

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ NỘI VỤ**

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**

**HOÀNG NGỌC DŨNG**

**GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH  
TRONG CÔNG CUỘC  
CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**

**CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

**HÀ NỘI - 2015**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ NỘI VỤ**

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**

**HOÀNG NGỌC DŨNG**

**GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH  
TRONG CÔNG CUỘC  
CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**

**CHUYÊN NGÀNH: QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH CÔNG**

**MÃ SỐ: 62 34 82 01**

**Người hướng dẫn khoa học 1: GS.TS. Phạm Hồng Thái**

**Người hướng dẫn khoa học 2: PGS.TS. Trần Thị Cúc**

**HÀ NỘI - 2015**

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận án là công trình nghiên cứu của cá nhân tôi; các tư liệu, số liệu nêu trong luận án là trung thực. Kết quả nghiên cứu của luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình nghiên cứu nào khác./.

Tác giả luận án

Hoàng Ngọc Dũng

<b>MỤC LỤC</b>	Tr
<b>MỞ ĐẦU</b>	1
<b>Chương 1</b>	
<b>TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN</b>	9
<b>1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước và ngoài nước liên quan đến đề tài luận án</b> .....	9
1.1.1. Nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến khiếu nại và pháp luật về khiếu nại.....	9
1.1.2. Nhóm các công trình nghiên cứu về cải cách hành chính nhà nước.....	12
1.1.3. Nhóm các công trình nghiên cứu về giải quyết khiếu nại hành chính, khiếu kiện hành chính.....	17
<b>1.2. Những kết quả nghiên cứu của các công trình trong nước và ngoài nước được luận án kế thừa</b> .....	23
<b>1.3. Những vấn đề đặt ra, luận án cần tiếp tục làm rõ</b> .....	26
<b>1.4. Giải quyết khiếu nại hành chính ở một số quốc gia và những gợi mở có thể vận dụng ở Việt Nam</b> .....	30
1.4.1. Giải quyết khiếu nại hành chính ở Cộng hòa Liên bang Đức.....	30
1.4.2. Giải quyết khiếu nại hành chính ở Nhật Bản.....	32
1.4.3. Những gợi mở có thể vận dụng ở Việt Nam.....	34
<b>Chương 2</b>	
<b>CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH TRONG CÔNG CUỘC CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM</b>	38
<b>2.1. Khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính</b> .....	38
2.1.1. Khái niệm, đặc điểm, đối tượng của khiếu nại hành chính.....	38
2.1.2. Khái niệm, đặc điểm, thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính.....	45
2.1.3. Phân biệt khiếu nại hành chính, khiếu kiện hành chính, khiếu nại tư pháp	52
<b>2.2. Cải cách hành chính và tác động qua lại giữa cải cách hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính</b> .....	55

2.2.1. Khái niệm, mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính hiện nay ở Việt Nam.....	55
2.2.2. Tác động qua lại giữa cải cách hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính.....	61

### **Chương 3**

#### **KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM TỪ NĂM 1999 ĐẾN NAY**

<b>3.1. Tình hình khiếu nại hành chính từ năm 1999 đến nay.....</b>	<b>68</b>
3.1.1. Tổng quát tình hình khiếu nại hành chính.....	68
3.1.2. Tính chất của khiếu nại hành chính.....	72
3.1.3. Nội dung khiếu nại hành chính.....	74
3.1.4. Những nguyên nhân chủ yếu phát sinh khiếu nại hành chính.....	76
<b>3.2. Thực trạng giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam từ năm 1999 đến nay.....</b>	<b>82</b>
3.2.1. Công tác chỉ đạo giải quyết khiếu nại hành chính.....	82
3.2.2. Kết quả tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại hành chính.....	86
3.2.3. Nhận xét, đánh giá về kết quả giải quyết khiếu nại hành chính.....	93
<b>3.3. Thực trạng cải cách hành chính trong giải quyết khiếu nại hành chính</b>	<b>101</b>
3.3.1. Cải cách thể chế, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.....	101
3.3.2. Cải cách về bộ máy, đổi mới công tác cán bộ trong giải quyết khiếu nại hành chính.....	107
<b>3.4. Một số kết luận rút ra qua thực tiễn giải quyết khiếu nại hành chính trong cải cách hành chính ở Việt Nam từ năm 1999 đến năm 2014.....</b>	<b>110</b>

### **Chương 4**

#### **QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH TRONG CÔNG CUỘC CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

<b>4.1. Quan điểm bảo đảm giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính.....</b>	<b>115</b>
--	------------

4.1.1. Phải coi giải quyết khiếu nại hành chính là một nhiệm vụ quan trọng góp phần thực hiện thắng lợi mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính.....	116
4.1.2. Đẩy mạnh hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính là góp phần bảo đảm các quyền của công dân trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.....	116
4.1.3. Giải quyết khiếu nại hành chính là góp phần bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước.....	118
<b>4.2. Một số giải pháp bảo đảm giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay.....</b>	<b>119</b>
4.2.1. Tiếp tục hoàn thiện thể chế về giải quyết khiếu nại hành chính trên cơ sở mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính.....	119
4.2.2. Đẩy mạnh đổi mới, hoàn thiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trên cơ sở mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính.....	131
4.2.3. Nâng cao trách nhiệm công vụ và đạo đức của công chức trong quản lý nhà nước nói chung và giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng.....	134
4.2.4. Nâng cao năng lực công tác của đội ngũ công chức làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính.....	142
4.2.5. Đổi mới cán bộ và công tác cán bộ đối với đội ngũ công chức làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính.....	148
4.2.6. Tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính.....	151
4.2.7. Tăng cường sự giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận đối với hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính.....	156
4.2.8. Bảo đảm cơ sở vật chất phục vụ hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại hành chính.....	160
<b>KẾT LUẬN</b>	<b>164</b>
<b>CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ</b>	
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	
<b>CÁC BẢNG PHỤ LỤC</b>	

## NHỮNG CỤM TỪ VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

1. CNXH : Chủ nghĩa xã hội
2. XHCN : Xã hội chủ nghĩa
3. HĐND : Hội đồng nhân dân
4. UBND : Ủy ban nhân dân
5. CCHC : Cải cách hành chính
6. KNHC : Khiếu nại hành chính
7. QĐHC : Quyết định hành chính
8. HVHC : Hành vi hành chính
9. BMNN : Bộ máy nhà nước
10. CQHCCN : Cơ quan hành chính nhà nước
11. NNPQ : Nhà nước pháp quyền
12. HCNN : Hành chính nhà nước
13. CQNN : Cơ quan nhà nước
14. QLNN : Quản lý nhà nước
15. CT-XH : Chính trị - xã hội
16. KT-XH : Kinh tế - xã hội
17. XH : Xã hội
18. Nxb : Nhà xuất bản
19. GS.TS : Giáo sư, Tiến sĩ
20. PGS.TS : Phó Giáo sư, Tiến sĩ
21. Ths : Thạc sĩ
22. CB,CC,VC : Cán bộ, công chức, viên chức
23. GCNQSDĐ : Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài

Quyền khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của con người, công dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp Việt Nam năm 2013: *“Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân”* [82, tr.30]. Quyền khiếu nại là quyền bảo vệ quyền của cá nhân, công dân khi bị QĐHC, HVHC xâm hại nhưng quyền đó được thực hiện, bảo đảm như thế nào lại tùy thuộc vào việc giải quyết khiếu nại của các CQNN, người có thẩm quyền mà chủ yếu là CQHCCN.

Ở Việt Nam, Nhà nước có nghĩa vụ bảo đảm các quyền và sự tự do của công dân, trong đó có quyền khiếu nại trong quản lý HCNN. Những bảo đảm đó là hệ thống các biện pháp, phương pháp pháp lý mà các CQNN thông qua hoạt động của mình thiết lập trật tự, pháp chế trong quản lý HCNN để ngăn ngừa các vi phạm pháp luật, bảo đảm các quyền và sự tự do của công dân. Những bảo đảm pháp lý đó bao gồm việc Nhà nước định ra các chế tài, các hình thức cưỡng chế nhà nước, các hoạt động kiểm tra, giám sát của các CQNN có thẩm quyền.

Từ sau ngày thành lập Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đến nay, quyền khiếu nại của công dân luôn được pháp luật Việt Nam không ngừng hoàn thiện và được hệ thống hóa ở hình thức pháp điển hóa cao nhất bằng Luật Khiếu nại ban hành năm 2011. Nhà nước Việt Nam luôn cam kết và bảo đảm tạo mọi điều kiện đầy đủ, thuận lợi nhất để công dân thực hiện quyền khiếu nại của mình, nhất là trong bối cảnh Việt Nam đang xây dựng NNPQ XHCN của dân, do dân và vì dân là phải bảo đảm quyền con người, quyền công dân, lấy con người làm trọng tâm, bảo vệ cái con người có, cái con người cần, vì con người và cải cách nền HCNN; luôn nhận thức và xác định giải quyết khiếu nại của công dân nhanh chóng, kịp thời, đúng pháp luật là góp phần phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế XHCN, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, góp phần ổn định CT-XH, xây dựng và phát triển đất nước.



Vi vậy, từ trước đến nay Đảng và Nhà nước Việt Nam rất quan tâm đến việc giải quyết khiếu nại của công dân, thể hiện qua việc ban hành nhiều văn bản pháp luật như: Pháp lệnh Quy định việc xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981; Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991; Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 (sau đó sửa đổi, bổ sung năm 1998 và năm 2006); Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (sau đó sửa đổi, bổ sung năm 2004 và năm 2005); Luật Tố tụng hành chính năm 2010; Đề án đổi mới công tác tiếp dân được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 858/QĐ-TTg ngày 14/6/2010; Luật Khiếu nại năm 2011; Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Luật Tiếp công dân năm 2013 và nhiều nghị định hướng dẫn thi hành luật. Đảng, Quốc hội cũng có nhiều nghị quyết, chỉ thị và Thủ tướng Chính phủ có nhiều chỉ thị về việc chấn chỉnh, tăng cường trách nhiệm của thủ trưởng các CQHCCN trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại... Việc ban hành các văn bản pháp luật trên đã tạo cơ sở pháp lý vững chắc, điều kiện thuận lợi để công dân thực hiện quyền khiếu nại của mình và làm cơ sở để các CQHCCN giải quyết khiếu nại của công dân.

Trong những năm qua, mặc dù các cấp, các ngành, thậm chí có thể nói là cả hệ thống chính trị đã có nhiều cố gắng trong việc giải quyết khiếu nại nhưng tình hình khiếu nại trong quản lý HCNN diễn biến vẫn rất phức tạp. Tính chất phức tạp của khiếu nại thể hiện ở số lượng vụ việc ngày càng gia tăng; thái độ khiếu nại bức xúc, gay gắt; xuất hiện nhiều khiếu nại đông người, vượt cấp, bị các thế lực thù địch lợi dụng xúi giục, kích động, xuyên lạc, chống phá Việt Nam, vượt ra ngoài tầm kiểm soát của chính quyền, trở thành “điểm nóng” về trật tự XH ở nhiều địa phương (Hà Nội, Hà Tây cũ, Hưng Yên, Nam Định, Thái Bình, Long An, Tiền Giang, Bến Tre, An Giang, Bạc Liêu...). Nhiều đoàn khiếu nại đông người thường xuyên đến các cơ quan Trung ương gây áp lực giải quyết, nhất là vào các dịp diễn ra sự kiện chính trị quan trọng như Đại hội Đảng, bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp, các Hội nghị Trung ương, các kỳ họp Quốc hội...

Hoạt động giải quyết khiếu nại của các CQHCNN tuy đã có nhiều cải cách, đổi mới quy trình, thủ tục theo mục tiêu của CCHC giai đoạn 2001 - 2010 và 2011 - 2010, giải quyết khiếu nại nhanh hơn, tỷ lệ vụ việc khiếu nại được giải quyết theo thẩm quyền, đúng pháp luật nhiều hơn, hạn chế nhiều khiếu nại vượt cấp nhưng vẫn bộc lộ một số hạn chế, bất cập. Những hạn chế, bất cập trên do nhiều nguyên nhân; trong đó, nguyên nhân chủ quan từ phía các CQHCNN, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại chưa thực sự nhận thức hết tầm quan trọng, vai trò, ý nghĩa của công tác giải quyết khiếu nại, nhất là đối với những khiếu nại đông người, phức tạp, tồn đọng, kéo dài, có tính nhạy cảm; nhận thức pháp luật nhiều khi còn hạn chế, khác nhau; chưa dành thời gian thỏa đáng tập trung giải quyết kịp thời, dứt điểm khiếu nại khi phát sinh ngay tại cơ sở; còn tình trạng đùn đẩy, né tránh trách nhiệm, thiếu trách nhiệm, chuyển đơn lòng vòng, chậm trễ giải quyết. Mặt khác, một bộ phận Nhân dân cũng chưa nhận thức đúng, đầy đủ pháp luật về khiếu nại, một số nhỏ lợi dụng quyền khiếu nại để gây khó khăn, cản trở hoạt động bình thường của các CQNN. Ngoài ra, còn có nguyên nhân khách quan do hệ thống pháp luật về khiếu nại và chuyên ngành chưa thật đầy đủ, hoàn chỉnh, đồng bộ; mô hình giải quyết khiếu nại có nhiều hạn chế, chưa bảo đảm tính khách quan, công khai, dân chủ; quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại có đổi mới nhưng chưa nhiều, nhất là chưa thực sự chịu sự tác động sâu sắc của tiến trình, môi trường CCHC đang diễn ra. Những vấn đề trên đã hạn chế phần nào hiệu lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại trong quản lý HCNN và chưa đáp ứng được mục tiêu của cải cách nền HCNN hiện nay. Các vấn đề trên đã đặt ra cho các nhà nghiên cứu, các nhà quản lý, các CQHCNN những yêu cầu bức thiết phải giải quyết cả về lý luận và thực tiễn đối với hoạt động giải quyết khiếu nại trong quản lý HCNN hiện nay ở Việt Nam. Vì vậy, nghiên cứu sinh chọn vấn đề "***Giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam***" làm đề tài luận án tiến sĩ chuyên ngành Quản lý Hành chính công.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

- *Mục đích nghiên cứu*

Nghiên cứu làm rõ những vấn đề lý luận về giải quyết khiếu nại trong quản lý HCNN, thực tiễn giải quyết khiếu nại trong quản lý HCNN những năm qua để có những nhận xét, đánh giá nhằm đề xuất một số quan điểm, giải pháp bảo đảm giải quyết KNHC, đáp ứng yêu cầu của CCHC.

*- Nhiệm vụ nghiên cứu*

- + Làm rõ cơ sở lý luận giải quyết KNHC trong công cuộc CCHC.
- + Khảo sát, đánh giá thực trạng KNHC, giải quyết KNHC để làm rõ những kết quả, hạn chế trong giải quyết KNHC trong công cuộc CCHC .
- + Đề xuất một số quan điểm, giải pháp cơ bản bảo đảm giải quyết KNHC đáp ứng mục tiêu, yêu cầu của CCHC ở Việt Nam hiện nay.

### **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

*- Đối tượng nghiên cứu*

Tình hình KNHC và giải quyết KNHC trong điều kiện CCHC ở Việt Nam hiện nay.

*- Phạm vi nghiên cứu*

*Về thời gian:* Nghiên cứu khiếu nại và giải quyết KNHC ở Việt Nam từ năm 1999 (Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 có hiệu lực) đến năm 2014.

*Về lĩnh vực:* Luận án tập trung vào một số lĩnh vực nổi cộm, có tính thời sự cũng như tầm ảnh hưởng lớn đến các quan hệ XH hiện nay như: Tài nguyên - môi trường, nhà ở, lao động - thương binh và XH, tư pháp.

*Về văn bản pháp luật:* Pháp luật về giải quyết KNHC là lĩnh vực rộng và phức tạp bởi vì không chỉ quy định cụ thể, trực tiếp trong các văn bản pháp luật về giải quyết KNHC mà nội dung còn được quy định trong rất nhiều các văn bản pháp luật chuyên ngành liên quan. Trong phạm vi đề tài nghiên cứu, bên cạnh sự khái quát hóa hệ thống văn bản pháp lý liên quan, luận án tập trung nghiên cứu chủ yếu là hệ thống văn bản pháp luật về giải quyết KNHC.

#### **4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu**

##### *- Phương pháp luận:*

Luận án dựa trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về quyền con người và các bảo đảm, bảo vệ quyền con người, trong đó có quyền khiếu nại; về nhà nước và pháp luật; các quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về giải quyết KNHC, CCHC; các bảo đảm quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức trong điều kiện xây dựng NNQP Việt Nam XHCN, CCHC, phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN.

##### *- Phương pháp nghiên cứu:*

Đề tài được nghiên cứu bằng phương pháp duy vật biện chứng và duy vật lịch sử cùng các phương pháp khác như phương pháp hệ thống, phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, phương pháp so sánh, gắn lý luận với thực tiễn để chọn lọc tri thức khoa học nghiên cứu về giải quyết KNHC. Bên cạnh các phương pháp truyền thống, đề tài cũng áp dụng các phương pháp tiếp cận đa ngành, liên ngành giữa khoa học hành chính và khoa học pháp lý, cụ thể:

+ Phương pháp phân tích, tổng hợp được sử dụng xuyên suốt trong toàn bộ các chương của luận án để giải quyết những vấn đề mang tính lý luận như các quan niệm, đặc điểm, vai trò của giải quyết KNHC; đánh giá thực trạng giải quyết KNHC, chỉ ra ưu điểm, hạn chế và nguyên nhân của nó.

+ Phương pháp so sánh được sử dụng để so sánh pháp luật về giải quyết KNHC qua các giai đoạn, so sánh pháp luật về giải quyết KNHC Việt Nam với pháp luật về giải quyết KNHC ở một số nước trên thế giới.

+ Phương pháp hệ thống được sử dụng để hệ thống các kết quả nghiên cứu có liên quan đến luận án cũng như quan điểm, quan niệm xung quanh các nội dung cần giải quyết trong đề tài.

+ Phương pháp thống kê được sử dụng để đưa ra các số liệu thực tế, cần thiết phản ánh thực trạng giải quyết KNHC.

+ Ngoài ra, với đặc thù của đề tài giải quyết KNHC khá đa dạng, phong phú nên luận án còn sử dụng phương pháp quy nạp. Trên cơ sở lựa chọn số liệu những ngành, lĩnh vực tiêu biểu, luận án áp dụng phương pháp quy nạp để khái quát lên thực trạng chung của giải quyết KNHC trong công cuộc CCHC.

+ Trên cơ sở quan điểm của chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử gắn với bối cảnh tình hình KT-XH Việt Nam, đề tài sử dụng phương pháp phân tích, dự báo khoa học để từ đó đưa ra những giải pháp nhằm bảo đảm giải quyết KNHC đáp ứng yêu cầu của CCHC ở Việt Nam.

### **5. Đóng góp mới về khoa học của luận án**

*Thứ nhất*, luận án đưa ra khái niệm khoa học về KNHC, giải quyết KNHC; chỉ rõ những đặc điểm của giải quyết KNHC; vai trò của giải quyết KNHC trong công cuộc CCHC.

*Thứ hai*, luận án phân tích, làm rõ sự tác động qua lại giữa CCHC và giải quyết KNHC.

*Thứ ba*, luận án đưa ra một số các giải pháp mang tính tổng thể nhằm bảo đảm giải quyết KNHC trong điều kiện CCHC hiện nay. Với những giải pháp mà luận án đưa ra sẽ cung cấp thêm các luận cứ khoa học để cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nâng cao hiệu lực, hiệu quả giải quyết KNHC cũng như xem xét, nghiên cứu hoàn thiện pháp luật về khiếu nại.

### **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

Luận án là công trình nghiên cứu trực tiếp và tổng thể về vấn đề giải quyết KNHC ở Việt Nam với mục đích đưa ra các luận cứ khoa học và những quan điểm, giải pháp về mặt lý luận cũng như thực tiễn nhằm hoàn thiện các quy định pháp luật về giải quyết KNHC, tổ chức thực hiện pháp luật về giải quyết KNHC;

nâng cao hiệu lực, hiệu quả giải quyết KNHC. Kết quả nghiên cứu của luận án sẽ góp phần bổ sung, hoàn thiện lý luận về giải quyết KNHC.

Kết quả nghiên cứu của luận án có thể sử dụng làm tài liệu tham khảo cho các hoạt động nghiên cứu, giảng dạy, học tập về giải quyết KNHC.

Luận án cũng có thể phục vụ cho công tác lập pháp và hoạt động thực tiễn giải quyết KNHC, giúp cho CB,CC và người dân nâng cao nhận thức về giải quyết KNHC, từ đó hành xử đúng đắn trong KNHC và hoạt động giải quyết KNHC.

## **7. Giả thiết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu**

### *- Giả thiết nghiên cứu*

Trong những năm qua, các CQHCCNN có nhiều cố gắng trong công tác giải quyết KNHC nhưng so với yêu cầu của công việc và sự kỳ vọng của XH thì vẫn còn nhiều hạn chế, chưa đạt yêu cầu như giải quyết không kịp thời, hầu hết chậm trễ, vi phạm thời hạn giải quyết theo luật định; còn gây phiền hà, bất bình cho người khiếu nại. Mặt khác, giải quyết KNHC là công việc khó, phức tạp vì động chạm đến quyền lợi của cá nhân, tổ chức và liên quan đến CQHCCNN, người có thẩm quyền trong CQHCCNN có QĐHC hoặc HVHC bị khiếu nại.

Hoạt động giải quyết KNHC hiện nay sẽ đạt chất lượng, hiệu quả, đáp ứng các yêu cầu về giải quyết khiếu nại trong bối cảnh, môi trường CCHC, thực hiện được mục tiêu của CCHC và sự kỳ vọng của XH nếu được đổi mới về thể chế, quy trình, thủ tục và nâng cao trách nhiệm hành chính, vật chất đối với đội ngũ CC làm nhiệm vụ này và trách nhiệm của người đứng đầu các CQHCCNN theo nhiệm vụ của CCHC. Giải quyết KNHC phải luôn gắn chặt với CCHC vì CCHC thúc đẩy giải quyết KNHC nhanh chóng, kịp thời, đúng pháp luật hơn. Đồng thời, giải quyết KNHC trong điều kiện CCHC hiện nay cần phải tập huấn cho đội ngũ CC làm công tác này bằng giải quyết các tình huống KNHC giả định.

### *- Câu hỏi nghiên cứu*

+ Các công trình khoa học ở trong nước và ngoài nước về KNHC, giải quyết KNHC của CQHCCNN đã giải quyết được những vấn đề gì, còn những vấn đề gì cần được tiếp tục nghiên cứu, giải quyết trong luận án.

+ KNHC, giải quyết KNHC của CQHCCNN là gì?, có những đặc điểm nào khác với khiếu kiện hành chính, khiếu nại tư pháp. CCHC và giải quyết KNHC có quan hệ với nhau như thế nào?.

+ Thực trạng KNHC và giải quyết KNHC của các CQHCCNN ở Việt Nam từ năm 1999 đến nay như thế nào?, có những ưu điểm, hạn chế ra sao, nguyên nhân của những hạn chế đó?.

+ Để bảo đảm giải quyết KNHC đáp ứng mục tiêu của CCHC cần có những quan điểm, giải pháp nào?.

## **8. Kết cấu của luận án**

Ngoài phần mở đầu, luận án gồm có 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án

Chương 2: Cơ sở lý luận về giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam

Chương 3: Khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam từ năm 1999 đến nay

Chương 4: Quan điểm và giải pháp bảo đảm giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay

## Chương 1

### TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

Liên quan đến lĩnh vực giải quyết KNHC, CCHC đã có nhiều công trình nghiên cứu dưới những góc độ khác nhau như sách chuyên khảo, sách tham khảo, các đề tài khoa học, luận văn, luận án, bài viết. Tuy nhiên, luận án chỉ tập trung nghiên cứu một số công trình tiêu biểu có nội dung liên quan trực tiếp đến đề tài nghiên cứu “*Giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam*”.

#### **1.1 Tình hình nghiên cứu trong nước và ngoài nước liên quan đến đề tài luận án**

##### ***1.1.1. Nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến khiếu nại và pháp luật về khiếu nại***

“*Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta trong giai đoạn hiện nay*”, Đề tài khoa học cấp bộ do TS. Phạm Hồng Thái và TS. Vũ Đức Đán thực hiện (Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội 2001). Đề tài tập trung nghiên cứu khái niệm khiếu nại, quyền khiếu nại, pháp luật về khiếu nại, thực trạng pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Về những hạn chế trong công tác giải quyết khiếu nại, Đề tài chỉ rõ: Tình hình khiếu kiện ở các địa phương có chiều hướng gia tăng; nhiều trường hợp CQNN làm sai, người dân khiếu nại nhưng không giải quyết kịp thời hoặc giải quyết thiếu khách quan, thấy sai không chịu sửa, bao che cho cấp dưới; việc sửa chữa khuyết điểm trong thực thi công vụ, giải quyết khiếu nại thiếu khẩn trương; nhận thức, hiểu biết pháp luật của một bộ phận nhân dân, kể cả CB các cấp chính quyền và các CQNN còn hạn chế... Đề tài cũng chỉ ra một số nhân tố khách quan và chủ quan đòi hỏi phải hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và kiến nghị một số giải pháp chủ yếu hoàn thiện pháp luật về khiếu nại trong điều kiện xây dựng NN PQ ở Việt Nam [109].



*“Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta trong giai đoạn hiện nay”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Lương Thanh Cường (Đại học Quốc gia Hà Nội, 2001). Luận văn nghiên cứu về quyền khiếu nại của công dân; sự hình thành, phát triển của pháp luật về quyền khiếu nại và thực trạng khiếu nại ở Việt Nam từ năm 1999 đến 2001. Trên cơ sở đó, Luận văn đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về khiếu nại để nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại của công dân [32].

*“Tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các CQHCCN hiện nay”*, Luận án tiến sĩ Luật học của tác giả Trần Văn Sơn (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2006). Luận án tập trung phân tích tư tưởng pháp chế trong hoạt động giải quyết khiếu nại, đồng thời chỉ ra những biểu hiện của vi phạm pháp chế; các giải pháp hoàn thiện và tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động giải quyết khiếu nại của các CQHCCN [83].

*“Hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân trong điều kiện xây dựng NNQP ở nước ta hiện nay”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Mai Thị Chung (Đại học Luật Hà Nội, 2001). Tác giả coi pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo là công cụ pháp lý quan trọng đối với công dân, đối với NNQP, mục tiêu của NNQP là hướng về con người, đấu tranh giải phóng con người... Tác giả đã phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, chỉ ra những hạn chế, bất cập và kiến nghị một hệ thống giải pháp hoàn thiện trong điều kiện xây dựng NNQP ở Việt Nam [31].

*“Hoàn thiện pháp luật nhằm đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Đinh Văn Minh (Viện Nhà nước và Pháp luật, Trung tâm Khoa học xã hội và Nhân văn Quốc gia, Hà Nội, 2005). Luận văn nghiên cứu thực trạng KNHC và công tác giải quyết KNHC; quá trình hình thành và phát triển pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam; hoàn thiện pháp luật nhằm đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính. Tác giả luận giải, KNHC - thẩm quyền giải quyết thuộc các CQHCCN, khiếu kiện

hành chính - thẩm quyền giải quyết thuộc Tòa án nhân dân. Quá đó, tác giả đã kiến nghị giải pháp hoàn thiện pháp luật về KNHC và xét xử hành chính [63].

*“Quyền giám sát của Quốc hội đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Cao Mạnh Linh (Đại học Quốc gia Hà Nội, 2006). Luận văn tập trung làm rõ vấn đề lý luận về quyền giám sát và thực trạng hoạt động giám sát của Quốc hội, các giải pháp hoàn thiện cơ chế giám sát để nâng cao hiệu quả thực hiện quyền giám sát của Quốc hội đối với hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo [57].

*“Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng NNQP XHCN Việt Nam”*, Luận án tiến sĩ Luật học của tác giả Ngô Mạnh Toàn (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2008). Luận án tập trung nghiên cứu lý luận khiếu nại, tố cáo và thực trạng giải quyết khiếu nại, tố cáo ở nước ta, đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo từ những yêu cầu của NNQP XHCN của dân, do dân và vì dân [113].

*“Đổi mới công tác tiếp dân trong lĩnh vực khiếu nại, tố cáo”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Trần Thị Thúy Mai (Đại học Luật Hà Nội, 2010). Luận văn tập trung nghiên cứu cơ sở lý luận về tiếp công dân, thực trạng công tác tiếp dân; quan điểm, giải pháp đổi mới công tác tiếp dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính [64].

*“Về quyền con người và quyền công dân”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Võ Gia Phúc (Viện Nhà nước và Pháp luật, Trung tâm Khoa học Xã hội và Nhân văn Quốc gia, Hà Nội, 1995). Luận văn nghiên cứu quyền con người và quyền công dân theo pháp luật Việt Nam, trong đó quyền khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân được các Hiến pháp Việt Nam ghi nhận [69].

*“Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc thực hiện Quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn trên địa bàn tỉnh Hà Tây”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Bùi Thị Phương Liên (Đại học Luật Hà Nội, 2006). Luận văn cho thấy, nếu Quy chế dân chủ ở cơ sở được thực hiện đúng thì các quyền dân chủ của công dân được tôn

trọng, sẽ hạn chế khiếu nại hoặc khiếu nại xảy ra sẽ được giải quyết kịp thời, đúng pháp luật [58].

*“Giải quyết khiếu nại, tố cáo - phương thức bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”*, Luận án tiến sĩ Quản lý Hành chính công của tác giả Vũ Duy Duẩn (Học viện Hành chính, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2014). Luận án tập trung phân tích các quan điểm về khiếu nại, tố cáo; giải quyết khiếu nại, tố cáo; pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam và chỉ ra giải quyết khiếu nại, tố cáo là một trong những phương thức bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý HCNN ở Việt Nam hiện nay [38].

Nhận xét chung: Các công trình nêu trên có nội dung chủ yếu nghiên cứu lý luận cơ bản về khiếu nại như quan niệm về khiếu nại, chủ yếu từ góc độ pháp luật hành chính; đặc điểm của khiếu nại, phân biệt quyền khiếu nại với quyền tố cáo; thẩm quyền giải quyết khiếu nại, thực tiễn thực hiện pháp luật khiếu nại. Một vài công trình tuy không đề cập trực tiếp đến nội dung đề tài luận án nhưng ít nhiều đã đề cập đến nhà nước, bản chất nhà nước của dân, do dân, vì dân; đề cập nghĩa vụ, trách nhiệm của nhà nước bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, giải quyết khiếu nại của công dân khi có QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật trong thực thi công vụ, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân để từ đó kiến nghị các giải pháp khoa học bảo đảm pháp chế XHCN, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại ở Việt Nam.

### ***1.1.2. Nhóm các công trình nghiên cứu về cải cách hành chính nhà nước***

*“Một số vấn đề về xây dựng và cải cách nền hành chính nhà nước Việt Nam”* do GS. Đoàn Trọng Truyền chủ biên (Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996). Cuốn sách đề cập đến quá trình phát triển, đánh giá nền hành chính Việt Nam qua các thời kỳ và nền hành chính quốc gia trong giai đoạn hiện nay; lý luận về hành chính học, công cuộc cải cách nền hành chính, mục tiêu CCHC ở Việt Nam là bảo đảm cho Nhân dân được sống yên ổn, an ninh, trật tự, không bị phiền

hà, sách nhiễu; cải cách BMNN mà trọng tâm là CCHC gắn với cải cách thể chế hành chính; CCHC phải bảo đảm tôn trọng và bảo đảm các quyền dân chủ của công dân, tạo điều kiện để công dân thực hiện nhanh chóng các quyền của mình, trong đó có quyền khiếu nại [114].

“*Cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta*” của PGS.TSKH. Nguyễn Duy Gia (Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996). Cuốn sách có nội dung đề cập một cách có hệ thống về các lý luận, thực tiễn QLNN nói chung, quản lý nền HCNN nói riêng và xu hướng quốc tế hóa nền hành chính quốc gia, những nội dung chủ yếu về nền hành chính quốc gia ở Việt Nam...[42].

“*Cải cách nền hành chính ở địa phương - Lý luận và thực tiễn*” của các tác giả Tô Tử Hạ, Nguyễn Hữu Trị và Nguyễn Hữu Đức đồng chủ biên (Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998). Cuốn sách tập trung phân tích những cơ sở lý luận chung về CCHC nhà nước, cải cách chính quyền địa phương, những vấn đề cần cải cách đối với BMNN, quản lý nhân sự và đào tạo, phân định lãnh thổ, phương hướng và giải pháp tổ chức quản lý chính quyền địa phương các cấp [48].

“*Các giải pháp thúc đẩy CCHC ở Việt Nam*”, sách tham khảo do TS. Nguyễn Ngọc Hiến chủ biên (Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001). Cuốn sách có nội dung nghiên cứu về quá trình CCHC ở Việt Nam như các rào cản đối với CCHC, nguyên nhân, đặc điểm, nguyên tắc, phương hướng, giải pháp nhằm thúc đẩy CCHC. Để tạo ra động lực cho CCHC, điều quan trọng cần giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa CQHCNN và công dân, tạo lập sự bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ pháp lý giữa Nhà nước và công dân; xác định trách nhiệm của CQHCNN trong việc bảo đảm cho các quyền của công dân được thực thi và được bảo vệ, trong đó có quyền khiếu nại [47].

“*Bộ máy hành chính các nước ASEAN trong CCHC*”, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công của tác giả Nguyễn Thị Hồ Điệp (Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, 2005). Luận văn nghiên cứu bộ máy hành chính và vấn đề cải

cách, đánh giá cải cách bộ máy hành chính ở các nước ASEAN và vấn đề tiếp tục cải cách bộ máy HCNN ở Việt Nam... [39].

“*Cải cách nền hành chính Việt Nam, thực trạng và giải pháp*”, Chương trình phát triển của Liên hợp quốc tại Việt Nam (Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2009). Tuy không trực tiếp đề cập đến khiếu nại nhưng cuốn sách cảnh báo “một thủ tục hành chính đơn giản chỉ cần đến cơ quan công quyền giải quyết một lần nhưng thường bị trì hoãn và vì vậy người dân phải đi lại nhiều lần mới giải quyết xong”. Ý tưởng “phục vụ Nhân dân” có nguy cơ trở thành “nhân dân phục vụ” trong tâm trí của một số CB quan liêu, làm ảnh hưởng đến chủ trương CCHC, đây chính là một trong những nguyên nhân phát sinh khiếu nại. Các tác giả đưa ra bốn nhóm thể chế hành chính cần cải cách, trong đó có cải cách các thể chế hành chính điều tiết “mối quan hệ giữa Nhà nước và Nhân dân”, trong đó có những quy định liên quan đến giải quyết khiếu nại [60].

“*Hành chính công*”, sách dùng cho nghiên cứu học tập và giảng dạy sau đại học của Học viện Hành chính Quốc gia (Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội, 2001). Nội dung cuốn sách có đề cập xu hướng CCHC là để phục vụ Nhân dân tốt hơn, hiệu quả hơn, giảm phiền nhiễu, tránh các thủ tục hành chính nhiều tầng, nấc từ phía cơ quan công quyền gây khó cho dân để tránh phát sinh các khiếu nại; CCHC để giải quyết khiếu nại của người dân nhanh hơn, hiệu quả hơn... [434].

“*CCHC và công cuộc xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam*” của GS. Đoàn Trọng Truyền (Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2006). Cuốn sách đề cập xây dựng và hoàn thiện NNPQ XHCN Việt Nam, CCHC, cần có nhận thức và quan niệm mới về xét khiếu nại, tố cáo hành chính... Cuốn sách chỉ rõ, phần lớn các tranh chấp hành chính do hệ thống thanh tra nhà nước giải quyết đã hạn chế không ít quyền dân chủ của công dân, thiếu khách quan, gây nên tình trạng trì trệ, giải quyết chậm và ít hiệu lực, hiệu quả; cần có những bảo đảm cho công dân hay một CQHC có những phương tiện hữu hiệu để khiếu nại và yêu cầu xét xử một văn bản hành chính hay một HVHC bất hợp pháp [115, tr.342-343].

“*Hành chính nhà nước trong xu thế toàn cầu hóa*”, sách chuyên khảo do PGS.TS. Nguyễn Hữu Hải chủ biên (Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2007). Nội dung cuốn sách đề cập đến nền hành chính Việt Nam trong xu thế toàn cầu hóa. Sau khi phân tích những tác động của toàn cầu hóa đến xu hướng phát triển của nền hành chính Việt Nam, tác giả đề cập đến nội dung cải cách thể chế hành chính, đặc biệt là CCHC trên các lĩnh vực [46].

“*Một số vấn đề về cải cách thủ tục hành chính*” của TS. Mai Hữu Khuê và TS. Bùi Văn Nhơn (Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995). Nội dung cuốn sách đề cập đến sự tác động của thủ tục hành chính đối với hoạt động của bộ máy QLNN; cải cách thủ tục hành chính cũng đặt ra đòi hỏi phải cải cách thủ tục trong lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại của công dân theo hướng đảm bảo các tiêu chuẩn chung của thủ tục hành chính như tính đơn giản và rõ ràng; tính nhanh chóng, kịp thời; tính công khai, minh bạch; tính linh động; tính thống nhất [55].

“*Từ nền hành chính truyền thống đến quản lý công mới*” (*From old Administration to New Public Management*) (2009) của tác giả Patrick Dunleavy và Christopher Hood, Giáo sư hành chính công và chính sách công, Trường Đại học Kinh tế London [126].

Các tác giả đã chỉ ra thành tựu nổi bật, nhiều mặt hạn chế của mô hình mô hình hành chính công truyền thống không thể đáp ứng yêu cầu phát triển quốc gia trong thời kỳ mới. Mô hình quản lý công (NPM) ra đời với việc nhấn mạnh xây dựng một nền hành chính hiện đại có tính thích ứng, chủ động cao, linh hoạt phù hợp từng giai đoạn phát triển; chính phủ và hệ thống bộ máy tập trung cung cấp dịch vụ công dưới nhiều hình thức đa dạng, đó là tiêu chí cơ bản đánh giá nền hành chính tiên tiến, đội ngũ nhân sự hành chính chuyên nghiệp, chất lượng cao.

“*Phương pháp toàn diện của chính phủ trong CCHC địa phương*” (*The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*) (2007) của tác giả Tom Christensen, Đại học Oslo và Per Legreid, Đại học Bergen, Na Uy [124].

Các tác giả thảo luận về tính tập trung, toàn diện của chính phủ trong QLHC của một quốc gia, chỉ ra phương pháp CCHC thông qua phân công, chuyển giao quyền lực cho chính quyền địa phương nhằm tăng tính độc lập, tự chủ, sáng tạo, hoạt động hiệu quả hơn. Quản lý không chỉ là sự thụ động, mà còn cần chủ động hơn từ phía chính phủ nhằm đảm bảo lợi ích, an toàn cho người dân. Sự thay đổi, chuyển biến như vậy từ chính phủ sẽ là cơ sở tạo nên bước ngoặt đối với toàn bộ nền hành chính cũ sang một nền hành chính mới.

“*CCHC công ở Việt Nam: Thực trạng và triển vọng*” (*Public Administration reform in Vietnam: Problem and Prospects*), 2003. Bài nghiên cứu được viết bởi TS. Martin Painte, Khoa Quản lý công và XH, Đại học Hồng Công, Trung Quốc [123]. Nghiên cứu chỉ ra bối cảnh và những thách thức đang đặt ra với công cuộc CCHC ở Việt Nam trong bối cảnh xây dựng NNPNQ XHCN. Giống như Trung Quốc, Việt Nam đã có chuyển biến tích cực cả về nhận thức và hành động thay đổi hoạt động của nền hành chính vốn quá cũ kỹ sau thời chiến. Nghiên cứu đề cập hàng loạt khó khăn mà Việt Nam có thể sẽ gặp khi CCHC, điển hình nhất là lối tư duy lãnh đạo, làm việc cổ hủ theo lối mòn từ lâu, ăn sâu vào tư duy những nhà hành chính để đề xuất hàng loạt biện pháp nhằm tháo gỡ khó khăn cho CCHC ở Việt Nam như cần thay đổi phương pháp lãnh đạo, quan điểm chiến lược từ Đảng Cộng sản hay cuộc đấu tranh kiên trì, quyết liệt với vấn nạn tham nhũng đang đe dọa nghiêm trọng sự tồn vong của cả XH. Bên cạnh đó, cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa Nhà nước và XH, cấu trúc lại bộ máy HCNN, nâng cao chất lượng hoạt động, đổi mới phương thức cung cấp dịch vụ công.

Ngoài ra, còn có nhiều đề tài nghiên cứu, sách, hội thảo và hàng trăm bài báo khoa học liên quan đến CCHC được đăng trên các tạp chí khác nhau: “*Đánh giá kết quả của CCHC và các giải pháp tiếp tục đẩy mạnh CCHC ở nước ta*” của Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam. Gần đây nhất là tập Kỷ yếu Hội thảo khoa học “*CCHC để phát triển và hội nhập*” được Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam và Bộ Nội vụ phối hợp thực hiện, tháng 6 năm 2007.

Kỷ yếu đã tập hợp các báo cáo khoa học đánh giá về kết quả CCHC những năm qua và phương hướng, giải pháp CCHC trong giai đoạn tới.

Nhận xét chung: Các công trình nêu trên có nội dung chủ yếu đề cập đến vấn đề CCHC; CCHC trong xu hướng xây dựng NNPQ, hội nhập quốc tế; CCHC để nâng cao hiệu quả của nền HCNN - nền hành chính phục vụ nhân dân ngày một tốt hơn; tôn trọng và bảo đảm, bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Từ CCHC đặt ra vấn đề phải đổi mới nền hành chính, đổi mới thể chế hành chính trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại (đổi mới về trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại...) để nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại; đổi mới thẩm quyền của chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại để mở rộng đối tượng khiếu nại và cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho người dân có quyền lựa chọn.

### ***1.1.3. Nhóm các công trình nghiên cứu về giải quyết khiếu nại hành chính, khiếu kiện hành chính***

- *Nhóm các luận án tiến sĩ và luận văn thạc sĩ chuyên ngành luật học và chuyên ngành quản lý hành chính công đề cập đến giải quyết khiếu nại:*

“*Tăng cường hiệu quả pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam hiện nay*”, Luận án tiến sĩ Luật học của tác giả Nguyễn Thế Thuận (Đại học Luật Hà Nội, 2001). Luận án nghiên cứu cơ sở lý luận về hiệu quả, thực trạng pháp luật về khiếu nại, tố cáo; tham số và các tiêu chuẩn đánh giá hiệu quả pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo; những kết quả, hạn chế và nguyên nhân trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các CQHCCNN; kiến nghị các giải pháp cơ bản tăng cường hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo [110].

“*Thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo của CQHCCNN*”, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Nguyễn Thị Minh Hà (Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2002). Luận văn nghiên cứu thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo của các CQHCCNN và vấn đề hoàn thiện pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo [49].



*“Vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong giải quyết KNHC ở Việt Nam”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Nguyễn Văn Kim (Đại học Luật Hà Nội, 2004). Luận văn nghiên cứu cơ sở pháp luật, vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong việc thanh tra, tham mưu giải quyết khiếu nại, tố cáo và các giải pháp nâng cao vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong việc giải quyết KNHC [56].

*“Một số giải pháp nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại nhằm đảm bảo các quyền công dân, qua thực tiễn tỉnh Đồng Nai”*, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công của tác giả Phan Văn Châu (Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, 2004). Luận văn nghiên cứu việc giải quyết khiếu nại là một trong những phương thức đảm bảo quyền công dân; thẩm quyền, thủ tục giải quyết khiếu nại; thực trạng khiếu nại và công tác giải quyết khiếu nại của công dân trên địa bàn tỉnh Đồng Nai để từ đó đưa ra các phương hướng, giải pháp nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại [12].

*“Hoàn thiện thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại của công dân”*, Luận án tiến sĩ Luật học của tác giả Nguyễn Hạnh (Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội, 2005). Luận án nghiên cứu cơ sở lý luận và thực trạng của các thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại, trên cơ sở đó đưa ra phương pháp hoàn thiện và đề xuất các giải pháp nhằm bảo đảm cho việc hoàn thiện thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại của công dân ở Việt Nam [51].

*“Nâng cao năng lực của công chức HCNN trong giải quyết khiếu nại”*, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công của tác giả Hoàng Ngọc Dũng (Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, 2006). Luận văn nghiên cứu cơ sở pháp lý về giải quyết KNHC, thực trạng năng lực của đội ngũ CC nói chung, CC làm công tác giải quyết KNHC nói riêng; năng lực của đội ngũ CC làm công tác giải quyết khiếu nại là một trong những yếu tố then chốt nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giải quyết KNHC; đề xuất một số giải pháp nâng cao năng lực của CC làm công tác giải quyết KNHC [33].

*“Giải quyết KNHC trong lĩnh vực QLNN về đất đai ở nước ta hiện nay”*, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công của tác giả Trương Tiên Dũng (Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội, 2007). Luận văn nghiên cứu thực trạng QLNN về đất đai còn nhiều bất cập, hạn chế; KNHC trong lĩnh vực QLNN về đất đai rất phức tạp, chiếm số lượng lớn KNHC ở nước ta; những nguyên nhân, tồn tại chủ yếu trong quá trình giải quyết khiếu nại liên quan đến đất đai; kiến nghị các giải pháp nâng cao chất lượng giải quyết KNHC trong lĩnh vực QLNN về đất đai [34].

*“Giải quyết khiếu nại về đất đai của các CQHCCN ở tỉnh Hải Dương hiện nay”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Nguyễn Hoài Thoa (Đại học Quốc gia Hà Nội, 2007). Tác giả nhấn mạnh cần áp dụng nghiêm pháp luật đất đai, nhất là quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; trách nhiệm của Chủ tịch UBND các cấp, thủ trưởng cơ quan thanh tra, tài nguyên - môi trường trong việc giải quyết khiếu nại về đất đai; tăng cường đối thoại trong quá trình giải quyết, thành lập hệ thống tài phán HCNN về đất đai trực thuộc Chính phủ... [106].

*“Hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các CQHCCN ở Ninh Bình hiện nay”*, Luận văn thạc sĩ Luật của tác giả Nguyễn Thị Hồng Thơm (Đại học Quốc gia Hà Nội, 2009). Luận văn nghiên cứu cơ sở lý luận về khiếu nại, tố cáo, pháp luật về khiếu nại, tố cáo; thực trạng giải quyết khiếu nại, tố cáo tại các CQHCCN ở tỉnh Ninh Bình; phương hướng hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo và các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các CQHCCN ở tỉnh Ninh Bình [107].

- Nhóm các tác phẩm, đề tài khoa học liên quan đến giải quyết KNHC, khiếu kiện hành chính:

*“Hiệu quả pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam”*, sách chuyên khảo của tác giả Nguyễn Thế Thuận (Nxb Chính trị - Hành chính, Hà Nội, 2001). Cuốn sách phân tích cơ sở lý luận và pháp lý về quyền khiếu nại; hiệu quả giải quyết khiếu nại; nguyên nhân của những hạn chế và khó khăn trong giải quyết khiếu nại là nhiều chính sách, pháp luật đã lạc hậu, thiếu

hoàn chỉnh, không phù hợp; trình độ, trách nhiệm thực thi công vụ của CB,CC chưa cao; lãnh đạo các ngành, các cấp chưa thấy hết trách nhiệm của mình trong việc giải quyết khiếu nại; một số quy định về thẩm quyền, thủ tục, cơ chế phối hợp giải quyết khiếu nại còn bất cập, chồng chéo; đề xuất giải pháp tăng cường hiệu quả pháp luật về giải quyết khiếu nại [111].

*“Giải quyết khiếu tố của nhân dân - thực trạng và những bài học kinh nghiệm”*, Đề tài khoa học cấp bộ do TS. Nguyễn Văn Mạnh làm chủ nhiệm (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 1999). Đề tài nêu bài học kinh nghiệm chung là các cấp, các ngành phải luôn coi trọng công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung, pháp luật khiếu nại nói riêng; khiếu nại cần được giải quyết kịp thời, đúng hạn định; coi trọng công tác tiếp dân, tuân thủ trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại; có chính sách hợp lý cho CB,CC làm công tác giải quyết khiếu nại; kiên trì, phối hợp giải quyết tốt các vụ khiếu nại đông người; thực hiện tốt Quy chế dân chủ ở cơ sở; tổ chức rút kinh nghiệm thường xuyên về công tác giải quyết khiếu nại [61].

*“Một số nội dung về nghiệp vụ công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của nông dân”* (Tài liệu tập huấn cho CB Hội Nông dân Việt Nam, Hà Nội, 2002). Tài liệu bao gồm các văn bản QPPL liên quan đến giải quyết khiếu nại; kết quả hoạt động của Trung ương Hội Nông dân Việt Nam và Hội Nông dân các cấp trong việc tham gia giải quyết khiếu nại của nông dân theo Chỉ thị số 26/2006/CT-TTg ngày 09/10/2006 của Thủ tướng Chính phủ thông qua việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật khiếu nại, trợ giúp pháp lý sâu rộng đến hội viên, nông dân, xây dựng mô hình Câu lạc bộ “Nông dân với pháp luật” ở những vùng thu hồi đất nông nghiệp, xảy ra tranh chấp khiếu kiện [43].

*“Một số vấn đề đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam”* của TS. Nguyễn Văn Thanh, Luật gia Đình Văn Minh (Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2004). Các tác giả nhấn mạnh: “Ở nhiều nơi, nhiều vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền, nhất là cấp quận, huyện, sở, ngành, xã, phường đơn vị cơ sở giải quyết nhưng không được kịp thời và dứt điểm, không đảm bảo thời hạn quy định

của pháp luật, chất lượng giải quyết chưa cao, nhiều vụ việc giải quyết không đúng chính sách, pháp luật. Do vậy, đơn tồn đọng và gửi vượt cấp còn nhiều”. Cuốn sách cũng đề cập đến vấn đề đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính tại Tòa án nhân dân ở Việt Nam [104, tr.90].

“*Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án - Sự bảo đảm công lý trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân*” của TS. Nguyễn Thanh Bình (Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2004). Tác giả cuốn sách nêu lên vấn đề cần phải cải cách trình tự, thủ tục tố tụng hành chính cho phù hợp với đặc điểm của khiếu kiện hành chính ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính của Tòa án nhân dân [10].

“*Administrative Grievances: A developmental Study*” (*Khiếu kiện hành chính: Nghiên cứu phát triển*), Báo cáo nghiên cứu của các tác giả Michael Adler (Trường Nghiên cứu về CT-XH, thuộc Đại học Tổng hợp Edinburgh); Christopher Farrell, Steven Finch, Jane Lewis và Dan Philo (Trung tâm Khoa học XH Quốc gia) và Sue Morris (Trường Đại học Tổng hợp Robert Gordon), Vương quốc Anh, 2006. Báo cáo cứu chỉ rõ các CQHC, người có thẩm quyền trong CQHC ban hành rất nhiều QĐHC, thực hiện HVHC có khả năng xâm phạm đến quyền, lợi ích của công dân. Vì vậy, việc tìm ra những đổi mới nhằm nâng cao chất lượng của việc ban hành QĐHC, thực hiện HVHC và những giải pháp hữu hiệu để giải quyết khiếu kiện hành chính là rất quan trọng. Cuối cùng, Báo cáo nghiên cứu nêu ra nhiều vấn đề mang tính gợi mở để có những nghiên cứu hoặc khảo sát tiếp theo nhằm làm rõ hơn về thực trạng khiếu nại, khiếu kiện, làm cơ sở đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết [122].

“*Phân biệt KNHC với khiếu kiện hành chính*” của TS. Vũ Trọng Hách (Tạp chí Quản lý Nhà nước số 3/2008). Tác giả đã phân tích làm rõ những đặc điểm chung, khác nhau giữa KNHC, khiếu kiện hành chính và thẩm quyền giải quyết để tránh nhận thức nhầm lẫn giữa hai quyền khi giải quyết các tranh chấp phát sinh trong hoạt động QLNN [50].

