

TIẾP TỤC HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI

ThS. BÙI THỊ ĐÀO *

Khiếu nại là một quyền cơ bản của công dân do Hiến pháp quy định. Công dân sử dụng quyền khiếu nại để yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong những trường hợp pháp luật quy định. Quyền khiếu nại được quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau và được thể hiện tập trung nhất trong Luật khiếu nại, tố cáo. Trải qua quá trình xây dựng và thực hiện các pháp lệnh về khiếu nại, tố cáo (Pháp lệnh năm 1981, 1991), Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004), các quy định về khiếu nại ngày càng đầy đủ và hoàn thiện tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân, cơ quan, tổ chức và công tác giải quyết khiếu nại của các cơ quan nhà nước. Mặc dù vậy, nếu xem xét khiếu nại vừa là phương tiện pháp lý để công dân, cơ quan, tổ chức “tự vệ”, vừa là biện pháp bảo đảm pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước thì Luật khiếu nại, tố cáo vẫn còn có những quy định cần được tiếp tục nghiên cứu.

1. Quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại

Điều 1 Luật khiếu nại, tố cáo (sau đây gọi tắt là Luật) 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 khi có căn cứ cho rằng*

quyết định, hành vi đó 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”.

Từ quy định này đặt ra vấn đề cần có những điều kiện nào để một quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HVHC) có thể bị khiếu nại? Việc nhà làm luật đặt dấu phẩy (,) giữa tính trái pháp luật và khả năng xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp tạo ra hai cách hiểu về điều kiện để một QĐHC, HVHC bị khiếu nại.

Cách hiểu thứ nhất, tính “trái pháp luật” và sự “xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình” (tức là của công dân, cơ quan, tổ chức) là hai điều kiện độc lập. Theo cách hiểu này, QĐHC, HVHC có thể bị khiếu nại trong hai trường hợp: *một là*, khi QĐHC, HVHC trái pháp luật, bất kể có gây hậu quả bất lợi hay không đối với người có quyền khiếu nại. Trường hợp này, việc khiếu nại có ý nghĩa chủ yếu trong việc giúp cơ quan nhà nước phát hiện những sai sót, bất cập trong hoạt động của mình nhưng như vậy lại không hàm chứa được nội dung “khoanh

* Giảng viên Khoa hành chính - nhà nước
Trường Đại học Luật Hà Nội

vùng” người có quyền khiếu nại là người có quyền và lợi ích liên quan đến QĐHC, HVHC bị khiếu nại, trong khi đây là điểm khác biệt căn bản giữa chủ thể có quyền khiếu nại với chủ thể có quyền tố cáo. *Hai là*, khi QĐHC, HVHC xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại, không kể QĐHC, HVHC có trái pháp luật không. Trường hợp này, quyền khiếu nại được thực hiện chủ yếu nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích bị xâm phạm. Cách hiểu này có điểm hợp lý là người khiếu nại không chỉ có quyền khiếu nại các QĐHC, HVHC trái pháp luật mà còn có quyền khiếu nại các QĐHC, HVHC bất hợp lý xâm phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Tuy vậy, cách hiểu này cũng có phần thiếu thực tế là một QĐHC, HVHC trái pháp luật nhưng không xâm phạm đến quyền, lợi ích của người có quyền khiếu nại thì vì nhiều lý do khác nhau người đó sẽ không thực hiện quyền khiếu nại.

Cách hiểu thứ hai, tính “trái pháp luật” và sự “xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình” là hai điều kiện đồng thời, trong đó “trái pháp luật” là điều kiện về tính chất, “xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp” là điều kiện về hậu quả do QĐHC, HVHC gây ra. Theo đó, khi thiếu một trong hai điều kiện thì QĐHC, HVHC sẽ không bị khiếu nại. Điểm hợp lý của cách hiểu này là xác định được người có quyền khiếu nại, chú ý đến khả năng phục hồi các quyền, lợi ích bị xâm phạm - mục đích chủ yếu mà người khiếu nại hướng tới. Nhưng hậu quả xâm phạm

quyền và lợi ích hợp pháp của người có quyền khiếu nại không chỉ do QĐHC, HVHC trái pháp luật gây ra mà còn gồm cả QĐHC, HVHC bất hợp lý. QĐHC, HVHC bất hợp lý xâm phạm quyền, lợi ích của công dân, cơ quan, tổ chức trên thực tế không phải là không có. Khi đó lỗi là của cơ quan, cán bộ nhà nước có thẩm quyền nhưng thiệt hại lại do cá nhân, cơ quan, tổ chức gánh chịu. Như vậy, dù để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người có quyền khiếu nại hay giúp cơ quan nhà nước phát hiện những sai sót, bất cập trong hoạt động của mình thì cũng đều cần quy định quyền khiếu nại đối với cả các QĐHC, HVHC bất hợp lý.

