dân thực hiện quyền khiếu nại, tức là về nguyên tắc, họ có thể thực hiện hoặc không thực hiện (trừ trường

hợp pháp luật có quy định khác). Các thông tin do khiếu nại đem lại là những thông tin về vi phạm pháp luật nên việc giải quyết khiếu nại phải là nghĩa vụ của Nhà nước. Việc giải quyết khiếu nại đó như thế nào thì các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải căn cứ vào các quy định khác của pháp luật có liên quan để làm căn cứ giải quyết.

Như vậy, pháp luật về khiếu nại không thể trực tiếp quy định một khiếu nại nào là đúng hay sai về mặt nội dung, mà muốn kết luận các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải căn cứ vào các quy định khác của pháp luật. Điều này hoàn toàn phù hợp với tính chất của quyền khiếu nại là "quyền bảo vệ quyền". Vì vậy pháp luật về khiếu nại cũng chỉ dừng lại ở việc điều chỉnh các quan hệ xã hội có tính hình thức (quy định về thủ tục, thẩm quyền...) xuất hiện trong quá trình công dân thực hiện quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Trên cơ sở đó, đối tượng điều chỉnh của pháp luật về khiếu nại là các quan hệ xã hội:

- Quan hệ xã hội giữa một bên là người khiếu nại với một bên là người bị khiếu nại;
- Quan hệ xã hội giữa một bên là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại với một bên là người khiếu nại;
- Quan hệ xã hội giữa một bên là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại với một bên là người bị khiếu nại;
- Quan hệ xã hội giữa một bên là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại với một bên là các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến khiếu nại.

Từ phạm vi điều chỉnh này, pháp luật về khiếu nại gồm những nội dung sau:

- Quy định quyền khiếu nại của các chủ thể, năng lực chủ thể pháp luật về khiếu nại;
- Quy định đối tượng, phạm vi của quyền khiếu nại;
- Quy định quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại; người bị khiếu nại;
- Quy định về các nguyên tắc giải quyết khiếu nại;
- Quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại;
- Quy định về quyền, nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan trong việc giải quyết khiếu nại.

Thứ sáu, về phương pháp điều chỉnh của pháp luật về khiếu nại. Khiếu nại là quyền của công dân. Những việc giải quyết khiếu nại là do các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết theo quy định của pháp luật. Kết luận một khiếu nại đúng hay sai cũng là có nghĩa là kết luận có vi phạm pháp luật hay không và việc này thuộc về quyền của Nhà nước chứ không phải của bên khiếu nại và bên bị khiếu nại.

Trong quá trình giải quyết khiếu nại, các bên có thể đối thoại, thảo luận, tranh luận với nhau về nội dung khiếu nại. Nhưng đó chỉ là cơ sở để đi đến thống nhất cách giải quyết khiếu nại và là một trong các căn cứ để các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Do đó phương pháp điều chỉnh của pháp luật về khiếu nại là phương pháp mệnh lệnh - phục tùng.

Cho nên có thể nói: *pháp luật về khiếu nại là tổng thể các quy phạm pháp luật quy định về quyền khiếu nại, nguyên tắc, thẩm quyền, thủ tục giải quyết khiếu nại*. Phần lớn pháp luật về khiếu nại có tính chất hành chính, trừ những khiếu nại liên quan tới lĩnh vực tư pháp. Vì vậy, có thể chia pháp luật

về khiếu nại thành hai bộ phận chính là: pháp luật về khiếu nại hành chính và pháp luật về khiếu nại.

1.2. THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI

Luật Khiếu nại, tố cáo với tư cách là luật khung, xuất phát từ quan điểm mọi cơ quan hành chính nhà nước đều phải chịu trách nhiệm về mọi hành vi, hoạt động công vụ do cán bộ, công chức cơ quan mình thực hiện, người lãnh đạo, điều hành cơ quan hành chính nhà nước đều phải chịu trách nhiệm về mọi quyết định, hành vi công vụ của mình, người lãnh đạo cấp trên phải chịu trách nhiệm về các quyết định, hành vi công vụ do những người cấp dưới của mình thực hiện, đã quy định các nguyên tắc chung xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính nhà nước:

Khiếu nại đối với quyết định hành chính và hành vi hành chính của nhân viên thuộc quyền quản lý của cơ quan nào thì thủ trưởng cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết.

Khiếu nại đối với quyết định hành chính và hành vi hành chính của thủ trưởng cơ quan nào thì thủ trưởng cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết.

Người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại thì có quyền khiếu nại lên cấp trên trực tiếp của người đã giải quyết (trừ quyết định giải quyết đó là quyết định giải quyết cuối cùng) hoặc yêu cầu Tòa án giải quyết theo quy định của pháp luật.

Tại Điều 30, Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (đã sửa, đổi bổ sung năm 2004) quy định: “Người khiếu nại lần đầu phải khiếu nại với người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có cán bộ, công chức có hành vi hành chính mà người khiếu nại có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình.”

Tức là cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước có quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu nại phải có trách nhiệm xem xét và giải quyết khiếu nại đó. Quy định như vậy một mặt nhằm đề cao trách nhiệm của cơ quan nhà nước khi ra quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính, mặt khác cũng là nhằm để các khiếu nại được giải quyết nhanh chóng ngay từ nơi phát sinh, tránh được tình trạng khiếu nại hoặc khởi kiện tràn lan lên các cơ quan hành chính cấp trên hoặc Toà án nhân dân các cấp, hạn chế được tình trạng vốn phức tạp của khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Trên cơ sở những nguyên tắc chung, Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (đã được sửa đổi bổ sung năm 2004) đã quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại của thủ trưởng cơ quan hành chính từng cấp, được cụ thể hoá từ Điều 19 đến Điều 29 trong Luật Khiếu nại, tố cáo và được hướng dẫn bằng Nghị định số 53/2005/NĐ-CP từ Điều 8 đến Điều 16.

1.3. KHÁI QUÁT SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI Ở NƯỚC TA TỪ 1945 TỚI NAY

1.3.1- Pháp luật khiếu nại từ 1945 đến 1980

Sinh thời Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn quan tâm, trăn trở với khiếu nại của nhân dân và việc giải quyết khiếu nại của các cơ quan Nhà nước, bởi vì nhân dân là trung tâm và là xuất phát điểm cho mọi suy nghĩ và hành động của Người. Trong Hội nghị thanh tra toàn miền Bắc Hồ Chủ Tịch đã huấn thị: “Đồng bào có oan ức, có thắc mắc mới khiếu nại ta phải giải quyết tốt việc khiếu nại, đồng bào thấy Đảng và Chính phủ quan tâm, lo lắng đến họ, do đó, mối quan hệ giữa quần chúng nhân dân với Đảng và Chính phủ được củng cố tốt hơn” [11, tr.81].

Ngày từ khi chính quyền nhân dân mới ra đời, để bảo vệ các quyền về khiếu nại của công dân ngày 23-11-1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 64/SL thành lập Ban thanh tra đặc biệt và ngay tại Điều 2 của Sắc lệnh này đã quy định một trong các nhiệm vụ của Ban thanh tra đặc biệt là: "Nhận đơn khiếu nại của nhân dân; điều tra hội chứng, xem xét các tài liệu, giấy tờ của Ủy ban nhân dân hoặc các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho việc giám sát".

Nhằm chi tiết hóa sắc lệnh, bảo đảm hiện thực việc khiếu nại của nhân dân được xem xét, giải quyết kịp thời, có hiệu quả, trong Thông tư số 203-NVVP ngày 25-5-1946 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ về khiếu tố, nói rõ: "Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ thiết lập trên nền tảng dân chủ, có bổn phận bảo đảm công lý và vì thế rất đề ý đến nguyện vọng của dân chúng và sẵn lòng xem xét những nỗi oan khốc trong dân gian". Thông tư hướng dẫn cho nhân dân thủ tục gửi đơn, giới thiệu thẩm quyền của các cơ quan, thời hạn để giải quyết khiếu tố.

Sau hơn một năm ngày độc lập, ngày 9- 11 - 1946, bản Hiến pháp đầu tiên của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa được Quốc hội thông qua, đánh dấu bước ngoặt lịch sử của Nhà nước và pháp luật Việt Nam, lần đầu tiên trong lịch sử nước ta, các quyền tự do của công dân đã được ghi nhận trong văn bản pháp luật có hiệu lực cao nhất, cùng với một cơ chế, bộ máy thực hiện các quy định đó.

Mặc dù Hiến pháp năm 1946 chưa có những điều, khoản cụ thể quy định quyền khiếu nại của công dân do các yếu tố lịch sử và kỹ thuật lập hiến lúc bấy giờ, những chế độ dân chủ được Hiến pháp ghi nhận là cơ sở bảo đảm cho sự hình thành, phát triển của pháp luật về quyền khiếu nại của công dân.

Thời kỳ kháng chiến chống thực dân Pháp, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 138B/SL ngày 18-12-1949 thành lập Ban thanh tra Chính phủ. Một trong những nhiệm vụ của Ban là "thanh tra các khiếu nại của nhân dân cùng với việc xem xét sự thi hành chính sách, chủ trương của Chính phủ, thanh tra các uỷ viên Uỷ ban kháng chiến hành chính và viên chức về phương diện liêm khiết". (Điều 4 Sắc lệnh 138B).

Ngày 28-3-1956 Chủ tịch Hồ Chí Minh ký sắc lệnh 261/SL thành lập Uỷ ban Thanh tra Trung ương của Chính phủ (năm 1959 Uỷ ban này đổi tên thành Uỷ ban Thanh tra của Chính phủ). Một trong nhiệm vụ của Uỷ ban Thanh tra là: giải quyết kịp thời các đơn thư khiếu nại của công dân.

Để cụ thể hóa Sắc lệnh 261/SL, ngày 13-9-1958 Thủ tướng Chính phủ ban hành Thông tư 436/TTg quy định trách nhiệm, quyền hạn của chính quyền các cấp trong việc giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố giác (gọi tắt là khiếu tố) của nhân dân. Thông tư này quy định quyền khiếu tố của nhân dân; trách nhiệm cơ quan các cấp trong việc giải quyết khiếu tố; việc xử lý những trường hợp khiếu tố sai, nặc danh.

Những việc làm trên đây của Nhà nước là sự chuẩn bị chín muồi thêm một quyền cơ bản nữa của công dân được Nhà nước chính thức công nhận và đảm bảo thực hiện bằng việc đưa vào Hiến pháp 1959 một quyền mới - quyền khiếu nại của công dân.

Pháp luật về khiếu nại của công dân từ Hiến pháp 1959 đến Hiến pháp 1980. Nếu Hiến pháp năm 1946 chưa có quy định cụ thể về quyền khiếu nại của công dân thì Điều 29 Hiến pháp năm 1959, đã quy định cụ thể quyền khiếu nại của công dân: "Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hòa có quyền khiếu nại với bất cứ cơ quan nào của Nhà nước về những việc làm vi phạm pháp luật của cán bộ và nhân viên cơ quan Nhà nước. Người bị thiệt

hại do những việc làm trái pháp luật gây ra có quyền được bồi thường". Điều cần được quan tâm là ngay từ Hiến pháp 1959 đã quy định mọi việc làm vi phạm pháp luật của cán bộ và nhân viên cơ quan nhà nước đều là đối tượng của quyền khiếu nại.

Tuy chưa hoàn thiện và đầy đủ những quy định của Điều 29 Hiến pháp 1959 là một bước tiến quan trọng trong sự phát triển của pháp luật về quyền khiếu nại, đồng thời quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết các đơn thư khiếu nại của nhân dân.

Từ đó các quy định pháp luật về khiếu nại được quan tâm hơn cho nên về nội dung, các quy phạm pháp luật về khiếu nại đã có những bước phát triển mới về chất. Chính phủ đã có nhiều văn bản (nghị quyết, nghị định quy định về khiếu nại, và giải quyết khiếu nại). Ví dụ, Nghị quyết của Hội đồng Chính phủ số 164/CP ngày 31-8-1970 về việc tăng cường công tác thanh tra và chấn chỉnh hệ thống thanh tra. Nghị quyết nêu rõ công tác thanh tra cần "xét, giải quyết và đôn đốc việc xét, giải quyết đúng đắn, kịp thời các vụ khiếu nại, tố cáo của nhân dân" (Điểm 4 phần I). Tiếp theo là Nghị định số 165/CP ngày 31-8-1970 của Hội đồng Chính phủ quy định nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của Ủy ban Thanh tra của Chính phủ trong đó có việc "giải quyết và Thanh tra việc xét và giải quyết các vụ khiếu nại, tố cáo của nhân dân" (Điểm c, Điều 2).

Năm 1977, Hội đồng Chính phủ ban hành Nghị định số 01/CP ngày 03-1-1977 quy định chức năng, nhiệm vụ, của Ủy ban Thanh tra của Chính phủ trong đó có việc "hướng dẫn, đôn đốc và thanh tra thủ trưởng các ngành, các cấp làm đúng trách nhiệm của mình trong việc xét, giải quyết các đơn khiếu nại, tố cáo của nhân dân" (điểm d. Điều 2)

Trong các văn bản nói trên, Chính phủ đã giao việc giải quyết và thanh tra việc xét, giải thích các vụ khiếu nại của nhân dân trong Ủy ban thanh tra của Chính phủ, đồng thời quy định cụ thể một số nguyên tắc cơ bản trong việc giải quyết đơn khiếu tố như:

- Trách nhiệm giải quyết đơn khiếu nại chủ yếu thuộc về cơ quan phát sinh vấn đề, trước hết là trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan, đơn vị.
- Trình tự xem xét và giải quyết đơn thư khiếu tố của Ủy ban hành chính các cấp và ngành chuyên môn.

Như vậy, quyền khiếu nại của công dân quy định trong Hiến pháp 1959 đã được thể chế hóa cụ thể hóa qua chế độ làm việc của các cơ quan nhà nước.

Thực tiễn giai đoạn từ 1959 đến 1980 đã khẳng định rằng việc ghi nhận trong Hiến pháp về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, và việc ban hành các văn bản bảo đảm cho việc thực hiện các quyền đó là một trong những vấn đề có tính chính trị - pháp lý sâu sắc, thiết lập mối quan hệ trách nhiệm chặt chẽ giữa Nhà nước với công dân. Đó là những bảo đảm không chỉ có ý nghĩa về mặt pháp lý, mà có ý nghĩa về mặt chính trị xã hội rất lớn, thể hiện sự quan tâm, trách nhiệm của Đảng, Nhà nước ta đối với nhân dân.

1.3.2- Pháp luật về khiếu nại từ Hiến pháp 1980 đến Hiến pháp 1992 và sự ra đời của Luật Khiếu nại, tố cáo 1998

Đến Hiến pháp năm 1980, nội dung quyền khiếu nại của công dân được mở rộng. Điều 73 Hiến pháp 1980 quy định : "Công dân có quyền khiếu nại ... với bất cứ cơ quan nào của Nhà nước về những việc làm trái pháp luật của cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc của bất cứ cá nhân nào thuộc các cơ quan, tổ chức đó. Các khiếu nại ... phải được xem xét và giải quyết nhanh chóng".