Ngoài ra, còn có nhiều đề tài nghiên cứu liên quan đến khiếu nại, giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính, cải cách thủ tục hành chính trong tiếp công dân, giải quyết khiếu nại như: “*Khiếu nại, tố cáo hành chính - cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước do TS. Lê Tiến Hào, Phó Tổng Thanh tra Chính phủ làm chủ nhiệm (Thanh tra Chính phủ, Hà Nội, 2011). “*Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của CQHCCN về giải quyết khiếu nại, tố cáo và chống tham nhũng*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ do tác giả Phạm Văn Khanh làm chủ nhiệm (Thanh tra Nhà nước, Hà Nội, 2004). “*Cải cách thủ tục hành chính trong tổ chức tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ do đồng chí Lê Đình Đẩu, Vụ trưởng Vụ Xét khiếu tố làm chủ nhiệm (Thanh tra Nhà nước, Hà Nội, 1999) [36]. “*Cơ sở xác định trách nhiệm của Chủ tịch UBND các cấp trong công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng chống tham nhũng*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ do Ths. Nguyễn Tuấn Khanh - Trưởng phòng Nghiên cứu và Đào tạo, Viện Khoa học Thanh tra làm chủ nhiệm (Thanh tra Chính phủ, Hà Nội, 2010). “*Cơ sở xử lý các hành vi vi phạm Luật Khiếu nại, tố cáo*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ do Ths. Nguyễn Văn Kim - Phó Cục trưởng Cục I, Thanh tra Chính phủ làm chủ nhiệm (Thanh tra Chính phủ, Hà Nội, 2010). “*Xây dựng quy trình nghiệp vụ giải quyết KNHC*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (Thanh tra Nhà nước, Hà Nội, 2004). “*Việc giải quyết khiếu nại của công dân trong hệ thống các CQHCCN sau khi Tòa án hành chính được thiết lập*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (Thanh tra Nhà nước, Hà Nội, 1996) [89]. “*Hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính*”, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ (Thanh tra Nhà nước, Hà Nội, 2004) [91]. “*Thực trạng pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hiện nay*” và “*Các giải pháp tăng cường pháp chế trong giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính*” (2007) của TS. Trần Văn Sơn - Phó Vụ trưởng Vụ II, Văn phòng Chính phủ. “*Quyền khiếu kiện khi Nhà nước thực hiện việc thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư*”, TS. Phan Trung Hiền (Tạp chí Luật học số 7/2011). “*Giải quyết khiếu nại, tố cáo về đất đai trên địa bàn thành phố Hà Nội hiện nay*”, Luận văn thạc sĩ Quản lý Hành chính công của tác giả Nguyễn An Huy (Học viện Hành chính, Hà

Nội, 2009). “*Những vấn đề cơ bản về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo*”, Tài liệu bồi dưỡng công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo tại Hà Nội của TS. Đinh Văn Minh (Hà Nội, 2011). “*Giới thiệu về cơ quan tài phán hành chính Hoa Kỳ*” của Edwin Felte, nguyên thẩm phán cao cấp cơ quan tài phán hành chính bang Colorado trình bày tại Hội thảo về Đề án thành lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam do Thanh tra Chính phủ phối hợp với một số cơ quan nghiên cứu, tổ chức ngày 20, 21/03/2006 tại Hà Nội.

Nhận xét chung: Nhìn chung, các công trình nghiên cứu trong nước chủ yếu nghiên cứu đến từng khía cạnh của quyền khiếu nại; bản chất nhà nước của dân, do dân và vì dân; về quyền công dân, trong đó có quyền khiếu nại; đặc điểm của quyền khiếu nại; phân biệt quyền khiếu nại với quyền tố cáo, KNHC với khiếu kiện hành chính; thực trạng khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại và các vấn đề về hoàn thiện trình tự, thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại; thẩm quyền giải quyết khiếu nại; nâng cao năng lực của CC HCNN trong việc giải quyết khiếu nại; CCHC và các giải pháp thúc đẩy cải cách nền HCNN ở Việt Nam, hoàn thiện BMNN; các giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại. Các công trình nghiên cứu ngoài nước chủ yếu nghiên cứu về nền HCNN có nhiệm vụ cải thiện cuộc sống cho người dân; Quản lý HCNN không phải là thụ động mà cần phải chủ động trong việc bảo vệ lợi ích, an toàn cho người dân sẽ là cơ sở tạo nên bước ngoặt chuyển nền hành chính cũ sang nền hành chính mới, hiện đại; cần phải đấu tranh quyết liệt với những vấn nạn đe dọa sự tồn vong của XH, bên cạnh đó cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân; duy trì hai cơ chế giải quyết KNHC là giải quyết của CQHCNN và giải quyết của Tòa án.

## **1.2. Những kết quả nghiên cứu của các công trình trong nước và ngoài nước được luận án kế thừa**

*- Đối với nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến khiếu nại và pháp luật về khiếu nại*

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân trong NN PQ. Muốn xây dựng NN PQ phải đổi mới BMNN, kiểm soát được quyền lực nhà nước, bảo đảm các quyền cơ bản của công dân, trong đó có quyền khiếu nại. Thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, giải quyết khiếu nại và bồi thường nhà nước cho công dân nếu CQNN có những QĐHC, HVHC trái pháp luật trong thực thi công vụ, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Nghiên cứu những vấn đề cơ bản của khiếu nại, giải quyết khiếu nại chủ yếu từ góc độ pháp luật hành chính và thực tiễn thực hiện pháp luật về khiếu nại để từ đó đưa ra các giải pháp, kiến nghị khoa học bảo đảm pháp chế XHCN và hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại ở Việt Nam. Đồng thời, pháp luật về khiếu nại phải luôn được rà soát, đổi mới, hoàn thiện đáp ứng yêu cầu của thực tiễn.

*- Đối với nhóm các công trình nghiên cứu về CCHC nhà nước*

Đã làm rõ vấn đề CCHC, CCHC trong xu hướng xây dựng NN PQ, hội nhập quốc tế; CCHC để nâng cao hiệu quả của nền HCNN hiện đại, nền hành chính phục vụ Nhân dân ngày một tốt hơn, tôn trọng và bảo đảm, bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, trong đó có quyền khiếu nại. CCHC đòi hỏi phải đổi mới thể chế hành chính trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại như trình tự, thủ tục khiếu nại, giải quyết khiếu nại để nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại; đổi mới về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, mở rộng đối tượng khiếu nại và cơ chế giải quyết khiếu nại. Bộ máy HCNN được đổi mới, chắc chắn các hoạt động nhà nước có hiệu quả hơn, trong đó hoạt động giải quyết khiếu nại tốt hơn.

*- Đối với nhóm các công trình nghiên cứu về giải quyết KNHC, khiếu kiện hành chính*

Các vấn đề lý luận về giải quyết KNHC, khiếu kiện hành chính; thẩm quyền của CQHCCN trong việc giải quyết các KNHC và thẩm quyền của Tòa án trong việc xét xử các khiếu kiện hành chính. Sự phát triển thẩm quyền hành chính

của Tòa án trong việc xét xử các khiếu kiện hành chính; thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án một số nước trên thế giới và quá trình hình thành, phát triển pháp luật về cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam. Mở rộng cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính tại Tòa án nhân dân để tạo điều kiện dân chủ, khách quan hơn trong giải quyết khiếu nại. Cần phải cải cách trình tự, thủ tục tố tụng hành chính cho phù hợp với đặc điểm của khiếu kiện hành chính ở Việt Nam và kiến nghị các giải pháp hoàn thiện quy định của pháp luật về thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính của Tòa án nhân dân.

Tóm lại, những kết quả nghiên cứu của các công trình trong nước và ngoài nước được luận án kế thừa là: Nghiên cứu đến từng khía cạnh của quyền khiếu nại; bản chất nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; về quyền công dân, trong đó có quyền khiếu nại. Đặc điểm của quyền khiếu nại và phân biệt quyền khiếu nại với quyền tố cáo, KNHC với khiếu kiện hành chính. Thực trạng khiếu nại, giải quyết khiếu nại và các vấn đề về hoàn thiện trình tự, thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại, thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Phân tích sự phát triển của pháp luật về khiếu nại từ năm 1999 đến nay. Đánh giá thực trạng pháp chế XHCN trong hoạt động giải quyết khiếu nại ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay. Kiến nghị những giải pháp nhằm tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động giải quyết khiếu nại và nâng cao năng lực của CC HCNN trong việc giải quyết khiếu nại. CCHC và các giải pháp thúc đẩy CCHC nhà nước ở Việt Nam, hoàn thiện BMNN. Các giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại. Cải cách nền hành chính, trong đó nhà nước có nhiệm vụ cải thiện cuộc sống của người dân. Quản lý HCNN không phải là thụ động mà cần phải chủ động trong việc bảo vệ lợi ích, an toàn cho người dân sẽ là cơ sở tạo nên bước ngoặt chuyển nền hành chính cũ sang nền hành chính mới, chính quy, hiện đại. Cần phải đấu tranh quyết liệt với những vấn nạn đe dọa sự tồn vong của XH, bên cạnh đó cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa nhà nước và công dân. Duy trì hai cơ chế giải quyết KNHC là giải quyết của CQHCCNN và giải quyết của Tòa án nhân dân.



### 1.3. Những vấn đề đặt ra, luận án cần tiếp tục làm rõ

Các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước đã góp phần không nhỏ làm rõ nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn về quyền công dân, quyền khiếu nại; cải cách nền HCNN nhằm phục vụ Nhân dân ngày một tốt hơn; thực trạng khiếu nại ở Việt Nam và tăng cường pháp chế XHCN trong giải quyết khiếu nại; đổi mới và hoàn thiện thủ tục giải quyết khiếu nại; nâng cao năng lực của CC làm nhiệm vụ tham mưu giải quyết khiếu nại... Những công trình này đã đưa ra những nhận định, đánh giá về thực trạng và đề xuất những phương hướng, giải pháp hoàn thiện có tính khả thi về giải quyết KNHC ở Việt Nam hiện nay.

Tuy nhiên, có một số vấn đề mà các công trình nghiên cứu đã ít nhiều đề cập nhưng giải quyết chưa triệt để đã đặt ra cho luận án cần tiếp tục nghiên cứu làm rõ như: vai trò của CQHCCN; trách nhiệm của CB,CC thi hành công vụ trái pháp luật (ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trái pháp luật) gây nên khiếu nại; năng lực của CB,CC làm công tác giải quyết khiếu nại là yếu tố then chốt nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại; nâng cao tính hợp pháp và hợp lý của QĐHC, HVHC để hạn chế phát sinh khiếu nại; coi trọng và tăng cường vấn đề hòa giải trong giải quyết KNHC; mối quan hệ giữa giải quyết KNHC và CCHC; tăng cường vai trò giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại; yêu cầu giải quyết KNHC trong tiến trình, môi trường CCHC hiện nay cũng như sự thể hiện vai trò đó trong một không gian, khoảng thời gian cụ thể lại chưa được chú ý đúng mức, chưa giải quyết triệt để, cụ thể:

*Một là*, phần lớn các công trình tập trung nghiên cứu về thực trạng khiếu nại và kiến nghị các giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại mà chưa đi sâu phân tích làm rõ nguyên nhân chính phát sinh khiếu nại là việc CQNN, CB,CC trong CQNN thực thi công vụ không đúng quy định của pháp luật (ban hành những QĐHC hoặc thực hiện những HVHC không đúng pháp luật), gây ra khiếu nại để kiến nghị các giải pháp căn cơ hạn chế phát sinh khiếu nại, như vậy mới giải quyết triệt để tận “gốc” tình trạng khiếu nại gia tăng, phức tạp hiện nay. Lâu nay, các công trình nghiên cứu mới chỉ quan tâm, tập trung nghiên cứu về tăng

cường, hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu nại thì mới chỉ là việc giải quyết phần “ngọn” của khiếu nại và vấn đề xử lý trách nhiệm đối với CB,CC ban hành QĐHC, thực hiện HVHC không đúng quy định của pháp luật (bao gồm cả quyết định giải quyết khiếu nại và các hành vi trong giải quyết khiếu nại) chưa thực hiện nghiêm nên việc ngăn chặn, hạn chế phát sinh khiếu nại kém hiệu quả.

*Hai là*, pháp luật về khiếu nại quy định, trong thời hạn giải quyết khiếu nại mà người có thẩm quyền giải quyết không giải quyết thì họ phải bị xem xét, xử lý kỷ luật và người khiếu nại có quyền kiến nghị với cấp trên trực tiếp của người không giải quyết khiếu nại để xem xét xử lý kỷ luật người đó. Quy định này là tiến bộ nhằm đề cao trách nhiệm của CQHCNN cũng như người có thẩm quyền trong giải quyết khiếu nại để hạn chế phát sinh khiếu nại và khi có khiếu nại thì phải nhanh chóng, kịp thời giải quyết đúng pháp luật ngay từ cơ sở, tránh để khiếu nại vượt cấp. Tuy nhiên, việc xử lý trách nhiệm đối với CQHCNN, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nhưng thiếu trách nhiệm thì các công trình nghiên cứu vẫn chưa đi sâu và chưa đưa ra được những kiến nghị cụ thể, hữu hiệu nên tác dụng nâng cao trách nhiệm của CQHCNN, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại chưa cao, chưa có tác dụng ngăn chặn phát sinh QĐHC, HVHC trái pháp luật.

*Ba là*, từ thực tiễn hoạt động giải quyết khiếu nại của CQHCNN cho thấy năng lực của đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại là một trong những yếu tố then chốt quyết định kết quả giải quyết khiếu nại đúng pháp luật, chất lượng, hiệu quả, tăng cường pháp chế XHCN, giữ gìn an ninh trật tự XH và kỷ luật, kỷ cương hành chính nhưng thực tế năng lực của đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ này chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu của công cuộc CCHC hiện nay. Một số công trình nghiên cứu có đề cập đến việc đào tạo, bồi dưỡng CB,CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại nhưng chưa đi sâu nghiên cứu nội hàm năng lực và chưa kiến nghị các giải pháp hữu hiệu thực sự nâng cao năng lực của đội ngũ CB,CC làm công tác này.

*Bốn là*, công cuộc xây dựng NNPQ XHCN của dân, do dân, vì dân đặt ra những yêu cầu mới đối với đội ngũ CB,CC về cả phẩm chất và năng lực. CB và

công tác CB là một trong những nội dung quan trọng của việc cải cách BMNN, xây dựng và chỉnh đốn Đảng. Ngoài những mặt tích cực, cơ chế kinh tế thị trường cũng nảy sinh nhiều tiêu cực trên nhiều mặt, trước hết tác động tiêu cực đến đội ngũ CB,CC nên công tác CB đối với CB,CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại ở cả Trung ương và địa phương trong những năm qua có nhiều hạn chế, tồn tại nhiều quan điểm lạc hậu về công tác CB và bố trí, sử dụng CB, phương cách quản lý CB có nhiều bất hợp lý nhưng các công trình nghiên cứu trong nước cũng chưa nghiên cứu sâu để có kiến nghị đổi mới.

*Năm là*, giữa giải quyết KNHC và CCHC có mối quan hệ mật thiết, tác động qua lại với nhau. Tuy nhiên, những công trình nghiên cứu trong nước chưa đi sâu nghiên cứu và khai thác triệt để mối quan hệ biện chứng giữa giải quyết KNHC và CCHC để đáp ứng yêu cầu của giải quyết KNHC trong công cuộc CCHC hiện nay.

*Sáu là*, từ trước đến nay ở Việt Nam vẫn duy trì cách giải quyết, người ra QĐHC hoặc có HVHC bị khiếu nại lại là người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại (lần đầu); cách làm này dễ dẫn đến thiếu khách quan trong quá trình xem xét, giải quyết. Các công trình nghiên cứu có đề cập đến vấn đề này nhưng chưa mạnh dạn kiến nghị các giải pháp khắc phục. Trong xu thế hội nhập sâu rộng hiện nay, pháp luật về khiếu nại cần tiếp tục được hoàn thiện theo hướng người ra QĐHC hoặc có HVHC bị khiếu nại không thể là người giải quyết khiếu nại (lần đầu) mà coi đó chỉ là một quá trình họ tự xem lại QĐHC hoặc HVHC của mình khi bị khiếu nại để họ có thể tự chỉnh sửa, nhanh chóng khắc phục nhằm hậu quả, hạn chế mất thời gian, công sức của các CQHCCNN và người khiếu nại bởi giải quyết khiếu nại theo quy trình thường hay kéo dài.

*Bảy là*, các công trình nghiên cứu trong nước đã chỉ ra hệ thống pháp luật về khiếu nại chưa thật đầy đủ, hoàn chỉnh, đồng bộ, còn nhiều vấn đề chưa điều chỉnh hoặc chưa hướng dẫn cụ thể; mô hình và quy trình giải quyết còn nhiều hạn chế, chưa bảo đảm khách quan, có được đổi mới nhưng chưa nhiều nhưng chưa làm rõ các nội dung trên chưa thực sự chịu sự tác động sâu sắc của công cuộc

CCHC đang diễn ra nên chất lượng các quyết định giải quyết KNHC chưa cao và hiệu quả giải KNHC chưa đạt yêu cầu trong bối cảnh CCHC.

*Tám là*, một số công trình đã phân tích những thuận lợi, khó khăn, cơ sở pháp lý của việc thu hồi đất, giải quyết khiếu nại liên quan đến đất đai; tuy nhiên các “gói” giải pháp mà các tác giả đưa ra chưa tạo nên một “cú hích” để đẩy hạn chế tình trạng khiếu nại, khiếu kiện về đất đai. Về “gói” giải pháp căn cơ để giải quyết tình trạng khiếu nại, khiếu kiện liên quan đến đất đai hiện nay là phải sửa đổi các qui định của pháp luật chuyên ngành về thu hồi đất bảo đảm chặt chẽ, tránh mọi sự lợi dụng trong thu hồi đất và chỉ những trường hợp sử dụng đất trái quy định của pháp luật mới bị thu hồi.

*Chín là*, ngoài ra, còn một vấn đề mà các tác giả chưa đề cập hoặc có đề cập nhưng chưa giải quyết thấu đáo, đó là thời hiệu khiếu nại, thời hạn giải quyết khiếu nại. Hầu hết các CQHCCN đều vi phạm thời hạn giải quyết khiếu nại, gây nên tình trạng khiếu nại vượt cấp, bức xúc, phức tạp, làm cho kỷ cương pháp luật không nghiêm. Về thời hạn giải quyết khiếu nại quy định tại Luật Khiếu nại, tố cáo trước đây cũng như Luật Khiếu nại hiện nay là chưa hợp lý (ngắn) dẫn đến hầu hết các CQHC vi phạm; về thời hiệu khiếu nại cũng chưa thuận lợi, chưa bảo đảm quyền lợi của người dân, nhiều nơi đã máy móc dựa vào việc hết thời hiệu để thoái thác trách nhiệm thụ lý giải quyết khiếu nại, trong khi đó các CQHCCN hầu hết vi phạm thời hạn giải quyết, gây thiệt hại cho người dân thì không phải chịu trách nhiệm.

Mặc dù Luật Khiếu nại vừa được ban hành năm 2011 nhưng vẫn chưa giải quyết triệt để những hạn chế, tồn tại nêu trên và quá trình thực hiện đã bộc lộ một số hạn chế. Do vậy, luận án sẽ nghiên cứu một cách có hệ thống, toàn diện về những vấn đề có liên quan đến những hạn chế, tồn tại nêu trên và gắn việc giải quyết KNHC với CCHC nhằm góp phần thực hiện thắng lợi mục tiêu, nội dung, nhiệm vụ trong Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 được ban hành theo Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011 của Chính phủ nhằm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm nguyên tắc pháp

chế XHCN và kỷ luật, kỷ cương hoạt động QLNN trong công cuộc CCHC hiện nay. Những vấn đề mà luận án cần và sẽ tập trung giải quyết nhằm giải quyết triệt để hơn những tồn tại liên quan đến đề tài luận án mà trong các công trình nghiên cứu trong nước đã đề cập nhưng giải quyết chưa triệt để. Cụ thể luận án sẽ tập trung nghiên cứu một số nội dung cơ bản sau:

*- Về mặt lý luận, các vấn đề cần được giải quyết:*

Mối quan hệ biện chứng giữa giải quyết KNHC và CCHC ở Việt Nam; quan điểm, đường lối của Đảng và Nhà nước về giải quyết KNHC trong công cuộc CCHC hiện nay; nhu cầu, mục tiêu CCHC trong giải quyết KNHC; tác động của quá trình CCHC đến công tác giải quyết KNHC; định hướng, giải pháp giải quyết KNHC trong CCHC ở Việt Nam.

*- Về mặt thực tiễn:*

Tiếp tục nghiên cứu, phân tích, đánh giá thực trạng giải quyết KNHC ở Việt Nam trong những năm gần đây, trong bối cảnh đẩy mạnh CCHC hiện nay để làm rõ những ưu điểm, nhược điểm, đánh giá sự tác động của CCHC đến hiệu quả giải quyết KNHC và sự tác động trở lại của giải quyết KNHC đối với CCHC, chỉ ra những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế, rút ra những bài học kinh nghiệm giải quyết KNHC trong điều kiện hiện nay. Từ đó, luận án đề xuất những quan điểm, giải pháp có tính khoa học, khả thi bảo đảm giải quyết KNHC trong bối cảnh CCHC, xây dựng NNQP ở Việt Nam. Điều này khẳng định sự cần thiết, ý nghĩa lý luận và thực tiễn của việc nghiên cứu đề tài luận án.

#### **1.4. Giải quyết khiếu nại hành chính ở một số quốc gia và những gợi mở có thể vận dụng ở Việt Nam**

##### ***1.4.1. Giải quyết khiếu nại hành chính ở Cộng hòa Liên bang Đức***

Cộng hòa Liên bang Đức cũng giống như một số nước châu Âu, quan niệm khiếu nại là việc công dân, pháp nhân yêu cầu nhà nước bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm hoặc bị đe dọa xâm phạm bởi hoạt động của CQNN,

nhân viên nhà nước; bao gồm khiếu nại đối với hoạt động của cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; trong đó khiếu nại đối với QĐHC, HVHC chiếm phần lớn.

Ngoài cơ chế giải quyết khiếu nại của CQHCNN còn có cơ chế giải quyết theo thủ tục tố tụng của tòa án bằng việc thành lập Tòa hành chính độc lập, song song với Tòa tư pháp nhằm tạo thêm cơ chế giải quyết hữu hiệu, khách quan để người dân được lựa chọn. Về mặt tổ chức, Tòa hành chính được tổ chức theo ba cấp xét xử: Tòa hành chính sơ thẩm thành lập theo địa bàn quận, huyện; Tòa hành chính phúc thẩm, thành lập theo địa bàn tỉnh và Tòa hành chính tối cao trực thuộc Nhà nước Liên bang.

Về thẩm quyền của Tòa hành chính: Xét xử khiếu kiện của công dân đối với QĐHC cá biệt và HVHC của nhân viên CQNN (không xem xét khiếu kiện đối với văn bản QPPL) và việc bồi thường thiệt hại do QĐHC hoặc HVHC gây ra. Nói cách khác, Tòa án hành chính giải quyết các khiếu kiện thuộc về Luật công không liên quan đến Hiến pháp và không được đạo luật của Liên bang giao cho.

Về trình tự, thủ tục giải quyết KNHC: Trước hết, người khiếu nại khiếu nại đến CQNN có QĐHC, HVHC vi phạm pháp luật để được giải quyết. Trong quá trình xem xét, nếu xét thấy QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật thì CQNN đó phải thu hồi, sửa đổi hoặc chấm dứt HVHC; nếu gây thiệt hại thì trước hết CQNN phải bồi thường cho người khiếu nại, sau đó cá nhân CC,VC có lỗi phải hoàn trả cho CQNN. Để bảo đảm việc xem xét được khách quan, công khai, pháp luật quy định người khiếu nại được gặp gỡ, trình bày hoặc tranh luận với CQNN có QĐHC hoặc HVHC bị khiếu nại để thỏa thuận hướng giải quyết và bồi thường thiệt hại, nếu thỏa thuận phù hợp với quy định của pháp luật thì CQNN ra quyết định công nhận. Nếu người khiếu nại thấy giải quyết của cơ quan có QĐHC, HVHC bị khiếu nại không thỏa đáng thì họ có quyền khiếu nại lên CQHC cấp trên trực tiếp. Nếu người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết của CQHC cấp trên thì họ có quyền khiếu kiện đến Tòa hành chính sơ thẩm. Người khiếu nại có quyền kháng cáo phán quyết của Tòa hành chính sơ thẩm lên Tòa hành chính phúc thẩm, kháng cáo phán quyết của Tòa hành chính phúc thẩm lên Tòa hành chính tối cao,

kháng cáo phán quyết của Tòa hành chính tối cao lên Tòa án Hiến pháp. Tòa án Hiến pháp có quyền xét xử chung thẩm đối với tất cả các vụ kiện hành chính đã được các Tòa án cấp dưới xét xử [9, tr.11-12].

#### ***1.4.2. Giải quyết khiếu nại hành chính ở Nhật Bản***

Đề giải quyết KNHC, năm 1962 Nhật Bản ban hành Luật Thăm tra hành chính; từ đó đến nay đã sửa đổi, bổ sung một lần, song không nhiều. Theo đó, giải quyết KNHC chủ yếu được thông qua hoạt động tư vấn hành chính do các chuyên gia tư vấn hành chính thực hiện.

##### *- Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính*

Công dân tự mình khiếu nại tới CQHCCN cấp trên quản lý trực tiếp CQHCCN có QĐHC bị khiếu nại hoặc ủy nhiệm cho Luật sư khiếu nại. Trong quá trình giải quyết, CQHC có thẩm quyền giải quyết tiến hành thăm tra nội dung khiếu nại, tổ chức để công dân trình bày nội dung khiếu nại, yêu cầu của họ và để CQHC có QĐHC bị khiếu nại biện minh về việc ra quyết định đó; những người có quyền lợi, nghĩa vụ có liên quan được tham gia buổi làm việc này.

Đề giải quyết khiếu nại, CQHC có thẩm quyền giải quyết ra quyết định có nội dung bãi khiếu nại khi có đủ căn cứ khiếu nại vi phạm các quy định thủ tục hoặc chấm dứt việc khiếu nại khi có đủ căn cứ khiếu nại là không có cơ sở và khẳng định QĐHC ban hành đúng pháp luật; yêu cầu CQHC cấp dưới hủy bỏ QĐHC hoặc sửa đổi, bổ sung QĐHC của mình nếu vi phạm pháp luật, đồng thời khắc phục hậu quả (nếu có). Không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại, công dân có quyền khởi kiện tại Tòa án.

##### *- Tổ chức tư vấn hành chính và chuyên gia tư vấn hành chính*

Bộ Quản lý công cộng, Nội vụ, Bưu điện và Viễn thông là CQNN có chức năng quản lý hoạt động tư vấn hành chính, trong đó Cục đánh giá công tác hành chính thuộc Bộ này là đầu mối nhận đơn khiếu nại và gửi đến các Bộ chức năng, có quyền yêu cầu các Bộ chức năng giải quyết.

Hiệp hội tư vấn hành chính toàn quốc quản lý toàn bộ hoạt động tư vấn hành chính của cả nước, được Bộ trưởng Bộ Quản lý công cộng, Nội vụ, Bưu điện và Viễn thông quyết định công nhận việc thành lập Hiệp hội. Toàn quốc có 50 chi nhánh tư vấn hành chính đặt tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Thành viên của các Tổ chức tư vấn hành chính là những người đã nghỉ hưu, Luật sư, Giáo sư... tự nguyện tham gia. Chuyên gia tư vấn hành chính phải được Bộ trưởng Bộ Quản lý công cộng, Nội vụ, Bưu điện và Viễn thông ủy nhiệm thực hiện hoạt động tư vấn hành chính. Hiện nay, ở Nhật Bản có khoảng 5000 chuyên gia tư vấn hành chính.

Các chuyên gia tư vấn hành chính bị ràng buộc bởi những điều kiện nhất định như không tham gia chính trị, không được nhận thù lao... Để trở thành chuyên gia tư vấn hành chính, phải có người giới thiệu đang là chuyên gia tư vấn hành chính. Các CC nhà nước không được làm chuyên gia tư vấn hành chính; danh sách người được đề nghị trở thành chuyên gia tư vấn hành chính phải được Bộ Quản lý công cộng, Nội vụ, Bưu điện và Viễn thông phê chuẩn.

Kinh phí để duy trì hoạt động của các tổ chức tư vấn hành chính chủ yếu dựa trên nguồn hội phí do các hội viên đóng góp và tiền chi trả của Nhà nước cho mỗi hoạt động tư vấn thực tế, cụ thể. Ngoài ra, còn có nguồn hỗ trợ từ phía Nhà nước, song khoản này là rất nhỏ.

*- Hoạt động tư vấn hành chính*

Việc tư vấn hành chính ở Nhật Bản được thực hiện bởi các chuyên gia tư vấn hành chính hoặc Tổ chức tư vấn hành chính thông qua đơn khiếu nại của công dân. Trường hợp nhận thấy khiếu nại không có cơ sở, chuyên gia tư vấn giải thích, trả lời; trường hợp có cơ sở hoặc vụ việc phức tạp, chuyên gia tư vấn chuyển tới Cơ quan đánh giá hành chính tại địa phương hoặc trung ương và đề nghị các cơ quan này yêu cầu các CQHC có chức năng giải quyết, điều chỉnh các quyết định quản lý, trả lời chuyên gia tư vấn để trả lời công dân. Các chuyên gia tư vấn còn có



thẩm quyền kiến nghị các vấn đề liên quan tới việc CCHC của Bộ Quản lý công cộng, Nội vụ, Bưu điện và Viễn thông.

Có thể nói, tư vấn hành chính là giai đoạn “tiền giải quyết” KNHC ở Nhật Bản. Chỉ tính riêng trong năm 2011, Nhật Bản có đến 185.053 vụ việc KNHC được gửi tới các Tổ chức tư vấn, chuyên gia tư vấn và cơ chế tư vấn hành chính đã giúp xử lý ban đầu nhiều vụ việc, chấm dứt được nhiều vụ việc ngay ở giai đoạn tư vấn hành chính, góp phần giảm khoảng 50% vụ việc KNHC.

*- Các đặc điểm của hoạt động tư vấn hành chính*

Hoạt động tư vấn hành chính là trung lập giữa CQHCCNN và công dân trong quá trình xử lý các KNHC (khách quan, không đứng về phía nào). Việc tư vấn hành chính là hoàn toàn miễn phí, song chuyên gia tư vấn hành chính được Nhà nước Nhật Bản chi trả theo quy định đối với các chi phí thực tế mà họ phải chi phí khi thực hiện tư vấn (như tiền taxi, chi phí cho việc soạn, in ấn đơn từ...).

*- Giải quyết khiếu nại của công dân tại Nghị viện*

Ở Nhật Bản, Nghị viện có vai trò nhất định trong quyết KNHC. Công dân có quyền đệ trình KNHC lên Nghị viện, song phải được sự giới thiệu của ít nhất một Nghị sĩ hoặc khiếu nại thông qua Nghị sĩ và Nghị sĩ đó có vai trò như người đại diện, bảo lãnh cho người khiếu nại. Thượng viện chỉ tiếp nhận đơn khiếu nại trong thời gian diễn ra kỳ họp của Nghị viện và chấm dứt trước một tuần khi Nghị viện kết thúc kỳ họp. Sau khi nhận được đơn khiếu nại gửi tới Thượng viện, Văn phòng Thượng viện sẽ xem xét các điều kiện theo quy định để thụ lý, đơn sẽ được đệ trình ra Tiểu ban của Nghị viện phù hợp nội dung khiếu nại để thẩm định và phân công xử lý.

Việc xử lý từng khiếu nại tại Nghị viện được thông qua hình thức bỏ phiếu biểu quyết. Những khiếu nại phù hợp và đã có biểu quyết của Nghị viện sẽ được gửi cho nội các để giải quyết theo quy định của pháp luật. Đối với những khiếu nại không phù hợp sẽ không tiến hành thủ tục trên và được tuyên hủy sau kỳ họp.

Nghị sĩ giới thiệu người khiếu nại sẽ được thông báo về kết quả giải quyết khiếu nại và có trách nhiệm thông báo cho công dân [40].

### ***1.4.3. Những gợi mở có thể vận dụng ở Việt Nam***

Từ kinh nghiệm giải quyết KNHC ở Cộng hòa Liên bang Đức và Nhật Bản cho thấy một số gợi mở có thể nghiên cứu, vận dụng ở Việt Nam như sau:

*Thứ nhất*, thời điểm hiện nay vẫn nên duy trì sự tồn tại của hai mô hình giải quyết KNHC theo trình tự, thủ tục hành chính (giải quyết của CQHCNN) và giải quyết theo trình tự thủ tục tố tụng hành chính (giải quyết của Tòa án). Tuy nhiên, cần nghiên cứu để có những quy định chặt chẽ hơn về trình tự, thủ tục giải quyết của cả hai mô hình này, khắc phục được những hạn chế để bảo đảm giải quyết khách quan, dân chủ, công khai, kết quả giải quyết đúng pháp luật. Mô hình giải quyết khiếu nại của CQHCNN có hạn chế là dễ thiếu khách quan trong quá trình giải quyết vì CQHCNN có QĐHC, HVHC bị khiếu nại lại là chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Mô hình giải quyết của Tòa án có hạn chế đối trong việc xét xử khiếu kiện đối với QĐHC, HVHC của cơ quan QLHCNN cùng cấp, mặc dù pháp luật quy định Thẩm phán, Tòa án độc lập trong xét xử; vì vậy cần có quy định để bảo đảm thực sự được tính độc lập trong hoạt động xét xử của Tòa án.

*Thứ hai*, cần nghiên cứu mô hình tư vấn hành chính miễn phí như ở Nhật Bản để vận dụng khi có điều kiện KT-XH phù hợp nhằm giúp người dân hiểu được khiếu nại của họ có cơ sở hay không bởi ở Việt Nam hiện nay, có quy định công dân có quyền nhờ Luật sư tư vấn khiếu nại nhưng phải chi phí luật sư, trong khi đó phần lớn người khiếu nại là nông dân nghèo, không có điều kiện về kinh tế. Qua tư vấn hành chính, người khiếu nại sẽ lựa chọn việc không sử dụng quyền khiếu nại (nếu khiếu nại của họ không có cơ sở) hoặc khiếu nại tiếp (nếu khiếu nại của họ có cơ sở) và xác định đúng CQHC có thẩm quyền giải quyết. Hoạt động tư vấn hành chính trong giải quyết KNHC sẽ góp phần làm giảm số vụ khiếu nại không có căn cứ, tăng hiệu quả giải quyết KNHC vì các khiếu nại có cơ sở được chuyển đến đúng chủ thể có thẩm quyền giải quyết, tránh được tình trạng đơn

khiếu nại gửi không đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết, bị chuyển “lòng vòng” giữa các CQNN, hạn chế khiếu nại vượt cấp và giảm áp lực giải quyết đối với các CQHCNN.

*Thứ ba*, nghiên cứu để vận dụng cơ chế giải quyết KNHC chỉ do CQHCNN cấp trên trực tiếp của CQHCNN có QĐHC, HVHC bị khiếu nại, còn giải quyết của CQHCNN có QĐHC, HVHC bị khiếu nại chỉ coi là việc tự xem lại QĐHC, HVHC bị khiếu nại vì phần lớn các quyết định giải quyết lần đầu là giữ nguyên QĐHC, HVHC bị khiếu nại.

*Thứ tư*, tiếp tục nghiên cứu và đưa vào sử dụng mô hình cơ quan tài phán hành chính thuộc hệ thống cơ quan hành pháp nhưng độc lập với CQHC để công dân có thêm sự lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại; không đồng ý với QĐHC, HVHC hoặc quyết định giải quyết khiếu nại của CQHCNN, công dân có quyền đưa vụ việc sang cơ quan tài phán hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án; điều này phù hợp với Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Giải quyết của cơ quan tài phán hành chính và Tòa án đối với KNHC sẽ bảo đảm yếu tố khách quan hơn giải quyết của CQHC bởi có cơ chế tranh tụng công khai, dân chủ hơn đối thoại trong giải quyết khiếu nại của các CQHC.

## **Kết luận chương 1**

Về cơ bản, các công trình nghiên cứu trong nước đã nghiên cứu từng khía cạnh của về quyền công dân, trong đó có quyền khiếu nại; bản chất nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; đặc điểm của quyền khiếu nại, phân biệt quyền khiếu nại với quyền tố cáo, phân biệt KNHC với khiếu kiện hành chính; thực trạng khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại; thẩm quyền giải quyết khiếu nại; hoàn thiện trình tự, thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại; nâng cao năng lực của CB,CC CQHCNN trong giải quyết khiếu nại; các giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và vấn đề tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động giải quyết

khiếu nại nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại của các CQHCCN; CCHC và các giải pháp thúc đẩy cải cách nền HCNN ở Việt Nam, hoàn thiện BMNN. Một số công trình nghiên cứu của nước ngoài cũng nghiên cứu về CCHC, làm rõ những vướng mắc mà người dân thường gặp phải trong quá trình khiếu kiện, những tác động của QĐHC đối với người dân và phương thức mà họ lựa chọn trong quá trình khiếu nại, khiếu kiện đối với CQNN. Có nghiên cứu chỉ ra bối cảnh và những thách thức đang đặt ra với công cuộc CCHC ở Việt Nam khi Việt Nam đang trên đường xây dựng NN PQ XHCN; đề cập đến hàng loạt khó khăn mà Việt Nam có thể sẽ gặp phải khi tiến hành CCHC, điển hình nhất là lối tư duy lãnh đạo, làm việc theo sẵn lối mòn ngại thay đổi trong nền hành chính.

Qua nghiên cứu các công trình trong nước và ngoài nước liên quan đến đề tài luận án, luận án sẽ kế thừa một số kết quả nghiên cứu và cũng đặt ra một số vấn đề mà luận án cần tiếp tục làm rõ. Tuy nhiên, chưa có công trình nào trong nước nghiên cứu chuyên sâu về giải quyết KNHC gắn với tiến trình, môi trường CCHC, đáp ứng các mục tiêu của cải cách nền HCNN ở Việt Nam hiện nay, đây là vấn đề chính mà luận án tập trung nghiên cứu.

## Chương 2

### CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH TRONG CÔNG CUỘC CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

#### 2.1. Khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính

##### 2.1.1. Khái niệm, đặc điểm, đối tượng của khiếu nại hành chính

###### - Khái niệm khiếu nại hành chính

Khiếu nại là một hiện tượng phát sinh trong đời sống XH, là sự phản ứng tự nhiên, một hình thức tự vệ của con người khi họ thấy một quyết định hoặc hành vi không phù hợp với các quy tắc xử sự chuẩn mực của đời sống cộng đồng được nhà nước hoặc XH thừa nhận, đã xâm phạm đến các quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Trong khoa học, thuật ngữ khiếu nại được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau. Khiếu nại theo tiếng Latinh được giải nghĩa tương ứng với từ “Complaint”; có nghĩa là sự phản ứng, bất bình của người nào đó về một vấn đề liên quan đến bản thân họ. Theo Đại từ điển tiếng Việt, 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” [121, tr.904]. Tuy nhiên, quan niệm này chưa thật đầy đủ vì con người thắc mắc, đề nghị xem xét lại không chỉ đối với kết luận, quyết định mà cả hành vi của người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức.

Một quan niệm khác cho rằng, “khiếu nại là một hình thức công dân hướng tới các CQNN hay tổ chức XH, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang khi thấy quyết định hay hành vi xâm hại quyền, lợi ích của mình” [101, tr.39]. Hướng tới ở đây cũng chính là sự phản ứng với những quyết định hay hành vi đó.

Trong hoạt động quản lý HCNN, khiếu nại thường phát sinh bởi những tranh chấp pháp lý giữa một bên là chủ thể có thẩm quyền quản lý (chủ yếu là các CQHCCNN) tiến hành các hoạt động QLNN (ban hành QĐHC, thực hiện HVHC) và một bên là đối tượng quản lý (cá nhân, tổ chức) khi đối tượng quản lý cho rằng

QĐHC, HVHC của chủ thể quản lý trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích của họ thì họ có quyền khiếu nại.

Ở Việt Nam, khiếu nại được coi là quyền chủ thể của công dân, được quy định trong các bản Hiến pháp (Điều 29 Hiến pháp năm 1959, Điều 73 Hiến pháp năm 1980, Điều 74 Hiến pháp năm 1992 và Điều 30 Hiến pháp năm 2013). Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân”* [82, tr.30]. Thuật ngữ “mọi người” ở đây bao gồm không chỉ công dân Việt Nam mà bao gồm cả người nước ngoài, người không có quốc tịch sinh sống, lao động, học tập trên lãnh thổ Việt Nam. Đây là điểm mới của Hiến pháp Việt Nam năm 2013 so với những bản Hiến pháp trước đây.

Từ Hiến pháp năm 1946 trở đi có nhiều văn bản pháp luật quy định việc xét và giải quyết khiếu nại của công dân nhưng đều chưa có khái niệm cụ thể về khiếu nại; chỉ đến Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 mới có khái niệm khá rõ về khiếu nại. Khái niệm về khiếu nại cũng thay đổi qua các giai đoạn lịch sử theo xu hướng ngày càng mở rộng, đầy đủ, rõ ràng hơn, phản ánh quá trình phát triển KT-XH, trình độ văn hóa dân chủ, đồng thời thể hiện tính tích cực của công dân trong việc tham gia đấu tranh phòng chống, ngăn chặn vi phạm pháp luật, góp phần tăng cường pháp chế XHCN. Luật Khiếu nại ban hành năm 2011 là văn bản pháp luật chuyên ngành hoàn thiện nhất từ trước đến nay về khái niệm khiếu nại: *“Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc CB,CC theo thủ tục do Luật này quy định đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại QĐHC, HVHC của CQHCCN, của người có thẩm quyền trong CQHCCN hoặc quyết định kỷ luật CB,CC 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”* [79, tr.8].

Trên thực tế, khiếu nại của công dân thường phát sinh nhiều trong lĩnh vực quản lý HCNN và hoạt động tư pháp nhưng khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực quản lý HCNN chiếm tỷ lệ cao hơn nhiều và *khiếu nại của cá nhân, tổ chức đối với QĐHC hoặc HVHC trong quản lý HCNN được gọi là KNHC*.

KNHC được hiểu là quyền của cá nhân, tổ chức hoặc CB,CC (với tư cách là đối tượng quản lý) yêu cầu CQHCCNN (với tư cách là chủ thể quản lý) xem xét lại QĐHC, HVHC hoặc quyết định kỷ luật CB,CC để bảo vệ quyền lợi của mình khi có căn cứ về việc quyết định hoặc hành vi đó trái pháp luật: *“Khi có căn cứ cho rằng QĐHC, HVHC là trái pháp luật, xâm phạm trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì người khiếu nại khiếu nại lần đầu đến người đã ra QĐHC hoặc cơ quan có người có HVHC, hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính”* [79, tr.13].

Luật Khiếu nại chỉ quy định những vấn đề liên quan tới khiếu nại phát sinh trong hoạt động quản lý HCNN (KNHC), đối tượng khiếu nại là QĐHC, HVHC hoặc quyết định kỷ luật CB,CC; chủ thể thực hiện quyền khiếu nại là công dân, cơ quan, tổ chức hoặc CB,CC. Tuy nhiên, trường hợp khiếu nại phát sinh trong hoạt động quản lý nội bộ của các CQNN khác như (Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân), khiếu nại của các đơn vị sự nghiệp, của các tổ chức chính trị, tổ chức CT-XH, tổ chức XH, tổ chức XH nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam (trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác) cũng được áp dụng những quy định về khiếu nại, giải quyết khiếu nại tại Luật Khiếu nại năm 2011 [79, tr.10].

Hiến pháp năm 2013 đã mở rộng chủ thể có quyền khiếu nại, không chỉ là công dân Việt Nam mà cả người nước ngoài, người không có quốc tịch và các tổ chức của họ. Như vậy, mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân, bất luận đó là cơ quan, tổ chức nào, CQNN, cơ quan của tổ chức XH, tổ chức kinh tế hay đơn vị sự nghiệp công lập, cá nhân có thể là người lãnh đạo, quản lý, hay người có thẩm quyền trong cơ quan, tổ chức đó có việc làm trái pháp luật đều có thể bị khiếu nại.

Tóm lại, có thể hiểu, KNHC là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức yêu cầu CQHCCNN, cơ quan khác của nhà nước hay tổ chức sự nghiệp công (với tư cách là chủ thể quản lý) xem xét lại QĐHC, HVHC hoặc quyết định kỷ luật CB,CC,VC để bảo vệ quyền lợi của mình khi có căn cứ cho rằng QĐHC, HVHC nào đó của

CQHCCN, cơ quan, tổ chức khác của Nhà nước đã xâm phạm tới quyền, lợi ích của mình.

*- Đặc điểm của khiếu nại hành chính*

*Thứ nhất*, KNHC là một trong các quyền công dân hiến định trong pháp luật Việt Nam [30, tr.145], [82, tr.30]; KNHC chỉ phát sinh trong lĩnh vực hoạt động quản lý HCNN, đó là hoạt động chấp hành - điều hành giữa đối tượng quản lý là cá nhân, tổ chức với chủ thể quản lý là CQHCCN hoặc người có thẩm quyền trong CQHCCN.

*Thứ hai*, KNHC xuất phát từ nhận thức chủ quan của người khiếu nại khi họ có căn cứ cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại trực tiếp bởi QĐHC hoặc HVHC thì họ khiếu nại [70, tr.9], [79, tr.10]. Nói cách khác, KNHC là hình thức phản ứng của cá nhân, tổ chức về những hiện tượng vi phạm quy định về các quyền, lợi ích hợp pháp của họ được pháp luật quy định, bảo vệ.

*Thứ ba*, KNHC luôn mang trong mình những thông tin về sự vi phạm các quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức hoặc sự vi phạm của CB,CC đã được pháp luật quy định. Việc xác định loại vi phạm cụ thể hoặc thiệt hại cụ thể là yếu tố nhất thiết của nội dung KNHC.

*Thứ tư*, người khiếu nại không thể tự khôi phục được những quyền, lợi ích của mình bị xâm phạm bởi việc làm trái pháp luật của CQNN, tổ chức chính trị, tổ chức CT-XH, tổ chức XH, tổ chức XH - nghề nghiệp, đơn vị sự nghiệp hoặc bất cứ cá nhân có thẩm quyền nào có gây ra mà họ khiếu nại, trông chờ vào quyết định giải quyết khiếu nại của CQHCCN theo luật định.

*Thứ năm*, giải quyết KNHC phải tuân theo thủ tục hành chính nhất định do các CQHCCN thực hiện; thủ tục giải quyết KNHC đơn giản hơn so với thủ tục tố tụng do các cơ quan tư pháp tiến hành.



*Thứ sáu*, mục đích của KNHC là nhằm khôi phục lại những quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm bởi việc làm trái pháp luật của CQHCNN, của người có thẩm quyền trong CQHCNN gây ra.

*Thứ bảy*, phạm vi phát sinh KNHC là rất rộng, trong các hoạt động liên quan đến các lĩnh vực QLNN như quản lý, sử dụng đất đai, nhà ở, xây dựng, đăng ký kinh doanh, thuế, hải quan, kỷ luật CB,CC, xử lý vi phạm hành chính...

*Thứ tám*, Chủ thể của KNHC rất rộng, bao gồm tất cả những cơ quan, tổ chức, cá nhân có mối quan hệ về quyền, lợi ích với CQHCNN trong hoạt động QLNN (mối quan giữa chấp hành và điều hành).

Trên bình diện Hiến pháp, quyền khiếu nại được ghi nhận là một trong những quyền cơ bản của công dân, vì vậy, trước hết chủ thể của KNHC là công dân. Trên bình diện QLNN, quyền KNHC được pháp luật hành chính ghi nhận là quyền của bất kỳ công dân, tổ chức nào tham gia vào quan hệ pháp luật hành chính bị ảnh hưởng quyền và lợi ích hợp pháp bởi QĐHC, HVHC. Bên cạnh đó, khi đất nước bước vào thời kỳ đổi mới, ngày càng có nhiều người nước ngoài vào làm ăn, sinh sống, học tập tại Việt Nam; để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp cho họ, Nghị định số 53/2005/NĐ-CP ngày 19/4/2005 của Chính phủ Quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo (sửa đổi, bổ sung năm 2005) và Luật Khiếu nại năm 2011 đã quy định cá nhân, tổ chức nước ngoài tại Việt Nam cũng có quyền khiếu nại và được bảo đảm quyền khiếu nại như cá nhân, tổ chức trong nước, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên có quy định khác.

Có một điểm mới là, đến Luật Khiếu nại năm 2011 mới có quy định về khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại đối với QĐHC, HVHC trong đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước: *“Khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với QĐHC, HVHC trong đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước được áp dụng theo quy định của Luật này”* [79; tr.10]. Đây là bước tiến bộ của pháp luật Việt Nam, mở rộng chủ thể KNHC nhằm đáp ứng yêu cầu của XH và hội

nhập quốc tế. Chủ thể của KNHC được Luật Khiếu nại quy định rõ, đó là công dân, cơ quan, tổ chức (kể cả cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam, đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước) và CB,CC.

Với những đặc điểm trên, có thể nhận diện được tính đa dạng và phổ biến của KNHC và KNHC cần phải được đề cập vượt ra ngoài khuôn khổ bộ máy HCNN mới đáp ứng được yêu cầu công cuộc xây dựng NN PQ, cải cách nền HCNN, hội nhập quốc tế, bảo đảm, bảo vệ quyền con người và quyền công dân được Hiến pháp năm 2013 ghi nhận.

*- Đối tượng của khiếu nại hành chính*

*Thứ nhất*, đối tượng của KNHC là QĐHC, được hiểu là văn bản do CQHCCNN ban hành để quyết định một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý HCNN, được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể làm thay đổi, phát sinh, chấm dứt quan hệ pháp luật hành chính và được ban hành theo hình thức văn bản với tên gọi là quyết định hay tên gọi khác (quyết định QLNN cá biệt - cụ thể). Luật quy định QĐHC là văn bản, vì vậy cần hiểu QĐHC là bất kỳ văn bản có tên gọi quyết định, chỉ thị, hay thông báo, kết luận mà trong đó có chứa nội dung quyết định chứ không phải chỉ có tên gọi là quyết định.

Chủ thể ban hành QĐHC chủ yếu là các CQHCCNN hoặc người có thẩm quyền trong CQHCCNN, thể hiện ý chí, tính quyền lực, tính đơn phương của chủ thể ban hành vì lợi ích của Nhà nước, của XH, của cá nhân, tổ chức.

*Thứ hai*, đối tượng của KNHC là HVHC, được hiểu là hành vi của CQHCCNN, của người có thẩm quyền trong CQHCCNN thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật [79, tr.9].

HVHC thực chất là một dạng của hành vi công vụ, một hoạt động mang tính quyền lực nhà nước, gắn với nhà nước và nhân danh quyền lực nhà nước do CC thực hiện theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của CQHCCNN, phục vụ lợi ích nhà nước và XH.

Luật Tố tụng hành chính năm 2010 quy định HVHC không chỉ là hành vi thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ của CC trong CQHCNN mà cả trong thi hành nhiệm vụ, công vụ trong các cơ quan, tổ chức khác hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức đó thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật [77, tr.6].

HVHC dưới dạng hành động là hành vi của CQHCNN, người có thẩm quyền trong CQHCNN thực hiện không đúng, không đầy đủ, vượt quá thẩm quyền hoặc thực hiện trái quy định của pháp luật trong thi hành nhiệm vụ, công vụ. HVHC dưới dạng không hành động là hành vi của CQHCNN, của người có thẩm quyền trong CQHCNN không thực hiện một nhiệm vụ, công vụ mà theo quy định của pháp luật thì họ phải thực hiện.

*Thứ ba*, đối tượng của KNHC là quyết định kỷ luật CB,CC, được hiểu là quyết định bằng văn bản của người đứng đầu cơ quan, tổ chức để áp dụng một trong các hình thức kỷ luật đối với CB,CC thuộc quyền quản lý của mình theo quy định của pháp luật về CB,CC [79, tr.9]. Đây thực chất là một loại QĐHC nhưng chủ yếu thể hiện mối quan hệ trong nội bộ cơ quan, tổ chức đối với CB,CC thuộc quyền quản lý (quan hệ cấp trên, cấp dưới); là một hình thức xử lý đối với CB,CC có hành vi vi phạm pháp luật trong thực thi nhiệm vụ, công vụ nhằm bảo đảm kỷ luật, kỷ cương, đảm bảo pháp chế. Các hình thức quyết định kỷ luật CB,CC được quy định tại Luật CB,CC năm 2008; các hình thức kỷ luật viên chức được quy định tại Luật Viên chức năm 2010.

