

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

NGÔ MẠNH TOAN

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỔ CÁO
TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG
NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SỸ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2007

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

NGÔ MẠNH TOÀN

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO
TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG
NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Lý luận và Lịch sử nhà nước và pháp luật
Mã số: 62.38.01.01

Người hướng dẫn khoa học:
PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế

HÀ NỘI - 2007

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU

Chương 1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỔ CÁO TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM

1.1. Khiếu nại, tố cáo và quyền khiếu nại, quyền tố cáo

1.1.1. Khái niệm về khiếu nại, tố cáo

1.1.1.1. Khái niệm về khiếu nại

13

1.1.1.2. Khái niệm về tố cáo

21

1.1.2. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo

25

1.2. Pháp luật khiếu nại, tố cáo

1.2.1. Khái niệm về pháp luật khiếu nại, tố cáo

38

1.2.2. Hệ thống các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo

48

1.2.3. Nội dung cơ bản của pháp luật khiếu nại, tố cáo

1.2.3.1. Chủ thể quyền khiếu nại, quyền tố cáo

50

1.2.3.2. Đối tượng của quyền khiếu nại, quyền tố cáo

52

1.2.3.3. Quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, người tố cáo và người bị khiếu nại, người bị tố cáo

55

1.2.3.4. Thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo

57

1.2.3.5. Thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo

58

1.2.3.6. Giám sát thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo

60

1.3. Những yêu cầu đặt ra đối với hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta

1.3.1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền

1.3.1.1. Quan niệm chung về Nhà nước pháp quyền

61

1.3.1.2. Quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền

65

1.3.2. Những yêu cầu đặt ra đối với hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam

69

1.4. Những tiêu chí đánh giá sự hoàn thiện của pháp luật khiếu nại, tố cáo	
1.4.1. Về tính toàn thiện, đầy đủ của pháp luật khiếu nại, tố cáo	74
1.4.2. Về tính đồng bộ, thống nhất của pháp luật khiếu nại, tố cáo	75
1.4.3. Về tính phù hợp, khả thi của pháp luật khiếu nại, tố cáo	76
1.4.4. Về tính ổn định và minh bạch của pháp luật khiếu nại, tố cáo	77
1.4.5. Về yếu tố kỹ thuật pháp lý	78
1.5. Pháp luật khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo của một số nước	80
Kết luận Chương 1	84
Chương 2. SỰ HÌNH THÀNH PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG CỦA PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VIỆT NAM	
2.1. Sự hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo Việt Nam	
2.1.1. Quan điểm, tầm nhìn pháp luật về khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện của dân trong một số triều đại phong kiến	87
2.1.2. Sự hình thành và phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm 1945 đến nay	91
2.1.2.1. Sự hình thành và phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm 1945 đến năm 1980	91
2.1.2.2. Sự hình thành và phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm 1980 đến năm 1992	97
2.1.2.1. Sự hình thành và phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm 1992 đến nay	104
2.2. Thực trạng của pháp luật khiếu nại, tố cáo và việc thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay	
2.2.1. Thực trạng của pháp luật khiếu nại, tố cáo	127
2.2.1.1. Những ưu điểm của pháp luật khiếu nại, tố cáo	130
2.2.1.2. Những hạn chế của pháp luật khiếu nại, tố cáo	136
2.2.2. Thực trạng việc thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay	
2.2.2.1. Tình hình khiếu nại, tố cáo	147
2.2.2.2. Về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo	150
Kết luận Chương 2	159

**Chương 3. NHỮNG QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT
KHIẾU NẠI, TỐ CÁO ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP
QUYỀN VIỆT NAM**

3.1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam	163
3.2. Các quan điểm cơ bản chỉ đạo hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta hiện nay	167
3.2.1. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải được hoàn thiện trên cơ sở xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân	167
3.2.2. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải được hoàn thiện trên cơ sở tôn trọng, bảo đảm quyền con người, quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân	171
3.2.3. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải được hoàn thiện trên cơ sở tổng kết thực tiễn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo và yêu cầu của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay	174
3.2.4. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải được hoàn thiện trên cơ sở đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế	177
3.3. Các giải pháp chung về hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo	
3.3.1. Xác định rõ địa vị pháp lý của các chủ thể trong quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo	183
3.3.2. Đơn giản hóa, bảo đảm dễ thực hiện quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo	185
3.3.3. Tăng cường công khai, đối thoại trong giải quyết khiếu nại, tố cáo	188
3.3.4. Phân định rõ vai trò, vị trí của Hệ thống chính trị cơ sở trong thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo	193
3.3.5. Bảo đảm tính độc lập, khách quan trong giải quyết khiếu nại hành chính	187
3.4. Những giải pháp cụ thể về hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo	
3.4.1. Quy định về quyền, nghĩa vụ các chủ thể trong khiếu nại, tố cáo và thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong giải quyết khiếu nại, tố cáo	198
3.4.1.1. Về quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong thực hiện quyền	

khiếu nại, quyền tố cáo	199
3.4.1.2. Về thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong giải quyết khiếu nại, tố cáo	203
3.4.2. Quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo	206
3.4.3. Ban hành Luật Tổ chức tiếp công dân	209
3.4.4. Quy định lập kênh thông tin công khai, hướng dẫn, giải đáp về khiếu nại, tố cáo	212
3.4.5. Sửa đổi, bổ sung quy định về vai trò của luật sư trong khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính	213
3.4.6. Quy định về thành lập cơ quan Giải quyết khiếu nại hành chính độc lập với cơ quan hành chính nhà nước	214
Kết luận Chương 3	222
KẾT LUẬN	225
DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	
TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	

MỞ ĐẦU

1. TÍNH CẤP THIẾT CỦA ĐỀ TÀI

Khiếu nại, tố cáo là quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp ghi nhận. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo có vị trí đặc biệt quan trọng trong hệ thống các quyền công dân, quyền con người. Thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo là thực hiện quyền dân chủ trực tiếp. Một mặt, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền tự vệ, phản kháng trước các hành vi vi phạm pháp luật khi quyền, lợi ích của mình bị xâm hại; mặt khác, thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo công dân tham gia vào quá trình kiểm tra, giám sát xã hội; kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Thông qua khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo các cơ quan nhà nước tiếp nhận yêu cầu của công dân về bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người bị hại. Đồng thời cảnh báo cho Nhà nước về những khiếm khuyết, bất cập của cơ chế, chính sách, về những yếu kém của hệ thống quản lý và đòi hỏi cần phải được khắc phục; cảnh báo về những vấn đề của xã hội và quản lý. Thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo công dân hướng vào những quyết định, hành vi trái pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc của người có chức vụ, quyền hạn nhất định hoặc các cá nhân trong xã hội; góp phần quan trọng vào bảo đảm quyền con người, quyền công dân; bảo đảm sự tuân thủ nghiêm minh pháp luật, tăng cường kỷ luật Nhà nước và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của các cơ quan, tổ chức. Mặc dù vậy, khi việc thực hiện các quyền này, công dân luôn phải đối mặt với những thách thức về quyền, lợi ích bị ràng buộc bởi các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền: bởi yếu thế so sánh giữa một cá nhân với một tổ chức. Do vậy, có thể thấy rằng quyền khiếu nại, quyền tố cáo chỉ có thể được bảo đảm thực sự trong những điều kiện chính trị, xã hội nhất định.

