VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ HIỆP THƯƠNG

BẢO ĐẢM QUYỀN KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN TỪ THỰC TIỄN QUẬN THANH XUÂN, THÀNH PHỐ HÀ NỘI

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

Hà Nội, năm 2017

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ HIỆP THƯƠNG

BẢO ĐẢM QUYỀN KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN TỪ THỰC TIỄN QUẬN THANH XUÂN, THÀNH PHỐ HÀ NỘI

Chuyên ngành**: Quyền con người**

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC
PGS.TS Đinh Ngọc Vượng

Hà Nội, năm 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận văn "*Bảo đảm quyền khiếu nại của công dân từ thực tiễn quận Thanh Xuân, thành phố Hà Nội*" là công trình nghiên cứu khoa học của riêng tôi. Các số liệu trích dẫn trong luận văn dựa trên số liệu bảo đảm độ tin cậy, chính xác và trung thực. Những kết luận khoa học của luận văn chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận văn

Nguyễn Thị Hiệp Thương

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU 1
Chương 1 CƠ SỞ LÝ LUẬN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN ……..8
1.1. Khái niệm và đặc điểm Quyền khiếu nại của công dân 8
1.2. Trình tự, thủ tục thực hiện quyền khiếu nại của công dân 19
1.3. Các yếu tố ảnh hưởng và điều kiện bảo đảm quyền khiếu nại của công dân 25
1.4. Kinh nghiệm của một số nước trong bảo đảm quyền khiếu nại của công dân 30
Chương 2 THỰC TRẠNG BẢO ĐẢM QUYỀN KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN TẠI QUẬN THANH XUÂN, HÀ NỘI..... 44
2.1. Khái quát về đặc điểm kinh tế - xã hội của quận Thanh Xuân, Hà Nội 44
2.2. Thực tiễn bảo đảm quyền khiếu nại của công dân trên địa bàn quận Thanh Xuân, Hà Nội.....48
Chương 3 QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN TRÊN ĐỊA BÀN QUẬN THANH XUÂN, HÀ NỘI..... 65
3.1. Quan điểm về bảo đảm quyền khiếu nại của công dân 65
3.2. Các giải pháp bảo đảm quyền khiếu nại của công dân trên địa bàn quận Thanh Xuân, Hà Nội 67
KẾT LUẬN..... 74
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 76

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

CQHCNN	Cơ quan hành chính nhà nước
GCN	Giấy chứng nhận
HĐND	Hội đồng nhân dân
HVHC	Hành vi hành chính
KNHC	Khiếu nại hành chính
QĐHC	Quyết định hành chính
UBND	Ủy ban nhân dân

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 1. Bảng thống kê diện tích, dân số và mật số dân số trên địa bàn 11 phường quận Thanh Xuân năm 2016……..50
Bảng 2. Thống kê số liệu khiếu nại trên địa bàn quận Thanh Xuân từ năm 2012 đến năm 2016…….53
Bảng 3. Thống kê số liệu tố cáo trên địa bàn quận Thanh Xuân từ năm 2012 đến năm 2016…….54

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân, không chỉ là quyền Hiến định mà còn được công nhận là quyền con người, được tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ. Khiếu nại là một trong những phương thức thực hiện quyền tự do, dân chủ, góp phần giải quyết các vấn đề xã hội, giảm bức xúc trong nhân dân; là phương thức mà thông qua đó công dân yêu cầu các cơ quan nhà nước bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Đây cũng là phương thức để nhân dân thực hiện quyền kiểm tra, giám sát, quyền làm chủ của mình.

Giải quyết khiếu nại là việc thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết. Thông qua việc giải quyết khiếu nại để kiểm tra, giám sát đối với các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, các đơn vị lực lượng vũ trang và từng cá nhân của các tổ chức đó trong việc chấp hành chính sách pháp luật của Đảng và Nhà nước. Đồng thời, qua đó kiểm nghiệm, đánh giá hiệu quả trên thực tế những chủ trương, chính sách, chế độ trong quản lý Nhà nước ở từng cấp, từng ngành, từng lĩnh vực; từ đó điều chỉnh, sửa đổi những cơ chế chính sách không còn phù hợp, đấu tranh loại trừ các biểu hiện tiêu cực, tham nhũng làm trong sạch bộ máy của Đảng và Nhà nước; nâng cao sức chiến đấu của các tổ chức Đảng, hiệu quả quản lý của cơ quan nhà nước, góp phần củng cố lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước.

Đảng và Nhà nước ta hiện nay rất quan tâm đến công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đã ban hành các văn bản về nội dung này như: 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; Luật Khiếu nại 2011, Luật tố cáo 2011, Luật Tiếp công dân năm 2013 và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn thi hành....

Mặc dù Luật khiếu nại mới được ban hành năm 2011 với nhiều quy định cụ thể, đề cập đến nhiều lĩnh vực khiếu nại hơn so với luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, sửa đổi năm 2005; song qua 4 năm thực hiện, thực tế đã nảy sinh một số vấn đề cần được nghiên cứu, sửa đổi bổ sung như: áp dụng thời hiệu đối với khiếu nại về nhà đất tồn đọng, vấn đề từ chối tiếp công dân của cán bộ tiếp dân, quy định về gửi quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu cho người khiếu nại, quy định không bắt buộc tổ chức đối thoại với việc giải quyết khiếu nại lần đầu, chưa có hướng dẫn xác định trường hợp chuyển từ khiếu nại sang tố cáo, chưa có hướng dẫn việc giải quyết tranh chấp đất đai của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân các cấp là giải quyết khiếu nại hay giải quyết tranh chấp đất đai, việc thụ lý giải quyết khiếu nại khi cấp dưới để quá hạn không giải quyết….

Uỷ ban nhân dân cấp huyện là cấp chính quyền địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn; thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở. Nhiệm vụ quyền hạn của Uỷ ban nhân dân cấp huyện được quy định từ Điều 23 đến Điều 29 Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Với lĩnh vực quản lý nhà nước rộng, cùng với thẩm quyền rất lớn theo Điều 66 Luật đất đai 2013 là có thẩm quyền thu hồi đất của các hộ gia đình, cá nhân; quá trình quản lý đã phát sinh nhiều đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh. Giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo là một trong những nhiệm vụ quan trọng của chính quyền cấp huyện.

Trong những năm qua, số đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp huyện luôn chiếm số lượng khá lớn so

với cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, cấp sở, ban, ngành; song chất lượng giải quyết đơn thuộc thẩm quyền của Uỷ ban nhân dân cấp huyện còn thấp. Số đơn thư khiếu nại, tố cáo giải quyết dứt điểm ngay tại cấp huyện không nhiều mà tiếp tục khiếu nại lần 2 lên chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; tạo thành các điểm nóng tại địa phương, nhất là các địa phương liên quan đến công tác thu hồi đất, bồi thường, giải phóng mặt bằng. Trách nhiệm tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của một số lãnh đạo Uỷ ban nhân dân quận, huyện chưa cao. Nhưng cơ chế đánh giá trách nhiệm của Uỷ ban nhân dân cấp huyện về công tác tiếp dân, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo còn chưa được chú trọng.

Quận Thanh Xuân được thành lập theo Nghị định 74-CP ngày 22/11/1996 của Chính phủ, gồm 11 đơn vị hành chính trực thuộc. Trong những năm qua, triển khai quá trình đô thị hóa, mở rộng địa giới hành chính, liên quan đến việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, kiểm kê, bồi thường, tái định cư đã phát sinh khiếu nại, tố cáo của công dân có chiều hướng gia tăng về số lượng, nội dung và tính chất ngày càng gay gắt, phức tạp. Uỷ ban nhân dân các phường trên địa bàn quận hàng năm tiếp công dân, nhận và xử lý số đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị thuộc thẩm quyền khá lớn. Song thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết đơn vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại, vướng mắc cả về lý luận và thực tiễn cần nghiên cứu trao đổi, tìm ra các giải pháp để tháo gỡ.

Xuất phát từ những lý do trên, cùng với tâm huyết, trăn trở của bản thân tác giả muốn nâng cao chất lượng, trách nhiệm giải quyết khiếu nại của Uỷ ban nhân dân quận Thanh Xuân. Vì vậy tác giả chọn đề tài: “Bảo đảm quyền khiếu nại của công dân từ thực tiễn quận Thanh Xuân, thành phố Hà Nội” làm đề tài cho luận văn tốt nghiệp cao học của mình.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Giải quyết khiếu nại hành chính của công dân luôn được Đảng, Nhà nước ta quan tâm. Vì vậy vấn đề khiếu nại, giải quyết khiếu nại hành chính đã thu hút được sự quan tâm của nhiều tác giả, của các cấp, các ngành. Đã có nhiều công trình nghiên cứu ở các góc độ khác nhau được công bố. Số lượng các công trình nghiên cứu liên quan đến chủ đề nói trên là khá lớn; có thể chia thành các nhóm vấn đề như sau:

Đề tài nghiên cứu cấp Bộ: "Nghiên cứu 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 thành lập" của Thanh tra nhà nước năm 1996; "Hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam" của Thanh tra Chính phủ năm 2004; "Cải cách về thủ tục hành chính trong công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo" của Thanh tra nhà nước năm 2002; "Cơ chế giải quyết khiếu nại và các giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại" của thạc sỹ Chu Đức Thắng, Vụ pháp chế, Thanh tra Chính phủ năm 2008.

Sách chuyên khảo: " Cải cách thủ tục hành chính thực hiện quyền và nghĩa vụ công dân ở nước ta hiện nay" của Phó Tiến sỹ Vũ Thư năm 2000; "Cơ chế giải quyết khiếu nại, thực trạng và giải pháp"- Viện nghiên cứu chính sách pháp luật và phát triển- Tiến Sỹ Hoàng Ngọc Giao chủ biên- Nhà xuất bản Công an nhân dân năm 2009; "Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo"- Trần Văn Sơn- Nhà xuất bản Tư pháp – 2007.

Các bài tạp chí: " Hai con đường giải quyết khiếu nại hành chính- giải pháp, lựa chọn và triển vọng" của Tiến Sỹ Vũ Thư đăng trên Tạp chí Tòa án nhân dân năm 1998; "Những kinh nghiệm rút ra qua công tác giải quyết khiếu

nại, tố cáo trong thời gian qua" của Ngô Đăng Huynh trong tạp chí Thanh tra năm 1999".

Các Luận án: "Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam" của Tiến Sỹ Ngô Mạnh Toan; "Quyền khiếu nại hành chính của công dân ở Việt Nam hiện nay" của Tiến Sỹ Nguyễn Thị Thủy; " Hoàn thiện thủ tục pháp lý giải quyết khiếu nại của công dân" của Tiến Sỹ Nguyễn Hạnh; " Đảm bảo pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân ở nước ta hiện nay" của Tiến Sỹ Nguyễn Tuấn Khanh.

Các Luận văn: "Giải quyết khiếu nại hành chính ở huyện Giao Thủy, tỉnh Nam Định thực trạng và giải pháp" của tác giả Ngô Thị Thành An; "Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại ở Việt Nam trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền" của tác giả Nguyễn Anh Tuấn; "Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay" của tác giả Nguyễn Thị Thu….

Tìm hiểu kết quả nghiên cứu của các công trình trên cho thấy, các đề tài, công trình khoa học trên đã góp phần làm sáng tỏ nhiều vấn đề cả lý luận và thực tiễn về khiếu nại hành chính, hoàn thiện về pháp luật và áp dụng pháp luật trong quản lý nhà nước về giải quyết khiếu nại. Các công trình trên chủ yếu đi sâu vào phân tích, luận giải về khiếu nại hành chính nhà nước nói chung mà không đi sâu vào phân tích, làm rõ việc giải quyết khiếu nại của một cấp chính quyền như Uỷ ban nhân dân cấp huyện; để từ đó đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính của Uỷ ban nhân dân cấp huyện ở Việt Nam hiện nay. Cũng chưa có công trình nào tiếp cận từ góc độ nghiên cứu vấn đề giải quyết khiếu nại hành chính của Uỷ ban nhân dân quận Thanh Xuân. Điều này cho phép khẳng định, đề tài luận văn của tác giả không trùng lặp với các công trình đã được triển khai nghiên cứu. Bên cạnh đó, qua thực tiễn công tác trên địa bàn quận Thanh Xuân, đề tài cũng trở

thành một trong những lý do thôi thúc tác giả lựa chọn chủ đề luận văn nhằm góp phần khắc phục những khoảng trống trong hoạt động nghiên cứu về giải quyết khiếu nại hành chính của Uỷ ban nhân dân cấp huyện, một cấp hành chính có vai trò rất quan trọng trong việc giải quyết khiếu nại ở Việt Nam hiện nay.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

- Mục đích nghiên cứu

Luận văn hướng tới việc làm rõ một số vấn đề lý luận căn bản về khiếu nại, cơ sở pháp lý bảo đảm quyền khiếu nại của công dân từ thực tiễn quận Thanh Xuân, thực trạng trong những năm vừa qua, từ đó đưa ra những giải pháp nhằm tăng cường hoạt động bảo đảm quyền khiếu nại của công dân theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

- Nhiệm vụ nghiên cứu

- Làm rõ cơ sở lý luận về khiếu nại, quyền khiếu nại, nội dung bảo đảm quyền khiếu nại của công dân, chú trọng vào bảo đảm về pháp lý.

- Nêu và đánh giá thực trạng bảo đảm quyền khiếu nại của công dân từ thực tiễn quận Thanh Xuân trong thời gian vừa qua.

- Đưa ra một số giải pháp nhằm bảo đảm hơn nữa quyền khiếu nại của công dân.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

- Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là bảo đảm pháp lý quyền khiếu nại của công dân từ thực tiễn quận Thanh Xuân.

- Phạm vi nghiên cứu

Đánh giá việc bảo đảm quyền khiếu nại của công dân từ thực tiễn quận Thanh Xuân, giai đoạn 2012 - 2016, từ đó phân tích tổng quan và rút ra những yếu tố tác động đến việc thực thi pháp luật về đảm bảo quyền khiếu nại.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

- Cơ sở phương pháp luận

Đề tài dựa trên phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, dựa trên đường lối, chính sách, quan điểm của Đảng, Nhà nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về quyền khiếu nại; các nguyên tắc nền tảng của Luật Nhân quyền quốc tế.

- Phương pháp nghiên cứu

Luận văn sử dụng một số phương pháp như: phương pháp thống kê, phương pháp so sánh, đối chiếu số liệu khiếu nại và giải quyết khiếu nại giữa các năm, phương pháp phân tích, phương pháp tổng hợp, chứng minh để đánh giá tình hình giải quyết khiếu nại và xâu chuỗi các vấn đề hoàn thiện luận văn.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

Luận văn góp phần vào việc tăng cường nhận thức về quyền con người, quyền khiếu nại của công dân nói chung, trong đó có quyền khiếu nại từ thực tiễn quận Thanh Xuân.

Kết quả nghiên cứu của luận văn có thể dùng làm tài liệu tham khảo cho việc học tập của sinh viên, tài liệu tham khảo cho các nhà quản lý trên địa bàn Hà Nội.

7. Cơ cấu của luận văn

Luận văn gồm phần mở đầu, 3 chương, kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo

Chương 1: *Cơ sở lý luận pháp lý của quyền khiếu nại của công dân.*

Chương 2: *Thực trạng bảo đảm quyền khiếu nại của công dân tại quận Thanh Xuân, thành phố Hà Nội.*

Chương 3: *Quan điểm và giải pháp bảo đảm quyền khiếu nại của công dân trên địa bàn quận Thanh Xuân, thành phố Hà Nội*

Chương 1
CƠ SỞ LÝ LUẬN PHÁP LÝ CỦA QUYỀN KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN

1.1. Khái niệm và đặc điểm quyền khiếu nại của công dân

1.1.1. Khái niệm quyền khiếu nại của công dân

Quyền con người là một giá trị xã hội rường cột của nhà nước pháp quyền, thể hiện những khát vọng về quyền và tự do của nhân dân, của con người. Quyền con người mang tính phổ biến nhưng cũng thể hiện nét đặc thù trong cả hệ thống pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia. Ở Việt Nam, các quyền con người về chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội được tôn trọng và bảo đảm, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và pháp luật. Một trong những quyền chính trị quan trọng của công dân được Hiến pháp Việt Nam ghi nhận là quyền khiếu nại, được cụ thể hóa tại Điều 30 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"* [24, tr. 19].

Khái niệm công dân xuất hiện cùng với khái niệm về nhà nước và pháp luật nhưng nó chỉ trở thành thuật ngữ pháp lý và được ghi nhận trong các đạo luật cơ bản của nhà nước kể từ khi nhà nước tư sản ra đời. Công dân chính là khái niệm để chỉ cá nhân trong các mối quan hệ cơ bản, chủ yếu và quan trọng nhất với một nhà nước nhất định được thể hiện trong Hiến pháp và pháp luật của nhà nước đó. Khái niệm công dân ra đời từ lâu trong lịch sử và được sử dụng rộng rãi trong xã hội tư sản và xã hội chủ nghĩa. Nội dung của khái niệm công dân chính là địa vị pháp lý giữa cá nhân công dân trong mối quan hệ với nhà nước và xã hội. Địa vị pháp lý biểu hiện ở chỗ nhà nước ghi nhận và thừa nhận cá nhân công dân có các quyền và nghĩa vụ công dân như thế nào trong mối quan hệ với nhà nước được quy định trong Hiến pháp và pháp luật.

Công dân là người dân của một nhà nước, có mối quan hệ pháp lý ràng buộc với nhà nước đó trên cơ sở quốc tịch, thể hiện thông qua việc nhà nước đảm bảo cho công dân được hưởng quyền trên thực tế, ngược lại công dân cũng có trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ với nhà nước và tuân thủ pháp luật do nhà nước quy định.

Có thể nói, quyền công dân không phải là hình thức toàn diện của quyền con người. Với ý nghĩa là một khái niệm gắn liền với nhà nước, thể hiện mối quan hệ giữa công dân với nhà nước, được xác định thông qua một chế định pháp luật đặc biệt là chế định quốc tịch, quyền công dân là tập hợp những quyền tự nhiên được pháp luật của một nước ghi nhận và bảo đảm, nhưng chủ yếu dành cho những người có quốc tịch của nước đó. Không phải ai cũng được hưởng các quyền công dân của một quốc gia nhất định và không phải hệ thống quyền công dân của mọi quốc gia đều giống nhau, cũng như đều hoàn toàn tương thích với hệ thống các tiêu chuẩn quốc tế về quyền con người.

Ai sinh ra trên thế giới đều được hưởng món quà của tạo hóa đó là quyền con người, đây không còn là khái niệm xa lạ trong lịch sử pháp luật của nhân loại. Tư tưởng này đã được chủ tịch Hồ Chí Minh nhấn mạnh trong trong bản tuyên ngôn độc lập nước ta, được đọc vào ngày 2/9/1945: “Tất cả mọi người sinh ra đều có quyền bình đẳng. Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được; trong những quyền ấy có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc”.

Đất nước ta đã trải qua lịch sử đấu tranh, xây dựng và phát triển đất nước cùng với các bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013. Trong mỗi giai đoạn lịch sử, các bản Hiến pháp trên đã ghi dấu lại sự tôn trọng và bảo vệ quyền con người. Trên cơ sở nhận thức pháp lý ngày càng sâu sắc và thực hiện công ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam ký kết hoặc tham

gia, Hiến pháp 2013 một lần nữa lại khẳng định việc thừa nhận, tôn trọng và bảo vệ quyền con người một cách mạnh mẽ, rõ ràng và hiện đại nhất.