Khác với Điều 29 Hiến pháp 1959 mới chỉ xác định đối tượng của việc khiếu nại là những "hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan Nhà nước". Hiến pháp năm 1980 chỉ ra đối tượng rộng hơn, cụ thể hơn là "những việc làm trái pháp luật của cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân" hoặc của bất cứ cá nhân nào thuộc cơ quan, tổ chức và đơn vị đó.

Ngoài sự quy định rõ, đầy đủ đối tượng khiếu nại Điều 73 Hiến pháp 1980 còn quy định cụ thể: "mọi hành động xâm phạm quyền và lợi ích chính đáng của công dân phải được kịp thời sửa chữa và xử lý nghiêm minh... Nghiêm cấm trả thù người khiếu nại...".

Quyền khiếu nại của công dân không chỉ phản ánh ở Điều 73 mà các Điều 94, 119 và Điều 123 của Hiến pháp 1980 còn quy định đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân có nhiệm vụ "xem xét và giúp giải quyết những điều khiếu nại ... của nhân dân" (Điều 94 và 119). Mặt khác Ủy ban nhân dân các cấp có nhiệm vụ "xét và giải quyết các điều khiếu nại ... của nhân dân". (Điều 123).

Trên cơ sở Hiến pháp 1980, do tình hình đất nước có những thay đổi cơ bản sau khi thống nhất đất nước, để đảm bảo quyền khiếu nại của công dân được ban hành, trong đó quan trọng là Pháp lệnh ngày 27-11-1981 của Hội đồng Nhà nước quy định về việc xét và giải quyết khiếu nại của công dân.

Pháp lệnh có các nội dung cơ bản: Chương I: Những quy định chung về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân và thẩm quyền trách nhiệm giải quyết. Chương II: Việc tiếp nhận khiếu nại, tố cáo. Chương III: Thẩm quyền và thời hạn xét giải quyết các khiếu nại, tố cáo. Chương IV: Việc quản lý kiểm tra công tác xét, giải quyết các khiếu nại, tố cáo. Chương V: Việc xử lý các vi phạm và điều khoản cuối cùng.

Trên cơ sở đó một loạt các văn bản quy phạm pháp luật tiếp theo ra đời, làm cho số lượng các quy phạm pháp luật về khiếu nại tăng lên một cách nhanh chóng như: Nghị định 58/HĐBT ngày 29-3-1982 của Hội đồng Bộ trưởng hướng dẫn thi hành Pháp lệnh về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; Thông tư số 02/TT ngày 4-5-1982 của Ủy ban Thanh tra của Chính phủ hướng dẫn thi hành Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo. Nghị quyết số 26/HĐBT ngày 15-12-1984 của Hội đồng Bộ trưởng về việc tăng cường tổ chức thanh tra, quy định nhiệm vụ và phương hướng hoạt động của công tác thanh tra là: "thanh tra việc chấp hành pháp lệnh quy định xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, giúp thủ trưởng và Ủy ban nhân dân cùng cấp". Các văn bản nói trên đã quy định cụ thể về tổ chức tiếp dân, nhận đơn thư khiếu nại ở các cấp các ngành, về việc lãnh đạo, chỉ đạo trong việc giải quyết khiếu nại; việc quản lý, kiểm tra công tác xét, giải quyết khiếu tố của các cơ quan thanh tra và việc hoàn thiện các cơ quan thanh tra về mặt tổ chức nhằm giúp các cấp các ngành thực hiện có hiệu quả Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân.

Tuy nhiên trong tiến trình phát triển của đất nước, công tác giải quyết khiếu nại của công dân phải phù hợp với giai đoạn cách mạng mới. Mặt khác, cũng qua thực tiễn hoạt động bản thân Pháp lệnh năm 1981 quy định việc xét và giải quyết khiếu nại của công dân cũng bộc lộ những mặt hạn chế như:

- Chưa quy định những nguyên tắc pháp lý của việc khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại (ví dụ các nguyên tắc tuân theo pháp luật, bảo đảm chính xác, kịp thời, công bằng, khách quan...).
- Phạm vi điều chỉnh chưa rõ, dẫn tới việc khiếu tố tràn lan, vượt cấp và đơn thư gửi không đúng cơ quan có thẩm quyền.
- Khiếu nại và tố cáo là hai loại vấn đề có nội dung, mục đích, đối tượng khác nhau nhưng lại quy định chung về thẩm quyền, thủ tục giải quyết.

- Chưa có những quy định cụ thể để đảm bảo hiệu lực thi hành của Pháp lệnh.

Sau đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (tháng 12/1986), tình hình kinh tế - xã hội, chính trị nước ta có những thay đổi, tình hình khiếu nại của công dân có nhiều diễn biến mới phức tạp. Pháp lệnh năm 1981 trở nên không còn phù hợp. Điều đó đòi hỏi phải nghiên cứu sửa đổi Pháp lệnh quy định về giải quyết khiếu nại của công dân. Ngày 2 -5-1991 Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân được Hội đồng Nhà nước ban hành để thay thế Pháp lệnh năm 1981 là bước tiến mới trong việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại.

Pháp lệnh mới không chỉ quy định việc xét, giải quyết (tức là trách nhiệm và thẩm quyền) của cơ quan Nhà nước như Pháp lệnh quy định việc xét và giải quyết khiếu nại của công dân năm 1981, mà còn quy định nhiều vấn đề mới xung quanh quyền khiếu nại.

Trong Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991, tại Điều 1, khiếu nại, tố cáo đã được tách thành hai phần rõ ràng, đối tượng khiếu nại được nêu cụ thể hơn. Cụ thể Điều 1 khoản 1 của Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân 1991 quy định:

"Công dân có quyền khiếu nại với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về quyết định hoặc việc làm trái pháp luật thuộc phạm vi quản lý hành chính của cơ quan nhà nước hoặc nhân viên nhà nước, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Quyền khiếu nại của công dân đối với quyết định của cơ quan tiến hành tố tụng hình sự, dân sự, trọng tài kinh tế do pháp luật tố tụng hình sự, dân sự, trọng tài kinh tế quy định" [17tr.1].

Đồng thời, Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 đã khẳng định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại của công dân; xử lý nghiêm minh người vi phạm, áp dụng các biện pháp cần thiết ngăn chặn thiệt hại có thể xảy ra, bảo đảm cho quyết định giải quyết được thi hành nghiêm chỉnh và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình. Quy định các cơ quan Thanh tra Nhà nước là một cấp giải quyết khiếu nại, đồng thời quy định các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu, lần tiếp theo và lần cuối cùng với mục đích tạo điểm dừng của quyết định khiếu nại; thời hiệu giải quyết khiếu nại. Cũng như Pháp lệnh 1981, Pháp lệnh năm 1991 tiếp tục quy định những bảo đảm cho công dân thực hiện quyền khiếu nại của mình, nghiêm cấm trả thù người khiếu nại... Tất cả những điểm mới trên đây đã nâng cao tính thực tiễn của việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân sau Hiến pháp 1980, thể hiện bước tiến mới trong việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại nói chung, quyền khiếu nại nói riêng ở nước ta trong thời kỳ này.

Sự ra đời của Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 thể hiện Nhà nước ta ngày càng quan tâm hơn tới quyền khiếu nại của công dân cũng như công tác giải quyết khiếu nại của công dân, qua đó pháp luật về khiếu nại cũng phát triển thêm một bước.

Trong Hiến pháp 1992 quyền khiếu nại, tiếp tục được khẳng định là một trong các quyền cơ bản của công dân được Nhà nước thừa nhận và bảo đảm thực hiện. Điều 74 Hiến pháp 1992 quy định: "Công dân có quyền khiếu nại, ... với cơ quan Nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan Nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào.

Việc khiếu nại... phải được cơ quan Nhà nước xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định.

Mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân phải được kịp thời xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự.

Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, ... hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, ... để vu khống, vu cáo làm hại người khác".

Như vậy, quyền khiếu nại của công dân tiếp tục được khẳng định và hoàn thiện hơn so với các Hiến pháp trước đó. Thể hiện vấn đề này ở những điểm sau đây:

Thứ nhất, nếu như các Hiến pháp 1959, 1980 quy định cho công dân được quyền khiếu nại với "bất cứ cơ quan nhà nước nào" thì theo Hiến pháp 1992 "công dân có quyền khiếu nại với cơ quan nhà nước có thẩm quyền" (Điều 74 Hiến pháp 1992). Như vậy, theo Hiến pháp 1992, trước hết đòi hỏi trong hệ thống các cơ quan nhà nước phải có sự phân định rõ thẩm quyền thụ lý và giải quyết các khiếu nại của công dân theo từng ngành, từng cấp. Mỗi cơ quan nhà nước đều có xác định trách nhiệm cụ thể của mình trong việc giải quyết khiếu nại của công dân. Mặt khác, khi thực hiện quyền khiếu nại của mình, công dân cũng phải thực hiện nghiêm chỉnh những quy định của pháp luật về thẩm quyền giải quyết của các cơ quan nhà nước. Quy định này nhằm tăng cường hướng giải quyết khiếu nại, tăng cường pháp chế trong lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại, đồng thời tạo điều kiện để các cơ quan có thẩm quyền nhanh chóng giải quyết các khiếu nại, khắc phục tình trạng đơn thư khiếu nại gửi đi vòng quanh các cơ quan Nhà nước.

Thứ hai, nếu như Hiến pháp 1959 và Hiến pháp 1980 quy định chung là phải giải quyết nhanh chóng các khiếu nại của công dân thì theo Hiến pháp

1992, "việc khiếu nại, ... phải được cơ quan nhà nước xem xét giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định". Điều đó có nghĩa là việc giải quyết nhanh chóng các khiếu nại như quy định của các Hiến pháp trước đây đã được Hiến pháp 1992 cụ thể bằng các thời hạn đối với từng loại việc. Trên cơ sở các quy định về thời hạn, các cơ quan nhà nước cấp trên có thể kiểm tra, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại của công dân đối với cơ quan nhà nước cấp dưới. Quyền luôn đi với nghĩa vụ. Bổ sung quy định trong Hiến pháp 1992 có ý nghĩa rất quan trọng trong việc bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong cơ chế quản lý đổi mới.

Trên cơ sở đó, Chính phủ và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng đã có nhiều văn bản quy phạm pháp luật nhằm cụ thể hóa các quy định của Pháp lệnh, của Hiến pháp 1992 với mục đích đảm bảo cho các quy định của Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991, Hiến pháp 1992 về quyền khiếu nại được đi vào cuộc sống. Như Nghị định số 38/HĐBT ngày 28-1-1992 về việc hướng dẫn thi hành Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân; Chỉ thị số 64/TTg ngày 25-1-1995 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân nhằm "khắc phục những tồn tại, thiếu sót của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, kịp thời giải quyết khiếu nại, tố cáo có hiệu quả..."; Thông tư 842/TTNN ngày 17-7-1995 của Thanh tra Nhà nước về hướng dẫn một số điểm trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; Nghị định 38/CP ngày 4-5-1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết các công việc của công dân và tổ chức, trong đó có thủ tục giải quyết khiếu nại.

Trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm giải quyết khiếu nại, thực tiễn thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại của công dân, ngày 2-12-1998 Quốc hội đã thông qua Luật Khiếu nại, tố cáo. Luật Khiếu nại, tố cáo là

văn bản quy phạm pháp luật có tính pháp điển cao nhất từ trước tới nay về quyền khiếu nại.

Luật Khiếu nại, tố cáo gồm 103 điều chia thành 9 chương. Chương 1: Những quy định chung (từ Điều 1 đến Điều 16); Chương 2: Khiếu nại, giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính (từ Điều 17-47); Chương 3: Khiếu nại, giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức (từ Điều 48 đến Điều 56); Chương 4: Tố cáo và giải quyết tố cáo (từ Điều 57 đến Điều 73); Chương 5: Việc tổ chức tiếp công dân (từ Điều 74 đến Điều 79); Chương 6: Quản lý công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo (từ Điều 80 đến Điều 84); Chương 7: Giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo (từ Điều 85 đến Điều 94); Chương 8: Khen thưởng và kỷ luật (từ Điều 95 đến Điều 100); Chương 9: Điều khoản thi hành (gồm các Điều 101, 102, 103).

Sự ra đời của Luật Khiếu nại, tố cáo là bước tiến mới về chất của pháp luật về khiếu nại, khẳng định sự quan tâm sâu sắc của Đảng và Nhà nước đối với quyền khiếu nại, cũng như công tác giải quyết khiếu nại trong giai đoạn mới - giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, dân chủ hóa và xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhìn lại hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quyền khiếu nại của công dân chúng ta có thể nhận thấy một sự phát triển liên tục của những quy định pháp luật về khiếu nại. Những quy định pháp luật này xét về mặt nội dung ngày càng đầy đủ, cụ thể, chặt chẽ, được quy định một cách hệ thống và ngày một hoàn thiện. Quyền khiếu nại của công dân ngày càng được bảo đảm vững chắc hơn cùng với sự đổi mới về kinh tế, chính trị - xã hội của đất nước; đặc biệt là cùng với tiến trình tiếp tục xây dựng và từng bước hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam;

đó là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, quản lý mọi mặt đời sống bằng pháp luật, đưa đất nước phát triển định hướng xã hội chủ nghĩa.

Trước những bức xúc của thực tiễn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, tại kỳ họp lần thứ 5 khoá XI ngày 15/6/2004 Quốc hội nước ta đã thông qua Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 theo hướng:

- Xác định rõ trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Tổng Thanh tra trong giải quyết các khiếu nại hành chính.

- Xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan thanh tra nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại, lược bỏ việc ủy quyền giải quyết khiếu nại cho các cơ quan thanh tra.

- Mở rộng một bước vai trò của tòa án trong việc giải quyết các khiếu kiện hành chính, theo hướng từng bước đưa các khiếu kiện hành chính giải quyết tại tòa án, phù hợp với các cam kết quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc ký kết với các nước.

- Mở rộng công khai, dân chủ trong giải quyết khiếu nại hành chính, trên cơ sở quy định cụ thể việc gặp gỡ, đối thoại trong công tác giải quyết khiếu nại.

Sửa đổi Điều 23, Điều 25, Điều 26, Điều 27, Điều 28, Điều 37, Điều 39, Điều 54 và bãi bỏ Điều 12; thay cụm từ “Tổng thanh tra Nhà nước” bằng cụm từ “Tổng Thanh tra” và “Thanh tra Nhà nước” bằng cụm từ “Thanh tra Chính phủ” tại các Điều 63,64,81,84 của Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998.