Luật Khiếu nại, tố cáo được ban hành năm 1998 và sửa đổi, bổ sung qua các năm 2004, năm 2005 đã góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu

nại, tố cáo, giữ vững ổn định chính trị và an toàn xã hội. Tuy nhiên, tình hình khiếu nại, tố cáo hiện nay vẫn diễn biến phức tạp với nhiều vụ, việc diễn ra gay gắt, kéo dài, nhiều đoàn đông người đi khiếu nại và khiếu nại vượt cấp; đã xuất hiện khiếu nại, tố cáo có tổ chức hoặc do nhiều người cùng liên kết, gây sức ép đối với các cơ quan nhà nước; có trường hợp khiếu nại không đúng, tố cáo sai sự thật, cá biệt có trường hợp người khiếu nại, tố cáo có hành vi vi phạm pháp luật, gây rối trật tự công cộng, hành hung người thi hành công vụ.

Một trong những nguyên nhân quan trọng đưa đến tình trạng trên là do sự không thống nhất, thiếu tính đồng bộ và có sự chắp vá của pháp luật về khiếu nại, tố cáo hiện nay: nhiều quy định còn mâu thuẫn, chồng chéo, thiếu tính cụ thể; các quy định pháp luật về cấp giải quyết khiếu nại đã ảnh hưởng đến tính độc lập, khách quan của quá trình giải quyết. Trong khi pháp luật quy định giải quyết khiếu nại, tố cáo là thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước; việc giải quyết phải tuân theo các quy định của pháp luật; tôn trọng sự thật khách quan, bảo đảm tính công khai, công bằng; đề cao trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết cũng như quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người tố cáo. Nhưng thực tế vẫn còn phổ biến những hiện tượng đùn đẩy, không thực hiện đầy đủ các quy định của pháp luật làm ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích của người dân, đưa đến tình hình trật tự xã hội phức tạp và một số địa phương đã bỏ lỡ cơ hội đầu tư, phát triển.

Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam là bước đi có tính tất yếu khách quan của thời kỳ quá độ xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Đó là quá trình lâu dài với nhiều nội dung phải thực hiện. Trong đó, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật là một nội dung quan trọng. Như Văn kiện Đại hội đại biểu Đảng Cộng

sản Việt Nam lần thứ X chỉ rõ: việc xây dựng cơ chế vận hành của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải trên cơ sở “Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong văn bản pháp luật. Xây dựng hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền” [19, tr.126].

Xây dựng Nhà nước pháp quyền là một quá trình, đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật đồng bộ, hoàn chỉnh, pháp chế phải được bảo đảm, quyền con người, quyền công dân phải được tôn trọng và bảo vệ. Pháp luật khiếu nại, tố cáo là một bộ phận không thể tách rời của hệ thống pháp luật nói chung và là pháp luật về quyền bảo vệ quyền, bảo vệ các giá trị, chuẩn mực đã được pháp luật quy định. Bởi thế, việc nghiên cứu hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung không thể tách rời những vấn đề về pháp luật khiếu nại, tố cáo và ngược lại. Khiếu nại, tố cáo là hiện tượng có tính pháp lý, chính trị và xã hội sâu sắc cho nên giải quyết khiếu nại, tố cáo phải được thực hiện theo những yêu cầu có tính nguyên tắc về thẩm quyền, trình tự, thủ tục; bảo đảm tôn trọng sự thật khách quan của vụ, việc; bảo đảm tính công khai, công bằng trong quá trình giải quyết; đề cao trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền; đề cao quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người tố cáo. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng Cộng sản Việt Nam đã chỉ rõ để phát huy dân chủ, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền ở nước ta cần phải tiếp tục bổ sung, hoàn thiện Luật Khiếu nại và tố cáo [19, tr. 125 - 129].

Trước yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân, Nhà nước phải có trách nhiệm bảo vệ công dân, bảo vệ các quyền cơ bản của con người. Xuất hiện sự cần thiết phải cân bằng giữa yêu cầu của cải cách hành chính và yêu cầu đẩy mạnh phát triển kinh tế, giữ vững ổn định xã hội với yêu cầu của xu thế hội nhập quốc tế. Do vậy, các quy định của pháp luật nói chung và pháp luật khiếu nại, tố cáo nói riêng không những phải phù hợp

với thực tiễn Việt Nam mà còn phải đáp ứng yêu cầu hội nhập; có sự tương thích giữa pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế, phù hợp giữa những cam kết của Việt Nam với các nước và quốc tế.

Thực trạng và những đòi hỏi trên đã và đang đặt ra cho các nhà nghiên cứu và hoạt động thực tiễn nhu cầu bức thiết phải giải đáp những vấn đề lý luận và thực tiễn đối với pháp luật khiếu nại, tố cáo và thực thi pháp luật khiếu nại, tố cáo phù hợp với những yêu cầu của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Do vậy việc nghiên cứu vấn đề “Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam” là đòi hỏi có tính khách quan, cấp thiết vừa có tính lý luận vừa có tính thực tiễn hiện nay.

2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

Những vấn đề về pháp luật khiếu nại, tố cáo và xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam là hai chủ đề giành được sự quan tâm của các nhà nghiên cứu về khoa học pháp lý và các nhà hoạt động thực tiễn ở nước ta từ những năm gần đây. Chúng tôi cho rằng có thể chia các công trình nghiên cứu về hai chủ đề trên thành các nhóm vấn đề như sau:

Nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Có thể thấy rằng Nhà nước pháp quyền là vấn đề giành được sự quan tâm sâu, rộng của các nhà khoa học pháp lý trong và ngoài nước. Đặc biệt ở Việt Nam từ sau những năm 1990 trở lại đây, việc nghiên cứu về Nhà nước pháp quyền trở thành một nhu cầu có tính cấp thiết. Các công trình thuộc nhóm này được thể hiện những bài viết trên tạp chí chuyên ngành, các giáo trình đào tạo luật học và các tài liệu chuyên khảo như: bài “*Nhà nước pháp quyền- một hình thức tổ chức nhà nước*”, PGS.TS Nguyễn Đăng Dung, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 6(7/2001); “*Xây dựng Nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng*”, GS.TSKH. Đào Trí Úc,

Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 7/2001; “*Nhận diện Nhà nước pháp quyền*”, PGS.TS Hoàng Thị Kim Quế, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 1/2002; “*Về tư tưởng Nhà nước pháp quyền và khái niệm Nhà nước pháp quyền*”, PGS.TS Lê Minh Tâm, Tạp chí Luật học, số 2/2002; “*Học thuyết Nhà nước pháp quyền, một vấn đề trong lịch sử hình thành và phát triển*”, TS. Lê Cẩm, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 10/2002; “*Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân dưới sự lãnh đạo của Đảng*”, Tô Xuân Dân, Nguyễn Thanh Bình, Tạp chí Cộng sản, số 4 tháng 2/2004; “*Tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*”, GS.TS Hoàng Văn Hào, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 3/2004; “*Xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật - Nhiệm vụ trọng tâm xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân*”, PGS.TS. Trần Ngọc Đường, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 7/2004; “*Bàn về Nhà nước pháp quyền và xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta*”, PGS.TS. Phạm Hồng Thái - Nguyễn Quốc Sửu, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 3/2005; cuốn “*Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*”, Chương VII, Chương IX”, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb Đại học Quốc gia, Hà Nội 2005; cuốn “*Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*” TS. Trần Hậu Thành, Nxb Chính trị, Hà Nội 2005; cuốn “*Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”, GS.TSKH. Đào Trí Úc, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2005; cuốn “*Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”, GS.TSKH. Đào Trí Úc (Chủ biên), Nxb Tư pháp, Hà Nội 2006...

Khi phân tích khái quát về nội dung của các công trình thuộc nhóm này chúng ta có một số nhận xét sau:

- Nhà nước pháp quyền và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là những đề tài thu hút sự quan tâm sâu, rộng của các nhà

ngiên cứu về khoa học pháp lý ở nước ta từ những năm 1990 lại đây. Việc nghiên cứu về Nhà nước pháp quyền ở Việt nam trở thành một nhu cầu có tính cấp thiết phục vụ cho xác định đường lối xây dựng, phát triển đất nước.

- Có thể chia các công trình nghiên cứu thuộc nhóm này thành hai hướng nghiên cứu chính:

+ *Thứ nhất*, các công trình có định hướng nghiên cứu nhằm làm rõ, bổ sung, phát triển và hoàn thiện những vấn đề lý luận về Nhà nước pháp quyền trên thế giới, trong đó có một số công trình đề cập đến thực tiễn ở nước ta. Theo hướng này các công trình tập trung lý giải những vấn đề nguồn gốc, xuất xứ của tư tưởng Nhà nước pháp quyền; những nguyên tắc, giá trị cơ bản của Nhà nước pháp quyền, mối quan hệ giữa Nhà nước pháp quyền với xã hội dân sự. Một số các công trình thuộc nhóm này có sự liên hệ định hướng về xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt nam.

Ngoài ra phải nói đến một số công trình có tính chất tổng thuật về Nhà nước pháp quyền như cuốn “Nhà nước pháp quyền và xã hội công dân”, Viện Thông tin khoa học xã hội, Hà Nội 1991; cuốn “ Nhà nước pháp quyền”, Konrad - Adenauer - Stiftung, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội 2002 đã tập hợp nhiều các công trình của các tác giả trên thế giới, trong đó bao gồm những nội dung cơ bản về Nhà nước pháp quyền như đã nói trên.

+ *Thứ hai*, các công trình có định hướng nghiên cứu nhằm hình thành và hoàn thiện những vấn đề lý luận về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trong đó cũng những vấn đề về Nhà nước pháp quyền trên thế giới được đề cập với ý nghĩa là cơ sở lý luận chung của khoa học pháp lý. Theo hướng này, các công trình giải quyết các vấn đề về quan điểm, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân; chỉ ra những đặc trưng của Nhà nước pháp quyền Việt Nam; kiến nghị các giải pháp về xây dựng Nhà nước pháp quyền trong điều kiện đặc thù ở

nước ta hiện nay.

Nhóm các công trình nghiên cứu liên quan đến pháp luật khiếu nại, tố cáo và việc thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo. Nhóm này bao gồm các công trình nghiên cứu như: bài *“Những yêu cầu đặt ra trong việc thực hiện các quy định của pháp luật về KNTC”*, Phạm Văn Khanh, Tạp chí Thanh tra, số 9/1999; *“Việc giải quyết khiếu nại của công dân trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước sau khi Toà án hành chính được thiết lập”*, Thanh tra Nhà nước (Nay là Thanh tra Chính phủ), Đề tài Nghiên cứu khoa học năm 1996; *“Hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính”*, Thanh tra Nhà nước, Đề tài Nghiên cứu khoa học năm 2004; *“Xây dựng quy trình nghiệp vụ giải quyết khiếu nại hành chính”*, Thanh tra Nhà nước, Đề tài Nghiên cứu khoa học năm 2004.

Một số chuyên khảo, giáo trình phục vụ nghiên cứu và giảng dạy có đề cập đến khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo như cuốn *“Tìm hiểu Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân”*, PGS. TS. Lê Bình Vọng, Nxb Pháp lý Hà Nội 1991; cuốn *“Kỷ yếu Bác Hồ với Thanh tra”*, Thanh tra Nhà nước, Nxb Thống kê, Hà Nội 1991; cuốn *“Giải đáp Luật hành chính Việt Nam, Chương XIX”*, TS. Phạm Hồng Thái và TS. Đinh Văn Mậu, Nxb Tp Hồ Chí Minh 1996; cuốn *“Tìm hiểu pháp luật về khiếu nại, tố cáo”* PGS.TS Phạm Hồng Thái (Chủ biên), Nxb Tp Hồ Chí Minh 2003; cuốn *“Hiệp định thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ và cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam”*, Viện khoa học Thanh tra, Nxb Tư pháp, Hà Nội 2004; cuốn *“Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, Chương XXI, Chương XXII”*, Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội - 2005.

Các luận văn thạc sỹ, luận án tiến sỹ luật học có liên quan bao gồm: Luận văn cao học luật của Lương Thanh Cường, năm 2001: *“Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta trong giai đoạn hiện nay”*; Luận văn thạc

sỹ luật học của Phạm Văn Long, năm 2002: “*Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta hiện nay*”; Luận án tiến sỹ luật học của Nguyễn Thế Thuận, năm 2001: “*Tăng cường hiệu lực của pháp luật trong việc giải quyết KNTC của công dân Việt Nam hiện nay*”; Luận án tiến sỹ luật học của Trần Văn Sơn, năm 2006: “*Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước hiện nay*”.

Nhận xét về các công trình nghiên cứu của nhóm này, chúng ta có một số ý kiến sau:

- Chiếm đại bộ phận là các công trình nghiên cứu về khiếu nại, tố cáo từ góc độ của pháp luật hành chính. Tập trung nghiên cứu phân tích, lý giải những vấn đề thực tiễn thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo hiện hành; về tăng cường pháp chế; về đổi mới tổ chức, bộ máy giải quyết khiếu nại, tố cáo; về đổi mới quy trình thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo; cơ chế, phương thức nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật thực định...