Mục tiêu quan trọng nhất của Hiến pháp 2013 là tiếp tục phát huy dân chủ, bảo đảm quyền công dân, bảo đảm thực hiện tốt hơn quyền con người, quyền công dân, đánh dấu bước phát triển mạnh mẽ trong tư duy lý luận của Đảng và Nhà nước ta trong một số vấn đề của Đảng và sự nghiệp đổi mới đất nước trong đó có vấn đề quyền con người, quyền công dân. Chỉ thị số 12/CT-TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng năm 1992 về vấn đề quyền con người và quan điểm, chủ trương của Đảng ta xác định quyền con người là mục tiêu, động lực của sự phát triển, là bản chất của chế độ ta, Chỉ thị xác định: "*Đối với chúng ta, vấn đề quyền con người được đặt ra xuất phát từ mục tiêu của Chủ nghĩa xã hội, từ bản chất của chế độ ta và bao quát rộng rãi nhiều lĩnh vực, từ chính trị, tư tưởng, văn hóa đến kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng...*". Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung và phát triển năm 2011) cũng chỉ rõ: "*quan tâm hơn nữa việc chăm lo hạnh phúc và sự phát triển tự do, toàn diện của con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của con người, tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết*". Khẳng định mạnh mẽ bản chất nhà nước ta là nhà nước thực hiện chủ quyền nhân dân, thực hành dân chủ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân và bảo đảm quyền lực của nhân dân, Điều 2 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: "*Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ. Tất cả quyền Nhà nước thuộc về nhân dân….*"[24, tr. 8].

Hiến pháp năm 2013 thúc đẩy việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Nhà nước pháp quyền phải là nhà nước mà trong đó các quyền con người được ghi nhận, tôn

trọng, bảo vệ và bảo đảm. Theo nghĩa đó, thúc đẩy nhà nước pháp quyền cũng có nghĩa là thúc đẩy sự tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm các quyền con người.

Hiến pháp năm 2013 xác định Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử, thực hiện quyền tư pháp, sứ mệnh của Tòa án nhân dân được xác định là bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân. Đây là những điểm mới có ý nghĩa quan trọng trong lịch sử lập hiến Việt Nam, khẳng định những nguyên tắc của một nền tư pháp hiện đại vì con người, cụ thể là nguyên tắc hai cấp xét xử mà thực chất là một bảo đảm để thúc đẩy quyền của người bị buộc tội được yêu cầu xem xét lại bản án; nguyên tắc về quyền bào chữa của bị can, bị cáo, quyền bảo vệ lợi ích hợp pháp của đương sự; nguyên tắc về sự tham gia xét xử của Hội thẩm nhân dân. Những nguyên tắc trên đây phản ánh tính dân chủ và đề cao quyền tiếp cận công lý của người dân, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong hoạt động tư pháp.

Quyền con người và quyền công dân là hai phạm trù khác nhau, song có mối liên hệ rất chặt chẽ, tác động, bổ sung lẫn nhau. Khái niệm và viễn cảnh về quyền con người có thể được nhìn nhận qua lăng kính của quyền công dân và ngược lại. Thực tế cho thấy sự gắn bó giữa quyền con người và quyền công dân ngày càng trở lên mật thiết, trong một số trường hợp rất khó phân biệt và trong một số bối cảnh không cần thiết phải phân biệt giữa chúng (ví dụ các quyền bất khả xâm phạm về tính mạng, danh dự, nhân phẩm,…). Sự tương đồng kể trên khiến cho những nỗ lực thúc đẩy và bảo vệ quyền con người, quyền công dân trở lên khăng khít, không thể tách rời, kể cả khi những nỗ lực này gắn liền với những chủ thể tương đối khác nhau.

1.1.2. Nội dung và đặc điểm của quyền khiếu nại của công dân

Quyền khiếu nại là một trong những quyền cơ bản, quyền tự do dân chủ quan trọng của công dân được Hiến pháp các quốc gia trên thế giới ghi nhận

và bảo đảm thực hiện. Quyền khiếu nại của công dân không tồn tại độc lập mà liên quan chặt chẽ với các quyền tự do khác của công dân trong mối quan hệ tổng hòa của sự thống nhất các quyền và nghĩa vụ của công dân. Thực hiện và bảo đảm quyền khiếu nại thể hiện mối quan hệ giữa nhà nước và công dân, thể hiện sự phát triển của chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa và là biểu hiện của chế độ chính trị của mỗi nhà nước. Khiếu nại không chỉ là công cụ, phương tiện pháp lý hữu hiệu để công dân, cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình, lợi ích của nhà nước khi bị xâm phạm, mà còn là một trong những phương thức quan trọng để công dân tham gia quản lý nhà nước, phát huy một cách có hiệu quả quyền làm chủ của mình, xây dựng nền công vụ minh bạch, đóng vai trò phục vụ, phù hợp với xu thế phát triển nền hành chính hiện đại trong giai đoạn hiện nay.

Khiếu nại là một hiện tượng xã hội được quan niệm và hiểu theo nhiều góc độ khác nhau. Thuật ngữ " khiếu nại" theo tiếng La tinh là " complaint" có nghĩa là việc phàn nàn, phản ứng, bất bình của một người nào đó đối với một vấn đề có liên quan đến lợi ích của mình.

Theo giải thích của Từ điển Tiếng Việt thì khiếu nại là " đề nghị cơ quan có thẩm quyền xét một việc làm mà mình không đồng ý, cho là trái phép hay không hợp lý".

Về góc độ xã hội thì khiếu nại là hiện tượng phát sinh trong đời sống xã hội, là sự phản ứng có tính tự nhiên của một người đối với hành vi của người khác khi họ cho rằng hành vi đó không phù hợp với các quy tắc, chuẩn mực trong đời sống cộng đồng, xâm phạm đến quyền và lợi ích của mình. Mỗi người trong xã hội nói chung coi việc khiếu nại là phương tiện để tự vệ và có quyền yêu cầu các thiết chế xã hội bảo vệ quyền và lợi ích của mình khi bị xâm phạm. Về góc độ này thì khiếu nại phản ánh hiện tượng vi phạm những quy tắc của xã hội, của cộng đồng, từ đó đòi hỏi xã hội cần phải có phương

thức để giải quyết những vi phạm đó.

Về góc độ chính trị - pháp lý thì khiếu nại là một quyền tự do, dân chủ cơ bản của công dân được pháp luật quy định và bảo đảm thực hiện bởi bộ máy nhà nước. Quyền khiếu nại được coi là "quyền để bảo vệ quyền" là công cụ pháp lý để công dân bảo vệ quyền và lợi ích của mình khi bị hành vi của người khác xâm phạm, nghĩa là khiếu nại được sử dụng khi quyền chủ thể của bản thân công dân khiếu nại hoặc của người do mình bảo hộ bị vi phạm do quyết định hoặc hành vi trái pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước hoặc nhân viên nhà nước. Trong mối quan hệ giữa công dân với Nhà nước thì khiếu nại là một hình thức công dân hướng đến các cơ quan nhà nước, hay tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang khi thấy quyết định hay hành vi xâm phạm tới quyền, lợi ích của mình. Khiếu nại là phương tiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội, phản ánh giá trị của nền dân chủ của một quốc gia.

Trong mối quan hệ giữa Nhà nước, chủ thể quản lý với công dân, đối tượng quản lý thì khiếu nại là sự phản ứng của đối tượng quản lý đối với chủ thể quản lý về hoạt động quản lý của nhà nước, của nhân viên nhà nước. Do đó khiếu nại là kênh "thông tin ngược" từ đối tượng quản lý đến chủ thể quản lý về những tồn tại, khiếm khuyết của quản lý nhà nước. Thông qua khiếu nại và giải quyết khiếu nại nhà nước kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy và hoàn thiện hoạt động quản lý của mình. Khiếu nại là một kênh thông tin có giá trị chân thực, khách quan phản ánh hoạt động của quyền lực nhà nước, do đó khiếu nại còn được coi là công cụ để công dân giám sát việc thực thi quyền lực của các cơ quan nhà nước.

Trong xã hội dân sự và trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, mở rộng dân chủ xã hội chủ nghĩa cần có khái niệm pháp lý về khiếu nại rộng hơn, toàn diện hơn mà hạt nhân của nó là công dân, tổ chức có quyền

yêu cầu các cơ quan nhà nước xem xét lại các quyết định, hành vi mà họ cho rằng là trái pháp luật xâm phạm tới quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Như vậy, khiếu nại phát sinh khi quyền và lợi ích bị xâm phạm bởi hoạt động thực thi quyền lực của bộ máy nhà nước, là hình thức phản kháng của cá nhân, tổ chức đối với quyết định, hành vi của cơ quan nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Về phương diện này trong pháp luật nước ta quy định có hai hình thức khiếu nại thuộc hai lĩnh vực khác nhau đó là khiếu nại hành chính và khiếu nại tư pháp.

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

Khiếu nại tư pháp là việc công dân yêu cầu cơ quan tư pháp (Cơ quan điều tra, Tòa án, Viện kiểm sát, Cơ quan thi hành án...), cán bộ, công chức có thẩm quyền trong cơ quan tư pháp xem xét lại những quyết định, hành vi phát sinh trong hoạt động tư pháp mà người khiếu nại cho rằng quyết định, hành vi đó đã xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Khiếu nại hành chính và khiếu nại tư pháp được phân biệt chủ yếu ở đối tượng khiếu nại, lĩnh vực phát sinh khiếu nại và chủ thể giải quyết khiếu nại.

Khiếu nại hành chính, xét về bản chất là loại khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, xảy ra trong hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước, nhưng chủ yếu và phổ biến là trong hoạt động chấp hành và điều hành của các cơ quan hành chính nhà nước. Khiếu nại hành chính không chỉ phát sinh trong quá trình các cơ quan hành chính nhà nước thực

hiện chức năng quản lý nhà nước, mà còn có thể phát sinh trong quá trình các cơ quan nhà nước khác thực hiện quản lý hành chính trong nội bộ cơ quan hoặc trong hệ thống cơ quan như: Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch Nước, Văn phòng Hội đồng nhân dân các cấp, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, ví dụ: một thẩm phán công tác trong ngành Toà án bị Chánh án ra quyết định kỷ luật cảnh cáo. Người Thẩm phán đó khiếu nại quyết định kỷ luật thì đó là khiếu nại hành chính, mặc dù khiếu nại này không xảy ra ở các cơ quan hành chính nhà nước. Như vậy, về nguyên tắc khiếu nại hành chính có thể xảy ra ở bất cứ cơ quan nhà nước nào có ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính. Tuy nhiên các quyết định hành chính, hành vi hành chính được thực hiện chủ yếu, phần lớn trong hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước.

Việc giải quyết khiếu nại hành chính do các cơ quan hành chính nhà nước hoặc các cơ quan nhà nước khác giải quyết theo trình tự, thủ tục quy định tại Luật Khiếu nại, tố cáo và các luật khác có liên quan hoặc do Tòa án nhân dân giải quyết theo thủ tục tố tụng hành chính được quy định tại Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

Theo chúng tôi, có thể nêu khái niệm khiếu nại hành chính thuộc phạm vi giải quyết của các cơ quan hành chính nhà nước như sau:

Khiếu nại hành chính là việc công dân, cơ quan, tổ chức yêu cầu cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của những người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước mà người khiếu nại cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo thì đối tượng của khiếu nại hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của các cơ quan hành chính nhà nước

là quyết định hành chính, hành vi hành chính diễn ra trong hoạt động quản lý hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước.

Việc ghi nhận quyền khiếu nại của công dân trong Hiến pháp 2013 đã tạo cơ sở pháp lý cho công dân thực hiện quyền cơ bản của mình. Và thông qua việc thực hiện quyền này, công dân đã góp phần tích cực vào hoạt động quản lý nhà nước và xã hội, đồng thời bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình. Quyền khiếu nại của công dân được thể hiện ở những nội dung cụ thể sau:

Trước hết, khiếu nại là một quyền cơ bản của công dân, là quyền dân chủ của công dân

Khiếu nại là một phương thức thể hiện quyền dân chủ của nhân dân và là một trong những phương thức thực hiện quyền giám sát của nhân dân đối với bộ máy Nhà nước. Xuất phát từ tư tưởng "lấy dân là gốc", từ bản chất chính trị của chế độ dân chủ nhân dân, ngay từ khi mới thành lập chính thể mới, cùng với việc thiết lập chính quyền các cấp, Đảng, Bác Hồ và Chính phủ đã khẳng định quyền làm chủ của nhân dân, quan tâm đến việc kiểm soát hoạt động của bộ máy Nhà nước, việc giải quyết khiếu kiện của dân, chống phiền hà, nhũng nhiễu dân. Hiến pháp năm 1946 đã ghi nhận các quyền và tự do dân chủ hoàn toàn là của người dân Việt Nam như quyền bình đẳng về chính trị, kinh tế, văn hoá, quyền bình đẳng trước pháp luật, quyền bình đẳng giữa các dân tộc, quyền bình đẳng nam nữ, quyền tự do ngôn luận, tự do tổ chức hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài, quyền bất khả xâm phạm về thân thể và chỗ ở,… Tuy Hiến pháp năm 1946 chưa có một điều khoản cụ thể nào quy định quyền khiếu nại của công dân, song thể chế dân chủ mà Hiến pháp này tạo dựng nên đã là nền tảng cơ bản hình thành quyền khiếu nại của công dân trên thực tế. Kế thừa và phát triển tư tưởng dân chủ của Hiến pháp năm 1946, Điều 29 Hiến pháp năm 1959 đã chính thức ghi nhận quyền khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân: "Công

dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có quyền khiếu nại với bất kỳ cơ quan nào của Nhà nước về những việc làm vi phạm pháp luật của cán bộ, nhân viên cơ quan Nhà nước. Các khiếu nại cần phải được xem xét và giải quyết nhanh chóng. Người bị thiệt hại do những việc làm trái pháp luật gây ra có quyền được bồi thường". Các Hiến pháp 1976, 1980, 1992 và 2013 tiếp tục kế thừa và ghi nhận quyền khiếu nại của công dân theo hướng ngày càng mở rộng quyền của công dân và tạo điều kiện một cách tốt nhất cho công dân trong lĩnh vực khiếu nại.

Thứ hai, khiếu nại là phương thức giám sát của nhân dân đối với Nhà nước và cán bộ, công chức Nhà nước

Tính chất giám sát của nhân dân đối với Nhà nước trong giải quyết khiếu nại được thể hiện ở chỗ, khi khiếu nại nhân dân đã chuyển đến cho cơ quan Nhà nước những thông tin, phát hiện về những việc làm vi phạm pháp luật, xâm hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, trên cơ sở đó Nhà nước kiểm tra lại hoạt động, hành vi của các cơ quan và các cán bộ của mình, kịp thời chấn chỉnh, xử lý sai phạm, thậm chí loại trừ ra khỏi bộ máy Nhà nước những người không xứng đáng, làm cho bộ máy Nhà nước ngày càng trong sạch, vững mạnh. Thực tế cho thấy sự yếu kém của tổ chức bộ máy, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, những vấn đề bất cập trong chính sách, pháp luật được phát hiện, kiến nghị với lãnh đạo các cấp, các ngành đa phần được phát hiện từ thực tiễn công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, trong những năm qua, công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại còn không ít hạn chế, yếu kém; nhiều vụ việc giải quyết không đúng chính sách pháp luật, sự phối hợp giải quyết chưa tốt, còn đùn đẩy, công tác vận động tuyên truyền pháp luật còn chưa hiệu quả. Đặc biệt, sự gia tăng các đoàn khiếu kiện đông người, cũng như tình trạng chống đối người thi hành công vụ trong thời gian gần đây là một thực trạng đáng báo động, thể hiện sự

phản ứng của người dân đối với hoạt động kém hiệu quả, thiếu trách nhiệm của chính quyền ở một số địa phương về giải quyết khiếu nại. Tình trạng này kéo dài sẽ dẫn đến việc người dân dần mất lòng tin đối với chính sách và bộ máy của Nhà nước, dễ bị các thế lực thù địch lợi dụng, kích động, gây ảnh hưởng xấu đến an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Chính vì vậy, để khắc phục những yếu kém này, Đảng và Nhà nước cần có biện pháp coi trọng hơn nữa công tác giải quyết khiếu nại của công dân, quan tâm đầy đủ đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân; các chính sách có ảnh hưởng đến đời sống của nhân dân phải được triển khai, thực hiện một cách công khai, minh bạch; đồng thời, tăng cường việc tiến hành thường xuyên kiểm tra, giám sát để từ đó kịp thời phát hiện các tồn tại, vướng mắc trong thực thi chính sách, pháp luật...

Thứ ba, làm tốt công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại của công dân là góp phần củng cố mối quan hệ giữa nhân dân với Đảng và Nhà nước

Làm tốt công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại thể hiện bản chất dân chủ của xã hội ta, đồng thời là một biện pháp quan trọng, thiết thực để củng cố mối quan hệ giữa nhân dân với Đảng, Nhà nước, củng cố lòng tin của nhân dân vào Đảng và Nhà nước. Thực hiện tốt công tác này trong thực tế cũng chính là một hình thức thể hiện trực tiếp của mối quan hệ giữa nhân dân với Nhà nước. Việc giải quyết nhanh chóng, đúng pháp luật các khiếu nại của công dân, gắn liền với việc khôi phục kịp thời quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, xử lý nghiêm minh 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 giữa nhân dân với Đảng và Nhà nước ngày càng gắn bó bền chặt hơn.

Như vậy, có thể khẳng định rằng, quyền khiếu nại chính là một trong những quyền hiến định cơ bản của công dân, một quyền có tính chất chính trị và pháp lý của công dân và là một hình thức biểu hiện của dân chủ xã hội chủ nghĩa. Việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân sẽ là cơ sở và nền tảng cho việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác của công dân. Đồng thời, đây còn là phương tiện để công dân đấu tranh chống lại các hành vi trái pháp luật nhằm bảo vệ lợi ích của Nhà nước, tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của chính mình, thông qua đó thiết thực tham gia vào việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Chính vì những lý do trên mà để đáp ứng việc xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay, các quyền con người, quyền công dân, trong đó có quyền khiếu nại của công dân không những phải được ghi nhận đầy đủ, minh bạch trong các văn bản pháp lý (Hiến pháp, các luật) mà còn phải được bảo đảm thực thi đầy đủ trên thực tế.

1.2. Trình tự, thủ tục thực hiện quyền khiếu nại của công dân

1.2.1. Cơ sở phát sinh quyền khiếu nại

Trong những năm qua, quận Thanh Xuân triển khai quá trình đô thị hóa, mở rộng địa giới hành chính, đầu tư chỉnh trang phát triển đô thị, an sinh xã hội, triển khai nhiều dự án lớn, phạm vi rộng, tạo điều kiện cho tốc độ đô thị hoá nhanh, liên quan đến việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng, kiểm kê, bồi thường, tái định cư; đồng thời cũng là nguyên nhân làm phát sinh khiếu nại của công dân có chiều hướng gia tăng về số lượng, nội dung và tính chất ngày càng phức tạp.