Vì vậy, khoản 1 Điều 1 Luật nên quy định: “Công dân, cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó là bất hợp lý, 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 bất hợp lý, trái pháp luật xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình”.

2. Thời hạn khiếu nại

Điều 31 Luật quy định: “*Thời hiệu khiếu nại là 90 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được có hành vi hành chính*”, Điều 49 quy định: “*Thời hiệu khiếu nại là 15 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định kỷ luật*”. Cả hai khoảng thời gian

này đều không tính thời gian có trở ngại khách quan làm cho người khiếu nại không thực hiện được quyền khiếu nại theo đúng thời hiệu. Luật quy định thời hiệu khiếu nại quyết định kỷ luật ngắn hơn thời hiệu khiếu nại QĐHC, HVHC khác là hợp lý vì trình độ nhận thức, ý thức pháp luật của cán bộ, công chức thường cao hơn công chúng nói chung. Hơn nữa, quá trình tiến hành kỷ luật đã trải qua những bước mà người khiếu nại được tham dự, đã hình dung được gần như chính xác nội dung quyết định kỷ luật. Cả hai trường hợp này thời hiệu khiếu nại QĐHC được tính từ ngày nhận được quyết định. Đây là mốc thời gian rõ ràng và hoàn toàn có thể xác định được đối với cả người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại nên thời hiệu khiếu nại có ý nghĩa thực sự để người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thụ lý hay không thụ lý để giải quyết vụ việc.

Đối với thời hiệu khiếu nại HVHC, việc người khiếu nại biết hay không biết có HVHC là vấn đề thuộc về nhận thức của người khiếu nại và phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố. Quy định này làm cho người giải quyết khiếu nại rất khó xác định khi nào người khiếu nại biết có HVHC và người khiếu nại trong nhiều trường hợp cũng dễ dàng không chấp nhận thời điểm được coi là biết có HVHC do người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đưa ra để xác định thời hiệu còn hay đã hết, đặc biệt là khi HVHC thể hiện dưới dạng không hành động. Do vậy, Luật cần quy định cách tính thời hiệu có tính khách quan hơn. Nên chăng quy định trên sẽ

là “thời hiệu khiếu nại là 90 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc có căn cứ để xác định là người khiếu nại biết được có hành vi hành chính”. Căn cứ để xác định người khiếu nại biết được có HVHC hết sức đa dạng tùy theo từng trường hợp cụ thể nên không thể liệt kê trong Luật nhưng phải là những căn cứ có thể chứng minh được và có sức thuyết phục đối với cả người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại. Đó phải là thời điểm rõ ràng người khiếu nại được biết hoặc theo quy định của pháp luật là biết có HVHC. Chẳng hạn, đó là thời điểm HVHC xảy ra với sự chứng kiến của người khiếu nại, ví dụ cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp từ chối không cấp giấy khai sinh khi người đi khai sinh đáp ứng đầy đủ yêu cầu của pháp luật; kê biên tài sản của người vi phạm hành chính để thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính hiện nhiên là vượt quá mức cần thiết. Hay thời điểm hết thời hạn pháp luật quy định cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền không thực hiện hành vi pháp luật quy định theo yêu cầu hợp pháp của công dân, như cơ quan nhà nước đã nhận đủ hồ sơ về việc xin cấp giấy phép xây dựng nhà ở nhưng hết thời hạn pháp luật quy định cơ quan đó vẫn không cấp giấy phép cho công dân.

3. Số lần khiếu nại và quyền kiện ra toà án

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại, con đường khiếu nại và giải quyết khiếu nại được quy định từ Điều 19 đến Điều 26 của Luật có thể thể hiện bằng sơ đồ sau (xem ở

cuối bài). Từ đó có thể thấy:

** Có 1 trường hợp người khiếu nại chỉ được khiếu nại 1 lần:*

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh mà nội dung không thuộc thẩm quyền quản lý của bộ, ngành.

** Có 6 trường hợp người khiếu nại có quyền khiếu nại 2 lần:*

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện;

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của giám đốc sở và cấp tương đương thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh, của cán bộ, công chức do giám đốc sở và cấp tương đương thuộc uỷ ban nhân dân cấp tỉnh quản lý trực tiếp;

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có nội dung thuộc quyền quản lý của bộ, ngành;

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, thuộc cơ quan ngang bộ, cán bộ, công chức do thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, thuộc cơ quan ngang bộ quản lý trực tiếp;

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, cán bộ, công chức do cơ quan thuộc Chính phủ quản lý trực tiếp.