1.4. VIỆC KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI LÀ GÓP PHẦN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

Xây dựng nhà nước pháp quyền là mơ ước chung của nhân loại, Đảng ta đã chính thức đưa vào văn kiện Đại hội Đảng VIII và IX cụm từ “xây dựng nhà nước pháp quyền”; Văn kiện Đại hội Đảng VIII đã khẳng định: Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức... Quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp [1, tr.129]. Đồng thời Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII đã đưa ra đường lối xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt nam xã hội chủ nghĩa với 5 nhiệm vụ cơ bản là:

- Tiếp tục cải cách bộ máy Nhà nước cho phù hợp với thực tiễn;
- Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật;
- Thực hiện dân chủ hoá đời sống xã hội;
- Đổi mới đời sống chính trị;
- Tăng cường kỷ cương pháp chế.

Đến Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX đã đưa ra: “Nhà nước pháp quyền là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật” [2, tr.131,132].

Xuất phát từ quan niệm về nhà nước pháp quyền nói chung ở góc độ phổ quát là muốn nói đến một kiểu tổ chức xã hội đạt đến trình độ cao; muốn nói đến tiêu chí cơ bản để nhân diện nhà nước pháp quyền; như là:

Về phương thức tổ chức bộ máy nhà nước phải tương đối rành mạch 3 cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp

Về phương diện xã hội: phải có dân chủ thực sự; ý thức, lối sống tuân theo pháp luật của người dân, cũng như sự chấp hành nghiêm chỉnh pháp luật của mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội.

Song cái xuyên suốt, cốt lõi của nhà nước pháp quyền là “con người” phải được đặt vào trung tâm của mọi chính sách, pháp luật của nhà nước; sự quan tâm đó trên cả phương diện sinh học và xã hội.

Trong nhà nước pháp quyền; nhà nước phải sử dụng pháp luật như là một phương thức quản lý xã hội, bản thân nhà nước phải tuân thủ pháp luật, phải xây dựng xã hội công dân tuân thủ pháp luật; nhưng nếu chỉ tuân thủ pháp luật thôi như vậy chưa đủ vì nếu nhà nước ban hành những đạo luật, chính sách chưa hợp lý, chưa công bằng, chưa nhân đạo, chưa vì con người mà buộc công dân phải tuân theo thì không thể coi đó là nhà nước pháp quyền; do đó việc tuân thủ pháp luật của mọi tổ chức (kể cả nhà nước), cá nhân trong xã hội phải đi đôi với việc pháp luật đó phải vì con người, phục vụ lợi ích của con người, pháp luật phải đảm bảo được giá trị công bằng, nhân đạo và phù hợp với thực tiễn cuộc sống.

Việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại có ý nghĩa tích cực đối với việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thể hiện ở chỗ:

Thứ nhất là, giúp Nhà nước và các tổ chức, cá nhân có thẩm quyền có thể xem xét lại “việc” mình đã làm đúng các quy định của pháp luật chưa, phù hợp với các giá trị đạo đức xã hội chưa, nếu chưa đúng có thể sửa chữa cho đúng, nghĩa là đã làm cho pháp luật được tôn trọng và thực hiện nghiêm chỉnh từ bất kể chủ thể nào trong xã hội;

Thứ hai là, ngăn ngừa các vi phạm từ phía nhà nước đối với công dân, khi các cơ quan nhà nước làm những “việc” trái pháp luật sẽ bị khiếu nại, trong khi yêu cầu của nhà nước pháp quyền là phía nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép, công dân được làm những gì pháp luật không cấm, mà qua hoạt động thực tiễn cho thấy nhà nước là chủ thể dễ vi phạm quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể khác, vì Nhà nước nắm quyền lực công; quyền ban hành pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật trong đời sống xã hội. Như Montesquieu (nhà khai sáng vĩ đại trong kho tàng lý luận về khoa học pháp lý) từng viết: “rất ít khi sự phá hoại kỷ cương bắt đầu từ dân chúng, vì dân chúng chỉ hiểu biết sơ lược nên thường gắn bó chặt chẽ với những gì đã từng thiết lập” [12, tr.68].

Thứ ba là, việc thực hiện quyền khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại, nếu khiếu nại đó là khiếu nại đúng sẽ trả lại quyền và lợi ích hợp pháp cho công dân, tổ chức bị vi phạm, điều đó sẽ đặt vị trí tối cao của pháp luật và đảm bảo được giá trị công bằng của xã hội; hoặc từ những khiếu nại và quá trình xem xét giải quyết khiếu nại mà Nhà nước phát hiện ra những sơ hở, bất hợp lý trong quá trình quản lý của mình để kịp thời sửa đổi, bổ sung, thay thế cho phù hợp thực tiễn nhằm đạt được các giá trị công bằng xã hội.

Vì vậy khiếu nại và giải quyết khiếu nại là góp phần cho hoạt động quản lý nhà nước đúng pháp luật, là một nhân tố tích cực góp phần xây dựng “nhà nước pháp quyền” theo tinh thần của văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII và IX đã khẳng định, nhất là trong xu thế tăng cường hội nhập quốc tế hiện nay của nước ta, nhằm đảm bảo mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI Ở HÀ NỘI MỘT SỐ KIẾN NGHỊ VÀ GIẢI PHÁP

2.1. TÌNH HÌNH KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI Ở HÀ NỘI GIAI ĐOẠN TỪ 1999 - 2004

2.1.1. Tình hình khiếu nại, những nguyên nhân dẫn đến khiếu nại trên địa bàn Hà Nội thời gian qua

Vài nét về Thủ đô Hà Nội

Là đầu não chính trị – hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hoá, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế của cả nước; là nơi đặt trụ sở các cơ quan Trung ương của Đảng và Nhà nước, các tổ chức chính trị – xã hội, các cơ quan đại diện ngoại giao, tổ chức quốc tế và là nơi diễn ra các hoạt động đối nội, đối ngoại quan trọng nhất cả nước; là Thành phố ngàn năm văn hiến, Thủ đô vì hòa bình... Với diện tích khoảng 920 km² và dân số trên 3 triệu người, được chia thành 14 quận huyện và 231 xã, phường, thị trấn; là nơi tập trung nhiều trường đại học, cao đẳng, học viện, viện nghiên cứu, đặc biệt là tập trung trụ sở đại sứ quán các nước, đại diện các hãng thông tấn báo chí, nhiều công dân nước ngoài và các đoàn ngoại giao quốc tế lưu trú...; cũng là nơi tập trung các nhà khoa học và đội ngũ trí thức lớn nhất nước. Kinh tế Thủ đô liên tục phát triển với mức tăng trưởng cao và tương đối toàn diện; hầu hết các chỉ tiêu phát triển đều đạt và vượt so với kế hoạch. Bình quân trong 5 năm gần đây, tổng sản phẩm quốc nội (GDP) Thành phố tăng 11,1%/ năm. Cơ cấu kinh tế Thủ đô được tập trung chỉ đạo và chuyển dịch theo đúng hướng công nghiệp – dịch vụ – nông nghiệp, chất lượng các ngành kinh tế được nâng lên, quan hệ giữa các ngành kinh tế có bước chuyển biến về chất, sức cạnh tranh của kinh tế Thủ đô được cải thiện [30tr.3]. Cơ chế, chính sách phát triển kinh

tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thường xuyên được bổ sung, hoàn thiện. Các thành phần kinh tế ngày càng phát triển: doanh nghiệp Nhà nước được đổi mới, sắp xếp lại phát huy rõ hơn vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước; kinh tế hợp tác xã có chuyển biến, xuất hiện một số mô hình hợp tác xã kiểu mới hoạt động có hiệu quả; kinh tế ngoài nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài phát triển nhanh. Thành phố đã áp dụng nhiều giải pháp tích cực huy động vốn cho đầu tư phát triển. Đầu tư trong nước ổn định, đầu tư nước ngoài phục hồi và tăng khá. Từng bước chủ động được nguồn thu, chi ngân sách, đảm bảo nhu cầu chi thường xuyên và tăng dần chi đầu tư phát triển. Văn hoá - xã hội có tiến bộ, đời sống nhân dân Thủ đô được cải thiện; xây dựng và phát triển đô thị có bước phát triển theo hướng văn minh, hiện đại.

Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội đã được Uỷ ban Thường vụ Quốc hội nước ta thông qua ngày 28/12/2000 đã chỉ rõ: Mục tiêu xây dựng, phát triển Thủ đô

1. Xây dựng, phát triển Thủ đô xã hội chủ nghĩa giàu đẹp, văn minh, thanh lịch, hiện đại, tiêu biểu cho cả nước.
2. Có hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật đô thị đồng bộ, hiện đại, môi trường bền vững.
3. Bảo đảm vững chắc an ninh chính trị, quốc phòng, trật tự an toàn xã hội; bảo vệ nhân dân và đảm bảo tuyệt đối an toàn cho các hoạt động của các cơ quan lãnh đạo Đảng và Nhà nước, các tổ chức chính trị – xã hội, các cơ quan đại diện ngoại giao, tổ chức quốc tế.
4. Bảo tồn và phát huy tinh hoa văn hoá truyền thống của Thủ đô ngàn năm văn hiến, góp phần xây dựng và phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; xây dựng con người

Thủ đô văn minh, thanh lịch, tiêu biểu cho trí tuệ và truyền thống tốt đẹp của dân tộc Việt Nam; thiết lập các cơ sở hàng đầu của đất nước về nghiên cứu, ứng dụng khoa học, công nghệ, văn hoá, giáo dục, y tế, thể dục thể thao.

5. Phát triển kinh tế Thủ đô với tốc độ tăng trưởng cao, bền vững, cơ cấu hợp lý; đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế trong nước và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.
6. Tập trung làm lành mạnh, trong sạch môi trường văn hoá - xã hội; ngăn chặn, đẩy lùi các tiêu cực và tệ nạn xã hội. [18, tr.2,3]

Trước những nhu cầu của thực tiễn, quá trình đô thị hoá diễn ra nhanh, sự phát triển kinh tế phải gắn chặt với phát triển mọi mặt của đời sống xã hội. Vì thế Thủ đô Hà Nội có nhiều thuận lợi và khó khăn phức tạp đan xen; trong khi đó Thủ đô Hà Nội trước yêu cầu như trên phải là nơi thực hiện pháp luật nói chung và pháp luật về khiếu nại nói riêng một cách nghiêm chỉnh, mẫu mực so với cả nước.

Tình hình khiếu nại

Những năm vừa qua, cùng với những bước phát triển của Thủ đô về mọi mặt: bộ mặt đô thị, giao thông được cải thiện, các khu thể thao, vui chơi giải trí, công trình văn hoá, dân sinh v.v.. được xây dựng; cùng với sự phát triển của Thủ đô, tình hình khiếu nại của công dân trên địa bàn cũng phát sinh phức tạp, tập trung chủ yếu liên quan đến đất đai, nhà ở, nhất là về chế độ đền bù giải phóng mặt bằng, chính sách tái định cư. Nhiều vụ việc gây lúng túng cho các cấp chính quyền khi giải quyết khiếu nại; nhiều vụ sau khi các quận, huyện đã ra quyết định giải quyết, dân vẫn khiếu tiếp lên Thành phố, lên Trung ương.

Diễn hình trong những năm 1999, 2000, 2001 các trường hợp của các hộ dân thuộc diện giải phóng mặt bằng để kè hồ Trúc Bạch (quận Ba Đình); trường hợp giải phóng mặt bằng 27,2 ha ở Bắc hồ Linh Đàm, xã Đại Kim (Thanh Trì); việc đền bù đất thuộc xã Thịnh Liệt (Thanh Trì) để xây dựng hồ điều hoà của Thành phố và việc quyết định giải quyết khiếu nại của UBND Thành phố ở xã Yên Sở, xã Thịnh Liệt huyện Thanh Trì; trường hợp khiếu nại của các hộ dân về chế độ đền bù giải phóng đường Quốc lộ 5, khu công nghiệp Đài Tư - Gia Lâm, giải phóng mặt bằng khu vực trường quay của Đài truyền hình Việt Nam, công trình xây dựng đê thuộc quận Tây Hồ và các dự án khác như trụ sở quận Tây Hồ, trụ sở phường Kim Mã - Ba Đình, chợ Long Biên, chợ Cầu Diễn, hồ Ba Mẫu, khiếu nại của 72 hộ dân ở quận Thanh Xuân, các hộ dân xã Liên Mạc - Từ Liêm, các hộ dân ở xã Việt Hùng - Đông Anh, v.v..[23-25].

Mặc dù đã triển khai thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo, nhưng trong các năm 1999, 2000, 2001 tình hình khiếu nại của công dân trên địa bàn Thành phố diễn ra khá phức tạp. Nhiều vụ khiếu nại đông người, vượt cấp lên Thành uỷ, Ủy ban nhân dân Thành phố, gây mất trật tự trị an. Việc giải quyết của các cấp chính quyền đối với các vụ khiếu nại đông người còn lúng túng, sự lãnh đạo của các cấp uỷ đảng đối với công tác này chưa thực sự được chú trọng, sự tham gia của các đoàn thể còn rất hạn chế, thiếu sự chỉ đạo phối hợp thống nhất trong công tác giải quyết khiếu nại, dẫn đến tình trạng khiếu nại trở nên phức tạp hơn.

Bước sang năm 2002, nhất là khi thực hiện Chỉ thị 09-CT/TW ngày 06/3/2002 của Ban Bí thư Trung ương Đảng, nhận thức của các cấp uỷ đảng, chính quyền, các đoàn thể về công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại trên địa bàn thành phố từng bước có chuyển biến tích cực; tình hình khiếu nại của

công dân đã bớt căng thẳng hơn, những vụ đông người, phức tạp đã được tập trung giải quyết đúng quy định, hạn chế được các điểm “nóng” xảy ra.

Theo Thanh tra Thành phố, riêng năm 2002 nội dung khiếu nại chủ yếu tập trung chủ yếu về vấn đề nhà, đất, xây dựng, giải phóng mặt bằng. Trong đó: tranh chấp đất trong nội bộ nhân dân, giữa dân với cơ quan, tổ chức, đòi lại đất cũ đã đưa vào hợp tác xã trước đây (khoảng 35%); khiếu nại liên quan đến thực hiện chính sách đền bù giải phóng mặt bằng (20%); khiếu nại tranh chấp giữa dân với dân, khiếu nại đòi lại nhà, đất cho thuê, nhà thuộc diện vắng chủ, nhà đất trong thực hiện cải tạo công thương nghiệp (30%); khiếu nại liên quan đến xây dựng không phép, trái phép (10%)...[26, tr.2]

Năm 2003, khiếu nại tập trung chủ yếu liên quan đến công tác thu hồi đất và đền bù, hỗ trợ khi giải phóng mặt bằng. Đây là những vụ có nhiều công dân tập trung đông người đến các trụ sở các cơ quan Trung ương, Thành phố và có thái độ gay gắt khi tiếp xúc với cán bộ Nhà nước, nhiều khi gây mất trật tự tại công sở và nơi công cộng. Điển hình như 51 hộ dân ở khu vực Ao Thước Thợ, phường Trung Liệt, quận Đống Đa; một số hộ dân xã Mai Đình, huyện Sóc Sơn khiếu nại đền bù giải phóng mặt bằng mở rộng sân bay Nội Bài; một số hộ ở các phường Nam Đồng, Thổ Quan, Phương Liên thuộc quận Đống Đa khiếu nại việc thu hồi đất để xây dựng tuyến phố hai bên đường Kim Liên...[27, tr.3]

Năm 2004, số vụ khiếu nại tập trung đông người lên trụ sở của Trung ương, Thành phố có giảm, song tổng số vụ khiếu nại và tính chất bức xúc, gay gắt không giảm. Điển hình như khiếu nại của một số công dân thôn Bắc Hạ, xã Quang Tiến, Sóc Sơn về thu hồi đất mở rộng sân bay Nội Bài; khiếu nại của một số công dân xã Tả Thanh Oai, Thanh Trì; khiếu nại của 54 hộ dân phường Thịnh Liệt, quận Hoàng Mai về việc xây dựng trung tâm thương mại;

khiếu nại của một số hộ dân kinh doanh tại chợ tạm Đặng Trần Côn, quận Đống Đa về giải tỏa chợ; khiếu nại của các hộ dân số 62,64 đường Trần Phú liên quan đến giải phóng mặt bằng để xây dựng trung tâm điều hành viễn thông quốc gia; khiếu nại của một số hộ dân trong diện giải phóng mặt bằng Ngã Tư Vọng, Ngã Tư Sở...[28tr.2].