Hàng năm số lượng đơn khiếu nại, tố cáo thì ít còn đơn kiến nghị, phản ánh thì rất nhiều có nhiều nguyên nhân: do người dân khi làm đơn thường chưa phân biệt được đâu là khiếu nại, đâu là tố cáo, đâu là kiến nghị, phản ánh; do cấp huyện phải giải quyết nhiều sự vụ liên quan đến người dân; do

cán bộ tiếp dân một số nơi còn chưa thông thạo việc phân biệt đơn thế nào là khiếu nại, tố cáo, kiến nghị. Nhưng còn một nguyên nhân nữa là do cán bộ tiếp dân, tham mưu giải quyết đơn đã lợi dụng sự không hiểu biết pháp luật về khiếu nại của người dân, để khi người dân làm đơn có nội dung khiếu nại, tố cáo hoặc kiến nghị nhưng không rõ về hình thức làm đơn thì..... đưa hết về dạng đơn là kiến nghị, phản ánh để quá trình tham mưu cho Uỷ ban nhân dân các quận, huyện giải quyết thì áp dụng trình tự thủ tục đơn giản, có thể chỉ cần một công văn, thông báo trả lời mà không phải tuân thủ các trình tự, quy trình, thủ tục chặt chẽ về giải quyết đơn khiếu nại, giải quyết đơn tố cáo theo quy định của pháp luật.

Nguyên nhân phát sinh khiếu nại tại quận Thanh Xuân có nhiều, song tập trung lại có một số nguyên nhân chính như: cơ chế chính sách pháp luật chưa hoàn thiện, thiếu đồng bộ, còn nhiều bất cập, nhất là lĩnh vực đất đai, nhận thức pháp luật về khiếu nại, tố cáo cũng như ý thức chấp hành pháp luật của người dân còn hạn chế; do sự quản lý nhà nước về đất đai, đô thị của các đơn vị trực thuộc còn lỏng lẻo; cán bộ thi hành công vụ lợi dụng chức quyền, cố ý làm trái qui định của nhà nước; một bộ phận cán bộ, công chức làm công tác tiếp dân, xử lý đơn thư, tham mưu giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo năng lực chuyên môn nghiệp vụ yếu; trách nhiệm của người đứng đầu một số đơn vị còn chưa cao trong công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Khiếu nại hành chính phát sinh trong lĩnh vực quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước; do đó hầu hết các văn bản pháp luật điều chỉnh lĩnh vực quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước đều quy định về quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Tuy nhiên việc quy định về quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong các văn bản pháp luật điều chỉnh các lĩnh vực quản lý của cơ quan hành chính nhà nước khác nhau, kể cả pháp luật về đất đai là lĩnh vực phát sinh nhiều

khiếu nại nhất cũng chỉ đề cập đến nội dung, đối tượng bị khiếu nại; còn trình tự, thủ tục, cách thức khiếu nại và giải quyết khiếu nại đều dẫn chiếu đến các quy định trong Luật khiếu nại và các Nghị định, Thông tư hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại.

Trách nhiệm, nhiệm vụ giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền được pháp luật quy định cho nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền khác nhau, liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền đó. Đối với Uỷ ban nhân dân cấp huyện, trách nhiệm, nhiệm vụ giải quyết khiếu nại không những thuộc về người đứng đầu Uỷ ban nhân dân huyện mà còn thuộc về Thủ trưởng các ngành, các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Tuy nhiên cơ sở pháp lý quan trọng để cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện quyền khiếu nại, giải quyết khiếu nại hành chính là Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 (được ban hành và sửa đổi, bổ sung vào các năm 2004, năm 2005) và đến năm 2011 là Luật khiếu nại. Sau khi Luật được ban hành, Chính phủ, các cấp, các ngành đã ban hành nhiều quy định, hướng dẫn. Căn cứ vào các văn bản này, hàng năm, các cấp, các ngành đã giải quyết hàng trăm nghìn vụ việc khiếu nại phát sinh trong các lĩnh vực. Thông qua giải quyết khiếu nại đã bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức; đồng thời phát hiện nhiều sơ hở trong công tác quản lý, từ đó có biện pháp chấn chỉnh kịp thời, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

Đối với cấp huyện, Uỷ ban nhân dân cấp huyện là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, thực hiện chức năng quản lý toàn diện trên tất cả các lĩnh vực theo Hiến pháp, pháp luật, các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên. Trong quá trình quản lý, Uỷ ban nhân dân cấp huyện tổ chức điều hành, phối hợp hoạt động giữa các cơ quan nhà nước trên địa bàn huyện, chỉ đạo, đôn

đốc, đảm bảo để các cơ quan thực hiện đầy đủ và có kết quả, thực hiện đúng theo tinh thần pháp luật.

Cơ sở pháp lý về giải quyết khiếu nại của Uỷ ban nhân dân cấp huyện hiện nay được quy định trong rất nhiều văn bản pháp luật liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước của Uỷ ban nhân dân cấp huyện, từ lĩnh vực xây dựng, kinh tế, tài chính, văn hóa, giao thông, đô thị… Song tựu chung lại, chủ yếu tập trung ở hai văn bản pháp luật chính là Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân năm 2003 và Luật Khiếu nại 2011.

Theo Khoản 5, Điều 106 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân năm 2003, trong việc thi hành pháp luật, Uỷ ban nhân dân cấp huyện thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn: *"Tổ chức, chỉ đạo việc thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra nhà nước; tổ chức tiếp dân, giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; hướng dẫn, chỉ đạo công tác hoà giải ở xã, thị trấn"*[26, tr. 40].

Luật Tổ chức chính quyền địa phương có hiệu lực từ ngày 01/01/2016 cũng quy định cơ sở pháp lý cho việc giải quyết khiếu nại của Uỷ ban nhân dân cấp huyện tại khoản 8 Điều 29 quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân huyện*" Tổ chức việc thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, xử lý vi phạm pháp luật, tiếp công dân theo quy định của pháp luật"* [27, tr. 19].

Điều 18, Luật Khiếu nại 2011 quy định, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình; giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết .

1.2.2. Các thủ tục thực hiện quyền khiếu nại

Thủ tục khiếu nại là các bước để người khiếu nại thực hiện việc khiếu nại của mình. Đây là một trong những nội dung có nhiều điểm mới so với Luật khiếu nại, tố cáo trước đây. Nếu như các quy định của Luật khiếu nại, tố cáo trước đây không quy định rõ ràng về các bước để thực hiện việc khiếu nại mà được lồng ghép trong các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, điều này đôi khi gây khó khăn cho người khiếu nại khi thực hiện thì nay Luật khiếu nại đã khắc phục điểm bất cập này bằng việc quy định rất rõ ràng về trình tự này. Điều này làm cho việc thực hiện quyền của công dân trở nên dễ dàng hơn. Cụ thể như sau:

- Khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính là trái pháp luật, xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình, người khiếu nại khiếu nại lần đầu đến người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có người có hành vi hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính. Như vậy, người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có người có quyết định hành chính, hành vi hành chính chính có trách nhiệm giải quyết khiếu nại lần đầu. Quy định này tạo cơ hội cho cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính tự xem xét lại quyết định, hành vi của mình để trong trường hợp nhận thấy sai sót thì có thể sửa đổi hoặc hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính. Mặt khác, quy định này cũng hợp lý xét dưới góc độ người giải quyết chính là cơ quan hoặc người đã có quyết định hành chính, hành vi hành chính, do vậy sẽ hiểu rõ bản chất sự việc, điều này cũng mở ra khả năng việc giải quyết sẽ nhanh chóng và thấu tình đạt lý hơn, tiết kiệm thời gian và công sức cho người khiếu nại.

Trong trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được

giải quyết thì có quyền khiếu nại lần hai đến thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính.

Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai hoặc hết thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính.

- Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thì người khiếu nại khiếu nại đến Bộ trưởng hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính. Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại của Bộ trưởng hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Toà án theo quy định của Luật tố tụng hành chính.

- Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì người khiếu nại khiếu nại lần đầu đến Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính. Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoặc hết thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khiếu nại lần hai đến Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính.

Với những quy định như trên, có thể thấy rằng, trình tự khiếu nại theo quy định của Luật khiếu nại có nhiều điểm mới so với quy định trước đây theo hướng mở rộng sự lựa chọn phương thức bảo vệ quyền cho người khiếu nại. Nếu như trước đây, người khiếu nại buộc phải khiếu nại lần đầu đến

người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại thì nay người khiếu nại có thể khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án ngay. Đồng thời, quyền khởi kiện ra Tòa này còn được đảm bảo trong bất kỳ giai đoạn nào của quá trình giải quyết khiếu nại. Rõ ràng, đây là những thay đổi tích cực theo hướng dân chủ hơn, mở rộng quyền lựa chọn hình thức khiếu nại, bảo vệ quyền lợi của người khiếu nại. Những thay đổi này cũng phù hợp với yêu cầu khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) trong việc bảo vệ quyền lợi của người bị tác động bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; đảm bảo các quyết định hành chính, hành vi hành chính phải được xem xét bởi cơ quan tư pháp theo trình tự, thủ tục tố tụng chặt chẽ.

1.3. Các yếu tố ảnh hưởng và điều kiện bản đảm quyền khiếu nại của công dân

1.3.1. Yếu tố chính trị

Chế độ chính trị của quốc gia có ý nghĩa quyết định việc tổ chức chính quyền quản lý hành chính nhà nước. Chế độ chính trị được thiết kế quyền lực thuộc về nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng, phát huy dân chủ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, đề cao trách nhiệm của nhà nước trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân nói chung và quyền khiếu nại nói riêng thì sẽ bảo đảm quyền khiếu nại của người dân được thực hiện, việc giải quyết khiếu nại được khách quan, tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật.

Ngược lại, một chế độ chính trị không dân chủ, chuyên quyền, độc đoán, quyền con người, quyền công dân không được đảm bảo thì quyền khiếu nại cũng sẽ bị "tước đoạt"; việc giải quyết khiếu nại cũng sẽ bị bóp méo, không khách quan, sai sự thật….

1.3.2. Yếu tố pháp luật

Pháp luật là một trong những yếu tố quan trọng ảnh hưởng tới quyền khiếu nại hành chính của công dân. Giải quyết khiếu nại muốn đạt hiệu quả cao, trước hết pháp luật hành chính phải phù hợp với hệ thống pháp luật chung và nội tại không chồng chéo, mâu thuẫn nhau; các quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại phải chặt chẽ, quy định rõ thẩm quyền trình tự thủ tục giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước; quy định rõ quyền và nghĩa vụ của công dân trong giải quyết khiếu nại; đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa, phát huy dân chủ, bảo đảm quyền khiếu nại của công dân. Ngược lại, nếu hệ thống pháp luật không đồng bộ, mâu thuẫn nhau, sẽ ảnh hưởng rất lớn đến việc giải quyết khiếu nại, nhất là việc giải quyết khiếu nại liên quan đến các lĩnh vực đất đai, xây dựng, đô thị, tài chính…

Trong một thời gian dài, các quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính của nước ta có sự mâu thuẫn nhau. Mâu thuẫn về thời hiệu khiếu nại, khiếu kiện lần 2 giữa Luật khiếu nại, tố cáo và các luật khác như Luật đất đai 2003, Luật lao động; dẫn tới việc áp dụng trên thực tế có nhiều vướng mắc, ảnh hưởng đến việc giải quyết khiếu nại. Hiện nay, cùng với việc ban hành Luật khiếu nại năm 2011, Luật đất đai năm 2013 và sửa đổi, bổ sung, ban hành một số văn bản pháp luật mới liên quan đến vấn đề giải quyết khiếu nại; hệ thống pháp luật về giải quyết khiếu nại của nước ta đã cơ bản đầy đủ.

1.3.3. Yếu tố kinh tế

Kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa cũng làm nảy sinh nhiều khiếu nại, tranh chấp. Tệ nạn tham nhũng, tiêu cực vẫn còn nghiêm trọng, diễn ra ở nhiều cấp, nhiều ngành là một nguyên nhân dẫn đến nhiều đơn thư tố cáo đối với cán bộ, đảng viên. Trong thời gian tới, khi Đảng, Nhà nước lãnh đạo, chỉ đạo đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất

nước, phát huy dân chủ, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thì sẽ có thể nảy sinh nhiều khiếu nại, tố cáo, nhất là những khiếu nại liên quan đến đất đai, nhà ở, việc đền bù giải phóng mặt bằng…; những tố cáo liên quan đến cán bộ, đảng viên tham nhũng, tiêu cực… Các khiếu nại, tố cáo này nếu không được giải quyết đúng đắn, kịp thời, sẽ ảnh hưởng đến việc phát triển kinh tế, xã hội, phát triển cơ sở hạ tầng, giao thông, đô thị, xây dựng các khu công nghiệp, thu hút các dự án đầu tư; ảnh hưởng đến an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội; ảnh hưởng đến lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước và chế độ ta.

1.3.4. Các yếu tố khác

Ngoài ra có thể thấy các yếu tố khác cũng ảnh hưởng tới hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính. Đó là các yếu tố truyền thống văn hóa, phong tục, tập quán, ảnh hưởng của văn hóa nước ngoài trong quá trình hội nhập.

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân, là một trong những cách thức để công dân thực hiện quyền dân chủ trực tiếp, tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Giải quyết tốt khiếu nại của công dân là thể hiện bản chất dân chủ của nhà nước, là biện pháp củng cố mối quan hệ giữa dân với Đảng và nhà nước. Tuân thủ đúng các quy trình, giải quyết dứt điểm các khiếu nại có vai trò quan trọng đối với Uỷ ban nhân dân cấp huyện trong việc ổn định tình hình an ninh, chính trị, an toàn xã hội, góp phần phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Trong thời gian gần đây, do nhiều nguyên nhân, tổ chức giáo hội, chức sắc, tín đồ của hầu hết các tôn giáo nước ta đã gửi đơn thư khiếu nại những vấn đề có liên quan đến tôn giáo tới các cấp chính quyền, các ban, ngành chức năng. Đơn thư khiếu nại về tôn giáo bao gồm nhiều nội dung, có thể phân loại như sau:

- Liên quan đến việc thực hiện sai chính sách đối với tôn giáo ở các cấp chính quyền. Ví dụ như chính quyền cơ sở không cho người theo đạo đến sinh hoạt tôn giáo ở một điểm đã đăng ký mà không nói rõ lý do, một số chức sắc tôn giáo đến các địa bàn có đạo tự ý tập trung tín đồ tổ chức các cuộc lễ hội, hoạt động tôn giáo tại những nơi không có cơ sở thờ tự nhưng không xin phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền…

- Liên quan đến mâu thuẫn, tranh chấp giữa các cá nhân và tổ chức tôn giáo về vấn đề tôn giáo hoặc các vấn đề dân sự khác. Ví dụ như các tổ chức Tin lành tranh chấp tín đồ lẫn nhau, hoặc bất đồng giữa cá nhân hai chức sắc lãnh đạo hoặc giữa hai nhóm chức sắc với nhau…

- Liên quan đến đất đai có nguồn gốc tôn giáo, hoặc do chính quyền trưng thu, trưng dụng hiện đang sử dụng, hoặc chính quyền mượn không trả lại cho các tổ chức tôn giáo, hoặc cơ sở tôn giáo đang đóng cửa không sử dụng…

Đáng chú ý là các khiếu nại liên quan đến việc thực hiện chính sách tôn giáo, mâu thuẫn trong nội bộ tôn giáo giảm dần do các tôn giáo ngày càng ổn định hơn, việc thực hiện chính sách tôn giáo ngày càng tốt hơn, nhất là từ khi có Luật Tín ngưỡng, tôn giáo ngày 18/11/2016.

Trong khi đó các vụ việc khiếu nại về nhà đất liên quan đến tôn giáo ngày càng gia tăng. Nội dung khiếu nại này tập trung vào các vấn đề chủ yếu như: tranh chấp đất đai, cơ sở thờ tự, cơ sở vật chất có nguồn gốc tôn giáo giữa các tôn giáo với nhân dân, giữa các tôn giáo với Nhà nước, trong đó phần nhiều là những cơ sở và đất đai tôn giáo trước đây đã hiến tặng cho các cơ quan nhà nước mượn hoặc bị trưng thu, trưng dụng; khiếu nại về việc cơ sở thờ tự bị lấn chiếm đề nghị chính quyền giải toả; xây dựng, cải tạo không phép, sai phép tại cơ sở thờ tự hoặc ảnh hưởng đến cảnh quan nơi thờ tự; xin đất, cơ sở thờ tự để xây dựng lại hoặc xây dựng mới,... Đứng đơn loại khiếu

nại này có thể là tổ chức các tôn giáo, tập thể hoặc cá nhân chức sắc các tôn giáo, tập thể hoặc cá nhân tín đồ các tôn giáo, gồm các dạng sau:

- Đất đã hiến tặng (tự nguyện hoặc không tự nguyện); đất của tôn giáo chính quyền tiếp quản (có văn bản hoặc không có văn bản) tịch thu, trưng thu, qua một số vụ án; đất giải tỏa nghĩa trang của tôn giáo; đất có nguồn gốc tôn giáo hiện do các tổ chức, cá nhân sử dụng không hiệu quả, không đúng mục đích hoặc không sử dụng;

- Đất tôn giáo bị dân lấn chiếm, chính quyền cấp cơ sở hoặc các tổ chức tôn giáo cơ sở bố trí cho tín đồ tôn giáo của mình vào ở;

- Chính quyền thu hồi đất tôn giáo với lý do bị bỏ hoang không sử dụng, không canh tác;

- Đền bù giải tỏa không thỏa đáng đối với tổ chức, cá nhân tôn giáo.

Khiếu nại liên quan đến tôn giáo ngày càng gay gắt và phức tạp. Trong một số vụ việc, người khiếu nại có thái độ cực đoan, căng khẩu hiệu, biểu ngữ, nói xấu cán bộ địa phương, có hành vi gây rối hoặc diễu hành trên đường phố, kéo vào trụ sở làm việc của cơ quan nhà nước nhằm gây sức ép, yêu cầu được tiếp xúc, đối thoại giải quyết vụ việc ngay tại Trung ương. Tình trạng khiếu nại này xuất phát từ một số nguyên nhân chính sau:

Thứ nhất, nhận thức về quan điểm, chính sách của Đảng, Nhà nước và các văn bản pháp luật quy định về hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo của một số cán bộ ở các cấp, các ngành còn hạn chế, chưa đầy đủ nên khi thực hiện, giải quyết các khiếu nại liên quan đến vấn đề về tôn giáo chưa tạo được sự thống nhất cao từ trên xuống dưới.

Thứ hai, việc các tổ chức tôn giáo kiên trì đòi lại các cơ sở có nguồn gốc liên quan đến tôn giáo vì tổ chức tôn giáo cho rằng đó là các cơ sở có lịch sử lâu đời, gắn với quá trình phát triển, lịch sử của giáo hội.