Như vậy, QĐHC, HVHC hoặc quyết định kỷ luật CB,CC trái pháp luật và bị khiếu nại mới trở thành đối tượng của KNHC; QĐHC, HVHC hoặc quyết định kỷ luật CB,CC trái pháp luật nhưng không bị khiếu nại thì không trở thành đối tượng của KNHC; “bị khiếu nại” là yếu tố quyết định để một QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật trở thành đối tượng KNHC, khi đó mới tiến hành giải quyết KNHC theo quy định.

Về nguyên tắc, cá nhân, tổ chức có thể khiếu nại cả quyết định chung, quyết định quy phạm mà khi áp dụng những quyết định này xâm phạm tới quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Vì vậy, trong quá trình xây dựng NNPQ XHCN cần mở rộng đối tượng KNHC không chỉ dừng lại ở QĐHC cá biệt, HVHC mà bao gồm cả các quyết định quy phạm.

### ***2.1.2. Khái niệm, đặc điểm, thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính***

#### ***- Khái niệm giải quyết khiếu nại hành chính***

Theo Từ điển Việt Nam năm 1996, “giải quyết” là việc làm cho một sự việc không còn thành vấn đề, như giải quyết những khó khăn trong đời sống, giải quyết vấn đề mất trật tự công cộng, giải quyết vấn đề cần được giải quyết nhưng chưa được giải quyết... Trong các văn bản về QLNN, thuật ngữ “giải quyết” được hiểu là việc phải xem xét, kết luận và quyết định về một vấn đề nào đó theo quy định của pháp luật.

Vì vậy, “giải quyết khiếu nại” được hiểu là quyền và nghĩa vụ của CQNN, người có thẩm quyền trong CQNN có quyền xem xét, phán xét, quyết định và có nghĩa vụ phải xem xét, phán xét, quyết định về một khiếu nại cụ thể nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại theo quy định của pháp luật. Theo quy định của Luật Khiếu nại thì “*Giải quyết khiếu nại là việc thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại*” [79, tr.9]. Với quy định trên, có thể hiểu giải quyết KNHC là hoạt động của CQHCCNN có thẩm quyền về việc tiếp công dân, thụ lý đơn khiếu nại, nghiên cứu đơn khiếu nại và tài liệu liên quan; tiến hành kiểm tra, xác minh làm rõ nội dung khiếu nại; căn cứ kết quả kiểm tra, xác minh và các quy định của pháp luật để kết luận nội dung khiếu nại, về tính hợp pháp, hợp lý của QĐHC hoặc HVHC bị khiếu nại; ban hành quyết định giải quyết khiếu nại và cuối cùng là tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại bị xâm hại bởi QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật (nếu có).

#### ***- Đặc điểm của giải quyết khiếu nại hành chính***

*Thứ nhất*, chủ thể giải quyết KNHC trước hết là CQNN có QĐHC, HVHC bị khiếu nại (chủ thể giải quyết khiếu nại lần đầu). CQHCCNN cấp trên trực tiếp của cơ quan giải quyết lần đầu là chủ thể giải quyết khiếu nại lần hai. Chủ thể giải quyết KNHC bắt buộc phải thực hiện thủ tục pháp lý nhất định về giải quyết khiếu nại, đó là một loạt các hoạt động nối tiếp nhau theo trình tự, cách thức nhất định. Chủ thể giải quyết khiếu nại lần đầu với tư cách vừa là người có QĐHC, HVHC bị khiếu nại lại vừa là người giải quyết khiếu nại. Theo Luật Khiếu nại, chủ thể giải quyết khiếu nại được gọi là Người giải quyết khiếu nại: “*Người giải quyết khiếu nại là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại*” [79, tr.9].

*Thứ hai*, khách thể giải quyết KNHC là quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức (gọi là người khiếu nại) được pháp luật bảo vệ. Hiến pháp Việt Nam ghi nhận bảo vệ các quyền tự do và lợi ích hợp pháp của cá nhân, công dân, vì vậy giải quyết khiếu nại trở thành trách nhiệm, nghĩa vụ pháp lý của nhà nước nhằm hướng tới bảo đảm cá nhân, công dân thực hiện được các quyền hiến định của họ khi bị xâm hại bởi QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật phát sinh trong hoạt động QLHCNN.

*Thứ ba*, thông qua việc giải quyết khiếu nại, quyền chủ thể của người khiếu nại bị xâm phạm bởi QĐHC hoặc HVHC được khôi phục. Theo luật định, trong quá trình QLNN, khi có khiếu nại thì CQHCCNN có thẩm quyền có trách nhiệm xem xét, giải quyết khiếu nại đó theo thẩm quyền của từng cấp, từng ngành.

*Thứ tư*, về bản chất, giải quyết KNHC là thái độ, phản ứng của nhà nước đối với khiếu nại của công dân nhằm giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân, tổ chức, hay nói cách khác là quan hệ giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý trong hoạt động QLHC của CQNN khi phát sinh vấn đề về quản lý. Nếu người khiếu nại có căn cứ chứng minh QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của họ thì nhà nước có trách nhiệm kịp thời giải quyết khiếu nại bằng việc kiểm tra, xác minh, kết luận và ban hành quyết định giải quyết theo hướng hủy bỏ QĐHC trái pháp luật hoặc dừng ngay HVHC trái pháp

luật; đồng thời kịp thời khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại đã bị xâm hại bởi QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật.

*Thứ năm*, giải quyết KNHC luôn chứa đựng trong đó các thông tin, chứng cứ nhất định về sự vi phạm các quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại. Đồng thời, giải quyết KNHC là một loại hoạt động của quản lý HCNN do các chủ thể quản lý có thẩm quyền thực hiện theo quy định của pháp luật. Thông qua việc giải quyết khiếu nại mà CQHCCNN nắm bắt được thực trạng hoạt động của cơ quan, CB,CC trong cơ quan để kịp thời có những biện pháp khắc phục những sai sót trong quản lý, chấn chỉnh hoạt động của cơ quan, CB,CC.

*Thứ sáu*, giải quyết KNHC phải được thể hiện bằng văn bản, cụ thể là “quyết định” giải quyết khiếu nại, không được thể hiện bằng công văn, thông báo [70, tr.85,108], [79, tr.9]. Quyết định giải quyết khiếu nại cũng chính là QĐHC được ban hành, thể hiện trên cơ sở luật và thi hành luật (đó là tính dưới luật của QĐHC) để tác động (quy định, điều chỉnh, bảo vệ...) các quan hệ XH hoặc hành vi xử sự của con người (đối tượng) trong quá trình quản lý và có tính đơn phương (không phụ thuộc vào việc người khiếu nại có đồng ý hay không). Việc ra quyết định giải quyết KNHC không phải là kết quả của sự thoả thuận ý chí giữa người giải quyết khiếu nại và người khiếu nại.

*Thứ bảy*, quyết định giải quyết KNHC là QĐHC cá biệt, chỉ được áp dụng một lần; sau khi quyết định giải quyết KNHC đã được thi hành thì tự thân nó chấm dứt hiệu lực; còn quyết định QPPL được áp dụng nhiều lần. Trong khi quyết định QPPL có tính ràng buộc với mọi đối tượng thì quyết định giải quyết KNHC chỉ có giá trị ràng buộc đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể xác định trong quyết định mà thôi. Mặc dù quyết định giải quyết KNHC là QĐHC cá biệt nhưng có sự hạn chế về thời điểm có hiệu lực pháp luật so với QĐHC cá biệt thông thường; thường thì QĐHC cá biệt hiệu có hiệu lực pháp luật kể từ ngày ban hành (tính chấp hành ngay) nhưng quyết định giải quyết KNHC chỉ có hiệu lực pháp luật sau một thời gian nhất định [79, tr.43].

- *Thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính*

Theo từ điển tiếng Việt thì “thẩm quyền” là quyền xem xét để kết luận và định đoạt vấn đề theo pháp luật [99, tr.902]. Ở Việt Nam, quan niệm về thẩm quyền dưới góc độ pháp lý cũng có nhiều ý kiến khác nhau. Có quan điểm cho rằng, “thẩm quyền” bao gồm nhiệm vụ và quyền hạn; nhưng quan điểm dưới góc độ Luật Hành chính thì “thẩm quyền” là phương tiện để các CQNN, đặc biệt là các cơ quan công quyền và CB,CC nhà nước thực hiện và duy trì chức năng, nhiệm vụ của mình, hoặc “thẩm quyền” là tổng thể những quyền, nghĩa vụ mang tính quyền lực - pháp lý do pháp luật quy định [45, tr.81] .

Như vậy, có thể hiểu thẩm quyền của CQNN là quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định cho các CQNN, CB,CC giữ chức vụ nhất định để thực hiện một chức năng, nhiệm vụ cụ thể nào đó của CQNN. Người có thẩm quyền là người có quyền uy, có khả năng áp đặt ý chí để thực thi quyền hạn theo pháp luật. Thẩm quyền có thể được quy định ở những văn bản luật hoặc dưới luật. Vì thế, thẩm quyền luôn là phương tiện bảo đảm thực thi chức năng, nhiệm vụ nhà nước.

Thẩm quyền của một CQNN thể hiện ở địa vị pháp lý, cơ cấu tổ chức và phạm vi quyền năng của nó. Trong thẩm quyền của CQNN thì quyền ban hành các quyết định pháp luật (gồm cả quyết định quy phạm, quyết định cá biệt) là yếu tố quan trọng nhất. Trên cơ sở pháp luật, mỗi CQNN được ban hành những quyết định pháp luật theo hình thức, trình tự, thủ tục nhất định. Ngoài ra, mỗi CQNN có hình thức, phương pháp hoạt động riêng theo quy định của pháp luật, có thể áp dụng những biện pháp cưỡng chế nhất định. Quyền áp dụng những hình thức và phương pháp hoạt động của CQNN cũng là yếu tố quan trọng thực hiện thẩm quyền của cơ quan đó. Thẩm quyền của CQNN là phương tiện pháp lý để thực hiện chức năng và nhiệm vụ được nhà nước trao; đây là đặc trưng cơ bản để phân biệt CQNN với các tổ chức XH.

Vì vậy, *thẩm quyền giải quyết KNHC* có thể được hiểu là quyền xem xét, giải quyết và nghĩa vụ phải xem xét, giải quyết KNHC do pháp luật quy định. Đây

là một chế định cơ bản của pháp luật khiếu nại ở Việt Nam, là cơ sở pháp lý quan trọng để giải quyết KNHC.

Theo quy định của Luật Khiếu nại cũng như các luật chuyên ngành thì thẩm quyền giải quyết KNHC được xác định theo nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nền hành chính, QLHC theo ngành và theo lãnh thổ. Nghĩa là, KNHC trước hết phải được giải quyết theo địa bàn lãnh thổ, nơi chính quyền địa phương (cấp xã, huyện, tỉnh) đã ban hành QĐHC hoặc có HVHC bị khiếu nại. Theo đó, người khiếu nại khiếu nại lần đầu đến chính quyền địa phương có QĐHC, HVHC mà vụ việc thuộc thẩm quyền địa phương được phân cấp [79, tr.13] . Đối với những vụ việc, lĩnh vực mà địa phương không được phân cấp, người khiếu nại khiếu nại QĐHC hoặc HVHC theo ngành, lĩnh vực cụ thể, khi đó Bộ trưởng, thủ trưởng ngành là cấp giải quyết cao nhất theo hệ thống hành chính [79, tr.14-15] . Theo Luật Khiếu nại, thẩm quyền giải quyết KNHC được phân định như sau:

*Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền* lãnh đạo công tác giải quyết khiếu nại của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp; xử lý các kiến nghị của Tổng Thanh tra Chính phủ theo quy định trong thẩm quyền của Tổng Thanh tra Chính phủ; chỉ đạo, xử lý tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh [79, tr.31-32].

*Bộ trưởng có thẩm quyền* giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình, của CB,CC do mình quản lý trực tiếp; giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của thủ trưởng cơ quan thuộc bộ đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn giải quyết nhưng chưa được giải quyết; giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp tỉnh có nội dung thuộc thẩm quyền QLNN của bộ, ngành đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn giải quyết nhưng chưa được giải quyết; giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa các cơ quan, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của mình [79, tr.29-30].



*Thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, thuộc cơ quan ngang bộ, thuộc cơ quan thuộc Chính phủ có thẩm quyền* giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình, của CB,CC do mình quản lý trực tiếp [79, tr.29].

*Tổng Thanh tra Chính phủ có thẩm quyền* giúp Thủ tướng Chính phủ theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật; trường hợp phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật về khiếu nại gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức thì kiến nghị Thủ tướng Chính phủ hoặc kiến nghị người có thẩm quyền áp dụng biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người vi phạm [79, tr.30].

*Chánh thanh tra các cấp có thẩm quyền* giúp thủ trưởng cơ quan QLNN cùng cấp tiến hành kiểm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan QLNN cùng cấp khi được giao. Giúp thủ trưởng cơ quan QLNN cùng cấp theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các cơ quan thuộc quyền quản lý trực tiếp của thủ trưởng trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Trường hợp phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về khiếu nại gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức thì kiến nghị thủ trưởng cơ quan QLNN cùng cấp hoặc kiến nghị người có thẩm quyền áp dụng biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người vi phạm [79, tr.31].

*Chủ tịch UBND cấp tỉnh có thẩm quyền* giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình; giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp huyện, Giám đốc sở và cấp tương đương đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn giải quyết nhưng chưa được giải quyết; giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa các cơ quan, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của mình [79, tr.28-29].

*Chủ tịch UBND cấp huyện có thẩm quyền* giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình, của CB,CC do mình trực tiếp quản lý; giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp xã, thủ trưởng cơ quan thuộc UBND cấp huyện đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn giải quyết nhưng chưa được giải quyết [79, tr.27-28].

*Chủ tịch UBND cấp xã, thủ trưởng cơ quan thuộc UBND cấp huyện có thẩm quyền* giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình, của người có trách nhiệm do mình trực tiếp quản lý [79, tr.27].

*Thủ trưởng cấp sở và cấp tương đương có thẩm quyền* giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình, của CB,CC do mình trực tiếp quản lý; giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của thủ trưởng cơ quan thuộc cấp sở và cấp tương đương đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn giải quyết nhưng chưa được giải quyết [79, tr.28].

*Thủ trưởng cơ quan thuộc cấp sở và cấp tương đương có thẩm quyền* giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình, của CB,CC do mình trực tiếp quản lý [79, tr.28].

Việc phân định thẩm quyền theo quy định của Luật Khiếu nại cho thấy KNHC được giải quyết qua hai cấp: Giải quyết lần đầu là giải quyết của thủ trưởng CQHCCN có QĐHC, HVHC bị khiếu nại (kể cả hành vi của CB,CC thuộc quyền quản lý bị khiếu nại) và giải quyết lần hai là giải quyết của thủ trưởng CQHCCN cấp trên trực tiếp. Khiếu nại đối với HVHC 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 QĐHC, HVHC của thủ trưởng cơ quan nào thì thủ trưởng cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết hoặc người khiếu nại khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án. Khiếu nại trên được gọi là *khiếu nại lần đầu* và quyết định giải quyết được gọi là *quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu* [79, tr.13]. Ví dụ: Khiếu nại đối với HVHC của CB Văn phòng UBND huyện hoặc QĐHC của Chủ tịch UBND huyện thì khiếu nại trên được gọi là khiếu nại lần đầu và trước hết, khiếu

nại đó thuộc thẩm quyền xem xét, giải quyết của Chủ tịch UBND huyện, quyết định giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND huyện được gọi là quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu.

Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, có quyền khiếu nại quyết định đó đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là thủ trưởng CQHC cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại lần đầu (quyết định giải quyết của thủ trưởng CQHC cấp trên trực tiếp được gọi là *quyết định giải quyết khiếu nại lần hai*) hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án [79, tr.27-30]. Ví dụ: Khiếu nại đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND huyện thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND tỉnh hoặc người khiếu nại khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án.

Ngoài ra, pháp luật còn quy định Tòa án nhân dân cũng có thẩm quyền giải quyết KNHC ngay từ đầu nhằm tạo ra những phương thức tài phán đa dạng để cá nhân, tổ chức có nhiều cơ hội lựa chọn phương thức giải quyết khác nhau giải quyết khiếu nại của mình, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình một cách hữu hiệu nhất.

### ***2.1.3. Phân biệt khiếu nại hành chính, khiếu kiện hành chính, khiếu nại tư pháp***

#### ***- Khiếu nại hành chính***

Như đã phân tích, KNHC là việc cá nhân, tổ chức yêu cầu CQHCCNN xem xét lại những QĐHC, HVHC của họ khi họ có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm tới quyền, lợi ích hợp pháp của mình. KNHC được giải quyết bởi CQHCCNN theo thủ tục pháp lý nhất định về giải quyết khiếu nại được quy định trong pháp luật về khiếu nại. Trong đó, CQHCCNN trở thành chủ thể bắt buộc thực hiện thủ tục pháp lý nhất định về giải quyết khiếu nại với tư cách là người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, vừa là người bị khiếu nại; còn cá nhân, tổ chức khiếu nại tham gia thủ tục pháp lý về khiếu nại với tư cách là người khiếu nại. Để giải quyết KNHC, CQHCCNN có thẩm quyền giải quyết phải

tiến hành kiểm tra, xác minh làm rõ nội dung khiếu nại; căn cứ các quy định của pháp luật để kết luận nội dung khiếu nại, về tính hợp pháp, hợp lý của QĐHC hoặc HVHC bị khiếu nại; ban hành quyết định giải quyết khiếu nại và cuối cùng là tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại bị xâm hại bởi QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật (nếu có).

Khái niệm KNHC được dùng để chỉ việc người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại của mình đối với QĐHC, HVHC tại CQHCNN, chọn CQHCNN giải quyết khiếu nại của mình.

*- Khiếu kiện hành chính*

Trước đây, KNHC chỉ do CQHCNN giải quyết. Tháng 7 năm 1996 ra đời Tòa Hành chính trong hệ thống Tòa án nhân dân, từ đó Tòa Hành chính cũng có thẩm quyền giải quyết KNHC theo trình tự tố tụng tư pháp. Tuy nhiên, do quy định mà Tòa Hành chính khi đó chỉ thụ lý giải quyết một số loại vụ việc KNHC hạn chế. Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 quy định, KNHC chỉ được giải quyết hai cấp tại CQHCNN là giải quyết lần đầu bởi CQHCNN có QĐHC, HVHC bị khiếu nại và giải quyết lần cuối bởi CQHCNN cấp trên trực tiếp của cơ quan giải quyết khiếu nại lần đầu; quyết định giải quyết khiếu nại lần cuối gọi là quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng, *“Quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng là quyết định có hiệu lực thi hành và người khiếu nại không được quyền khiếu nại tiếp”*, có hiệu lực pháp luật [70, tr.10]; Tòa án không thụ lý giải quyết khiếu nại đối với quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng.

Đến Luật Khiếu nại năm 2011 quy định, người khiếu nại có quyền khởi kiện ngay vụ án hành chính đối với QĐHC, HVHC tại Tòa án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính [82, tr.13], không phải sau khi có quyết định giải quyết phải khiếu nại lần đầu mới có quyền khởi kiện quyết định đó đến Tòa án như quy định tại Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998.

Việc người khiếu nại khiếu nại QĐHC, HVHC đến Tòa án hay gọi là khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án đối với QĐHC, HVHC được gọi là khiếu kiện hành chính. Khái niệm khiếu kiện hành chính được dùng để chỉ việc người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại của mình đối với QĐHC, HVHC tại cơ quan Tòa án, chọn Tòa án là cơ quan giải quyết khiếu nại của mình.

*- Khiếu nại tư pháp*

Khiếu nại tư pháp là việc cá nhân, tổ chức yêu cầu cơ quan tư pháp (bao gồm Viện Kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân, cơ quan điều tra), CB,CC ngành tư pháp có thẩm quyền xem xét lại bản án, quyết định của cơ quan tư pháp hoặc hành vi công vụ của kiểm sát viên, thẩm phán, điều tra viên trong các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử trong các lĩnh vực hình sự, lao động, kinh tế, hành chính, dân sự theo các quy định của pháp luật tố tụng hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hành chính. Riêng khiếu nại đối với bản án sơ thẩm được gọi là kháng cáo.

Khái niệm khiếu nại tư pháp được dùng để chỉ việc người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại của mình đối với bản án, quyết định của cơ quan tư pháp hoặc hành vi công vụ của kiểm sát viên, thẩm phán, điều tra viên trong các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử. Khiếu nại tư pháp do các cơ quan tư pháp tiến hành giải quyết theo quy định của Luật Tố tụng hình sự, Luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính.

Như vậy, khái niệm “khiếu nại hành chính” và “khiếu kiện hành chính” giúp phân biệt hai quá trình hay hai con đường giải quyết khiếu nại của công dân đối với QĐHC, HVHC: KNHC là việc người khiếu nại khiếu nại đối với QĐHC, HVHC tại CQHCCNN, chọn CQHCCNN giải quyết khiếu nại của mình; KNHC được CQHCCNN có thẩm quyền giải quyết theo thủ tục hành chính về giải quyết khiếu nại được quy định trong pháp luật về khiếu nại như Luật Khiếu nại và Nghị định hướng dẫn thi hành. Khiếu kiện hành chính là việc người khiếu nại khiếu nại QĐHC, HVHC đến Tòa án hoặc gọi là khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án, chọn Tòa án là cơ quan giải quyết khiếu nại của mình; khiếu kiện hành chính được

giải quyết (xét xử) bằng hệ thống Tòa án theo thủ tục tranh tụng được quy định tại Luật Tố tụng hành chính. Khái niệm “khiếu nại tư pháp” dùng để chỉ việc người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại của mình đối với bản án, quyết định của cơ quan tư pháp (Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân, Cơ quan điều tra) hoặc hành vi công vụ của kiểm sát viên, thẩm phán, điều tra viên trong các hoạt động điều tra, truy tố, xét xử và được giải quyết bởi các cơ quan tư pháp theo quy định của Luật Tố tụng hình sự, Luật Tố tụng dân sự, Luật Tố tụng hành chính.

## **2.2. Cải cách hành chính và tác động qua lại giữa cải cách hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính**

### **2.2.1. Khái niệm, mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính hiện nay ở Việt Nam**

#### *- Khái niệm cải cách hành chính*

CCHC là một vấn đề được quan tâm phổ biến ở hầu hết các nước trên thế giới nhằm làm đòn bẩy để nâng cao hiệu quả QLNN trong việc phát triển kinh tế, phát huy dân chủ và tiếng nói của người dân trong hoạt động của bộ máy công quyền, củng cố và tăng cường tiềm lực về mọi mặt cho đất nước. Do chế độ chính trị khác nhau, do trình độ phát triển KT-XH khác nhau và do sự khác biệt trong quan điểm, góc độ nghiên cứu mà giữa các nước có những quan niệm khác nhau về CCHC, thường được hiểu theo cả nghĩa rộng và nghĩa hẹp.

Theo nghĩa rộng, CCHC có thể được hiểu là một quá trình thay đổi cơ bản, lâu dài, liên tục bao gồm cơ cấu quyền lực của hành pháp và tất cả các hoạt động có ý thức của BMNN nhằm đạt được sự hợp tác giữa các bộ phận và các cá nhân vì mục đích chung của cộng đồng, phối hợp các nguồn lực để tạo ra hiệu lực, hiệu quả quản lý và các sản phẩm (dịch vụ hoặc hàng hóa) phục vụ Nhân dân thông qua các phương thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước.

Theo nghĩa hẹp, CCHC được hiểu là những thay đổi được thiết kế có chủ định nhằm cải tiến một cách cơ bản các khâu trong hoạt động quản lý của BMNN

như kế hoạch, định chế, tổ chức, công tác CB, tài chính, chỉ huy, phối hợp, kiểm tra, thông tin và đánh giá.

Từ các cách hiểu trên, có thể đưa ra khái niệm chung nhất, *CCHC là những thay đổi có chủ định nhằm hoàn thiện thể chế của nền hành chính; cơ cấu tổ chức và cơ chế vận hành của bộ máy hành chính các cấp và đội ngũ CC hành chính; tài chính công để nâng cao hiệu lực, năng lực và hiệu quả hoạt động của nền hành chính công phục vụ dân.*

*- Mục tiêu của cải cách hành chính*

Trong giai đoạn 2001 - 2010, mục tiêu chung của CCHC nhà nước là: *“xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của NNPQ XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ CB,CC có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Đến năm 2010, hệ thống hành chính về cơ bản được cải cách phù hợp với yêu cầu quản lý nền KT thị trường định hướng XHCN”* [93, tr.4].

Trên cơ sở những kết quả đạt được của CCHC 10 năm (giai đoạn 2001 - 2010) và yêu cầu phát triển KT-XH cũng như nhu cầu, đòi hỏi của Nhân dân và XH về một nền hành chính phục vụ, hiện đại, cần phải tiếp tục đẩy mạnh CCHC, triển khai đồng bộ các nhiệm vụ CCHC, Chính phủ đã xác định mục tiêu chung của CCHC giai đoạn 2011 - 2020 với trọng tâm là: *Cải cách thể chế; xây dựng, nâng cao chất lượng đội ngũ CB,CC,VC, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để CB,CC,VC thực thi công vụ có chất lượng và hiệu quả cao; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công* [25].

Trong giai đoạn 2011 - 2020, các mục tiêu cụ thể CCHC được xác định:

+ Xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN nhằm giải phóng lực lượng sản xuất, huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển đất nước.

+ Tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thông thoáng, thuận lợi, minh bạch nhằm giảm thiểu chi phí về thời gian và kinh phí của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong việc tuân thủ thủ tục hành chính .

+ Xây dựng hệ thống các CQHCNN từ Trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tăng tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động điều hành của Chính phủ và của các CQHCNN.

+ Bảo đảm thực hiện trên thực tế quyền dân chủ của Nhân dân, bảo vệ quyền con người, gắn quyền con người với quyền, lợi ích của dân tộc, đất nước.

+ Xây dựng đội ngũ CB,CC,VC có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ, đáp ứng yêu cầu phục vụ Nhân dân và sự phát triển của đất nước.

*- Nhiệm vụ của cải cách hành chính giai đoạn 2011 - 2020:*

+ *Cải cách thể chế hành chính* tập trung vào các nhiệm vụ: xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật; tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế, cơ chế, chính sách, trước hết là thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, bảo đảm sự công bằng trong phân phối thành quả của đổi mới, của phát triển KT-XH; hoàn thiện thể chế về sở hữu, khẳng định rõ sự tồn tại khách quan, lâu dài của các hình thức sở hữu, trước hết là sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ sở hữu khác nhau trong nền kinh tế; tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế về tổ chức và hoạt động của các CQHCNN; sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các văn bản QPPL về tổ chức và hoạt động của Chính phủ, HĐND và UBND các cấp; xây dựng, hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa Nhà nước và Nhân dân, trọng tâm là bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, lắng ý kiến của Nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng và về quyền giám sát của Nhân dân đối với hoạt động của CQHCNN...

+ *Cải cách thủ tục hành chính* tập trung thực hiện các nhiệm vụ: cắt giảm và nâng cao chất lượng thủ tục hành chính trong tất cả các lĩnh vực QLNN, nhất là thủ tục hành chính liên quan tới người dân, doanh nghiệp; trong giai đoạn 2011 -



2015, thực hiện cải cách thủ tục hành chính để tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh, giải phóng mọi nguồn lực của XH và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, bảo đảm điều kiện cho nền kinh tế của đất nước phát triển nhanh, bền vững. Một số lĩnh vực trọng tâm cần tập trung là: Đầu tư, đất đai, xây dựng, sở hữu nhà ở, thuế, hải quan, xuất khẩu, nhập khẩu, y tế, giáo dục, lao động, bảo hiểm, khoa học, công nghệ và một số lĩnh vực khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định theo yêu cầu CCHC trong từng giai đoạn; cải cách thủ tục hành chính giữa các CQHCCN, các ngành, các cấp và trong nội bộ từng CQHCCN; kiểm soát chặt chẽ việc ban hành mới các thủ tục hành chính theo quy định của pháp luật; công khai, minh bạch tất cả các thủ tục hành chính bằng các hình thức thiết thực và thích hợp; thực hiện thống nhất cách tính chi phí mà cá nhân, tổ chức phải bỏ ra khi giải quyết thủ tục hành chính tại CQHCCN; duy trì và cập nhật cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính; đặt yêu cầu cải cách thủ tục hành chính ngay trong quá trình xây dựng thể chế, tổng kết kinh nghiệm thực tiễn và tăng cường đối thoại giữa Nhà nước với doanh nghiệp và Nhân dân; mở rộng dân chủ, phát huy vai trò của các tổ chức và chuyên gia tư vấn độc lập trong việc xây dựng thể chế, chuẩn mực quốc gia về thủ tục hành chính; giảm mạnh các thủ tục hành chính hiện hành; công khai các chuẩn mực, các quy định hành chính để Nhân dân giám sát việc thực hiện; tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về các quy định hành chính để hỗ trợ việc nâng cao chất lượng các quy định hành chính và giám sát việc thực hiện thủ tục hành chính của các CQHCCN các cấp.

+ *Cải cách tổ chức bộ máy HCNN* tập trung vào các nhiệm vụ: tiến hành tổng rà soát về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và biên chế hiện có của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện, các cơ quan, tổ chức khác thuộc bộ máy HCNN ở Trung ương và địa phương; tiếp tục đổi mới phương thức làm việc của CQHCCN; thực hiện thống nhất và nâng cao chất lượng thực hiện cơ chế một cửa, một cửa liên thông tập trung tại bộ phận tiếp nhận, trả kết quả thuộc Văn phòng HĐND và UBND cấp huyện; bảo đảm sự hài lòng của cá nhân,

tổ chức đối với sự phục vụ của CQHCCN đạt mức trên 80% vào năm 2020; cải cách và triển khai trên diện rộng cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công; chất lượng dịch vụ công từng bước được nâng cao, nhất là trong các lĩnh vực giáo dục, y tế; bảo đảm sự hài lòng của cá nhân đối với dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công cung cấp trong các lĩnh vực giáo dục, y tế đạt mức trên 80% vào năm 2020...

+ *Xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ CB,CC,VC* tập trung vào các nhiệm vụ: đến năm 2020, đội ngũ CB,CC,VC có số lượng, cơ cấu hợp lý, đủ trình độ và năng lực thi hành công vụ, phục vụ nhân dân và phục vụ sự nghiệp phát triển của đất nước; xây dựng đội ngũ CB,CC,VC có phẩm chất đạo đức tốt, có bản lĩnh chính trị, có năng lực, có tính chuyên nghiệp cao, tận tụy phục vụ Nhân dân thông qua các hình thức đào tạo, bồi dưỡng phù hợp, có hiệu quả; xây dựng, bổ sung và hoàn thiện các văn bản QPPL về chức danh, tiêu chuẩn nghiệp vụ của CB,CC,VC, kể cả CB,CC lãnh đạo, quản lý; trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, đơn vị, xây dựng cơ cấu CB,CC,VC hợp lý gắn với vị trí việc làm; hoàn thiện quy định của pháp luật về tuyển dụng, bố trí, phân công nhiệm vụ phù hợp với trình độ, năng lực, sở trường của CC,VC trúng tuyển; thực hiện chế độ thi nâng ngạch theo nguyên tắc cạnh tranh; thi tuyển cạnh tranh để bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo, quản lý từ cấp vụ trưởng và tương đương (ở Trung ương), giám đốc sở và tương đương (ở địa phương) trở xuống; hoàn thiện quy định của pháp luật về đánh giá CB,CC,VC trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao; thực hiện cơ chế loại bỏ, bãi miễn những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật, mất uy tín với Nhân dân; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của CB,CC,VC tương ứng với trách nhiệm và có chế tài nghiêm đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ của CB,CC,VC; đổi mới nội dung và chương trình đào tạo, bồi dưỡng CB,CC,VC; thực hiện việc đào tạo, bồi dưỡng theo các hình thức: Hướng dẫn tập sự trong thời gian tập sự; bồi dưỡng theo tiêu chuẩn ngạch CC,VC; đào tạo, bồi dưỡng theo tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý; bồi dưỡng bắt buộc kiến thức, kỹ năng tối thiểu trước khi bổ

nhiệm và bồi dưỡng hàng năm; tập trung nguồn lực ưu tiên cho cải cách chính sách tiền lương, chế độ bảo hiểm XH và ưu đãi người có công; nâng cao trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương hành chính và đạo đức công vụ của CB,CC,VC.

+ *Cải cách tài chính công* tập trung vào các nhiệm vụ: động viên hợp lý, phân phối và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển KT-XH; tiếp tục hoàn thiện chính sách và hệ thống thuế, các chính sách về thu nhập, tiền lương, tiền công; thực hiện cân đối ngân sách, bảo đảm tỷ lệ tích lũy hợp lý cho đầu tư phát triển; tiến tới xóa bỏ chế độ cấp kinh phí theo biên chế, thay thế bằng cơ chế cấp ngân sách dựa trên kết quả và chất lượng hoạt động, hướng vào kiểm soát đầu ra, chất lượng chi tiêu theo mục tiêu, nhiệm vụ của các CQHCCN; Nhà nước tăng đầu tư, đồng thời đẩy mạnh XH hóa, huy động toàn XH chăm lo phát triển giáo dục, đào tạo, y tế, dân số - kế hoạch hóa gia đình, thể dục, thể thao. Đổi mới cơ chế hoạt động, nhất là cơ chế tài chính của các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công; từng bước thực hiện chính sách điều chỉnh giá dịch vụ sự nghiệp công phù hợp; chú trọng đổi mới cơ chế tài chính của các cơ sở giáo dục, đào tạo, y tế công lập theo hướng tự chủ, công khai, minh bạch...

+ *Hiện đại hóa hành chính* tập trung vào các nhiệm vụ: hoàn thiện và đẩy mạnh hoạt động của Mạng thông tin điện tử hành chính của Chính phủ trên Internet. Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong hoạt động của CQHCCN để đến năm 2020: 90% các văn bản, tài liệu chính thức trao đổi giữa các CQHCCN được thực hiện dưới dạng điện tử; CB,CC,VC thường xuyên sử dụng hệ thống thư điện tử trong công việc; bảo đảm dữ liệu điện tử phục vụ hầu hết các hoạt động trong các cơ quan; hầu hết các giao dịch của các CQHCCN nước được thực hiện trên môi trường điện tử, mọi lúc, mọi nơi, dựa trên các ứng dụng truyền thông đa phương tiện; hầu hết các dịch vụ công được cung cấp trực tuyến trên Mạng thông tin điện tử hành chính của Chính phủ ở mức độ 3 và 4, đáp ứng nhu cầu thực tế, phục vụ người dân và doanh nghiệp mọi lúc, mọi nơi, dựa trên nhiều phương tiện khác nhau; ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong quy trình xử lý công việc của từng CQHCCN, giữa các CQHCCN với nhau

và trong giao dịch với tổ chức, cá nhân, đặc biệt là trong hoạt động dịch vụ hành chính công, dịch vụ công của đơn vị sự nghiệp công; công bố danh mục các dịch vụ hành chính công trên Mạng thông tin điện tử hành chính của Chính phủ trên Internet... [25].

### ***2.2.2. Tác động qua lại giữa cải cách hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính***

*- Giữa giải quyết KNHC và CCHC có mối quan hệ mật thiết*

Giải quyết khiếu nại nhanh chóng, kịp thời, công khai, dân chủ, khách quan, đúng pháp luật, đi đôi với nó là việc khôi phục kịp thời quyền, lợi ích hợp pháp của công dân bị xâm hại bởi QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật, xử lý nghiêm những người vi phạm chính là một nội dung của CCHC, đáp ứng yêu cầu của CCHC. Ngược lại, CCHC thúc đẩy nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại. Thực trạng khiếu nại, giải quyết khiếu nại những năm qua cho thấy chưa đáp ứng được yêu cầu CCHC; ngược lại, CCHC trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại những năm qua cũng chưa đáp ứng được yêu cầu của người dân và XH, chưa thúc đẩy nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại.

*- Cải cách hành chính tác động đến ý thức, trách nhiệm của công chức và nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính*

Tiến hành CCHC giúp cho CC trong hệ thống CQHCCNN trước hết ý thức được nghĩa vụ, trách nhiệm của mình trong hoạt động hành chính của một nền hành chính phục vụ. Từ mục tiêu và các nhiệm vụ cụ thể CCHC đặt ra cho CC yêu cầu về nhận thức, trách nhiệm, đạo đức, ý thức tuân thủ pháp luật trong hoạt động công vụ, hạn chế thực hiện các HVHC hoặc ban hành các QĐHC lạm quyền, trái pháp luật xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân làm phát sinh KNHC. Mặt khác, khi có các QĐHC hoặc HVHC của mình bị khiếu nại thì có thái độ tích cực khắc phục những hậu quả do QĐHC hoặc HVHC gây ra, có tinh thần trách nhiệm cộng tác với các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nhanh, kịp thời, đúng pháp luật. Nếu được giao thẩm quyền giải quyết KNHC thì đề cao tinh

thần trách nhiệm, tuân thủ những quy định của pháp luật để nhanh chóng giải quyết khiếu nại.

CCHC cũng đòi hỏi tính kỷ luật, kỷ cương ngày càng cao của CC trong hoạt động HCNN. Những vi phạm xảy ra trong hoạt động công vụ cần được phát hiện sớm, làm rõ mức độ vi phạm để xử lý nghiêm minh theo các quy định của pháp luật về CB,CC và các văn bản luật chuyên ngành khác. CC phải luôn ý thức được, trong hoạt động công vụ chỉ được hành động trong khuôn khổ thẩm quyền pháp luật quy định.

Hiệu quả giải quyết khiếu nại là kết quả của quá trình sử dụng quyền lực nhà nước (thực hiện thẩm quyền cụ thể được pháp luật khiếu nại quy định), thông qua năng lực áp dụng pháp luật do các chủ thể có thẩm quyền (cơ quan, tổ chức, cá nhân) tiến hành thẩm tra, xác minh, kết luận theo quy định của pháp luật về khiếu nại để ra các quyết định giải quyết các vụ việc khiếu nại của cá nhân, tổ chức nhằm xác định trách nhiệm pháp lý cụ thể và đảm bảo quyền, nghĩa vụ tương ứng đối với các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật về khiếu nại.

Hiệu quả của giải quyết khiếu nại phụ thuộc vào mức độ hoàn thiện của thể chế hành chính về khiếu nại, giải quyết khiếu nại, mức độ hoàn thành nhiệm vụ, công vụ của chủ thể được trao thẩm quyền giải quyết KNHC.

Một trong những nhiệm vụ của CCHC là cải cách thể chế hành chính, trong đó có cải cách thể chế về giải quyết khiếu nại. Việc cải cách thể chế hành chính góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật - cơ sở pháp lý cho hoạt động HCNN nói chung, hoạt động giải quyết KNHC nói riêng. Sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật giúp cho hoạt động HCNN bảo đảm tính pháp chế, tính công khai, minh bạch; giúp cho hoạt động giải quyết KNHC được thuận lợi hơn khi viện dẫn các quy định của pháp luật hiện hành để tiến hành hoạt động áp dụng pháp luật trong giải quyết KNHC.

Cải cách thủ tục hành chính thúc đẩy cải cách quy trình, thủ tục trong giải quyết KNHC, tạo thuận lợi cho người đi khiếu nại và việc giải quyết khiếu nại

được tiến hành theo những quy định rõ ràng, đơn giản, tiết kiệm nhưng chặt chẽ, đúng pháp luật hơn. Cải cách bộ máy HCNN thúc đẩy phải cải cách tổ chức có thẩm quyền giải quyết KNHC. Việc tổ chức khoa học, phân cấp rõ ràng trong thẩm quyền, phạm vi giải quyết KNHC sẽ giúp cho hoạt động giải quyết khiếu nại khách quan hơn, trách nhiệm hơn và hiệu quả hơn.

Như vậy, có thể nói, ý thức, trách nhiệm của CC và hiệu quả giải quyết KNHC chịu sự chi phối rất lớn từ kết quả triển khai thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC.

*- Tác động của giải quyết khiếu nại hành chính đối với cải cách hành chính*

Một trong những nội dung cơ bản của mục tiêu CCHC là mở rộng dân chủ, tôn trọng và bảo vệ các quyền của công dân, thu hút Nhân dân tham gia hoạt động QLNN; tăng cường kỷ luật, kỷ cương, trách nhiệm của các CQHCCN, CC đối với công dân. Vì vậy, hiệu quả của hoạt động giải quyết KNHC sẽ góp phần thực hiện mục tiêu của CCHC, thúc đẩy CCHC, cụ thể:

*Thứ nhất, giải quyết KNHC nhằm bảo đảm các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân theo quy định của pháp luật*

Giải quyết KNHC là thực hiện sự bảo đảm của Nhà nước đối với quyền khiếu nại của công dân, là thực hiện quyền dân chủ của công dân được Hiến pháp ghi nhận, là một hình thức biểu hiện của dân chủ XHCN, đấu tranh chống lại mọi việc làm trái pháp luật xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Giải quyết nhanh chóng, kịp thời, đúng pháp luật các khiếu nại của công dân và gắn liền với nó là việc khôi phục kịp thời quyền, lợi ích hợp pháp của công dân bị xâm hại bởi quyết QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật, xử lý nghiêm những người sai phạm tất yếu sẽ góp phần củng cố niềm tin của Nhân dân vào chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, làm cho mối quan hệ truyền thống máu thịt giữa Nhân dân với Đảng ngày càng thêm gắn bó, bền chặt.

Thông qua việc giải quyết KNHC, Đảng và Nhà nước kiểm tra được tính đúng đắn, sự phù hợp của đường lối, chính sách, pháp luật ban hành, từ đó có cơ

sở thực tiễn để hoàn thiện đường lối, chính sách, pháp luật và sự lãnh đạo của Đảng, hiệu lực, hiệu quả QLNN. Vì vậy, việc giải quyết tốt KNHC là vấn đề được Đảng và Nhà nước ta đặc biệt quan tâm.

Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn quan tâm đến việc xây dựng, củng cố mối quan hệ chặt chẽ giữa Nhân dân với Đảng và Nhà nước bởi Người nhận thấy đó là sức mạnh to lớn bảo đảm cho sự thành công của cách mạng. Người nói, giữ chặt mối quan hệ với dân chúng và luôn lắng tai nghe ý kiến của dân chúng, đó là nền tảng lực lượng của Đảng và nhờ đó mà Đảng thắng lợi.

Trong trường hợp các khiếu nại được các CQHCCN có thẩm quyền xem xét, giải quyết kịp thời, thoả đáng, đúng pháp luật thì người khiếu nại và cả những người xung quanh sẽ cảm thấy nhà nước tôn trọng, lắng nghe ý kiến của dân, quan tâm bảo vệ quyền lợi chính đáng của dân, tự họ thấy nhà nước gần gũi, gần bó với dân, lo cho dân, thực sự là nhà nước của dân, do dân và vì dân.

*Thứ hai, giải quyết KNHC để củng cố pháp chế, chấn chỉnh và tăng cường kỷ luật, kỷ cương hoạt động QLHCNN*

Giải quyết KNHC là một hình thức biểu hiện trực tiếp của mối quan hệ giữa Nhân dân với Nhà nước mà họ thiết lập nên, bảo đảm pháp chế, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hoạt động QLHCNN bởi các lẽ:

Giải quyết KNHC là nhiệm vụ hết sức quan trọng trong hoạt động QLHC của BMNN nhằm phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế XHCN, bảo vệ lợi ích nhà nước, củng cố lòng tin của Nhân dân đối với Đảng, Nhà nước.

Làm tốt công tác giải quyết KNHC không những là bảo đảm quyền khiếu nại của công dân, phát huy dân chủ XHCN và sức mạnh, trí tuệ của công dân trong việc tham gia QLHCNN mà còn làm rõ nhiều hành vi vi phạm pháp luật, dân chủ để có biện pháp xử lý kịp thời, bảo đảm cho pháp chế XHCN được thực hiện, làm cho BMHCNN thêm trong sạch, bảo đảm kỷ cương, kỷ luật, tăng cường pháp chế XHCN trong quản lý HCNN.

Giải quyết KNHC là phương thức bảo đảm sự giám sát của Nhân dân đối với hoạt động QLNN và CB,CC nhà nước. Thường thì CQNN, CC nhà nước chỉ thấy công việc một chiều từ trên xuống nên có hạn chế không thấy hết những sai sót, khiếm khuyết, bất hợp lý trong QLNN mà ở góc độ người dân mới thấy được. Tính chất giám sát biểu hiện, qua khiếu nại, người dân đã chuyển cho Nhà nước những thông tin, phát hiện việc làm vi phạm pháp luật, xâm hại đến lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân để nhà nước kiểm tra lại hoạt động của các CQHCCNN, hành vi của CC thông qua việc giải quyết KNHC. Qua đó, Nhà nước phát hiện những hành vi sai phạm, tiêu cực của CB,CC, kịp thời xử lý hoặc những bất hợp lý của cơ chế, chính sách và việc thực hiện để khắc phục, chỉnh sửa. Ở Việt Nam, nhiều khi do những bất hợp lý của cơ chế, chính sách hoặc việc thực hiện cơ chế, chính sách ở cơ sở không đúng cũng là một nguyên nhân dẫn đến bức xúc, khiếu nại đông người, trở thành điểm nóng về trật tự XH ở một số địa phương. Vì vậy, sau sự kiện ở tỉnh Thái Bình, Đảng và Nhà nước đã phải rút kinh nghiệm để hoàn thiện cơ chế, chính sách cho phù hợp và chấn chỉnh việc thực hiện chính sách ở cơ sở, từ đó ra đời Quy chế dân chủ ở cơ sở.

Trong thư gửi đồng bào Liên khu IV, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: *“Nước ta là một nước dân chủ. Mọi công việc đều vì lợi ích của dân mà làm... Khi ai có điều gì oan ức thì có thể ... tố cáo lên cấp trên. Đó là quyền dân chủ của tất cả công dân Việt Nam. CB cấp trên phải luôn luôn đôn đốc và kiểm tra công việc CB cấp dưới, nhân dân thì giúp Chính phủ và đoàn thể kiểm tra công việc và hành vi của các CB”*. Ở Việt Nam, giải quyết KNHC là biện pháp quan trọng và thiết thực để củng cố mối quan hệ giữa Nhân dân với Đảng và Nhà nước, củng cố lòng tin của Nhân dân vào Đảng và Nhà nước.

*Thứ ba, giải quyết khiếu nại là cơ sở để kiểm tra, đánh giá, nâng cao hiệu lực và hiệu quả QLHCNN*

Thông qua giải quyết KNHC, Đảng và Nhà nước kiểm tra được tính đúng đắn, sự phù hợp của đường lối, chính sách, pháp luật ban hành, từ đó có cơ sở thực



tiến để hoàn thiện sự lãnh đạo của Đảng và hiệu lực, hiệu quả QLNN. Vì vậy, việc giải quyết tốt KNHC là vấn đề được Đảng và Nhà nước đặc biệt quan tâm.

Thông qua việc giải quyết KNHC phát hiện được những sai sót, hạn chế, biết được năng lực, trình độ của CB, đảng viên để kịp thời sửa chữa, uốn nắn; kể cả việc phát hiện ra những bất hợp lý của chính sách, pháp luật để kịp thời điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp trước đòi hỏi, yêu cầu của thực tiễn nhằm nâng cao cuộc sống cho Nhân dân, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý của BMNN, củng cố chính quyền.

*Thứ tư, giải quyết KNHC là phương thức bảo đảm sự giám sát của Nhân dân đối với hoạt động QLNN và CB,CC nhà nước.*

Thường thì CQNN, CC nhà nước chỉ thấy công việc một chiều từ trên xuống nên có hạn chế là không thấy hết những sai sót, khiếm khuyết, bất hợp lý trong quản lý mà chỉ ở góc độ dân chúng mới thấy được. Tính chất giám sát biểu hiện, qua khiếu nại, người dân đã chuyển cho Nhà nước những thông tin phát hiện việc làm vi phạm pháp luật xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân để trên cơ sở đó Nhà nước kiểm tra lại hoạt động quản lý của các CQNN, hành vi của CB,CC thông qua việc giải quyết KNHC. Qua đó, Nhà nước phát hiện được những hành vi sai phạm, tiêu cực của CB,CC, kịp thời xử lý hoặc những bất hợp lý về chính sách, pháp luật để kịp thời chỉnh sửa.

Như vậy, giải quyết KNHC là một kênh thông tin mà qua đó Nhà nước phát hiện được những sai sót, hạn chế, biết được năng lực, trình độ của CB,CC để kịp thời sửa chữa, uốn nắn; kể cả việc phát hiện ra những bất hợp lý của chính sách, pháp luật để kịp thời điều chỉnh, bổ sung phù hợp với đòi hỏi của thực tiễn nhằm nâng cao cuộc sống cho Nhân dân, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý của BMNN, củng cố chính quyền, đáp ứng yêu cầu của công cuộc CCHC.

Với vai trò của giải quyết KNHC như trên, đã góp phần thúc đẩy xây dựng nền hành chính hiện đại, nền hành chính phục vụ Nhân dân ngày càng tốt hơn, đây chính là việc thúc đẩy CCHC, thực hiện những mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC.

## Kết luận chương 2

Khiếu nại là một quyền hiến định của công dân ở Việt Nam. Hiến pháp Việt Nam các năm 1959, 1980, 1992 (sửa đổi, bổ sung 2001), 2013 đều có các điều quy định về quyền khiếu nại của công dân. Quyền KNHC của công dân đã được Quốc hội luật hóa bằng Luật Khiếu nại ban hành năm 2011, được Chính phủ cụ thể hóa và hướng dẫn thực hiện. Công dân sử dụng quyền KNHC khi họ cho rằng QĐHC hoặc HVHC của CQHCNN hoặc người có thẩm quyền trong CQHCNN trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của họ đã được pháp luật ghi nhận và bảo vệ. Thông qua việc sử dụng quyền KNHC, công dân tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của các CQHCNN.

Giải quyết KNHC là quyền và nghĩa vụ của các chủ thể có thẩm quyền trong hệ thống CQHCNN. Là một lĩnh vực hoạt động của HCNN, vì vậy, giải quyết KNHC không nằm ngoài CCHC. Những mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC luôn chứa đựng các yêu cầu, đòi hỏi phải đổi mới hoạt động giải quyết KNHC để nâng cao hiệu quả giải quyết, đáp ứng các yêu cầu chính đáng của công dân trong bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình, tạo điều kiện để công dân tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của các CQHCNN. Giải quyết KNHC có hiệu quả sẽ góp phần thiết thực vào việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC; trái lại, CCHC thúc đẩy giải quyết KNHC nhanh chóng, kịp thời, hiệu quả với các quy trình, thủ tục khách quan, công khai, dân chủ, đơn giản, dễ thực hiện, không gây phiền hà cho công dân, đáp ứng yêu cầu giải quyết công việc của người dân ngày một tốt hơn của nền hành chính chính quy, hiện đại.

Bài học về bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân thông qua hoạt động giải quyết KNHC đã được nhiều quốc gia thực hiện thành công qua nhiều mô hình giải quyết. Đây là những gợi mở nghiên cứu để có thể vận dụng ở Việt Nam nhằm nâng cao hiệu quả giải quyết KNHC, bảo đảm giải quyết KNHC đáp ứng yêu cầu của CCHC và thúc đẩy CCHC phát triển.