- Một số các công trình đã có nhiều nội dung phân tích, đề cập đến pháp luật khiếu nại, tố cáo từ nhãn quan của lý luận chung, tuy nhiên các kết quả đạt được cũng mới dừng lại ở việc tìm hiểu về vấn đề này.

- Một số công trình nghiên cứu có định hướng cụ thể vào hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo nhưng kết quả đạt được còn hạn chế, chưa thực sự xem xét việc pháp luật khiếu nại, tố cáo từ góc độ của nhà làm luật, người xây dựng và hoàn thiện pháp luật mà vẫn bị cuốn hút bởi việc thực thi pháp luật khiếu nại, tố cáo trong tình hình hiện nay.

Nhìn chung các công trình nêu trên đều nghiên cứu các vấn đề về pháp luật khiếu nại, tố cáo hoặc xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam với tư cách là những đề tài riêng biệt. Trong quá trình phân tích các công trình nghiên cứu, chúng tôi thấy rằng những công trình nghiên cứu về pháp luật khiếu nại, tố cáo chủ yếu tiếp cận phân tích về vấn đề thực thi pháp luật thực

định, chưa có công trình nào tiếp cận pháp luật khiếu nại, tố cáo gắn với yêu cầu của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền trong điều kiện cụ thể của nước ta.

Mặc dù đã có nhiều công trình nghiên cứu đề cập đến những vấn đề liên quan pháp luật về khiếu nại, tố cáo, liên quan vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, nhưng cho đến nay chưa có công trình nào ở cấp độ luận án tiến sỹ luật học nghiên cứu đồng thời hai vấn đề trên. Do vậy, chúng tôi cho rằng đề tài “Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam” là một hướng nghiên cứu mới.

3. MỤC ĐÍCH VÀ NHIỆM VỤ NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

3.1. Mục đích nghiên cứu của Luận án

Trên cơ sở nghiên cứu một cách có hệ thống những vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, Luận án đưa ra những kiến nghị về hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo góp phần bảo đảm quyền con người, quyền công dân, thúc đẩy tiến trình xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu của Luận án

Để đạt được mục đích trên, Luận án có nhiệm vụ sau:

- Làm rõ những vấn đề lý luận cơ bản về hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo; những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền đối với pháp luật khiếu nại, tố cáo;
- Làm rõ quá trình hình thành và phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta từ khi có nhà nước dân chủ nhân dân đến nay;
- Đánh giá thực trạng pháp luật khiếu nại, tố cáo và việc thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hiện nay;
- Phân tích những yêu cầu khách quan và đưa ra những kiến nghị về

sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

4. ĐỐI TƯỢNG VÀ PHẠM VI NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

“ Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam” là một đề tài rộng, vừa có tính lý luận lại vừa có tính thực tiễn. Nó liên quan đến hầu hết các quy định của pháp luật trong hệ thống pháp luật của Nhà nước ta; liên quan đến nhiều lĩnh vực hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước. Do vậy, trong phạm vi nghiên cứu này, Luận án xác định đối tượng, phạm vi nghiên cứu cụ thể như sau:

Đối tượng nghiên cứu của Luận án là những vấn đề lý luận và thực trạng về pháp luật khiếu nại, tố cáo và thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước được xem xét gắn với mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Pháp luật khiếu nại, tố cáo được thể hiện tập trung tại các văn bản pháp luật quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo; thẩm quyền, trách nhiệm và trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo.

Trong hầu hết các văn bản pháp luật chuyên ngành đều có các quy định về nội dung quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Do vậy, trong quá trình nghiên cứu, Luận án lấy việc phân tích Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản luật về khiếu nại, tố cáo làm trọng tâm và xem xét chúng trong mối liên hệ với các quy định về nội dung quyền khiếu nại, quyền tố cáo trong một số văn bản pháp luật chuyên ngành.

5. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Luận án được nghiên cứu trên cơ sở vận dụng các nguyên tắc, phương pháp luận của chủ nghĩa Mác-Lênin; vận dụng quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam và tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về Nhà nước pháp quyền xã

hội chủ nghĩa Việt Nam; vận dụng những quan điểm cơ bản của Đảng Cộng sản Việt Nam và Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt nam về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Các phương pháp nghiên cứu được sử dụng là phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử và các phương pháp phân tích, tổng hợp, hệ thống hoá, tổng kết thực tiễn, phỏng vấn và khảo sát điều tra, so sánh, lịch sử.

6. ĐÓNG GÓP VÀ Ý NGHĨA KHOA HỌC CỦA LUẬN ÁN

Đây là công trình khoa học nghiên cứu một cách hệ thống, sâu sắc những vấn đề lý luận và thực tiễn pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam. Những đóng góp và ý nghĩa khoa học của Luận án thể hiện ở những nội dung chủ yếu sau:

Một là, Luận án đã giải đáp và bổ sung được một số vấn đề lý luận khoa học cơ bản về pháp luật KNTC và hoàn thiện pháp luật KNTC trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, cụ thể: xây dựng và làm rõ bản chất các khái niệm khiếu nại, tố cáo; khái niệm về pháp luật khiếu nại, tố cáo và nội hàm của pháp luật khiếu nại, tố cáo; làm rõ quyền khiếu nại, quyền tố cáo đặt trong mối liên hệ với quyền con người, quyền công dân và những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

Hai là, trên cơ sở phân tích những vấn đề lý luận chung về khiếu nại, tố cáo và pháp luật khiếu nại, tố cáo, những yêu cầu đặt ra của Nhà nước pháp quyền, Luận án đã đưa ra những tiêu chí rất cơ bản, cụ thể để xem xét, đánh giá về sự hoàn thiện của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Đây sẽ là những căn cứ có tính khoa học, tính thực tiễn để định hướng và thực hiện hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo phục vụ trực tiếp cho mục tiêu xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt nam.

Ba là, từ việc phân tích cơ sở lý luận, cơ sở thực tiễn của quá trình hình thành, phát triển pháp luật khiếu nại, tố cáo, Luận án đưa ra những kết luận có

giá trị khoa học về thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta hiện nay

Bốn là, Luận án đã phân tích những đòi hỏi có tính khách quan, đề xuất những giải pháp có tính khoa học và tính thực tiễn về hoàn thiện các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Đề xuất cụ thể việc hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính đáp ứng được những yêu cầu về phương diện lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

Năm là, từ các kết quả nghiên cứu, Luận án sẽ góp phần quan trọng vào việc bổ sung, phát triển lý luận khoa học về pháp luật khiếu nại, tố cáo; Luận án có thể được sử dụng làm tài liệu phục vụ cho việc nghiên cứu hoàn thiện các chế định pháp luật về bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Ngoài ra, Luận án còn có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo, nghiên cứu, giảng dạy về pháp luật khiếu nại, tố cáo trong các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng kiến thức quản lý nhà nước và đào tạo, bồi dưỡng kiến thức pháp luật liên quan đến pháp luật khiếu nại, tố cáo.