Thứ ba, thực tế đặt ra trong công tác quản lý nhà nước về các cơ sở nhà, đất có nguồn gốc liên quan đến tôn giáo còn có một số khó khăn, bất cập nhất định, cụ thể như: hiện nay, hầu hết tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân được giao quản lý, sử dụng cơ sở nhà, đất có nguồn gốc liên quan đến tôn giáo đều không còn lưu giữ hồ sơ, giấy tờ liên quan đến cơ sở cũ. Do đó, khi tổ chức tôn giáo có đơn khiếu nại, kiến nghị xin, đòi lại các cơ sở có nguồn gốc liên quan đến tôn giáo thì chính quyền không có cơ sở để xem xét, giải quyết hoặc một số cơ quan, đơn vị được giao sử dụng, quản lý cơ sở nhà, đất có nguồn gốc liên quan đến tôn giáo chưa quan tâm đúng mức đến việc quản lý, sử dụng cơ sở đúng mục đích được giao, nên gây ảnh hưởng đến tình cảm tôn giáo của người có đạo... vì vậy dẫn đến tình trạng một số tổ chức tôn giáo vẫn kiên trì khiếu nại, xin lại một số cơ sở có nguồn gốc liên quan đến tôn giáo.

Thứ tư, việc khiếu nại về các vấn đề có liên quan đến tư cách, phẩm hạnh, đạo đức của các chức sắc do xuất phát từ mâu thuẫn nội bộ của tổ chức tôn giáo; các chức sắc có đơn, thư khiếu kiện, khiếu nại lẫn nhau để nhằm mục đích hạ uy tín của nhau.

Thứ năm, việc các tổ chức, cá nhân tôn giáo có đơn thư khiếu nại về vấn đề đất đai, cơ sở thờ tự xuất phát từ việc chưa hiểu biết về pháp luật và từ sự tranh giành quyền quản lý cơ sở thờ tự giữa các chức sắc tôn giáo với nhau.

1.4. Kinh nghiệm của một số nước trong bảo đảm quyền khiếu nại của công dân

Cũng như ở Việt Nam, giải quyết khiếu nại hành chính luôn được các nước quan tâm, nghiên cứu, từ mô hình giải quyết của cơ quan hành chính nhà nước đến cơ chế, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính nhằm bảo đảm việc giải quyết khiếu nại được khách quan, dân chủ, công khai đúng

quy định pháp luật. Với những kinh nghiệm của Nhật Bản, Cộng hòa Liên bang Đức, Hàn Quốc trong giải quyết khiếu nại hành chính… hy vọng sẽ gợi mở cho Việt Nam hoàn thiện cơ chế, hành lang pháp lý của mình.

Ở Nhật Bản, để giải quyết khiếu nại hành chính, năm 1962 Nhật Bản ban hành Luật Thẩm tra hành chính, từ đó đến nay đã sửa đổi, bổ sung, song không nhiều. Theo đó, giải quyết khiếu nại hành chính chủ yếu được thông qua hoạt động tư vấn hành chính do các chuyên gia tư vấn hành chính thực hiện. Hiến pháp của Nhật Bản cho phép người dân có quyền biểu thị chính kiến của mình bằng phương pháp trưng cầu dân ý về mọi lĩnh vực và đặc biệt là về sự tồn tại của chính quyền. Công dân có quyền khiếu nại bất cứ hành vi và quyết định nào của Nhà nước kể cả các văn bản qui phạm pháp luật, các chính sách của Nhà nước nếu như họ cho rằng những hoạt động đó ảnh hưởng bất lợi đến quyền và lợi ích của họ. Hệ thống các cơ quan tiếp nhận và giải quyết khiếu nại hành chính của Nhật Bản được tổ chức thực sự đầy đủ, toàn diện và linh hoạt ở cả hệ thống hành pháp, tư pháp và lập pháp đảm bảo bất cứ một khiếu nại nào của người dân cũng được xem xét thấu đáo và thoả đáng. Hệ thống này tùy theo từng địa phương có thể thành lập ra cơ quan Thanh tra, hiện Nhật Bản có khoảng 32 địa phương thành lập ra cơ quan Thanh tra để tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại của địa phương. Các cơ quan Trung ương có các bộ phận tiếp nhận đơn thư ở hầu hết các cơ quan hành pháp, lập pháp, tư pháp. Bộ Nội vụ và Truyền thông có Cục Đánh giá hành chính được giao chuyên trách đảm nhận chức năng tiếp nhận đơn khiếu nại gửi các cơ quan hành chính ở Trung ương và khu vực. Khi có đơn thư gửi đến thì bộ phận tiếp nhận phải phân tích và gửi cho các cơ quan chức năng mà chủ yếu là các cơ quan hành chính theo thẩm quyền để giải quyết. Để làm tốt chức năng này, Bộ Nội vụ và Truyền thông thành lập 50 Văn phòng đại diện đặt ở hầu hết các tỉnh, thành phố để trực tiếp tiếp nhận và một phần giải quyết

khiếu nại của công dân. Ngoài ra Bộ Nội vụ và Truyền thông còn có Hội cứu trợ hành chính để tư vấn cho những vụ việc khiếu nại về chính sách có tính chất phức tạp, liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều địa phương, ngành. Một phương thức khác nữa là có khoảng 5000 người (thường là cán bộ về hưu) tự nguyện tham gia việc tiếp nhận các khiếu nại của người dân, họ không hưởng lương nhưng được Bộ trưởng Bộ Nội vụ và Truyền thông ủy quyền để tiếp nhận và tư vấn cho công dân. Như vậy, chức năng chính của Cục Đánh giá hành chính là tiếp nhận, tư vấn, chuyển đơn cho các cơ quan hành chính ở trung ương xem xét giải quyết các vấn đề liên quan đến người dân và thông báo cho người dân biết. Trong trường hợp mà những thông báo đó không được thực hiện thì phải nêu rõ lý do, trường hợp không thực hiện nhưng không được trả lời thì sẽ được báo cáo lên cấp trên và có thể bị xem xét, đánh giá về hiệu quả hoạt động.

Về cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính, công dân tự mình khiếu nại tới cơ quan hành chính nhà nước cấp trên quản lý trực tiếp cơ quan hành chính nhà nước có quyết định hành chính bị khiếu nại hoặc ủy nhiệm cho Luật sư khiếu nại. Trong quá trình giải quyết, cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết tiến hành thẩm tra nội dung khiếu nại, tổ chức để công dân trình bày nội dung khiếu nại, yêu cầu của họ và để cơ quan hành chính có quyết định hành chính 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. Để giải quyết khiếu nại, cơ quan hành chính 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 quyết định hành chính ban hành đúng pháp luật; yêu cầu cơ quan hành chính cấp dưới hủy bỏ quyết định hành chính hoặc sửa đổi, bổ sung quyết định hành chính 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.

Về tổ chức tư vấn hành chính, như nói ở trên, hiện Nhật Bản có 50 Chi nhánh tư vấn hành chính đặt tại các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; có khoảng 5000 chuyên gia tư vấn hành chính là những người đã nghỉ hưu, Luật sư, Giáo sư… tự nguyện tham gia. Các công chức 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. Những người tự nguyện làm công tác tư vấn hành chính của Nhật Bản có nhiệm vụ tiếp nhận các khiếu nại từ người dân. Trường hợp nhận thấy khiếu nại của công dân không có cơ sở, chuyên gia tư vấn giải thích, trả lời; trường hợp khiếu nại của công dân có cơ sở hoặc vụ việc khiếu nại 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 cơ quan hành chính 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 cải cách hành chính của Bộ Quản lý công cộng, Nội vụ, Bưu điện và Viễn thông. Có thể thấy, hoạt động tư vấn hành chính là giai đoạn "tiền giải quyết" khiếu nại hành chính ở Nhật Bản và cơ chế tư vấn hành chính hàng năm đã giúp Nhật Bản xử lý ban đầu, đã góp phần giảm khoảng 50% vụ việc khiếu nại hành chính ở giai đoạn tư vấn hành chính. 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 là trung lập giữa cơ quan hành chính nhà nước và công dân trong quá trình xử lý các khiếu nại hành chính (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 tàu xe, chi phí cho việc soạn, in ấn đơn từ...).

Ở Nhật Bản, Nghị viện cũng có một vai trò nhất định trong việc giải quyết khiếu nại hành chính. Công dân có quyền đệ trình khiếu nại hành chính lên Nghị viện, song việc đệ trình này 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 những đơn khiếu nại này 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.

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 cơ quan hành chính, nhân viên nhà nước. Pháp luật Cộng hòa Liên bang Đức công nhận khiếu nại của công dân đối với hoạt động của cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong đó, khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính chiếm phần lớn. Ngoài cơ chế giải quyết khiếu nại

của cơ quan hành chính 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 quyết định hành chính cá biệt và hành vi hành chính của nhân viên cơ quan hành chính (không xem xét khiếu kiện đối với văn bản quy phạm pháp luật) và việc bồi thường thiệt hại do quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính gây ra. Nói cách khác, Toà 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 khiếu nại hành chính: Trước hết, người khiếu nại khiếu nại đến cơ quan hành chính có quyết định hành chính, hành vi hành chính vi phạm pháp luật để được giải quyết. Trong quá trình xem xét, nếu xét thấy quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính trái pháp luật thì cơ quan hành chính nhà nước đó phải thu hồi, sửa đổi quyết định hành chính hoặc chấm dứt hành vi hành chính; nếu gây thiệt hại thì trước hết cơ quan hành chính nhà nước phải bồi thường cho người khiếu nại, sau đó cá nhân công chức, viên chức có lỗi phải hoàn trả cho cơ quan hành chính. 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 cơ quan hành chính nhà nước có quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính bị khiếu nại để thoả thuận hướng giải quyết và bồi thường thiệt hại, nếu thoả thuận phù hợp với quy định của pháp luật thì cơ quan hành chính ra quyết định công nhận. Nếu

người khiếu nại thấy giải quyết của cơ quan có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại không thỏa đáng thì họ có quyền khiếu nại lên cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp. Nếu người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết của cơ quan hành chính 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.

Ngoài ra, Cộng hòa Liên bang Đức, có hệ thống cơ quan tài phán hành chính hoàn toàn độc lập với Tòa án tư pháp. Cơ quan tài phán hành chính ở Đức không có thêm chức năng tư vấn pháp lý. Trong hệ thống Tòa án hành chính có 52 Tòa án hành chính khu vực, 16 Tòa án hành chính liên khu vực và một Tòa án hành chính liên bang. Quyền về bảo vệ pháp luật "triệt để" của công dân trước quyền lực hành pháp phát sinh từ Khoản 4 Điều 19 của Hiến pháp. Tính triệt để này được thể hiện ở chỗ công dân được bảo vệ trước tất cả các văn bản hành chính hay nói cách khác, các Tòa án phải bảo đảm sự bảo vệ pháp luật về mặt nguyên tắc chống lại tất cả những hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan hành pháp. Các thẩm phán hành chính có nghĩa vụ phải nghiên cứu nội dung, làm rõ việc tranh chấp và trong trường hợp cần thiết có thể đưa ra ý kiến của mình về cách giải quyết vụ việc. Tòa án không bị ràng buộc bởi các bằng chứng và giải trình của các bên. Bằng nguyên tắc này, Tòa án hành chính có thể bù đắp sự không cân bằng giữa công dân và cơ quan hành chính và có thể giúp đỡ công dân trong quá trình tố tụng.

Hàn Quốc, giải quyết khiếu nại hành chính ở Hàn Quốc do nhiều cơ quan thực hiện: các cơ quan hành chính, cơ quan Chống tham nhũng và Bảo

vệ quyền công dân (ACRC) và Cơ quan thanh tra, kiểm toán. Hàn quốc không có sự phân định rõ ràng giữa khiếu nại, tố cáo hay phản ảnh, kiến nghị. Mỗi khi người dân có điều gì đó không hài lòng và khiếu kiện thì các cơ quan nhà nước tùy từng trường hợp mà xử lý sao cho có hiệu quả. Cơ chế giải quyết khá mềm dẻo và linh hoạt. Hàn Quốc cũng có nhiều hình thức tiếp nhận và xử lý khiếu nại, nhưng hiện nay khiếu nại qua mạng ngày càng nhiều và có hình thức tiếp nhận khiếu nại lưu động tại các vùng sâu vùng xa và coi trọng việc đến tận nơi để lắng nghe và xử lý tại chỗ bằng cách trao đổi với các bên trong tranh chấp. Công việc này mang tính chất hoà giải và được làm ngay tại địa phương cơ sở.

Uỷ ban Chống tham nhũng và Bảo vệ quyền công dân (ACRC) là cơ quan chịu trách nhiệm chính trong công tác này. Tại cơ quan Thanh tra, kiểm toán Hàn Quốc cũng có Vụ chuyên trách về tiếp nhận và xử lý khiếu nại hành chính, ở các địa phương dần dần cũng hình thành các bộ phận chuyên trách giúp chính quyền giải quyết các khiếu nại của người dân. Trong giải quyết khiếu nại hành chính, Hàn Quốc quan tâm trước hết đến việc tìm ra phương án xử lý tranh chấp thông qua hoà giải thương lượng và thuyết phục các bên. Với những vụ việc đơn giản thì thường gửi về cho chính cơ quan bị khiếu nại để giải quyết. Vụ việc phức tạp hơn thì các cơ quan phối hợp để tiến hành thẩm tra, xác minh sau đó đưa ra yêu cầu với cơ quan có trách nhiệm. Về cơ bản thì các cơ quan này không trực tiếp ban hành quyết định giải quyết, trừ ACRC có quyền phán quyết (tài phán) đối với việc khiếu nại các quyết định hành chính. Nếu không thoả mãn với việc giải quyết của các cơ quan hành chính nhà nước thì người khiếu nại có thể kiện ra Tòa án theo con đường tố tụng.

Điểm nổi bật trong giải quyết khiếu nại hành chính ở Hàn Quốc là hết sức coi trọng công tác hoà giải và tư vấn khiếu nại. Hàn Quốc sử dụng đội

ngũ tình nguyện viên là những công chức về hưu hoặc những luật sư còn đang hành nghề nhưng dành thời gian nhất định cho công việc này một cách tự nguyện với khoản thù lao nhỏ bé (chủ yếu là bù đắp chi phí đi lại) tham gia vào hoạt động tư vấn khiếu nại, tiếp và trao đổi với người khiếu nại. Cách làm này tỏ ra rất phù hợp, tránh được tâm lý căng thẳng và sự thiếu tin tưởng của người dân khi tiếp xúc trực tiếp ngay với các cơ quan công quyền. Tình nguyện viên là những người có nhiều kinh nghiệm trong các lĩnh vực quản lý nhà nước nên việc tư vấn của họ tỏ ra rất hiệu quả. Đây là cách làm hay và có thể vận dụng vào Việt Nam và cũng thể hiện xu hướng xã hội hoá các dịch vụ công trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại hành chính. Mặc dù có những ưu điểm nhưng trên thực tế thì cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Hàn Quốc cũng khá phức tạp và đang tiến hành nghiên cứu, sửa đổi quy định của pháp luật cho phù hợp và đơn giản hiệu quả hơn. Ngoài ra, Hàn Quốc cũng xây dựng Trung tâm tích hợp thông tin hành chính để giúp người dân thuận tiện hơn khi tiến hành các thủ tục hành chính. Tại đây, người dân có thể truy cập mọi thông tin cần thiết và cũng có thể được tư vấn trực tiếp về những vấn đề mà họ quan tâm. Đây là việc làm hết sức có ý nghĩa để người dân có thể vượt qua các khó khăn khi thực hiện các quyền của mình và cũng giảm đi một số lượng đáng kể các khiếu nại không cần thiết do thiếu thông tin.

Mô hình quản lý khiếu nại quốc gia của Hàn Quốc như sau:

(1) Bộ An toàn hành chính phụ trách chung điều hành quản lý chế độ khiếu nại dân sự quốc gia; Ủy ban Quyền lợi quốc dân hoạt động theo Luật Chống tham nhũng, (điều hành 100 Trung tâm hướng dẫn khiếu nại nỗi khổ qua điện thoại).

(2) Cơ quan Thanh tra, kiểm toán Chính phủ Hàn Quốc; cơ quan Thủ tướng Quốc vụ, Bộ An toàn hành chính phụ trách quản lý kỷ cương công tác, những tiêu cực trong khối công chức (tố cáo hành chính) gồm: thiết lập kỷ

cương, điều tra hành vi phạm pháp của công chức ở các cơ quan hành chính Trung ương, chính quyền địa phương, cơ quan công.

(3) Cơ quan Thanh tra, kiểm toán Chính phủ; Ủy ban Quyền lợi quốc dân phụ trách giải quyết khiếu nại nỗi khổ của người dân (khiếu nại hành chính). Cơ quan Thanh tra, kiểm toán Chính phủ Hàn Quốc có trách nhiệm: Tiếp nhận và xử lý khiếu nại dân sự dựa trên căn cứ vào quyền thanh tra giám sát chức vụ được qui định trong Hiến pháp và Luật Thanh tra, kiểm toán Chính phủ; Không chịu sự tác động của Luật Xử lý hành chính dân sự (đó là căn cứ để xử lý khiếu nại dân sự của các cơ quan hành chính Trung ương); Thực hiện điều tra đặc biệt đối với hành vi phạm pháp, tham nhũng của quan chức, công chức.

Việc tiếp nhận, xử lý khiếu nại dân sự của người dân, doanh nghiệp được thực hiện bằng hai hình thức: gửi văn bản (đơn), hoặc gửi thông tin qua đường internet thông qua "Hệ thống thông tin điều hành giải quyết khiếu nại dân sự". Hệ thống này được Chính phủ Hàn Quốc đầu tư, khai thác quản lý nhằm hiện đại hóa công tác xử lý khiếu nại dân sự.

Hệ thống thông tin điều hành xử lý khiếu nại dân sự Hàn Quốc được thực hiện qua 02 hệ thống, thứ nhất là hệ thống "Cổng tiếp nhận khiếu nại và thắc mắc của người dân"; thứ hai là "Cổng thông tin khiếu nại Chính phủ 24". Mỗi cơ quan hành chính Trung ương đều có một Cổng thông tin khiếu nại riêng và trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của mình để xem xét, xử lý khiếu nại thuộc chức năng, nhiệm vụ của mình. Hai Cổng thông tin này có sự kết nối, chia sẻ thông tin với nhau, phục vụ cho hoạt động xử lý khiếu nại trong cả nước, được nối mạng với 100 Trung tâm xử lý khiếu nại ở các vùng, giúp cho Chính phủ, Quốc hội nắm chắc tình hình khiếu nại và xử lý khiếu nại trong cả nước; vừa giản tiện cho việc khiếu nại của người dân, doanh nghiệp; vừa giúp cho việc kiểm tra việc xử lý khiếu nại của các cơ quan có chức trách, nhiệm vụ.

Từ kinh nghiệm giải quyết khiếu nại hành chính ở Nhật Bản, Cộng hòa Liên bang Đức và Hàn Quốc cho thấy một số gợi mở có thể nghiên cứu, vận dụng ở Việt Nam:

Một là, mô hình giải quyết khiếu nại hành chính theo trình tự, thủ tục hành chính (giải quyết của cơ quan hành chính) có hạn chế là dễ thiếu khách quan trong quá trình giải quyết vì cơ quan hành chính có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại lại là chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Mô hình giải quyết theo trình tự thủ tục tố tụng hành chính (giải quyết của Tòa án), có hạn chế trong việc xét xử khiếu kiện đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính 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… Vì vậy, 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.