Thực tế nhiều đơn khiếu nại ở mức độ khác nhau đều có lòng ghép xen lẫn cả tố cáo về hành vi thiếu trách nhiệm của các cán bộ có thẩm quyền giải quyết ở cơ sở đã không giải quyết đúng pháp luật hoặc né tránh trách nhiệm, không thực hiện nghiêm túc kết luận, quyết định của cấp có thẩm quyền, có cả bao che cho cán bộ dưới quyền làm sai...vv, thể hiện sự bức xúc của nhân dân khi quyền lợi không được đáp ứng trong quá trình đi khiếu nại.

Theo tổng kết 6 năm thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo trên địa bàn Thành phố; số vụ khiếu nại chiếm khoảng 73% so với tổng số vụ khiếu nại, tố cáo. Nội dung khiếu nại tập trung nhiều vào các lĩnh vực sau:

Khiếu nại liên quan đến giải phóng mặt bằng, chiếm khoảng 52% tổng số vụ khiếu nại (khiếu nại về việc thu hồi đất không đúng pháp luật, về giá cả đền bù, về bố trí tái định cư, về đền bù không công bằng, về xác định nguồn gốc đất, về áp dụng chính sách đền bù không đúng, về tính toán sai...).

- Khiếu nại liên quan đến đất đai chiếm khoảng 20% tổng số vụ khiếu nại (khiếu nại về giải quyết tranh chấp đất đai, về chia đất theo Nghị định 64- NĐ/CP của Chính phủ, về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, về thu hồi đất lần chiếm, đất sử dụng không đúng mục đích...).

- Khiếu nại liên quan đến nhà ở khoảng 11% (khiếu nại đòi lại nhà do Nhà nước quản lý trong quá trình thực hiện chính sách về nhà đất, khiếu nại về giải quyết tranh chấp về nhà ở, về giải quyết xây dựng sai phép, trái phép, giải tỏa chợ tạm, chợ cóc, lấn chiếm hành lang giao thông...).

- Còn lại các khiếu nại liên quan đến lĩnh vực khác như Y tế, giáo dục, chính sách xã hội, khiếu nại kỷ luật cán bộ, công chức...[29, tr.2,3].

Có thể nói bức tranh thực trạng tình hình khiếu nại ở Thành phố Hà Nội là rất đa dạng và tiềm ẩn còn xuất hiện nhiều yếu tố phức tạp. Tại các quận nội thành phần lớn khiếu nại tập trung trong lĩnh vực xây dựng nhà cửa, đòi nhà mà Nhà nước đang quản lý sau cải tạo, công tư hợp doanh và nhà vắng chủ, tranh chấp đất đai giữa các cá nhân, hầu hết các vụ khiếu nại mang tính đơn lẻ, những vụ khiếu nại đông người thường tập trung ở các khu vực đang đô thị hoá, nhất là các quận mới thành lập mà chủ yếu là thực hiện chính sách đền bù giải phóng mặt bằng, giải tỏa hành lang giao thông. Khu vực ngoại thành tập trung nhiều ở đất đai, địa giới hành chính, đòi đất đã đưa vào hợp tác xã, thực hiện chính sách đền bù giải phóng mặt bằng, mất dân chủ của cán bộ cơ sở, kinh tế tài chính ở các hợp tác xã...vv.

Nguyên nhân phát sinh khiếu nại:

- Trong công cuộc đổi mới của đất nước, Hà Nội có quá trình đô thị hóa nhanh. Chinh trang đô thị, cải tạo hệ thống cơ sở hạ tầng, nhiều dự án về mở đường giao thông, xây dựng nhà ở, phúc lợi công cộng... được triển khai thực hiện. Trong khi đó chế độ chính sách đền bù khi thu hồi đất không nhất quán, có khi còn thiếu công bằng ở các khu vực đất đai liền nhau nhưng giá lại khác nhau. Quy trình thực hiện việc đền bù giải phóng mặt bằng có nơi không chặt chẽ, không đúng đối tượng, coi nhẹ công tác tư tưởng, tuyên truyền, vận động thuyết phục nhân dân, thậm chí một số nơi thiếu công khai, dân chủ. Có phương án đền bù mặc dù đã được hội đồng thẩm định Thành phố trình UBND Thành phố, song vẫn còn những sai sót, như phương án đền bù đất cho dự án khu công nghiệp Hà Nội - Đài Tư (ở Gia Lâm)... Mặt khác do có sự chuyển đổi cơ cấu hoặc di chuyển, thu hẹp sản xuất trong quá trình đô thị hoá,

đời sống của nhân dân bị biến động và khó khăn đó cũng là nguyên nhân dẫn đến thắc mắc, khiếu nại.

- Một số cơ quan, tổ chức, chính quyền các cấp buông lỏng công tác quản lý cán bộ, một số cán bộ quan liêu không chịu học tập, rèn luyện vươn lên đáp ứng các đòi hỏi của công việc trong điều kiện mới dẫn đến những sai sót, thiếu chính xác của quyết định hành chính; sai sót trong thực hiện hành vi hành chính; như thiếu công bằng trong lập phương án đền bù, giải phóng mặt bằng gây ra khiếu nại v.v.. Bên cạnh đó việc tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật chưa kịp thời, chưa triệt để gây ra bức xúc cho công dân, thậm chí tạo ra khiếu kiện kéo dài, phức tạp.

- Một số vụ khiếu nại không được giải quyết đúng đắn, nghiêm túc ngay từ cấp có trách nhiệm giải quyết lần đầu, để phát sinh thành vụ việc phức tạp, để các cấp, các ngành phải mất nhiều thời gian, công sức tập trung giải quyết, thậm chí khi có sự chỉ đạo của Trung ương và sự quyết liệt của Thành phố vụ việc mới được giải quyết triệt để. Có đơn vị chưa quan tâm đến công tác tiếp dân khi giải quyết khiếu nại còn đùn đẩy, né tránh hoặc giải quyết qua loa cho xong. Một số cán bộ có chức có quyền, có trách nhiệm giải quyết khiếu nại còn đùn đẩy, né tránh, thiếu trách nhiệm hoặc giải quyết không đúng, không đầy đủ nội dung khiếu nại làm tăng thêm các vụ khiếu nại kéo dài hoặc gay gắt.

- Một số công trình, dự án sau khi thu hồi đất xong không triển khai ngay hoặc không có phương án bảo vệ, để dân tái lấn chiếm, sử dụng làm phát sinh những khiếu nại kéo dài phức tạp không đáng có khi tiếp tục triển khai thực hiện dự án; như dự án hồ điều hoà của Thành phố ở Thịnh Liệt - Thanh Trì, dự án sân gôn khu vực thôn Thọ Đa, xã Kim Nỗ - Đông Anh...

Ví dụ: Kế hoạch triển khai dự án làm sân gôn phần lớn nằm trên cánh đồng thôn Thọ Đa xã Kim Nỗ, Đông Anh, Hà Nội trong quá trình giải phóng mặt bằng đã gặp rất nhiều khó khăn từ việc giá cả đền bù đất bị thu hồi, hỗ trợ việc làm...; đã xảy ra xô xát giữa lực lượng hỗ trợ giữ gìn an ninh trật tự với nhân dân thôn Thọ Đa, thậm chí có một số đồng chí công an bị thương, một số xe cảnh sát bị những kẻ quá khích đốt cháy...; nhưng sau khi thống nhất được các phương án đền bù để thu hồi đất, đã vận dụng tối đa các quy định của Nhà nước, nhân dân đã bàn giao đất và nhận tiền đền bù, thì chủ dự án không triển khai ngay, cũng không có biện pháp nào bảo quản như xây hàng rào, khoanh vùng bảo vệ..., để nhân dân tiếp tục vào tái canh tác và sản xuất; sau đó vài năm dự án mới tiếp tục được triển khai, lúc này nhân dân thôn Thọ Đa khiếu nại đòi tính theo giá đền bù mới ban hành của Nhà nước tại thời điểm này và không cho dự án vào triển khai thi công, rồi sau đó các cơ quan chức năng của Nhà nước lại tiếp tục mất rất nhiều công sức để thu hồi lại, hàng chục kẻ quá khích ở thôn Thọ Đa đã bị bắt và xử lý theo pháp luật. Ở đây chúng ta thấy ngoài nguyên nhân “quá tá” của những kẻ quá khích trong nhân dân thôn Thọ Đa, thì nếu các cơ quan chức năng của Nhà nước hoặc bên dự án có các biện pháp tích cực để bảo vệ đất đã thu hồi và bàn giao xong từ mấy năm trước sẽ không phải “giải phóng mặt bằng lần 2” như thế.

- Do công tác quản lý đất đai, nhà ở, quản lý đô thị trong nhiều năm bị buông lỏng, yếu kém dẫn đến nhiều hộ dân lấn chiếm, mua bán đất đai trái pháp luật, lấn chiếm hành lang giao thông, lấn chiếm đường phố để họp chợ, bán hàng, làm ăn sinh sống. Nay Thành phố lập lại trật tự kỷ cương đô thị, động chạm đến quyền lợi nên phát sinh khiếu nại. Mặt khác cũng do quản lý nhà đất yếu kém, dẫn đến tranh chấp đất đai, nhà ở..., khi giải quyết gặp nhiều khó khăn về việc xác định nguồn gốc đất đai để giải quyết tranh chấp, đền bù

giải phóng mặt bằng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... cũng là nguồn phát sinh khiếu nại.

- Có nơi do công dân vi phạm chính sách pháp luật, lấn chiếm đất công, mua đi bán lại kiếm lời bất chính hoặc có cam kết mượn đất của phường, xã, hợp tác xã..., khi Nhà nước thu hồi đất để giải phóng mặt bằng lại đòi quyền lợi như các mảnh đất thổ cư hợp pháp, gây ra khiếu nại kéo dài, gay gắt. Một số công dân do hạn chế hiểu biết về pháp luật, không nghiên cứu kỹ các chế độ chính sách của Nhà nước, nên khi đã được cấp có thẩm quyền giải quyết đúng pháp luật, nhưng vẫn tiếp tục đòi hỏi quyền lợi không đúng quy định gây nên khiếu nại kéo dài, thậm chí lôi kéo xúi giục đông người tham gia đi khiếu kiện làm tình hình phức tạp thêm. Bên cạnh đó do chính sách thiếu nhất quán trong giải phóng mặt bằng trong một dự án đã xuất hiện tâm lý (không cần biết trong phương án đền bù của cơ quan Nhà nước đã làm đúng hay sai mà cứ khiếu nại), biết đâu có thể do tính chất cấp thiết của dự án mà được các cấp có thẩm quyền cao hơn vận dụng cho tăng thêm quyền lợi thì càng tốt, bởi thực tế đã có trường hợp càng khiếu nại lên cấp cao, càng được cấp trên vận dụng giải quyết được nhiều quyền lợi hơn.

- Nhiều vụ khiếu nại những vấn đề do lịch sử để lại như đòi lại nhà, đất do Nhà nước quản lý thuộc diện nhà cải tạo, nhà vắng chủ, nhà công tư hợp doanh..., những vụ khiếu nại thông thường kéo dài hết năm này sang năm khác, việc giải quyết vẫn khó khăn do chưa có chủ trương chính sách phù hợp của Nhà nước để giải quyết. Từ khi có Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26/11/2003 của Quốc hội, tình hình có dịu đi nhưng vẫn luôn tiềm ẩn phát sinh khiếu nại, một số người vẫn chờ đợi Chính phủ có quy định cụ thể để thực hiện điểm 3 của Nghị quyết, giải quyết khó khăn về nhà ở cho họ. Hiện nay tại Hà Nội, Nhà nước đang quản lý 4009 ngôi nhà vắng chủ, với tổng diện tích là 574.028 m², trong đó có cả loại nhà vắng chủ của người tham gia

kháng chiến, hoạt động cách mạng; 4562 ngôi nhà thuộc diện cải tạo, với diện tích là 624.550 m², trong đó có 209 nhà của đoàn hội tôn giáo; có 373 ngôi nhà thuộc diện công tư hợp doanh với diện tích 55.882m² và gần trên 200 nhà của người Hoa ra nước ngoài năm 1978,1979 (hiện nay Thành phố đang giao cho Sở Tài nguyên Môi trường và Nhà đất thống kê số lượng và diện tích nhà của người Hoa ra nước ngoài năm 1978,1979) [19, tr.2,3].

- Hệ thống pháp luật về khiếu nại nhất là các văn bản pháp quy chưa cụ thể, đồng bộ, chưa ràng buộc trách nhiệm giữa các bên, nhiều điểm chưa phù hợp với thực tiễn nhất là các lĩnh vực về đất đai, nhà ở, chính sách đầu tư, quản lý tài chính, chính sách lao động v.v..

- Công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về khiếu nại chưa được thực hiện sâu, rộng, cho nên nhiều khi người dân không nắm được các quyền và nghĩa vụ của mình trong quá trình khiếu nại, dẫn đến nhiều vụ việc mặc dù đơn giản nhưng người dân khiếu nại đến quá nhiều cơ quan, tổ chức làm mất nhiều thời gian trong quá trình xem xét giải quyết. Cũng còn có nguyên nhân do người dân bị xúi giục, kích động hoặc có tư tưởng cứ khiếu nại được thì tốt, không được cũng không sao... gây nên những vụ khiếu nại đông người không đáng có.