### Chương 3

## KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM TỪ NĂM 1999 ĐẾN NAY

### 3.1. Tình hình khiếu nại hành chính từ năm 1999 đến nay

#### 3.1.1. Tổng quát tình hình khiếu nại hành chính

Từ khi Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 có hiệu lực (ngày 01/01/1999) đến nay, tình hình KNHC hết sức phức tạp, diễn ra trên nhiều lĩnh vực QLNN ở hầu hết các địa phương, đặc biệt là xuất hiện tình trạng khiếu nại đông người, vượt cấp; cụ thể:

- Giai đoạn từ đầu năm 1999 đến đầu năm 2004, tình hình KNHC diễn biến phức tạp nhất. Có thời điểm, trên 30 tỉnh, thành phố trong cả nước xuất hiện đoàn khiếu nại đông người làm ảnh hưởng đến sự ổn định chính trị và an ninh, trật tự XH. Riêng năm 2001 và 2002, mỗi năm số người khiếu nại vượt cấp lên Trung ương tăng hơn 20%. Trong khi nhiều vụ việc đang được các cấp, các ngành có thẩm quyền tập trung giải quyết nhưng chưa dứt điểm thì ở nhiều địa phương lại phát sinh khiếu nại mới đông người, phức tạp, xuất hiện nhiều “điểm nóng” khiếu kiện, điển hình như: Khiếu kiện xảy ra cùng một thời điểm ở 20/22 xã thuộc huyện Giao Thủy, tỉnh Nam Định về đất đai, phí, lệ phí, thu chi ngân sách; khiếu nại, tranh chấp đất của hơn 2000 hộ dân ở các huyện Ba Tri, Giồng Trôm, Thạnh Phú, tỉnh Bến Tre về đất đai đã đưa vào tập đoàn sản xuất những năm 1980; khiếu nại của hàng trăm hộ dân xã Quảng Bị, huyện Chương Mỹ và hàng trăm hộ dân thị trấn Quốc Oai, huyện Quốc Oai, tỉnh Hà Tây (cũ) liên quan đến quản lý đất đai, thu phí, lệ phí, thu chi ngân sách; khiếu nại của hàng trăm hộ dân hợp tác xã Nam Hải, huyện An Hải, thành phố Hải Phòng về đầm nuôi trồng thủy sản 127 ha; khiếu kiện về đất đai của hơn 300 hộ nông dân với Nông trường 30/4 ở tỉnh Sóc Trăng; khiếu kiện của nhiều hộ nông dân dân tộc Khome ở tỉnh An Giang... Năm 2003, tình hình khiếu nại có lắng dịu hơn so với năm 2002. Quý I năm 2004 là

thời kỳ chuẩn bị bầu cử đại biểu HĐND các cấp nên số lượng đơn thư khiếu nại lại tăng lên so với năm 2003 [16, tr.1-2].

Ở Tây Nguyên, xảy ra nhiều vụ khiếu nại đông người của đồng bào dân tộc ít người, tranh chấp đất với những người dân di cư đến khai hoang; khiếu nại, tranh chấp đất với nông trường, lâm trường, đơn vị quân đội làm kinh tế như khiếu nại của gần 600 hộ dân xã Sa Sơn và thị trấn Sa Thầy, huyện Sa Thầy, tỉnh Kon Tum với Công ty Cao su Kon Tum kéo dài nhiều năm nay. Đã có trường hợp xảy ra xô sát đáng tiếc, gây mất trật tự tại địa phương. Nếu như sự kiện ở Thái Bình, việc khiếu kiện hoàn toàn trong phạm vi nội bộ Nhân dân, Nhân dân quá bức xúc trước những sai phạm của CB chính quyền cơ sở nên khiếu kiện, không có bàn tay và ý đồ lợi dụng của các thế lực thù địch bên ngoài thì tình hình ở Tây Nguyên (tháng 02/2001 và các ngày 10,11/4/2004) nổi lên sự việc khiếu kiện về các vấn đề ruộng đất, tôn giáo, dân tộc, trong đó đã có yếu tố tác động của thế lực thù địch từ bên ngoài khá rõ, đó là hoạt động của tổ chức Ksor, tạo ra diễn biến khiếu kiện khá phức tạp.

Khiếu nại của bà con dân tộc Khome ở một số tỉnh Tây Nam Bộ cũng diễn biến phức tạp, kéo dài trong nhiều năm, chủ yếu liên quan đến việc đòi đất đã đưa vào tập đoàn sản xuất sau giải phóng miền Nam (điển hình như ở các tỉnh Bến Tre, Sóc Trăng, Trà Vinh) và việc thu hồi đất thực hiện các dự án KT-XH ở địa phương (điển hình như ở các tỉnh Tiền Giang, An Giang, Bạc Liêu, Đồng Tháp).

- *Giai đoạn 2005 - 2007*, tình hình KNHC vẫn diễn ra gay gắt, có lúc phức tạp và biểu hiện không bình thường. Trong giai đoạn này, những địa phương có khiếu nại đông người, phức tạp là: Hà Nội, Hà Tây, Quảng Ninh, Thái Nguyên, Hòa Bình, Hưng Yên, Hải Dương, Bắc Giang, Vĩnh Phúc, Đà Nẵng, Bình Thuận, Khánh Hòa, Lâm Đồng, thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ, An Giang, Bến Tre, Đồng Tháp, Sóc Trăng, Long An, Tiền Giang, Vĩnh Long, Bà Rịa - Vũng Tàu, Tây Ninh. Đơn thư khiếu nại, tố cáo tập trung nhiều vào các lĩnh vực QLNN về tài nguyên - môi trường, tài chính, nông nghiệp và phát triển nông thôn, lao động - thương binh và XH, thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở. Có nhiều đoàn đông

người kéo về Hà Nội khiếu nại, điển hình như khoảng 1.000 công dân của 3 xã (Phụng Công, Xuân Quan, Cửu Cao) thuộc huyện Văn Giang, tỉnh Hưng Yên tràn vào khuôn viên trụ sở Văn phòng Chính phủ, sau đó kéo đến tập trung trước công trụ sở Văn phòng Quốc hội khiếu nại, phản đối việc thu hồi hơn 500 ha đất giao cho chủ đầu tư thực hiện dự án khu đô thị Văn Giang. Tình trạng này kéo dài từ ngày 28/8 đến ngày 01/9 năm 2006, gây ùn tắc giao thông khu vực quận Hoàn Kiếm. Trường hợp hàng trăm người dân xã Lai Vu, huyện Kim Thành, tỉnh Hải Dương nhiều lần về Hà Nội khiếu nại về việc thu hồi hơn 200 ha đất, giao cho Tổng Công ty Công nghiệp tàu thủy xây dựng Cụm công nghiệp tàu thủy Lai Vu [3, tr.1-2]. Hai vụ việc trên cho đến nay vẫn chưa dứt điểm, mặc dù các cơ quan chức năng Trung ương đã kiểm tra, xem xét và chính quyền địa phương đã giải quyết nhưng công dân không đồng ý, hiện nay vẫn thường xuyên kéo về Hà Nội khiếu nại.

Giai đoạn này, các thế lực thù địch, cơ hội chính trị trong và ngoài nước đã lợi dụng vấn đề khiếu nại của công dân để chống phá Việt Nam dưới nhiều hình thức như kích động biểu tình, bạo động nhằm phục vụ mưu đồ “nội công ngoại kích” để chống phá, núp dưới chiêu bài “cứu trợ dân oan” để đòi dân chủ, nhân quyền, tự do tôn giáo, thường xuyên đeo bám tại các cơ quan Trung ương; thành lập “Hội dân oan” để tập hợp lực lượng, hướng dẫn các cách tuần hành, biểu tình, cách thức nhận tiền tài trợ, cách thu tin và hình ảnh gửi ra nước ngoài. Điển hình là việc Thích Quảng Độ đã công khai phát tiền dưới tên gọi là “cứu trợ dân oan” và kêu gọi hợp tác đấu tranh núp dưới danh nghĩa “đòi quyền lợi” xảy ra tại khu vực trụ sở Văn phòng Quốc hội ở thành phố Hồ Chí Minh vào ngày 17/7/2007 và tại Trụ sở tiếp công dân của Trung ương ở Hà Nội vào ngày 23/8/2007 [3, tr.2].

Có hiện tượng, một số người khiếu nại chây ỳ tại Hà Nội đã bị một số đối tượng bất mãn, cơ hội chính trị và thế lực thù địch bên ngoài móc nối, lôi kéo, kích động và chỉ đạo thu thập, cung cấp tài liệu khiếu kiện và nhận, phát tán tài liệu có nội dung xấu; lôi kéo người khiếu kiện tụ tập tại Hà Nội để được gặp Tổ chức nhân quyền quốc tế giúp đỡ, can thiệp; tụ tập đến một số cơ quan Trung ương và

nhà riêng các đồng chí lãnh đạo Đảng, Nhà nước để gây áp lực vào dịp Tết Bình Tuất và Đại hội Đảng lần thứ X. Theo báo cáo của Bộ Công an, đối tượng Hoàng Minh Chính đã yêu cầu số người khiếu kiện lập danh sách những người khiếu kiện không được giải quyết để được nhận tiền của nước ngoài gửi về. Đã phát hiện 21 lần người khiếu kiện liên lạc qua lại với phóng viên nước ngoài như Đài RFA, RFI, nhân viên Đại sứ quán Mỹ tại Hà Nội, số đối tượng bất mãn, cơ hội chính trị để cung cấp tài liệu khiếu kiện phiến diện, xuyên tạc, vu khống chính quyền, vu khống Công an Hà Nội hành hung, đánh đập, cướp tài sản của người khiếu kiện để chúng đưa lên trang Web, trang báo điện tử của các tổ chức phản động lưu vong ở nước ngoài.

- *Từ năm 2008 đến năm 2011*, về tính chất, mức độ phức tạp, so với những năm 2006 - 2007 thì ở một số địa bàn như Quảng Ninh, Vĩnh phúc, Đà Nẵng, Tây Ninh, Tiền Giang, Sóc Trăng, An giang, Tiền Giang, khiếu nại có giảm nhưng tổng quan thì diễn biến vẫn phức tạp ở nhiều nơi. Có lúc, có nơi đặc biệt phức tạp, gay gắt, biểu hiện rõ nét nhất là số đoàn đông người tăng lên, thái độ khiếu nại thiếu kiềm chế, khiếu nại vượt cấp gia tăng; có nhiều vụ đã được giải quyết từ những năm trước nhưng công dân vẫn khiếu nại kéo dài, chủ yếu là về thu hồi đất, đòi lại đất cũ, tranh chấp đất trong nội bộ Nhân dân. Năm 2011 tăng 26,4% vụ việc và tăng 64,5% đoàn đông người so với năm 2008 [86, tr.1-2].

- *Từ năm 2011 đến nay*, tuy có chiều hướng giảm về số lượng đơn khiếu nại, số vụ việc phát sinh và số lượt người đến các trụ sở tiếp công dân nhưng số đoàn khiếu nại đông người, vượt cấp lên Trung ương vẫn tăng, năm sau nhiều hơn năm trước; tính chất, mức độ khiếu nại vẫn gay gắt. Đặc biệt, xuất hiện tình trạng khiếu kiện thuê, đeo bám tại trụ sở tiếp công dân. Khiếu kiện đông người có xu hướng tăng về quy mô, được tổ chức chặt chẽ hơn, tập trung nhiều vào dịp bầu cử đại biểu Quốc hội Khóa XIII và HĐND các cấp nhiệm kỳ 2011-2016, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng. Tình trạng trên đã ảnh hưởng đến an ninh trật tự và tiềm ẩn những nguy cơ làm mất ổn định CT-XH ở một số địa phương. Nội dung khiếu nại chủ yếu vẫn liên quan đến lĩnh vực đất đai (chiếm khoảng gần 80%

tổng số vụ việc KNHC); số còn lại là khiếu nại liên quan đến việc thực hiện chính sách XH, thi hành án, kỷ luật hành chính, xử phạt vi phạm hành chính... Thời gian gần đây xuất hiện khiếu nại liên quan đến bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp, ô nhiễm môi trường do không giải quyết kịp thời, triệt để đã gây bức xúc trong dư luận [8, tr.2-3]. Có nhiều vụ việc, tuy đã được các cấp giải quyết nhiều lần, đúng pháp luật nhưng công dân vẫn khiếu nại kéo dài, điển hình như trường hợp bà Vũ Thị Bình ở Hải Phòng, bà Nguyễn Thị Huân ở Vĩnh Phúc, bà Nguyễn Thị Tuyết ở Yên Bái, bà Vũ Kiều Trinh ở Lào Cai, bà Nguyễn Thị Lang và bà Nguyễn Thị Tàn ở Vĩnh Long...

Trong những năm qua còn xuất hiện khiếu nại đông người mà người khiếu nại là những Thương binh với hàng chục xe gắn máy ba bánh, đem theo cờ Đảng, cờ Tổ quốc và băng rôn đến trước cổng Trụ sở Văn phòng Trung ương, Văn phòng Chính phủ cắm lều trại, đun nấu, ăn ở tại chỗ, đòi hỏi Tổng Bí thư, Thủ tướng Chính phủ phải tiếp, giải quyết tranh chấp đầu tư dự án cáp treo Chùa Hương, phản đối quy định về việc cấm lưu hành xe ba bánh gắn máy, một số Thương binh làm việc tại Công ty TNHH Hòa Bình (Hà Nội) khiếu nại việc khởi tố vụ án tại Tổng Công ty Sabeco... Số Thương binh này thường xuyên gây sức ép với các cơ quan Trung ương, hành hung cán bộ Thanh tra Chính phủ tại phòng làm việc, làm ảnh hưởng trật tự XH ở Hà Nội.

### ***3.1.2. Tính chất của khiếu nại hành chính***

Qua nghiên cứu, tổng kết thực trạng KNHC những năm qua cho thấy tính chất KNHC có một số điểm như sau:

*Thứ nhất*, số lượt người đến khiếu nại tại Trụ sở tiếp công dân của Trung ương ở Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, phòng tiếp công dân ở các địa phương và lượng đơn thư khiếu nại gửi đến các CQHCCN ngày càng gia tăng; thái độ khiếu nại ngày càng gay gắt, bức xúc. Có năm, số lượng vụ việc khiếu nại tuy có giảm nhưng số đoàn khiếu nại đông người lại tăng lên.

*Thứ hai*, xuất hiện ngày càng nhiều khiếu nại đông người, vượt cấp có tổ chức, liên kết giữa các nhóm khiếu nại ở một số địa phương, có người đứng đầu, người đại diện; xúi giục, lôi kéo cả người già, trẻ em và các đối tượng chính sách là Thương binh, gia đình liệt sĩ tham gia để tạo áp lực, vượt ra ngoài khuôn khổ của việc khiếu nại bình thường như không đến khiếu nại tại Trụ sở tiếp công dân của Trung ương mà tập trung diễu hành trên đường phố ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, mang theo băng rôn, khẩu hiệu với thái độ gây gắt, bức xúc, lưu lại nhiều ngày gây mất trật tự đô thị, ùn tắc giao thông; thậm chí kéo đến nhà riêng các đồng chí lãnh đạo Đảng và Nhà nước, trụ sở các cơ quan Trung ương để khiếu nại, gây áp lực giải quyết theo yêu cầu. Hiện tượng trên xuất hiện nhiều hơn vào các dịp diễn ra Hội nghị Trung ương, Kỳ họp Quốc hội, bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp.

*Thứ ba*, nhiều trường hợp bị lợi dụng, kích động, xúi giục khiếu nại với thái độ cực đoan, thực hiện hành vi trái pháp luật như chửi bới, đe dọa, bắt giữ cán bộ làm công tác tiếp dân (điển hình như trường hợp ông Nguyễn Xuân Dục và ông Đặng Quy Ngọ ở xã Nghĩa Mai, huyện Nghĩa Đàn, tỉnh Nghệ An đã khóa cửa chốt cán bộ tiếp dân, khóa cửa Trụ sở tiếp công dân để đòi giải quyết khiếu nại theo yêu cầu của mình), gây ảnh hưởng xấu đến tình hình an ninh, trật tự [28]. Một số trường hợp quá bức xúc đã tự thiêu ở Hà Nội, Hưng Yên, Lâm Đồng...), dọa tự thiêu để phản đối việc giải quyết khiếu nại của chính quyền địa phương, gây sự chú ý, tạo sức ép đối với CQNN. Cá biệt, có một số trường hợp đã sử dụng vũ khí quân dụng trái phép để chống trả lực lượng thực thi công vụ như Đoàn Văn Vươn (ở Công Rộc, xã Vinh Quang, huyện Tiên Lãng, thành phố Hải Phòng) ngày 05/01/2012, đã sử dụng mìn tự tạo, súng làm 04 cán bộ Công an và 02 cán bộ Quân đội bị thương; Đặng Ngọc Viết (trú tại nhà số 11 ngõ 345, Tổ 48, phường Kỳ Bá, thành phố Thái Bình, tỉnh Thái Bình), ngày 11/9/2013 đã dùng súng colt quay bắn chết ông Vũ Ngọc Dũng, Phó Giám đốc Trung tâm Phát triển quỹ đất thành phố Thái Bình và 03 người bị thương, sau đó Đặng Ngọc Viết đã tự sát...



*Thứ tư*, thế lực thù địch trong, ngoài nước và một số phần tử cơ hội chính trị đã lợi dụng vấn đề khiếu nại của công dân để xúi giục, kích động thành khiếu nại đông người nhằm chống phá nhà nước Việt Nam trên các mặt chính trị, KT-XH, an ninh, quốc phòng, văn hóa...

### **3.1.3. Nội dung khiếu nại hành chính**

Nội dung KNHC chủ yếu liên quan đến lĩnh vực tài nguyên, môi trường; nhà ở; lao động, thương binh và XH; tư pháp. Riêng KNHC liên quan đến đất đai (thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, bố trí tái định cư) chiếm hơn 70%.

*- KNHC trong lĩnh vực tài nguyên, môi trường tập trung chủ yếu vào các nội dung:*

+ Khiếu nại giá đất bồi thường quá thấp so với chuyển nhượng thực tế; giá đất ở tái định cư cao; nơi tái định cư không bằng nơi ở cũ; bố trí tái định cư không công bằng, có dấu hiệu thiên vị, tiêu cực; đòi bồi thường đối với diện tích đất trước đây Nhà nước trưng dụng, thu hồi nhưng chưa bồi thường; thu hồi đất, giải phóng mặt bằng không đúng trình tự, thủ tục...

+ Đòi lại đất sản xuất sau khi tập đoàn sản xuất giải thể; đòi lại đất do chính quyền cũ tịch thu, trưng thu sử dụng, sau giải phóng Nhà nước tiếp quản, quản lý; đòi lại đất có nhà ở tại đô thị mà Nhà nước quản lý trong quá trình cải tạo XHCN với lý do chưa làm đầy đủ thủ tục quản lý; đòi lại đất sau chiến tranh biên giới phía Bắc và Tây Nam.

+ Tranh chấp trong nội bộ gia tộc về đất hương hỏa, thừa kế; tranh chấp quyền sử dụng đất nông, lâm nghiệp giữa đồng bào dân tộc ở địa phương với người dân di cư; tranh chấp đất giữa người dân với nông, lâm trường, đơn vị kinh tế quốc phòng (được giao đất làm kinh tế nhưng không trực tiếp sản xuất mà giao khoán cho người dân); tranh chấp đất trong nội bộ Nhân dân về đất cho mượn, cho thuê mượn, ranh giới đất...

+ Khiếu nại về lĩnh vực môi trường, khoáng sản, chủ yếu là vi phạm của các tổ chức, doanh nghiệp ở địa phương nơi người khiếu nại sinh sống; những vấn đề liên quan đến khí thải, nước thải, tiếng ồn gây ô nhiễm môi trường; khai thác khoáng sản trái pháp luật của các cá nhân, tổ chức, chủ yếu là việc khai thác cát, sỏi ở các lưu vực sông ảnh hưởng đến đời sống của người dân khu vực...

- *KNHC trong lĩnh vực nhà ở tập trung vào các nội dung:* Đòi lại nhà ở mà Nhà nước đã quản lý, bố trí sử dụng trong quá cải tạo XHCN ở miền Bắc những năm 1960 - 1963 và ở miền Nam sau giải phóng năm 1975 với các lý do không thuộc diện cải tạo nhà ở cho thuê, vắng chủ, diện nguy quân, nguy quyền (II/IV)...

- *KNHC trong lĩnh vực lao động - thương binh và XH tập trung vào các nội dung:* Thực hiện chế độ ưu đãi người có công, chế độ thương tật, chế độ bảo hiểm XH, trợ cấp khó khăn đối với hộ nghèo.

Nhìn chung, các vụ việc khiếu nại trong lĩnh vực này đều được xem xét, giải quyết đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục. Tuy nhiên, nhiều vụ việc do lịch sử để lại như vấn đề ưu đãi người có công, chính sách bảo hiểm XH, do quá trình xác minh liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành nên việc khiếu nại thường kéo dài. Việc khiếu nại liên quan trực tiếp đến quyền lợi, cuộc sống của những đối tượng tham gia cách mạng, người lao động và phần lớn các gia đình chính sách có đời sống còn khó khăn nên người khiếu nại thường “đòi hỏi” giải quyết theo hướng có lợi cho họ, đã gây áp lực đối với cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

- *KNHC trong lĩnh vực tư pháp tập trung vào các nội dung:* Thi hành án dân sự (chiếm khoảng 80%) như khiếu nại về kê biên tài sản sai đối tượng, thời hiệu thi hành án, quyết định đình chỉ, tạm đình chỉ thi hành án, quyết định trả đơn yêu cầu thi hành án, việc tổng đạt các loại giấy tờ thi hành án, tính lãi xuất tiền phải thi hành án, xin hoãn thi hành án, xin thi hành án từng phần, quyết định cưỡng chế thi hành án, chi phí cưỡng chế thi hành án và việc giao, bảo quản tài sản kê biên. Trong đó Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh là những địa phương có nhiều đơn nhất.

### ***3.1.4. Những nguyên nhân chủ yếu phát sinh khiếu nại hành chính***

#### ***- Nguyên nhân phát sinh KNHC trong lĩnh vực tài nguyên và môi trường***

+ Chính quyền các cấp chưa quán triệt và chấp hành nghiêm chỉnh quan điểm, đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, và pháp luật của Nhà nước về đất đai. Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục đổi mới chính sách, pháp luật đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước đã nêu rõ phải giải quyết hài hòa mối quan hệ về lợi ích giữa Nhà nước, nhà đầu tư và người có quyền sử dụng đất, nơi tái định cư phải có điều kiện bằng hoặc tốt hơn nơi ở cũ. Tuy nhiên, thực tế triển khai chưa thể hiện đúng và đầy đủ quan điểm trên của Đảng.

+ Công tác QLNN về đất đai trong một thời gian dài bị buông lỏng, nhiều vi phạm không được phát hiện kịp thời, xử lý nghiêm minh; việc đo đạc, cắm mốc giới, lập bản đồ, hồ sơ địa chính, cấp GCNQSDĐ còn chậm và nhiều sai sót, tiêu cực. Ngoài ra, do chịu ảnh hưởng của chiến tranh chống Mỹ 30 năm, tiếp theo là chiến tranh biên giới Tây Nam và phía Bắc đã gây nên sự xáo trộn lớn về nơi cư trú cùng với chính sách đất đai thường xuyên thay đổi theo yêu cầu của từng thời kỳ đã dẫn đến những biến động lớn về sử dụng đất. Mặc dù pháp luật không thừa nhận việc đòi lại đất mà Nhà nước đã giao theo quy định cho người khác sử dụng trong quá trình thực hiện chính sách đất đai [71, tr.18] nhưng nhiều người dân vẫn khiếu nại đòi đất có nguồn gốc của mình.

+ Quy định của pháp luật khiếu nại còn nhiều bất cập, chưa phù hợp với thực tế; thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại giữa Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật Đất đai có mâu thuẫn (có trường hợp, theo Luật Khiếu nại, tố cáo thì khiếu nại tiếp theo đến Bộ Tài nguyên và Môi trường; theo Luật Đất đai thì khởi kiện ra Tòa án nhưng Tòa án lại không được thụ lý giải quyết loại vụ việc này) dẫn đến tình trạng đùn đẩy tránh trách nhiệm giải quyết hoặc hướng dẫn thiếu thống nhất làm cho công dân phải gửi đơn vượt cấp, đi lại nhiều nơi, khiếu nại bức xúc. Bên cạnh đó, các quy định đảm bảo thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có

hiệu lực pháp luật và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai, giải quyết khiếu nại chưa đầy đủ, chưa cụ thể nên kỷ cương không nghiêm chỉnh, tác dụng răn đe, chấn chỉnh hạn chế.

+ Sự yếu kém trong công tác tổ chức thi hành pháp luật đất đai như áp dụng pháp luật ở các địa phương còn nhiều bất cập, nhất là trong việc thu hồi đất, cấp GCNQSDĐ, giải quyết tranh chấp đất. Sau khi có Luật Đất đai năm 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành, nhiều địa phương (cấp tỉnh) chưa kịp thời ban hành đủ các văn bản cụ thể hóa thuộc thẩm quyền để triển khai, chưa nắm chắc những quy định mới của nên vẫn còn áp dụng những quy định cũ đã bị thay thế dẫn đến áp dụng sai quy định; chưa có quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết, dẫn đến tình trạng tùy tiện trong thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất; công tác cấp GCNQSDĐ chậm và một số trường hợp không chính xác; công tác kiểm tra, thanh tra đối với các dự án được giao đất, cho thuê đất ít được chú ý, dẫn đến tình trạng sử dụng đất không đúng tiến độ, mục đích, chỉ chờ cơ hội để chuyển nhượng kiếm lời.

+ Đất đai là tài nguyên vô cùng quý giá, là tư liệu sản xuất có giá trị đặc biệt nhưng trong thời gian dài đã quản lý lỏng lẻo cùng với sự yếu kém, bất cập trong công tác quản lý và một bộ phận không nhỏ CB,CC có những hành vi vụ lợi trong quản lý, sử dụng đất đai, còn những thiếu sót, thiếu công tâm là nguyên nhân trực tiếp làm phát sinh những khiếu nại về đất đai, để lại những hậu quả nặng nề và gây ra những bức xúc trong dư luận XH.

+ Nhận thức của một số người dân về chính sách, pháp luật đất đai và pháp luật khiếu nại nhìn chung còn nhiều hạn chế, trong khi đó việc tuyên truyền, phổ biến của các cơ quan có trách nhiệm chưa làm tốt. Bên cạnh đó có nhiều trường hợp mặc dù hiểu chính sách, pháp luật nhưng vẫn cố tình không chấp hành quyết định liên quan đến đất đai, giải quyết khiếu nại đúng pháp luật; một số ít bị lợi dụng, kích động khiếu nại nhưng việc xử lý chưa nghiêm.

- Nguyên nhân phát sinh KNHC trong lĩnh vực nhà ở

+ Nhiều vụ việc khiếu nại về nhà ở do Nhà nước quản lý mà HVHC, QĐHC đã xảy ra từ rất nhiều năm trước nên việc xem xét, đánh giá tính đúng đắn của các hành vi, quyết định đó gặp rất nhiều khó khăn, tốn rất nhiều thời gian do thiếu chứng cứ để kết luận.

+ Nhiều trường hợp chủ sở hữu nhà mà Nhà nước quản lý định cư ở nước ngoài và đã chết, nay không có tin tức, những người khiếu nại là con, cháu hoặc được ủy quyền nên việc xác minh, lấy lời khai gặp rất nhiều khó khăn, thiếu thông tin chính xác.

+ Hiện tượng “cò mồi”, “đòi nhà thuê” có ở nhiều nơi, làm thông tin không chuẩn xác, gây khó khăn cho công tác xác minh tìm chứng cứ.

+ Hệ thống các văn bản QPPL làm cơ sở giải quyết khiếu nại thiếu và không đồng bộ trong khi khiếu nại đòi lại nhà thuộc nhiều dạng khác nhau. Trước ngày 01/7/2004 mới chỉ có Quyết định số 297-CT ngày 02/10/1991 của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng về giải quyết khiếu nại một số vấn đề về nhà ở, diện tích cải tạo nhà cho thuê, diện nguy quân, nguy quyền và diện tích nhà vắng chủ; các khiếu nại về nhà ở thuộc diện cải tạo công thương nghiệp tư bản tư doanh, diện nhà thuộc diện hệ thống dịch vụ tư nhân, nhà ở mà Nhà nước đã quản lý từ trước khi có chính sách cải tạo; nhà tuy đã có quyết định quản lý nhưng trên thực tế Nhà nước chưa quản lý, chưa bố trí sử dụng mà người dân (chủ nhà) vẫn sử dụng... Đến ngày 01/7/2004 mới có thêm chính sách xử lý được quy định tại Nghị quyết số 23/2003/NQ-QH11 của Quốc hội. Còn đối với các loại nhà thuộc diện trung dụng, trung mua chưa trả tiền thì đến ngày 02/4/2005 mới có thêm Nghị quyết số 775/2005/NQ-UBTVQH11 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về các trường hợp này. Việc thiếu những quy định cụ thể của pháp luật là nguyên nhân gây trở ngại cho công tác giải quyết khiếu nại về nhà ở trong nhiều năm nay.

+ Theo quy định, khiếu nại về nhà ở trước hết thuộc thẩm quyền giải quyết của Chủ tịch UBND cấp tỉnh (giải quyết khiếu nại lần đầu); khiếu nại đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ trưởng

Bộ Xây dựng và quyết định giải quyết của Bộ trưởng Bộ Xây dựng là quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng (có hiệu lực pháp luật), từ năm 2005 đến nay gọi là quyết định giải quyết khiếu nại lần hai nhưng sự phối hợp giữa các cơ quan Trung ương và địa phương trong quá trình giải quyết khiếu nại về nhà ở thiếu chặt chẽ; hầu hết các vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ Xây dựng đều phải tiến hành bổ túc hồ sơ nhưng sự đáp ứng của địa phương rất chậm, thậm chí thiếu thiện chí nếu như quan điểm giải quyết của Bộ Xây dựng khác với địa phương.

+ Quan điểm giải quyết và nguyên tắc vận dụng pháp luật của nhiều cơ quan, địa phương trong một số vụ việc còn khác nhau, còn hiểu chưa đúng quy định của pháp luật. Thậm chí một vụ việc khiếu nại nhưng mỗi cấp có quan điểm giải quyết khác nhau; cùng một cấp (một cơ quan) giải quyết nhưng ban hành quyết định giải quyết có nội dung không nhất quán làm cho người khiếu nại thiếu tin tưởng, khiếu nại lên Trung ương. Hiện tượng này có nhiều ở thành phố Hồ Chí Minh (địa phương có nhiều khiếu nại về nhà ở). Thậm chí ở tỉnh Bình Thuận còn thành lập một “Tổ phúc tra” mà thành phần là các CB đã nghỉ hưu nhưng có kiến thức về pháp luật để xem xét lại quyết định giải quyết của UBND tỉnh, việc làm này không những trái với pháp luật về khiếu nại mà còn trái với những quy định về tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND.

*- Nguyên nhân phát sinh KNHC trong lĩnh vực lao động - thương binh và xã hội:*

+ Việc giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực này thường gặp khó khăn trong quá trình xác minh, thu thập thông tin, chứng cứ: Khiếu nại về chính sách bảo hiểm XH, do đơn vị sử dụng lao động không còn lưu trữ hồ sơ nên chứng cứ xác minh không đủ cơ sở để kết luận, giải quyết. Đối với việc xác minh, kết luận khiếu nại về hưởng chính sách ưu đãi, người có công tham gia kháng chiến chống Pháp, có những tài liệu, chứng cứ không còn lưu trữ hoặc người tham gia kháng chiến tự nguyện (có trường hợp tự đi, địa phương không biết) nên khó tìm nhân chứng trực tiếp và việc xác minh liên quan đến nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều vụ việc phải tra

cứu cả những tài liệu mật không được công bố, trong quá trình giải quyết nếu không giải thích rõ thì người khiếu nại không hài lòng.

+ Phần lớn hồ sơ người có công thuộc các ngành Công an, Quân đội, lao động - thương binh và XH chỉ có trách nhiệm tiếp nhận và ra quyết định chi trả trợ cấp, còn việc xét duyệt, công nhận đối tượng là người có công lại thuộc các cấp, các ngành khác. Cho nên, khi có khiếu nại về lĩnh vực này, trách nhiệm xem xét, giải quyết thuộc về các cơ quan xét duyệt, công nhận người có công, còn ngành lao động - thương binh và XH chỉ thụ lý khiếu nại đối với những hồ sơ do ngành xét duyệt, công nhận và khiếu nại liên quan đến việc chi trả trợ cấp. Tuy nhiên, trên thực tế, đơn khiếu nại về lĩnh vực này lại chủ yếu gửi đến ngành lao động - thương binh và XH, đã gây khó khăn cho công tác giải quyết.

*- Nguyên nhân phát sinh KNHC trong lĩnh vực tư pháp*

+ Cơ quan thi hành án dân sự chưa chủ động, tích cực, thậm chí thiếu trách nhiệm, không trung thực trong việc tổ chức thi hành bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật dẫn đến quyền lợi của người được thi hành án không được đảm bảo nên họ khiếu nại, khiếu nại nhiều lần, khiếu nại vượt cấp. Điển hình như việc Chi cục Thi hành án dân sự quận Ngô Quyền và huyện Thủy Nguyên, thành phố Hải Phòng đã để ngoài báo cáo thống kê hàng năm số lượng lớn vụ việc chưa thi hành án và để vào mục thi hành “xong hoàn toàn” để lấy thành tích, có nhiều vụ việc đã hơn 10 năm [84, tr.3].

Theo thống kê của Bộ Tư pháp thì kết quả thi hành án rất thấp, tính bình quân trong toàn quốc, tỷ lệ thi hành án xong hoàn toàn chỉ đạt khoảng 30%; nhiều cán bộ thi hành án, chấp hành viên chưa tích cực nghiên cứu, nắm vững những quy định của pháp luật về thi hành án và pháp luật có liên quan nên việc áp dụng vẫn còn có hiện tượng nhầm lẫn, thiếu sót gây ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của người được thi hành án, người phải thi hành án và những người có quyền lợi, nghĩa vụ liên quan cũng dẫn đến họ khiếu nại. Vẫn còn các hiện tượng vi phạm các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục thi hành án như: chậm đưa

bản án ra thi hành, thi hành không đúng nội dung bản án, quyết định của tòa án, thành lập hội đồng định giá không đúng thành phần, định giá tài sản quá thấp hoặc quá cao, áp dụng các biện pháp cưỡng chế không đúng quy định của Luật Thi hành án dân sự và các văn bản hướng dẫn thi hành; kê biên, bán đấu giá tài sản không thuộc sở hữu của người phải thi hành án...

+ Mặc dù đã có Luật Thi hành án dân sự được ban hành năm 2008 thay thế Pháp lệnh Thi hành án dân sự năm 2004 nhưng các quy định của pháp luật về thi hành án dân sự, về giải quyết khiếu nại trong thi hành án dân sự chưa được cụ thể, còn thiếu nhiều quy định. Hiện tại, Luật Thi hành án dân sự mới quy định về thẩm quyền, thời hạn và hình thức giải quyết khiếu nại mà chưa có các quy định về việc thụ lý, lập hồ sơ, tổ chức thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại...

+ Cơ chế phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong việc thi hành án dân sự chưa chặt chẽ. Kết quả thi hành án phụ thuộc rất nhiều vào chất lượng bản án, quyết định của tòa án công minh, khách quan, đúng pháp luật. Tuy nhiên, có nhiều vụ việc bị hoãn, tạm đình chỉ hoặc xét xử nhiều lần với những kết quả trái ngược nhau dẫn đến sự hoài nghi của người được thi hành án, người phải thi hành án và những người có quyền, nghĩa vụ liên quan, khiến họ không yên tâm thực hiện nghĩa vụ của mình. Đồng thời, trong quá trình tố tụng, các cơ quan tiến hành tố tụng chưa phối hợp chặt chẽ với cơ quan thi hành án trong việc áp dụng các biện pháp khẩn cấp tạm thời nhằm ngăn chặn sự tẩu tán tài sản để đảm bảo thi hành án đã gây không ít khó khăn cho việc thi hành án.

+ Ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận người phải thi hành án chưa tốt nên thường chống đối thi hành án. Cá biệt có trường hợp đương sự còn lợi dụng quyền khiếu nại để gây rối, cản trở, trốn tránh nghĩa vụ thi hành án khiến cho bản án không thi hành được, dẫn đến khiếu nại của người được thi hành, người có quyền, nghĩa vụ liên quan.

*(Kết quả tiếp công dân khiếu nại, tố cáo của Bộ Tư pháp được tổng hợp tại Phụ lục số 1).*



## **3.2. Thực trạng giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam từ năm 1999 đến nay**

### ***3.2.1. Công tác chỉ đạo giải quyết khiếu nại hành chính***

Sau khi Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 có hiệu lực thi hành, tình hình khiếu nại vẫn diễn biến rất phức tạp ở nhiều địa phương. Thực hiện chỉ đạo của Thường trực Bộ Chính trị, Thủ tướng Chính phủ đã có Quyết định số 840/QĐ-TTg ngày 01/9/2000 và Quyết định số 1061/QĐ-TTg ngày 25/10/2000 thành lập 06 Đoàn công tác liên ngành của Trung ương với sự tham gia của đại diện các Ban của Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể ở Trung ương, do Bộ trưởng hoặc Tổng Cục trưởng làm Trưởng đoàn để kiểm tra, đôn đốc và xem xét, giải quyết các vụ việc khiếu nại phức tạp, tồn đọng kéo dài ở 21 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có diễn biến khiếu nại phức tạp [16, tr.4]. Cùng thời điểm đó, Chính phủ đã chỉ đạo 40 tỉnh, thành phố còn lại thành lập Đoàn công tác liên ngành của địa phương để trực tiếp kiểm tra, giải quyết các vụ việc khiếu nại phức tạp, tồn đọng kéo dài ở địa phương.

Sau 03 tháng hoạt động, 06 Đoàn công tác liên ngành của Trung ương đã tiếp và đối thoại hàng nghìn lượt công dân, nhận trên 11.000 đơn khiếu nại, kiểm tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại của lãnh đạo 21 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và trên 60 quận, huyện; cùng lãnh đạo địa phương kiểm tra, xem xét, kết luận về 172 vụ việc khiếu nại đông người, tồn đọng kéo dài, trong đó kết luận 114 vụ việc công dân khiếu nại đúng và 58 vụ việc khiếu nại không có cơ sở [90, tr.3,4]. Kết quả hoạt động của 06 Đoàn công tác liên ngành của Trung ương đã tác động, thúc đẩy nâng cao nhận thức trách nhiệm của lãnh đạo các địa phương đối với công tác giải quyết khiếu nại. Có thể nói, trong thời gian này, cả bộ máy hành chính, cả hệ thống chính trị ở các địa phương đã vào cuộc, tích cực xem xét, giải quyết hiệu quả khiếu nại của Nhân dân.

Đến tháng 11 năm 2001, Thủ tướng Chính phủ có quyết định thành lập 11 Đoàn công tác liên ngành (do Bộ trưởng làm Trưởng đoàn) để kiểm tra, đôn đốc ở

31 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trong việc thực hiện các kết luận của 06 Đoàn công tác liên ngành của Trung ương năm 2000 và các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Đồng thời, Chính phủ cũng đã tập trung chỉ đạo hoàn thiện pháp luật khiếu nại như ban hành nhiều chỉ thị nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, nâng cao trách nhiệm của Thủ trưởng các CQHCCNN trong công tác giải quyết khiếu nại; trong đó nhấn mạnh đối với những vụ việc phức tạp thì trước khi ký quyết định giải quyết cuối cùng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải tham khảo ý kiến của bộ, cơ quan thuộc Chính phủ về những nội dung có liên quan đến chức năng QLNN của bộ, ngành đó.

Trung ương Đảng cũng có nhiều chỉ thị, kế hoạch, thông báo kết luận (Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 06/3/2002 của Ban Bí thư, Thông báo số 130-TB/TW ngày 10/01/2008 của Ban Chấp hành Trung ương...) và Quốc hội cũng có nhiều nghị quyết nhấn mạnh, yêu cầu Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải dành thời gian thích đáng cho công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, bảo đảm việc giải quyết theo đúng pháp luật; tăng cường kiểm tra, giám sát, xử lý kịp thời CB có sai phạm, cấp dưới không chấp hành nghiêm túc hoặc thực hiện không đúng chỉ đạo của CQHC cấp trên; tập trung rà soát, phân loại, kiểm tra những vụ việc phức tạp, tồn đọng để có biện pháp xử lý, giải quyết dứt điểm [16, tr 4-5].

Trước tình khiếu nại diễn biến vẫn phức tạp, ngày 02/5/2012 Thủ tướng Chính phủ đã chủ trì Hội nghị toàn quốc (trực tuyến) về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại để sơ kết 4 năm (2008-2011), đánh giá tình hình khiếu nại, nguyên nhân và thống nhất chủ trương, giải pháp; trong đó nhấn mạnh việc kiểm tra, rà soát, giải quyết 528 vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng, kéo dài mà Thanh tra Chính phủ đã tổng hợp, báo cáo. Ngay sau đó, Thanh tra Chính phủ đã ban hành Kế hoạch 1130/KH-TTTP ngày 10/5/2012 về kiểm tra, rà soát, giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng, kéo dài. Ngày 18/5/2012, Thủ tướng Chính phủ có Chỉ thị số 14/CT-TTg chấn chỉnh, nâng cao trách nhiệm trong công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trên cơ sở kết quả đạt

được, Thanh tra Chính phủ đã tiến hành tổng kết, đánh giá và ban hành Kế hoạch 2100/KH-TTCP ngày 19/9/2013 nhằm chủ động nắm tình hình, tích cực phối hợp với các bộ, ngành, địa phương tiếp tục rà soát, giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng, kéo dài. Thực hiện Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và Kế hoạch của Thanh tra Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tiến hành rà soát, thống kê, phân loại, kiểm tra các vụ việc khiếu nại tồn đọng, phức tạp, kéo dài để có kế hoạch, biện pháp giải quyết dứt điểm.

Ban Cán sự Đảng các bộ, ngành và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã tập trung chỉ đạo rà soát, phân loại các vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền của bộ, ngành, địa phương mình để có yêu cầu chính quyền có kế hoạch giải quyết, đồng thời trực tiếp nghe báo cáo và chỉ đạo giải quyết các vụ việc khiếu nại phức tạp, kéo dài.

Thủ tướng Chính phủ đã trực tiếp nghe báo cáo và chỉ đạo xử lý nhiều vụ việc khiếu nại phức tạp, những sai phạm trong công tác quản lý và thiếu trách nhiệm trong việc giải quyết khiếu nại, chỉ đạo các cơ quan, bộ, ngành tổ chức nhiều cuộc họp để giải quyết khiếu nại.

Chính phủ luôn xác định công tác lãnh đạo, chỉ đạo giải quyết khiếu nại là một trong những nhiệm vụ trọng tâm. Hàng quý, Chính phủ nghe Tổng Thanh tra Chính phủ báo cáo tình hình và kết quả công tác tiếp dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại để có biện pháp chỉ đạo giải quyết kịp thời, nhất là những vụ việc khiếu nại có tính nhạy cảm, phức tạp.

Trước tình hình khiếu nại vẫn diễn biến phức tạp, nhằm bảo đảm an ninh, trật tự trước, trong, sau thời gian diễn ra Hội nghị Trung ương 9 (khóa XI) và Kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XIII, ngày 22/4/2014, Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đã chủ trì Hội nghị trực tuyến *“Về công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng”* với các bộ, ngành Trung ương và các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương nhằm đánh giá công tác tiếp công dân, giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo tồn đọng, phức tạp, kéo dài.

Qua hơn 10 năm thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 06/3/2002 của Ban Bí thư và hơn 5 năm thực hiện Thông báo số 130-TB/TW ngày 10/01/2008 của Bộ Chính trị, công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại đã có nhiều chuyển biến tích cực; nhận thức, trách nhiệm của các tổ chức đảng, chính quyền, đoàn thể, CB, đảng viên, CC và công dân ngày càng được nâng lên; pháp luật về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại tiếp tục được hoàn thiện; các CQNN đã quan tâm, tập trung giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền, đã giải quyết dứt điểm nhiều vụ việc phức tạp kéo dài, góp phần giữ vững ổn định chính trị, trật tự an toàn XH. Tuy nhiên, tình hình vẫn còn diễn biến phức tạp, khiếu nại đông người, kéo dài, vượt cấp có xu hướng gia tăng, tiềm ẩn nguy cơ phát sinh “điểm nóng” về an ninh, trật tự, tác động tiêu cực đến việc phát triển KT-XH, tạo cơ để các thế lực thù địch, phần tử xấu lợi dụng xuyên tạc, chống phá, làm giảm lòng tin của Nhân dân đối với Đảng, Nhà nước; Ban Chấp hành Trung ương đã ra Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong đó, Bộ Chính trị yêu cầu các tổ chức Đảng, chính quyền, đoàn thể tập trung quán triệt đầy đủ, thực hiện nghiêm túc các chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước về công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo; hoàn thiện chính sách, pháp luật liên quan đến quyền và lợi ích của người dân, nhất là trong lĩnh vực đất đai, đầu tư, tài chính; phát huy trách nhiệm của người đứng đầu cấp ủy, tổ chức đảng, CQNN; khắc phục tình trạng chuyên đơn lòng vòng, không rõ trách nhiệm; đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội, HĐND, đại biểu HĐND, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức CT-XH đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại; kiện toàn đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ tiếp công dân và tham mưu giải quyết khiếu nại có phẩm chất đạo đức, tinh thông nghiệp vụ; nâng cao trách nhiệm của các cơ quan thông tin đại chúng trong việc định hướng dư luận XH và hỗ trợ công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại [7, tr.1-5].

Có thể nói, công tác giải quyết KNHC từ năm 1999 đến năm 2014 đã được Đảng và Nhà nước Việt Nam rất quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo, cả hệ thống chính trị

đã “vào cuộc”, vì vậy đã đạt được những kết quả nhất định. Chuyển biến rõ nét nhất thể hiện ở việc các tổ chức Đảng, đảng viên, CB,CC đã nâng cao nhận thức và trách nhiệm đối với công tác giải quyết khiếu nại; nhiều nơi đã xác định việc lãnh đạo, chỉ đạo giải quyết khiếu nại là nhiệm vụ chính trị trọng tâm, thường xuyên của địa phương, đơn vị. Công tác kiểm tra trách nhiệm của các cấp uỷ đảng đối với công tác giải quyết khiếu nại ở địa phương cũng được quan tâm nên có những chuyển biến tích cực.

### ***3.2.2. Kết quả tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại hành chính***

- Từ năm 1999 đến hết Quý I năm 2004, các CQHCCN các cấp đã tiếp 1.360.032 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, cụ thể: Năm 1999 tiếp 284.264 lượt người. Năm 2000 tiếp 236.827 lượt người. Năm 2001 tiếp 282.362 lượt người. Năm 2002 tiếp 284.638 lượt người. Năm 2003 tiếp 242.087 lượt người. Quý I năm 2004 tiếp 29.854 lượt người. Riêng Trụ sở tiếp công dân của Trung ương tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã tiếp, xử lý có kết quả nhiều vụ khiếu kiện đông người, bức xúc, gay gắt, phức tạp, nhất là trong thời gian Trung ương và Quốc hội họp, tổng cộng đã tiếp 94.890 lượt người và 2.492 đoàn khiếu kiện đông người [16, tr 5-6].

Tổng hợp từ năm 1999 đến hết quý I năm 2004, các CQHCCN các cấp đã: tiếp nhận 878.053 đơn khiếu nại, tố cáo, trong đó có 639.590 đơn thư đủ điều kiện xem xét, giải quyết (558.401 đơn khiếu nại). Số còn lại là trùng lặp, vượt cấp, không đúng thẩm quyền; giải quyết được 459.243/639.590 đơn khiếu nại, đạt tỷ lệ trên 70%. Qua công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đã thu hồi về cho Nhà nước 123,262 tỷ đồng, 6.235 ha đất, 5.235 tấn lương thực, trả lại cho tập thể và công dân 108,256 tỷ đồng, 4.121 ha đất, 32.063 tấn lương thực, kỷ luật hành chính 6.279 người, chuyển cơ quan điều tra 91 vụ với 171 người; tổ chức thanh tra các cấp, các ngành đã tiến hành 24.916 cuộc thanh tra, kiểm tra chấp hành Luật Khiếu nại, tố cáo [16, tr 5-6].

Theo báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, có 41% đơn khiếu nại đúng; 26,3% đơn khiếu nại đúng một phần, đó là chưa kể đến còn có khoảng 10.000 quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng đang nằm ở cơ quan Thanh tra Nhà nước nhưng chưa có điều kiện để kiểm tra, rà soát, xác định đúng sai. Như vậy, tỷ lệ QĐHC, HVHC vi phạm pháp luật là khá lớn [118].

Nhìn chung, từ năm 1999 (Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 có hiệu lực) đến hết Quý I năm 2004, mặc dù tình hình khiếu nại diễn biến rất phức tạp nhưng công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại chuyên biến tích cực; các CQHCCNN có nhiều cố gắng, đã giải quyết được khối lượng lớn vụ việc; nhiều điểm nóng khiếu kiện đông người, phức tạp được Chính phủ, các bộ, ngành và các địa phương nỗ lực giải quyết dứt điểm, góp phần ổn định tình hình chính trị, giữ vững an ninh, trật tự XH. Để đạt được kết quả trên là do có sự quan tâm, lãnh đạo của Bộ Chính trị, Ban Bí thư Trung ương Đảng, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ, nhất là từ khi có Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 06/3/2002 và triển khai Kế hoạch số 01-KH/TW của Ban Bí thư về kiểm tra trách nhiệm lãnh đạo, chỉ đạo của các cấp ủy Đảng trong công tác giải quyết khiếu nại; sự nỗ lực, cố gắng của các cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương, bộ, ngành liên quan và sự phối hợp chặt chẽ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận.

- *Việc tiếp công dân của Trụ sở tiếp công dân của Trung ương Đảng và Nhà nước và các CQHCCNN các cấp từ năm 2005 đến năm 2007*: Năm 2005, đã tiếp 263.806 lượt người (giảm 14% so với năm 2004); nhận được 215.101 đơn, thư (tăng 5% so với năm 2004). Năm 2006 tiếp 351.928 lượt người, (tăng 33,4% so với năm 2005); nhận được 279.916 đơn thư (tăng 30% so với năm 2005). Năm 2007 tiếp 333.841 lượt người (giảm 5,14% so với năm 2006); nhận 275.191 đơn thư (giảm 1,17% so với năm 2006). Chỉ tính riêng 06 tháng đầu năm 2008 tiếp 149.448 lượt người (giảm 11% so với 06 tháng đầu năm 2007); tiếp nhận 94.941 đơn thư (giảm 0,8% so với 06 tháng đầu năm 2007).

Tổng số vụ việc khiếu nại đã được các CQHCNN các cấp thụ lý là 196.447, trong đó: Năm 2005 là 51.817 vụ việc; năm 2006 là 65.372 vụ việc; năm 2007 là 79.258 vụ việc.

Tổng số vụ việc khiếu nại đã được các CQHCNN các cấp giải quyết là 166.015 (đạt tỷ lệ 84,5%), trong đó: Năm 2005 là 42.040 vụ việc (đạt tỷ lệ 81,13%); năm 2006 là 54.504 vụ việc (đạt tỷ lệ 83,37%); năm 2007 là 69.471 vụ việc (đạt tỷ lệ 87,65%).

Phân tích kết quả giải quyết 116.438 vụ việc khiếu nại của 38 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cho thấy: Số vụ việc khiếu nại đúng là 39.833 (chiếm 34,2%); số vụ việc khiếu nại có phần đúng, phần sai là 31.092 (chiếm 26,7%); số vụ việc khiếu nại sai hoàn toàn là 45.513 (chiếm 39,1%) [22, tr.1-2, tr.11-12].

Nhìn chung, từ năm 2005 đến hết năm 2007, tình hình khiếu nại nói chung diễn ra vẫn gay gắt, có lúc diễn biến phức tạp với những biểu hiện không bình thường; nội dung KNHC phần lớn liên quan đến đất đai, chiếm khoảng 80% số vụ việc, còn lại là khiếu nại trong việc thực hiện chính sách XH, khiếu nại quyết định kỷ luật CB,CC, khiếu nại về thi hành án.

*- Từ năm 2008 đến năm 2011:*

+ Về tiếp công dân: Các CQHCNN đã tiếp 1.571.505 lượt người đến khiếu nại, tố cáo với 830.855 vụ việc, trong đó có 13.876 lượt đoàn đông người với 161.123 người, 8.824 vụ việc.