Hai là, việc ứng dụng hệ thống công nghệ thông tin trong tiếp nhận thông tin khiếu nại, tố cáo, kiến nghị phán ánh sẽ tạo ra kho dữ liệu quốc gia, mang lại nhiều lợi ích to lớn trong hoạt động quản lý, chỉ đạo, điều hành tác nghiệp cũng như nắm bắt, đánh giá tình hình biến động, kết quả giải quyết đơn thư trên phạm vi cả nước, nó sẽ làm thay đổi căn bản về phương thức hoạt động, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng chống tham nhũng.

Ba là, cần nghiên cứu, xây dựng và áp dụng mô hình tư vấn hành chính miễn phí cho công dân thực hiện quyền khiếu nại phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội. 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 cơ quan hành chính có thẩm quyền giải quyết.

Bốn là, nghiên cứu để vận dụng cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính chỉ do cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp của cơ quan hành chính nhà nước có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại, còn giải quyết của cơ quan hành chính có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại chỉ coi là việc tự xem lại quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại.

Năm là, 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 cơ quan hành chính nhà nước để công dân có thêm sự lựa chọn cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Giải quyết của cơ quan tài phán hành chính và Tòa án đối với khiếu nại hành chính sẽ bảo đảm yếu tố khách quan hơn giải quyết của cơ quan hành chính bởi có cơ chế tranh tụng công khai, dân chủ hơn đối thoại trong giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính.

Kết luận Chương 1

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân được ghi nhận trong Hiến pháp. Việc Hiến pháp ghi nhận quyền khiếu nại của công dân cho thấy vị trí, vai trò vô cùng quan trọng của quyền năng pháp lý này. Xét trên phương diện lý thuyết thì thực hiện khiếu nại chính là phương thức quan trọng để công dân, cơ quan, tổ chức bảo vệ lợi ích nhà nước, lợi ích tập thể và các quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Thông qua việc sử dụng quyền khiếu nại mà các quyền cơ bản khác như: quyền được học hành, quyền tự do tín ngưỡng, quyền bầu cử...sẽ được bảo đảm và thực hiện. Nhận thức rõ vai trò, tầm quan trọng của việc khiếu nại và giải quyết hiệu quả các khiếu nại nên Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm tới công tác này. Những năm qua, nhiều

Chỉ thị, Nghị quyết của Đảng đã đề cập đến việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Trên cơ sở đó, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật quan trọng quy định về giải quyết khiếu nại như: Pháp lệnh xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981, Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo năm 1991...và Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998. Căn cứ vào các văn bản này, Chính phủ, các Bộ, ngành đã ban hành nhiều quy định hướng dẫn thi hành nhằm tạo cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc khiếu nại và giải quyết có hiệu quả các khiếu nại của nhân dân. Tuy nhiên, tổng kết việc thực hiện các quy định của Luật khiếu nại thấy rằng, nhiều quy định của Luật này đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn.

Như vậy, khiếu nại theo nghĩa chung nhất là việc cá nhân hay tổ chức yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm sửa chữa một việc làm mà họ cho là không đúng, đã, đang hoặc sẽ gây thiệt hại đến quyền, lợi ích chính đáng của họ.

Quyền khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân đã được ghi nhận trong Hiến pháp, một quyền có tính chất chính trị và pháp lý của công dân, là một hình thức biểu hiện của dân chủ xã hội chủ nghĩa, liên quan chặt chẽ và chiếm vai trò quan trọng trong hệ thống các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Việc thực hiện quyền khiếu nại sẽ là cơ sở để thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác của công dân. Chính vì vậy trên cơ sở Hiến pháp, đã có nhiều văn bản pháp luật của Nhà nước ta quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, đặc biệt là Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung hai lần vào năm 2004 và 2005), Luật khiếu nại năm 2011.

Theo quy định của Luật khiếu nại thì khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật này quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có

thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Như vậy khiếu nại quy định trong Luật này được hiểu là khiếu nại hành chính, đó là khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước và quyết định kỷ luật cán bộ, công chức; khái niệm này chỉ giới hạn đối với những khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước.

Chương 2
THỰC TRẠNG BẢO ĐẢM QUYỀN KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN TẠI QUẬN THANH XUÂN, HÀ NỘI

2.1. Khái quát về đặc điểm kinh tế - xã hội của quận Thanh Xuân, Hà Nội

2.1.1. Điều kiện tự nhiên

Quận Thanh Xuân được thành lập theo Nghị định số 74-CP ngày 22/11/1996 của Chính phủ, có hiệu lực hoạt động từ ngày 01/01/1997. Quận Thanh Xuân với diện tích 913,2ha, nằm phía Tây Nam trung tâm Thủ đô Hà Nội, phía Đông giáp quận Hai Bà Trưng, phía Tây giáp quận Nam Từ Liêm và quận Hà Đông (Hà Tây cũ), phía Nam giáp huyện Thanh Trì và quận Hoàng Mai, phía Bắc giáp các quận Đống Đa, Cầu Giấy.

Quận hình thành chủ yếu từ một số phường của quận Đống Đa chuyển nguyên trạng, một số phường được tách và thành lập mới cùng với các xã từ 2 quận Từ Liêm, Thanh Trì chuyển về lập nên 11 phường là Thượng Đình, Hạ Đình, Khương Đình, Thanh Xuân Trung, Thanh Xuân Bắc, Thanh Xuân Nam, Kim Giang, Phương Liệt, Nhân Chính, Khương Mai và Khương Trung.

Thanh Xuân là một trong những quận có vị trí địa lý tự nhiên thuận lợi, là cửa ngõ phía Tây và phía Nam ra vào Trung tâm Thủ đô. Hệ thống giao thông có quốc lộ 1(đường Giải phóng), quốc lộ 6 (đường Nguyễn Trãi) và nhiều đường phố mới khang trang được đặt tên như đường Khuất Duy Tiến, phố Lê Trọng Tấn, phố Hoàng Văn Thái, phố Nguyễn Thị Thập, phố Nguỵ Như Kon Tum, phố Lê Văn Thiêm, phố Phan Đình Giót…

Địa hình của quận tương đối bằng phẳng, nằm 2 bên bờ thuộc một phần của sông Tô Lịch qua địa bàn 6/11 phường, thích hợp với quá trình phát triển đô thị hiện đại. Từ 01/8/2008 thực hiện Nghị Quyết số 15/2008/QH12 của Quốc hội (khoá XII) thủ đô Hà Nội được hợp nhất, mở rộng địa giới hành chính; quận Thanh Xuân đương nhiên trở thành quận nối liền nội thành Hà

Nội (cũ) và quận Hà Đông tỉnh Hà Tây(cũ), nơi có nhiều khu đô thị mới đã và đang xây dựng, do đó có thêm lợi thế đẩy nhanh sự phát triển kinh tế - xã hội.

2.1.2. Điều kiện kinh tế - xã hội

- *Đặc điểm dân cư:* Dân số toàn quận tính đến tháng 12/2016 là: 281.996 người. Với vị thế là cửa ngõ ra vào Kinh thành (nay là một trong những quận trung tâm Thủ đô) nên mọi diễn biến về chính trị - kinh tế - xã hội - quân sự của thành đô đều có những ảnh hưởng nhất định tới đất và người Thanh Xuân.

Vùng đất này từ xưa đã có nhiều người thành đạt, đỗ cao từ Tú tài, Cử nhân đến Tiến sĩ, nhiều người làm quan to trong triều. Dấu ấn ấy còn tìm thấy ở Văn chỉ làng Quan Nhân (hiện còn) và văn bia còn lưu của các làng Giáp Nhất, Cự Lộc - Chính Kinh... Mỗi làng đều có đình thờ đức Thành Hoàng làng, chùa thờ Phật và nhà thờ các dòng họ tạo nên quần thể kiến trúc văn hóa đa dạng, phong phú.

Thanh Xuân cũng là nơi phát triển hệ thống các trường đại học như: Đại học tổng hợp (nay đã tách thành Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn và trường Đại học Khoa học Tự Nhiên), trường Đại học Ngoại ngữ Hà Nội (nay là trường Đại học Hà Nội), Trường dân tộc nội trú (sau là Phân viện Hà Nội và nay là Học viện Chính trị khu vực I), trường Đại học Phòng cháy chữa cháy, Viện Công nghiệp thực phẩm... Với đông đảo đội ngũ các nhà khoa học, trí thức, công nhân kỹ thuật lành nghề, nông dân, thợ thủ công, lực lượng lao động phổ thông dồi dào… đã tạo cho Thanh Xuân dân cư đa dạng, đủ mọi tầng lớp xã hội, đa ngành nghề sinh sống lập nghiệp.

Nhìn chung, đây là đặc điểm phổ biến của vùng đất đô thị hoá bởi người dân gốc còn lại không nhiều do tốc độ đô thị hoá nhanh, một bộ phận chuyển đến từ các vùng lân cận, từ các quận trung tâm Hà Nội được cơ quan

phân nhà, tới mua nhà ở hoặc từ các tỉnh khác về làm việc, lao động, học tập. Phần nữa, đất canh tác do nhà nước thu hồi để xây dựng các khu công nghiệp, khu đô thị mới, khu giãn dân nên càng thêm nhiều thành phần dân cư, tạo nên một diện mạo hoàn toàn mới ở hầu hết các phường của quận Thanh Xuân. Điều đó có ảnh hưởng nhất định tới việc bảo tồn và phát huy các giá trị di sản văn hoá của quận.

- *Đặc điểm cơ cấu kinh tế*: Thời kỳ đầu quận xác định cơ cấu kinh tế theo hướng Công nghiệp - Thương mại - Dịch vụ - Nông nghiệp, đồng thời tập trung chỉ đạo tháo gỡ khó khăn, phát huy tiềm năng các thành phần kinh tế trong quận để đẩy mạnh tốc độ tăng trưởng kinh tế. Quận đã thực hiện chuyển dịch dần cơ cấu kinh tế, từng bước tiến hành qui hoạch các chợ, xây dựng các Trung tâm thương mại - dịch vụ. Các phường tích cực phát triển sản xuất theo mô hình phát triển kinh tế cá thể, kinh tế hộ gia đình, tạo điều kiện thuận lợi cho việc mở các Công ty Trách nhiệm hữu hạn, doanh nghiệp tư nhân. Từ những kết quả bước đầu ấy, bộ mặt đô thị của quận ngày càng được khẳng định.

- *Cơ sở hạ tầng*: Việc xây dựng và mở rộng các công trình giao thông là yếu tố cần cho việc buôn bán thông thương, phát triển. Khi mới thành lập quận, chỉ có một số tuyến phố chính được trải nhựa, còn lại hầu hết là đường làng, ngõ xóm chủ yếu bằng đất, gạch, đổ bê tông. Ngày nay, các tuyến đường giao thông ở Thanh Xuân được nhà nước đầu tư, mở mang xây dựng, cải tạo nhiều, làm thay đổi bộ mặt ở các làng xã xưa, tạo nên diện mạo phố phường khá sầm uất. Đó là đường Nguyễn Trãi, đường Trường Chinh, đường Vành đai 3 và các tuyến đường, phố mới mở như: Lê Văn Lương, Vương Thừa Vũ - Tôn Thất Tùng, Lê Văn Thiêm, Nguỵ Như Kon Tum, các nút giao thông và cầu vượt Ngã Tư Sở, cầu vượt Ngã Tư Vọng… phục vụ dân sinh ngày một tốt hơn.

- *Văn hoá xã hội*: Địa bàn quận Thanh Xuân có bề dày truyền thống văn hiến và anh hùng, có nhiều di tích thuộc nhiều loại hình khác nhau, có những đường phố mang tên các danh nhân, anh hùng dân tộc, tướng lĩnh quân đội. Có nhiều đầm, ao, hồ đang thực hiện qui hoạch để cải tạo môi trường kết hợp xây dựng công viên cây xanh tạo nên những khu vui chơi giải trí có cảnh quan đẹp, hấp dẫn. Có sông Tô Lịch, sông Lừ chảy qua địa bàn đang được đầu tư nạo vét, làm sạch dòng chảy, trồng thêm nhiều cây xanh kết hợp làm đường dạo hai bên bờ sông, trong tương lai gần sẽ tạo nên một trục không gian đẹp cho quận. Quận Thanh Xuân, một phần trước đây thuộc đất Tam Khương, Kẻ Mọc… nổi tiếng vùng ven đô. Người dân nơi đây đã góp phần không nhỏ vào sự nghiệp xây dựng nền văn hoá Thăng Long được thể hiện từ đời sống tâm linh đến tâm thức, nếp sống tình làng nghĩa xóm, những lễ nghi, phong tục tập quán… những truyền thống đạo lý quý báu của người Việt.

Tới nay, chúng ta còn thấy rõ qua lễ hội tại các phường Khương Trung; Khương Hạ; Phương Liệt và lễ hội 5 làng Mọc. Những nét đẹp của hội đình chính là yếu tố văn hoá mang tính bản địa đặc sắc so với các địa phương khác.

Có thể nói vùng đất này xưa đã là chốn địa linh nhân kiệt với nhiều làng khoa bảng, nhiều danh nhân làm vinh hiển cho quê hương có truyền thống yêu nước, tinh thần trung kiên bất khuất, hiếu học đã hun đúc ý chí cùng sức mạnh cho con người nơi đây luôn học hỏi để không ngừng nâng cao dân trí, đoàn kết đùm bọc nhau, cùng sống nhân ái vị tha. Đây chính là những giá trị nhân văn sâu sắc in đậm trong tâm hồn người Thanh Xuân, để ngày nay truyền thống ấy tiếp tục được phát huy, tiếp sức cho đảng bộ, chính quyền vượt qua mọi khó khăn thử thách giành được những thành tựu to lớn, cùng xây dựng quận ngày một phát triển, xứng đáng với tên gọi "Quận Thanh Xuân", sức sống của mùa xuân.

2.1.3. Các đơn vị hành chính thuộc quận

Quận Thanh Xuân hiện có 11 đơn vị hành chính trực thuộc gồm các phường: Thanh Xuân Trung, Thượng Đình, Kim Giang, Phương Liệt, Thanh Xuân Nam, Thanh Xuân Bắc, Khương Mai, Khương Trung, Khương Đình, Hạ Đình, Nhân Chính.

Bảng 1: Bảng thống kê diện tích, dân số và mật số dân số trên địa bàn 11 phường quận Thanh Xuân năm 2016.

Phường	**Diện tích (Km^2)**	**Dân số (Người)**	**Mật độ dân số (Người/km^2)**
Nhân Chính	1.604	43611	27188
Khương Trung	0.701	33931	48403
Khương Mai	1.016	23881	23504
Phương Liệt	1.025	26420	25775
Thượng Đình	0.664	26456	39843
Thanh Xuân Trung	1.078	24038	22298
Khương Đình	1.277	28912	22640
Hạ Đình	0.708	20836	29429
Thanh Xuân Nam	0.316	13532	42822
Thanh Xuân Bắc	0.477	27831	58345
Kim Giang	0.217	12548	57824
TỔNG SỐ	**9.083**	**281996**	**31046**

(Nguồn: Niên giám thống kê quận Thanh Xuân năm 2016)

2.2. Thực tiễn bảo đảm quyền khiếu nại của công dân trên địa bàn quận Thanh Xuân, Hà Nội

2.2.1. Những kết quả đạt được của bảo đảm quyền khiếu nại của công dân

Quận Thanh Xuân được thành lập theo Nghị định 74-CP ngày 22/11/1996 của Chính phủ, có diện tích tự nhiên 913,2 ha và 117.863 nhân

khẩu, gồm 11 đơn vị hành chính trực thuộc; dân cư chủ yếu là công nhân, viên chức, hưu trí, lực lượng vũ trang, sinh viên, người lao động sinh sống trong các khu tập thể, một bộ phận khác là nông dân trước đây thuộc các làng xã và một số dân cư từ nơi khác đến; trên địa bàn quận tập trung nhiều cơ quan, nhà máy lớn, trường đại học, nhiều tuyến đường giao thông quan trọng.

Tính đến nay, qua 20 năm từ ngày thành lập, với vị trí là trung tâm trên bản đồ địa giới của Thủ đô Hà Nội sau khi mở rộng địa giới hành chính (năm 2008), Quận Thanh Xuân có dân số 281.996 người (tăng 2,40%), là quận có tốc độ đô thị hóa nhanh, có nhiều dự án xây dựng nhà ở, trung tâm thương mại; giai đoạn 2013-2016 trên địa bàn quận thực hiện nhiều dự án giải phóng mặt bằng, nhiều hệ thống đường giao thông quan trọng được triển khai thực hiện do đó công tác quản lý nhà nước về đất đai, trật tự xây dựng, GPMB trên địa bàn quận cũng phát sinh những vấn đề phức tạp, tình hình đơn khiếu nại, tố cáo của nhân dân cũng phát sinh từ đây. Chính vì vậy, trong 4 năm qua, Thường trực Quận ủy, HĐND, lãnh đạo UBND quận đã lãnh đạo, chỉ đạo các phòng, ban, ngành, các đơn vị tập trung rà soát, giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại, tố cáo theo đúng quy định của Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo nhằm đảm bảo ổn định tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội cũng như đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân.

Công tác tiếp công dân, xử lý, giải quyết đơn luôn được Ban Thường vụ Quận ủy, lãnh đạo UBND quận đặc biệt quan tâm, chỉ đạo hướng dẫn các phòng, ban, ngành, UBND 11 phường thuộc quận, cụ thể:

Ban thường vụ Quận ủy Quyết định thành lập, kiện toàn Ban chỉ đạo giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo:

- Quyết định số 546-QĐ/QU ngày 21/12/2010;
- Quyết định số 4628-QĐ/QU ngày 16/01/2015;
- Quyết định số 733-QĐ/QU ngày 19/01/2016;

Ban chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo có nhiệm vụ giúp Quận ủy chỉ đạo, định hướng việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, các vụ việc tồn đọng, phức tạp, kéo dài của các cơ sở, cơ quan, đơn vị thuộc quận theo quy định của pháp luật. Chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo tập trung về một đầu mối để xử lý, tránh tình trạng phân tán, đùn đẩy trách nhiệm trong công tác giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo của các cơ quan, đơn vị thuộc quận.

UBND quận Quyết định thành lập, ban hành Quy chế Ban tiếp công dân (theo Luật Tiếp công dân năm 2013), hàng năm chú trọng kiện toàn đầy đủ các thành viên của Ban tiếp công dân khi có sự thay đổi nhân sự:

- Quyết định số 5789/QĐ-UBND ngày 14/11/2014 về thành lập Ban Tiếp công dân;

- Quyết định số 4404/QĐ-UBND ngày 22/9/2015 về ban hành Nội quy tiếp công dân;

- Quyết định số 1667/QĐ-UBND ngày 07/6/2016 về kiện toàn thành viên Ban tiếp công dân;

- Quyết định số 2340/QĐ-UBND ngày 19/7/2016 về kiện toàn thành viên Ban tiếp công dân;

Ban tiếp công dân quận thực hiện nhiệm vụ tham mưu cho Thường trực Quận ủy, HĐND, lãnh đạo UBND quận và các phòng, ban chuyên môn tiếp công dân, tiếp nhận, phân loại, đề xuất giải quyết đơn và đôn đốc, theo dõi việc thực hiện của các đơn vị.

Hàng năm, Thanh tra quận tham mưu UBND quận xây dựng, phê duyệt, triển khai kế hoạch thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng chống tham nhũng theo quy định.