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, của cán bộ, công chức do bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ quản lý trực tiếp;

** Có 4 trường hợp người khiếu nại được khiếu nại 3 lần:*

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp xã, của người do Chủ

tịch uỷ ban nhân dân cấp xã quản lý trực tiếp;

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của thủ trưởng cơ quan thuộc uỷ ban nhân dân cấp huyện, của người có trách nhiệm do thủ trưởng cơ quan thuộc uỷ ban nhân dân cấp huyện quản lý trực tiếp;

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của thủ trưởng cơ quan thuộc cấp sở và cấp tương đương, của cán bộ, công chức do thủ trưởng cơ quan thuộc sở và cấp tương đương quản lý trực tiếp;

- Khiếu nại QĐHC, HVHC của thủ trưởng cơ quan thuộc cơ quan thuộc Chính phủ, của cán bộ, công chức do thủ trưởng cơ quan thuộc cơ quan thuộc Chính phủ quản lý trực tiếp.

Như vậy, mặc dù đều là khiếu nại QĐHC, HVHC của cơ quan, cán bộ, công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước nhưng số lần được khiếu nại trong các trường hợp khác nhau không giống nhau và tối đa người có quyền khiếu nại được khiếu nại 3 lần đối với một QĐHC, HVHC. Sở dĩ có sự khác nhau về số lần được khiếu nại như vậy vì có những trường hợp không còn cơ quan nào cao hơn cơ quan giải quyết khiếu nại lần đầu hay lần thứ hai có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nên vụ việc buộc phải dừng lại. Do đó, quyết định nào là quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng đều được Luật chỉ rõ để người khiếu nại không phải lúng túng nếu muốn khiếu nại tiếp. Việc tạo điểm dừng trong khiếu nại và giải quyết khiếu nại là cần thiết để giải quyết dứt điểm

các tranh chấp, tránh kéo dài hay dồn quá nhiều khiếu nại lên cấp trên một cách không cần thiết.

Hiện nay, ở Việt Nam, các tranh chấp hành chính không chỉ được giải quyết bằng con đường khiếu nại mà còn được giải quyết bằng con đường tố tụng (khởi kiện tại toà án). Việc cho phép toà án - cơ quan độc lập với cơ quan hành chính - xét xử các vụ án hành chính được coi là giải pháp tốt để giải quyết chính xác, khách quan các tranh chấp hành chính. Theo pháp luật hiện hành thì quyền kiện ra toà án chỉ có được khi người có quyền khiếu nại đã khiếu nại lần đầu nhưng không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại hoặc quá thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu mà khiếu nại không được giải quyết. Nếu người khiếu nại tiếp tục khiếu nại lên cấp trên thì không còn quyền kiện ra toà án nữa. Sau khi người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại lần thứ hai có thể xảy ra một số khả năng sau:

- Cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại giải quyết đúng thời hạn và người khiếu nại đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại;

- Cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại giải quyết đúng thời hạn nhưng người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại;