+ Về xử lý đơn thư: Các CQHCNN đã tiếp nhận, xử lý 672.990 đơn thư khiếu nại, tố cáo với 495.017 vụ việc, có 329.672 vụ việc thuộc thẩm quyền; trong đó có 290.565 khiếu nại (88,14%) và 39.107 tố cáo (11,86%).

+ Về giải quyết khiếu nại theo thẩm quyền: các CQHCNN đã giải quyết 257.419/290565 vụ việc (đạt trên 88%). Qua phân tích cho thấy số vụ việc khiếu nại đúng chiếm 19,8%; số vụ việc khiếu nại có đúng, có sai chiếm 28%; số vụ việc khiếu nại sai chiếm 52,2% [86, tr.2].

- Năm 2012, các CQHCCNN đã tiếp 384.992 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo (giảm 6,6%), với 4.533 đoàn đông người, tăng gần 9% (các địa phương có nhiều đoàn đông người là Hà Nội 361, Hải Phòng 346, Đắk Nông 292, Bắc Giang 262, Quảng Ninh 167, Vĩnh Phúc 152, Nam Định 129, Bắc Ninh 120); tiếp nhận, xử lý 126.824 đơn thư khiếu nại, tố cáo (giảm gần 10%); đã giải quyết 54.786 vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, trách nhiệm được giao. Qua giải quyết khiếu nại, tố cáo đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 146.584 triệu đồng, 92 ha đất; trả lại cho tập thể, công dân 223.885 triệu đồng, 348 ha đất; kiến nghị xử lý hành chính 841 người, chuyển cơ quan điều tra xem xét trách nhiệm hình sự 69 vụ việc với 246 người. Phân tích từ kết quả giải quyết 31.655 vụ việc khiếu nại cho thấy: có 6.927 (21,9%) vụ việc khiếu nại đúng; 18.028 (56,95%) vụ việc khiếu nại sai; 6.700 (21,15%) vụ việc khiếu nại đúng một phần [88, tr.1-2].

- Năm 2013, các CQHCCNN đã tiếp 380.331 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo (giảm 2% so với năm 2012), với 4.481 đoàn đông người (giảm 1,2%); tiếp nhận, xử lý 215.789 đơn thư khiếu nại, tố cáo; đã giải quyết 39.013/43.932 vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, trách nhiệm được giao, đạt tỷ lệ trên 88,8%. Qua giải quyết khiếu nại, tố cáo đã kiến nghị thu hồi cho Nhà nước 95 tỷ đồng, 89 ha đất; trả lại cho tập thể, công dân 1.083 tỷ đồng, 93 ha đất; kiến nghị xử lý hành chính 675 người, chuyển cơ quan điều tra xem xét trách nhiệm hình sự 28 vụ việc với 89 người. Phân tích từ kết quả giải quyết 28.062 vụ việc khiếu nại cho thấy: có 4.744 (16,9%) vụ việc khiếu nại đúng; 17.281 (61,6%) vụ việc khiếu nại sai; 6.037 (21,51%) vụ việc khiếu nại đúng một phần. Phân tích kết quả giải quyết 6.554 vụ việc tố cáo cho thấy: có 952 (14,5%) vụ việc tố cáo đúng; 3.240 (49,4%) vụ việc tố cáo sai; 2.362 (36,1%) vụ việc tố cáo có đúng một phần [88, tr.4-5].

- Năm 2014, các CQHCCNN đã tiếp 392.655 lượt công dân đến khiếu nại, tố cáo (tăng 32,4% so với năm 2013), với 4.876 đoàn đông người (tăng 8,8% so với năm 2013); tiếp nhận 234.972 đơn thư, trong đó có 93.704 đơn thư khiếu nại, tố cáo. Trong đó Tổng Thanh tra Chính phủ và Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ đã tiếp 423 lượt người đến trình bày 16 vụ việc, trong đó có 05 đoàn



đồng người. Các CQHCCNN đã giải quyết 36.750/42.783 vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, trách nhiệm được giao, đạt tỷ lệ trên 85,9%:

Qua giải quyết khiếu nại, tố cáo đã kiến nghị thu hồi về cho Nhà nước trên 41 tỷ đồng; 182,7 ha đất; trả lại cho tập thể, công dân 198,8 tỷ đồng, 85,3 ha đất; kiến nghị xử lý hành chính 552 người (đã xử lý 379 người), chuyển cơ quan điều tra xem xét trách nhiệm hình sự 39 vụ việc và đối với 36 người (đã khởi tố 05 vụ, 12 người).

Phân tích kết quả giải quyết 28.911 vụ việc khiếu nại cho thấy: có 4.315 (14,9%) vụ việc khiếu nại đúng; 19.268 (66,6%) vụ việc khiếu nại sai; 5.328 (18,5%) vụ việc khiếu nại đúng một phần [88, tr.1-3].

*- Về giải quyết khiếu nại đồng người, phức tạp, tồn đọng kéo dài*

Giải quyết khiếu nại đồng người, phức tạp, tồn đọng kéo dài được Đảng và Nhà nước Việt Nam đặc biệt quan tâm, đã ban hành nhiều nghị quyết, chỉ thị, kế hoạch để xử lý tình trạng này. Một số đồng chí lãnh đạo Chính phủ đã trực tiếp chủ trì nghe các bộ, ngành chức năng và lãnh đạo chính quyền địa phương báo cáo nhiều vụ việc để có chỉ đạo giải quyết cụ thể, thậm chí lãnh đạo Chính phủ trực tiếp chủ trì đối thoại với hàng trăm người khiếu nại để làm rõ đúng, sai, chỉ đạo có biện pháp thích hợp giải quyết kịp thời nhiều vụ việc, làm dịu tình hình, điển hình như: Năm 2002 Phó Thủ tướng Nguyễn Công Tấn đã về Hải Phòng chủ trì đối thoại trực tiếp với khoảng 500 công dân xã Nam Hải tại hội trường UBND huyện An Hải về việc tranh chấp 127 ha đầm nuôi trồng thủy sản, từ đó tình hình ổn định hơn, bà con hạn chế kéo lên Hà Nội khiếu nại.

Từ ngày 28/8 - 01/9 năm 2006, có khoảng 1.000 công dân thuộc 3 xã (Phụng Công, Xuân Quan, Cửu Cao) thuộc huyện Văn Giang, tỉnh Hưng Yên tràn vào khuôn viên trụ sở Văn phòng Chính phủ, sau đó tập trung trước cổng trụ sở Văn phòng Quốc hội ở 35 Ngô Quyền, Hoàn Kiếm, Hà Nội khiếu nại về việc thu hồi hơn 500 ha đất cho dự án khu đô thị Văn Giang. Trình trạng trên kéo dài nhiều ngày, gây ùn tắc giao thông khu vực quận Hoàn Kiếm. Trước tình hình phức tạp

trên và đây là thời điểm chuẩn bị diễn ra Hội nghị cấp cao APEC 14 do Việt Nam đăng cai, Phó Thủ tướng Trương Vĩnh Trọng đã trực tiếp cùng Tỉnh uỷ và UBND tỉnh Hưng Yên tiếp, đối thoại với một số đại diện bà con tại trụ sở Văn phòng Quốc hội. Chỉ sau khi bà con được nhận văn bản của Thủ tướng Chính phủ về việc giao nhiệm vụ cho Thanh tra Chính phủ thanh tra nội dung khiếu nại của bà con, khi đó bà con mới chịu trở về địa phương chờ kết quả thanh tra.

Qua kết quả kiểm tra, rà soát các vụ việc khiếu nại bức xúc, phức tạp, tồn đọng kéo dài theo Kế hoạch 319/KH-TTCTP ngày 20/02/2009 của Thanh tra Chính phủ cho thấy, tính đến ngày 30/6/2009, cả nước còn 1.926 vụ việc khiếu nại bức xúc, phức tạp, tồn đọng kéo dài, trong đó:

+ Có 691 vụ việc (chiếm 35,8%), qua rà soát thấy đã được giải quyết đúng pháp luật, có lý, có tình nhưng người khiếu nại, tố cáo vẫn không đồng tình, tiếp tục khiếu kiện. Những trường hợp này không xem xét, cần thông báo chấm dứt việc giải quyết. Trong đó có 184 vụ việc đã có ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ; 175 vụ việc đã có kết luận, ý kiến của bộ, ngành Trung ương; 332 vụ việc cấp tỉnh đã giải quyết.

+ Có 1.235 vụ việc (chiếm 64,2%) đã giải quyết nhưng người khiếu nại, tố cáo không đồng ý, hoặc chưa tổ chức thực hiện, hoặc quá trình tổ chức thực hiện gặp khó khăn, vướng mắc; qua rà soát thấy cần phải kiểm tra lại. Trong đó có 83 vụ việc đã có chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ; 251 vụ việc đã có kết luận, ý kiến của bộ, ngành Trung ương; 901 vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của địa phương. Qua tổng hợp 1.235 vụ việc cần kiểm tra lại cho thấy số vụ việc đã có chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, kết luận của bộ, ngành Trung ương cần phải kiểm tra lại là 334 vụ (chiếm 27% số vụ việc phải kiểm tra lại); số vụ việc địa phương giải quyết cần phải xem xét lại là 901 vụ (chiếm 73% số vụ việc phải kiểm tra lại).

+ Các bộ, ngành, địa phương đã chủ động, tích cực, nghiêm túc triển khai thực hiện chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và hướng dẫn của Thanh

tra Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tập trung rà soát và phối hợp để giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại phức tạp, tồn đọng kéo dài.

Tại thời điểm tháng 5 năm 2012, Thanh tra Chính phủ thống kê cả nước còn tồn đọng 528 vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng kéo dài. Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ đã ban hành và triển khai Kế hoạch số 1130/KH-TTTP ngày 10/5/2012 về kiểm tra, rà soát, giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng kéo dài; phối hợp với các bộ, ngành địa phương tập trung triển khai các tổ công tác kiểm tra, rà soát để giải quyết 528 vụ việc trên. Thanh tra Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ xây dựng, Bộ Lao động - Thương binh và XH đã thành lập 28 tổ công tác phối hợp với UBND 47 tỉnh, thành phố để kiểm tra, rà soát, xác định phương án giải quyết. Tính đến ngày 15/8/2013, cả nước đã rà soát 528/528 vụ việc (đạt 100%); đã xem xét, giải quyết 466/528 vụ việc (đạt tỷ lệ 88,26%) với kết quả cụ thể như sau:

- + Đã ban hành thông báo chấm dứt thụ lý hành chính 371/528 vụ việc, trong đó: 23 vụ việc người khiếu nại tự rút đơn sau khi đã làm rõ; 236 vụ việc qua xem xét thấy đã giải quyết đúng pháp luật, không có tình tiết mới, thống nhất chấm dứt thụ lý hành chính vì đã qua nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều lần giải quyết;

- + Công dân khởi kiện ra Tòa án 15/528 vụ việc (chiếm 2,8%);

- + Còn 62/528 vụ việc (chiếm 11,74%) đang tiếp tục giải quyết. Đây là những vụ việc rất phức tạp, nhiều liên quan đến cơ chế, chính sách, cần phải có thời gian nghiên cứu và có sự thống nhất cao giữa các bộ, ngành, địa phương để báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, chỉ đạo giải quyết dứt điểm;

- + Các bộ, ngành, địa phương đã giải quyết, khôi phục quyền lợi và hỗ trợ cho công dân 1.389,2 tỷ đồng; 34,33 ha đất sản xuất; 0,84 ha đất ở; 24 nền nhà tái định cư (tập trung nhiều ở các tỉnh: Thái Bình, Hải Phòng, Quảng Ninh, Thanh Hóa, Kon Tum, Bình Phước, Bạc Liêu, Kiên Giang, Tây Ninh...) [28, tr.8-10].

Có thể nói, các bộ, ngành, địa phương đã nghiêm túc triển khai thực hiện Nghị quyết Trung ương, Quốc hội, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và Kế hoạch của Thanh tra Chính phủ về kiểm tra, rà soát, giải quyết các vụ việc khiếu nại đông người, phức tạp, tồn đọng kéo dài, đạt được kết quả tích cực nhất định. Thủ tướng, các Phó Thủ tướng Chính phủ đã trực tiếp chủ trì nhiều cuộc họp giải quyết các vụ việc khiếu nại đông người, phức tạp, tồn đọng kéo dài. Qua đó đã tạo được sự thống nhất nhận thức và hành động của cả hệ thống chính trị ở nhiều địa phương trong công tác giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo, làm giảm đoàn khiếu kiện đông người kéo lên Trung ương, góp phần giữ vững an ninh, trật tự XH.

*(Kết quả tiếp công dân khiếu nại, tố cáo của các CQHCCN trên toàn quốc được tổng hợp tại Phụ lục số 2. Kết quả tiếp công dân khiếu nại, tố cáo của các bộ, ngành Trung ương được tổng hợp tại Phụ lục số 3. Kết quả công tác tiếp công dân khiếu nại, tố cáo của các CQHCCN ở địa phương được tổng hợp tại Phụ lục số 4. Kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo của các bộ, ngành Trung ương và địa phương trên toàn quốc được tổng hợp tại Phụ lục số 5).*

### **3.2.3. Nhận xét, đánh giá về kết quả giải quyết khiếu nại hành chính**

- Những kết quả đạt được và nguyên nhân

+ Những kết quả đã đạt được

Nhận thức được tầm quan trọng của công tác giải quyết KNHC trong bối cảnh CCHC, xây dựng NN PQ, tôn trọng các quyền con người, quyền công dân, trong đó có quyền khiếu nại, những năm qua các CQHCCN đã tập trung xây dựng, hoàn thiện thể chế hành chính về khiếu nại, giải quyết khiếu nại, từng bước hoàn thiện các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, nâng cao trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, nâng cao chất lượng các quyết định giải quyết khiếu nại nên công tác giải quyết khiếu nại đã đạt được nhiều kết quả, có những chuyển biến đáng kể, cụ thể:

*Thứ nhất*, việc sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 vào năm 2004, năm 2005 và việc ban hành Luật Khiếu nại năm 2011, kể cả Luật Tố tụng

hành chính năm 2010, Luật Tiếp công dân năm 2013 đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để công dân thuận lợi thực hiện quyền khiếu nại của mình, lựa chọn phương thức giải quyết khiếu nại và tạo cơ sở pháp lý cho CQHCCNN trong việc giải quyết khiếu nại góp phần bảo đảm “*Nguyên tắc khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải được thực hiện theo quy định của pháp luật; bảo đảm khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời*” [79, tr.11], nâng cao chất lượng của các quyết định giải quyết khiếu nại.

*Thứ hai*, công tác giải quyết khiếu nại đã có những chuyển biến tích cực và dần đi vào nề nếp; các CQHCCNN đã giải quyết kịp thời được số lượng lớn đơn khiếu nại, chất lượng giải quyết đã được nâng lên; nhiều vụ việc khiếu nại gay gắt, bức xúc, phức tạp, tồn đọng kéo dài đã được giải quyết dứt điểm, góp phần bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

*Thứ ba*, công tác tiếp công dân theo quy định của pháp luật ngày càng đi vào nề nếp hơn, đạt được những kết quả đáng ghi nhận, nhất là từ khi thực hiện Đề án Đổi mới công tác tiếp dân được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 858/QĐ-TTg ngày 14/6/2010. Hàng năm, Trụ sở tiếp công dân của Trung ương tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh và các cấp, các ngành, địa phương đã tiếp, hướng dẫn hàng trăm nghìn lượt người đến khiếu nại, kiến nghị, phản ánh, trong đó có nhiều đoàn khiếu nại đông người, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền khiếu nại.

*Thứ tư*, QLNN về công tác giải quyết khiếu nại cũng đã đạt được những kết quả quan trọng ở các nội dung: ban hành các văn bản pháp luật, quy chế giải quyết khiếu nại; việc tuyên truyền, hướng dẫn và tổ chức việc thực hiện các quy định về khiếu nại, công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của thủ trưởng các cấp, các ngành về công tác giải quyết khiếu nại được thực hiện thường xuyên hơn; công tác đào tạo, bồi dưỡng CB,CC làm công tác tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại được quan tâm, nâng lên một bước, qua đó đã góp phần tích cực vào việc nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật.

+ *Nguyên nhân của những kết quả đã đạt được*

*Một là*, công tác chỉ đạo, lãnh đạo của Chính phủ ngày càng tập trung và quyết liệt hơn trước, Chính phủ đã có nhiều chủ trương và biện pháp tích cực để nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại. Thủ tướng Chính phủ thường xuyên xem xét và chỉ đạo công tác giải quyết khiếu nại. Trong các phiên họp Chính phủ thường kỳ hàng tháng, Tổng Thanh tra Chính phủ báo cáo công tác này trước Thường trực Chính phủ. Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo Thanh tra Chính phủ hoàn thiện thể chế, cơ chế giải quyết khiếu nại và các bộ, ngành hoàn thiện cơ chế, chính sách, quy định trong các lĩnh vực QLNN nhằm hạn chế phát sinh khiếu nại.

*Hai là*, các bộ, ngành, địa phương đã có nhiều cố gắng, nỗ lực giải quyết được khối lượng lớn vụ việc khiếu nại mới phát sinh và nhiều vụ khiếu nại đông người, phức tạp, tồn đọng kéo dài. Một số cấp uỷ và chính quyền địa phương đã chú trọng việc ban hành chỉ thị về việc lãnh đạo, chỉ đạo công tác giải quyết khiếu nại và xây dựng kế hoạch thực hiện. Hầu hết các tỉnh, thành phố đều có kế hoạch, thành lập các đoàn thanh tra, kiểm tra, các tổ công tác để giải quyết các vụ việc khiếu nại bức xúc, phức tạp, tồn đọng kéo dài. Nhiều đồng chí Bí thư cấp uỷ, Chủ tịch UBND tỉnh đã định kỳ tiếp công dân, trực tiếp chỉ đạo giải quyết những vụ việc khiếu nại đông người, phức tạp. Thanh tra Chính phủ có nhiều cố gắng thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật khiếu nại, tích cực phối hợp với các cấp, các ngành tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong công tác giải quyết khiếu nại; trực tiếp thanh tra, kiến nghị Thủ tướng Chính phủ có ý kiến chỉ đạo giải quyết nhiều vụ việc khiếu nại phức tạp, tồn đọng kéo dài; đã tổ chức tiếp hàng chục ngàn lượt công dân, hàng trăm đoàn khiếu nại đông người; phối hợp với các cơ quan chức năng ở Trung ương và các địa phương xử lý kịp thời các các tình huống phát sinh.

*Ba là*, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và pháp luật về khiếu nại nói riêng theo *Chương trình hành động quốc gia Phổ biến, giáo dục pháp luật và nâng cao ý thức chấp hành pháp luật cho CB, Nhân dân ở xã, phường, thị trấn từ năm 2005 đến năm 2010* được quan tâm, đã tạo sự chuyển

biến về nhận thức pháp luật khiếu nại từ cơ sở, giúp CB và Nhân dân thực hiện quyền khiếu nại đúng quy định của pháp luật, giảm bớt tình trạng khiếu nại không có căn cứ, kéo dài, đông người, vượt cấp. Công tác đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ về thanh tra, giải quyết khiếu nại ngày càng được chú trọng hơn, số lượng CB,CC được đào tạo nghiệp vụ thanh tra cơ bản tăng qua từng năm, chất lượng đào tạo từng bước được củng cố.

*- Những hạn chế và nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế*

*+ Những hạn chế*

*Thứ nhất*, thể chế hành chính về khiếu nại, giải quyết khiếu nại đã được quan tâm hoàn thiện tạo cơ sở đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, nhiều quy định có liên quan đến việc hướng dẫn thực hiện Luật Khiếu nại còn chậm được ban hành, như: Quy trình về giải quyết KNHC, quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đông người, quy định về xử lý trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có HVHC hoặc QĐHC để phát sinh khiếu nại... Một số bộ, ngành, địa phương chưa quan tâm nhiều đến công tác công tác ban hành văn bản QPPL về khiếu nại, giải quyết KNHC trong phạm vi quản lý của mình hoặc ban hành văn bản QPPL có nội dung chưa phù hợp với quy định của Luật Khiếu nại.

*Thứ hai*, một số nơi, công tác chỉ đạo giải quyết khiếu nại còn thiếu quyết liệt, chưa toàn diện; có chỉ đạo nhưng thiếu kiểm tra, đôn đốc thực hiện nên hiệu quả chưa cao. Một số trường hợp cấp trên có ý kiến chỉ đạo nhưng nội dung chưa rõ ràng dẫn đến cấp dưới lúng túng trong tổ chức thực hiện. Có nhiều trường hợp cấp dưới giải quyết không đúng pháp luật, cấp trên có ý kiến chỉ đạo giải quyết lại nhưng cấp dưới chưa nghiêm túc thực hiện.

*Thứ ba*, được sự quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo của cấp ủy và chính quyền các cấp, hoạt động giải quyết khiếu nại những năm gần đây đã có nhiều chuyển biến tích cực, kết quả giải quyết khiếu nại ngày một cao hơn. Tuy nhiên, vẫn còn tình trạng giải quyết chậm trễ, để công dân khiếu nại nhiều lần, vượt cấp, kéo dài, nhiều vụ việc giải quyết không đúng chính sách, pháp luật, không phù hợp với

thực tế nên khó dứt điểm. Nhiều địa phương mới chỉ chú trọng giải quyết hết thẩm quyền mà chưa quan tâm đến chất lượng giải quyết, giải quyết dứt điểm vụ việc. Vẫn còn tình trạng né tránh giải quyết, đùn đẩy, thấy sai nhưng không chịu sửa; cá biệt có cơ quan không làm tròn trách nhiệm, thẩm quyền được giao, có hành vi bao che, cố ý làm sai... làm cho hiệu quả giải quyết khiếu nại không cao.

*Thứ tư*, công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thực hiện pháp luật khiếu nại được thực hiện nhưng chưa ráo riết; qua thanh tra, mặc dù phát hiện nhiều vi phạm nhưng việc xử lý vi phạm sau thanh tra chưa nghiêm, chính vì vậy hiệu quả thanh tra trách nhiệm mới dừng ở việc nêu lên sai phạm và phòng ngừa là chính. Việc xử lý sai phạm chủ yếu là kiểm điểm rút kinh nghiệm, chấn chỉnh, đôn đốc là chính nên chưa thực sự có tác dụng ngăn chặn vi phạm pháp luật trong QLNN nói chung, trong công tác giải quyết KNHC nói riêng.

*Thứ năm*, nội dung phổ biến giáo dục pháp luật và nâng cao ý thức chấp hành pháp luật cho CB, nhân dân ở xã, phường, thị trấn ở nhiều nơi còn sơ sài, mang tính hình thức, hình thức tuyên truyền còn đơn điệu, chưa thu hút và tạo sự quan tâm của người dân. Ngoài ra, đa số địa phương đều gặp khó khăn trong vấn đề kinh phí tổ chức thực hiện, do vậy số xã, phường, thị trấn được tổ chức phổ biến, giáo dục, tuyên truyền chưa được nhiều và hiệu quả còn hạn chế.

*Thứ sáu*, nội dung bồi dưỡng nghiệp vụ về thanh tra, giải quyết khiếu nại chậm được đổi mới cùng với số chương trình, tiết học còn ít, chưa chuyên sâu; đội ngũ giảng viên chưa được kiện toàn và chưa đáp ứng được đòi hỏi của thực tiễn. Hiện tại vẫn còn nhiều CB chưa được đào tạo nghiệp vụ thanh tra, giải quyết khiếu nại. Đội ngũ CB,CC làm công tác tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại chất lượng chưa đảm bảo, nhiều người chưa được bồi dưỡng về chuyên môn nghiệp vụ giải quyết khiếu nại và tiếp công dân.

*Thứ bảy*, trong tiếp công dân, một số CB các cơ quan tham mưu giải quyết khiếu nại chưa làm tốt trách nhiệm, còn thờ ơ, né tránh, trả lời cho xong, thiếu căn cứ và thiếu chính xác; tiếp dân còn mang tính hình thức, khi gặp vụ việc phức tạp



thì đùn đẩy, lúng túng, hoặc thấy sai nhưng không sửa. Cá biệt còn có hiện tượng CB có trách nhiệm giải quyết khiếu nại thách đố người dân đi khiếu nại lên Trung ương như trường hợp bà Nguyễn Thị Tuyết Trinh (trú tại 170 Phạm Hữu Lầu, Phường 4, thành phố Cao Lãnh, tỉnh Đồng Tháp), một đồng chí lãnh đạo Thanh tra tỉnh đã có lời nói thách đố bà ra Trung ương khiếu nại.

*Thứ tám*, nhiều cơ quan còn thiếu trách nhiệm trong việc thụ lý giải quyết đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền (không thụ lý nhưng không thông báo bằng văn bản về lý do không thụ lý, thụ lý không kịp thời, thụ lý nhưng không thông báo bằng văn bản về việc thụ lý...) hoặc thực hiện không đúng trình tự, thủ tục pháp luật quy định; thu thập chứng cứ, tài liệu không đầy đủ, kết luận thiếu chính xác, đến khi công dân yêu cầu thực hiện đúng theo pháp luật thì có thái độ né tránh, đùn đẩy nên công dân từ chỗ không đồng tình dẫn đến bức xúc, tiếp tục khiếu nại với thái độ gay gắt, vượt cấp.

*Thứ chín*, cách giải quyết KNHC của nhiều cơ quan còn cứng nhắc, thiếu quan tâm đến quyền lợi hợp pháp của công dân, cá biệt có nơi giải quyết quyền lợi hợp pháp của công dân nhưng như bố thí. Thủ trưởng cơ quan QLNN ở nhiều nơi chưa đưa ra phương án tối ưu để giải quyết quyền lợi của công dân mà còn cứng nhắc hoặc sợ trách nhiệm trước pháp luật về phương án giải quyết của mình nên khi ra quyết định giải quyết thì các quyền lợi của công dân không được xem xét một cách triệt để, thấu đáo.

*Thứ mười*, một số cấp chính quyền chưa tập trung chỉ đạo tiếp nhận, giải quyết kịp thời đơn khiếu nại của dân theo quy định; hầu hết các vụ việc giải quyết chậm (vi phạm thời hạn giải quyết), kết luận thiếu chính xác, xử lý vi phạm không nghiêm.

+ *Nguyên nhân chủ yếu của những hạn chế:*

*Một là*, chính sách, pháp luật về đất đai của Nhà nước ta ở mỗi thời kỳ có sự khác nhau; quy định về bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất còn bất cập, thường thay đổi, trong khi đó mỗi địa phương áp dụng pháp luật khác nhau, từ đó

tạo nên sự so bì, thắc mắc giữa tỉnh này với tỉnh khác, giữa dự án này với dự án khác hoặc giữa trường hợp này với trường hợp khác; thậm chí dẫn đến tình trạng người chây ỳ, cố tình không chấp hành việc giải phóng mặt bằng thì sau đó được lợi hơn những người gương mẫu chấp hành trước...

*Hai là*, công tác QLNN, nhất là trong lĩnh vực đất đai còn nhiều yếu kém, sai phạm và bị buông lỏng trong một thời gian dài; nhiều vi phạm trong lĩnh vực đất đai không được xử lý nghiêm minh, kịp thời; việc đo đạc, cắm mốc giới, lập bản đồ, hồ sơ địa chính, cấp GCNQSDĐ còn chậm, có nhiều sai sót, tiêu cực. Những tồn tại có tính lịch sử như việc cho thuê, cho mượn, cầm cố đất đai trong nội bộ Nhân dân; việc đưa đất vào các tập đoàn sản xuất, các nông lâm trường; việc quản lý, lưu trữ hồ sơ, tài liệu, sổ sách, cập nhật biến động đất đai không đầy đủ, để thất lạc đã gây khó khăn cho quá trình giải quyết khiếu nại. Có một số dự án thu hồi đất sản xuất của dân nhưng không được sử dụng hợp lý, sử dụng không đúng mục đích, bỏ hoang, gây lãng phí, trong khi nông dân thiếu đất sản xuất, dẫn đến bức xúc, phát sinh khiếu nại.

*Ba là*, cơ chế giải quyết khiếu nại hiện nay còn hạn chế cả về thẩm quyền giải quyết cũng như trình tự, thủ tục giải quyết, còn gây phiền hà cho công dân; về thời hiệu khiếu nại, thời hạn giải quyết khiếu nại chưa phù hợp với tình hình thực tiễn đã gây thiệt hại cho công dân và khó khăn trong việc thực hiện của các cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Có thể nói, gần như hầu hết các cấp, các ngành đều vi phạm thời hạn giải quyết khiếu nại của công dân. Pháp luật khiếu nại luôn trong quá trình sửa đổi, bổ sung nên việc quy định cụ thể và hướng dẫn thực hiện còn lúng túng.

*Bốn là*, chưa có cơ chế thỏa đáng bồi thường thiệt hại, khắc phục hậu quả do QĐHC hoặc HVHC trái pháp luật gây ra. Quy định về bồi thường thiệt hại do oan, sai trong lĩnh vực hành chính còn thiếu và chưa cụ thể, rõ ràng.

*Năm là*, đội ngũ CB,CC làm công tác tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại nhìn chung còn thiếu và yếu về năng lực chuyên môn, chưa đáp ứng yêu

cầu nhiệm vụ; ở nhiều cơ quan thanh tra, đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại còn mỏng. Chế độ, chính sách, điều kiện làm việc đối với CB,CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại tuy đã được quan tâm, cải thiện nhưng vẫn chưa thu hút được những người có năng lực, trình độ làm nhiệm vụ này, chưa khuyến khích được CB,CC nâng cao trách nhiệm, yên tâm công tác; thậm chí nhiều nơi còn có quan điểm bố trí, sử dụng CB dôi dư, khó bố trí công việc làm nhiệm vụ này.

*Sáu là*, sự phối hợp giữa các cấp, các ngành, địa phương trong quá trình giải quyết khiếu nại còn chưa chặt chẽ; có những vụ việc phức tạp, ý kiến giải quyết giữa các cơ quan liên quan còn khác nhau nhưng không trao đổi, bàn bạc thấu đáo dẫn đến việc giải quyết không dứt điểm.

*Bảy là*, kỷ luật, kỷ cương hành chính trong giải quyết khiếu nại chưa nghiêm, có không ít trường hợp CQHC cấp trên đã có ý kiến kết luận, chỉ đạo giải quyết hoặc đã ban hành quyết định giải quyết mà CQHC cấp dưới không thực hiện hoặc chậm trễ thực hiện nhưng cũng không bị xử lý trách nhiệm; CB,CC ra QĐHC, thực hiện HVHC trái pháp luật gây ra khiếu nại không bị xử lý. Công tác kiểm tra, đôn đốc của cấp trên đối với cấp dưới có được quan tâm nhưng chưa thường xuyên.

*Tám là*, ý thức chấp hành pháp luật cũng như sự hiểu biết về pháp luật của một bộ phận công dân còn hạn chế, có nhiều trường hợp công dân đi khiếu nại có những đòi hỏi quá quy định do không hiểu pháp luật. Có những trường hợp mặc dù đã được giải quyết đúng pháp luật nhưng vẫn không chấp nhận, cố tình khiếu nại kéo dài; thậm chí có những phản ứng tiêu cực, gay gắt, cố chấp, thiếu tôn trọng chính quyền, xúc phạm người giải quyết hoặc bị xúi giục, kích động, có hành vi quá khích, gây rối làm cho tình hình thêm phức tạp và khó khăn trong công tác giải quyết. Nhiều trường hợp người khiếu nại không muốn giải quyết bằng con đường tòa án nhưng lại thiếu tôn trọng quyết định giải quyết khiếu nại của CQHCCNN.

*Chín là*, công tác giải quyết KNHC có nội dung, phạm vi rất rộng và phức tạp, nhiều vụ việc còn vướng mắc do các yếu tố lịch sử để lại; do chính sách, pháp luật thay đổi; hồ sơ, chứng cứ không rõ ràng, tài liệu, sổ sách quản lý thất lạc và không được cập nhật thường xuyên, trong khi đó khối lượng vụ việc phát sinh ngày càng nhiều đang là một trong những áp lực, thách thức rất lớn đối với các CQHCCN hiện nay, đặc biệt là cấp tỉnh và Trung ương.

*Mười là*, công tác thi hành án hành chính, dân sự cũng là những việc hết sức phức tạp, liên quan đến tài sản, danh dự công dân nên nhiều vụ việc khiếu nại trong các lĩnh vực này rất khó giải quyết. Quá trình điều tra vụ án cần giữ bí mật tài liệu nên hạn chế việc trong cung cấp, chứng minh nội dung kết luận với người khiếu nại, vì vậy nhiều người khiếu nại thiếu tin tưởng vào kết quả giải quyết khiếu nại.

### **3.3. Thực trạng cải cách hành chính trong giải quyết khiếu nại hành chính**

#### ***3.3.1. Cải cách thể chế, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính***

##### *- Cải cách thể chế về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính*

Cải cách thể chế về khiếu nại và giải quyết KNHC là một trong những nội dung của CCHC. Chương trình tổng thể CCHC nhà nước giai đoạn 2001 – 2010 và 2011 - 2020 với các mục tiêu, nhiệm vụ, nội dung cụ thể; một trong những nội dung quan trọng của các Chương trình tổng thể CCHC là hoàn thiện các thể chế về tổ chức và hoạt động của hệ thống hành chính công, trong đó bao gồm cả thể chế hành chính điều tiết mối quan hệ giữa Nhà nước và Nhân dân. Cơ chế giải quyết khiếu nại của người dân chính là một trong các thể chế rất quan trọng thuộc về quan hệ giữa Nhà nước và Nhân dân; hoàn thiện cơ chế này sẽ góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động hành chính công, trong đó có hoạt động giải quyết KNHC, đồng thời tăng cường việc thực thi các quyền dân sự, chính trị của người dân.

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân, được ghi nhận trong các Hiến pháp Việt Nam các năm 1959, 1980, 1992 (sửa đổi, bổ sung năm

2001) và Hiến pháp 2013. Trong suốt quá trình thực hiện Hiến pháp, thể chế về khiếu nại, giải quyết khiếu nại ngày càng được hoàn thiện về nội dung và hình thức, điều này được thể hiện: trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh quy định việc xét giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 1981, Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991. Năm 1998, Quốc hội đã ban hành Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004, năm 2005, tạo cơ sở pháp lý quan trọng để tổ chức, cá nhân thực hiện quyền khiếu nại và các CQNN có thẩm quyền giải quyết khiếu nại.

Thực hiện các quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo, các vụ việc khiếu nại đã được xem xét, giải quyết kịp thời, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức, góp phần bảo đảm an ninh chính trị và trật tự an toàn XH. Tuy nhiên, quá trình thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đặt ra, thậm chí có quy định khác với luật chuyên ngành, dẫn đến vụ việc khiếu nại bị đùn đẩy, không được thụ lý để giải quyết (ví dụ giải quyết khiếu nại đối với QĐHC và HVHC trong lĩnh vực quản lý đất đai: Luật Khiếu nại, tố cáo sửa đổi năm 2005 quy định, công dân có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án nhân dân đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai; trong khi đó Luật Đất đai năm 2003 quy định, quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của Chủ tịch UBND cấp tỉnh là quyết định cuối cùng, có hiệu lực pháp luật và Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính không quy định Tòa án phải thụ lý giải quyết khiếu nại đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của Chủ tịch UBND cấp tỉnh).

Quan triệt quan điểm của Đảng về công tác giải quyết KNHC, coi đó là một trong những trọng tâm của CCHC nhà nước và phát huy quyền dân chủ của Nhân dân đã được thể hiện trong Nghị quyết số 48/NQ-TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 và định hướng năm 2020: *“hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo, bảo đảm mọi quyết định, HVHC trái pháp luật đều được phát hiện và có thể bị*

*khởi kiện trước tòa án; đổi mới thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo và thủ tục giải quyết các vụ án hành chính theo hướng công khai, đơn giản, thuận lợi cho dân, đồng thời đảm bảo tính thông suốt, hiệu quả của QLHC” [2, tr.4]).*

Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX của Đảng chỉ rõ: “*Khắc phục tình trạng chồng chéo, đùn đẩy, né tránh trách nhiệm, gây khó khăn, chậm trễ trong công việc và giải quyết khiếu kiện của dân*”; Thông báo Kết luận số 130-TB/TW ngày 10/01/2008 của Bộ Chính trị về tình hình, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2006 đến nay và giải pháp trong thời gian tới đã xác định: “*Đẩy mạnh công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, đồng bộ, nhất là pháp luật về đất đai và khiếu nại, tố cáo.... Khẩn trương xây dựng và ban hành Luật Khiếu nại và giải quyết khiếu nại, Luật tố cáo và giải quyết tố cáo*” [5, tr.3]).

Năm 2010 Quốc hội ban hành Luật Tố tụng hành chính, năm 2011 ban hành Luật Khiếu nại, năm 2013 ban hành Luật Tiếp công dân; Chính phủ và Thanh tra Chính phủ cũng ban hành nhiều văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định của Luật Khiếu nại. Quốc hội đã ban hành nhiều luật chuyên ngành như Luật Đất đai năm 2013, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Sở hữu trí tuệ..., trong đó phân định rõ thẩm quyền giải quyết KNHC theo nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nền hành chính (chủ yếu là nguyên tắc quản lý HCNN theo ngành và theo lãnh thổ, nguyên tắc phân cấp trong quản lý HCNN).

Có thể nói, việc ban hành những văn bản QPPL về khiếu nại, tiếp công dân, pháp luật chuyên ngành... là sự đổi mới cơ bản thể chế về khiếu nại và giải quyết KNHC theo mục tiêu của CCHC, đáp ứng yêu cầu, đòi hỏi của QLNN trong bối cảnh CCHC mạnh mẽ đang diễn ra ở Việt Nam hiện nay.

*- Thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại được đổi mới*

Thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại là trình tự, cách thức thực hiện việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Đây là một trong những nội dung trọng tâm trong việc cải cách trong giải quyết KNHC, vấn đề này đã được quan tâm nghiên

cứu và đổi mới nhiều trong những năm qua, hướng tới hiệu quả ngày càng cao của giải quyết KNHC.

Trong chỉ đạo xây dựng, đổi mới cơ chế giải quyết KNHC, nghiên cứu chuẩn bị đề án tài phán hành chính trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định theo tinh thần chỉ đạo của Bộ Chính trị tại Thông báo số 130-TB/TW ngày 10/01/2008, năm 2010 Thủ tướng Chính phủ đã có ý kiến về Đề án Tài phán hành chính: “...việc hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại cần tăng cường trách nhiệm của cơ quan hành chính, đồng thời bảo đảm quyền khởi kiện vụ án hành chính của công dân, tổ chức tại tòa án, mở rộng thẩm quyền, tập trung củng cố, kiện toàn tổ chức và hoạt động của Tòa hành chính thuộc Tòa án nhân dân để có khả năng đảm bảo việc xét xử tất cả các khiếu kiện hành chính.... Chấn chỉnh và nâng cao trách nhiệm của Thủ trưởng các CQHCCN trong công tác giải quyết khiếu nại. Cơ chế giải quyết khiếu nại cần đảm bảo nguyên tắc khách quan, công khai, minh bạch, dân chủ và kịp thời; có sự tham gia của luật sư, của các tổ chức XH, tổ chức XH nghề nghiệp; tổ chức việc đối thoại, tranh luận và có các biện pháp bảo đảm thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật” [29]).

Thủ tục giải quyết KNHC đã được Luật Khiếu nại 2011 sửa đổi rõ ràng, cụ thể hơn theo hướng dễ hiểu, dễ thực hiện, tạo điều kiện thuận lợi cho người khiếu nại, hạn chế thủ tục rườm rà, phiền hà người khiếu nại, tăng cường trách nhiệm của thủ trưởng các CQHCCN trong giải quyết khiếu nại, đồng thời tạo ra cơ chế giải quyết khiếu nại nhanh chóng, kịp thời. Ví dụ: trong quá trình giải quyết khiếu nại lần đầu, không nhất thiết phải tổ chức đối thoại như trước đây mà chỉ tổ chức đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong trường hợp nếu yêu cầu của người khiếu nại và kết quả xác minh có khác nhau; còn nếu yêu cầu của người khiếu nại và kết quả xác minh giống nhau thì không cần phải tổ chức đối thoại [79, tr.35].

Mặt khác, để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, thể chế giải quyết khiếu nại đã được hoàn thiện theo hướng, khi có căn cứ cho rằng QĐHC, HVHC là trái pháp luật, xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp

của mình thì người khiếu nại có quyền khởi kiện ngay tới Tòa án để giải quyết tranh chấp hành chính theo quy định của Luật Tố tụng hành chính năm 2010 mà không nhất thiết phải khiếu nại lần đầu đến CQHCCNN có QĐHC, HVHC bị khiếu nại và chỉ sau khi có quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, nếu không đồng ý, người khiếu nại mới được khởi kiện đến Tòa án như giai đoạn “tiền tố tụng” trước đây [79, tr.13]. Đây là bước cải cách, đổi mới tiên bộ về thể chế giải quyết khiếu nại, thủ tục hành chính nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện quyền khiếu nại theo yêu cầu của CCHC.

*- Thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính được quy định rõ hơn*

Theo quy định của pháp luật khiếu nại hiện hành, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc về chính người có QĐHC, HVHC bị khiếu nại; có nghĩa người bị khiếu nại lại là người có thẩm quyền kiểm tra, xác minh, kết luận nội dung khiếu nại và ban hành quyết định giải quyết khiếu nại, điều này dễ thiếu khách quan trong giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, việc quy định giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc về người có QĐHC, HVHC bị khiếu nại nhằm tạo điều kiện cho họ giải quyết khiếu nại được nhanh chóng, kịp thời vì hơn ai hết họ là người hiểu vụ việc, họ phải có trách nhiệm giải quyết nhanh chóng khiếu nại của công dân. Đồng thời, việc quy định như vậy còn tạo điều kiện cho người bị khiếu nại tự sửa chữa những sai sót trong quá trình ban hành QĐHC, thực hiện HVHC, tránh gây mất thời gian của các cơ quan khác của Nhà nước. Luật Khiếu nại quy định cấp trên trực tiếp của người có QĐHC, HVHC bị khiếu nại giải quyết lần hai đối với khiếu nại quyết định giải quyết lần đầu, không những đề cao trách nhiệm của thủ trưởng các CQHCCNN trong việc giải quyết khiếu nại mà còn làm cho việc giải quyết khiếu nại công khai, khách quan hơn. Vì vậy, Luật Khiếu nại 2011 đã kế thừa các quy định trên nhưng có những quy định về việc thực hiện rõ ràng hơn.

*- Quyền, nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại được quy định rõ hơn*



Để tạo cơ sở bảo đảm cho người giải quyết KNHC trong bối cảnh CCHC, Luật Khiếu nại năm 2011 đã quy định cụ thể hơn về quyền và nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại:

+ Người giải quyết khiếu nại lần đầu có các quyền: yêu cầu người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ làm cơ sở để giải quyết khiếu nại; quyết định áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời theo quy định của pháp luật giải quyết khiếu nại hiện hành; đưa ra bằng chứng về tính hợp pháp của QĐHC, HVHC bị khiếu nại.

+ Người giải quyết khiếu nại lần đầu có các nghĩa vụ: tiếp nhận, giải quyết vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền; ra quyết định giải quyết khiếu nại và công bố quyết định giải quyết khiếu nại; cung cấp hồ sơ vụ việc giải quyết khiếu nại khi người khiếu nại, người giải quyết khiếu nại lần hai hoặc Tòa án yêu cầu. Ngoài ra, họ còn phải thực hiện các quyền, nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

+ Người giải quyết khiếu nại lần hai có các quyền: quyết định áp dụng, thay đổi, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp tạm thời; quyết định đình chỉ hoặc tạm đình chỉ giải quyết vụ việc khiếu nại; quyết định triệu tập những người có liên quan tham gia việc đối thoại khi cần thiết; yêu cầu người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ theo quy định của pháp luật làm cơ sở để xem xét, giải quyết; trung cầu giám định; quyết định việc tham khảo ý kiến của Hội đồng tư vấn khi xét thấy cần thiết.

+ Người giải quyết khiếu nại lần hai có các nghĩa vụ sau: tiếp nhận, thụ lý, lập hồ sơ vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết; tổ chức, thực hiện việc kiểm tra, xác minh nội dung khiếu nại; tổ chức việc gặp gỡ, đối thoại với các bên có liên quan; ra quyết định giải quyết khiếu nại và công bố quyết định giải quyết khiếu nại; cung cấp hồ sơ vụ việc giải quyết khiếu nại khi người khiếu nại, người bị khiếu nại, Tòa án yêu cầu và thực hiện các quyền, nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

Ngoài những cải cách, đổi mới nêu trên, pháp luật về khiếu nại hiện hành đã quy định rõ hơn về quyền, nghĩa vụ của Luật sư khi được người khiếu nại đề nghị tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại; quy định cụ thể khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước; quy định cụ thể hơn về trường hợp nhiều người cùng khiếu nại một nội dung; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc phối hợp xử lý trường hợp nhiều người cùng khiếu nại về một nội dung; quy định rõ hơn về công khai quyết định giải quyết khiếu nại, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật; quy định rõ hơn về trụ sở, địa điểm tiếp công dân; việc xử lý khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh khi tiếp công dân; tiêu chuẩn của CB tiếp công dân; trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong việc phối hợp tiếp công dân.

Có thể nói, trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết KNHC trong thời gian qua đã được cải cách, đổi mới nhiều theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại hoặc quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi có căn cứ cho rằng QĐHC hoặc HVHC xâm hại quyền, lợi ích hợp pháp của mình ngay từ đầu và phân biệt rõ trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại lần đầu với giải quyết khiếu nại lần hai. Quy định trước đây, khiếu nại chỉ được giải quyết qua hai lần (lần đầu và lần cuối; quyết định giải quyết lần cuối là quyết định giải quyết khiếu nại lần cuối cùng, có hiệu lực pháp luật) thì nay quy định, nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của CQHCCN, người khiếu nại có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính. Đây là kết quả của quá trình cải cách thể chế giải quyết KNHC theo yêu cầu của CCHC.

### ***3.3.2. Cải cách về bộ máy, đổi mới công tác cán bộ trong giải quyết khiếu nại hành chính***

*- Đổi mới, kiện toàn các cơ quan tham mưu giải quyết khiếu nại*

Theo quy định, cơ quan thanh tra có chức năng tham mưu cho Chủ tịch UBND cùng cấp giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền. Tuy nhiên, trước đây, các

phòng chức năng chuyên môn cũng tham mưu cho Chủ tịch UBND huyện giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND huyện như Phòng Địa chính (sau là Phòng Tài nguyên và Môi trường) tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai, Phòng Xây dựng tham mưu giải quyết khiếu nại liên quan đến xây dựng, Phòng Lao động - Thương binh và XH tham mưu giải quyết khiếu nại về chế độ, chính sách...; các Sở, ngành chức năng cũng tham mưu cho Chủ tịch UBND tỉnh giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND tỉnh như Sở Địa chính (sau là Sở Tài nguyên và Môi trường) tham mưu giải quyết khiếu nại về đất đai, Sở Xây dựng tham mưu giải quyết khiếu nại liên quan đến xây dựng, Sở Lao động - Thương binh và XH tham mưu giải quyết về chế độ, chính sách...

Việc các cơ quan chức năng chuyên môn tham mưu giải quyết khiếu nại có mặt tích cực là họ nắm chắc về chuyên môn, kỹ thuật chuyên ngành nhưng lại có phần hạn chế khi kết luận, áp dụng căn cứ pháp luật đề xuất giải quyết nên chất lượng quyết định giải quyết khiếu nại chưa cao, tính khả thi hạn chế. Để khắc phục hạn chế trên, những năm gần đây đã có sự cải cách, đổi mới theo hướng, khiếu nại chủ yếu giao cho cơ quan thanh tra tham mưu giải quyết; nếu vụ việc phức tạp hoặc liên quan nhiều đến yếu tố chuyên môn, kỹ thuật thì cơ quan thanh tra chủ trì cùng cơ quan chuyên môn xác minh, kết luận, đề xuất giải quyết, từ đó chất lượng tham mưu cao hơn; thậm chí, một số địa phương còn lập hội đồng tư vấn giải quyết đối với những vụ việc khiếu nại phức tạp.

Ở Trung ương, cơ quan thanh tra Bộ tham mưu cho Bộ trưởng giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền; Thanh tra Chính phủ tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo công tác giải quyết khiếu nại trong cả nước; đối với vụ việc phức tạp, Thủ tướng Chính phủ thường giao Thanh tra Chính phủ chủ trì cùng Bộ, ngành chức năng liên quan tham mưu chỉ đạo giải quyết khiếu nại. Đối với một số vụ việc phức tạp, nhạy cảm, đông người, Thủ tướng trực tiếp chủ trì họp để chỉ đạo giải quyết.

Việc cải cách, kiện toàn các cơ quan tham mưu và cách thức chỉ đạo giải quyết khiếu nại như trên đã nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại,

ngày càng đáp ứng yêu cầu của CCHC.

Ngoài ra, Phòng tiếp công dân thuộc Thanh tra tỉnh, bộ phận tiếp công dân thuộc Văn phòng UBND huyện (riêng Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, có Ban Tiếp công dân trực thuộc UBND thành phố) cũng tham gia tham mưu giải quyết khiếu nại. Ở Trung ương, việc tiếp công dân được thực hiện tại Trụ sở Tiếp công dân của Trung ương Đảng và Nhà nước đặt tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, do Thanh tra Nhà nước (nay là Thanh tra Chính phủ) phụ trách, có sự phối hợp tiếp công dân của các cơ quan Trung ương khác như Văn phòng Trung ương, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chính phủ... Trước diễn biến và tính chất khiếu nại ngày càng phức tạp trong những năm qua, các phòng, ban tiếp công dân cũng có sự cải cách phù hợp như Phòng tiếp công dân thuộc Thanh tra tỉnh chuyển về Văn phòng UBND tỉnh để việc báo cáo cũng như chỉ đạo xử lý kịp thời hơn...; ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, Ban Tiếp công dân trực tiếp báo cáo, tham mưu giải quyết đối với những khiếu nại mà công dân thường xuyên đến Ban Tiếp công dân để khiếu nại, việc đổi mới này có kết quả rõ rệt, UBND thành phố kịp thời chỉ đạo giải quyết được nhiều vụ việc công dân đến Ban tiếp công dân khiếu nại.

Thực hiện Đề án đổi mới công tác tiếp dân được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 858/QĐ-TTg ngày 14/6/2010 và Luật Tiếp công dân năm 2013, công tác tiếp công dân được quan tâm, đề cao hơn, các cơ quan tiếp công dân được kiện toàn một bước như thành lập Ban Tiếp công dân Trung ương trực thuộc Thanh tra Chính phủ; Ban Dân nguyện cũng tổ chức tiếp công dân độc lập tại Trụ sở Tiếp công dân của Trung ương, không phải tham gia phối hợp tiếp công dân như trước đây; các tỉnh, huyện thành lập Ban Tiếp công dân trực thuộc Văn phòng UBND cấp tỉnh, huyện do một Phó Chánh Văn phòng phụ trách; riêng Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh, Ban Tiếp công dân vẫn trực thuộc UBND thành phố. Chức năng, nhiệm vụ của các Ban Tiếp công dân được quy định cụ thể, rõ ràng, thuận lợi và hiệu quả trong việc phối hợp tiếp công dân.

*- Công tác cán bộ trong giải quyết khiếu nại có nhiều cải cách, đổi mới*

Thấm nhuần lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh về công tác CB, CB là cái gốc của mọi công việc, có CB tốt thì công việc sẽ tốt, công tác CB trong giải quyết khiếu nại những năm qua ngày càng tiến bộ, các CQHCCNN đã đổi mới từ việc nhận thức vai trò, tầm quan trọng của việc giải quyết khiếu nại đến việc bố trí, sử dụng CB tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại nên đã bố trí và thu hút ngày càng nhiều CB có phẩm chất, trình độ chuyên môn, kiến thức pháp luật cao làm công tác tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại, khắc phục quan điểm bố trí lao động dôi dư làm nhiệm vụ này.