Định kỳ hàng quý, Thanh tra quận chủ trì phối hợp với Ủy ban kiểm tra Quận ủy, Văn phòng Quận ủy, Văn phòng HĐND và UBND, Ban tiếp công dân quận đã tham mưu lịch tiếp công dân của Thường trực Quận ủy, HĐND,

lãnh đạo UBND quận; Rà soát, kiểm tra, đôn đốc, đề xuất Ban chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo xem xét, chỉ đạo, tăng cường thanh tra, kiểm tra đối với các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, kéo dài; chấn chỉnh, khắc phục các tồn tại, hạn chế của các đơn vị.

Kết quả:

Đơn thư Khiếu nại: Trong 4 năm kể từ ngày Luật Khiếu nại có hiệu lực thi hành (từ 01/7/2012 đến nay) toàn Quận đã tiếp nhận và thụ lý, giải quyết theo thẩm quyền 136 vụ khiếu nại, đạt tỷ lệ 100%, cụ thể:

Bảng 2: Thống kê số liệu khiếu nại trên địa bàn quận Thanh Xuân từ năm 2012 đến năm 2016.

Năm	**Số vụ**	**Kết luận nội dung khiếu nại**	
		Không có cơ sở	Có đúng, có sai
2012	04	04	
2013	08	08	
2014	28	21	07
2015	88	87	01
2016	08	08	

Đơn thư Tố cáo: Trong 4 năm kể từ ngày Luật Tố cáo có hiệu lực thi hành (từ 01/7/2012 đến nay) toàn Quận đã tiếp nhận và thụ lý, giải quyết theo thẩm quyền 06/06 vụ tố cáo, đạt tỷ lệ 100%, cụ thể:

Bảng 3: Thống kê số liệu tố cáo trên địa bàn quận Thanh Xuân từ năm 2012 đến năm 2016.

Năm	**Số vụ**	**Kết luận nội dung tố cáo**		
		Đúng	Sai	Có đúng, có sai
2012	01			01
2013	03	01	01	01
2014	02		01	01
2015	0			
2016	0			

Tính từ 01/7/2012 đến 01/7/2016, UBND quận Thanh Xuân đã thực hiện 12/12 quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo, trong đó có 08 quyết định giải quyết khiếu nại, 04 quyết định xử lý tố cáo, đạt tỷ lệ 100%. Đặc biệt là các vụ khiếu nại thực hiện giải phóng mặt bằng các dự án trọng điểm như: Dự án đường Vành đai 2 (*đoạn từ ngã Tư Sở đến ngã Tư Vọng*); dự án Thoát nước nhằm cải thiện môi trường Hà Nội, giai đoạn 2 (*hồ Khương Trung 1; hạng mục cải tạo mương T8A Kim Giang*), công tác giải phóng mặt bằng các dự án do UBND quận làm Chủ đầu tư như: Trường Mầm non Phương Liệt, kè hồ Rẻ Quạt và làm đường xung quanh hồ, phường Hạ Đình; Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực từ ngày 01/7/2014, nhiều Nghị định, Thông tư hướng dẫn thực hiện; cuối năm 2014, Tòa án nhân dân tối cao có Quyết định hủy bỏ một phần Bản án hình sự sơ thẩm số 757/HSST năm 1995. Do đó, dự báo phát sinh nhiều đơn thư, kiến nghị phản ánh khiếu nại, tập trung chủ yếu đến các lĩnh vực: Cấp GCN, đăng ký hộ khẩu thường trú, quản lý đất đai, trật tự xây dựng; về chế độ chính sách liên quan đến công tác bồi thường, hỗ trợ và tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất. Đặc biệt vụ khiếu nại của ông Bùi Quang Hào, địa chỉ số 1 ngách 3/36, phố Cù Chính Lan, phường Khương Mai, quận Thanh Xuân.

Nội dung khiếu nại về phương án bồi thường, hỗ trợ đối với chủ sử dụng đất bị thu hồi đất (tại địa chỉ số 2D, ngách 214/57 Nguyễn Xiển, tổ 24B, cụm 6, phường Hạ Đình, quận Thanh Xuân) để giải phóng mặt bằng đầu tư xây dựng đường từ cuối ngõ 214 đường Nguyễn Xiển đến đường vào cụm 3 trường học phường Thanh Xuân Nam, thuộc dự án đầu tư xây dựng Khu đô thị Hạ Đình, phường Hạ Đình, quận Thanh Xuân. Qua kết quả xác minh: Thửa đất của ông Bùi Quang Hào đang sử dụng tại thời điểm thiết lập hồ sơ để thực hiện giải phóng mặt bằng có nguồn gốc là đất nông nghiệp do nhận chuyển nhượng từ bà Phan Thị Chã trước năm 2004, tài sản trên đất là đúng với hiện trạng. Với những tài liệu hiện có không đủ cơ sở để chứng minh gia đình ông Hào có nhà trên đất trước đó; Phương án Bồi thường hỗ trợ và tái định cư quận do Hội đồng Bồi thường hỗ trợ và tái định cư quận Thanh Xuân lập đã áp dụng chính sách hỗ trợ 30% về đất đối với diện tích 50,4m2 đất nằm trong chỉ giới GPMB đối với hộ ông Hào là đúng theo Văn bản số 3292/UBND-TNMT ngày 10/5/2013 của UBND Thành phố; Phương án Bồi thường hỗ trợ và tái định cư do Hội đồng Bồi thường hỗ trợ và tái định cư quận Thanh Xuân lập đã áp dụng chính sách hỗ trợ công trình trên đất là đúng theo khoản 2, khoản 3, điều 34 Quyết định số 108/2009/QĐ-UBND ngày 29/9/2014 của UBND Thành phố. Tại phương án Bồi thường hỗ trợ và tái định cư ngày 16/5/2014 ghi không chính xác: phần tính tiền hỗ trợ là bể nước nhưng lại ghi ở phần nội dung hỗ trợ là bể phốt.

Vụ bà Nguyễn Thị Miến khiếu nại Quyết định số 4915/QĐ-UBND với nội dung: Việc áp dụng chính sách bồi thường, hỗ trợ về đất và tài sản trên đất. Qua kết quả xác minh: Theo Công văn số 359/CV-VP ngày 19/12/2012 và 480/CV-CT ngày 10/10/2013 của Công ty Cổ phần X20 khẳng định *"Công ty quản lý và sử dụng bao gồm cả phần diện tích của 10 hộ từ năm 1964 theo Quyết định 264/NV ngày 03/8/1964 của Bộ trưởng Bộ Nội vụ"*. Đây là phần

diện tích phải thu hồi để thực hiện GPMB trong đó có hộ bà Nguyễn Thị Miến. Như vậy Công ty X20 vẫn là chủ sử dụng nhà đất (tại số 21-C4 ngách 64/3 phố Phan Đình Giót, phường Phương Liệt) là nhà công vụ. Bà Nguyễn Thị Miến chỉ là người được Công ty X20 điều chuyển đến ở, Tổng cục Hậu cần chuẩn y cho thuê căn hộ. Với nội dung các xác nhận như trên của UBND phường Phương Liệt không đủ cơ sở để xác định bà Nguyễn Thị Miến là chủ sử dụng nhà đất tại địa chỉ số 21-C4 ngách 64/3 phố Phan Đình Giót. Kết luận: Bà Nguyễn Thị Miến khiếu nại được bồi thường về đất; hỗ trợ về 01 gác xép, 01 hợp đồng đồng hồ nước, 01 hợp đồng đồng hồ điện là không có cơ sở. Việc lập Phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư đối với trường hợp bà Nguyễn Thị Miến tại địa chỉ số 21-C4 ngách 64/3 phố Phan Đình Giót, phường Phương Liệt được áp dụng theo Văn bản số 4467/UBND-TNMT ngày 24/6/2013 của UBND Thành phố là không có cơ sở.

Nhìn chung, công tác lãnh đạo, chỉ đạo tổ chức thực hiện của các cấp ủy, chính quyền của các cơ quan khối nội chính trong công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại đã có nhiều chuyển biến tích cực. Công tác giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo được coi trọng. Các đồng chí lãnh đạo quận và các đơn vị đã phân công tiếp công dân theo định kỳ, đột xuất; tăng cường đối thoại trực tiếp với công dân, đã hạn chế đơn khiếu nại, tố cáo.

UBND quận đã chỉ đạo làm tốt công tác tiếp nhận, xử lý đơn thư gửi đến qua một đầu mối là Ban tiếp công dân quận. Việc phân loại, xử lý và giao nhiệm vụ giải quyết đơn cho các đơn vị được thực hiện nghiêm túc. Trình tự giải quyết khiếu nại, tố cáo được thực hiện nghiêm túc theo quy định, trình tự của Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo và các văn bản pháp luật về khiếu nại, tố cáo: có văn bản giao việc, quyết định thụ lý, ra quyết định, kết luận và thông báo kết quả giải quyết. Hồ sơ giải quyết khiếu nại, tố cáo được thiết lập và lưu giữ đầy đủ, khoa học.

2.2.2. Những hạn chế của việc giải quyết khiếu nại của công dân trên địa bàn quận Thanh Xuân, Hà Nội

Thực hiện sự chỉ đạo của Thành phố, Ban thường vụ Quận uỷ, Ban chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo quận và UBND quận các phòng, ban, đơn vị đã tập trung giải quyết đơn thư, khiếu nại, tố cáo, đảm bảo xem xét kịp thời theo thẩm quyền. Công tác phối hợp giữa các phòng, ban trong công tác tiếp dân, trong giải quyết đơn thư được tăng cường. Các vụ việc khiếu nại, phức tạp tồn đọng, kéo dài được quan tâm chỉ đạo giải quyết. Công tác tiếp, trao đổi, đối thoại với công dân được duy trì thực hiện tốt, hạn chế tình trạng công dân khiếu kiện khéo dài, khiếu kiện đông người, vượt cấp.

Tuy nhiên, công tác tiếp công dân và giải quyết đơn thư còn có một số hạn chế, Lãnh đạo một số phòng, ban, đơn vị, UBND phường chưa thực sự quan tâm, chưa tích cực tham mưu,chất lượng hiệu quả chưa cao, dẫn đến một số vụ việc giải quyết không dứt điểm kéo dài gây bức xúc; một số phường giải quyết đơn thư còn chậm, phải đôn đốc nhắc nhở.

Trong công tác tiếp công dân, tại một số đơn vị người đứng đầu chưa thực sự quan tâm chỉ đạo xử lý, giải quyết, nhất là đối với vụ việc khiếu kiện phức tạp. Một số vụ việc khiếu nại giải quyết còn chậm; một số đơn vị chưa tập trung giải quyết dứt điểm vụ việc, thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan trong giải quyết (đối với vụ việc phức tạp), để cho người dân gửi đơn khiếu nại vượt cấp. Việc tổ chức thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật, các kết luận, quyết định xử lý về khiếu nại ở một số đơn vị còn chậm. Từ đó dẫn đến người khiếu nại bức xúc, tiếp tục gửi đơn hoặc tố cáo, làm giảm lòng tin của người dân vào bộ máy chính quyền. Một số phường chưa thực hiện nghiêm túc chế độ báo cáo về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Một số quy định của pháp luật còn bất cập, thiếu rõ ràng, cụ thể hoặc có sự chồng chéo mâu thuẫn, nên khi giải quyết không có đủ

cơ sở pháp lý hoặc lúng túng trong áp dụng pháp luật (*chủ yếu là các quy định về quản lý, sử dụng đất đai, nhà ở; quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo, tranh chấp đất đai*). Hồ sơ quản lý của các cơ quan chức năng (*sổ địa chính, bản đồ địa chính*) lưu trữ không đầy đủ hoặc còn thiếu nên khi phát sinh đơn thư không đủ tài liệu để xem xét, kết luận, công tác xác minh gặp nhiều khó khăn, thời gian kéo dài. Nhận thức về pháp luật, áp dụng pháp luật và trách nhiệm trong giải quyết đơn thư của một bộ phận cán bộ còn hạn chế nên giải quyết một số vụ việc chưa khách quan, chưa kịp thời hoặc chưa bảo đảm vụ việc được giải quyết hợp lý, hợp tình dẫn đến việc công dân không nhất trí, tiếp tục khiếu nại. Ý thức chấp hành pháp luật khiếu nại, tố cáo của một số công dân còn hạn chế, một số trường hợp đã được cấp có thẩm quyền xem xét, giải quyết đúng quy định của pháp luật nhưng vẫn cố tình khiếu kiện kéo dài. Công tác phối hợp giữa các đơn vị thuộc quận trong giải quyết khiếu nại, tố cáo, trong triển khai thực hiện các Quyết định, Kết luận đã có hiệu lực pháp luật đôi lúc còn chưa kịp thời, thiếu nhịp nhàng nên hiệu quả chưa cao.

2.2.3. Nguyên nhân của kết quả và hạn chế

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

Thực hiện Luật khiếu nại 2011, từ năm 2012 đến nay, UBND quận Thanh Xuân đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo về công tác tiếp công dân, xử lý đơn, giải quyết khiếu nại; đề ra các giải pháp nhằm thực hiện tốt công tác giải quyết khiếu nại như: Tăng cường sự chỉ đạo, lãnh đạo các cấp uỷ Đảng, thường xuyên kiểm tra đôn đốc thủ trưởng các cấp, ngành trong công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại; đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, thực hiện công khai minh bạch các lĩnh vực công tác theo quy định; tiếp tục rà soát và giải quyết dứt điểm các vụ việc khiếu nại tồn đọng, phức tạp, kéo dài từ những năm trước, kết hợp giải quyết và chỉ đạo giải quyết dứt điểm các vụ việc mới phát sinh ngay tại địa phương, cơ sở; đẩy mạnh công tác tuyên

truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức và nhân dân; phối hợp tốt với các tổ chức đoàn thể giáo dục, thuyết phục, phát huy dân chủ, tăng cường công tác hoà giải các tranh chấp, khiếu kiện trong nội bộ nhân dân; xử lý nghiêm những hành vi vi phạm pháp luật khiếu nại giữ vững kỷ cương pháp luật; bảo đảm an sinh xã hội, vệ sinh, môi trường, ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội thành phố.

Thực hiện các văn bản chỉ đạo trên của thành phố trong công tác tiếp dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại, Uỷ ban nhân dân quận Thanh Xuân đã xây dựng các Kế hoạch cụ thể, giao nhiệm vụ cho các đơn vị tham mưu cùng vào cuộc triển khai thực hiện việc tiếp dân, xử lý đơn thư, giải quyết đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền.

** Nguyên nhân của những hạn chế*

Qua nghiên cứu các hồ sơ và quyết định giải quyết khiếu nại của Uỷ ban nhân dân quận Thanh Xuân có thể thấy trong 4 giai đoạn của quy trình áp dụng pháp luật trong giải quyết khiếu nại thì những hạn chế, yếu kém xảy ra ở cả 4 giai đoạn với mức độ khác nhau.

Về những hạn chế trong giai đoạn đầu tiên, giai đoạn tiếp nhận, thụ lý đơn, hồ sơ và đánh giá chứng cứ có liên quan đến vụ việc. Trong việc áp dụng pháp luật giải quyết khiếu nại của Uỷ ban nhân dân quận ở giai đoạn này thường có những hạn chế là: phân loại đơn thường nhầm lẫn về thẩm quyền giải quyết đơn, nhầm lẫn giữa khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, đề nghị. Việc theo dõi, ghi chép sổ sách các cuộc tiếp công dân không đầy đủ, thiếu tính hệ thống, nội dung sơ sài, dẫn tới giải quyết không đúng quy định của pháp luật. Có đơn vị còn nhầm lẫn giữa việc tiếp công dân và giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo với công việc hành chính của phòng "Một cửa" nhầm lẫn giữa xử lý đơn với giải quyết đơn; thời gian thụ lý đơn thuộc thẩm quyền chậm, chưa bảo đảm quy định.

Ở giai đoạn lựa chọn văn bản quy phạm pháp luật để giải quyết vụ việc, tồn tại những hạn chế là: do không xác định đúng tính chất của quan hệ pháp luật nên có những trường hợp thụ lý vụ việc nhưng sai về chức năng, thẩm quyền; việc xác định, lựa chọn pháp luật, quy phạm pháp luật để áp dụng cũng không phù hợp, nhất là những vụ việc xác định sai giữa khiếu nại quyết định giải quyết tranh chấp đất đai thành khiếu nại quyết định hành chính về đất đai dẫn đến việc giải quyết phải làm đi làm lại nhiều lần.

Qúa trình xác minh nội dung khiếu nại không chú trọng đối thoại với người dân để nắm bắt toàn bộ vụ việc, yêu cầu của người khiếu nại, để có phương hướng giải quyết dứt điểm vụ việc mà thường bỏ qua giai đoạn này hoặc tổ chức đối thoại một cách hình thức, áp đặt dẫn tới việc giải quyết vụ việc không dứt điểm; người dân tiếp tục gửi đơn khiếu nại lên cấp Thành phố.

Trong giai đoạn ban hành quyết định giải quyết khiếu nại, hạn chế trong giai đoạn này là không tuân thủ về thể thức, thẩm quyền ban hành quyết định.

Về những hạn chế trong giai đoạn thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật: Theo quy định của Luật khiếu nại, quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực ngay sau khi ban hành và các tổ chức, cá nhân đều phải nghiêm chỉnh chấp hành, việc khiếu nại tiếp được thực hiện sau. Tuy nhiên nhiều quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật nhưng không được các đơn vị có trách nhiệm ở cơ sở thi hành, cơ quan ban hành quyết định cũng thiếu sự theo dõi, đôn đốc việc thực hiện, không có biện pháp để thi hành nên hiệu quả giải quyết khiếu nại bị hạn chế, nhiều quyền lợi hợp pháp của nhà nước, công dân, tổ chức chưa được khôi phục, đền bù, bảo vệ.

Qua nghiên cứu thực tế giải quyết khiếu nại, có thể thấy các hạn chế trên đây trong giải quyết khiếu nại là do các nguyên nhân sau:

- *Nguyên nhân khách quan:*

Hệ thống văn bản quy pháp luật chưa đồng bộ, còn mâu thuẫn chồng chéo, nhiều trường hợp khó áp dụng. Ngay như Luật khiếu nại mới ban hành năm 2011 với nhiều quy định cụ thể, đề cập đến nhiều lĩnh vực khiếu nại hơn so với luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, sửa đổi năm 2005; song qua 4 năm thực hiện, thực tế đã nảy sinh một số vấn đề cần phải nghiên cứu, sửa đổi bổ sung.

Tình hình khiếu nại, tố cáo ngày càng diễn biến phức tạp, việc ban hành chính sách pháp luật về đền bù mỗi tỉnh, thành phố một khác; dẫn tới việc áp dụng chính sách đền bù không nhất quán, khó áp dụng; càng ngày càng có lợi cho người bị thu hồi đất lên dẫn đến việc so bì thiệt hơn giữa người khiếu nại của tỉnh này với tỉnh khác, của dự án này với dự án khác, của thời gian này với thời gian khác. Dẫn tới việc tái khiếu, tái tố hay tìm mọi cách khiếu nại để được đền bù cao hơn; việc áp dụng văn bản pháp luật để giải quyết các trường hợp này nhiều lúc cũng khó khăn.