7. KẾT CẤU CỦA LUẬN ÁN

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Phụ lục, Tài liệu tham khảo, Luận án gồm ba chương:

Chương 1. Cơ sở lý luận về hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

Chương 2. Sự hình thành, phát triển và thực trạng pháp luật khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam.

Chương 3. Những quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

CHƯƠNG 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

KHIẾU NẠI, TỐ CÁO TRONG ĐIỀU KIỆN

XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM

1.1. KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VÀ QUYỀN KHIẾU NẠI, QUYỀN TỐ CÁO

1.1.1. Khái niệm về khiếu nại, tố cáo

1.1.1.1. Khái niệm về khiếu nại

Khiếu nại, tố cáo là một hiện tượng xã hội, nó như một phản xạ có tính tự nhiên trước những quyết định hoặc hành vi được con người nhận thức là không đúng quy định, không phù hợp với những giá trị, chuẩn mực chung được Nhà nước hoặc xã hội thừa nhận. Khiếu nại và tố cáo là hai khái niệm riêng biệt được các công trình nghiên cứu đề cập đến ở những góc độ khác nhau.

Khiếu nại theo nghĩa La tinh được giải nghĩa tương ứng với từ “Complaint”. Đó là sự phàn nàn, ca thán, phản ứng, bất bình của người nào đó về vấn đề có liên quan đến bản thân họ. Tiếp cận từ phương diện ngôn ngữ, Từ điển Tiếng Việt giải nghĩa khiếu nại là sự đề nghị cơ quan có thẩm quyền xét một việc làm mà mình không đồng ý, cho là trái phép hay không hợp lý. Khiếu nại lên cấp trên. Đơn khiếu nại [68, tr. 499].

Từ điển Pháp luật Anh - Việt xác định khiếu nại là “bước mở đầu trong vụ kiện dân sự” [31, tr. 87]. Một quan niệm khác lại cho rằng khiếu nại là việc yêu cầu cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội hoặc người có chức vụ giải quyết việc vi phạm các quyền hoặc lợi ích hợp pháp của bản thân người khiếu nại hay người khác [31, tr. 206].

Theo Từ điển Bách khoa Việt Nam, khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỉ 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. Khiếu nại là

một trong những quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp và pháp luật nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ghi nhận. Có hai dạng là khiếu nại hành chính và khiếu nại tư pháp: khiếu nại hành chính có đối tượng là một hành vi hay một quyết định hành chính trái pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước; khiếu nại tư pháp có đối tượng là một việc làm hoặc một quyết định trái pháp luật trong hoạt động điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án [63, tr. 506].

Một số công trình cho rằng khiếu nại là quyền 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 hoặc nhân viên nhà nước [102, tr. 429]; khiếu nại là việc đề nghị cơ xem xét lại quyết định, hành vi trái pháp luật, không hợp lý, xâm phạm đến quyền, tự do lợi ích hợp pháp của mình [91, tr. 20].

Mỗi quan niệm phản ánh cách tiếp cận khác nhau về khiếu nại. Quan niệm thứ nhất và thứ hai tiếp cận khiếu nại thông qua việc giải nghĩa từ vựng, ngữ nghĩa thuần túy, lột tả được dấu hiệu đặc trưng của khiếu nại: đó là sự phản ứng, sự bất bình, phàn nàn của người có liên quan. Nó phản ánh được tính chất tự nhiên, tính chất xã hội của khiếu nại, nó nảy sinh là sự tất yếu trong đời sống xã hội.

Quan niệm thứ ba và quan niệm thứ tư tiếp cận khiếu nại từ phương diện của khoa học luật. Theo đó khiếu nại thuộc về quyền năng pháp lý của người liên quan đến vụ, việc; khởi sự làm phát sinh các sự kiện pháp lý. Các quan niệm này đề cập đến quyền yêu cầu, quyền đòi hỏi về sự can thiệp của cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ, việc khi phát hiện có vi phạm pháp luật; tính bất hợp pháp của hành vi và công dân có quyền yêu cầu sự can thiệp của Nhà nước trong việc phán xét các hành vi đó.

Từ điển Bách khoa [63, tr.506] đề cập khái niệm chung và phân chia khiếu nại thành khiếu nại hành chính và khiếu nại tư pháp đã làm rõ hơn bản chất của khái niệm. Tuy nhiên ở đây, việc xác định khái niệm và phân chia

khái niệm là thiếu nhất quán, không có sự liên hệ về các dấu hiệu chung của cùng một khái niệm. Cụ thể, trong khi xác định khái niệm khiếu nại là hướng vào các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật mà coi khiếu nại tư pháp lại là dạng riêng thì không phù hợp.

Quan niệm về khiếu nại trong các công trình [102, tr.429], [91, tr.20] phần nào đã tiếp cận đến bản chất của khái niệm khiếu nại, nêu ra khía cạnh về quyền của chủ thể được xác lập bằng các quy định pháp luật và đặt trong mối quan hệ với các cơ quan với cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Trên cơ sở phân tích các nhóm quan niệm trên, từ góc độ lý luận và thực tiễn chúng ta đi đến nhận diện bản chất của khiếu nại như sau: *Về phương diện xã hội*, khiếu nại là một hiện tượng phản ánh sự phàn nàn, bày tỏ thái độ bất bình của người dân đến cơ quan, tổ chức, người có chức trách đối với việc làm hoặc quyết định của cơ quan, tổ chức, cá nhân làm ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của họ. Mỗi người sử dụng quyền khiếu nại như một quyền đương nhiên, một phương tiện tự vệ, cứu cánh mỗi khi họ thấy cần tìm đến sự che chở, bảo vệ, can thiệp của Nhà nước, của xã hội. Khiếu nại phản ánh sự mất công bằng, sự bất ổn do những hành vi vi phạm đã xâm hại đến quyền con người; khiếu nại có tính xã hội sâu sắc. *Về phương diện chính trị - pháp lý*, khiếu nại là sự phản ánh quan hệ chính trị - pháp lý giữa Nhà nước và công dân. Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân, được Hiến pháp ghi nhận và cụ thể hoá qua các chế định pháp luật. Quyền khiếu nại được quy định và bảo đảm thực hiện phản ánh tính chất của chế độ chính trị, phản ánh địa vị pháp lý của công dân trong việc sử dụng công cụ pháp lý để bảo vệ mình trước sự xâm hại của các hành vi vi phạm pháp luật. Trong đó chủ yếu, trước hết là các hành vi từ phía các cơ quan nhà nước. Công dân là một chủ thể trong quan hệ chính trị - pháp lý với Nhà nước và các cơ quan, tổ chức. Công dân thực hiện quyền khiếu nại với nghĩa là thực hiện quyền yêu cầu bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình thông qua sự can thiệp của Nhà nước. Do vậy, xem xét giải quyết khiếu nại là giải quyết mối quan hệ pháp lý