2.1.2. Thực trạng giải quyết khiếu nại và kết quả giải quyết khiếu nại của Thành phố Hà Nội từ 1999-2004

Những kết quả đạt được:

Công tác giải quyết khiếu nại đã được Thành uỷ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân Thành phố quan tâm chỉ đạo các cấp, các ngành trong Thành phố tập trung giải quyết dứt điểm và ngay từ cấp cơ sở. Phần lớn các vụ khiếu nại thực hiện đúng quy trình giải quyết, kết luận rõ ràng, đồng thời đã chú trọng tăng cường đôn đốc việc tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết

khieu nại có hiệu lực pháp luật. Do đó các vụ khiếu nại đông người của Hà Nội lên Trung ương giảm hẳn: như năm 2002 là 30 vụ, năm 2003 là 20 vụ, năm 2004 là 16 vụ (các đoàn đông người được tính từ 10 người lên).

Để thống nhất các biện pháp giải quyết các vụ khiếu nại đông người, phức tạp, vượt cấp kéo lên Trung ương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố đã cùng Tổng Thanh tra Nhà nước (nay là Thanh tra Chính phủ) thống nhất các biện pháp tăng cường phối, kết hợp nhằm giải quyết triệt để các vụ việc khiếu nại, không để phát sinh phức tạp.

Đã quan tâm chỉ đạo công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại; đã ban hành nhiều chỉ thị, quy định về trình tự giải quyết khiếu nại phù hợp với thực tiễn của Thành phố để các cấp các ngành thực hiện (như Quyết định số 38/2000/QĐ-UB ngày 19/4/2000 của Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc địa bàn Thành phố...). Thường vụ Thành ủy đã có nhiều cuộc giao ban chuyên đề với các đồng chí Bí thư, Chủ tịch các quận, huyện về giải quyết khiếu nại, tố cáo. Các đồng chí lãnh đạo Ủy ban nhân dân Thành phố đã dành nhiều thời gian trực tiếp và tập trung giải quyết các vụ việc khiếu nại tồn đọng, phức tạp, kéo dài. Đoàn đại biểu quốc hội Hà Nội, Ban pháp chế Hội đồng nhân dân Thành phố, Ủy ban mặt trận tổ quốc Thành phố thường xuyên có chế độ tiếp dân, kiểm tra, giám sát các ngành các cấp giải quyết khiếu nại theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản hướng dẫn thực hiện. Từ Thành phố đến quận, huyện đã thành lập nhiều tổ công tác do các đồng chí lãnh đạo Thành phố và quận, huyện trực tiếp làm tổ trưởng để rà soát cụ thể từng vụ việc khiếu nại, phân định rõ thẩm quyền và quy định thời gian giải quyết cho các đơn vị, đôn đốc giám sát các vụ phức tạp nhằm giải quyết triệt để các đơn thư khiếu nại kéo dài.

Công tác giám sát của Hội đồng nhân dân Thành phố, của Ủy ban Mặt trận tổ quốc Thành phố và các tổ chức thành viên: Ban Pháp chế Hội đồng nhân dân Thành phố thường xuyên đi kiểm tra các đơn vị về công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại. Định kỳ hàng năm, tại kỳ họp cuối năm của Hội đồng nhân dân Thành phố cũng như của các quận, huyện đều có báo cáo chuyên đề về công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại. Hàng năm có sự phối hợp công tác giữa Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Thường trực Ủy ban Mặt trận tổ quốc, Đoàn đại biểu quốc hội Hà Nội trong đó có nội dung phối hợp để thực hiện và giám sát công tác giải quyết khiếu nại. Ủy ban Mặt trận tổ quốc các cấp tham gia xây dựng và thực hiện quy chế giám sát, quy chế tiếp xúc đại biểu dân cử với cử tri, do vậy chất lượng tiếp xúc cử tri ngày càng có chất lượng hơn, góp phần giảm bớt bức xúc, khiếu nại trong nhân dân. Hội đồng thi đua khen thưởng Thành phố đã đưa công tác giải quyết khiếu nại vào nội dung phong trào thi đua, xây dựng tiêu chuẩn đánh giá công tác thi đua của các đơn vị.

Thường trực Ủy ban Mặt trận tổ quốc Thành phố và các quận, huyện đều bố trí tiếp dân tại trụ sở, phân công lãnh đạo và cán bộ tiếp dân theo quy định; công tác tiếp dân được tổ chức thường xuyên và giải quyết kịp thời các thắc mắc, khiếu nại hoặc chuyển đến các cơ quan chức năng để giải quyết theo quy định của pháp luật. Trong công tác hòa giải, Ủy ban Mặt trận tổ quốc Thành phố đã cùng sở Tư pháp chỉ đạo, hướng dẫn Mặt trận tổ quốc các cấp phối hợp với Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xây dựng, hướng dẫn, củng cố và hướng dẫn hoạt động hòa giải cơ sở. Với 2300 tổ hoà giải ở 231 xã, phường, thị trấn, bao gồm 11.560 tổ viên hoà giải là cán bộ mặt trận, thanh tra nhân dân, hội viên người cao tuổi, hội viên hội nông dân, cựu chiến binh, đoàn thanh niên đã bám sát địa bàn dân cư, thôn, xóm, tổ dân phố, hoà giải

được hàng chục ngàn vụ mâu thuẫn, thắc mắc trong nội bộ nhân dân, do đó đã góp phần làm hạn chế đơn thư khiếu nại.

Ủy ban nhân dân Thành phố đã hệ thống các văn bản pháp luật về khiếu nại; xây dựng các quy định, quy trình, biểu mẫu tổ chức in và phát hành tới các cơ sở xã, phường, thị trấn. Đồng thời mở các hội nghị tập huấn nghiệp vụ cho các đồng chí cán bộ chủ chốt, bí thư, chủ tịch, trưởng ban thanh tra nhân dân những văn bản pháp quy của Thành phố ban hành nhằm giải quyết tốt các khiếu nại trên địa bàn Thành phố.

Nhiều quận, huyện đã thành lập ban chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo do đồng chí phó bí thư thường trực hoặc phó chủ tịch uỷ ban nhân dân quận, huyện làm trưởng ban. Những vụ việc khiếu nại phức tạp, nhạy cảm đều được đưa ra ban chỉ đạo xem xét, thậm chí trước đó đã tham khảo ý kiến tư vấn của các cơ quan chuyên môn có liên quan; vì vậy các vụ việc được giải quyết chính xác, đúng pháp luật, đảm bảo khách quan và công bằng.

Tổng hợp chung trong 6 năm thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo từ 1999 đến 2004 của Thành phố, cho thấy:

- Nội dung các vụ khiếu nại chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực sau:
 - + Khiếu nại chế độ đền bù giải phóng mặt bằng: 5.665 vụ;
 - + Khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp đất đai: 2.252 vụ;
 - + Khiếu nại các quyết định giải quyết tranh chấp nhà, xây dựng đô thị: 1.138 vụ;
 - + Khiếu nại vi phạm các chế độ quản lý: 588 vụ;
 - + Các nội dung khác: 1.504 vụ.
- (có những vụ có cả nhiều nội dung trên)

- Qua công tác giải quyết khiếu nại cho thấy (tính chung cho 6 năm):

+ Khiếu nại đúng khoảng: 21%

+ Khiếu nại có đúng, có sai khoảng: 56%

+ Khiếu nại sai (khiếu nại không có căn cứ): 23%

Kết quả là kiến nghị thu hồi cho Nhà nước: 265.874 m² đất, 13 tỷ đồng, kiến nghị trả lại cho dân 3,4 tỷ đồng, 1.040 m² đất, bán bổ sung 27 căn hộ tái định cư cho công dân...[29, tr.9]. Song cái được lớn hơn là quả giải quyết khiếu nại đã kiểm điểm, xử lý hoặc nhắc nhở, rút kinh nghiệm kịp thời những cá nhân, tổ chức đã ban hành các quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính không đúng pháp luật, nhằm giáo dục, răn đe, cảnh tỉnh những cá nhân, tổ chức thiếu trách nhiệm để xảy ra sai sót trong quá trình thực hiện chức trách nhiệm vụ được giao; từ đó lấy lại lòng tin của nhân dân đối với các cấp chính quyền Thành phố và giữ được sự tôn nghiêm cho pháp luật.

Số công dân khiếu nại quyết định hành chính, quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu đã khởi kiện ra toà hành chính từ năm 1999 đến năm 2004 là 114 vụ (cả sơ thẩm và phúc thẩm), tập trung vào lĩnh vực cấp giấy phép xây dựng 60%, các lĩnh vực khác 40%.

Tòa án nhân dân các quận, huyện thụ lý 43 vụ, xét xử 42 vụ, đình chỉ 12 vụ, giữ nguyên quyết định hành chính 27 vụ, huỷ quyết định hành chính 1 vụ.

Tòa án Thành phố thụ lý sơ thẩm 30 vụ, xét xử 27 vụ, đình chỉ 11 vụ, giữ nguyên quyết định hành chính 14 vụ, huỷ quyết định hành chính 2 vụ;

Thụ lý phúc thẩm 41 vụ, đình chỉ 15 vụ, giữ nguyên quyết định hành chính 17 vụ, huỷ quyết định hành chính 5 vụ.

Ví dụ: về hiệu quả giải quyết của một vụ khiếu nại đông người phức tạp của các hộ dân ở xã Đại Kim, huyện Thành Trì khiếu nại về chi trả đền bù khi

giải phóng mặt bằng 27,2 ha ở khu Bắc hồ Linh Đàm thuộc xã Đại Kim, huyện Thanh Trì; Ủy ban nhân dân Thành phố đã giao cho Thanh tra Thành phố tham mưu giải quyết, Thanh tra Thành phố đã có kết luận số 996/KL-TTr ngày 10/11/1999 qua đó đã phát hiện một số sai phạm cơ bản như Công ty Phát triển nhà và đô thị thuộc Bộ Xây dựng cùng chính quyền địa phương thanh toán tiền đền bù cho dân không đúng với đơn giá trong phương án đền bù được Ủy ban nhân dân Thành phố phê duyệt, dẫn đến chi vượt cho các đối tượng với số tiền là 1 tỷ đồng; Ủy ban nhân dân xã Đại Kim đã không kiểm tra, để một số người thôn Đại Từ, xã Đại Kim cùng cán bộ địa chính xã tự thống kê diện tích đất của các hộ phải thu hồi trong vùng quy hoạch nên đã dẫn đến: 66 hộ thống kê thừa diện tích là 2.958 m², chi thừa 295 triệu đồng, 14 hộ bị thống kê thiếu diện tích 369 m², chi thiếu 18 triệu đồng; sau khi có kết luận của Thanh tra Thành phố, Ủy ban nhân dân Thành phố đã chỉ đạo huyện Thanh Trì khắc phục, từ đó tình hình khiếu nại phức tạp ở đây đã không còn.

Công tác sơ, tổng kết đã được Thành phố chú trọng, từ đó có tác dụng thiết thực thúc đẩy quá trình giải quyết khiếu nại: Ủy ban nhân dân Thành phố đã tổ chức nhiều cuộc sơ kết, tổng kết rút kinh nghiệm về giải quyết khiếu nại, tổng kết 7 năm (1991 – 1998) thực hiện Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân; tổ chức sơ kết 2 năm 1999 – 2001 thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo. Ủy ban nhân dân Thành phố và Ủy ban Mặt trận tổ quốc Thành phố phối hợp tổ chức tổng kết công tác thanh tra nhân dân 5 năm (1996 – 2000)...; qua công tác sơ, tổng kết như vậy đã đúc rút được nhiều kinh nghiệm, Thành phố đã ban hành nhiều quy chế mẫu về “Công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo”, “tổ chức hoạt động ban thanh tra nhân dân” đối với từng loại hình cơ sở là: các cơ quan hành chính, sự nghiệp; các doanh nghiệp Nhà nước; các xã, phường, thị trấn. Đồng thời Thành phố cũng ban hành 30 văn bản mẫu như:

phiếu xử lý tiếp dân, phiếu hướng dẫn, phiếu nhận đơn, phiếu xử lý công văn, báo tín, phiếu xử lý đơn, phiếu chuyển đơn, quyết định thụ lý khiếu nại, biên bản làm việc... qua đó đã giúp các đơn vị cơ sở tiếp dân và giải quyết khiếu nại đúng các quy định của pháp luật. Bên cạnh đó Thành phố cũng đã nghiên cứu và có chế độ bồi dưỡng đối với cán bộ làm công tác tiếp dân, từ năm 2002 trở đi đã có quyết định chế độ bồi dưỡng đối với cán bộ chuyên trách và kiêm nhiệm tiếp công dân từ cấp Thành phố đến cấp xã.

Những hạn chế, yếu kém, vướng mắc, tồn tại:

Công tác giải quyết khiếu nại trên địa bàn Thành phố Hà Nội đã được Thành uỷ, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân Thành phố và các cấp uỷ, chính quyền, đoàn thể các cấp quan tâm và có nhiều giải pháp thực hiện, nên đã đạt được một số kết quả nêu trên, tuy nhiên công tác giải quyết khiếu nại còn nhiều hạn chế, vướng mắc, yếu kém như:

Việc thực hiện quy định tiếp công dân của thủ trưởng các cơ quan, đơn vị chưa thật nghiêm túc, còn để cấp phó tiếp thay là chủ yếu, nên việc giải quyết còn chưa kịp thời, hiệu lực giải quyết còn hạn chế, chỗ tiếp dân còn chưa phù hợp. Việc xử lý các đơn khiếu nại có cùng nội dung, được gửi đến rất nhiều cấp dẫn đến thống kê số lượng trùng lặp, quản lý các vụ việc thuộc thẩm quyền gặp khó khăn; việc xử lý tách đơn khiếu nại có cả nội dung tố cáo riêng ra để xem xét giải quyết còn nhiều nơi chưa làm được; việc tập trung vào một đầu mối để tiện cho việc theo dõi, tổng hợp kết quả giải quyết và đôn đốc tổ chức thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại thiếu triệt để. Một số quận, huyện, sở, ngành có một số vụ không ra quyết định thụ lý, nhất là thụ lý để giải quyết lần đầu, thường chỉ phê vào đơn giao cho các bộ phận chuyên môn xem xét giải quyết dẫn đến hiệu lực pháp luật thấp.

Nhiều vụ việc khiếu nại chậm được thụ lý xem xét giải quyết, vẫn còn những vụ tồn đọng, kéo dài gây bức xúc cho công dân; nhiều vụ việc giải quyết thiếu chính xác, không đảm bảo khách quan, không thực hiện đúng quy trình, quy định...dẫn đến người dân tiếp tục khiếu lên cấp trên. Nhiều quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật chậm được tổ chức thực hiện hoặc thực hiện không triệt để; công tác quản lý nhà nước về khiếu nại còn hạn chế, thiếu kiểm tra, đôn đốc và không có những biện pháp xử lý thích hợp, kịp thời đối với những trường hợp cố ý không giải quyết hoặc kéo dài thời gian khi giải quyết khiếu nại.

Việc vạch mặt những kẻ lợi dụng khiếu nại để xúi giục, kích động gây mất trật tự trị an, gây ra những bức xúc giả tạo nhằm vụ lợi hoặc gây sức ép đòi hỏi quyền lợi không chính đáng để nhân dân biết, cảnh giác không nghe theo kẻ đó vẫn chưa được các cơ quan chức năng làm tốt.