Do lịch sử để lại, nhiều vụ việc khiếu nại, kiến nghị đòi lại nhà, nhà cải tạo, nhà vắng chủ, chủ cũ đòi lại đất nhà của chủ mới nhưng qua nhiều năm, pháp luật thay đổi, chứng cứ ít, việc áp dụng pháp luật trong giải quyết các trường hợp này vô cùng khó khăn.

Cơ quan Thanh tra là cơ quan được giao nhiệm vụ tham mưu xác minh giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo cho Uỷ ban nhân dân cùng cấp nhưng cũng không được giao chức năng, nhiệm vụ đôn đốc, kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại, kết luận giải quyết tố cáo đã có hiệu lực pháp luật. Dẫn tới trong một thời gian dài, việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật bị bỏ ngỏ, không có một cơ quan nào có thẩm quyền, có chức năng, có con người kiểm tra, giám sát về vấn đề này.

- *Nguyên nhân chủ quan:*

Đội ngũ cán bộ chuyên sâu về tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo vẫn còn thiếu, chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao. Một số nơi cán bộ tiếp dân còn kiêm nhiệm hoặc bố trí cán bộ yếu về năng lực, trình độ ra làm nhiệm vụ tiếp dân.

Một bộ phận, cán bộ tham mưu, giúp việc cho lãnh đạo Uỷ ban nhân dân cấp huyện giải quyết khiếu nại, tố cáo chưa nêu cao tinh thần trách nhiệm, thiếu công tâm, chưa thạo việc, việc vận dụng chính sách, pháp luật của nhà nước vào giải quyết công việc có lúc chưa đúng, ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của công dân, gây bức xúc khiếu kiện, làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động áp dụng pháp luật trong quá trình giải quyết khiếu nại

Cấp ủy, chính quyền và cơ quan chuyên môn của một số đơn vị còn có lúc, có nơi thiếu tập trung chỉ đạo, chưa đảm bảo quy trình, chưa thực hiện tốt Quy chế dân chủ ở cơ sở, vẫn còn biểu hiện mất đoàn kết, tư tưởng ngại va chạm, đùn đẩy, né tránh không tập trung giải quyết dứt điểm từ cơ sở. Sự phối hợp giữa các cơ quan, ban ngành, đoàn thể khi giải quyết khiếu nại còn thiếu chặt chẽ, chưa thống nhất, đồng bộ.

Một số vụ việc người khiếu nại không hợp tác với cơ quan có thẩm quyền trong quá trình giải quyết. Cơ quan thụ lý đơn mời nhiều lần nhưng người khiếu nại không đến hoặc đến làm việc nhưng không ký biên bản. Khi gặp trường hợp này nếu thụ lý giải quyết thì không có cơ sở, không đảm bảo trình tự theo quy định.

Một số vụ việc đã có Quyết định có hiệu lực thi hành nhưng khi thay đổi lãnh đạo Đảng, Nhà nước ở cấp Trung ương và địa phương thì công dân lại gửi đơn thư khiếu nại, tố cáo với nội dung cũ. Các cơ quan Đảng, Nhà nước không hướng dẫn trả lại đơn cho công dân theo qui định của Luật Khiếu nại, Luật tố cáo mà thường có văn bản yêu cầu các cơ quan hành chính nhà

nước xem xét giải quyết nên gây khó khăn, áp lực cho các cơ quan hành chính nhà nước.

Mặc dù có nhiều cố gắng trong công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại hành chính; song công tác này của UBND các cấp vẫn còn những tồn tại, hạn chế, bất cập. Có cả những nguyên nhân chủ quan và khách quan. Giải quyết được những bất cập, tồn tại hạn chế trên đòi hỏi cả những giải pháp trước mắt và lâu dài, những giải pháp toàn diện từ việc xây dựng pháp luật, áp dụng pháp luật đến những giải pháp về công tác chỉ đạo, điều hành của chính quyền cấp huyện nói riêng và chính quyền các cấp nói chung trong công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại.

2.2.4. Đánh giá chung và bài học kinh nghiệm trong việc bảo đảm quyền khiếu nại của công dân trên địa bàn quận Thanh Xuân, Hà Nội

Có thể nói rằng quy định pháp luật hiện nay về quyền khiếu nại của công dân đã có bước phát triển rất lớn so với các quy định pháp luật trước đó và đây chính là những cơ sở pháp lý quan trọng cho việc tạo niềm tin và đảm bảo chắc chắn để người khiếu nại yên tâm thực hiện quyền của mình góp phần đấu tranh các hành vi vi phạm pháp luật, nhất là đấu tranh phòng, chống tham nhũng trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, theo những quy định hiện hành về quyền khiếu nại từ góc độ thực tiễn của công tác giải quyết khiếu nại vẫn còn là một nội dung cần làm rõ và quán triệt để các quy định này đi vào cuộc sống xã hội và có hiệu lực trên thực tế.

Nhìn chung, các đơn vị thuộc UBND quận đã nghiêm túc triển khai thực hiện Kế hoạch số 167/KH-UBND ngày 15/9/2014 của UBND Thành phố, Kế hoạch số 2100/KH-TTCP ngày 19/9/2003 của Thanh tra Chính phủ về rà soát các vụ khiếu nại tố cáo tồn đọng, Chỉ thị số 04/CT-UBND ngày 08/3/2012 của UBND Thành phố. Công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại được quan

tâm, chỉ đạo thực hiện, tổ chức bộ máy thường xuyên được củng cố, kiện toàn. UBND quận Thanh Xuân đã triển khai thực hiện chỉ đạo của UBND Thành phố, xác định đây không chỉ là nhiệm vụ chuyên môn mà còn là nhiệm vụ chính trị quan trọng; đã huy động được sức mạnh, sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị từ Quận đến cơ sở, nhất là việc xử lý, giải quyết các vụ khiếu nại phức tạp nhằm giữ vững an ninh trật tự, góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội trên địa bàn Quận Thanh Xuân.

Lãnh đạo UBND quận Thanh Xuân duy trì nghiêm túc lịch tiếp công dân định kỳ vào ngày thứ Năm hàng tuần để tạo điều kiện thuận lợi cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, đồng thời giúp lãnh đạo UBND Quận tiếp thu ý kiến của công dân, chỉ đạo xem xét, kết luận, quyết định giải quyết chính xác các vụ việc, yêu cầu các đơn vị tăng cường phối hợp trao đổi thông tin, nhất là trong việc phối hợp giải quyết các vụ khiếu nại phức tạp.

Để nâng cao chất lượng giải quyết các vụ việc khiếu nại, lãnh đạo UBND quận đã chỉ đạo tăng cường tiếp và đối thoại với công dân, nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại, nghiêm túc thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Về cơ bản, việc giải quyết khiếu nại ở các đơn vị được thực hiện đúng trình tự, thủ tục, đảm bảo khách quan, chính xác, bảo vệ quyền lợi chính đáng của công dân. Công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại đã có chuyển biến tích cực qua từng năm, chất lượng giải quyết các vụ việc được nâng lên.

Bên cạnh đó, công tác hòa giải cũng được UBND quận quan tâm, thực hiện. Thông qua tuyên truyền, vận động và giải thích pháp luật, nhiều công dân đã hiểu và tự giác chấp hành quy định của các cơ quan có thẩm quyền, rút đơn khiếu nại.

Kết luận Chương 2

Quận Thanh Xuân được thành lập theo Nghị định số 74-CP ngày 22/11/1996 của Chính phủ, có hiệu lực hoạt động từ ngày 01/01/1997. Quận Thanh Xuân với diện tích 913,2ha, nằm phía Tây Nam trung tâm Thủ đô Hà Nội, phía Đông giáp quận Hai Bà Trưng, phía Tây giáp quận Nam Từ Liêm và quận Hà Đông (Hà Tây cũ), phía Nam giáp huyện Thanh Trì và quận Hoàng Mai, phía Bắc giáp các quận Đống Đa, Cầu Giấy.

Tình hình khiếu nại, tố cáo ngày càng diễn biến phức tạp, việc ban hành chính sách pháp luật về đền bù mỗi tỉnh, thành phố một khác; dẫn tới việc áp dụng chính sách đền bù không nhất quán, khó áp dụng; càng ngày càng có lợi cho người bị thu hồi đất lên dẫn đến việc so bì thiệt hơn giữa người khiếu nại của tỉnh này với tỉnh khác, của dự án này với dự án khác, của thời gian này với thời gian khác. Dẫn tới việc tái khiếu, tái tố hay tìm mọi cách khiếu nại để được đền bù cao hơn; việc áp dụng văn bản pháp luật để giải quyết các trường hợp này nhiều lúc cũng khó khăn.

Do lịch sử để lại, nhiều vụ việc khiếu nại, kiến nghị đòi lại nhà, nhà cải tạo, nhà vắng chủ, chủ cũ đòi lại đất nhà của chủ mới nhưng qua nhiều năm, pháp luật thay đổi, chứng cứ ít, việc áp dụng pháp luật trong giải quyết các trường hợp này vô cùng khó khăn.

Nhìn chung, các đơn vị thuộc UBND quận đã nghiêm túc triển khai thực hiện Kế hoạch số 167/KH-UBND ngày 15/9/2014 của UBND Thành phố, Kế hoạch số 2100/KH-TTCP ngày 19/9/2003 của Thanh tra Chính phủ về rà soát các vụ khiếu nại tố cáo tồn đọng, Chỉ thị số 04/CT-UBND ngày 08/3/2012 của UBND Thành phố. Công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại được quan tâm, chỉ đạo thực hiện, tổ chức bộ máy thường xuyên được củng cố, kiện toàn. UBND quận Thanh Xuân đã triển khai thực hiện chỉ đạo

của UBND Thành phố, xác định đây không chỉ là nhiệm vụ chuyên môn mà còn là nhiệm vụ chính trị quan trọng; đã huy động được sức mạnh, sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị từ Quận đến cơ sở, nhất là việc xử lý, giải quyết các vụ khiếu nại phức tạp nhằm giữ vững an ninh trật tự, góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội trên địa bàn Quận Thanh Xuân.

Chương 3
QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM QUYỀN KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN TRÊN ĐỊA BÀN QUẬN THANH XUÂN, HÀ NỘI

3.1. Quan điểm về bảo đảm quyền khiếu nại của công dân

Khi công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức thực hiện quyền khiếu nại, tức là họ cho rằng quyền con người, quyền công dân của họ đã bị vi phạm; quyền và lợi ích hợp pháp của họ về tài sản, về nhân thân… cần được bảo vệ trước sự xâm phạm của các quyết định hành chính, hành vi hành chính mà họ cho là trái pháp luật.

Quyền khiếu nại của công dân liên quan chặt chẽ đến quyền con người, quyền công dân được Hiến pháp quy định; có vị trí đặc biệt quan trọng trong hệ thống những quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân trên tất cả các lĩnh vực của đời sống chính trị xã hội và đặc biệt trong lĩnh vực quản lý nhà nước. Công dân thực hiện quyền khiếu nại là điều kiện để các quyền khác được pháp luật ghi nhận. Nói cách khác, việc vi phạm một quyền nào đó, hoặc không thực hiện nghĩa vụ nào đó của công dân sẽ phát sinh quyền khiếu nại. Bất kỳ sự vi phạm nào đó đối với quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đều có thể dẫn đến việc công dân thực hiện quyền khiếu nại.

Như vậy nhu cầu khiếu nại xuất phát từ nhu cầu đảm bảo quyền con người, quyền công dân. Giải quyết hiệu quả các khiếu nại cũng là một trong những phương thức hiệu quả nhất để đảm bảo quyền con người, quyền công dân.

Từ thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại hành chính của Uỷ ban nhân dân quận Thanh Xuân, xuất phát từ yêu cầu đổi mới trong quá trình phát huy dân chủ, xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có thể xác định một số quan điểm tiếp tục nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính của công dân trong giai đoạn hiện nay như sau:

Một là, giải quyết khiếu nại phải bảo đảm sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng đối với việc giải quyết khiếu nại.

Giải quyết khiếu nại của các cấp hành chính nói chung và cấp huyện nói riêng phải gắn với sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng chứ không phải chỉ coi đó là nhiệm vụ của cấp chính quyền; phải gắn việc giải quyết khiếu nại với thực hiện nhiệm vụ chính trị của ngành, địa phương và đơn vị. Cấp ủy, chính quyền các cấp, thủ trưởng các cơ quan có thẩm quyền tiến hành phân công lãnh đạo phụ trách công tác quản lý và giải quyết khiếu nại; đề cao trách nhiệm, phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị trong công tác giải quyết khiếu nại. Các cấp ủy có nghị quyết lãnh đạo công tác giải quyết khiếu nại. Các cấp chính quyền có kế hoạch thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, phân công trách nhiệm một cách rõ ràng, cụ thể để giải quyết kịp thời, dứt điểm các vụ việc khiếu nại.

Hai là, phải lấy hiệu quả giải quyết khiếu nại làm tiêu chí đánh giá năng lực, kết quả công tác.

Đánh giá hiệu quả giải quyết khiếu nại không phải trên cơ sở tiếp hết dân, giải quyết hết đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền mà phải trên cơ sở việc giải quyết các khiếu nại đó có đúng quy định của pháp luật không, có khiếu nại tiếp không, có giải quyết dứt điểm vụ việc không hay chỉ giải quyết cho hết thẩm quyền. Qúa trình giải quyết vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền, nếu các cấp hành chính nói chung và cấp huyện nói riêng giải quyết không dứt điểm; để nhiều vụ việc tồn đọng, kéo dài, vượt cấp, để việc khiếu nại ảnh hưởng đến các dự án, các đơn vị, ảnh hưởng đến việc phát triển kinh tế, an ninh chính trị thì sẽ coi đơn vị đó chưa hoàn thành nhiệm vụ.

Ba là, bảo đảm tính đồng bộ giữa các giải pháp trong việc nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại

Tính đồng bộ giữa các giải pháp giải quyết khiếu nại bao gồm từ pháp luật về giải quyết khiếu nại phải được ban hành kịp thời, đầy đủ; bộ máy, cán bộ làm công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại phải có năng lực phẩm chất, trình độ; thủ tục giải quyết khiếu nại phải minh bạch, đơn giản công khai, đảm bảo quyền và lợi ích của người dân khi khiếu nại.

Bốn là, tiếp thu kinh nghiệm giải quyết khiếu nại của các nước và các địa phương khác.

Khiếu nại phát sinh trong quá trình vận hành, hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Mỗi nước có các quy định pháp luật, quan điểm, giải pháp khác nhau về giải quyết khiếu nại. Do đó cần học tập, tiếp thu những kinh nghiệm, cách làm hay của các nước để áp dụng phù hợp vào việc giải quyết khiếu nại của địa phương, đất nước mình.

Mỗi địa phương, mỗi quận, huyện có cách áp dụng pháp luật vào việc giải quyết khiếu nại khác nhau, có con người, bộ máy, có các giải pháp khác nhau trong việc giải quyết khiếu nại. Vì vậy cũng cần tiếp thu, học hỏi để nâng cao chất lượng giải quyết khiếu nại.

3.2. Các giải pháp bảo đảm quyền khiếu nại của công dân trên địa bàn quận Thanh Xuân, Hà Nội

Để việc áp dụng pháp luật trong giải quyết khiếu nại hành chính của chính quyền các cấp nói chung và của Uỷ ban nhân dân quận Thanh Xuân nói riêng được thuận lợi, phát huy hiệu lực, hiệu quả; đảm bảo công bằng và tính khả thi, trong thời gian tới cần thực hiện một số nhóm giải pháp cơ bản sau:

3.2.1. Nhóm giải pháp bảo đảm về nội dung quyền khiếu nại

Bảo đảm về nội dung quyền khiếu nại cho công dân, tổ chức đầy đủ, chính xác: Tiếp cận thông tin là phương tiện để nhân dân giám sát hoạt động của nhà nước. Công khai thông tin sẽ làm tăng sự tin tưởng của nhân dân vào Nhà nước, giảm khiếu nại khi chưa đủ căn cứ. Thông tin được công khai,

minh bạch, mọi người được tự do tiếp cận không chỉ tạo cơ sở để nhân dân, xã hội giám sát đối với bộ máy nhà nước, đối với việc thực thi công vụ của cán bộ, công chức, mà quan trọng hơn nó tạo niềm tin của các nhà đầu tư, của nhân dân vào chủ trương, cơ chế, chính sách đổi mới của Nhà nước. Tình trạng đóng dấu mật tràn lan, không đúng theo danh mục, quy định của nhà nước đã gây khó khăn cho công dân khi thực hiện các quyền của mình, nhất là giám sát hoạt động của cơ quan, tổ chức (thông qua khiếu nại). Do pháp luật hiện hành còn thiếu các quy định ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc công khai thông tin do mình nắm giữ cũng như minh bạch hoá các hoạt động của các cơ quan nhà nước, quyền được thông tin của công dân gặp vướng mắc khi thực hiện. Với quyền khiếu nại, việc cung cấp đầy đủ, chính xác các thông tin không chỉ có tác dụng để công dân thực hiện quyền mà có thể lại làm giảm thiểu khiếu nại không có căn cứ.

3.2.2. Nhóm giải pháp bảo đảm về hình thức

Trong thời gian qua, công tác tuyên truyền, phổ biến các quy định pháp luật về tiếp dân, giải quyết khiếu nại đã được Đảng và nhà nước ta quan tâm chỉ đạo; các cấp ủy, chính quyền, cơ quan chuyên môn các cấp đã triển khai công tác tuyên truyền với nhiều hình thức thiết thực, nội dung dễ hiểu, phù hợp với các tầng lớp nhân dân.

Tuy nhiên, bên cạnh kết quả đạt được, công tác tuyên truyền, phổ biến các quy định pháp luật về tiếp dân, giải quyết khiếu nại cũng còn nhiều hạn chế; công tác tuyên truyền, phổ biến tại nhiều địa phương còn hình thức, một số Hội đồng phổ biến giáo dục pháp luật cấp huyện còn chưa chú trọng phổ biến pháp luật về khiếu nại, nhất là tuyên truyền pháp luật về khiếu nại cho người dân. Cá biệt có lãnh đạo cấp huyện còn có quan điểm cho rằng như thế là "vẽ đường cho hươu chạy', người dân càng ít biết về luật khiếu nại, tố cáo thì càng ít khiếu kiện.

Vì vậy, để tăng cường hơn nữa hiệu quả tuyên truyền, phổ biến các chủ trương, chính sách của Đảng, văn bản pháp luật của Nhà nước về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại; trong thời gian tới cần tiếp tục mở rộng, nhân rộng và tăng cường các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về khiếu nại. Hình thức tuyên truyền, phổ biến phải đa dạng. Đối tượng tuyên truyền, phổ biến cần phải phân loại theo từng nhóm để tuyên truyền hiệu quả như: nhóm lãnh đạo cấp ủy, chính quyền, báo cáo viên pháp luật; nhóm cán bộ, công chức, viên chức, nhất là những cán bộ, công chức làm công tác tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại. Về nội dung tuyên truyền, cần tập trung vào các văn bản quy phạm pháp luật mới ban hành, chỉ đạo của Đảng và Nhà nước về khiếu nại và các ngành luật liên quan …. Đặc biệt các cơ quan, đơn vị như: Thanh tra, Tư pháp, Thông tin và Truyền thông, Giáo dục và Đào tạo, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Nông dân các cấp, các cơ quan Đài, Báo cần phối hợp đẩy mạnh việc thực hiện Đề án: "Tiếp tục tăng cường công tác phổ biến, giáo dục pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở xã, phường, thị trấn giai đoạn 2013 - 2016" theo Quyết định số 1133/QĐ-TTg ngày 15 tháng 7 năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và tổ chức thực hiện các Đề án tại Quyết định số 409/QĐ-TTg ngày 09 tháng 4 năm 2012.