- chính trị giữa công dân và Nhà nước. *Về phương diện quản lý*. Chủ thể và đối tượng quản lý tác động qua lại với nhau thông qua những quan hệ ràng buộc và chịu sự chi phối của mục tiêu quản lý đã được định trước. Quan hệ đó được phản ánh qua tác động của các quyết định, các hành vi trong quản lý; kết quả thực hiện và những thông tin phản hồi từ đối tượng đối với quyết định, hành vi của chủ thể. Tính đúng đắn của quyết định, của hành vi từ phía chủ thể, kết quả thực hiện và thông tin phản hồi của đối tượng phụ thuộc vào những yếu tố có tính khách quan, chủ quan trực tiếp hoặc gián tiếp chi phối. Khiếu nại của đối tượng đến với chủ thể là một kênh thông tin phản hồi quan trọng về hệ thống quản lý; nó là nguồn thông tin cần thiết và cần được hệ thống tiếp nhận như một kênh để kiểm tra, giám sát bộ máy quản lý; phát hiện, báo động có tính dự phòng, thường trực về những khiếm khuyết của hệ thống. Theo đó, khiếu nại là việc cần thiết đối với cả đối tượng quản lý và chủ thể quản lý bởi vì một mặt nó bảo vệ, khôi phục quyền, lợi ích của đối tượng quản lý và tháo gỡ trực trặc khiếm khuyết của nội bộ hệ thống quản lý.

Từ những phân tích trên, chúng ta đi đến định nghĩa sau: *Theo nghĩa rộng, khiếu nại là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại một quyết định, một hành vi khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi ấy xâm hại đến quyền, lợi ích của mình*. Với quan niệm này, đối tượng của khiếu nại là quyết định, hành vi trái pháp luật hoặc trái với quy định của tổ chức, cộng đồng. Do vậy, khiếu nại theo nghĩa rộng được đề cập không chỉ trong phạm vi hoạt động của các cơ quan nhà nước mà cả trong các tổ chức, các cộng đồng.

Theo nghĩa hẹp, khiếu nại là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại quyết định, hành vi trái pháp luật khi có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi ấy xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Theo nghĩa này, khiếu nại chỉ hướng vào phạm vi hoạt động của bộ máy nhà nước và được thực hiện trên cơ sở nhận định đánh giá chủ quan của chủ thể khiếu nại về tính trái pháp luật của các quyết định, các

hành vi mà họ chịu sự tác động. Trong phạm vi nghiên cứu, Luận án chủ yếu đề cập đến khiếu nại trong phạm vi hoạt động quản lý hành chính của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, trong quá trình nghiên cứu, đôi khi đề so sánh, phân tích thì khiếu nại theo nghĩa rộng cũng sẽ được đề cập nếu thấy cần thiết.

Nếu căn cứ vào tính chất của quyết định, hành vi và các quan hệ pháp luật phát sinh, chúng ta có thể nhận dạng, phân loại khiếu nại (theo nghĩa rộng) thành các dạng cơ bản sau:

Một là, khiếu nại hành chính là một dạng khiếu nại có đối tượng là quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính trái pháp luật của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Đó là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật khi có căn cứ cho rằng nó xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Khiếu nại được Luật Khiếu nại, tố cáo đề cập đó là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ công chức theo thủ tục do Luật này quy định đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính là quyết định bằng văn bản hoặc hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật; quyết định kỷ luật cán bộ công chức là quyết định bằng văn bản của người đứng đầu cơ quan, tổ chức để áp dụng một trong các hình thức kỷ luật là khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức, buộc thôi việc đối với cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý của mình theo quy định của pháp luật về cán bộ công chức.

Theo Luật Khiếu nại, tố cáo, khiếu nại được tiếp cận từ chủ thể của quyết định hành chính, hành vi hành chính. Do vậy, nó chỉ bó hẹp trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương. Đó là các khiếu nại phát sinh trong hoạt động quản lý theo vùng lãnh thổ hoặc theo ngành lĩnh vực của các cơ quan hành chính nhà nước. Điều đó cũng có nghĩa là, nó không bao gồm các khiếu nại về quyết định hành chính, hành vi hành chính trong hoạt động tổ chức điều hành của các cơ quan kiểm sát, tòa án.

Hai là, khiếu nại tư pháp - Khiếu nại về quyết định trái pháp luật hoặc hành vi trái pháp luật trong hoạt động tư pháp. Có thể nhận biết khái quát về khiếu nại tư pháp là khiếu nại về quyết định trái pháp luật hoặc hành vi trái pháp luật trong hoạt động của các cơ quan hoặc của người tiến hành tố tụng. Đó là hoạt động của cơ quan điều tra, kiểm sát, xét xử và thi hành án hoặc hoạt động có tính nghiệp vụ của các Điều tra viên, Kiểm sát viên, Thẩm phán, Hội thẩm, Chấp hành viên. Những sai phạm ấy trực tiếp ảnh hưởng đến tài sản, danh dự, tính mạng của công dân. Hình thức của khiếu nại tư pháp là thông qua khiếu nại bằng văn bản: đơn kháng cáo, đơn khiếu nại. Khiếu nại tư pháp trong lĩnh vực hình sự, dân sự, kinh tế, lao động, hành chính được pháp luật tố tụng tương ứng quy định.

Phù hợp với xu hướng giảm dần sự can thiệp của bộ máy hành chính nhà nước đối với xã hội dân sự và hoàn thiện dần các quy định pháp luật cho việc giải quyết các tranh chấp, xung đột tại tòa án, thì khiếu nại tư pháp cũng phổ biến hơn. Hơn thế nữa, con đường giải quyết các tranh chấp, khiếu nại tại tòa án là con đường bảo đảm sự công bằng, khách quan, dân chủ. Đó là con đường bảo đảm pháp lý cao nhất để giải quyết các tranh chấp, xung đột giữa các chủ thể.

Trong hoạt động của các tổ chức xã hội, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và của các doanh nghiệp (gọi chung là các tổ chức) cũng xuất hiện những quyết định, hành vi xâm hại đến quyền, lợi ích của các tổ chức, cá

nhân trong nội bộ tổ chức đó. Do vậy, việc xuất hiện những khiếu nại có tính chất nội bộ các tổ chức cũng là điều tất yếu. Tuy nhiên, việc khiếu nại, giải quyết khiếu nại loại này không thuộc phạm vi xem xét của các cơ quan nhà nước. Mà nó được xem xét giải quyết theo các quy chế pháp lý nội bộ tổ chức đó.