Nguyên nhân của những hạn chế, vướng mắc, yếu kém:

Về khách quan: do chúng ta đang từng bước chuyển từ cơ chế tập trung quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhiều vấn đề trong công tác quản lý phải thay đổi, nhiều mâu thuẫn mới nảy sinh phải giải quyết, trong khi đó cơ chế chính sách, pháp luật chưa ban hành, đáp ứng kịp thời so với yêu cầu thực tế, trình độ quản lý theo cơ chế mới còn nhiều bất cập đã dẫn đến phát sinh khiếu nại và những hạn chế, khuyết điểm trong công tác giải quyết khiếu nại. Đồng thời giải quyết khiếu nại là công việc động chạm đến quyền lợi của con người là một vấn đề nhạy cảm, nên quá trình giải quyết còn gặp nhiều khó khăn.

Về chủ quan:

- Do hiểu biết chưa đầy đủ pháp luật về khiếu nại, nên còn một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức và công dân nhận thức chưa đúng về quyền khiếu nại và

trách nhiệm giải quyết của các cơ quan nhà nước. Vì vậy một số công dân cùng một lúc gửi đơn đến nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân để khiếu nại; tập trung đông người đến trụ sở làm việc của các cơ quan, đến nhà riêng một số đồng chí lãnh đạo để gây sức ép, thậm chí có những hành vi quá khích (chửi bới, lăng mạ, chặn xe ô tô trước giờ đi làm, làm khẩu hiệu...) hoặc những vụ việc đã được giải quyết đúng pháp luật, có lý, có tình nhưng vẫn cố tình đi khiếu nại; một bộ phận cán bộ, công chức, viên chức đã xem việc khiếu nại của công dân như là gây rối, phá hoại sự đoàn kết..., từ đó thiếu thiện cảm với người khiếu nại, dẫn đến thiếu trách nhiệm, giải quyết không đến nơi, đến chốn, thách đố, áp đặt, không lắng nghe người dân trình bày, ngại đối thoại trực tiếp với dân, thậm chí còn bao che, dung túng cho người làm sai, gây bức xúc cho nhân dân.

- Một số cấp uỷ, chính quyền cấp cơ sở chưa thực sự chú trọng công tác giải quyết khiếu nại; chưa phát huy được sức mạnh tổng hợp của chính quyền, đoàn thể, các tổ chức xã hội trong quá trình giải quyết khiếu nại của công dân. Trong chỉ đạo giải quyết còn chưa coi trọng biện pháp giáo dục, thuyết phục, hoà giải để giải quyết các vụ việc ngay từ nơi phát sinh. Một số vụ việc do quan điểm giải quyết khác nhau giữa các cơ quan có liên quan, giữa cấp trên và cấp dưới nhưng không được bàn bạc thống nhất, dẫn đến giải quyết không dứt điểm; việc củng cố kiện toàn, chăm lo đội ngũ làm công tác tiếp dân, công tác giải quyết khiếu nại chưa được chú trọng thường xuyên.

- Một số thủ trưởng các đơn vị thiếu tích cực trong công tác giải quyết khiếu nại, nên chưa chấp hành nghiêm túc sự chỉ đạo của cấp trên, không tổ chức thực hiện triệt để các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Một số cán bộ được giao nhiệm vụ trực tiếp tiếp dân, tham mưu giải quyết khiếu nại còn ngại khó, ngại phức tạp, không an tâm công tác, lại thiếu kiến thức, kinh nghiệm trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại càng làm khó khăn cho công tác giải quyết khiếu nại trên địa bàn Thành phố.

2.1.3. Một số kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn giải quyết khiếu nại ở Hà Nội trong những năm vừa qua

Từ thực tiễn giải quyết khiếu nại trên địa bàn Thành phố cho thấy để thực hiện tốt công tác giải quyết khiếu nại, bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức cần thực hiện tốt những vấn đề chủ yếu sau:

Một là, phải có nhận thức đúng đắn và đầy đủ về quyền khiếu nại của công dân và trách nhiệm giải quyết khiếu nại của các cơ quan Nhà nước; ý thức sâu sắc được tầm quan trọng của công tác giải quyết khiếu nại đối với yêu cầu nguyện vọng chính đáng của nhân dân; đồng thời góp phần giữ vững được ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội để phát triển kinh tế xã hội ở từng địa phương, đơn vị.

Hai là, Trong quá trình giải quyết khiếu nại phải tuân thủ đúng và đầy đủ các quy định của pháp luật, kết hợp với tình hình thực tiễn của Thành phố để vận dụng sáng tạo đảm bảo có lý, có tình; trước hết cần coi trọng công tác vận động giáo dục, thuyết phục, hoà giải; có sự lãnh đạo kiên quyết của cấp uỷ, sự phối hợp đồng bộ, hiệu quả giữa chính quyền, đoàn thể, các tổ chức xã hội, tạo sự nhất trí cao trong quan điểm giải quyết khiếu nại đối với những vụ phức tạp để giải quyết dứt điểm và phục vụ nhân dân có hiệu quả. Các quyết định giải quyết khiếu nại phải đúng pháp luật, nhưng phải đảm bảo tính khả thi để có thể tổ chức thực hiện quyết đó trên thực tế và tạo niềm tin cho nhân dân.

Ba là, người đứng đầu cấp uỷ, chính quyền phải trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo và thực hiện công tác giải quyết khiếu nại ở địa phương, đơn vị mình. Thủ trưởng các đơn vị, địa phương phải thực hiện nghiêm việc tiếp dân theo quy định, tăng cường đối thoại với nhân dân để đảm bảo công khai minh bạch trong giải quyết khiếu nại. Khi có phát sinh vụ việc phức tạp, đông người phải

bình tĩnh, tránh nóng vội cần lấy vận động, thuyết phục, đối thoại là chính để giảm bớt căng thẳng; song cũng cần áp dụng các biện pháp tích cực theo quy định của pháp luật để chấn chỉnh nghiêm khắc những trường hợp vượt quá xa khuôn khổ của khiếu nại nhằm gây rối trật tự công cộng.

Bốn là, Cần phối hợp chặt chẽ với các cơ quan báo viết, báo hình trong công tác giải quyết khiếu nại, tạo điều kiện để các cơ quan này thông tin kịp thời, chính xác tình hình cũng như kết quả giải quyết của các cấp có thẩm quyền, nhất là những vụ khiếu nại phức tạp, đông người, để tránh tin đồn không căn cứ, không có lợi cho việc giải quyết khiếu nại. Phối hợp tốt với báo chí để phê phán những cơ quan, cán bộ, công chức không thực hiện nghiêm túc việc tiếp dân, giải quyết khiếu nại, phê phán những công dân quá tả trong khi đi khiếu nại không thực hiện đúng Luật Khiếu nại, tố cáo trong việc đòi hỏi quyền lợi của mình không có căn cứ pháp luật, nhưng lại kích động người khác gây rối trật tự công cộng.

Năm là, giảm dần khiếu nại bằng cách chấn chỉnh lại công tác ra quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính, tùy tiện, thiếu căn cứ pháp luật; đẩy nhanh cải cách hành chính, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực chuyên môn, đạo đức trong sạch, có tinh thần trách nhiệm cao. Đồng thời có chế độ đãi ngộ phù hợp với tính chất công việc của cán bộ tiếp dân và cán bộ trực tiếp tham gia giải quyết khiếu nại, để thu hút được những người có năng lực, trình độ, phẩm chất tốt tham gia.

2.2. NHỮNG YÊU CẦU ĐẶT RA ĐỐI VỚI VIỆC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI Ở HÀ NỘI TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

Trước những yêu cầu, nhiệm vụ và phương hướng phát triển Thủ đô trong những năm tới về xây dựng, quản lý và phát triển đô thị như: hoàn chỉnh đồng bộ quy hoạch phát triển Thủ đô gắn với quy hoạch vùng Thủ đô, quy

hoạch vùng trọng điểm kinh tế Bắc bộ, quy hoạch vùng đồng bằng Sông Hồng, quy hoạch phát triển đô thị Việt Nam; phát triển kết cấu hạ tầng đô thị; quản lý và có chính sách điều chỉnh phân bố dân cư trên địa bàn cho phù hợp; triển khai dự án chỉnh trị, kè vờ Sông Hồng đoạn Hà Nội, quy hoạch hành lang thoát lũ, cải tạo kết cấu hạ tầng nhà ở và bố trí lại dân cư khu vực ngoài đô v.v..

Đồng thời trước thực trạng và chiều hướng gia tăng cả về số lượng và tính chất phức tạp của các vụ việc khiếu nại trên địa bàn Thành phố, do nhu cầu giải phóng mặt bằng để đẩy nhanh tốc độ đô thị hoá, hiện đại hoá Thủ đô, đồng thời cũng giải quyết những nhu cầu bức xúc về giao thông đô thị, nhà ở, nước sạch, điện chiếu sáng, việc làm, các phúc lợi công cộng khác v.v... Theo quan điểm của chúng tôi, để thực hiện tốt Luật Khiếu nại, tố cáo trên địa bàn Hà Nội, các cấp các ngành cần phải tập trung vào giải quyết các vấn đề sau đây:

Một là: Thể chế hoá các quy định của pháp luật về khiếu nại thành các văn bản quy phạm pháp luật phù hợp với điều kiện cụ thể của Thủ đô

Ủy ban nhân dân Thành phố, căn cứ vào các quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo, Pháp lệnh về Thủ đô, Nghị định số 53/2005/NĐ-CP ngày 19/4/2005 của Chính phủ quy định về hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo để ban hành và chỉ đạo các sở, ngành, UBND các quận, huyện ban hành các quy định về quyền và nghĩa vụ cụ thể cho các cá nhân, tổ chức tham gia khiếu nại và giải quyết khiếu nại, cũng như những người có quyền và nghĩa vụ có liên quan nhằm cụ thể hoá các quy định của cơ quan Nhà nước cấp trên cho nhân dân dễ thực hiện và cũng để quy rõ trách nhiệm cho các cá nhân, tổ chức, cơ quan cụ thể có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, không để xảy ra tình trạng

đùn đẩy, né tránh, đơn chuyển lòng vòng mất nhiều thời gian, công sức và cơ hội làm ăn cho các cá nhân và tổ chức đi khiếu nại trên địa bàn Thành phố.

Hai là: Hạn chế những nguyên nhân dẫn đến khiếu nại nhiều nhất hiện nay là liên quan đến đất đai. Đẩy mạnh và kiên quyết hơn nữa, tạo bước chuyển biến rõ nét về công tác quản lý đất đai, nhà ở trên địa bàn Thành phố nhất là các vùng ven đô và khu vực ngoại thành hiện nay; nghiên cứu đề công khai hoá chính sách về nhà ở, đất ở và xóa bỏ hoàn toàn sự hỗ trợ, bao cấp về nhà ở, đất ở, vì đó cũng là kẽ hở để tạo ra tiêu cực, tạo ra sự thiếu công bằng và dẫn đến các khiếu nại, thắc mắc trong nhân dân.

Trong công tác đền bù giải phóng mặt bằng, cần thực hiện triệt để, nhất quán về chính sách hỗ trợ khi thu hồi đất, giá cả đền bù, tháo gỡ những quy định bất hợp lý và quan tâm hơn nữa về chế độ tái định cư cho nhân dân yên tâm đến nơi ở mới và cảm thấy không bị quá thiệt thòi, ảnh hưởng lớn đến cuộc sống của họ.

Thực hiện tốt và cần quan tâm hơn nữa đến thực chất, hiệu quả của việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, tạo điều kiện tốt nhất để nhân dân, cán bộ, công chức được tham gia, đóng góp ý kiến vào các công trình, dự án được triển khai trên địa bàn họ sinh sống, nhất là các công trình phúc lợi công cộng, từ đó có thể tranh thủ được sự ủng hộ mạnh mẽ của nhân dân đối với các công trình, dự án được triển khai.

Bà là: Tạo điều kiện thuận lợi nhất để người dân hiểu và thực hiện đúng quyền, nghĩa vụ khiếu nại theo luật;

Đây là việc làm còn nhiều khó khăn trong khi tình trạng dân trí của chúng ta chưa cao và chưa có nhận thức đầy đủ, đúng đắn về khiếu nại; nhiều người hơi một chút là khiếu nại mà không tìm hiểu kỹ xem quyền và lợi ích hợp pháp của mình đã được giải quyết đúng quy định chưa, nhưng ngược lại

nhiều người lại coi khiếu nại là tạo ra sự va chạm, làm mất lòng đối với người có chức, có quyền, cho nên vì “miếng cơm, manh áo” họ có thể bỏ qua quyền lợi nhỏ đó nếu không còn có thể bị dồn đến mất việc làm v.v.; hoặc lại có biểu hiện nôn nóng trong quá trình khiếu nại, khi cơ quan có thẩm quyền giải quyết chưa thu xếp công việc để giải quyết kịp thời hoặc do tính chất phức tạp của vụ việc mà cần phải có thời gian thẩm tra, xác minh nhất định, thì đã gửi tiếp đơn đi nhiều nơi, nhiều cấp làm phức tạp thêm tình hình. Tất cả những biểu hiện trên đều xuất phát từ sự thiếu hiểu biết về quyền khiếu nại và nghĩa vụ của mình phải làm gì khi tham gia khiếu nại.

Ủy ban nhân dân Thành phố chỉ đạo các cấp, các ngành, nhất là cấp cơ sở phải tuyên truyền, phổ biến các quy định cơ bản về quyền và nghĩa vụ của người tham gia khiếu nại trong Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản hướng dẫn thi hành để cán bộ, công chức, nhân dân hiểu và thực hiện theo đúng quy định, khơi dậy được “quyền khiếu nại” hợp pháp; bởi trong cuộc sống hàng ngày việc phải khiếu nại nó xảy ra thường xuyên đối với mỗi người dân, mỗi cơ quan, tổ chức khi quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị xâm phạm.

Bố trí nơi tiếp dân thuận lợi từ cấp phường, xã, quận, huyện đến Thành phố; quy định trách nhiệm cho cán bộ tiếp dân phải hướng dẫn người dân chu đáo để những vấn đề khiếu nại của nhân dân đến đúng địa chỉ giải quyết và xử lý đơn khiếu nại kịp thời

Bốn là: Giải quyết kịp thời, đúng pháp luật những khiếu nại ngay từ cơ sở, không để xảy ra khiếu nại đông người, phức tạp, vượt cấp, không để phát sinh thành điểm nóng trên địa bàn Thành phố.

Giải quyết khiếu nại phải bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của công dân, của Nhà nước và của tập thể, góp phần giữ vững ổn định chính trị trật tự an toàn xã hội trên địa bàn Thủ đô, tạo điều kiện thuận lợi để xây

dựng và phát triển Thủ đô về mọi mặt; góp phần hoàn thiện cơ chế chính sách, xây dựng chính quyền các cấp vững mạnh; giải quyết khiếu nại vừa phải đúng luật, vừa phải phù hợp với điều kiện cụ thể của từng địa phương, đơn vị để có những phương pháp giải quyết thích hợp.