3.2.3. Nhóm giải pháp bảo đảm về chủ thể

Vướng mắc trong giải quyết khiếu nại xuất phát từ các nguyên nhân khác nhau. Chính sai phạm của cán bộ, công chức là lý do để phát sinh khiếu nại, kể cả khiếu nại đông người, kéo dài và có tính lan tỏa, phức tạp. Một số cán bộ, công chức sa sút về phẩm chất đạo đức, quan liêu, hách dịch, nhũng nhiễu, vô cảm trước yêu cầu chính đáng của nhân dân. Trong khí đó, việc đánh giá cán bộ, công chức còn hình thức; tỷ lệ hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ cao. Quy định của Luật Cán bộ, công chức về việc giải quyết thôi việc đối với công chức hai năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ chưa được thực hiện

và không có hy vọng thực hiện với cách thức đánh giá và quản lý cán bộ, công chức như hiện nay. Vì vậy, cần có những quy định mạnh mẽ, cụ thể hơn nữa để nâng cao chất lượng của đội ngũ quản lý, cán bộ Nhà nước. Bên cạnh đó, công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại cũng cần được cải tiến. Luật Khiếu nại và các văn bản quy phạm pháp luật khác đã quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục xử lý khiếu nại của công dân. Tuy nhiên, báo cáo định kỳ của Thanh tra Chính phủ luôn lưu ý tinh thần trách nhiệm của cán bộ, công chức. Những hạn chế được chỉ ra là trách nhiệm không cao của các cấp chính quyền, thiếu quyết liệt, gây tồn đọng và khiếu nại kéo dài ở nhiều địa phương.

Như vậy, cần nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức và hoàn thiện cơ chế thực hiện Luật Cán bộ, công chức như biện pháp ngăn ngừa khiếu nại. Việc xây dựng luật riêng về khiếu nại và hoàn thiện thể chế chỉ là một giải pháp mang tính pháp lý, không phải là yếu tố quyết định đối với việc bảo đảm quyền khiếu nại của công dân.

3.2.4. Nhóm giải pháp khác

Hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu kiện hành chính là một trong nhiều yếu tố quan trọng trong nội dung bảo đảm pháp lý cho việc thực hiện quyền khiếu kiện hành chính của công dân. Hệ thống các quy phạm pháp luật nội dung cũng như các quy phạm luật thủ tục về quyền khiếu kiện hành chính phải hợp hiến, hợp pháp, có tính khả thi, hoàn chỉnh, thống nhất, nhằm tạo thuận lợi cho việc thực hiện quyền khiếu kiện hành chính của công dân.

Củng cố, kiện toàn tổ chức và hoạt động của Toà Hành chính. Cần xác định mô hình Tòa hành chính cũng như các tòa khác để bảo đảm sự độc lập của tòa án và thẩm phán. Có quy định rõ các mối quan hệ trong tòa án: tòa án cấp trên - dưới; cấp ủy - tòa án; tòa án - hội thẩm; thủ trưởng - thẩm phán… để thẩm phán độc lập trong xét xử.

Kiện toàn đội ngũ Thẩm phán về số lượng, phẩm chất chính trị, đạo

đức và trình độ chuyên môn, kinh nghiệm công tác của Thẩm phán để tăng cường năng lực xét xử của Thẩm phán hành chính.

Bảo đảm thi hành các phán quyết của Toà Hành chính. Qui định những biện pháp bảo đảm thi hành bản án quyết định của Toà án về các tranh chấp hành chính. Trong đó, qui định cụ thể trách nhiệm người đứng đầu cơ quan có nghĩa vụ thi hành; có hướng dẫn cụ thể về thủ tục thi hành án hành chính, đặc biệt là thủ tục cưỡng chế thi hành án đối với cơ quan nhà nước; cưỡng chế kê biên tài sản đảm bảo thi hành án… Bản án, quyết định của Toà án có hiệu lực cao, thi hành nhanh thì người dân mới tin tưởng lựa chọn con đường khiếu kiện ra Toà án để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Bảo đảm quyền khiếu kiện hành chính thông qua hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực. Thông qua hoạt động giám sát, các cơ quan quyền lực nhà nước có thể phát hiện ra các vi phạm pháp luật xâm phạm tới trật tự và lợi ích của Nhà nước, xã hội và công dân, từ đó xử lý hoặc yêu cầu các cấp xử lý nghiêm, tạo thành cơ chế đồng bộ bảo đảm quyền và nghĩa vụ pháp lý của công dân, trong đó có quyền khiếu kiện hành chính.

Tăng cường khả năng tiếp cận thông tin của người khiếu nại, những người có quyền và lợi ích liên quan. Có rất nhiều cách thức tuyên truyền pháp luật về quyền khiếu kiện hành chính, tuy nhiên dù sử dụng cách thức nào thì luôn phải chú ý đến hiệu quả của hình thức tuyên truyền, đó là: nhận thức pháp luật về quyền khiếu kiện hành chính và khả năng sử dụng quyền khiếu kiện hành chính một cách hợp pháp.

Mở rộng các điều kiện, cơ hội thực hiện quyền khiếu kiện như dịch vụ pháp lý, tư vấn hỗ trợ pháp luật và nhấn mạnh vai trò của luật sư. Sự giúp đỡ của luật sư là cần thiết. Luật sư có thể giúp người dân đi kiện cơ quan hoặc cán bộ Nhà nước, các quyền tự định đoạt của người dân bao gồm: Đòi huỷ bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính trái pháp luật, hoặc chấm dứt

hành vi hành chính trái pháp luật; Sửa đổi yêu cầu; Rút đơn khởi kiện; Đòi cơ quan hành chính Nhà nước thực hiện nghĩa vụ theo quy định của pháp luật; Đòi được khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của mình; Tham gia thẩm cứu, bằng cách: Đưa ra những chứng cứ, tài liệu, lý lẽ, giải trình để bảo vệ quyền lợi của mình; Yêu cầu Toà án cho biết nội dung giải trình của bên bị kiện; Tranh luận viết để đối đáp những luận cứ của bên bị kiện; Yêu cầu Toà án xem xét tại chỗ; Yêu cầu Toà án áp dụng những biện pháp khẩn cấp tạm thời để bảo vệ quyền lợi của mình; Tranh luận miệng tại phiên tòa với bên bị kiện…

Người dân thường nói chung không đủ trình độ pháp lý để sử dụng có hiệu quả các quyền quan trọng nói trên, nhất là quyền đưa ra những chứng cứ, tài liệu, lý lẽ, giải trình và đưa ra giải pháp hợp pháp cho Toà án để bảo vệ quyền lợi của mình. Bởi vậy, vai trò của luật sư là cần thiết.

Như vậy, quyền khiếu kiện hành chính là công cụ pháp lý mà công dân có thể sử dụng để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Các yếu tố pháp lý nêu trên bảo đảm hiện thực hoá quyền khiếu kiện hành chính của công dân.

Kết luận Chương 3

Quyền khiếu nại của công dân liên quan chặt chẽ đến quyền con người, quyền công dân được Hiến pháp quy định; có vị trí đặc biệt quan trọng trong hệ thống những quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân trên tất cả các lĩnh vực của đời sống chính trị xã hội và đặc biệt trong lĩnh vực quản lý nhà nước. Công dân thực hiện quyền khiếu nại là điều kiện để các quyền khác được pháp luật ghi nhận. Nói cách khác, việc vi phạm một quyền nào đó, hoặc không thực hiện nghĩa vụ nào đó của công dân sẽ phát sinh quyền khiếu nại. Bất kỳ sự vi phạm nào đó đối với quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đều có thể dẫn đến việc công dân thực hiện quyền khiếu nại.

Như vậy nhu cầu khiếu nại xuất phát từ nhu cầu đảm bảo quyền con người, quyền công dân. Giải quyết hiệu quả các khiếu nại cũng là một trong những phương thức hiệu quả nhất để đảm bảo quyền con người, quyền công dân. Khiếu nại phát sinh trong quá trình vận hành, hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Mỗi nước có các quy định pháp luật, quan điểm, giải pháp khác nhau về giải quyết khiếu nại. Do đó cần học tập, tiếp thu những kinh nghiệm, cách làm hay của các nước để áp dụng phù hợp vào việc giải quyết khiếu nại của địa phương, đất nước mình.

KẾT LUẬN

Từ việc nghiên cứu Bảo đảm quyền khiếu nại của công dân từ thực tiễn quận Thanh Xuân, có thể rút ra một số kết luận sau:

Quyền khiếu nại hành chính của công dân là một trong những quyền cơ bản được ghi nhận trong Hiến pháp và nhiều văn bản pháp luật khác, nhờ đó công dân bảo đảm được quyền, lợi ích hợp pháp của mình và đồng thời tham gia quản lý, giám sát hoạt động của bộ máy quản lý Nhà nước.

Thực tiễn đã chứng minh trong một xã hội dân chủ, quyền khiếu nại của công dân được đảm bảo, việc giải quyết khiếu nại hành chính của công dân được thực hiện tốt thì ở đó hoạt động quản lý hành chính Nhà nước, tình hình chính trị - xã hội được ổn định, kinh tế phát triển, sự đoàn kết, đồng thuận trong nhân dân giữa Đảng, chính quyền, các đoàn thể ngày càng vững chắc, lòng tin đối với sự lãnh đạo của Đảng và chính quyền được đảm bảo.

Áp dụng pháp luật trong giải quyết khiếu nại hành chính của Ủy ban nhân dân cấp huyện là việc người có chức trách, có thẩm quyền của Ủy ban nhân dân cấp huyện bằng quyền hạn của mình, căn cứ vào quy định của pháp luật ban hành một quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định hành chính, hành vi hành chính.

Trong những năm qua, nhất là từ khi có Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998, việc áp dụng pháp luật trong giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước nói chung và của Ủy ban nhân dân cấp huyện nói riêng đã có nhiều chuyển biến tích cực và dần đi vào nề nếp; giải quyết được một số lượng lớn các vụ việc, chất lượng giải quyết được nâng lên; nhiều "điểm nóng", nhiều vụ việc phức tạp, gay gắt, kéo dài đã được giải quyết dứt điểm; quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại đã được khôi phục; góp phần làm ổn định tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, phục vụ phát triển kinh tế- xã hội địa phương. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, hoạt

động áp dụng pháp luật trong giải quyết khiếu nại còn bộc lộ nhiều hạn chế, yếu kém; công tác giải thích, hướng dẫn áp dụng pháp luật còn nhiều bất cập….

Trước tình hình khiếu nại dự kiến còn diễn biến phức tạp, để tiếp tục hoàn thiện hơn nữa hệ thống pháp luật về giải quyết khiếu nại, khắc phục những hạn chế, yếu kém, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động áp dụng pháp luật trong giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước nói chung, của Ủy ban nhân dân cấp huyện nói riêng, bảo đảm cho pháp luật về khiếu nại đi vào cuộc sống một cách thuận tiện, đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thì việc nghiên cứu vấn đề áp dụng pháp luật về khiếu nại đối với Ủy ban nhân dân cấp huyện là hết sức quan trọng và cần thiết. Thông qua đó nhằm rút ra những kinh nghiệm thực tiễn để tiếp tục bổ sung hoàn thiện về mặt lý luận. Với nội dung 3 chương của luận văn, tác giả đã nghiên cứu, tìm hiểu kỹ cơ sở lý luận và thực tiễn bảo đảm quyền khiếu nại của công dân từ một địa phương cụ thể. Luận văn đã mạnh dạn đưa ra một số giải pháp nâng cao hiệu quả bảo đảm quyền khiếu nại của công dân trên địa bàn quận Thanh Xuân nói riêng và các địa phương khác trong cả nước nói chung. Những giải pháp được đề cập trong luận văn sẽ góp phần quan trọng cho việc xây dựng pháp luật, ban hành pháp luật và thực hiện pháp luật về khiếu nại được thống nhất, chặt chẽ, thông suốt và nghiêm minh, sát hợp với nhu cầu của đời sống xã hội, đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế. Góp phần tăng cường pháp chế, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa giàu đẹp, công bằng, dân chủ, văn minh.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ngô Thị Thành An (2009), Luận văn thạc sĩ: *Giải quyết khiếu nại hành chính ở huyện Giao Thuỷ, tỉnh Nam Định thực trạng và giải pháp.*
2. Nguyễn Thanh Bình (2009), *Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Toà án, sự bảo đảm công lý trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân,* Nxb Tư pháp, Hà Nội.
3. Nguyễn Văn Cương, Nguyễn Hữu Xương (2010), *"Thực trạng và yêu cầu kiện toàn đội ngũ Thẩm phán hành chính ở Việt Nam hiện nay" trong sách "Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay" do PGS.TS. Nguyễn Như Phát và PGS.TS. Nguyễn Thị Việt Hương đồng chủ biên,* Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
4. Nguyễn Văn Cường, Lê Thế Phúc (2010), *"Thực trạng áp dụng pháp luật tố tụng hành chính Việt Nam - Những vấn đề vướng mắc và kiến nghị" trong sách "Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay" do PGS. TS. Nguyễn Như Phát và PGS. TS. Nguyễn Thị Việt Hương đồng chủ biên*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
5. Chính phủ cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2012) *Nghị định 75/2012/NĐ-CP Qui định chi tiết một số điều luật khiếu nại.*
6. Chỉ thị số 12/CT-TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng năm 1992.
7. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung và phát triển năm 2011).
8. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
9. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
10. Đảng cộng sản Việt Nam (2008), *về tình hình, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2006 đến nay và giải pháp thời gian tới.*

11. Bùi Thị Đào (2008), "Khiếu nại và giải quyết khiếu nại dưới góc nhìn dân chủ", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật,* số 11/2008.

12. Bùi Xuân Đức (2008), "Đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở nước ta hiện nay", *Tạp chí Dân chủ và pháp luật,* số 5/2008.

13. Nguyễn Đức Giao (Chủ biên), Nguyễn Văn Hoan, Nguyễn Đắc Bình (2000), *Giải quyết khiếu nại, tố cáo,* Bộ Tư pháp.

14. Hoàng Ngọc Giao (2009), *Cơ chế giải quyết khiếu nại - thực trạng và giải pháp*, Viện nghiên cứu chính sách pháp luật và phát triển, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.

15. Trần Thị Hiền (2010), *"Quá trình hình thành và phát triển tài phán hành chính ở nước ta" trong sách "Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay" do PGS. TS. Nguyễn Như Phát và PGS. TS. Nguyễn Thị Việt Hương đồng chủ biên*, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội.

16. TS. Trần Minh Hương (chủ biên) (2009), *Giáo trình thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo,* Trường Đại học Luật Hà Nội, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.

17. Nguyễn Hạnh (2005) *Hoàn thiện thủ tục pháp lý khiếu nại của công dân, Hà Nội.*

18. Trương Đắc Linh (2010), *"Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam hiện nay: Khả năng và sự lựa chọn" trong sách "Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay" do PGS. TS. Nguyễn Như Phát và PGS. TS. Nguyễn Thị Việt Hương đồng chủ biên*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

19. Nguyễn Thắng Lợi (2011), "Bàn về một số đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính tại Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, số chuyên đề: Luật Tố tụng hành chính.

20. Hoàng Minh (2009), "Từ thực tiễn 12 năm thực hiện PLTTGQCVAHC", *Tạp chí Kiểm sát,* số 19/2009.

21. Nguyễn Tuấn Khanh (2013) *Bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân ở nước ta hiện nay*.

22. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1980), *Hiến pháp năm 1980.*

23. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1992), *Hiến pháp năm 1992.*

24. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp năm 2013.*

25. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1992), *Luật tổ chức TAND năm 1992.*

26. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2003), *Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003.*

27. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.*

28. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2001), *Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992*.

29. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2010), *Luật tố tụng hành chính năm 2010.*

30. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2011), *Luật khiếu nại năm 2011*.

31. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2004) *Nghị quyết 30/2004/QH11 về công tác giải quyết khiếu nại tố cáo trong lĩnh vực quản lý hành chính Nhà nước*.

32. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2012) *Nghị quyết 39/2012/QH13 về tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện*

chính sách pháp luật giải quyết khiếu nại tố cáo đối với các quyết định hành chính về đất đai.

33. Trần Đình Sơn (2010), *"Những yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay ở nước ta" trong sách "Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay" do PGS. TS. Nguyễn Như Phát và PGS. TS. Nguyễn Thị Việt Hương (đồng chủ biên),* Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

34. Nguyễn Anh Tuấn (2009) *Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại ở Việt Nam trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền*.

35. Từ điển bách khoa Việt Nam (2002) NXB khoa học xã hội.

36. Từ điển tiếng Việt (1998) NXB Đà Nẵng.

37. TS. Nguyễn Văn Thanh, Đinh Văn Minh (2004), *Một số vấn đề về đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội.

38. Cao Đức Thái (2012), *Phương pháp tiếp cận dựa trên quyền với việc bảo vệ bảo đảm quyền con người,* Tạp chí nhân quyền số 6/2012.

39. Phạm Hồng Thái (2003) *pháp luật về khiếu nại và tố cáo, NXB thành phố Hồ Chí Minh*.

40. Nguyễn Thị Thu (2010) *Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay*.

41. Thanh tra Chính phủ (2007), *Qui trình nghiệp vụ tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại hành chính, NXB Hà Nội*.

42. Thanh tra thành phố Đà Nẵng (2013) *Báo cáo, công tác gải quyết khiếu nại, tố cáo đối với lĩnh vực đất đai*.

43. Thành uỷ Đà Nẵng (2008) *Chương trình hành động và giải pháp về giải quyết khiếu nại.*

44. Trung tâm nghiên cứu pháp luật về tổ chức bộ máy nhà nước (2007), *Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, khiếu kiện hành chính đáp ứng nhu*

cầu hội nhập, Khoa hành chính nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội, Hà Nội.

45. Uỷ ban nhân dân thành phố Đà Nẵng *(2012) Báo cáo, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo bốn năm từ 2008 đến 2011*.

46. Uỷ ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (2012) *Báo cáo, công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo ở phường xã giai đoạn 2002 đến 2011*.

47. Viện khoa học xã hội Việt Nam (2011) Quyền con người *(Giáo trình giảng dạy sau đại học)*, NXB Khoa học xã hội.

48. Viện Nhà nước và pháp luật (2007), *Tài phán hiến pháp và vấn đề xây dựng mô hình tài phán Hiến pháp ở Việt Nam,* NXB Công an nhân dân.

49. Uỷ ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (2009) *Công văn, tăng cường thực hiện kỷ luật, kỷ cương hành chính tại các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp trên địa bàn thành phố Đà Nẵng*.

50. Uỷ ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (2011) *Quyết định ban hành qui chế tiếp công dân tại trụ sở tiếp dân*.

51. Uỷ ban nhân dân thành phố Đà Nẵng (2010) *Công văn chỉ đạo công khai và giao nhận văn bản giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân*.

52. GS. TS. Võ Khánh Vinh (chủ biên) (2011), *Quyền con người,* Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.