Công tác tiếp công dân ngày càng được quan tâm hơn, tăng cường bố trí thêm CB có trình độ, năng lực. Điển hình như Văn phòng Chính phủ, với trách nhiệm cử người tham gia, phối hợp tiếp công dân tại Trụ sở tiếp công dân của Trung ương, những năm trước đây chỉ bố trí 01 CC có trình độ đại học tham gia phối hợp tiếp công dân thường xuyên tại Trụ sở Tiếp công dân của Trung ương thì từ đầu năm 2015, không những bố trí 02 CC tham gia phối hợp tiếp công dân mà trình độ đào tạo của CC cũng được nâng lên, có chuyên ngành đào tạo phù hợp hơn làm nhiệm vụ này (01 đồng chí là Tiến sĩ tâm lý học về kỹ năng tiếp công dân khiếu nại, Cử nhân Luật và 01 đồng chí Tiến sĩ về quản lý nhà nước về đất đai, Cử nhân Luật).

Trên đây là kết quả cải cách cơ chế, đổi mới bộ máy đối công tác CB trong giải quyết KNHC, góp phần nâng cao hiệu quả công tác giải quyết KNHC trong bối cảnh CCHC, xây dựng NNPQ XHCN.

### ***3.4. Một số kết luận rút ra qua thực tiễn giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam từ năm 1999 đến năm 2014***

- Thứ nhất, để giải quyết tốt khiếu nại của công dân, trước hết, cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương các cấp cần quán triệt đầy đủ quan điểm của Đảng và Nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại trong bối cảnh CCHC hiện nay; nắm vững các mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC để có những cải cách, đổi mới cơ chế, quy trình, thủ tục hành chính về khiếu nại và giải quyết khiếu nại vẫn bảo đảm đủ các các

yêu cầu của thủ tục hành chính nhưng đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, hạn chế những thủ tục rườm rà không cần thiết nhằm tạo điều kiện thuận lợi nhất có thể cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình và việc giải quyết của các CQHCCN.

- *Thứ hai*, ở đâu mà cấp ủy Đảng, chính quyền địa phương có nhận thức đầy đủ, đúng đắn về yêu cầu, vai trò công tác giải quyết khiếu nại của công dân và thực sự quan tâm đến công tác này, coi giải quyết khiếu nại của công dân không chỉ là nhiệm vụ chính trị trọng tâm của chính quyền mà là của cả hệ thống chính trị và cả hệ thống chính trị thực sự “vào cuộc” thì ở đó nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của người dân, hiểu rõ được nguyên nhân khiếu nại, kịp thời giải quyết khiếu nại khi xảy ra, giải quyết đúng pháp luật hơn, dứt điểm ngay từ cơ sở; tình hình an ninh trật tự ở đó ổn định hơn, ít có khả năng xảy ra “điểm nóng” khiếu kiện.

- *Thứ ba*, mặc dù pháp luật về khiếu nại trong những năm qua luôn được hoàn thiện; nhiều quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại được cải cách, đổi mới theo mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC, đáp ứng ngày càng tốt hơn cho công tác giải quyết khiếu nại nhưng qua thực tiễn cho thấy vẫn còn có một số hạn chế, chưa lường hết những tình huống xảy ra để điều chỉnh và quy trình, thủ tục khiếu nại, giải quyết khiếu nại có được cải cách, đổi mới nhưng chưa nhiều. Vì vậy, thông qua thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại hiện nay, cần rút ra được những vấn đề phải tiếp tục hoàn chỉnh, cải cách, đổi mới để bảo đảm tính hoàn chỉnh, đồng bộ của hệ thống pháp luật cũng như đáp ứng yêu cầu của CCHC, phát triển kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế sâu rộng.

- *Thứ tư*, thực tế có khoảng gần 40% vụ việc khiếu nại đúng, đồng nghĩa với khoảng gần 40% QĐHC, HVHC đã bị khiếu nại là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại nhưng cơ chế xử lý trách nhiệm đối với những người có thẩm quyền đã ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trái pháp luật chưa cụ thể nên thiếu tác dụng hạn chế việc ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trái pháp luật nên chưa hạn chế được nguyên nhân của khiếu nại. Vì vậy, cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế xử lý trách nhiệm đối với những trường hợp này.

- *Thứ năm*, qua giải quyết khiếu nại lần hai cho thấy nhiều quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu chưa đúng quy định về trình tự, thủ tục và nội dung giải quyết; ngoại trừ những trường hợp giải quyết sai do vi phạm về đạo đức, do tiêu cực, phần lớn còn lại là do trình độ, năng lực của đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ tham mưu giải quyết khiếu nại chưa đạt yêu cầu. Vì vậy, cần tiếp tục có kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ, năng lực của đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ này; ngoài bồi dưỡng các kiến thức chuyên ngành như quản lý đất đai, bồi thường, giải phóng mặt bằng, quản lý nhà ở, xây dựng, pháp luật... còn chú trọng đến bồi dưỡng các kỹ năng về tiếp công dân, phân tích, tổng hợp, viết báo cáo kết luận, áp dụng văn bản QPPL để nâng cao chất lượng tham mưu giải quyết khiếu nại.

- *Thứ sáu*, tình trạng vi phạm thời hạn giải quyết khiếu nại (cả lần một, lần hai) diễn ra phổ biến, đây chính là một trong những nguyên nhân gây nên tình trạng khiếu nại vượt cấp, đơn thư khiếu nại gửi nhiều nơi, nhiều lần, gây nên tình trạng khiếu nại phức tạp, bức xúc tại Trụ sở, Ban tiếp công dân các cấp. Vì vậy, cần nghiên cứu để có cơ chế hữu hiệu xử lý tình trạng này.

- *Thứ bảy*, đối với những vụ việc khiếu nại đông người, để có khả năng trở nên phức tạp thì cấp ủy Đảng và chính quyền địa phương phải cùng vào cuộc, tập trung nắm bắt tâm tư, yêu cầu của người khiếu nại; trong quá trình giải quyết cần tăng cường khâu tiếp xúc, đối thoại và lập Hội đồng tư vấn để đưa ra phương án giải quyết tối ưu nhất, ổn định tình hình, không để trở thành “điểm nóng” về trật tự XH, khiếu kiện; đồng thời phải chuẩn bị dự phòng cả phương án xử lý khi xảy ra “điểm nóng” khiếu kiện.

- *Thứ tám*, công tác thanh tra, kiểm tra, đôn đốc giải quyết khiếu nại của các CQHCCN cấp trên đối với CQHCCN cấp dưới và vai trò giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là không thể thiếu trong giải quyết khiếu nại. Ở nơi nào mà công tác này được quan tâm, coi trọng thì ở đó ít xảy ra tình tình phức tạp về khiếu nại và nếu khiếu nại có xảy ra thì cũng được giải quyết tốt, tình hình an ninh, trật tự XH ổn định hơn. Vì vậy, cần chú trọng và tăng cường công tác này.

- *Thứ chín*, tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại là những công việc khó khăn, vất vả, chịu nhiều áp lực và trực tiếp tiếp xúc với những bức xúc từ người khiếu nại. Vì vậy, ngoài việc tăng cường cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ tốt cho công tác này cần tiếp tục cải cách chế độ, chính sách đãi ngộ đối với đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ có tính đặc thù này để động viên họ công tác tốt, yên tâm công tác, đồng thời thu hút được những CB,CC có trình độ, năng lực, phẩm chất đạo đức làm nhiệm vụ này.

- *Thứ mười*, người đứng đầu CQHCCN là yếu tố quan trọng nhất, quyết định việc giải quyết khiếu nại được thực hiện đúng quy định của pháp luật. Ở đâu mà người đứng đầu quan tâm đến công tác giải quyết khiếu nại, thực hiện nghiêm túc việc tiếp công dân theo định kỳ, đột xuất, không ngại khó khăn, vất vả, trực tiếp đối thoại với những trường hợp phức tạp thì ở đó kết quả giải quyết khiếu nại tốt. Mặc dù pháp luật về khiếu nại có hoàn chỉnh nhưng người đứng đầu không quan tâm đến công tác này thì cũng không thể có kết quả giải quyết khiếu nại tốt. Vì vậy, cần đề cao và tăng cường hơn nữa trách nhiệm người đứng đầu CQHCCN trong giải quyết KNHC.

### **Kết luận chương 3**

Từ khi Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 có hiệu lực (ngày 01/01/1999) đến nay, tình hình khiếu nại diễn biến hết sức phức tạp, xảy ra ở hầu hết các địa phương, nhất là ở các tỉnh, thành phố có tốc độ đô thị hóa cao và ngày càng xuất hiện nhiều khiếu nại đông người, vượt cấp lên Trung ương, tập trung nhiều vào các dịp Trung ương, Quốc hội họp, bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp, gây mất trật tự ở địa phương, thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Nhiều trường hợp khiếu nại đông người, phức tạp, tồn đọng, kéo dài đã bị các thế lực thù địch kích động, xúi giục, lợi dụng để xuyên tạc, chống phá Nhà nước Việt Nam.

Mặc dù Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm chỉ đạo công tác giải quyết khiếu nại như ban hành nhiều nghị quyết, chỉ thị, giải quyết được số lượng lớn các vụ



việc, làm giảm tình hình khiếu kiện, ổn định trật tự XH nhưng chất lượng giải quyết chưa cao, hiệu quả giải quyết thấp, công tác giải quyết khiếu nại chưa đạt yêu cầu của công cuộc CCHC hiện nay. Trong bối cảnh CCHC, xây dựng NN PQ, cơ chế giải quyết KNHC được Nhà nước Việt Nam quan tâm đổi mới; các CQNN chức năng đã ban hành nhiều văn bản QPPL (Hiến pháp, luật, nghị định, thông tư...) về khiếu nại, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân và việc giải quyết của cơ quan có thẩm quyền. Các yếu tố khác như tổ chức bộ máy, thẩm quyền của chủ thể giải quyết khiếu nại, năng lực đội ngũ CB,CC làm công tác tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại đã được chú trọng từ khâu tuyển chọn, bố trí sử dụng đến đào tạo, bồi dưỡng, chế độ chính sách đãi ngộ... Những yếu tố trên đã góp phần thúc đẩy công tác giải quyết khiếu nại ngày càng đạt hiệu quả cao hơn (giải quyết được hơn 80% khiếu nại hàng năm), làm giảm khiếu nại trên các lĩnh vực, các ngành và địa phương, góp phần ổn định chính trị, trật tự an toàn XH trên cả nước.

Tuy nhiên, công tác giải quyết KNHC vẫn còn nhiều hạn chế do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan. Vì vậy, cần phải nâng cao hơn nữa trách nhiệm của các CQH CNN trước công dân, tôn trọng và bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, nhất là các quyền con người, quyền công dân được Hiến pháp 2013 ghi nhận và quy trình, thủ tục khiếu nại, giải quyết khiếu nại cần tiếp tục cải cách, đổi mới theo hướng đơn giản, thuận lợi hơn cho người khiếu nại để góp phần làm giảm các KNHC, nhất là khiếu nại đông người để đạt được hiệu quả cao hơn, góp phần thực hiện được các mục tiêu của CCHC và thúc đẩy CCHC trong giai đoạn hiện nay.

## Chương 4

### QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH TRONG CÔNG CUỘC CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

#### 4.1. Quan điểm bảo đảm giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính

##### *4.1.1. Phải coi giải quyết khiếu nại hành chính là một nhiệm vụ quan trọng góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính*

CCHC ở Việt Nam được tiến hành đồng bộ trên bốn mặt là cải cách thể chế nền hành chính, cải cách bộ máy, xây dựng đội ngũ CC và quản lý tài chính công. Trong đó, các nội dung cải cách thể chế nền HCNN, cải cách bộ máy, xây dựng đội ngũ CC đặt ra những đòi hỏi rất lớn đối với việc đổi mới quy trình, thủ tục khiếu nại và giải quyết KNHC.

Căn cứ mục tiêu CCHC giai đoạn 2011 - 2020, giải quyết KNHC hiện nay cần tiếp tục hoàn thiện thể chế theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại thông qua việc thiết lập được trình tự, thủ tục khiếu nại đơn giản, dễ thực hiện, giảm thiểu chi phí, tốn kém không đáng có về thời gian, kinh phí của người khiếu nại và CQNN. Vì vậy, việc giải quyết KNHC phải nhanh chóng, kịp thời, công khai, dân chủ, minh bạch, đúng pháp luật; đặc biệt phải chú trọng khâu hòa giải, tổ chức đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại. Đồng thời, phải xây dựng, nâng cao năng lực của đội ngũ CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại và có chế độ, chính sách đãi ngộ phù hợp nhằm thu hút những CC có phẩm chất đạo đức, có năng lực làm nhiệm vụ này để tạo động lực cho họ yên tâm với công việc, cố gắng nâng cao chất lượng, hiệu quả tiếp công dân, giải quyết khiếu nại.

Nhiệm vụ của CCHC giai đoạn 2011 - 2020 tập trung vào 06 nội dung: Cải cách thể chế; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tổ chức bộ máy HCNN; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ CB,CC; cải cách tài chính công; hiện đại hóa

hành chính. Vì vậy, giải quyết KNHC trong giai đoạn hiện nay cũng phải luôn bám sát 06 nhiệm vụ của CCHC. Theo đó, phải tập trung vào việc cải cách thể chế về khiếu nại; cải cách thủ tục giải quyết khiếu nại; cải cách, đổi mới các cơ quan tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại; tập trung xây dựng và nâng cao năng lực đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại và cải cách chế độ đãi ngộ đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ này cùng với việc tăng cường cơ sở vật chất phục vụ tốt công tác giải quyết khiếu nại. Làm tốt các nội dung trên là góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC trong giai đoạn hiện nay.

***4.1.2. Đẩy mạnh hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính là góp phần bảo đảm các quyền của công dân trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa***

Các nhà nước dân chủ, nền hành chính hiện đại đều luôn hướng tới ngày càng ghi nhận nhiều hơn và bảo đảm thực hiện tốt hơn các quyền con người, quyền công dân, trong đó có quyền khiếu nại trong QLHCNN. Hiến pháp Việt Nam năm 2013 đã long trọng ghi nhận các quyền con người và quyền công dân tại Chương 2. Trong các quyền chính trị - hành chính, công dân có quyền khiếu nại với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân và cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại; người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật [82, tr.30].

NNPQ là một mô hình tổ chức của nhà nước, theo đó nhà nước phải luôn xem pháp luật là “thượng tôn”, sử dụng pháp luật để QLNN, quản lý XH bằng pháp luật nhưng pháp luật trong NNPQ luôn hướng tới cái con người có, cái con người cần và vì con người; pháp luật phải có tính nhân văn, nhân đạo, tôn trọng thứ bậc hiệu lực và tính thống nhất của pháp luật; quyền lực nhà nước phải được phân công (phân quyền), phối hợp và kiểm soát, chống lạm quyền, mối quan hệ giữa công dân và nhà nước phải bình đẳng, các quyền con người, quyền công dân

phải được tôn trọng... Từ Hiến pháp 1992 (sửa đổi, bổ sung 2001), Việt Nam chính thức tuyên bố xây dựng mô hình nhà nước theo hướng NNPQ XHCN.

Xây dựng NNPQ XHCN Việt Nam là nhằm phát triển và bảo đảm tốt hơn quyền dân chủ của Nhân dân, khẳng định Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, Nhân dân tham gia QLNN và giải quyết các vấn đề liên quan đến việc thực hiện quyền lực nhà nước. Trong mỗi quan hệ đó phải đáp ứng được yêu cầu: Nhà nước đặt ra pháp luật, Nhà nước phải bị “ràng buộc” bởi pháp luật; pháp luật phải là căn cứ, cơ sở trong hoạt động của Nhà nước; pháp luật là công cụ và phương tiện để Nhà nước quản lý XH, đồng thời cũng là để kiểm soát, hạn chế quyền lực của Nhà nước. Công cuộc xây dựng NNPQ Việt Nam XHCN bước đầu đã đạt được một số thành tựu, các quyền công dân không chỉ được ghi nhận mà đã từng bước được tôn trọng và bảo đảm, trong đó có quyền khiếu nại.

Quyền khiếu nại là một trong những quyền hiến định, quyền cơ bản của công dân, được sử dụng với mục đích chủ yếu là bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân gây ra [82, tr.30]. Cụ thể hơn, KNHC được công dân sử dụng khi các quyền, lợi ích hợp pháp của họ bị các QĐHC, HVHC trái pháp luật của CQHCCN hoặc người có thẩm quyền trong CQHCCN xâm hại [79, tr.8].

CCHC nói chung và CCHC trong lĩnh vực giải quyết KNHC nói riêng đều có mục đích cụ thể là để phục vụ, giải quyết các công việc của công dân nhanh hơn, hiệu quả hơn, tốt hơn, bảo đảm các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Khi khiếu nại xảy ra trong hoạt động QLHCNN thì phải được các chủ thể có thẩm quyền xem xét, giải quyết theo quy định của pháp luật; bảo đảm khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời [79, tr.11]. Những QĐHC, HVHC bị khiếu nại phải được nhanh chóng xác minh, kiểm tra, kết luận, nếu trái pháp luật thì phải nhanh chóng đình chỉ, hủy bỏ; mọi vi phạm của QĐHC hoặc HVHC phải được phát hiện và xử lý nhanh chóng, kịp thời, đúng pháp luật; các cá nhân có liên quan, tùy theo tính chất, mức độ vi phạm đều bị xử lý nghiêm minh theo quy định của pháp luật. Với ý nghĩa này, có thể nói nếu hoạt động giải quyết KNHC được quan tâm, được cải

cách, đổi mới quy trình, thủ tục phù hợp với mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC thì khiếu nại của công dân sẽ được giải quyết nhanh chóng, kịp thời bởi thủ tục đơn giản, thuận lợi, hiệu quả giải quyết ắt được nâng cao và những quyền cơ bản của công dân sẽ được bảo đảm, tôn trọng hơn.

Vì vậy, hoạt động giải quyết KNHC hiện nay đòi hỏi phải được cải cách, đổi mới về quy trình, thủ tục theo mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC mới đáp ứng các yêu cầu của việc xây dựng NNPQ Việt Nam XHCN, các quyền con người, quyền công dân mới được tôn trọng và bảo đảm tốt hơn, góp phần bảo đảm các quyền công dân trong bối cảnh xây dựng NNPQ XHCN.

#### ***4.1.3. Giải quyết khiếu nại hành chính là góp phần bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước***

KNHC chủ yếu phát sinh trong hoạt động quản lý HCNN. Tình trạng KNHC phản ánh thực trạng hoạt động quản lý HCNN. Tình hình KNHC những năm qua cho thấy ở những lĩnh vực hoạt động QLNN nào mà hiệu lực, hiệu quả quản lý không cao thì thường dễ phát sinh nhiều khiếu nại (ví dụ lĩnh vực QLNN về đất đai chiếm khoảng 70% số đơn thư khiếu nại).

Quản lý HCNN có các mục tiêu, nhiệm vụ cụ thể. Để quản lý HCNN, các chủ thể quản lý phải dựa trên hệ thống các quy tắc đã được ban hành (có quy tắc do chính chủ thể ban hành theo thẩm quyền luật định). Các đối tượng quản lý phải chấp hành các quy tắc quản lý áp dụng cho từng lĩnh vực quản lý HCNN cụ thể.

Hiệu lực của quản lý HCNN biểu hiện ở chỗ các quy tắc, các quyết định đã ban hành trong quản lý phải được tôn trọng thực thi, nếu vi phạm thì tùy theo mức độ mà xử lý theo quy định của pháp luật. Bản thân CC trong thực thi công vụ nếu thực hiện trái các quy tắc quản lý HCNN cũng bị xử lý.

Hiệu quả của quản lý HCNN là kết quả thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ mà chủ thể quản lý đã xác định. Một trong các mục tiêu chung của quản lý HCNN là nhằm đáp ứng được các nhu cầu của Nhân dân.

KNHC phát sinh khi bản thân chủ thể có thẩm quyền trong quản lý HCNN có QĐHC hoặc HVHC trái các quy tắc quản lý (trái pháp luật), xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý. Giải quyết KNHC là cơ hội giúp cho chủ thể quản lý sửa sai. Việc khắc phục những thiếu sót, sai phạm, đáp ứng các yêu cầu chính đáng của người khiếu nại sẽ làm cho mục tiêu, nhiệm vụ quản lý được thực hiện, uy tín của chủ thể quản lý được nâng cao, hiệu lực, hiệu quả của quản lý HCNN được bảo đảm.

Giải quyết KNHC là một phần công việc của hoạt động quản lý HCNN; vì vậy, nếu công tác giải quyết KNHC được quan tâm, đẩy mạnh, cải cách, đổi mới quy trình, thủ tục theo mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC giai đoạn 2011 - 2020 là xây dựng hệ thống các CQHCCN từ Trung ương tới cơ sở thông suốt, trong sạch, vững mạnh, hiện đại, hiệu lực, hiệu quả, tăng tính dân chủ và pháp quyền trong hoạt động điều hành của Chính phủ và của các CQHCCN thì sẽ góp phần bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý HCNN. Do đó, trong QLNN, các CQHCCN phải luôn cố gắng không để xảy ra KNHC bằng việc có biện pháp hữu hiệu hạn chế thấp nhất việc ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trái pháp luật hoặc nếu xảy ra KNHC thì phải nhanh chóng, kịp thời giải quyết ngay từ cơ sở, đúng quy định của pháp luật, bảo đảm dân chủ, khách quan sẽ góp phần bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động QLNN.

## **4.2. Một số giải pháp bảo đảm giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay**

### ***4.2.1. Tiếp tục hoàn thiện thể chế về giải quyết khiếu nại hành chính trên cơ sở mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính***

Thể chế hành chính về giải quyết KNHC là một bộ phận của thể chế HCNN. Cùng với thể chế HCNN trên các lĩnh vực hoạt động QLNN, thể chế hành chính về giải quyết KNHC được Nhà nước Việt Nam quan tâm hoàn thiện không ngừng trong những năm qua; đây cũng là việc thực hiện nhiệm vụ của CCHC giai đoạn 2011 - 2020 về cải cách thể chế, trong đó tập trung vào việc xây dựng hoàn

thiện hệ thống pháp luật nói chung. Trên cơ sở các quy định của Hiến pháp các năm 1959, 1980, 1992 (sửa đổi năm 2001), các văn bản QPPL về khiếu nại, giải quyết khiếu nại và tổng kết thực tiễn giải quyết khiếu nại, năm 2010 Quốc hội ban hành Luật Tố tụng hành chính, năm 2011 Quốc hội ban hành Luật Khiếu nại, năm 2012 Chính phủ ban hành Nghị định Quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại, năm 2013 Quốc hội ban hành Luật Đất đai, thông qua Hiến pháp sửa đổi, trong đó tiếp tục ghi nhận quyền khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân [82, tr.30]; năm 2013, Quốc hội ban hành Luật Tiếp công dân, trong đó coi giải quyết khiếu nại không chỉ là trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền mà còn huy động cả hệ thống chính trị vào cuộc [81, tr.6-7]. Các luật trên đã khắc phục được một số bất cập của pháp luật về khiếu nại nhưng vẫn bộc lộ những thiếu sót, mâu thuẫn, chông chéo với một số luật chuyên ngành và văn bản hướng dẫn thi hành, nếu không tiếp tục hoàn thiện thể chế hành chính về giải quyết KNHC sẽ dẫn đến khó khăn, vướng mắc trong việc áp dụng, gây phiền hà và xâm phạm quyền lợi của người khiếu nại. Vì vậy, để thực hiện nhiệm vụ của CCHC giai đoạn 2011 - 2010 về cải cách thể chế hành chính (*tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế, cơ chế, chính sách; tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế về tổ chức và hoạt động của các CQHCNN; xây dựng, hoàn thiện quy định của pháp luật về mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, trọng tâm là bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, lấy ý kiến của nhân dân trước khi quyết định các chủ trương, chính sách quan trọng và về quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động của CQHCNN...*) [25], cơ chế, chính sách giải quyết KNHC cần được hoàn thiện một số vấn đề cơ bản sau:

- *Một là*, hoàn thiện cơ chế giải quyết KNHC theo hướng bảo đảm tính khách quan, công khai, dân chủ hơn trong quá trình giải quyết và khắc phục tình trạng giải quyết khép kín trong các CQHCNN hiện hành là người có QĐHC, HVHC bị khiếu nại lại là người giải quyết khiếu nại lần đầu sẽ khó bảo đảm kết quả giải quyết có tính khách quan bởi đó là tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”, đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng quyết định giải quyết

khiếu nại lần đầu trong những năm qua có chất lượng thấp, bị khiếu nại nhiều, CQHCCNN cấp trên yêu cầu điều chỉnh hoặc không công nhận, ảnh hưởng đến hiệu quả giải quyết KNHC, hiệu lực QLNN

- Hai là, phải thể chế hóa được các quan điểm của Đảng vào pháp luật về khiếu nại. Trong những năm qua, có nhiều nghị quyết, chỉ thị của Đảng đề cập tới công tác giải quyết khiếu nại, coi đó là một trong những nhiệm vụ chính trị trọng tâm của các CQHCCNN, nhiệm vụ quan trọng của CCHC nhà nước để phát huy quyền dân chủ của Nhân dân như Nghị quyết số 48/NQ-TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 và định hướng năm 2020 đã nêu: *“hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo, bảo đảm mọi QĐHC trái pháp luật đều được phát hiện và có thể bị khởi kiện trước tòa án; đổi mới thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo và thủ tục giải quyết các vụ án hành chính theo hướng công khai, đơn giản, thuận lợi cho dân, đồng thời đảm bảo tính thông suốt, hiệu quả của QLHC”* [2]; Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX của Đảng chỉ rõ: *“Khắc phục tình trạng chông chéo, đùn đẩy, né tránh trách nhiệm, gây khó khăn, chậm trễ trong công việc và giải quyết khiếu kiện của dân”*; Thông báo Kết luận số 130-TB/TW ngày 10/01/2008 của Ban Chấp hành Trung ương đã xác định *“Đẩy mạnh công tác xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm tạo cơ sở pháp lý đầy đủ, đồng bộ, nhất là pháp luật về đất đai và khiếu nại, tố cáo...”* [5]. Tuy nhiên, các quan điểm trên của Đảng chưa được thể hiện đầy đủ trong pháp luật về giải quyết khiếu nại.

- Ba là, tiếp tục hoàn thiện pháp luật về khiếu nại theo hướng tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động tiếp công dân và giải quyết khiếu nại được nêu trong Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 của Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị và Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị bởi thực tế cho thấy hoạt động tiếp công dân và giải quyết khiếu nại trong những năm qua sẽ không đạt hiệu quả nếu thiếu sự quan tâm, chỉ đạo sát sao của Trung ương Đảng.



- *Bốn là*, hoàn thiện thể chế hành chính về giải quyết KNHC phải đặc biệt quan tâm đến việc hạn chế những nguyên nhân chính phát sinh khiếu nại, đó là việc bảo đảm các QĐHC ban hành, HVHC thực hiện không trái luật; như vậy mới là việc xử lý được tận “gốc” của khiếu nại. Từ trước tới nay, các CQHCCNN mới chỉ tập trung vào việc giải quyết khiếu nại sau khi khiếu nại phát sinh trong QLHC mà chưa chú ý đến việc xử lý triệt để nguyên nhân khiếu nại, hạn chế phát sinh khiếu nại bằng việc nâng cao tính hợp pháp và hợp lý của QĐHC, HVHC. Thực tế cho thấy, nếu tính hợp pháp và hợp lý của QĐHC, HVHC được quan tâm nâng cao sẽ hạn chế phát sinh khiếu nại, giảm áp lực giải quyết đối với các CQHCCNN, bảo đảm ổn định XH, giữ vững lòng tin của Nhân dân với Đảng, Nhà nước, như vậy mới đáp ứng được mục tiêu của CCHC trong giai đoạn hiện nay.

Những năm qua, ngoài cơ chế, chính sách còn nhiều bất cập, chưa phù hợp với thực tiễn còn có khâu QLNN trên một số lĩnh vực dễ phát sinh khiếu nại yếu kém, buông lỏng kéo dài không bị xử lý, có nhiều sai phạm, tiêu cực, tham nhũng dẫn đến nhiều QĐHC, HVHC trái pháp luật. Vì vậy, để hạn chế được QĐHC, HVHC trái pháp luật, cần đổi mới cơ chế QLNN, ban hành các chính sách KT-XH phù hợp với thực tiễn hơn nữa, nhất là trong lĩnh vực dễ phát sinh khiếu nại (quản lý đất đai, xây dựng, chính sách XH, thuế, hải quan...) và thực thi công vụ đúng pháp luật, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước, XH và các tổ chức, cá nhân.

- *Năm là*, đổi mới cơ chế giải quyết KNHC trên cơ sở nhiệm vụ của CCHC nhà nước giai đoạn 2011 - 2020 để tạo lập hành lang pháp lý hoàn chỉnh, đồng bộ về giải quyết khiếu nại. Theo đó, nội dung hoàn thiện cơ chế giải quyết KNHC trước hết cần được thể hiện trong các nghị quyết, chỉ thị của Đảng và thể chế hóa các nghị quyết, chỉ thị của Đảng về những nhiệm vụ trọng tâm trong giải quyết khiếu nại thành những quy định cụ thể của pháp luật.

Đẩy nhanh việc đổi mới cơ chế giải quyết KNHC là thực hiện mục tiêu của CCHC, sẽ góp phần nâng cao hiệu quả của công tác này. Để thực hiện được yêu cầu trên, phải cắt giảm và nâng cao chất lượng thủ tục hành chính trong giải quyết KNHC; kiểm soát chặt chẽ việc ban hành mới các thủ tục hành chính theo quy

định của pháp luật; công khai, minh bạch tất cả các thủ tục hành chính về khiếu nại và giải quyết khiếu nại bằng các hình thức thiết thực và thích hợp để Nhân dân giám sát việc thực hiện; thực hiện thống nhất cách tính chi phí mà cá nhân, tổ chức phải bỏ ra khi trong quá trình khiếu nại và giải quyết của các CQNN để làm căn cứ bồi thường thiệt hại cho công dân và xử lý trách nhiệm đối với CB,CC vi phạm; duy trì và cập nhật cơ sở dữ liệu quốc gia về khiếu nại, giải quyết khiếu nại; đặt yêu cầu cải cách thủ tục hành chính về khiếu nại, giải quyết khiếu nại ngay trong quá trình xây dựng thể chế, tổng kết kinh nghiệm thực tiễn và tăng cường đối thoại giữa Nhà nước với người dân; mở rộng dân chủ, phát huy vai trò của các tổ chức và chuyên gia tư vấn độc lập trong việc xây dựng thể chế, chuẩn mực thủ tục hành chính về khiếu nại, giải quyết khiếu nại, giảm mạnh các thủ tục hành chính hiện hành; tiếp nhận, xử lý phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về các quy định hành chính về khiếu nại, giải quyết khiếu nại để nâng cao chất lượng các quy định hành chính và giám sát việc thực hiện thủ tục hành chính về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của các CQHCCN các cấp.

- *Sáu là*, bổ sung quy định rõ về đối tượng của KNHC. Luật Khiếu nại quy định đối tượng của KNHC là QĐHC, HVHC và quyết định kỷ luật CB,CC. Tuy nhiên, trong QLNN có nhiều loại QĐHC, HVHC mà trong đó có một số loại ảnh hưởng đến quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng điều chỉnh thì cũng không thể giải quyết theo pháp luật về khiếu nại hiện hành như quyết định chỉ đạo, điều hành trong nội bộ cơ quan, trong hệ thống cơ quan (quyết định bổ nhiệm, giao nhiệm vụ, điều động, luân chuyển CB,CC...). Hành vi chỉ đạo, điều hành của thủ trưởng cơ quan hoặc những QĐHC, HVHC trong các lĩnh vực an ninh, quốc phòng, ngoại giao, bí mật nhà nước, nếu bị khiếu nại sẽ được giải quyết theo quy định của pháp luật về công vụ hoặc trong một đạo luật khác. Do đó, cần quy định rõ, chỉ những QĐHC, HVHC được người có thẩm quyền trong CQHCCN ban hành để thực hiện chức năng QLNN đối với XH, có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ của công dân, cơ quan, tổ chức và QĐHC của những người đứng đầu cơ quan, tổ chức ban hành để thực hiện chức năng QLHC trong nội bộ cơ quan hoặc hệ

thống cơ quan (như quyết định kỷ luật đối với CB,CC) mới là đối tượng của KNHC và được giải quyết theo quy định của pháp luật về khiếu nại.

- *Bảy là*, về lâu dài, cần quy định QĐHC có chứa quy phạm cũng là đối tượng của KNHC bởi lẽ CQHCCNN hoặc người có thẩm quyền thường căn cứ QĐHC có chứa quy phạm (như QĐHC của CQHC cấp trên...) để ban hành QĐHC cá biệt, thực hiện HVHC. Về hình thức, các QĐHC, HVHC đó là việc áp dụng, thực hiện pháp luật (ban hành có căn cứ, thực hiện quyền hành pháp) nhưng theo quy định hiện hành thì khiếu nại không được chấp nhận, quyền lợi của cơ quan, tổ chức, cá nhân sẽ không được bảo vệ.

Thực tế, việc khiếu nại đối với QĐHC có chứa quy phạm đã xảy ra nhưng chưa có cơ chế giải quyết, điển hình như khiếu nại đồng người về cơ chế, chính sách bồi thường thiệt hại, giải phóng mặt bằng, phần lớn họ đề nghị xem xét lại cơ chế, chính sách về giá bồi thường của địa phương. Do pháp luật khiếu nại chưa quy định về vấn đề trên nên việc nhận thức và giải quyết khác nhau; có nơi coi đó là kiến nghị nên ra văn bản trả lời, khẳng định chủ chương, chính sách đúng; có nơi lại coi đó là khiếu nại nên đã áp dụng quy định của pháp luật về khiếu nại để giải quyết. Tuy nhiên, cả hai cách giải quyết trên đều chưa phù hợp, thiếu hiệu quả, không thể dứt điểm.

Vì vậy, nếu hoàn thiện pháp luật về khiếu nại theo hướng các QĐHC có chứa quy phạm cũng là đối tượng của KNHC thì sẽ có cơ sở để giải quyết nhanh chóng, hiệu quả phần nào tình trạng khiếu nại đồng người hiện nay. Việc sửa đổi trên cũng phù hợp với Hiến pháp 2013 là *mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân* [82, tr.30].

- *Tám là*, sửa đổi, bổ sung quy định về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại và Luật sư theo hướng: Luật sư xác minh, thu thập chứng cứ và cung cấp chứng cứ cho người giải quyết khiếu nại; trong quá trình giải quyết khiếu nại, có quyền nghiên cứu hồ sơ, sao chụp những tài liệu cần thiết của CQHCCNN

để chuẩn bị thực hiện việc bảo vệ quyền lợi của người khiếu nại mà mình đại diện. Xác định rõ nghĩa vụ chứng minh thuộc về các bên, đặc biệt là người bị khiếu nại. Riêng đối với khiếu nại, giải quyết khiếu nại về kỷ luật CB,CC, Luật CB,CC năm 2008 chưa quy định cụ thể.

Vì vậy, để tạo cơ sở pháp lý cho việc giải quyết đối với loại khiếu nại này, cần quy định cụ thể. Tuy nhiên, do tính đặc thù của nền hành chính, đòi hỏi các quy định về khiếu nại, giải quyết khiếu nại kỷ luật CB,CC theo một trình tự, thủ tục riêng phù hợp với yêu cầu của công tác quản lý CB,CC.

- *Chín là*, sửa đổi quy định về giải quyết KNHC theo hướng tạo sự chủ động cho các CQHCCN tự sửa chữa, khắc phục nhanh chóng những sai sót, bất cập trong quá trình ban hành các QĐHC.

Theo quy định, khi QĐHC bị khiếu nại, cơ quan ban hành QĐHC đó có trách nhiệm xem xét, ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Để ban hành quyết định giải quyết khiếu nại, cơ quan có QĐHC bị khiếu nại phải giao cơ quan thanh tra hoặc cơ quan chuyên môn cùng cấp kiểm tra, xác minh, đối thoại với người khiếu nại, kết luận nội dung khiếu nại, kiến nghị phương án giải quyết và dự thảo quyết định giải quyết khiếu nại, trình thủ trưởng CQHCCN có QĐHC bị khiếu nại ký, ban hành (quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu). Những công việc trên đòi hỏi sự tham gia của nhiều CB,CC và cần có thời gian, dẫn đến hầu hết đều vi phạm quy định về thời hạn giải quyết khiếu nại. Vì vậy, cần sửa đổi theo hướng, không coi quá trình trên là một lần giải quyết mà chỉ coi đó là việc CQHC tự xem lại QĐHC của mình khi bị khiếu nại để điều chỉnh sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ nếu nhận thấy QĐHC đó trái pháp luật; trường hợp khẳng định QĐHC ban hành có căn cứ pháp luật, CQHC thì trả lời người khiếu nại để họ quyết định khiếu nại lên CQHC cấp trên trực tiếp hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính.

Việc sửa đổi như trên sẽ bảo đảm được yêu cầu của CCHC về đơn giản thủ tục hành chính, giải quyết nhanh chóng công việc của người dân, không những thế

còn đề cao được trách nhiệm của thủ trưởng CQHCCN các cấp, tạo điều kiện để họ tự sửa chữa sai sót (nếu có) và khiếu nại được giải quyết theo một thủ tục đơn giản, nhanh chóng, kịp thời ngay tại cơ sở, hạn chế mất thời gian và đỡ chi phí, tốn kém cho CQHCCN, người khiếu nại, đỡ gây phiền hà cho người khiếu nại, quyền lợi hợp pháp của người khiếu nại kịp thời được khắc phục vì không bị kéo dài thời gian giải quyết và mất thời gian, công sức tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật.

- *Mười là*, bổ sung quy định về giải quyết khiếu nại đông người. Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 không quy định về giải quyết khiếu nại đông người. Ngày 26/8/2010, Thanh tra Chính phủ mới có Thông tư số 04/2010/TT-TTCP quy định quy trình xử lý đơn khiếu nại do nhiều người ký tên thì không thụ lý, trả lại để mọi người viết thành đơn riêng. Tuy nhiên, trên thực tế, có nhiều đoàn khiếu nại đông người về cùng một nội dung, yêu cầu của họ về quyền lợi giống nhau nên việc yêu cầu từng người viết đơn khiếu nại làm mất thời gian, không bảo đảm thời hạn giải quyết khiếu nại.

Khắc phục tình trạng trên, Luật Khiếu nại năm 2011 đã quy định, “*Trường hợp nhiều người đến khiếu nại trực tiếp thì cơ quan có thẩm quyền tổ chức tiếp và hướng dẫn người khiếu nại cử đại diện để trình bày nội dung khiếu nại; người tiếp nhận khiếu nại ghi lại việc khiếu nại bằng văn bản theo quy định.... Trường hợp nhiều người khiếu nại bằng đơn thì trong đơn phải ghi rõ nội dung quy định tại khoản 2 Điều này, có chữ ký của những người khiếu nại và phải cử đại diện để trình bày khi có yêu cầu của người giải quyết khiếu nại*” [85, tr.16].

Như vậy, cả Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật Khiếu nại đều không quy định về giải quyết “khiếu nại đông người”. Giải quyết khiếu nại đông người là vấn đề phức tạp, đang được nhiều người quan tâm. Có ý kiến cho rằng, pháp luật khiếu nại nên quy định giải quyết khiếu nại đông người vì thực tế tình trạng này diễn ra khá phổ biến, đòi hỏi Nhà nước phải xem xét, giải quyết, nếu không có quy định sẽ gây những khó khăn, lúng túng cho các CQNN có trách nhiệm. Có ý kiến lại cho rằng, khiếu nại đông người diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau (nhiều

người khiếu nại về một nội dung; nhiều người khiếu nại nhưng có nội dung chung, có nội dung riêng...). Mặt khác, có trường hợp nhiều người khiếu nại về cùng một nội dung nhưng yêu cầu của từng người về quyền lợi lại khác nhau nên cũng không thể ban hành một quyết định giải quyết chung cho nhiều người và pháp luật khiếu nại hiện hành quy định vẫn phải ban hành từng QĐHC cá biệt để giải quyết đối với từng người.

Vì vậy, về lâu dài, pháp luật khiếu nại vẫn cần bổ sung chế định riêng về giải quyết khiếu nại đồng người nhưng phải thật chặt chẽ để không bị lợi dụng gây ảnh hưởng đến an ninh chính trị, trật tự XH; trong đó cần tập trung quy định những vấn đề cơ bản sau:

+ Về nguyên tắc, quy định khiếu nại đồng người là một hiện tượng XH, có nhiều người cùng bị điều chỉnh bởi một hoặc nhiều QĐHC, HVHC; họ cùng nhau đề nghị cơ quan có thẩm quyền xem xét lại quyết định, hành vi đó.

+ Về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại đồng người: Ngoài thủ tục thông thường được quy định tại Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại (như cử đại diện để trình bày, tối đa không quá 5 người; văn bản cử đại diện phải có chữ ký hoặc điểm chỉ của những người khiếu nại) [27, tr.3-4], cần bổ sung quy định phải có đơn khiếu nại của tập thể, có chữ ký hoặc điểm chỉ của những người và phải đăng ký trước với CQNN có thẩm quyền; trong quá trình giải quyết, những người tham gia khiếu nại có quyền và nghĩa vụ ngang nhau và đều được biết về nội dung giải quyết khiếu nại.

- *Mười một là*, cần bổ sung quy định về việc xem xét khiếu nại đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai.

Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều của Luật Khiếu nại, quy định Thủ tướng Chính phủ, Tổng Thanh tra Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét lại việc giải quyết khiếu nại có vi phạm pháp luật [27, tr.3-4], điều đó có nghĩa xem xét lại

cả quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của Chủ tịch UBND cấp tỉnh có vi phạm pháp luật; trong khi đó Luật Khiếu nại không quy định thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ, Tổng Thanh tra Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ xem xét lại vấn đề trên và cũng không quy định Chính phủ quy định chi tiết về vấn đề này. Vì vậy, việc quy định tại Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012 như trên là không phù hợp bởi theo quy định, Nghị định chỉ được quy định chi tiết những vấn đề mà trong luật giao nhiệm vụ đó cho Chính phủ.

Tuy nhiên, thực tế, Thủ tướng Chính phủ, Tổng Thanh tra Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ vẫn thường xuyên xem xét, chỉ đạo giải quyết nhiều khiếu nại đối với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai có vi phạm pháp luật nhưng người khiếu nại không khởi kiện tại Tòa án theo thủ tục tố tụng hành chính mà chỉ khiếu nại đến CQHCCN. Vì vậy, cần thiết phải bổ sung vào Luật Khiếu nại vấn đề trên để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về khiếu nại.

- *Mười hai là, cần có chế tài cụ thể xử lý trách nhiệm đối với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nhưng trễ quá thời hạn giải quyết.*

Luật Khiếu nại, tố cáo trước đây và Luật Khiếu nại hiện nay đều quy định rất cụ thể về thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu, lần hai trong các hoàn cảnh cụ thể nhưng tối đa cũng không quá 60 ngày. Tuy nhiên, có thể nói, hầu hết các vụ việc khiếu nại từ trước đến nay đều không được giải quyết trong thời hạn luật định, thậm chí có vụ việc trễ quá hạn hàng năm, thậm chí hàng chục năm, gây thiệt hại nghiêm trọng đối với người khiếu nại, làm ảnh hưởng đến trật tự XH nhưng người có thẩm quyền giải quyết không bị xử lý trách nhiệm, người khiếu nại bị thiệt hại cũng không được bồi thường đã làm cho điều luật không đi vào đời sống XH, gây nên tình trạng khiếu nại vượt cấp, phức tạp kéo dài. Trong khi đó, hết thời hiệu khiếu nại mà người dân chưa kịp gửi đơn, các CQHCCN đã viện vào đó để không thụ lý [70, tr.23], [79, tr.17]. Vì vậy, trong thời gian tới cần có chế tài cụ thể xử lý trách nhiệm đối với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại nhưng trễ quá thời hạn giải quyết nhằm bảo đảm pháp luật về khiếu nại được tôn trọng thực hiện.

- *Mười ba là, cần bổ sung quy định về thẩm quyền của người giải quyết khiếu nại lần hai đối với khiếu nại lần đầu không được giải quyết trong thời hạn luật định (quá thời hạn mà khiếu nại lần đầu chưa được giải quyết).*

Luật Khiếu nại, tố cáo trước đây và Luật Khiếu nại hiện nay đều quy định, *quá thời hạn quy định mà khiếu nại lần đầu không được giải quyết thì người khiếu nại có quyền khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là Thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu* [70, tr.26], [79, tr.13] nhưng luật không quy định cụ thể người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai có thẩm quyền xử lý cụ thể như thế nào đối với trường hợp này nên khi nhận được đơn khiếu nại đối với trường hợp này, hầu như họ lại chuyển đơn và yêu cầu người có thẩm quyền giải quyết lần đầu xem xét, giải quyết, dẫn đến tình trạng vụ việc kéo dài, đơn thư chuyển lòng vòng, xâm phạm quyền lợi của người khiếu nại, kỷ cương pháp luật không nghiêm (điển hình như trường hợp ông Nguyễn Vinh Hoà ở Xóm 8, Xuân Phương, Từ Liêm, Hà Nội; nhiều năm nay khiếu nại UBND huyện Từ Liêm, nay là quận Nam Từ Liêm cưỡng chế thu hồi đất của gia đình ông nhưng không ban hành quyết định thu hồi đất; HĐND và UBND thành phố Hà Nội đều đã có văn bản yêu cầu UBND huyện Từ Liêm ban hành quyết định giải quyết khiếu nại theo thẩm quyền và nhiều cơ quan, đoàn thể, nhiều Đại biểu Quốc hội chuyển đơn đến UBND huyện Từ Liêm nhưng đến nay vẫn chưa ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu, làm cho người dân bức xúc).

Vì vậy, cần bổ sung quy định, quá thời hạn giải quyết lần đầu mà khiếu nại không được giải quyết, người khiếu nại có quyền khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai; người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai có trách nhiệm xem xét, kết luận, ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lần hai và chỉ đạo kiểm điểm, xử lý trách nhiệm đối với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu; đồng thời coi đây là *một tiêu chuẩn quan trọng để đánh giá năng lực, hiệu quả công tác của cấp uỷ, người đứng đầu cơ quan, đơn vị và CB,CC có trách nhiệm theo tinh thần Thông báo số 130-TN/TW ngày 10/01/2008*



của Ban Chấp hành Trung ương về Kết luận của Bộ Chính trị và Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

- *Mười bốn là*, hoàn thiện quy định về thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật theo Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 06/3/2002 của Ban Bí thư về một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, đó là: *“Các vụ việc đã có quyết định giải quyết đúng chính sách, pháp luật, cơ quan có thẩm quyền phải tổ chức thực hiện ngay, kiên quyết xử lý CB thiếu trách nhiệm gây chậm trễ hoặc né tránh việc giải quyết. Trường hợp có nhiều ý kiến khác nhau thì bàn thống nhất trong cấp ủy, chính quyền, Mặt trận và các đoàn thể để có kết luận giải quyết dứt điểm”* [1].

- *Mười lăm là*, đổi mới triệt để cơ chế giải quyết khiếu nại theo hướng chuyên trách là tiếp tục nghiên cứu việc thành lập cơ quan tài phán hành chính trong hệ thống cơ quan hành pháp nhưng độc lập với cơ quan hành chính như tinh thần Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về đẩy mạnh CCHC, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của BMNN. Việc thiết lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam cần tổng kết thực tiễn giải quyết khiếu nại và tham khảo kinh nghiệm quốc tế về vấn đề này. Đồng thời, tập trung củng cố, kiện toàn tổ chức và hoạt động của Tòa Hành chính thuộc Tòa án nhân dân để có khả năng đảm bảo việc xét xử tất cả các khiếu kiện hành chính theo tinh thần cải cách tư pháp là Tòa án không được từ chối bất kỳ việc gì của người dân.

- *Mười sáu là*, trên cơ sở mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC hiện nay và thực tiễn giải quyết KNHC ở Việt Nam, một số nước trên thế giới, việc hoàn thiện thể chế về giải quyết KNHC ở Việt Nam hiện nay cần phải tiến dần đến việc chỉ giải quyết KNHC ở cơ quan tài phán hành chính và Tòa án; CQHCCN chỉ tự xem xét lại QĐHC, HVHC khi bị khiếu nại, nếu nhận thấy trái pháp luật thì sửa đổi, điều chỉnh hoặc hủy bỏ; nếu không sửa đổi, điều chỉnh hoặc hủy bỏ hoặc người khiếu nại không đồng ý với nội dung sửa đổi, điều chỉnh thì họ có quyền khiếu nại đến

ơ quan tài phán hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án để được giải quyết theo quy định của Luật Tố tụng hành chính.

Thế chế giải quyết KNHC ở Việt Nam được hoàn thiện theo hướng trên thì kết quả giải quyết KNHC chắc chắn sẽ khách quan, công tâm, đúng pháp luật hơn kết quả giải quyết của CQHCCN vì tránh được tình trạng giải quyết khép kín trong các CQHCCN, “vừa đá bóng, vừa thổi còi” (người bị khiếu nại lại là người giải quyết khiếu nại); hiệu quả giải khiếu nại quyết sẽ được nâng cao, sự hài lòng của người dân đối với Nhà nước sẽ tăng lên.

#### ***4.2.2. Đẩy mạnh đổi mới, hoàn thiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trên cơ sở mục tiêu, nhiệm vụ của cải cách hành chính***

CCHC tác động đến tất cả các lĩnh vực của hoạt động HCNN, trong đó có hoạt động QLHCNN. Mục tiêu cơ bản của CCHC giai đoạn 2011 - 2020 là tác động thúc đẩy các quá trình hoạt động HCNN đạt được các mục tiêu trong QLHC, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả trong QLNN, trong đó có mục tiêu là phục vụ người dân ngày một tốt hơn và tính hiệu quả trong hoạt động QLNN được chú trọng hơn. Nếu các quyền cơ bản của người dân được tôn trọng, được bảo đảm thì những vướng mắc, tranh chấp phát sinh trong QLHCNN (KNHC) chắc chắn sẽ được quan tâm giải quyết nhanh hơn, đúng pháp luật.

Như vậy, CCHC thúc đẩy cải cách về thể chế, thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết KNHC. Vì vậy, để đẩy mạnh cải cách, hoàn thiện thủ tục hành chính về khiếu nại và giải quyết KNHC cần bám sát các nhiệm vụ của CCHC về thủ tục hành chính là nhằm cắt giảm và nâng cao chất lượng các thủ tục hành chính về khiếu nại, giải quyết KNHC. Theo đó, cần tập trung vào một số nhiệm vụ cơ bản sau đây:

- *Một là*, tiếp tục đổi mới công tác tiếp công dân. Công dân là đối tượng phục vụ của nền hành chính, mục tiêu của CCHC là nhằm hướng tới phục vụ Nhân dân ngày một tốt hơn, thỏa mãn các nhu cầu của Nhân dân; vì vậy, tiếp công

dân là trách nhiệm bắt buộc của các CQHCCNN, Mặt trận Tổ quốc và các đại biểu dân cử theo quy định của Luật Tiếp công dân [81, tr.6-7].

Một trong những yếu tố góp phần giải quyết khiếu nại chất lượng, hiệu quả là thực hiện tốt hoạt động tiếp công dân để tiếp nhận, lắng nghe công dân trình bày nội dung khiếu nại và giải thích, hướng dẫn công dân thực hiện quyền khiếu nại đúng quy định của pháp luật. Đây cũng là việc cụ thể hóa quyền công dân tham gia quản lý XH, thảo luận những vấn đề chung của đất nước và XH, là biểu hiện sinh động bản chất dân chủ của nhà nước của dân, do dân, vì dân.

Bất cập trong giải quyết khiếu nại hiện nay là chưa gắn hoạt động tiếp công dân với việc giải quyết khiếu nại: CC tiếp công dân không trực tiếp tham mưu giải quyết khiếu nại mà chỉ tiếp, nhận đơn và chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết để phân công CC thụ lý, kiểm tra, xác minh, đề xuất giải quyết; CC được phân công thụ lý chủ yếu căn cứ hồ sơ để tham mưu giải quyết, dẫn đến lãng phí thời gian, công sức tiếp công dân và hạn chế chất lượng giải quyết. Thực tế cho thấy, vụ việc nào mà CC được giao thụ lý, trong quá trình tham mưu giải quyết được tiếp người khiếu nại thì chất lượng tham mưu đúng thực tế và phù hợp quy định của pháp luật hơn, làm cho quyết định giải quyết khiếu nại có tính hợp pháp, hợp lý và khả thi cao hơn. Tuy nhiên, cần phân biệt rõ, đây là hoạt động tiếp công dân thường xuyên của Ban tiếp công dân (nhận đơn hoặc nhận khiếu nại trực tiếp), không phải tiếp dân định kỳ của thủ trưởng CQHCCNN. Vì vậy, trong thời gian tới cần đổi mới hoạt động tiếp công dân theo hướng gắn việc tiếp công dân với tham mưu giải quyết khiếu nại.