Kinh nghiệm cho thấy những nơi nào chính quyền cơ sở thực hiện nghiêm túc, đúng pháp luật và có trách nhiệm với khiếu nại của nhân dân, thì nơi đó ít phát sinh khiếu nại đông người, phức tạp, vượt cấp; vì vậy việc giải quyết các thắc mắc, khiếu nại kịp thời, đúng pháp luật, có tình có lý cần phải được cấp cơ sở triệt để thực hiện. Nếu như chỉ vì tính bảo thủ, ăn thua của lãnh đạo chính quyền cấp cơ sở nào đó mà không chịu sửa đổi quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình chưa phù hợp với pháp luật, mặc dù có thể đã nhận thức được việc mình làm là sai, thì người dân sẽ tiếp tục khiếu nại và tăng phần gay gắt lên các cấp trên, tạo ra bức xúc không cần thiết, thậm chí phát sinh tố cáo phức tạp; nếu là khiếu nại đông người mà chính quyền cơ sở thiếu trách nhiệm trong giải quyết thì dễ phát sinh thành điểm “nóng”; nhân dân sẽ tập trung đông người lên trụ sở các cơ quan Đảng và Nhà nước cấp trên với thái độ bức xúc, gay gắt và phức tạp hơn.

Năm là: Nâng cao trách nhiệm hơn nữa của các cơ quan Nhà nước của Thành phố để giải quyết khiếu nại của cán bộ, công chức và nhân dân

Các cơ quan chính quyền từ Thành phố đến cơ sở và các cơ quan chuyên môn của Thành phố, quận, huyện phải đề cao trách nhiệm giải quyết khiếu nại của cán bộ, công chức và nhân dân, phải coi đó như việc làm cần thiết hàng ngày để tự hoàn thiện mình, “như cơm ăn nước uống”; trong quá trình quản lý hành chính việc ban hành những quyết định hành chính và thực hiện hành vi hành chính theo chức năng, nhiệm vụ sẽ có thể có những sai sót, thiếu chính xác, nếu chúng ta kịp thời sửa chữa ngay khi tự phát hiện hoặc có khiếu nại,

tình hình sẽ tốt lên và chúng ta sẽ có được bài học kinh nghiệm, nếu chúng ta không tiếp thu sửa chữa, sợ ảnh hưởng đến uy tín của mình, thì sự việc sẽ diễn biến tồi tệ hơn, không có lợi cho công tác quản lý của mình và các quy định của pháp luật không được áp dụng nghiêm chỉnh; còn nếu các quyết định hành chính, hành vi hành chính của ta đã đúng các quy định của pháp luật rồi thì trả lời rõ các căn cứ để đối tượng khiếu nại biết và thực hiện, đó cũng là trách nhiệm cung cấp thông tin của các cơ quan Nhà nước liên quan đến việc giải quyết khiếu nại. Vì vậy nâng cao trách nhiệm giải quyết khiếu nại đối với mỗi cơ quan nhà nước của Thành phố, mỗi cán bộ, công chức, chính là tự giúp cho mình ngày càng hoàn thiện hơn, đồng thời có thể khôi phục lại quyền và lợi ích hợp pháp cho cá nhân, tổ chức bị xâm phạm, từ đó cũng có được niềm tin của nhân dân với các cấp chính quyền, qua đó cũng nâng cao hiệu quả, hiệu lực của pháp luật.

2.3. MỘT SỐ GIẢI PHÁP CHỦ YẾU NHẪM NÂNG CAO CHẤT LƯỢNG GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI Ở HÀ NỘI HIỆN NAY

Để nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại ở Hà Nội cần phải có sự lãnh đạo, chỉ đạo sát sao của Thành uỷ, Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân Thành phố, sự tham gia tích cực của cả hệ thống chính trị và của nhân dân; phải kết hợp nhiều giải pháp đồng bộ, bao gồm một số giải pháp chủ yếu sau:

2.3.1. Tăng cường công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật

Nâng cao nhận thức cho cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và nhân dân về chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về khiếu nại và công tác giải quyết khiếu nại bằng các hình thức phù hợp về quyền và nghĩa vụ của mỗi bên khi phát sinh vụ việc khiếu nại. Thanh tra Thành phố, Sở Tư pháp, Đài Phát thanh và Truyền hình Hà Nội phải là nòng cốt trong công tác giáo dục pháp luật về khiếu nại, để nhân dân hiểu và thực hiện đúng

Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản hướng dẫn thi hành; tránh tình trạng người dân không nắm được các quy định của pháp luật về khiếu nại, gửi đơn nhiều cấp, nhiều ngành không có chức năng giải quyết gây phức tạp tình hình, hoặc người dân chưa hiểu rõ mà khiếu nại không đúng gây mất nhiều công sức giải quyết cho các cơ quan Nhà nước (Theo thống kê trên địa bàn Thành phố tỷ lệ khiếu nại sai là 23%, khiếu nại có đúng có sai là 56%). Đồng thời cán bộ, công chức, viên chức và những người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hiểu được trách nhiệm và quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại để tự giác và tích cực thực hiện. Như tổ chức thi tìm hiểu về pháp luật khiếu nại, phát hành các cuốn sách hỏi đáp cơ bản về khiếu nại, tăng cường tư vấn pháp luật về khiếu nại của các chi hội luật gia...

2.3.2. Tăng cường công tác quản lý nhà nước về khiếu nại và giải quyết khiếu nại:

Tăng cường hiện đại hoá công tác giải quyết khiếu nại như áp dụng triệt để công nghệ thông tin vào việc quản lý đơn khiếu nại, nối mạng đơn nhận được hàng ngày của Thành phố, sở, ngành, quận, huyện, xã, phường để thống kê chính xác số lượng vụ khiếu nại tránh trùng lặp, đồng thời biết được lượng vụ việc giải quyết khiếu nại đến hạn, quá hạn...; nghiên cứu để tiến tới trả lời kết quả khiếu nại qua mạng internet (theo đề nghị của người khiếu nại, hoặc một số vụ điển hình mang tính phổ biến, để tuyên truyền giáo dục chung) nhằm giảm bớt nạn hành chính giấy tờ. Nên thống nhất cơ quan thanh tra là đầu mối giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp về quản lý, theo dõi, đôn đốc đơn khiếu nại và kết quả giải quyết khiếu nại, giúp Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp mình đôn đốc thực hiện kết luận, quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật.

Về người đi khiếu nại Ủy ban nhân dân Thành phố nên nghiên cứu một mẫu chung và phổ biến rộng rãi để nhân dân thực hiện, tiện cho việc quản lý và giải quyết, như trong đơn phải có tối thiểu các nội dung:

- Đơn gửi cho ai giải quyết;
- Tên cá nhân, tổ chức khiếu nại, địa chỉ, điện thoại;
- Tên người bị khiếu nại, cơ quan bị khiếu nại, địa chỉ;
- Tóm tắt nội dung khiếu nại; những căn cứ khiếu nại;
- Các giấy tờ, tài liệu chứng minh cho quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm;
- Yêu cầu và cam kết của người khiếu nại;
- Những cá nhân, tổ chức có quyền và lợi ích liên quan;
- Ngày, tháng, năm gửi đơn, tại đâu;
- Ký tên cá nhân, tổ chức hoặc người được uỷ quyền;

Đối với những trường hợp khiếu nại đông người có cùng nội dung khiếu nại, có thể cho thực hiện cơ chế đại diện và có danh sách kèm theo để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho cả nhóm người đó, nhằm giảm bớt công sức của nhân dân và tránh gây mất trật tự công cộng.

Thành phố giao cho các cơ quan tham mưu nghiên cứu, soạn thảo đề ban hành các văn bản pháp quy cho công tác quản lý nhà nước về khiếu nại thuộc phạm vi Thành phố quản lý trên các lĩnh vực của đời sống xã hội phù hợp với các luật và thông tư hướng dẫn mới ban hành. Tăng cường tổ chức các đoàn thanh tra, kiểm tra thường xuyên việc thực hiện các quy định của pháp luật về khiếu nại đối với các địa phương, đơn vị thuộc Thành phố. Đẩy mạnh hơn nữa công tác đào tạo, bồi dưỡng, tạo nguồn cán bộ, công chức làm công tác

tiếp dân, công tác tham mưu và giải quyết khiếu nại trên địa bàn. Tăng cường công tác sơ kết, tổng kết, hội thảo các chuyên đề về công tác giải quyết khiếu nại, nhằm đúc rút kinh nghiệm và đề ra các biện pháp thích hợp cho công tác giải quyết khiếu nại với từng thời điểm cụ thể.

2.3.3. Nâng cao trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan, đơn vị đối với việc giải quyết khiếu nại; tăng cường đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại;

Ủy ban nhân dân Thành phố cần có những quy định cụ thể, chặt chẽ để ràng buộc trách nhiệm và làm cơ sở để xử lý nếu thủ trưởng các cơ quan, đơn vị né tránh không giải quyết khiếu nại đúng quy định hoặc thiếu trách nhiệm đối với việc giải quyết khiếu nại; cần đưa tiêu chí giải quyết tốt các khiếu nại thuộc thẩm quyền vào công tác đánh giá cán bộ và thi đua khen thưởng của cá nhân và tổ chức, có như vậy các vụ việc khiếu nại mới được quan tâm, giải quyết nhanh chóng, kịp thời.

Nghiên cứu để có quy định một cán bộ có thẩm quyền trong một năm ra các văn bản quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi công vụ bị khiếu nại với tỉ lệ bao nhiêu đó, mà các khiếu nại đó lại đúng, thì phải xem xét lại năng lực chuyên môn hoặc trách nhiệm đối với công việc được giao đối với cán bộ này, thậm chí là thay thế vị trí công tác đó; làm tốt việc này sẽ đề cao được trách nhiệm của người có thẩm quyền khi ra quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính buộc họ phải nghiên cứu kỹ, đối chiếu với các quy định hiện hành trước khi ký quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính của mình.

Đối thoại trong giải quyết khiếu nại lần đầu trở thành thủ tục bắt buộc theo quy định của pháp luật hiện hành; nhưng thủ tục để gặp gỡ đối thoại có hiệu quả, thành phần tham gia, phân công người ghi biên bản, kết luận cuộc

đối thoại...và tài liệu này được sử dụng như thế nào khi ra quyết định giải quyết khiếu nại phải được hướng dẫn cụ thể và thống nhất, để đối thoại trở nên thực chất và các bên: người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan đạt được nguyện vọng chung trên cơ sở các quy định của pháp luật.

Thực tế công tác giải quyết khiếu nại cho thấy việc gặp gỡ, đối thoại trực tiếp giữa người khiếu nại, người bị khiếu nại và người giải quyết khiếu nại trong quá trình giải quyết khiếu nại là hết sức quan trọng. Thông qua việc gặp gỡ đối thoại người giải quyết khiếu nại hiểu rõ tính chất, mức độ, nguyên nhân sự việc bị khiếu nại, yêu cầu, nguyện vọng của người khiếu nại .v.v.. từ đó có hướng giải quyết khiếu nại chính xác, kịp thời. Công tác giải quyết khiếu nại thời gian qua cho thấy nhiều vụ việc rất phức tạp hoặc giai đoạn, kéo dài được giải quyết dứt điểm là do quá trình giải quyết người giải quyết khiếu nại đã làm tốt việc gặp gỡ, đối thoại công khai trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại và người có quyền và lợi ích liên quan. Thông qua việc gặp gỡ đã giúp cho người giải quyết hiểu sâu sắc các nội dung khiếu nại; việc giải trình của người khiếu nại; ý kiến đóng góp của người có quyền và lợi ích liên quan để đề ra hướng giải quyết cụ thể, đúng chính sách pháp luật; có lý, có tình; động viên các bên tạo sự đồng thuận với việc giải quyết (đặc biệt là đối với trường hợp các văn bản pháp luật hướng dẫn thực hiện có sự “vênh” nhau).

Theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo thì khiếu nại các lần sau không quy định bắt buộc phải tổ chức đối thoại; nhưng trên thực tế người giải quyết khiếu nại lần đầu có thể do nhiều nguyên nhân chủ quan, bảo thủ hoặc để giữ uy tín cho mình mà không thay đổi quyết định mình đã ban hành chưa đúng, chưa phù hợp, đồng thời họ có thể củng cố hồ sơ theo hướng bảo vệ quan điểm đã giải quyết của mình; khi đó người giải quyết khiếu nại lần sau nếu

không gặp gỡ đối thoại mà căn cứ vào hồ sơ lần giải quyết trước thì khó mà có quyết định giải quyết khiếu nại đúng đắn; vì vậy cần phải tăng cường đối thoại ngay cả trong các lần giải quyết tiếp theo, nhất là những vụ việc khiếu nại đông người, phức tạp, ảnh hưởng lớn đến quyền lợi cá nhân, tổ chức đi khiếu nại.

2.3.4. Xây dựng và nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan thanh tra, cơ quan tiếp dân đủ sức đáp ứng yêu cầu của công việc, ngang tầm với đòi hỏi của xã hội để giải quyết khiếu nại nhằm đưa công tác khiếu nại của nhân dân theo đúng các quy định của pháp luật. Đầu tư cho cơ quan Thanh tra từ Thành phố đến quận, huyện, sở, ngành về trụ sở, cơ sở vật chất, phương tiện làm việc, cũng như quan tâm đến công tác cán bộ để thu hút những người có năng lực, phẩm chất đáp ứng được chức năng chỉ đạo, tham mưu và giải quyết khiếu nại hiệu quả.

3.5. Tăng cường công tác hòa giải và nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại: Để giảm bớt áp lực và sự quá tải công việc cho các cơ quan Nhà nước cấp trên có nhiệm vụ giải quyết khiếu nại; những mâu thuẫn phát sinh từ trong nhân dân, giữa chính quyền cơ sở với nhân dân... cần được hòa giải để giải quyết các tranh chấp, từ đó giảm bớt được số vụ việc phải giải quyết cho các cơ quan cấp trên, mà nhiều khi kết quả giải quyết lại không khác gì so với kết quả hòa giải ban đầu, thậm chí có khi chỉ do tính tự ái, ăn thua, thách đố nhau mà tiếp tục khiếu nại quyết định đã giải quyết tranh chấp đó.

2.3.6. Phối, kết hợp đồng bộ giữa các cơ quan Đảng - chính quyền - các đoàn thể để tăng cường hiệu quả cho công tác giải quyết khiếu nại: Thực tiễn cho thấy mỗi khi có khiếu nại đông người, phức tạp, nhất là liên quan đến giá cả đền bù khi giải phóng mặt bằng để thu hồi đất; khi đó có sự vào cuộc đồng bộ của cấp uỷ, chính quyền, các đoàn thể cùng tham gia tuyên truyền, vận

động, thuyết phục nhân dân trả lại mặt bằng cho dự án, khi đó giảm hẳn các khiếu nại, đồng thời nhân dân tự nguyện, nhanh chóng bàn giao đất cho dự án triển khai. Ví dụ như khi giải phóng nút giao thông Cầu Giấy – Voi Phục của quận Ba Đình đã qua nhiều năm không giải phóng mặt bằng được, nhưng khi có sự đồng thuận vào cuộc quyết liệt của cả hệ thống chính trị trong quận: cấp uỷ, chính quyền, các đoàn thể của quận thì chỉ trong thời gian ngắn đã giải quyết được tồn tại này của nhiều năm trước.