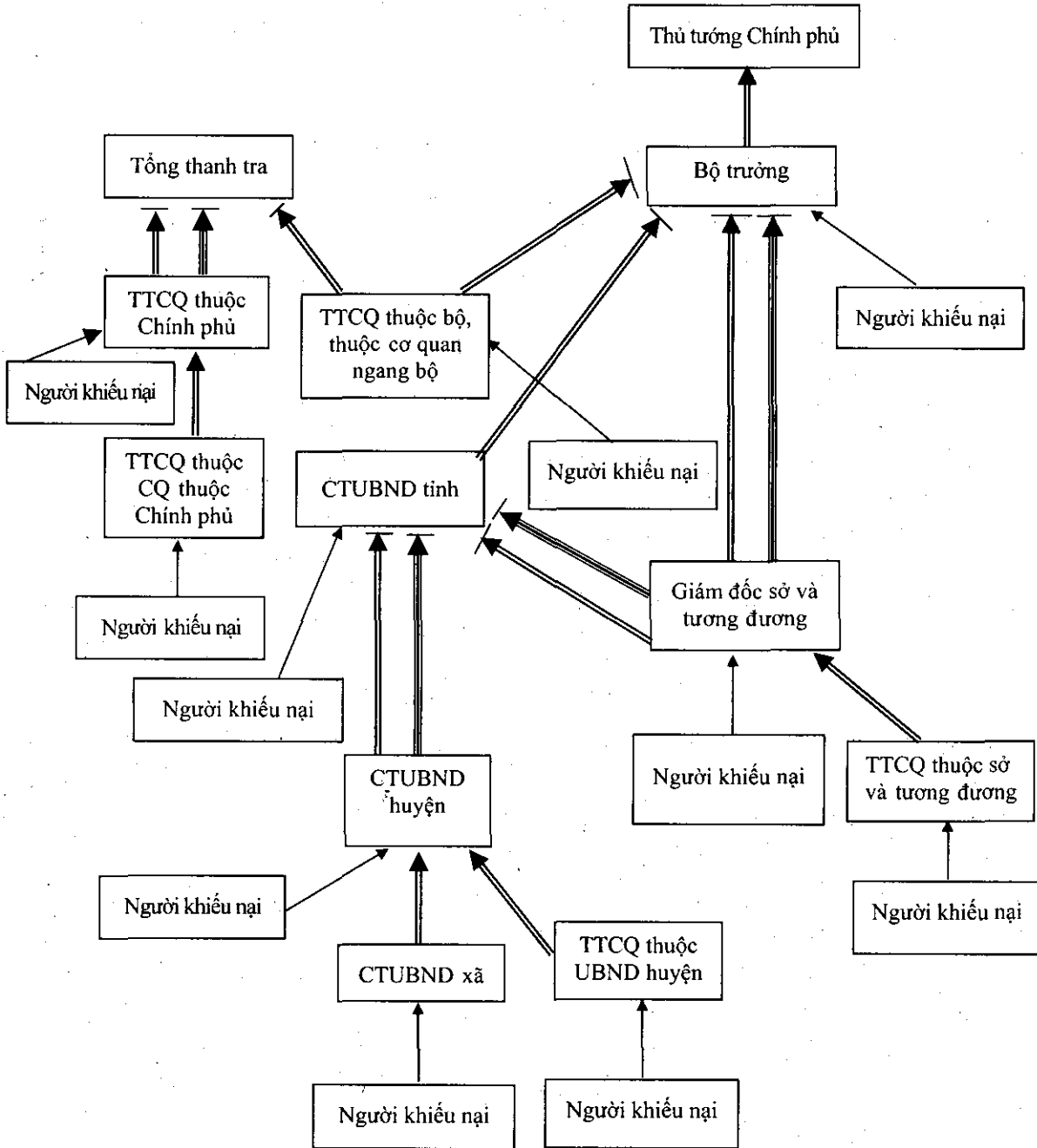
- Hết thời hạn pháp luật quy định mà cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại vẫn không giải quyết khiếu nại.

Ở khả năng thứ hai, nếu quyết định giải quyết khiếu nại không phải là quyết định

cuối cùng thì người khiếu nại có quyền khiếu nại tiếp; nếu đó là quyết định cuối cùng thì người khiếu nại không có quyền khiếu nại tiếp và cũng không có quyền kiện ra toà án. Với khả năng thứ ba, nếu là trường hợp người khiếu nại có quyền khiếu nại lần thứ ba thì người khiếu nại còn có cơ hội yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, nhưng nếu là trường hợp không có quyền khiếu nại lần thứ ba thì vụ việc dừng lại ở đây, người khiếu nại không có quyền yêu cầu bất cứ cơ quan nào bảo vệ quyền và lợi ích của mình, tức là trường hợp này khiếu nại chỉ được giải quyết một lần.

Như trên đã phân tích, trường hợp người khiếu nại chỉ có quyền khiếu nại một hoặc hai lần đối với một QĐHC, HVHC không phải vì Nhà nước hạn chế quyền khiếu nại mà vì trong hệ thống cơ quan hành chính không còn cơ quan cấp trên có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đó. Vì vậy, để bảo vệ một cách hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức, Luật cần cho phép người khiếu nại được quyền kiện ra toà án các QĐHC, HVHC theo quy định của Luật chỉ được khiếu nại hai lần khi đã khiếu nại lần thứ hai nhưng hết thời hạn pháp luật quy định cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại vẫn không giải quyết. Lẽ dĩ nhiên, nếu quy định như vậy thì cũng cần sửa Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính một cách tương ứng.

Sơ đồ: Thẩm quyền giải quyết khiếu nại, con đường khiếu nại và giải quyết khiếu nại



Kí hiệu dùng trong sơ đồ:

- Khiếu nại lần thứ nhất
- ==> Khiếu nại lần thứ hai
- ===> Khiếu nại lần thứ ba
- | ===> Khiếu nại lần cuối cùng (quyết định giải quyết khiếu nại lần này là quyết định cuối cùng)