Làm tốt công tác tiếp công dân sẽ hạn chế được phần nào số vụ việc khiếu nại bởi thực tế cho thấy, nhiều trường hợp khiếu nại không có cơ sở do người dân thiếu hiểu biết chính sách, pháp luật được chấm dứt sau khi họ được tiếp chu đáo, tận tình phân tích, giải thích để họ hiểu rõ chính sách, pháp luật. Đây chính là thành công của công tác tiếp công dân của CC chuyên trách tại Ban tiếp công dân.

- *Hai là*, cắt giảm, đơn giản hóa và nâng cao chất lượng các thủ tục hành chính trong khiếu nại và giải quyết khiếu nại; tăng cường đối thoại giữa Nhà nước và người dân trong giải quyết khiếu nại; mở rộng dân chủ, phát huy vai trò của các tổ chức và chuyên gia tư vấn độc trong việc xây dựng thể chế, chuẩn mực về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; công khai các thủ tục, chuẩn mực, các quy định hành chính hiện hành về khiếu nại và giải quyết khiếu nại để người dân giám sát việc thực hiện; nâng cao chất lượng các quyết định giải quyết KNHC; tiến dần đến việc người dân gửi đơn khiếu nại (một lần) cho CQHCCNN có thẩm quyền giải quyết (qua đường bưu điện hoặc tại phòng, ban tiếp công dân) và được nhận quyết định giải quyết trong thời hạn luật định qua đường bưu điện hoặc tại phòng, ban tiếp công dân giống như bộ phận “một cửa” giải quyết thủ tục hành chính hiện nay tại các CQHCCNN nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện quyền khiếu nại, hạn chế tình trạng mất trật tự XH do khiếu nại gây ra.

Các nội dung nêu trên chính là thực hiện nhiệm vụ của CCHC và xây dựng một nền hành chính hiện đại, chuyên nghiệp, chất lượng cao theo mục tiêu của CCHC hiện nay.

- *Ba là*, đổi mới đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại thông qua việc xác định cụ thể những người tham gia đối thoại (người khiếu nại, người bị khiếu nại, luật sư, đại diện của người khiếu nại, tổ chức đoàn thể ...) và trình tự, thủ tục đối thoại phải thực sự công khai, dân chủ, tranh việc đối thoại hình thức. Phải coi quyết định giải quyết khiếu nại là vi phạm pháp luật, không có hiệu lực thi hành nếu quá trình giải quyết không tổ chức đối thoại đối với trường hợp luật quy định phải đối thoại và người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải giải quyết lại từ đầu (phải tiến hành đối thoại).

- *Bốn là*, xác định rõ nghĩa vụ chứng minh thuộc về các bên trong đối thoại giải quyết khiếu nại; trong đó, bên khiếu nại có nghĩa vụ cung cấp chứng cứ, đưa ra lý lẽ để chứng minh nội dung khiếu nại có cơ sở; bên giải quyết khiếu nại có nghĩa vụ đưa ra các văn bản quy phạm áp dụng để chứng minh QĐHC hoặc HVHC có căn cứ pháp luật để tránh được thực trạng trong những năm qua, đối

thoại chủ yếu là nghe người khiếu nại trình bày, bên giải quyết khiếu nại không chứng minh được QĐHC hoặc HVHC có căn cứ pháp luật nhưng sau đó vẫn kết luận và ban hành quyết định giải quyết khiếu nại bác đơn khiếu nại với lý do rất chung chung là “khiếu nại không có cơ sở giải quyết”.

- *Năm là*, đối với những vụ việc khiếu nại phức tạp, nhạy cảm và là giải quyết lần hai hoặc những vụ việc tồn đọng kéo dài, đông người thì trình tự, thủ tục cần đổi mới theo hướng quy định bắt buộc phải tham khảo ý kiến của hội đồng tư vấn trước khi ban hành quyết định giải quyết để nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết, giảm số vụ việc giải quyết lần hai có dấu hiệu vi phạm pháp luật mà các cơ quan chức năng Trung ương phải kiểm tra, xem xét, qua đó tạo sự tin tưởng của người dân đối với CQHCCN (ở tỉnh Bình Dương đã thực hiện tham khảo ý kiến của hội đồng tư vấn trong nhiều năm). Những ý kiến tham vấn của hội đồng tư vấn phải được công bố công khai trong trường hợp nội dung tư vấn đó không được thủ trưởng CQHCCN tiếp thu để giải quyết khiếu nại. Thành phần hội đồng do người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại quyết định.

#### ***4.2.3. Nâng cao trách nhiệm công vụ và phẩm chất đạo đức của công chức trong quản lý nhà nước nói chung và giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng***

- *Thứ nhất, trước hết, trong QLNN, CB,CC phải chịu trách nhiệm về tính hợp pháp và hợp lý của QĐHC, HVHC để hạn chế phát sinh khiếu nại.*

Nguyên nhân phát sinh KNHC thường là do trong quá trình QLNN, CQHCCN đã ban hành QĐHC hoặc người có thẩm quyền trong CQHCCN thực hiện HVHC không có tính hợp pháp và tính hợp lý (trái pháp luật). Tại kỳ họp thứ 5 Quốc hội khóa XI, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội đã đánh giá: *Nhiều QĐHC của CQHCCN, HVHC của người có thẩm quyền trong CQHCCN không tuân thủ các quy định của pháp luật đã gây phản ứng, bức xúc của người dân, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức.* Vì vậy, để hạn chế phát sinh khiếu nại, trước hết phải đi từ việc nâng cao tính hợp pháp và hợp lý của QĐHC, HVHC, cụ thể như sau:

*Một là*, QĐHC ban hành phải đúng thẩm quyền: Mỗi CQHCNN hoặc người có thẩm quyền trong CQHCNN chỉ được ban hành những QĐHC, thực hiện HVHC trong phạm vi thẩm quyền của mình mà pháp luật quy định. Thẩm quyền ban hành QĐHC phải được xét cả về mặt hình thức và mặt nội dung: (i) Về mặt hình thức, mỗi CQHCNN chỉ được ban hành những loại QĐHC nhất định (tên loại quyết định nhất định) phù hợp với chức năng, quyền hạn của cơ quan đó theo quy định của pháp luật. (ii) Về mặt nội dung, mỗi CQHCNN chỉ được ban hành QĐHC quy định, điều chỉnh về những vấn đề nhất định với tính chất và mức độ quy định, phù hợp với khả năng QLNN của cơ quan đó đã được pháp luật quy định nhằm tránh chồng chéo về mặt QLNN, chống lạm quyền.

*Hai là*, QĐHC ban hành phải có nội dung, phạm vi điều chỉnh đúng quy định của pháp luật: Mỗi QĐHC ban hành phải nhằm mục đích giải quyết một công việc cụ thể, điều chỉnh đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể; khi công việc đã được giải quyết hoặc đối tượng đã được điều chỉnh thì QĐHC đó đương nhiên chấm dứt hiệu lực pháp luật (điều này khác với văn bản QPPL được áp dụng nhiều lần cho nhiều công việc, điều chỉnh nhiều đối tượng trong một thời gian dài).

Nội dung của QĐHC phải là sự cụ thể hóa các QPPL liên quan vào một trường hợp cụ thể nào đó, do đó tính hợp pháp về nội dung của QĐHC phải phù hợp với văn bản QPPL được áp dụng. Trường hợp các văn bản QPPL liên quan có quy định khác nhau về một vấn đề thì nội dung của QĐHC điều chỉnh vấn đề đó phải theo nguyên tắc phù hợp với văn bản QPPL có hiệu lực pháp lý cao nhất; nếu các văn bản QPPL liên quan do cùng một cơ quan ban hành có quy định khác nhau thì nội dung của QĐHC phải theo nguyên tắc phù hợp với văn bản QPPL ban hành sau cùng (Điều 80 Luật Ban hành văn bản QPPL). Ngoài ra, QĐHC ban hành còn là việc triển khai thực hiện QĐHC của CQHCNN cấp trên nên nó không những không được trái với văn bản QPPL được áp dụng mà còn phải không được trái với QĐHC của CQHC cấp trên.

*Ba là*, QĐHC ban hành phải đúng hình thức, thủ tục: Hình thức của QĐHC bao gồm tên và thể thức, bố cục. Tên gọi của QĐHC phải là quyết định (không

phải các văn bản hành chính thông thường), thể hiện quyền lực nhà nước gắn với thẩm quyền của cơ quan ban hành và phù hợp với vấn đề thuộc nội dung của quyết định. Luật Khiếu nại, tố cáo cũng như Luật Khiếu nại đều quy định giải quyết khiếu nại phải bằng “quyết định” nhưng không ít địa phương đã ra văn bản hành chính thông thường như công văn để trả lời người khiếu nại thay cho việc ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Thủ tục ban hành QĐHC bao gồm đầy đủ các hoạt động cần thiết theo quy định của pháp luật (các bước, các khâu...).

*Bốn là*, QĐHC ban hành phải thể hiện được ý chí của Nhà nước; diễn đạt đúng mục tiêu, nhiệm vụ và yêu cầu của QLNN; nội dung điều chỉnh của QĐHC bảo đảm phù hợp với những quy luật khách quan, điều kiện KT-CT-XH, văn hóa của đất nước.

*Năm là*, QĐHC ban hành phải bảo đảm hài hòa ba lợi ích là lợi ích của Nhà nước, lợi ích của tập thể và lợi ích của người dân; trong đó lợi ích của cá nhân là chính đáng, là động lực trực tiếp, lợi ích của tập thể là cần thiết và lợi ích của Nhà nước là tối cao.

*Sáu là*, QĐHC ban hành phải có tính cụ thể, phù hợp với từng vấn đề, từng đối tượng điều chỉnh.

*Bảy là*, QĐHC ban hành phải có bố cục lôgic, chặt chẽ; ngôn ngữ trang trọng, có tính nghiêm túc và khách quan, chính xác; văn phong, cách trình bày phải ngắn gọn, rõ ràng, phải đơn nghĩa để dễ hiểu, dễ thực hiện.

*Tám là*, QĐHC ban hành phải có tính kịp thời. Có nghĩa, thời điểm ban hành QĐHC phải là cần thiết nhằm điều chỉnh các quan hệ XH mới phát sinh, thay đổi, giải quyết các vấn đề cụ thể, các tình huống bất thường, khẩn cấp phát sinh trong quản lý nhà nước và QĐHC chỉ ban hành trong thời hạn nhất định đáp ứng nhu cầu của QLHCNN, nếu quá thời hạn đó mới ban hành thì QĐHC không đáp ứng nhu cầu của QLHCNN.

*Chín là*, hành vi của CB,CC khi thi hành công vụ (HVHC) phải đúng quy định của pháp luật: HVHC có thể được biểu thị bằng hành động hoặc không hành

động. HVHC đúng pháp luật là tuân thủ quy định của pháp luật (pháp luật quy định hành động thì hành động, quy định không được hành động thì không hành động). HVHC trái pháp luật là không tuân thủ quy định của pháp luật (hành động khi pháp luật quy định không hành động như sách nhiễu, gây phiền hà, lạm dụng quyền hạn hoặc không hành động khi pháp luật quy định phải hành động như không xác nhận thủ tục hành chính, không cấp phép kinh doanh cho tổ chức, cá nhân trong khi họ đủ điều kiện).

Tóm lại, tính hợp pháp và tính hợp lý là hai thuộc tính không thể thiếu đối với một QĐHC, HVHC trong điều kiện xây dựng NNPQ XHCN và cải cách nền hành chính hiện nay. Để hạn chế phát sinh KNHC, đòi hỏi CQHCCN, CB,CC trong CQHCCN phải chịu trách nhiệm về QĐHC ban hành (kể cả quyết định giải quyết khiếu nại cũng là QĐHC) và HVHC thực hiện có tính hợp pháp và hợp lý; trước khi ban hành QĐHC, thực hiện HVHC đều phải tính đến việc QĐHC, HVHC đó bị khiếu nại và sẽ giải quyết ra sao. Làm được điều này mới thực sự hạn chế (xử lý tận “gốc”) được tình trạng KNHC gia tăng, phức tạp hiện nay bởi những QĐHC, HVHC trái pháp luật làm ách tắc, ngưng trệ hoạt động bình thường của nền HCNN, nó không những trực tiếp hoặc gián tiếp xâm phạm đến lợi ích chung của toàn XH mà còn xâm phạm quyền, lợi ích cơ bản của công dân, tổ chức nên họ khiếu nại. Về lâu dài, cần tính đến việc sớm xây dựng Luật Ban hành QĐHC, thực hiện HVHC để có cơ sở thực hiện và xử lý khi trái pháp luật.

*- Thứ hai, đề cao trách nhiệm người đứng đầu trong hoạt động giải quyết khiếu nại.*

Vai trò của người đứng đầu CQNN rất quan trọng đối với hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Thực tế cho thấy, ở đâu mà người đứng đầu cấp uỷ, chính quyền nhận thức đúng đắn tầm quan trọng của việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại và quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo sâu sát thì ở đó hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại được thực hiện một cách trật tự, kỷ cương, hiệu quả, tình hình ở đó ổn định hơn, ít phát sinh khiếu nại phức tạp, đông người. Vì vậy, phải đề cao hơn nữa trách nhiệm của người đứng đầu, cụ thể: Bí thư, cấp uỷ và Chủ tịch



UBND các cấp phải chịu trách nhiệm nếu để xảy ra tình trạng khiếu nại đông người, vượt cấp, kéo dài, phát sinh “điểm nóng” khiếu kiện trên địa bàn; phải trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tăng cường nắm bắt tình hình khiếu nại ở cơ sở; trực tiếp gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người dân để kịp thời chỉ đạo, có giải pháp xử lý ngay ở cơ sở; đồng thời tăng cường kiểm tra, chỉ đạo xử lý các hành vi vi phạm của CB, đảng viên trong việc giải quyết khiếu nại. Ví dụ, trường hợp ông Lê Văn Lâm (trú tại phường Tân Thới Nhất, Quận 12, thành phố Hồ Chí Minh) khiếu nại về đất đai kéo dài hơn 10 năm nay giải quyết chưa dứt điểm; vừa qua ông Lâm được đích danh đồng chí Lê Thanh Hải, Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Thành ủy thành phố Hồ Chí Minh tiếp, đồng chí Bí thư Thành ủy đã chỉ ra những sai phạm của chính quyền cơ sở và chỉ đạo sửa chữa, khắc phục, ông Lâm đã vui vẻ đồng ý, vụ việc khiếu nại đã khép lại (bài viết “30 phút giải quyết vụ khiếu nại 10 năm” trên Báo Pháp luật và Đời sống số ra ngày 15/01/2015).

Thủ trưởng các CQNN, trực tiếp là Chủ tịch UBND các cấp phải tăng cường kiểm tra, thanh tra công vụ, kịp thời khắc phục những mặt yếu kém, vi phạm trong QLNN, nhất là các lĩnh vực dễ xảy ra tham nhũng, tiêu cực, phát sinh khiếu nại như quản lý đất đai, xây dựng... Phải có kế hoạch cụ thể phân công, chỉ đạo các ngành chức năng tập trung rà soát, phối hợp giải quyết kịp thời, dứt điểm các vụ việc khiếu nại đông người, phức tạp ngay từ khi xảy ra ở địa phương và những vụ việc tồn đọng kéo dài, không để khiếu nại vượt cấp lên Trung ương. Thực hiện nghiêm trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong việc tiếp công dân định kỳ hàng tháng và đột xuất theo quy định tại Điều 18 Luật Tiếp công dân năm 2013; tăng cường đi cơ sở, hướng về cơ sở, dành thời gian thích đáng cho việc tiếp công dân, đối thoại, giải quyết khiếu nại; lãnh đạo giải quyết khiếu nại mà chỉ nghe báo cáo của cơ quan hành chính cấp dưới, thiếu thẩm tra thực tế, thiếu lắng nghe ý kiến của người dân, thiếu phản biện thì sẽ khó đưa ra được quyết định giải quyết khiếu nại khách quan, đúng thực tế sự việc.

Người đứng đầu cấp ủy, chính quyền các cấp và các cơ quan, ban ngành phải chịu trách nhiệm về những sai phạm trong QLNN dẫn đến phát sinh KNHC.

Người đứng đầu phải chịu trách nhiệm giải quyết khiếu nại kịp thời, chính xác, khách quan, công khai, dân chủ, đúng pháp luật; phải gắn giải quyết khiếu nại với CCHC, đấu tranh phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ở cơ quan, đơn vị, địa phương. Phải lấy hiệu quả tiếp công dân, giải quyết khiếu nại là tiêu chuẩn quan trọng đánh giá năng lực, kết quả công tác hàng năm của tập thể, cá nhân người đứng đầu.

Người đứng đầu chính quyền các cấp phải tránh được tính bảo thủ, nhận thức được giải quyết sai nhưng không chịu sửa và CQHCCN cấp trên nhận thức được quyết định giải quyết khiếu nại của CQHCCN cấp dưới sai nhưng lại cố nê, giữ thể diện cho CQHCCN cấp dưới mà bao che. Đây là một thực tế trong giải quyết khiếu nại, điều này không những làm cho người khiếu nại không tâm phục, khẩu phục bởi giải quyết khiếu nại hiện nay đòi hỏi dân chủ, khách quan, nếu người khiếu nại không nhận thức được sai đó thì còn có các tổ chức đoàn thể, Luật sư trợ giúp họ và xâm phạm quyền lợi của người khiếu nại, họ sẽ tiếp tục khiếu nại đến cùng.

Người đứng đầu Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức, đoàn thể chính trị có trách nhiệm phối hợp với các cơ quan chức năng trong việc giải quyết các vụ việc khiếu nại đông người, phức tạp, tồn đọng kéo dài; vận động, thuyết phục nhân dân chấp hành chính sách, pháp luật, các chương trình phát triển KT-XH nói chung, tích cực tham gia hòa giải ở cơ sở nhằm hạn chế khiếu nại.

*- Thứ ba, nâng cao phẩm chất chính trị, đạo đức của đội ngũ công chức làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại.*

Con người là yếu tố trung tâm của các hoạt động HCNN. Chính con người đề ra cải cách và thực hiện cải cách. Công cuộc đổi mới chung, đặc biệt là đổi mới, CCHC đặt ra những yêu cầu lớn lao về yếu tố con người. Trong chiến lược về quản lý và phát triển nguồn nhân lực, con người là ưu tiên số một, yếu tố chiến lược quyết định thành công của công cuộc đổi mới đất nước.

Giải quyết khiếu nại là nhiệm vụ khó khăn, phức tạp, đòi hỏi CC làm nhiệm vụ này phải có trình độ về pháp luật, về chuyên môn nghiệp vụ, về kiến thức hành chính và phải có tinh thần trách nhiệm, đạo đức công vụ. Vì vậy, thực hiện mục tiêu của CCHC giai đoạn 2011-2020 về *nâng cao chất lượng đội ngũ CB,CC,VC*, để nâng cao hiệu quả giải quyết KNHC hiện nay, cần xây dựng cho được đội ngũ CB,CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ, có số lượng, cơ cấu hợp lý đáp ứng yêu cầu phục vụ Nhân dân và sự phát triển của đất nước. Nguyên Thủ tướng Phan Văn Khải đã có lần đưa ra con số về CB,CC của chúng ta: *“... một số không ít CB thoái hóa về phẩm chất, chạy theo sự cám dỗ vật chất, sống thực dụng, cửa quyền, hối lộ, sách nhiễu, tham nhũng,... ảnh hưởng xấu tới uy tín của Đảng và Nhà nước, nhân dân chê trách, gây cản trở lớn cho sự phát triển đất nước”*.

Phẩm chất chính trị là yêu cầu trước tiên, quan trọng, cơ bản nhất đối với CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại. Đó là sự trung thành và bản lĩnh chính trị vững vàng, kiên định với mục tiêu và con đường XHCN mà Đảng và Nhân dân ta đã chọn; có nhiệt tình cách mạng, gương mẫu, tận tụy, ý thức trách nhiệm với công việc giải quyết khiếu nại của công dân.

Yêu cầu về đạo đức của CC giải quyết khiếu nại gồm có hai mặt cơ bản là đạo đức cá nhân và đạo đức nghề nghiệp. Đạo đức cá nhân đòi hỏi CC phải có ý thức sống đẹp, có tinh thần và ý thức tôn trọng, giữ gìn kỷ luật, kỷ cương, sống và làm việc theo pháp luật, có lối sống lành mạnh, không tham ô lãng phí, ứng xử đúng đắn trong mọi quan hệ, có tinh thần hướng thiện, cố gắng học tập nâng cao trình độ. Đạo đức nghề nghiệp đòi hỏi CC phải có ý thức và trách nhiệm pháp lý đối với nghề nghiệp, công việc giải quyết khiếu nại; nó thể hiện trước hết ở tinh thần trách nhiệm và đề cao tính kỷ luật trong thi hành công vụ, luôn cố gắng hoàn thành nhiệm vụ được giao, kể cả những vụ việc khiếu nại khó khăn, phức tạp; phải trong sạch, thật thà, trung thực, không được lợi dụng chức quyền, công việc giải quyết khiếu nại để những nhiều dân, mưu lợi riêng; phải biết tôn trọng và bảo vệ công lý, dám đấu tranh, sẵn sàng hy sinh quyền lợi cá nhân cho quyền lợi của tập

thể. Vì vậy, trong giải quyết khiếu nại hiện nay, trước hết cần tập trung vào việc nâng cao phẩm chất chính trị và đạo đức của đội ngũ CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại; điều này không những góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại mà còn nhằm thực hiện nhiệm vụ của cải cách nền hành chính hiện nay là xây dựng đội ngũ CB,CC,VC có phẩm chất đạo đức tốt, có bản lĩnh chính trị, có năng lực, có tính chuyên nghiệp cao, tận tụy phục vụ Nhân dân thông qua các hình thức đào tạo, bồi dưỡng phù hợp, có hiệu quả vì *“người có tài mà không có đức thì là người vô dụng”* (Lời nói của Chủ tịch Hồ Chí Minh trong một lần nói chuyện với thanh niên).

Bản chất Nhà nước ta là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân; người CB,CC là công bộc của dân, không được phép chuyên quyền độc đoán ở bất cứ cương vị, chức trách công tác nào. Trong giải quyết khiếu nại phải tôn trọng dân và đề cao tính dân chủ, phải biết phát huy trí tuệ, tài năng của mọi nguồn lực, biết tôn trọng lợi ích và quyền của dân; biết làm chủ bản thân, điều chỉnh hành vi cho phù hợp với lợi ích chung của XH mới có thể giải quyết khiếu nại khách quan, công tâm, đúng chính sách, pháp luật, đưa ra được những quyết định giải quyết khiếu nại có tính hợp pháp, hợp lý và khả thi cao.

Trong thời đại ngày nay, nhu cầu về dân chủ nói chung, dân chủ trong giải quyết khiếu nại nói riêng đang trở thành đòi hỏi bức xúc và tất yếu của XH để hướng tới một XH công bằng hơn, dân chủ hơn. Thời gian qua, tình trạng mất dân chủ, dân chủ hình thức, quan liêu, hách dịch, ức hiếp người dân của một bộ phận CC trong QLNN nói chung và trong giải quyết khiếu nại nói riêng ở nơi này, nơi khác đang là điều hết sức nhức nhối, cần phải kiên quyết khắc phục, loại bỏ. Để khắc phục được điều này, đòi hỏi CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại phải luôn học hỏi, nâng cao nhận thức và không ngừng rèn luyện phẩm chất đạo đức; đồng thời về phía Nhà nước cũng phải xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế dân chủ, văn minh, công bằng làm căn cứ để CC làm công tác giải quyết khiếu nại thực hiện và xử lý khi CC vi phạm.

Giải quyết khiếu nại là trách nhiệm của các CQHCCNN, vì vậy, ý thức trách nhiệm của CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại là yếu tố quan trọng ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng giải quyết khiếu nại, chỉ khi nào họ nhận thức rõ trách nhiệm của mình mới phát huy được hiệu quả. Trên thực tế, chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại phụ thuộc nhiều vào năng lực, phẩm chất chính trị, đạo đức của đội ngũ CC làm nhiệm vụ tham mưu giải quyết khiếu nại. Vì vậy, để nâng cao chất lượng, hiệu quả giải quyết KNHC, trước hết cần tập trung vào việc nâng cao phẩm chất chính trị, đạo đức công vụ của đội ngũ CC làm nhiệm vụ tham mưu giải quyết khiếu nại bằng các biện pháp đào tạo, bồi dưỡng lý luận chính trị và xây dựng được chế độ trách nhiệm công vụ cụ thể. Chế độ trách nhiệm này phải được quy định trong chức năng, nhiệm vụ, quy chế, lề lối làm việc của CQHCCNN bởi thực tế cho thấy ở đâu chế độ trách nhiệm công vụ được xác định cụ thể, rõ ràng thì ở nơi đó hiệu quả quản lý được nâng lên rõ rệt. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nói: *“Những người trong các công sở đều có nhiều hoặc ít quyền, nếu không giữ đúng Cần - Kiệm - Liêm - Chính thì dễ trở thành hủ bại, biến thành sâu mọt của dân”* (Đời sống mới, 20/3/1947, Hồ Chí Minh toàn tập).

#### ***4.2.4. Nâng cao năng lực công tác của đội ngũ công chức làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính***

Năng lực công tác của CB,CC chính là trình độ, khả năng và sự kết hợp đồng thời những kiến thức, kỹ năng, thái độ và những yếu tố khác cần có để hoàn thành tốt một vai trò hay một công việc mà CC được giao. Hoặc nói đơn giản, năng lực công tác chính là “cái” mà mọi người cần có để có thể hoàn thành tốt công việc được giao. Năng lực công tác của CB,CC được tạo nên bởi các yếu tố cơ bản sau đây:

- *Kiến thức*, phần lớn có được thông qua đào tạo.

- *Kỹ năng*, là khả năng, là sự thành thạo trong việc vận dụng các kiến thức, kỹ thuật, phương pháp và các công cụ có được vào công việc. Nếu kiến thức trả lời

cho câu hỏi “biết gì?” thì kỹ năng trả lời cho câu hỏi “làm được gì?” và “làm như thế nào”.

- *Thái độ*, thể hiện ở trạng thái nội tâm, ảnh hưởng đến cách hành động.

- *Phẩm chất, đạo đức*, là yếu tố rất quan trọng; trước hết thể hiện ở sự *cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư* phục vụ nhân dân.

- *Kinh nghiệm*, là kinh nghiệm hoạt động thực tiễn, được đánh giá bằng thời gian và công việc mà cá nhân đã trải nghiệm;

- *Quan hệ*, là quan hệ XH, quan hệ công tác vì con người là tổng hòa các mối quan hệ XH.

Ngoài ra, còn có nhiều yếu tố khác tạo nên năng lực công tác của người CB,CC như yếu tố thể chất, các tố chất về trí tuệ và tinh thần, năng khiếu bẩm sinh... Năng lực công tác bao giờ cũng gắn với một chủ thể nhất định là cá nhân, nhóm người hoặc tổ chức.

Qua điều tra của Vụ Đào tạo, bồi dưỡng CB,CC nhà nước thuộc Bộ Nội vụ tiến hành năm 2005 cho thấy năng lực công tác của CB,CC chưa đáp ứng yêu cầu. Nguyên Thủ tướng Phan Văn Khải đã có lần đưa ra con số về CB,CC của chúng ta: “15% có chất lượng cao, 35% đạt nhưng phải phấn đấu, 50% không đạt yêu cầu. Đảng ta cũng đã nêu rõ: “*Một bộ phận không nhỏ đội ngũ CB,CC còn nhiều yếu kém, bất cập về trình độ chuyên môn và năng lực điều hành công việc, chưa tương xứng với cương vị và trách nhiệm được giao*”. CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại là một bộ phận của CB,CC nhà nước, vì vậy năng lực của đội ngũ CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại cũng không nằm ngoài thực trạng chung về CB,CC nêu trên.

Thực tiễn cho thấy năng lực của đội ngũ CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại là một trong những yếu tố then chốt quyết định kết quả giải quyết khiếu nại đúng pháp luật, tăng cường pháp chế, giữ gìn trật tự XH và kỷ luật, kỷ cương hành chính. CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại có đức rồi nhưng lại non kém về

trình độ chuyên môn, nghiệp vụ thì sẽ gặp nhiều khó khăn trong quá trình giải quyết khiếu nại, chất lượng các quyết định giải quyết khiếu nại sẽ có nhiều hạn chế, hiệu quả giải quyết khiếu nại sẽ thấp bởi vì “*người có đức mà không có tài thì làm việc gì cũng khó*” (lời nói của Chủ tịch Hồ Chí Minh trong một lần nói chuyện với thanh niên).

Vi vậy, để nâng cao năng lực công tác của đội ngũ CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, tiến đến xây dựng được đội ngũ CC giải quyết khiếu nại chuyên trách, chuyên nghiệp, chuyên tâm đáp ứng mục tiêu của CCHC hiện nay về xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ CB,CC,VC cần tập trung vào một số nhiệm vụ chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, các ngành, các cấp, các cơ quan, đơn vị phải xây dựng quy hoạch và kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại theo hướng chuyên nghiệp, phù hợp với yêu cầu QLNN, thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại và yêu cầu của CCHC trong QLNN. Căn cứ tình hình khiếu nại và chức năng, nhiệm vụ của từng ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị để bố trí cơ cấu CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại hợp lý, phù hợp. Hoàn thiện tiêu chuẩn, chức danh, yêu cầu chuyên môn, nghiệp vụ, chế độ tuyển dụng, đánh giá, khen thưởng, chế độ đãi ngộ, kỷ luật phù hợp với CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, coi đó là cơ sở để tuyển dụng, tiếp nhận và đề bạt, bổ nhiệm.

*Thứ hai*, tập trung xây dựng đội ngũ CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại có phẩm chất đạo đức tốt, có bản lĩnh chính trị, có năng lực, vững về pháp luật, am hiểu sâu lý luận và thực tiễn QLNN trong từng ngành và lĩnh vực có liên quan, có tính chuyên nghiệp cao, tận tụy phục vụ Nhân dân thông qua các hình thức đào tạo, bồi dưỡng phù hợp, đặc biệt là bồi dưỡng kỹ năng tiếp công dân. Đồng thời với đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ, cần tăng cường giáo dục liêm chính để nâng cao phẩm chất đạo đức và tinh thần phục vụ Nhân dân; thực hiện cơ chế loại bỏ, bãi miễn những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật, mất uy tín với Nhân dân; quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của

CC tương ứng với trách nhiệm và có chế tài nghiêm đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, vi phạm đạo đức công vụ.

*Thứ ba*, thường xuyên mở các khóa đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn nâng cao năng lực công tác cho CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại về các nội dung:

+ Nội dung cơ bản của Luật Khiếu nại và Nghị định hướng dẫn thi hành.

+ Nội dung cơ bản của một số luật chuyên ngành liên quan, phục vụ giải quyết khiếu nại như Luật Thanh tra, Luật CB,CC, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Lao động, Luật Hành chính và các Nghị định hướng dẫn thi hành, các văn bản về chính sách đối với người có công, cải cách thủ tục hành chính...

+ Riêng đối với CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, phải đào tạo, bồi dưỡng cho họ kỹ năng tiếp công dân với các nhóm kỹ năng cơ bản: Kỹ năng giao tiếp, lắng nghe, ứng xử với người khiếu nại, Luật sư và các cơ quan liên quan; kỹ năng phân tích, hướng dẫn, thuyết phục người khiếu nại; kỹ năng đối thoại với người khiếu nại; kỹ năng kiểm chế, giải tỏa căng thẳng của người khiếu nại khi cần thiết; kỹ năng tổng hợp, báo cáo, đề xuất.

+ Phải hệ thống hóa được một số dạng khiếu nại thường xảy ra trong QLNN ở một số lĩnh vực như đất đai, cấp phép xây dựng... và các căn cứ pháp luật áp dụng để giải quyết, quan điểm giải quyết để tạo cơ sở cho các cấp, các ngành thực hiện, tạo sự thống nhất trong giải quyết, hạn chế được thực trạng là: Đối với một vụ việc nhưng cấp huyện và cấp tỉnh áp dụng pháp luật và quan điểm giải quyết khác nhau; một cấp nhưng nhiều lần giải quyết với kết quả khác nhau; quan điểm giải quyết của địa phương và cơ quan chức năng Trung ương khác nhau; thậm chí các cơ quan chức năng Trung ương với nhau cũng có quan điểm giải quyết khác nhau. Thực trạng trên đã làm giảm lòng tin của người dân đối với các CQNN, hạn chế hiệu lực, hiệu quả QLNN.

Nếu CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại mà năng lực công tác hạn chế sẽ khó tham mưu ra được các quyết định giải quyết khiếu nại có tính hợp pháp và hợp lý (không trái pháp luật), hiệu quả giải quyết khiếu nại sẽ thấp, không đáp ứng



yêu cầu của CCHC hiện nay. Ví dụ điển hình như trường hợp khiếu nại của bà Lê Thị Kính trú tại 46/2 Khu phố 5, phường Tân Hòa, thành phố Biên Hòa, tỉnh Đồng Nai: Để bỏ túc hồ sơ xin xuất cảnh sang Hoa Kỳ theo diện HO, bà Kính đã ủy quyền cho ông Bùi Văn Điều sử dụng 2,2 ha đất của gia đình tại phường Tân Hòa, thành phố Biên Hòa để được Sở Xây dựng cấp giấy xác nhận không còn tài sản ở Việt Nam. Tuy nhiên, sau đó bà Kính không được phía Hoa Kỳ chấp nhận, UBND tỉnh Đồng Nai đã thu hồi 2,2 ha đất với lý do ủy quyền trái pháp luật. Bà Kính khiếu nại xin lại 2,2 ha đất, UBND tỉnh Đồng Nai ban hành quyết định bác đơn khiếu nại với lý do bà Kính đã có giấy xác nhận không còn tài sản tại Việt Nam, việc ủy quyền sử dụng đất trái pháp luật và bà kính không có đơn xin lại đất khi không được xuất cảnh. Bà Kính khiếu nại lên Trung ương, Thủ tướng Chính phủ đã giao Tổng cục Địa chính kiểm tra, xác minh. Sau kiểm tra, xác minh, Tổng cục Địa chính đã báo cáo, kiến nghị Thủ tướng Chính phủ đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại của UBND tỉnh Đồng Nai. Văn phòng Chính phủ nhận thấy việc bác đơn khiếu nại của bà Kính là không có cơ sở vì giấy xác nhận bà Kính không còn tài sản ở Việt Nam chỉ nhằm bỏ túc hồ sơ xin xuất cảnh theo diện HO và chỉ có giá trị trong 06 tháng, gia đình bà Kính không xuất cảnh do Hoa Kỳ không chấp nhận nên giấy xác nhận bà Kính không còn tài sản ở Việt Nam hết giá trị, do đó 2,2 ha đất vẫn thuộc quyền sử dụng của gia đình bà (ông Điều tự nguyện trả lại) nên đã trình Thủ tướng Chính phủ công nhận khiếu nại của bà Kính, Thủ tướng Chính phủ đã có ý kiến chỉ đạo: *“Các CQNN xác định việc bà Kính ủy quyền sử dụng đất cho ông Bùi Văn Điều là trái pháp luật nhưng lại căn cứ vào việc ủy quyền đó để bác đơn khiếu nại của bà Kính là không đúng nguyên tắc áp dụng pháp luật. Gia đình bà Kính không xuất cảnh được ngoài ý muốn, trên thực tế không đi khỏi địa phương nhưng không làm đơn xin lại diện tích đất đã ủy quyền cho người khác sử dụng thì chỉ có thể coi là chưa đầy đủ về thủ tục, không thể coi là căn cứ pháp luật để bác quyền sử dụng (hoặc thu hồi) đất của gia đình bà Kính. Yêu cầu UBND tỉnh Đồng Nai giải quyết lại khiếu nại của bà Kính theo hướng công nhận gia đình bà có quyền sử dụng 2,2 ha đất”* (Văn bản số 913/CP-V.II ngày 05/10/2001 của Chính phủ). Hoặc trường hợp xử lý khiếu nại đối với 3.000

m<sup>2</sup> đất thổ cư mà UBND xã Tân Hà, huyện Lâm Hà, tỉnh Lâm Đồng cấp trái thẩm quyền cho ông Thái Văn Phương năm 1992, không thu tiền sử dụng đất. Năm 2009, UBND huyện Lâm Hà cấp GCNQSDĐ cho ông Phương, không thu tiền sử dụng đất vì đã căn cứ khoản 4, Điều 50 Luật Đất đai năm 2003 (*người sử dụng đất không có giấy tờ nhưng đã sử dụng ổn định trước ngày 15/10/1993, được UBND cấp xã xác nhận không có tranh chấp, phù hợp quy hoạch thì được cấp GCNQSDĐ, không phải nộp tiền sử dụng đất*). Một số công chức cơ quan chức năng Trung ương cũng đồng tình quan điểm xử lý như trên. Tuy nhiên, nghiên cứu kỹ các quy định của pháp luật đất đai cho thấy việc căn cứ khoản 4, Điều 50 Luật Đất đai năm 2003 để cấp cho ông Phương GCNQSDĐ và không thu tiền sử dụng đất là không đúng quy định của pháp luật bởi các lẽ sau: Đất của ông Phương không phải loại đất *không có giấy tờ* mà là đất có giấy tờ (quyết định giao đất của UBND xã); tại thời điểm 2009, pháp luật chưa có quy định về việc cấp GCNQSDĐ đối với đất giao trái thẩm quyền và chưa nộp tiền sử dụng đất, mới chỉ cho phép cấp GCNQSDĐ đối với đất giao trái thẩm quyền nhưng có nộp tiền sử dụng đất khi cấp đất (Điều 16, Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ); Luật Đất đai năm 1988 (khoản 7 Điều 14), Luật Đất đai năm 1993 (khoản 6 Điều 26) và Luật Đất đai năm 2003 (khoản 5 Điều 38) đều quy định Nhà nước thu hồi đất đã giao không đúng đối tượng hoặc giao không đúng thẩm quyền thì không thể căn cứ khoản 4, Điều 50 Luật Đất đai năm 2003 để cấp GCNQSDĐ đối với đất giao trái thẩm quyền cho ông Phương. Việc nhận thức pháp luật trong giải quyết khiếu nại như trên dẫn đến giải quyết sai và gây thiệt hại cho Nhà nước.

*Thứ tư*, tiếp tục đổi mới chính sách đãi ngộ hợp lý, thỏa đáng hơn nữa đối với CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại để tạo ra động lực khuyến khích, động viên họ chuyên tâm làm việc. Do công việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại là những công việc đặc thù, chịu nhiều áp lực và thường xuyên phải đối diện với những xung đột về lợi ích giữa các bên có liên quan, đặc biệt là trong điều kiện hiện nay khi tình hình khiếu nại còn nhiều phức tạp, những CC

làm nhiệm vụ này cần được hưởng chế độ đãi ngộ đặc thù, thỏa đáng, không chỉ là tiền lương, phụ cấp nghề nghiệp mà còn là điều kiện, phương tiện làm việc, cơ hội được đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng...

#### ***4.2.5. Đổi mới cán bộ và công tác cán bộ đối với đội ngũ công chức làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính***

Đổi mới CB và công tác CB đã được Đảng ta đề cập từ Đại hội Đảng lần thứ VI và được bổ sung, hoàn thiện qua mỗi kỳ đại hội của Đảng; tại Văn kiện Đại hội lần thứ VI, Đảng ta đã nghiêm túc chỉ rõ nguyên nhân của những sai lầm, khuyết điểm trong KT-XH của Đảng là bắt nguồn từ những khuyết điểm trong hoạt động tư tưởng, tổ chức và công tác CB của Đảng, đây là nguyên nhân của mọi nguyên nhân; trong công tác tổ chức thì khuyết điểm lớn nhất là sự trì trệ, chậm đổi mới công tác CB.

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, phần nhiệm vụ xây dựng NNPQ XHCN dưới sự lãnh đạo của Đảng, có nội dung xây dựng đội ngũ CB,CC trong sạch, có năng lực, nhất là “*CB lãnh đạo và quản lý ở các cấp vững vàng về chính trị, gương mẫu về lối sống, có trí tuệ kiến thức và năng lực hoạt động thực tiễn, gắn bó với Nhân dân*”.

CB và công tác CB là một trong những nội dung quan trọng của việc cải cách BMNN, xây dựng, chỉnh đốn Đảng. Ngoài những mặt tích cực, cơ chế kinh tế thị trường cũng nảy sinh nhiều mặt tiêu cực trên nhiều mặt, trước hết tác động tiêu cực đến đội ngũ CB. Công tác CB trong những năm qua có nhiều yếu kém, khuyết điểm, tồn tại nhiều quan điểm lạc hậu về CB và bố trí sử dụng CB; phương cách quản lý CB có nhiều bất hợp lý. Mặt khác, các thế lực thù địch luôn tìm mọi cách chống phá quyết liệt nước ta đã tác động đến tư tưởng của một bộ phận CB (dao động, nhận thức mơ hồ, hoài nghi, giảm sút lòng tin vào mục tiêu lý tưởng của Đảng). Vì vậy, việc xây dựng được đội ngũ CB,CC có phẩm chất và năng lực là bảo đảm quan trọng nhất cho sự vững mạnh của hệ thống chính trị và sự thành công của công cuộc đổi mới, cải cách nền HCNN vì đổi mới CB và tác CB là cơ

sở để hình thành đội ngũ CC có chất lượng cao theo yêu cầu của cải cách nền hành chính hiện nay.

Đề đổi mới CB làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, trước hết phải đi từ đổi mới công tác CB đối với đội ngũ này. Tuy nhiên, đây là những công việc tương đối khó và phức tạp vì chạm đến yếu tố con người và hiện tượng vô cảm của bộ máy HCNN, sự quan liêu, cửa quyền, sách nhiễu, tham nhũng đều có nguyên nhân từ yếu tố con người (CB,CC) trong BMNN.

*- Về đổi mới cán bộ làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại:*

Trước hết, phải đổi mới quan điểm đánh giá và cách đánh giá CC, phải lấy hiệu quả giải quyết khiếu nại làm thước đo phẩm chất, năng lực của CC và xây dựng các tiêu chuẩn cụ thể làm căn cứ đánh giá CC một cách có hệ thống.

Phải có quan điểm, CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại phải hiểu biết pháp luật, có phẩm chất đạo đức tốt, không được bố trí lao động dôi dư làm nhiệm vụ này; không thể có loại CC thích hợp với mọi loại công việc, nếu còn quan niệm và sử dụng CC như vậy sẽ là một sai lầm lớn trong công tác CB.

Việc bố trí CC phải lấy nhu cầu công việc làm căn cứ để bố trí, trước khi bố trí phải nhận diện được tính cách CC nhằm tìm ra điểm mạnh, điểm yếu, tính cách và triển vọng phát triển của CC để có sự bố trí, giao các vụ việc khiếu nại phù hợp mới đạt được hiệu xuất công việc; đồng thời, phải có sự theo dõi liên tục, kiểm tra, bồi dưỡng thường xuyên, tạo điều kiện để CC sáng tạo trong công tác và phát triển.

Phải có quan điểm trẻ hóa CC và đan xen các thế hệ CC để tăng cường sức mạnh chiến đấu, tính năng động của đội ngũ CC, tính kế thừa liên tục. Đổi mới CB là nhu cầu cấp thiết, phải được tiến hành khẩn trương và kiên quyết nhưng không được vội vàng mà lợi bất cập hại.

Đổi mới công tác CB làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại gồm nhiều nội dung nhưng có một số nội dung cơ bản, bắt đầu từ đổi mới khâu tuyển dụng, bồi dưỡng, sử dụng, đánh giá, đề bạt, luân chuyển, động viên, kiểm soát, khen thưởng,

kỷ luật, chế độ đãi ngộ...; tất cả đều phải nhằm tới việc hình thành người CC giải quyết khiếu nại có đức, có tài, xây dựng được đội ngũ CC làm nhiệm vụ này vững mạnh. Vì vậy đổi mới công tác CB giải quyết khiếu nại trước hết phải tuân thủ nghiêm các quy định của pháp luật về tuyển dụng, sử dụng, quản lý CC và mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC mới có thể xây dựng được đội ngũ CC có đủ phẩm chất, năng lực và trình độ đáp ứng yêu cầu giải quyết khiếu nại trong tình hình hiện nay. Việc tuyển dụng, bố trí phải bảo đảm khách quan, đáp ứng được yêu cầu công việc, vì công việc, không chấp nhận việc tuyển dụng cho xong, cho đủ biên chế mà cho qua các yêu cầu, điều kiện bắt buộc hoặc nhằm giải quyết các mối quan hệ hoặc tiêu cực.

*- Đổi mới về bố trí, sử dụng công chức giải quyết khiếu nại:*

Việc sử dụng CC giải quyết khiếu nại không phải chỉ là yếu tố kỹ thuật mà còn là nghệ thuật dùng người của các CQHCCNN. Ông cha ta từng dạy, *dùng nhân như dùng mộc*, vì nhân nào quả ấy. Vì vậy, phải xác định được năng lực của từng CC để giao thụ lý giải quyết các vụ việc khiếu nại thích hợp. Ví dụ, ở vị trí tiếp công dân phải sử dụng những người, ngoài có trình độ, kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ còn phải có các yếu tố như có khả năng nói tốt (hoạt khẩu), có kinh nghiệm thực tiễn, tầm tuổi trung niên trở lên để tạo tâm lý tin tưởng cho người khiếu nại; phải điềm đạm, khiêm tốn, biết tôn trọng người khiếu nại, phải có kỹ năng lắng nghe, kỹ năng phân tích, tổng hợp, lập báo cáo, tham mưu ra quyết định giải quyết khiếu nại...

*- Đổi mới công tác quản lý công chức giải quyết khiếu nại:*

Ở nước ta, Đảng giữ vai trò, trách nhiệm cao nhất trong quản lý CC theo nguyên tắc Đảng lãnh đạo toàn diện công tác CB, chỉ đạo hoạch định chiến lược công tác CB. Đổi mới công tác quản lý CC giải quyết khiếu nại trước hết bằng việc ra các quy định cụ thể, chi tiết hơn để có thể thực hiện sự tác động quản lý đến các hành vi cụ thể, cách xử sự cụ thể của CC trong thi hành công vụ. Đổi mới nội dung chủ yếu của quản lý CC giải quyết khiếu nại bao gồm: Ban hành các văn

bản QPPL về quản lý CC có tính đặc thù phù, hợp với cơ quan, tổ chức của mình (như ngành thanh tra phải ra Quy chế đoàn thanh tra, Quy chế tiếp công dân, giải quyết khiếu nại...; các quy chế này phải thật chặt chẽ, không để có kẽ hở để CC lạm quyền, sách nhiễu dân).

Tóm lại, đổi mới CB và công tác CB đối với đội ngũ CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại trước hết phải thấm nhuần những triết luận dùng người của Chủ tịch Hồ Chí Minh, *dụng nhân như dụng mộc*; tùy từng CC mà giao thụ lý vụ việc khiếu nại phù hợp mới phát huy được năng lực của CC để từ đó có chiến lược hình thành người CC giải quyết khiếu nại có đức, có tài, xây dựng đội ngũ CC làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại vững mạnh, đủ sức đáp ứng được các yêu cầu, nhiệm vụ xây dựng và phát triển đất nước như mục tiêu và nhiệm vụ của CCHC đã đặt ra. Trong công cuộc CCHC hiện nay, nhiều khi có được đường lối, chính sách đúng đắn nhưng chúng ta quên một lẽ rất đơn giản, dễ hiểu là *vô luận việc gì đều do người làm ra; có CB tốt, việc gì cũng xong; muôn việc thành công hay thất bại, đều do CB tốt hay kém, đó là một chân lý*.

#### ***4.2.6. Tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính***

Thanh tra, kiểm tra là một khâu quan trọng, không thể thiếu trong QLNN. Thông qua thanh tra, kiểm tra, chủ thể quản lý không chỉ nắm được tình hình thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật, quyết định, chỉ thị, mệnh lệnh của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới và đối tượng quản lý, phát hiện ra những vi phạm, khuyết điểm của đối tượng thanh tra, kiểm tra mà còn phát hiện những người tốt, việc tốt để nhân rộng và để các cơ quan, đơn vị rút kinh nghiệm chung về những vi phạm, khuyết điểm. Vì vậy, để nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, bên cạnh việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, thể chế hành chính về giải quyết khiếu nại, nâng cao phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực công tác của đội ngũ CC làm nhiệm vụ tham mưu giải quyết khiếu nại còn cần phải tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại của các CQHCCNN.

Thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại và việc thực hiện pháp luật khiếu nại nhằm nâng cao trách nhiệm của thủ trưởng các CQHCNN trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Qua kiểm tra, thanh tra, giám sát, các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể kết hợp với rà soát, chỉ đạo, đôn đốc, hướng dẫn giải quyết dứt điểm các vụ việc phức tạp, tồn đọng kéo dài. Để tăng cường công tác này, trước hết cần hoàn thiện các quy định của pháp luật và xây dựng cơ chế phối hợp để các chủ thể có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra, giám sát thực hiện tốt nhiệm vụ của mình.

Sau khi Luật Khiếu nại, tố cáo được ban hành, có nhiều quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của thủ trưởng CQHCNN trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại nhưng hầu hết các vụ việc giải quyết đều chậm trễ, có vụ kéo dài hàng chục năm chưa được giải quyết theo thẩm quyền, nhiều vụ việc giải quyết oan sai, nhiều quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật chưa được thi hành. Sở dĩ có tình trạng trên là do các cấp, các ngành chưa nhận thức đầy đủ, chưa làm hết trách nhiệm của mình và công tác thanh tra trách nhiệm đối với thủ trưởng CQHCNN trong việc thực hiện pháp luật về khiếu nại chưa tốt. Do đó, những sơ hở, yếu kém, sai phạm, khuyết điểm của CQHCNN không được phát hiện và chấn chỉnh kịp thời, làm cho hoạt động giải quyết khiếu nại chưa đáp ứng yêu cầu xây dựng nền hành chính đại, phục vụ Nhân dân ngày một tốt hơn. Vì vậy, trong thời gian tới, các cơ quan thanh tra phải tiếp tục thường xuyên tiến hành thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại, cụ thể là:

- *Thứ nhất*, thanh tra trách nhiệm của thủ trưởng các CQHCNN trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại để đánh giá thực trạng chấp hành pháp luật khiếu nại của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại theo quy định của Luật Khiếu nại và Luật Tiếp công dân.

- *Thứ hai*, tăng cường thanh tra, kiểm tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại của các CQHCNN cần tập trung vào các nội dung:

+ Xây dựng và thực hiện nghiêm túc quy trình thanh tra, kiểm tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại. Quá trình thanh tra, kiểm tra cần phải tuân thủ các quy định của pháp luật khiếu nại. Trong đó cần lưu ý việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thể hiện qua kết quả của từng cuộc thanh tra, kiểm tra. Vì vậy, kết thúc cuộc thanh tra, kiểm tra, các đoàn thanh tra, kiểm tra phải nêu rõ những vấn đề liên quan đến nội dung thanh tra, kiểm tra; đặc biệt phải phân tích, đánh giá được những ưu, khuyết điểm của đối tượng thanh tra trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về tiếp dân, tiếp nhận đơn thư, giải quyết khiếu nại. Trường hợp còn hạn chế, bất cập thì phải nêu rõ những nguyên nhân khách quan, chủ quan. Nội dung kết quả thanh tra, kiểm tra cần xác định rõ được trách nhiệm từng tập thể, cá nhân trong việc dẫn đến tình trạng tổ chức tiếp công dân, giải quyết khiếu nại kém hiệu quả. Qua thanh tra, kiểm tra, nếu phát hiện có vi phạm pháp luật về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hoặc các vi phạm pháp luật khác thì phải xử lý hoặc kiến nghị người có thẩm quyền xử lý nghiêm minh; có như vậy thì hoạt động thanh tra, kiểm tra mới có hiệu quả, hiệu lực và thể hiện được vai trò quan trọng của nó trong QLNN về công tác giải quyết khiếu nại.