2.3.7. Đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng bộ máy chính quyền trong sạch, hiện đại; minh bạch hoá và khoa học hoá các hoạt động công vụ, hoạt động ra quyết định hành chính nhằm hạn chế tối đa các sai sót có thể xảy ra để phục vụ nhân dân có hiệu quả hơn, làm giảm các nguyên nhân gây nên khiếu nại.

2.4. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ KHOA HỌC

Trên cơ sở nghiên cứu pháp luật về khiếu nại, tố cáo, thực trạng khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên địa bàn Hà Nội, để nâng cao hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu nại nhằm bảo đảm và bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, góp phần tăng cường pháp chế và kỷ luật trong quản lý nhà nước chúng tôi có một số khuyến nghị khoa học sau đây:

2.4.1. Quy định rõ và cụ thể để tạo điều kiện tốt nhất cho việc thực hiện uỷ quyền theo luật trong khiếu nại: Trong các quy định của pháp luật hiện hành thì Điều 17, khoản 1.a của Luật Khiếu nại, tố cáo và Điều 2, khoản 1 trong Nghị định số 53 hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo có cho phép việc uỷ quyền thông qua người đại diện hợp pháp theo luật; đó là những ai, pháp luật về khiếu nại chưa liệt kê; vì vậy cần có hướng dẫn hoặc quy định cụ thể hơn để các luật sư hoặc những người có am hiểu pháp luật về lĩnh vực khiếu nại được nhận uỷ quyền khiếu nại và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho thân chủ của họ.

Bởi nếu bản thân người khiếu nại hoặc anh, chị, em, cha, mẹ... của người khiếu nại, chưa chắc đã nắm được những căn cứ pháp luật để chứng minh rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính đang khiếu nại đã trái pháp luật ở chỗ nào. Cho nên cần phải có những quy định rõ ràng hơn, nhằm tạo điều kiện tốt nhất cho những người có trình độ pháp luật trong xã hội tham gia vào việc bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của các cá nhân, tổ chức bị xâm phạm; đó cũng là một trong những nhân tố tích cực để xây dựng nhà nước pháp quyền.

2.4.2. Mở rộng hình thức thực hiện khiếu nại và trả lời kết quả khiếu nại

Do sự phát triển của khoa học công nghệ hiện đại đối với các phương tiện nghe, nhìn và mạng thông tin internet...; thậm chí nhiều thủ tục hành chính đã được thực hiện qua mạng thông tin, chữ ký điện tử đã được chấp nhận trong giao dịch hành chính ở nhiều nước; hơn nữa trong tương lai gần việc sử dụng mạng internet đối với mỗi gia đình không còn xa lạ. Vì thế có thể cho phép người khiếu nại được khiếu nại (gửi đơn) qua mạng thông tin và việc trả lời kết quả khiếu nại cũng có thể qua mạng thông tin theo yêu cầu của người khiếu nại hoặc các phương tiện thông tin đại chúng khác (có thể thu lệ phí đối với những trường hợp này); hơn nữa đây cũng là một trong các hình thức để phổ biến và nâng cao nhận thức pháp luật về khiếu nại cho nhân dân.

2.4.3. Mở rộng phạm vi thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án

Để tăng cường và đảm bảo tính khách quan, minh bạch trong giải quyết khiếu nại, đồng thời nhằm tuân thủ triệt để, nghiêm ngặt các quy định của pháp luật, bảo đảm, bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại, theo chúng tôi cần phải mở rộng thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án. Việc mở rộng thẩm quyền xét xử hành chính của Tòa án cũng chính là tạo ra cơ chế, điều kiện để công dân, cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền, lợi ích của

mình bằng con đường tranh tụng tại Tòa án. Bởi nếu khi hệ thống các cơ quan hành chính bảo vệ quan điểm của mình, cấp trên bảo vệ ý kiến của cấp dưới do nhiều nguyên nhân khác nhau, như để giữ mối quan hệ công tác, không muốn làm mất lòng nhau..., thì người khiếu nại rất khó bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của mình đã bị xâm phạm.

2.4.4. Cần ban hành quy định cụ thể về trình tự, thủ tục hợp lý để tổ chức các cuộc đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại đạt hiệu quả, nhất là các trường hợp khiếu nại đông người, phức tạp

Theo quy định của pháp luật về khiếu nại hiện hành, thì khi giải quyết khiếu nại lần đầu việc đối thoại giữa người giải quyết với các bên liên quan là bắt buộc; nhưng nếu tổ chức đối thoại một lần không đạt kết quả do người khiếu nại chưa cung cấp đủ căn cứ khiếu nại của mình, thì có đối thoại tiếp hay không, hoặc sau khi đối thoại song lại phát hiện ra những căn cứ pháp lý mới làm thay đổi những thoả thuận vừa đạt được thì có tổ chức đối thoại tiếp hay không... đây là những vấn đề mà pháp luật về khiếu nại chưa có quy định cụ thể, thực tiễn mỗi địa phương áp dụng khác nhau dẫn đến tình trạng không thống nhất.

2.4.5. Có quy định và cơ chế rõ ràng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người đi khiếu nại, có biện pháp công khai hoá quá trình giải quyết khiếu nại và kết quả giải quyết khiếu nại để nhân dân biết và giám sát

Các quyết định giải quyết khiếu nại phải được đôn đốc, giám sát để thực hiện nghiêm chỉnh, đúng thời gian hạn định, khôi phục đầy đủ quyền và lợi ích hợp pháp cho cá nhân hoặc tổ chức đã bị vi phạm; cần nghiên cứu cơ chế bảo vệ người khiếu nại, vì có thể nếu do việc khiếu nại mà người ra quyết định hành chính đó bị cấp có thẩm quyền huỷ bỏ quyết định của mình, họ sẽ chậm trễ khắc phục hậu quả đã gây ra, hoặc tìm cách trù dập người đã khiếu

nại “đã làm mất mặt mình” thì khó động viên được người khiếu nại tích cực thực hiện hành vi khiếu nại những quyết định của thủ trưởng mình đã kí, mặc dù có thể biết chắc chắn rằng quyết định đó đã xâm phạm tới quyền và lợi ích chính đáng của họ, nhưng vì nhiều lý do khác nhau của cuộc sống mưu sinh, họ không khiếu nại.

KẾT LUẬN

Đánh giá tình hình khiếu nại và công tác giải quyết khiếu nại là một yêu cầu khách quan của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền ở mỗi nước. Đó là một nhu cầu của thực tiễn, đòi hỏi phải đảm bảo tính khách quan và dựa trên những nguyên tắc cơ bản của quyền con người; nó sẽ đem lại một hình ảnh đẹp, một môi trường xã hội trong lành và một sức hút mạnh mẽ cho môi trường đầu tư trong nước và các nhà đầu tư nước ngoài. Tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Thành phố Hà Nội là một điểm nhấn để góp phần cùng với cả nước từng bước xây dựng nhà nước pháp quyền trên đất nước ta theo tinh thần Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII và IX đã khẳng định.

Nhìn lại thực trạng khiếu nại và công tác giải quyết khiếu nại của Thành phố Hà Nội trong 6 năm vừa qua (từ khi có Luật Khiếu nại, tố cáo đến nay) đã được Đảng bộ, chính quyền và nhân dân Thủ đô tích cực thực hiện và thu

được nhiều thành tựu quan trọng trên lĩnh vực bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho các cá nhân, tổ chức; đồng thời tổ chức đưa Luật Khiếu nại, tố cáo vào đời sống xã hội trên địa bàn Thành phố đã tạo ra trật tự pháp luật tốt trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Tuy nhiên, tình hình khiếu nại và giải quyết khiếu nại bằng con đường hành chính là việc diễn ra thường xuyên, hàng ngày, cần phải được các cấp chính quyền và các ngành chuyên môn của Thành phố Hà Nội quan tâm thực hiện nhằm góp phần thúc đẩy quá trình phát triển kinh tế, xã hội và bộ mặt của Thủ đô trong những năm tới; đồng thời góp phần cùng cả nước xây dựng nhà nước pháp quyền trên đất nước ta theo xu thế phát triển của nền văn minh nhân loại trên trái đất.

Để nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực quản lý hành chính trên địa bàn Hà Nội cần phải thực hiện đồng bộ các giải pháp: tăng cường công tác tuyên truyền phổ biến pháp luật nhằm nâng cao nhận thức cho cán bộ, công chức, viên chức nhà nước và nhân dân; hiện đại hoá trong quản lý nhà nước về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, quy trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan, đơn vị đối với việc giải quyết khiếu nại; tăng cường đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại; nâng cao hiệu quả hoạt động của các cơ quan thanh tra; tăng cường công tác hoà giải và nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại; phối, kết hợp đồng bộ giữa các cơ quan Đảng - chính quyền - các đoàn thể để tăng cường hiệu quả cho công tác giải quyết khiếu nại; đẩy mạnh cải cách hành chính, xây dựng bộ máy chính quyền trong sạch, hiện đại; minh bạch hoá và khoa học hoá các hoạt động công vụ, hoạt động ra quyết định hành chính nhằm hạn chế tối đa các sai sót có thể xảy ra để phục vụ nhân dân có hiệu quả hơn, làm giảm các nguyên nhân gây nên khiếu nại.

Phu lục 1

Công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại hành chính trong 6 năm từ 1999 - 2004 trên địa bàn Thành phố đã thực hiện:

Năm	Số lượt tiếp công dân	Tổng số vụ khiếu nại	Đã giải quyết xong		Phân loại kết quả đã giải quyết		
			Số lượng	Tỉ lệ	Đúng	Đúng một phần	Không đúng
1999	22.575	1.965	1.769	90%			
2000	10.074	1.023	945	92,4%			
2001	23.010	1.043	927	88,9%	16%	43%	41%
2002	28.518	1.216	1.115	91,7%	15%	37%	48%
2003	31.608	1.562	1.468	94%	13%	24%	63%
2004	27.796	2.347	2.039	86,9%	21%	23%	56%

Nguồn: Thanh tra Thành phố

Phu lục 2

Công tác giải quyết tố cáo hành chính trong 6 năm từ 1999 – 2004 trên địa bàn Thành phố đã thực hiện:

Năm	Tổng số tố cáo	Đã giải quyết xong		Phân loại kết quả đã giải quyết		
		Số lượng	Tỉ lệ	Đúng hoàn toàn	Đúng một phần	Không đúng
1999	521	469	90%			
2000	349	295	84,5%			
2001	428	367	85,7%	22%	44%	34%
2002	639	554	86,7%	12%	43%	45%
2003	542	492	90,8%	15%	37%	48%
2004	1.215	1.023	84,2%	29%	50%	21%

Nguồn: Thanh tra Thành phố

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, NXB Chính trị Quốc gia.
2. Đảng cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, NXB Chính trị Quốc gia.
3. Đại học Luật Hà Nội (1994), *Tập bài giảng Luật hành chính Việt Nam*.
4. *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật* (1998), Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.
5. *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam* (2000), NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
6. *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam* (1996), NXB TP HCM.
7. Hiến pháp Việt Nam năm 1946, 1959, 1980, 1992 và sửa đổi bổ sung năm 2001.
8. Học viện hành chính quốc gia (1997), *Nhà nước và pháp luật quản lý hành chính, tập 2,3*.
9. Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998.
10. Luật Khiếu nại, tố cáo sửa đổi bổ sung năm 2003.
11. Hồ Chí Minh toàn tập (tập 10) (1996), NXB Chính trị Quốc gia.
12. Montesquieu “*Bàn về tinh thần pháp luật*”, 2004, Hoàng Thanh Đạm dịch, NXB lý luận chính trị.
13. Nghị định số 67/1999/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo.
14. Nghị định số 62/2002/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 67/1999/NĐ-CP.

15. Nghị định số 53/2005/NĐ-CP 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.
16. Pháp lệnh quy định việc xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981.
17. Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991.
18. Pháp lệnh Thủ đô Hà Nội, số 29/2000/PL-UBTVQH10.
19. Sở Tài nguyên Môi trường và Nhà đất, 2005, Báo cáo số 410/TNMT&NĐ-CS “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại về nhà ở từ năm 1999 – 2004*”.
20. Tạp chí Thanh tra, tháng 12/1998.
21. PGS.TS. Phạm Hồng Thái (chủ biên) (2003), *tìm hiểu về pháp luật khiếu nại, tố cáo*, NXB TP HCM.
22. Thanh tra Chính phủ (5/2005), “*tài liệu tập huấn Luật Thanh tra và Luật Khiếu nại, tố cáo*”,.
23. Thanh tra Thành phố Hà Nội (2000), Báo cáo số 66/BC-TTHN “*Báo cáo tổng kết công tác thanh tra năm 1999*”.
24. Thanh tra Thành phố Hà Nội (2000), Báo cáo số 1078/BC-TTHN “*Báo cáo công tác thanh tra năm 2000*”.
25. Thanh tra Thành phố Hà Nội (2002), Báo cáo số 70/TTHN “*Báo cáo tổng kết công tác thanh tra năm 2001 và phương hướng nhiệm vụ năm 2002*”.
26. Thanh tra Thành phố Hà Nội (2003), Báo cáo số 64/TTHN, “*Báo cáo tổng kết công tác thanh tra năm 2002 và phương hướng, nhiệm vụ năm 2003*”.
27. Thanh tra Thành phố Hà Nội (2003), Báo cáo số 1413/BCA-TTHN, “*Báo cáo tổng kết công tác thanh tra năm 2003*”.

28. Thanh tra Thành phố Hà Nội (2005), Báo cáo số 71/BC-TTHN, “*Báo cáo tổng kết công tác thanh tra năm 2004 và nhiệm vụ, phương hướng năm 2005*”.
29. Thành ủy Hà Nội, “*Báo cáo tổng kết thực hiện Chỉ thị 09-CT/TW và pháp luật về khiếu nại, tố cáo (1999-2004)*”, Báo cáo số 124-BC/TU ngày 07/6/2005.
30. Thành ủy Hà Nội (6/2005), *Dự thảo Đề cương báo cáo chính trị Đại hội lần thứ XIV Đảng bộ Thành phố Hà Nội*.
31. Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội (2000), Báo cáo số 30/BC-UB, “*Báo cáo việc thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo trên địa bàn Thành phố Hà Nội*”.
32. Ủy ban nhân dân Thành phố Hà Nội (2001), Báo cáo số 31/BC-UB, “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2000 và 6 tháng đầu năm 2001*”.