Ngoài ra, trên thực tế khiếu nại còn được sử dụng để chỉ tranh chấp về quyền, nghĩa vụ phát sinh trong quan hệ hợp đồng với tên gọi khiếu nại hợp đồng [422, tr.108]. Chẳng hạn, khiếu nại trong việc giải quyết tranh chấp thương mại quốc tế: yêu cầu về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của bên bị thiệt hại đối với bên gây thiệt hại trong thương mại quốc tế. Theo quy định của pháp luật của hầu hết các nước, khiếu nại được coi là bước đầu tiên bắt buộc trong một số lĩnh vực tranh chấp như tranh chấp trong hợp đồng mua bán ngoại thương, tranh chấp trong bảo hiểm hàng hoá. Trong thương mại quốc tế có nhiều loại khiếu nại như khiếu nại người bán, khiếu nại người chuyên chở và khiếu nại người bảo hiểm. Tương tự như vậy, khi nói đến khách hàng khiếu nại doanh nghiệp; người lao động khiếu nại chủ doanh nghiệp; dân khiếu nại doanh nghiệp sau khi nhận tiền đền bù hoa màu theo thỏa thuận...

Chúng tôi cho rằng, những vấn đề được nêu trên là một trong các dạng tranh chấp phát sinh trong các quan hệ về hợp đồng dân sự, hợp đồng lao động, hợp đồng kinh tế, thương mại. Do đó cần gọi đúng là tranh chấp hợp đồng với quan hệ hợp đồng tương ứng. Các bên liên quan trong quan hệ hợp đồng có quan hệ bình đẳng, tự do ý chí khi quyết định các vấn đề liên quan. Về bản chất đó là những tranh chấp giữa các bên về quyền, nghĩa vụ. Trong những trường hợp này, khái niệm khiếu nại đã bị lạm dụng và được sử dụng không đúng bản chất của nó.

Qua phân tích trên chúng ta cần phân biệt hai vấn đề sau: *Một là*, phân biệt giữa khiếu nại và tranh chấp hợp đồng. Khiếu nại phát sinh trong quan hệ giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý. Giữa các bên không ngang quyền

và nghĩa vụ bởi trong đó đã tồn tại quan hệ xác định trên cơ sở những nguyên tắc của hệ thống quản lý. Khiếu nại được điều chỉnh bởi các quy định pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Trong khi đó, tranh chấp hợp đồng phát sinh giữa các chủ thể có quan hệ ràng buộc nhau trong khuôn khổ của hợp đồng đã được các bên cam kết trên nguyên tắc tự nguyện và bình đẳng. Bất kỳ bên nào vi phạm cam kết cũng có thể đưa đến tranh chấp hợp đồng. Tranh chấp hợp đồng được điều chỉnh bởi các quy định của pháp luật về lĩnh vực hợp đồng tương ứng. Trong đó, con đường giải quyết cơ bản là đàm phán, thỏa thuận lại, hòa giải nếu không thành thì tiến hành khởi kiện ra tòa.

Hai là, khiếu nại phát sinh trong hoạt động của các cơ quan nhà nước gồm có khiếu nại hành chính và khiếu nại tư pháp. Điểm chung của hai dạng này là chúng đều phát sinh trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, hướng vào quyết định hoặc hành vi trái pháp luật trong hoạt động công vụ. Những điểm khác nhau cơ bản là về đối tượng khiếu nại, một bên là quyết định, hành vi trong hoạt động hành chính, một bên là quyết định, hành vi trong hoạt động tư pháp; về thẩm quyền giải quyết khiếu nại và trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại, một bên được điều chỉnh bởi các chế định của pháp luật hành chính, một bên là các chế định của pháp luật tố tụng tương ứng.

Việc nhận dạng, phân loại như trên đã bao gồm hầu hết các khiếu nại phát sinh trong đời sống, xã hội. Thực tế cho thấy ở nước ta hiện nay và trong nhiều năm tới đây, khiếu nại hành chính vẫn chiếm một tỷ lệ lớn. Hơn nữa khiếu nại tư pháp và giải quyết khiếu nại tư pháp đã được quy định rất rõ ràng, chặt chẽ trong pháp luật về tố tụng. Do vậy, như đã đề cập ở trên Luận án chủ yếu tập trung nghiên cứu những vấn đề pháp luật về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính trong các cơ quan hành chính nhà nước.

1.1.1.2. Khái niệm về tố cáo

Theo Từ điển Tiếng Việt, tố cáo là báo cho mọi người hoặc cơ quan có thẩm quyền biết người hoặc hành động phạm pháp nào đó. Tố cáo kẻ gian. Tố

cáo một vụ tham nhũng. Tố cáo còn được hiểu là vạch trần hành động xấu xa hoặc tội ác cho mọi người biết nhằm lên án, ngăn chặn. Tố cáo trước dư luận. Tố cáo chính sách phân biệt chủng tộc [31, tr. 990].

Từ điển Hành chính xác định tố cáo là hành vi của công dân báo cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền về hành động vi phạm pháp luật của một người nào đó khác [24, tr. 245].

Cụ thể hơn, cách tiếp cận khác xác định tố cáo sự phát hiện của công dân với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những hành vi trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, văn hoá, xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc cá nhân thuộc cơ quan tổ chức đó hoặc người khác gây ra thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích Nhà nước, tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân [46, tr. 71]. Một quan niệm khác lại cho rằng khiếu nại, tố cáo là một phương thức kiểm soát Nhà nước. Theo đó, tố cáo là một loại quyền chủ thể, quyền cơ bản của công dân được pháp luật quy định [42, tr.158], [102, tr. 21].

Khi phân tích các quan niệm nêu trên chúng ta rút ra một số nhận xét sau: *Thứ nhất*, tố cáo được xác định là việc lên án trước dư luận, công chúng về những hành vi vi phạm quy định chung nhằm tạo ra dư luận đấu tranh, phản đối, chống lại và đòi hỏi người có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm các quy định. *Thứ hai*, tố cáo là việc nói ra công khai hành vi vi phạm với nhà chức trách, người có thẩm quyền mà công dân cho rằng họ có thể xử lý giải quyết vụ, việc. Do vậy, tố cáo là sự phản ứng, nhận thức của chủ thể tố cáo đối với hành vi vi phạm và được thể hiện bằng hành động tố cáo. *Thứ ba*, hành vi bị tố cáo có thể là hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm các quy định của cơ quan nhà nước, có thể là vi phạm những quy định của tổ chức, cộng đồng. *Thứ tư*, tố cáo thường được công dân và xã hội định hướng vào phát hiện, báo cho cơ quan thẩm quyền về các hành vi vi phạm có tính chất nghiêm trọng, tội phạm. Người tố cáo cho rằng đó là những hành vi cần phải ngăn cấm, nghiêm trị và nó gây hại cho chính bản thân họ hoặc người

khác hoặc cơ quan, tổ chức. Các hành vi bị tố cáo không giới hạn phạm vi, lĩnh vực liên quan; rộng về chủ thể hành vi, về tính chất của hành vi vi phạm.

Luật Khiếu nại, tố cáo xác định tố cáo là việc công dân báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Có thể thấy rằng khái niệm tố cáo được đề cập trong Luật này đã thể hiện được đúng bản chất của vấn đề và có tính khái quát cao.