+ Tập trung thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của thủ trưởng các CQHCNN trong việc thực hiện pháp luật về khiếu nại cần có trọng tâm, trọng điểm trên cơ sở xác định được những nội dung cơ bản, trong đó cần tập trung vào các nội dung: việc tổ chức tiếp công dân, bố trí nơi tiếp công dân (nội quy, thông tin hướng dẫn, tài liệu, sổ sách, lịch tiếp định kỳ của lãnh đạo); việc tổ chức tiếp nhận và xử lý đơn khiếu nại như tiếp nhận, tổ chức nghiên cứu, phân loại theo thẩm quyền, tổ chức quản lý, theo dõi; việc đối thoại trong quá trình giải quyết; việc thực hiện lịch tiếp dân của thủ trưởng cơ quan, đơn vị theo quy định tại Điều 61 Luật Khiếu nại.

+ Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm giải quyết các khiếu nại thuộc thẩm quyền; nội dung này bao gồm việc thực hiện quy trình các bước giải quyết khiếu nại theo quy định và việc bảo đảm thời hạn giải quyết theo luật định.

+ Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của thủ trưởng CQHCNN trong việc thực hiện pháp luật khiếu nại phải đánh giá được tình hình giải quyết khiếu nại như thế



nào, kết quả ra sao, những vấn đề gì còn hạn chế, vướng mắc nổi lên, những khâu làm tốt, những công việc làm chưa tốt, nguyên nhân, trách nhiệm của cá nhân, tập thể và đưa ra các biện pháp khắc phục.

+ Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của thủ trưởng CQHCNN trong việc xử lý những vụ việc khiếu nại đông người, phức tạp, tồn đọng kéo dài trên địa bàn để làm rõ trách nhiệm của từng cá nhân, tổ chức và hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc đối với cấp dưới về chấp hành pháp luật khiếu nại, giải quyết đối với các vụ việc khiếu nại cụ thể.

Phải thường xuyên kiểm tra, giám sát công tác giải quyết khiếu nại, thanh tra việc thực hiện pháp luật khiếu nại của các CQHCNN để kịp thời phát hiện và khắc phục những sai sót, yếu kém, xử lý nghiêm thủ trưởng CQHCNN và CB,CC có hành vi vi phạm. Trên cơ sở kết quả thanh tra, kiểm tra cần tăng cường đôn đốc việc giải quyết khiếu nại và tổ chức thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật.

- *Thứ ba*, về lâu dài, cần xây dựng bộ quy chuẩn về thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các CQHCNN trong việc thực hiện pháp luật về khiếu nại. Mặt khác, các CQHCNN phải tăng cường hơn nữa công tác QLNN về công tác thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại, coi đó là yếu tố quan trọng quyết định chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại. Đặc biệt, các CQHCNN, các cơ quan thanh tra nhà nước cũng cần quan tâm hơn nữa trong việc chỉ đạo công tác thanh tra trách nhiệm; xây dựng kế hoạch, chương trình thanh tra cụ thể, biện pháp tiến hành rõ ràng, thích hợp, nâng cao chất lượng các cuộc thanh tra trách nhiệm; bố trí CB có năng lực, trình độ, phẩm chất tốt để tham gia thanh tra, kết luận khách quan, trung thực. Các cơ quan thanh tra nhà nước cần phát huy vai trò, trách nhiệm và phải đổi mới mạnh mẽ công tác thanh tra trách nhiệm, đổi mới cả về nhận thức và chỉ đạo điều hành; cần giảm bớt việc tiến hành giải quyết những vụ việc cụ thể mà tập trung nhiều hơn vào việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cấp, các ngành trong việc thực hiện pháp luật khiếu nại, giải quyết khiếu nại theo thẩm

quyền và đổi mới phương pháp, cách thức tiến hành các cuộc thanh tra trách nhiệm.

- *Thứ tư*, cùng với việc đổi mới trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại, cần tăng cường việc xử lý trách nhiệm hành chính, vật chất đối với CC ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trái pháp luật và giải quyết khiếu nại không đúng pháp luật. Để làm được điều này, đòi hỏi trước hết phải thiết lập được cơ chế xử lý trách nhiệm khoa học trong điều kiện cải cách nền HCNN. Với tinh thần đó, cần tập trung vào những nội dung sau:

+ Trước hết phải gắn trách nhiệm giải quyết khiếu nại với trách nhiệm QLNN. Khiếu nại phát sinh trong phạm vi, lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của chủ thể nào thì chủ thể đó phải có trách nhiệm giải quyết và công khai kết quả. Đồng thời, coi kết quả và chất lượng giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực quản lý là một tiêu chí đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của thủ trưởng CQHCNN. Cần tăng cường giáo dục, bồi dưỡng nâng cao nhận thức của CC tiếp công dân nói chung và thủ trưởng CQHCNN nói riêng về vai trò, ý nghĩa của công tác cũng như nghiệp vụ giải quyết khiếu nại. Ngoài cơ quan thanh tra thực hiện chức năng tham mưu chung giải quyết khiếu nại, QLNN về giải quyết khiếu nại, các cơ quan chuyên môn cũng có nghĩa vụ tham mưu cho thủ trưởng CQHCNN trong việc giải quyết các vụ việc khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực đó. Cách làm này không chỉ nâng cao chất lượng tham mưu giải quyết khiếu nại mà còn nâng cao trách nhiệm của cơ quan tham mưu trong QLNN, nó sẽ tác động trực tiếp đến hiệu quả QLNN. Các cơ quan khi tham mưu cho thủ trưởng CQHCNN ban hành quyết định giải quyết khiếu nại phải cân nhắc, tính đến khả năng quyết định sẽ bị khiếu nại và phải chịu trách nhiệm hành chính, vật chất nếu quyết định, hành vi đó trái pháp luật, gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức.

+ Theo báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Thanh tra Chính phủ thì tỷ lệ đơn khiếu nại đúng và đúng một phần chiếm khoảng 40% trên tổng số đơn khiếu nại, điều đó có nghĩa tỷ lệ QĐHC ban hành, HVHC thực hiện trong quá trình QLNN vi phạm pháp luật tương ứng với tỷ lệ trên. Tuy nhiên, trên thực tế

cho thấy từ trước đến nay, những người ban hành QĐHC (bao gồm cả quyết định giải quyết khiếu nại) hoặc thực hiện HVHC trái pháp luật, gây nên khiếu nại phức tạp hầu như không bị xử lý trách nhiệm hành chính, vật chất nên không có tác dụng ngăn chặn, hạn chế số lượng QĐHC và HVHC trái pháp luật, dẫn đến phát sinh nhiều khiếu nại, khiếu kiện phức tạp. Để hạn chế được tình trạng trên, cần phải tăng cường xử lý trách nhiệm hành chính, vật chất đối với CC ban hành QĐHC, thực hiện HVHC trái pháp luật theo quy định của Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước (trong hoạt động tố tụng hình sự, đã bồi thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền tiến hành tố tụng gây ra theo quy định của Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH11 của Ủy ban thường vụ Quốc hội).

***4.2.7. Tăng cường sự giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận đối với hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính***

Giám sát là phương thức để kiểm soát quyền lực nhà nước nhằm bảo đảm việc thực hiện quyền lực nhà nước nằm trong quỹ đạo phục vụ Nhân dân. Tăng cường vai trò giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước (bao gồm Quốc hội, Đại biểu Quốc hội, HĐND các cấp), Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận đối với hoạt động giải quyết khiếu nại nhằm tạo sự đồng thuận cao của cả hệ thống chính trị trong việc tham gia giải quyết khiếu nại và giám sát đến cùng hoạt động của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại.

Hoạt động giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận đối với hoạt động giải quyết khiếu nại của các CQHCCNN cần được thực hiện thông qua hai hình thức cơ bản sau đây:

*- Giám sát mang tính quyền lực nhà nước*

Đây là hình thức giám sát do cơ quan quyền lực nhà nước thực hiện, gồm Quốc hội (bao gồm cả các cơ quan của Quốc hội, Đại biểu Quốc hội) và HĐND

các cấp (các cơ quan của HĐND, Đại biểu HĐND). Các chủ thể trên thực hiện quyền giám sát của mình đối với hoạt động giải quyết khiếu nại của những chủ thể có thẩm quyền trong hệ thống CQHCNN. Giám sát từ việc ban hành văn bản QPPL, QLNN về khiếu nại, tiếp công dân, xử lý đơn thư, trách nhiệm giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền.

Công việc giám sát này thường được thực hiện bằng những phương thức như xem xét, đánh giá các báo cáo, chất vấn, cử đoàn giám sát các hoạt động giải quyết khiếu nại, chuyên đơn khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết để qua đó phát hiện ra những hạn chế, yếu kém trong việc xây dựng, hoàn thiện, thực hiện pháp luật khiếu nại và QLNN về tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại.

*- Giám sát không mang tính quyền lực nhà nước*

Đây là hình thức giám sát không phải CQHCNN tiến hành mà do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận, cơ quan báo chí, các tổ chức XH, Ban thanh tra nhân dân và cá nhân thực hiện thông qua nhiều hình thức như: Kiến nghị, phản ánh về hoạt động ban hành văn bản QPPL, QLNN về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, tham gia hoạt động giám sát với CQHCNN có thẩm quyền, thông qua hoạt động của Ban thanh tra nhân dân...

Hình thức giám sát của XH đối với hoạt động giải quyết khiếu nại, hỗ trợ giám sát của CQHCNN là hình thức để Nhân dân tham gia QLNN, thể hiện vai trò Nhân dân là người chủ của quyền lực nhà nước, tham gia kiểm soát hoạt động quản lý của CQHCNN.

Trong thời gian qua, cả hai hình thức giám sát trên đều đã phát huy được vai trò trên thực tế. Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội; HĐND các cấp, Đại biểu Quốc hội và Đại biểu HĐND các cấp đã dành thời gian thích đáng cho công tác giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại của các CQHCNN. Chỉ riêng Quốc hội đã có nhiều báo cáo giám sát giải quyết khiếu nại, trong đó thể hiện rõ nội dung giám sát. Một số phiên họp Quốc hội đã dành thời gian thỏa đáng để Đại biểu Quốc hội chất vấn về những vấn đề liên quan

đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, việc giám sát vẫn còn ít, hình thức giám sát chủ yếu vẫn là nghe các CQHCCNN báo cáo, việc tiếp thu các kiến nghị qua giám sát chưa nghiêm túc. Bên cạnh đó, công tác giám sát vẫn còn nhiều bất cập, đặc biệt là một số kiến nghị được đưa ra qua việc thực hiện chức năng giám sát còn chung chung, chưa sát với thực tiễn, chưa có cơ chế buộc các CQHCCNN tiếp thu có hiệu quả các kiến nghị nên kết quả giải quyết khiếu nại còn hạn chế.

Trong công cuộc CCHC hiện nay, để nâng cao hiệu quả giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại của các CQHCCNN, các cơ quan có thẩm quyền giám sát cần tập trung vào một số giải pháp chính sau đây:

*Thứ nhất*, các cơ quan giám sát mang tính quyền lực nhà nước cần tập trung giám sát các nội dung: Trách nhiệm QLNN và giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của thủ trưởng CQHCCNN các cấp; việc giải quyết những vụ khiếu nại đông người, phức tạp, tồn đọng kéo dài, những vụ việc được dư luận XH quan tâm; văn bản QPPL về khiếu nại. Đồng thời, tổ chức giám sát giải quyết khiếu nại theo chuyên từng chuyên đề, tập trung vào những lĩnh vực có nhiều khiếu nại phức tạp như quản lý, sử dụng đất đai, nhà ở, đầu tư xây dựng cơ bản, cấp phép xây dựng... Đổi mới, nâng cao chất lượng chất vấn của Đại biểu Quốc hội, Đại biểu HĐND các cấp đối với cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Tăng cường hình thức cử các đoàn giám sát về tại địa phương để giám sát tại chỗ một số vụ việc khiếu nại cụ thể, nổi cộm để có quyết định chính xác và đưa ra kiến nghị xác đáng. Kết thúc việc giám sát cần có nghị quyết, kết luận, kiến nghị cụ thể về nội dung giám sát. Cơ quan quyền lực nhà nước cần sử dụng đầy đủ, kịp thời quyền hạn của mình như kiến nghị, yêu cầu chấn chỉnh, khắc phục những tồn tại, xử lý nghiêm minh những người thiếu trách nhiệm, vi phạm pháp luật khiếu nại, bỏ phiếu tín nhiệm những chức danh được bầu hoặc phê chuẩn... Cần theo dõi, đôn đốc sát sao, quyết liệt những kiến nghị giám sát của cơ quan, tổ chức, cá nhân được giám sát.

*Thứ hai*, hoàn thiện cơ chế giám sát để tăng cường, nâng cao hiệu quả giám sát của các cơ quan giám sát không mang tính quyền lực nhà nước đối với hoạt

động giải quyết khiếu nại của CQHCCN. Đặc biệt là cần có cơ chế Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận thực hiện quyền giám sát giải quyết khiếu nại và chủ động tham gia các hoạt động đối thoại, hòa giải (trong đó có trách nhiệm chủ trì trong hoạt động hòa giải ở cơ sở). Các phương tiện thông tin đại chúng cần đẩy mạnh việc tuyên truyền pháp luật, kịp thời cung cấp thông tin về công tác giải quyết khiếu nại, chuyển các ý kiến phản ánh của Nhân dân về công tác giải quyết khiếu nại đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Để thực hiện được hai giải pháp nêu trên, cần tập trung một số nhiệm vụ:

+ Hoàn thiện pháp luật khiếu nại theo hướng quy định việc tăng cường sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận vào quá trình tiếp công dân, đối thoại và giải quyết khiếu nại của CQHCCN; tăng cường tham gia các đoàn giám sát, kiểm tra, thanh tra trách nhiệm giải quyết khiếu nại của các CQHCCN; hoàn thiện chế độ trách nhiệm của CQHCCN trong việc xem xét, giải quyết, thực hiện những kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận về giải quyết khiếu nại; các Bộ, ngành, UBND các cấp phải tích cực, thiện chí phối hợp với các cấp Hội Nông dân Việt Nam trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại của nông dân theo Quyết định số 81/2014/QĐ-TTg ngày 31/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ.

+ Hoàn thiện những quy định của pháp luật về báo chí, tạo cơ chế hợp lý để báo chí thông tin kịp thời, đầy đủ, chính xác tình hình khiếu nại, giải quyết những vụ việc cụ thể mà dư luận XH quan tâm. Coi báo chí là một trong những phương tiện quan trọng để công dân bảo vệ quyền và lợi ích của mình khi bị xâm phạm bởi QĐHC hoặc HVHC, đồng thời là phương thức để tuyên truyền pháp luật khiếu nại cho quần chúng nhân dân.

+ Tăng cường năng lực và nâng cao vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận trong việc giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại.

+ Đổi mới tổ chức và hoạt động, nâng cao năng lực của ban thanh tra nhân dân trong việc giám sát công tác giải quyết khiếu nại ở xã phường, thị trấn và cơ quan, đơn vị doanh nghiệp nhà nước.

+ Thực hiện nghiêm các quy định của Luật Hòa giải ở cơ sở và Nghị định số 15/2014/NĐ-CP ngày 27/02/2014 của Chính phủ *Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Hòa giải ở cơ sở*, trong đó chú trọng vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể quần chúng trong công tác hòa giải.

+ Xây dựng và thực hiện cơ chế buộc các CQHCCNN buộc phải xem xét, trả lời yêu cầu, kiến nghị, phản ánh của các chủ thể thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động giải quyết khiếu nại của các CQHCCNN. Những yêu cầu, kiến nghị đúng thì các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải có trách nhiệm thực hiện nghiêm túc, báo cáo kết quả với các các chủ thể thực hiện quyền giám sát.

Để có cơ sở thực hiện được các các vấn đề nêu trên, trước mắt, Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung ương Đảng cần có những chỉ đạo. Chỉ đạo Đảng đoàn Quốc hội nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội theo hướng xác định rõ trách nhiệm và thẩm quyền, cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của các CQHCCNN trong hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Đồng thời, đưa Ban Dân nguyện thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội về trực thuộc Quốc hội (thành Ban Dân nguyện của Quốc hội) theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 7 (Khóa XI) để tạo cơ sở pháp lý hoạt động cho cơ quan này thực hiện tốt hơn, có hiệu quả hơn chức năng, trách nhiệm giúp Quốc hội về công tác dân nguyện nói chung, giám sát việc thi hành pháp luật khiếu nại nói riêng.

#### ***4.2.8. Bảo đảm cơ sở vật chất phục vụ hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại hành chính***

Cơ sở vật chất cũng góp phần quan trọng vào việc nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động tiếp dân, giải quyết khiếu nại; vì vậy cần tăng cường cơ sở vật chất phục vụ hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại tương xứng với chức năng, nhiệm vụ các cơ quan làm công tác này, trước hết cần bảo đảm:

- Bố trí, sắp xếp các trụ sở tiếp công dân theo Đề án đổi mới công tác tiếp dân được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 858/QĐ-TTg ngày 14/6/2010 bảo đảm Khang trang, đủ các thiết bị văn phòng cần thiết để bảo đảm cho việc tiếp công dân được thuận tiện, chu đáo, thể hiện được sự quan tâm của Đảng, Nhà nước đối với công dân và tạo sự uy nghiêm của pháp luật, của CQHCCN, làm cho người khiếu nại yên tâm, tin tưởng, bình tĩnh trình bày nội dung khiếu nại, tránh được những hành vi xem thường CB tiếp công dân, gây mất trật tự nơi tiếp công dân.

- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, phấn đấu đến năm 2020 có 90% các văn bản, tài liệu chính thức trao đổi giữa các CQHCCN trong hoạt động giải quyết khiếu nại được thực hiện dưới dạng điện tử; CB,CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại thường xuyên sử dụng hệ thống thư điện tử trong công việc; bảo đảm dữ liệu điện tử phục vụ hầu hết các hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại; điều này phù hợp với nhiệm vụ hiện đại hóa nền hành chính của CCHC giai đoạn 2011 - 2010.

- Trước mắt, đẩy nhanh việc thực hiện Đề án tin học hóa hoạt động thanh tra, tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại, tố cáo do Thanh tra Chính phủ đang chủ trì để các Ban tiếp công dân ở Trung ương và địa phương, các CQHCCN có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và các cơ quan, tổ chức có liên quan theo dõi được tình hình khiếu nại, kết quả giải quyết các trường hợp khiếu nại cụ thể, nhất là các vụ khiếu nại đông người, tồn đọng kéo dài để phối kết hợp giải quyết, tránh được tình trạng chuyển đơn “lòng vòng”, chuyển không đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết, nâng cao được hiệu quả giải quyết khiếu nại. Tin học hóa trong hoạt động tiếp công dân, giải quyết khiếu nại cũng là thực hiện hiện đại hóa hành chính theo mục tiêu của CCHC là hoàn thiện và đẩy mạnh hoạt động của Mạng thông tin điện tử hành chính của Chính phủ trên Internet; đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin - truyền thông trong hoạt động của CQHCCN để đến năm 2020, 90% các văn bản, tài liệu chính thức trao đổi giữa các CQHCCN được



thực hiện dưới dạng điện tử; CB,CC,VC thường xuyên sử dụng hệ thống thư điện tử trong công việc; nhằm xây dựng một nền hành chính hiện đại, phục vụ Nhân dân ngày càng tốt hơn.

#### **Kết luận chương 4**

Giải quyết KNHC nhanh chóng, kịp thời ngay từ nơi phát sinh; quá trình giải quyết bảo đảm được tính khách quan, công khai, dân chủ, nội dung giải quyết đúng pháp luật với trình tự, thủ tục đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, không gây phiền hà cho người khiếu nại không chỉ là một trong những nhiệm vụ quan trọng góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC mà còn góp phần bảo đảm các quyền của công dân trong bối cảnh Việt Nam đang xây dựng NN PQ XHCN. Nâng cao được hiệu quả giải quyết KNHC là góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy QLNN. Vì vậy, việc nâng cao hiệu quả giải quyết KNHC không chỉ là trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền mà là còn trách nhiệm của cả hệ thống chính trị trước yêu cầu đòi hỏi của CCHC, xây dựng NN PQ Việt Nam XHCN, đổi mới hoạt động của hệ thống chính trị ở nước ta để bảo đảm thực hiện các quyền con người, quyền công dân đã được Hiến pháp và pháp luật Việt Nam ghi nhận.

Để nâng cao hiệu quả giải quyết KNHC phải tập trung đổi mới, hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại, tiếp tục nghiên cứu tìm kiếm mô hình tổ chức giải quyết KNHC theo hướng độc lập, khách quan hơn; đề cao trách nhiệm của người đứng đầu các CQH CNN trong việc giải quyết khiếu nại; có các biện pháp hữu hiệu nâng cao phẩm chất đạo đức, năng lực công tác của đội ngũ CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại thông qua các hình thức đào tạo, bồi dưỡng thường xuyên, phù hợp về kiến thức pháp luật, lý luận chính trị, quản lý hành chính và đổi mới công tác CB đối với đội ngũ CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại để có đội ngũ CC làm nhiệm vụ tiếp công dân, giải quyết khiếu nại có phẩm chất đạo đức tốt, có bản lĩnh chính trị, có năng lực, có tính

chuyên nghiệp cao, tận tụy phục vụ Nhân dân và xây dựng đất nước. Đi đôi với các giải pháp trên, cần chú trọng đến việc tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động giải quyết khiếu nại; tăng cường vai trò giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận; đồng thời, có chính sách đãi ngộ phù hợp cho đội ngũ CB,CC làm công tác này. Các quan điểm, giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết KNHC phải luôn bám sát và đáp ứng các mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC trong từng giai đoạn phát triển của đất nước, bảo đảm các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân ngày một tốt hơn.

## KẾT LUẬN

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của con người, công dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp Việt Nam năm 2013; là một hiện tượng XH khách quan nảy sinh trong hoạt động quản lý HCNN, vừa là hình thức để công dân tham gia QLNN, vừa là phương thức để công dân bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi bị QĐHC, HVHC hoặc quyết định kỷ luật CB,CC trái pháp luật xâm phạm. Việc giải quyết khiếu nại đúng pháp luật (cả về thời gian, trình tự, thủ tục và nội dung) có ý nghĩa hết sức quan trọng đối với sự phát triển đất nước bởi nó phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế XHCN, củng cố mối quan hệ chặt chẽ máu thịt giữa Nhân dân với Đảng và Nhà nước, củng cố lòng tin của Nhân dân đối với Đảng và Nhà nước, góp phần ổn định an ninh chính trị, trật tự XH để xây dựng và phát triển đất nước. Chính vì vậy, Đảng và Nhà nước Việt Nam rất quan tâm đến việc giải quyết tốt khiếu nại của công dân, coi đó không chỉ là một trong những nhiệm vụ chính trị trọng tâm thường xuyên của các CQHCCN mà còn là trách nhiệm của cả hệ thống chính trị và thực tế cả hệ thống chính trị đã vào cuộc hàng chục năm nay.

Thực trạng giải quyết KNHC những năm qua cho thấy còn nhiều hạn chế, bất cập, nhiều cấp uỷ Đảng, chính quyền các cấp chưa nhận thức đầy đủ ý nghĩa, tầm quan trọng và trách nhiệm đối với hoạt động giải quyết khiếu nại của công dân; chưa chú ý bố trí, phân công CB,CC có đủ bản lĩnh, phẩm chất chính trị, đạo đức và năng lực công tác làm nhiệm vụ này; mô hình giải quyết KNHC chưa bảo đảm tính khách quan, công khai, dân chủ; quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại có đổi mới nhưng chưa nhiều, nhất là chưa thực sự chịu sự tác động sâu sắc của tiến trình, môi trường CCHC đang diễn ra nên tình hình khiếu nại diễn biến vẫn phức tạp, hiệu quả giải quyết khiếu nại chưa cao đã ảnh hưởng đến sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng NNPQ XHCN.

Giải quyết KNHC và CCHC có liên hệ mật thiết và tác động qua lại lẫn nhau. CCHC là tiền đề, điều kiện bảo đảm cho việc giải quyết KNHC chất lượng, hiệu quả; giải quyết KNHC là phương thức bảo đảm quyền con người, quyền công

dân, bảo đảm kỷ luật và pháp chế trong quản lý HCNN, góp phần thực hiện thắng lợi mục tiêu của CCHC.

CCHC nhằm xây dựng một nền hành chính trong sạch, có đủ năng lực, sử dụng đúng quyền lực và từng bước hiện đại hóa để quản lý có hiệu quả công việc của Nhà nước, thúc đẩy XH phát triển lành mạnh, đúng hướng, phục vụ đắc lực đời sống của Nhân dân, xây dựng nếp sống và làm việc theo pháp luật trong XH. Giải quyết KNHC là một phần của quản lý HCNN. Vì vậy, giải quyết KNHC trong công cuộc CCHC ở Việt Nam hiện nay phải bảo đảm nhanh chóng, kịp thời ngay ở cơ sở từ khi phát sinh, nội dung giải quyết phải đúng quy định của pháp luật; quy trình, thủ tục về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, không gây phiền hà đối với người khiếu nại và không có kẽ hở để người giải quyết khiếu nại lợi dụng, tiêu cực; quá trình giải quyết phải công khai, dân chủ, khách quan. Để thực hiện được điều này, đòi hỏi các CQHCCNN phải căn cứ mục tiêu, nhiệm vụ của CCHC để cải cách thể chế hành chính về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; phải chú trọng bồi dưỡng phẩm chất chính trị, đạo đức, nâng lực công tác và chú trọng cải cách chế độ đãi ngộ đối với đội ngũ CC làm nhiệm vụ này thông qua các hình thức đào tạo, bồi dưỡng phù hợp. Đồng thời đòi hỏi các CQHCCNN có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải tăng cường công tác giáo dục, phổ biến pháp luật, nhất là pháp luật về khiếu nại; tăng cường công tác thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại của thủ trưởng các CQHCCNN; tăng cường vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên của Mặt trận đối với hoạt động giải quyết khiếu nại của các CQHCCNN.

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, với sự cố gắng, quyết tâm cao của các CQHCCNN và sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị, nhất định công tác giải quyết KNHC trong thời gian tới sẽ có những thay đổi tốt, hiệu lực, hiệu quả giải quyết sẽ được nâng cao, tình trạng khiếu nại phát sinh trong các lĩnh vực QLHCNN sẽ giảm, giải quyết KNHC sẽ đáp ứng được các mục tiêu của công cuộc CCHC hiện nay, góp phần thực hiện thắng lợi mục tiêu cách mạng mà Đảng và Nhân dân Việt Nam đã lựa chọn./.

## CÁC CÔNG TRÌNH CỦA CÁ NHÂN ĐÃ CÔNG BỐ

1. Hoàng Ngọc Dũng (2006), *Chỉ dẫn của Chủ tịch Hồ Chí Minh về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo*, Tạp chí Thanh tra, số 7/2006, tr.11-12.
2. Hoàng Ngọc Dũng (2006), *Kỹ năng của cán bộ, công chức hành chính khi giải quyết khiếu nại của công dân*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 129 (10/2006), tr.26-29 và 44.
3. Hoàng Ngọc Dũng (2013), *Một số kinh nghiệm rút ra qua xử lý điểm nóng khiếu kiện*, Tạp chí Thanh tra, số 12/2013, tr.16-18.
4. Hoàng Ngọc Dũng (2014), *Mối quan hệ giữa giải quyết khiếu nại hành chính và cải cách hành chính ở Việt Nam*, Tạp chí Thanh tra, số 01/2014, tr.17-19.
5. Hoàng Ngọc Dũng (2014), *Mô hình giải quyết khiếu nại hành chính ở Nhật Bản*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 218 (3/2014), tr.101-104.
6. Hoàng Ngọc Dũng (2014), *Nâng cao tính hợp pháp và hợp lý của quyết định hành chính cá biệt nhằm hạn chế phát sinh khiếu nại hành chính*, Tạp chí Thanh tra, số 03/2014, tr.14-17.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### Tiếng Việt

1. Ban Bí thư Trung ương Đảng (2002), Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 06/3/2002, *Về một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay*, Hà Nội.
2. Bộ Chính trị (2005), Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005, *Về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*.
3. Ban Cán sự Đảng Thanh tra Chính phủ (2007), Báo cáo số 71/BCS ngày 03/12/2007 gửi Bộ Chính trị, *Về tình hình, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo đông người, phức tạp từ năm 2006 đến nay và giải pháp trong tình hình mới*, Hà Nội.
4. Ban Chấp hành Trung ương (2005), Thông báo số 197-TB/TW ngày 26/9/2005, *Kết luận của Ban Bí thư về tổng kết Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 06/3/2002 và pháp luật về khiếu nại, tố cáo*, Hà Nội.
5. Ban Chấp hành Trung ương (2008), Thông báo số 130-TB/TW ngày 10/01/2008, *Kết luận của Bộ Chính trị về tình hình, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2006 đến nay và giải pháp trong thời gian tới*, Hà Nội.
6. Ban Chấp hành Trung ương (2013), số 35-CT/TW ngày 26/5/2013, *Chỉ thị của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo*, Hà Nội.
7. Ban Chỉ đạo liên ngành Trung ương (2005), Văn bản số 10-BC/BCĐLN ngày 25/10/2005, *Báo cáo tổng kết thực hiện Chỉ thị số 09-CT/TW ngày 06/3/2002 và pháp luật về khiếu nại, tố cáo*, Hà Nội.
8. Ban Nội chính Trung ương (2013), Báo cáo số 38-BC/BNCTW ngày 16/12/2013, *Sơ kết 5 năm thực hiện Thông báo số 130-TB/TW ngày 10/01/2008 của Bộ Chính trị về giải quyết khiếu nại, tố cáo*, Hà Nội.
9. Ban Soạn thảo Luật khiếu nại, tố cáo (1998), *Một số kinh nghiệm về giải quyết khiếu nại, tố cáo của các nước trên thế giới*, Hà Nội.
10. Nguyễn Thanh Bình (2004), *Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa hành chính - Sự bảo đảm công lý trong quan hệ giữa nhà nước và công dân*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
11. Nguyễn Xuân Chiến (1996), *Tư tưởng Hồ Chí Minh về bản chất nhà nước*, Luận văn thạc sĩ Luật, Đại học Luật Hà Nội.
12. Phan Văn Châu (2004), *Một số giải pháp nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại nhằm đảm bảo các quyền công dân (Qua thực tiễn tỉnh Đồng Nai)*,

Luận văn thạc sĩ Quản lý Hành chính công, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.

13. Chính phủ (1994), Nghị quyết số 38/NQ-CP ngày 04/5/1994, *Về cải cách một bước thủ tục hành chính trong việc giải quyết công việc của công dân và tổ chức*, Hà Nội.
14. Chính phủ (1999), Nghị định số 67/1999/NĐ-CP ngày 07/8/1999, *Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo ngày 02/12/1998*, Hà Nội.
15. Chính phủ (2002), Nghị định số 62/2002/NĐ-CP ngày 14/6/2002, *Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 67/1999/NĐ-CP ngày 07/8/1999*, Hà Nội.
16. Chính phủ (2004), Báo cáo số 605/CP-V.II ngày 07/5/2004, *Về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo từ khi Luật khiếu nại, tố cáo có hiệu lực đến hết Quý I/2004*, Hà Nội.
17. Chính phủ (2004), Nghị định số 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004, *Hướng dẫn thi hành Luật đất đai*, Hà Nội.
18. Chính phủ (2004), Nghị định số 197/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004, *Về bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất*, Hà Nội.
19. Chính phủ (2005), Nghị định số 53/2005/NĐ-CP ngày 19/4/2005, *Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo năm 2004*, Hà Nội.
20. Chính phủ (2006), Nghị định số 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006, *Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo năm 2005*, Hà Nội.
21. Chính phủ (2007), Nghị định số 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007, *Quy định bổ sung về việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai*, Hà Nội.
22. Chính phủ (2008), Báo cáo số 04/BC-CP ngày 19/8/2008, *Tình hình, kết quả thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong 3 năm (2005 - 2007)*, Hà Nội.
23. Chính phủ (2009), Nghị định số 69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009, *Quy định bổ sung về quy hoạch sử dụng đất, giá đất, thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư*, Hà Nội.
24. Chính phủ (2010), Nghị định số 16/2010/NĐ-CP ngày 03/3/2010, *Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*, Hà Nội.

25. Chính phủ (2011), Nghị quyết số 30c/NQ-CP ngày 08/11/2011, *Ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020*, Hà Nội.
26. Chính phủ (2012), Báo cáo số 304/BC-CP ngày 26/10/2012, *Về việc thực hiện chính sách, pháp luật trong giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân đối với các quyết định hành chính về đất đai*, Hà Nội.
27. Chính phủ (2012), Nghị định số 75/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012, *Quy định chi tiết một số điều của Luật khiếu nại*, Hà Nội.
28. Chính phủ (2013), *Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 1999 đến năm 2013* gửi Quốc hội.
29. Thủ tướng Chính phủ (2010), *Về Đề án Tái phán hành chính trong xây dựng cơ chế giải quyết KNHC*, Thông báo số 52/VPCP-TB ngày 27/02/2010 của Văn phòng Chính phủ, Hà Nội.
30. Chủ tịch nước, *Hiến pháp các năm 1946, 1959, 1980, 1992*; Nxb Chính trị Quốc gia 2003, Hà Nội.
31. Mai Thị Chung (2001), *Hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay*, Luận văn cao học Luật, Đại học Luật Hà Nội.
32. Lương Thanh Cường (2001), *Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta trong giai đoạn hiện nay*, Luận văn cao học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
33. Hoàng Ngọc Dũng (2006), *Nâng cao năng lực của công chức hành chính nhà nước trong giải quyết khiếu nại*, Luận văn thạc sĩ Quản lý Hành chính công, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
34. Trương Tiến Dũng (2007), *Giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước về đất đai ở nước ta hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Quản lý Hành chính công, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
35. Bùi Thị Đào (2008), *Tính hợp pháp và hợp lý của quyết định hành chính*, Luận án tiến sĩ Luật, Đại học Luật Hà Nội.
36. Lê Đình Đâu (1999), *Cải cách thủ tục hành chính trong tổ chức tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo*, Đề tài khoa học cấp bộ của Thanh tra Nhà nước, Hà Nội.
37. Nguyễn Đăng Dung (2008), *Chính phủ trong nhà nước pháp quyền*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
38. Vũ Duy Duẩn (2014), *Giải quyết khiếu nại, tố cáo - phương thức bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*,



Học viện Hành chính, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

39. Nguyễn Thị Hồ Điệp (2005), *Bộ máy hành chính các nước ASEAN trong cải cách hành chính*, Luận văn thạc sĩ Quản lý hành chính công, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
40. Đoàn công tác của Thanh tra Chính phủ (2013), *Báo cáo kết quả khảo sát giải quyết khiếu nại hành chính tại Nhật Bản*.
41. Hoàng Ngọc Giao (2009), *Cơ chế giải quyết khiếu nại - Thực trạng và giải pháp*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
42. Nguyễn Duy Gia (1996), *Cải cách nền hành chính quốc gia ở nước ta*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
43. Hội Nông dân Việt Nam (2002), *Một số nội dung về nghiệp vụ công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của nông dân*, Tài liệu tập huấn cho cán bộ, Hà Nội.
44. Học viện Hành chính Quốc gia (2001), *Hành chính công*, Sách dùng cho nghiên cứu học tập và giảng dạy sau đại học, Nxb Khoa học và kỹ thuật, Hà Nội.
45. Học viện Hành chính Quốc gia (2001), *Giáo trình Luật hành chính và Tài phán hành chính*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
46. Nguyễn Hữu Hải (2007), *Hành chính nhà nước trong xu thế toàn cầu hóa*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
47. Nguyễn Ngọc Hiến (2001), *Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
48. Tô Tử Hạ, Nguyễn Hữu Trì, Nguyễn Hữu Đức đồng chủ biên (1998), *Cải cách hành chính ở địa phương - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
49. Nguyễn Thị Minh Hà (2002), *Thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan hành chính nhà nước*, Luận văn cao học Luật, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Khoa học Xã hội Việt nam, Hà Nội.
50. Vũ Trọng Hách (2008), *Phân biệt khiếu nại hành chính với khiếu kiện hành chính*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 3/2008, Hà Nội.
51. Nguyễn Hạnh (2005), *Hoàn thiện thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại của công dân*, Luận án tiến sĩ Luật, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội.
52. Trần Đình Huỳnh (2005), *Hồ Chí Minh - Kiến trúc sư lỗi lạc của nền hành chính nhà nước Việt Nam*, Nxb Lao động - Xã hội, Hà Nội.

53. Khoa Hành chính nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội (2007), *Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, khiếu kiện hành chính đáp ứng nhu cầu hội nhập*, Hội thảo khoa học, Hà Nội.
54. Phạm Văn Khanh (1999), *Những yêu cầu đặt ra trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo*, Tạp chí Thanh tra số 9/1999.
55. Mai Hữu Khuê, Bùi Văn Nhơn (1995), *Một số vấn đề về cải cách thủ tục hành chính*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
56. Nguyễn Văn Kim (2004), *Vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam*, Luận văn cao học Luật, Đại học Luật Hà Nội.
57. Cao Mạnh Linh (2006), *Quyền giám sát của Quốc hội đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân*, Luận văn thạc sĩ Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
58. Bùi Thị Phương Liên (2006), *Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc thực hiện Quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn trên địa bàn tỉnh Hà Tây*, Luận văn thạc sĩ Luật, Đại học Luật Hà Nội.
59. Trần Đức Lượng (2002), *Hoàn thiện cơ chế thanh tra kiểm tra, giám sát nhằm nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước*, Đề tài khoa học cấp bộ của Thanh tra Nhà nước, Hà Nội.
60. Liên hợp quốc tại Việt Nam (2009), *Cải cách nền hành chính Việt Nam, thực trạng và giải pháp*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
61. Nguyễn Văn Mạnh (1999), *Giải quyết khiếu tố của nhân dân - thực trạng và những bài học kinh nghiệm*, Đề tài khoa học cấp bộ.
62. Đinh Văn Mậu (2005), *Suy ngẫm về giải quyết bức xúc xã hội từ khiếu nại hiện nay*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 12/2005, Hà Nội.
63. Đinh Văn Minh (2005), *Hoàn thiện pháp luật nhằm đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội.
64. Trần Thị Thúy Mai (2010), *Đổi mới công tác tiếp dân trong lĩnh vực khiếu nại, tố cáo*, Luận văn thạc sĩ Luật, Đại học Luật Hà Nội.
65. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia (2001), *Cải cách hành chính ở thành phố Hồ Chí Minh (1995-1999): Thành tựu và bài học*, Hà Nội.
66. Nhà xuất bản Giáo dục (1997), *Những vấn đề cơ bản về thủ tục hành chính*, Hà Nội.

67. Ngô Hải Phan (2004), *Trách nhiệm pháp lý của công chức trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
68. Thang Văn Phúc (2001), *Cải cách hành chính nhà nước: Thực trạng, nguyên nhân và giải pháp*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
69. Võ Gia Phúc (1995), *Về quyền con người và quyền công dân*, Luận văn thạc sĩ Luật.
70. Quốc hội (1998), *Luật Khiếu nại, tố cáo*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
71. Quốc hội (2003), *Luật Đất đai*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
72. Quốc hội (2003), *Nghị quyết số 23/2003/QH11 ngày 26/11/2003*, Hà Nội.
73. Quốc hội (2004), *Luật Khiếu nại, tố cáo đã được sửa đổi, bổ sung năm 2004 và năm 2005*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
74. Quốc hội (2008), *Luật Cán bộ, công chức*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.
75. Quốc hội (2009), *Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
76. Quốc hội (2010), *Luật Thanh tra*, Hà Nội.
77. Quốc hội (2010), *Luật Tổ tụng hành chính*, Nxb Phương Đông, Hà Nội.
78. Quốc hội (2010), *Luật viên chức*, Nxb Phương Đông, TP Hồ Chí Minh.
79. Quốc hội (2011), *Luật Khiếu nại*, Nxb Chính trị Quốc gia - Sự thật.
80. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội 2014.
81. Quốc hội (2013), *Luật Tiếp công dân và Luật hòa giải ở cơ sở*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.
82. Quốc hội (2013), *Hiến pháp Nước CHXHCN Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội, 2014.
83. Trần Văn Sơn (2006), *Tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
84. Thanh tra Bộ Tư pháp, *Báo cáo tổng kết công tác hàng năm từ 1999 – 2013*, Hà Nội.
85. Thanh tra Chính phủ (2010), *Thông tư số 04/2010/TT-TTCP ngày 26/8/2010, Quy định quy trình xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị*, Hà Nội.
86. Thanh tra Chính phủ (2012), *Báo cáo tóm tắt ngày 02/5/2012, Về tình hình, kết quả công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2008 đến năm 2011 và giải pháp trong thời gian tới*, Hà Nội.

87. Thanh tra Chính phủ (2013), Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013, *Quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính*, Hà Nội.
88. Thanh tra Chính phủ, các *Báo cáo tổng kết công tác hàng năm từ 1999 - 2014*, Hà Nội.
89. Thanh tra nhà nước (1996), *Việc giải quyết khiếu nại của công dân trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước sau khi Tòa án hành chính được thiết lập*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Hà Nội.
90. Thanh tra Nhà nước (2001), *Báo cáo trả lời kiến nghị của cử tri*, số 427/TTNN ngày 16/5/2001, Hà Nội.
91. Thanh tra Nhà nước (2004), *Hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Hà Nội.
92. Thủ tướng Chính phủ (1998), Chỉ thị số 35/1998/CT-CP ngày 09/10/1998, *Về tăng cường hiệu lực giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân tại các cơ quan Trung ương và nhà riêng của các đồng chí lãnh đạo Đảng và Nhà nước*, Hà Nội.
93. Thủ tướng Chính phủ (2001), *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001 - 2010* ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001, Hà Nội.
94. Thủ tướng Chính phủ (2003), Quyết định số 161/2003/QĐ-TTg ngày 04/8/2003, *Ban hành Quy chế đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức*, Hà Nội.
95. Thủ tướng Chính phủ (2004), Chỉ thị số 36/2004/CT-CP ngày 27/10/2004, *Về việc chấn chỉnh và tăng cường trách nhiệm của Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo*, Hà Nội.
96. Thủ tướng Chính phủ (2007), Quyết định số 30/2007/QĐ-TTg ngày 10/01/2007, *Về việc phê duyệt Đề án đơn giản hóa thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn 2007-2010* (gọi tắt là Đề án 30), Hà Nội.
97. Thủ tướng Chính phủ (2010), Quyết định số 858/QĐ-TTg ngày 14/6/2010, *Phê duyệt Đề án đổi mới công tác tiếp dân*, Hà Nội.
98. Thủ tướng Chính phủ (2011), Quyết định số 1374/QĐ-TTg ngày 12/8/2011, *Về việc phê duyệt Kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức giai đoạn 2011-2015*, Hà Nội.
99. Trung tâm từ điển học (2002), Nxb Đà Nẵng.
100. Phạm Hồng Thái chủ biên (2001), *Pháp luật về khiếu nại, tố cáo*, Nxb thành phố Hồ Chí Minh.

101. Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu (2003), *Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb thành phố Hồ Chí Minh.
102. Nguyễn Văn Thâm, Võ Kim Sơn (2002), *Thủ tục hành chính - lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
103. Nguyễn Văn Thâm (2004), *Tiếp cận và giải quyết công việc cho dân trong tiến trình đổi mới*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
104. Nguyễn Văn Thanh, Đinh Văn Minh (2004), *Một số vấn đề đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
105. Trịnh Đức Thảo (1998), *Những kết quả và bài học rút ra từ kinh nghiệm thực hiện cải cách hành chính theo mô hình một cửa, một dấu của các quận, huyện thí điểm ở thành phố Hồ Chí Minh*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 3/1998, Hà Nội.
106. Nguyễn Hoài Thoa (2007), *Giải quyết khiếu nại về đất đai của các cơ quan hành chính nhà nước ở tỉnh Hải Dương hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
107. Nguyễn Thị Hồng Thơm (2009), *Hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước ở Ninh Bình hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
108. Lê Minh Thông (2000), *Tăng cường cơ sở pháp luật về dân chủ trực tiếp ở nước ta trong giai đoạn hiện nay*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 141/2000, Hà Nội.
109. Phạm Hồng Thái, Vũ Đức Đán (2001), *Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta trong giai đoạn hiện nay*, Đề tài khoa học cấp bộ, Hà Nội.
110. Nguyễn Thế Thuần (2001), *Tăng cường hiệu quả pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật học, Đại học Luật Hà Nội.
111. Nguyễn Thế Thuần (2001), *Hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam hiện nay*, sách chuyên khảo, Nxb Chính trị - Hành chính, Hà Nội.
112. Nguyễn Thị Thủy (2008), *Quyền khiếu nại hành chính của công dân ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ Luật, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
113. Ngô Mạnh Toan (2007), *Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN*, Luận án tiến sĩ Luật học, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội.
114. Đoàn Trọng Truyền chủ biên (1996), *Một số vấn đề về xây dựng và cải cách nền hành chính nhà nước Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

115. Đoàn Trọng Truyền (2006), *Cải cách hành chính và công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.
116. Vũ Huy Từ (2002), *Một số giải pháp tăng cường năng lực đội ngũ cán bộ cơ sở*, Tạp chí Quản lý Nhà nước số 5/2002, Hà Nội.
117. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2000), Nghị quyết *Về việc Đại biểu Quốc hội tiếp công dân, tiếp nhận, chuyển đơn, đơn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
118. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2004), Báo cáo số 222 ngày 29/4/2004, *Về tình hình khiếu nại, tố cáo*, Hà Nội.
119. Ủy ban Thường vụ Quốc hội (2008), Báo cáo số 159-BC/UBTVQH12 ngày 26/10/2008, *Về kết quả giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo*, Hà Nội.
120. Nguyễn Thị Hoàng Bạch Yến (2010), *Hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
121. Nguyễn Thị Như Ý (1999), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.

### **Tiếng Anh**

122. Michael Adler, Christopher Farrell, Steven Finch, Jane Lewis và Dan Philo (2006), *Administrative Grievances: A developmental Study*(Khiếu kiện hành chính: Nghiên cứu phát triển), Báo cáo nghiên cứu của Vương quốc Anh.
123. Martin Painte (2003), *“Public Administration reform in Viet Nam: Problem and Prospects”* (Cải cách hành chính công ở Việt Nam: Thực trạng và triển vọng), Trung Quốc.
124. Tom Christensen, Per Legreid (2007), *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform* (Phương pháp toàn diện của chính phủ trong cải cách hành chính địa phương), Na Uy.
125. Francis Lamy (1994), *Administrative tribunals in the Republic of France* (Tài phán hành chính ở Cộng hòa Pháp), trình bày tại Hội thảo Việt - Pháp về Tòa án Hành chính, Hà Nội.
126. Patrick Dunleavy và Christopher Hood (2009), *From old Administration to New Public Management* (Từ nền hành chính truyền thống đến quản lý công mới), Trường Đại học Kinh tế London.

### **Trang Web**

127. <http://www.baodautu.vn> 24/02/2014.

**Phụ lục số 1**

**BẢNG TỔNG HỢP CÔNG TÁC TIẾP CÔNG DÂN  
KHIẾU NẠI, TỔ CÁO CỦA BỘ TƯ PHÁP**

Năm	Tiếp công dân			Nhận đơn khiếu nại, tố cáo		
	Tổng số lượt công dân được tiếp	Số lượt công dân thuộc thẩm quyền giải quyết	Tỷ lệ lượt công dân thuộc thẩm quyền giải quyết/lượt công dân được tiếp	Tổng số đơn đã nhận	Số đơn thuộc thẩm quyền giải quyết	Tỷ lệ đơn thuộc thẩm quyền giải quyết/đơn đã nhận
2006	668	521	78%	2.452	1.122	45,8%
2007	723	524	72,5%	1.462	479	32,8%
2008	958	764	79,7%	2.037	944	46,3%
2009	1.013	855	84,4%	3.026	1.321	43,6%
2010	837	540	65%	2.425	1.258	52%
2011	664	481	75,5%	2.186	741	34%
2012	624	441	71%	1.962	557	28%
2013	332	224	67%	1.163	412	35%

*(Nguồn: Báo cáo tổng kết công tác hàng năm của Thanh tra Bộ Tư pháp từ năm 2006 đến năm 2013)*

**Phụ lục số 2**

**BẢNG TỔNG HỢP CÔNG TÁC TIẾP CÔNG DÂN KHIẾU NẠI, TỔ CÁO  
CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC TRÊN TOÀN QUỐC**

Năm	Tiếp công dân			Tiếp đoàn đông người		
	Lượt công dân được tiếp	Tăng so với năm trước	Giảm so với năm trước	Lượt đoàn đông người được tiếp	Tăng so với năm trước	Giảm so với năm trước
2008	332.077		5,3%	1.675	7%	
2009	380.259	14,5%		2.646	58%	
2010	375.001		1,4%	3.214	21,5%	
2011	410.435	9,4%		4.159	29,4%	
2012	384.992		6,2%	4.533	9%	
2013	380.331		1,2%	4.481		1,2%
2014	392.655	3,2%		4.876	8,8%	

*(Nguồn: Báo cáo tổng kết công tác hàng năm của Thanh tra Chính phủ từ năm 2008 đến năm 2014)*



**Phụ lục số 3**

**BẢNG TỔNG HỢP CÔNG TÁC TIẾP CÔNG DÂN  
KHIẾU NẠI, TỐ CÁO CỦA CÁC BỘ, NGÀNH TRUNG ƯƠNG**

Năm	Tiếp công dân			Tiếp đoàn đông người		
	Lượt công dân được tiếp	Tăng so với năm trước	Giảm so với năm trước	Lượt đoàn đông người được tiếp	Tăng so với năm trước	Giảm so với năm trước
2008	29.018			93		
2009	62.269	114,6%		148	59,1%	
2010	36.084		42%	176	18,9%	
2011	45.351	25,7%		552	213,7%	
2012	36.338		19,9%	217		60,7%
2013	44.640	22,8%		190		12,4%
2014	22.642		38%	231	21,6%	

*(Nguồn: Báo cáo tổng kết công tác hàng năm của Thanh tra Chính phủ từ năm 2008 đến năm 2014)*

**Phụ lục số 4**

**BẢNG TỔNG HỢP CÔNG TÁC TIẾP CÔNG DÂN KHIẾU NẠI, TỐ CÁO  
CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở ĐỊA PHƯƠNG**

Năm	Tiếp công dân			Tiếp đoàn đông người		
	Lượt công dân được tiếp	Tăng so với năm trước	Giảm so với năm trước	Lượt đoàn đông người được tiếp	Tăng so với năm trước	Giảm so với năm trước
2008	278.523			1.040		
2009	295.621	6,1%		2.064	98,5%	
2010	304.322	2,9%		2.529	22,5%	
2011	334.984	10%		3.059	21%	
2012	327.303		2,3%	3.699	20,9%	
2013	311.430		4,9%	3.620		2,1%
2014	324.121	4,1%		3.991	110,2%	

*(Nguồn: Báo cáo tổng kết công tác hàng năm của Thanh tra Chính phủ từ năm 2008 đến năm 2014)*

**Phụ lục số 5**

**BẢNG TỔNG HỢP KẾT QUẢ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO  
CỦA CÁC BỘ, NGÀNH TRUNG ƯƠNG VÀ ĐỊA PHƯƠNG TRÊN TOÀN QUỐC**

Năm	Vụ việc thuộc thẩm quyền			Vụ việc đã giải quyết			Đạt tỷ lệ giải quyết
	Số vụ việc	Tăng so với năm trước	Giảm so với năm trước	Số vụ việc	Tăng so với năm trước	Giảm so với năm trước	
2008	74.378			62.833			84,50%
2009	76.798	3,25%		64.025	1,89%		83,37%
2010	81.105	5,60%		70.040	9,39%		86,48%
2011	69.685		14,08%	60.821		13,17%	87,30%
2012	64.070		8,06%	54.738		10,01%	85,43%
2013	43.816		31,61%	38.936		28,87%	88,86%
2014	42.783		2,4%	36.750		5,6%	85,9%

*(Nguồn: Báo cáo tổng kết công tác hàng năm của Thanh tra Chính phủ từ năm 2008 đến năm 2014)*