Tuy nhiên, thực tế chúng ta còn thấy tố cáo không bị giới hạn bởi công dân, mà cá nhân người nước ngoài cũng có thể tố cáo với cơ quan có thẩm quyền và lời tố cáo đó luôn được chấp nhận, nếu họ thực hiện đúng trình tự, thủ tục. Hơn thế nữa, tố cáo cũng không bị giới hạn trong các hành vi vi phạm pháp luật, mà tố cáo còn hướng vào các hành vi vi phạm các quy tắc cộng đồng, trái với luân thường, đạo lý. Bởi vậy, các quan niệm trên có hai hạn chế cơ bản là giới hạn về chủ thể quyền tố cáo và giới hạn về phạm vi tố cáo.

Từ những phân tích trên chúng ta đi đến xác định khái niệm tố cáo như sau: *Tố cáo là việc công dân, cá nhân báo với cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền về bất kì hành vi của cơ quan, tổ chức, cá nhân mà họ cho rằng hành vi ấy vi phạm pháp luật hoặc vi phạm qui định của tổ chức, cộng đồng đã gây ra thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích Nhà nước, tổ chức, cộng đồng hoặc quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cá nhân.* (Dưới đây gọi chung là công dân, trừ khi có giải thích thêm)

Bất kì hành vi nào vi phạm pháp luật, vi phạm quy định của tổ chức, của cộng đồng nào cũng là đối tượng của tố cáo. Các hành vi vi phạm diễn ra rất rộng, đa dạng. Chỉ những hành vi nào được công dân nhận thấy nó có thể đã gây hại hoặc sẽ gây hại cho con người, cho xã hội thì các hành vi ấy mới là đối tượng của tố cáo. Thực tế cho thấy, mỗi khi thực hiện quyền tố cáo, công dân đến báo với cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân mà họ cho rằng đó là nơi có thẩm quyền tiếp nhận, giải quyết. Nhưng pháp luật quy định về trách nhiệm,

thẩm quyền giải quyết của cơ quan nhà nước rất khác nhau giữa tố cáo tội phạm và tố cáo các hành vi vi phạm các quy định khác. Do vậy, việc nghiên cứu phân loại, nhận dạng về tố cáo lại là việc làm rất cần thiết. Từ góc độ của khoa học pháp lý, có thể phân chia tố cáo thành các dạng sau:

Một là, tố cáo hành chính. Tố cáo về các hành vi vi phạm pháp luật thuộc phạm vi quản lý của các cơ quan nhà nước. Việc tố cáo và giải quyết tố cáo thực hiện theo các quy phạm pháp luật hành chính. Đây là dạng tố cáo hướng vào các hành vi vi phạm về các quy định của pháp luật, quy định của các cơ quan thuộc thẩm quyền quản lý của các cơ quan nhà nước. Việc xử lý, giải quyết tố cáo dạng này do các cơ quan giải quyết theo thủ tục hành chính thông thường. Hậu quả pháp lý đến với người có hành vi bị tố cáo chỉ có thể là chịu trách nhiệm hành chính hoặc trách nhiệm kỷ luật, chưa đến mức phải chịu trách nhiệm hình sự.

Hành vi là đối tượng của tố cáo hành chính bao gồm các hành vi vi phạm các quy định thuộc thẩm quyền quản lý theo cấp, theo ngành, lĩnh vực của các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương. Tuy nhiên, chỉ những hành vi vi phạm nào được nhận định chưa đủ dấu hiệu cấu thành tội phạm, chưa đến mức phải xử lý hình sự thì mới thuộc phạm vi của tố cáo hành chính. Hành vi vi phạm bị tố cáo có thể là thuộc chức trách, nhiệm vụ, thẩm quyền của cơ quan, của người thừa hành công vụ; có thể là sự lạm dụng, trục lợi, gây phiền hà khi thực thi nhiệm vụ của bất kỳ cá nhân người thừa hành công vụ nào; có thể là hành vi vi phạm pháp luật cần phải xử lý hành chính của bất kỳ công dân, cá nhân, cơ quan, tổ chức nào.

Tố cáo hành chính hướng vào các hành vi vi phạm trong hoạt động quản lý nhà nước, nó diễn ra với phạm vi rất rộng, phản ánh tình trạng vi phạm pháp luật trong xã hội.

Hai là, tố cáo về các hành vi vi phạm quy định của các tổ chức, đoàn thể, cộng đồng dân cư thuộc phạm vi điều chỉnh của nội bộ các tổ chức, đoàn thể, cộng đồng dân cư đó. Đây là dạng tố cáo hướng vào các hành vi trái với

tôn chỉ, mục đích đã được thể hiện trong tuyên bố, quy định của tổ chức, của cộng đồng; trái với luân thường đạo lý đã mặc nhiên được thừa nhận. Xử lý tố cáo dạng này thực hiện theo quy định của tổ chức, cộng đồng đã được ghi nhận trong quy chế, điều lệ hoặc được hình thành mặc nhiên trong cộng đồng. Dưới đây chúng ta có thể gọi tố cáo dạng này là “tố cáo vi phạm quy định của cộng đồng”.

Mỗi tổ chức có tôn chỉ, mục đích thể hiện trong những quy định của mình. Các quy định này xác định quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của các thành viên. Quy định của tổ chức có phạm vi điều chỉnh trong phạm vi khuôn khổ, giới hạn của tổ chức. Chẳng hạn, điều lệ, quy chế của các tổ chức, đoàn thể điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong tổ chức, đoàn thể; luật tục, hương ước điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong cộng đồng dân cư, dòng họ, gia đình.

Hành vi bị tố cáo vi phạm các quy định của tổ chức thường gắn với trách nhiệm, nghĩa vụ của các cá nhân đã cam kết gia nhập hoặc là thành viên đương nhiên của tổ chức. Việc giải quyết tố cáo vi phạm được thực hiện trong phạm vi quy định của nội bộ tổ chức đó. Hậu quả phải gánh chịu tùy theo mức độ của hành vi vi phạm có thể là việc cách ly thành viên với tổ chức, không chấp nhận cá nhân là thành viên và đưa thành viên ra khỏi cộng đồng.

Ba là, tố cáo tội phạm. Tố cáo về các hành vi vi phạm pháp luật hình sự. Tố cáo tội phạm là việc báo cho cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền về hành vi đã hoặc sẽ xâm hại các quan hệ xã hội đã được pháp luật hình sự bảo vệ. Tố cáo hình sự chỉ hướng vào các hành vi vi phạm pháp luật hình sự. Công dân cho rằng một cá nhân, một tổ chức đã hoặc sẽ thực hiện hành vi gây nguy hiểm cho xã hội, cho con người, hoặc có thể hành vi đó đã vi phạm các quy định của pháp luật hình sự thì họ thực hiện tố cáo trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Việc xử lý, giải quyết tố cáo tội phạm được quy định chặt chẽ và thực hiện theo trình tự thủ tục tố tụng hình sự.

Tố cáo phụ thuộc vào phán đoán, nhận thức chủ quan của người tố cáo. Khi có một hành vi vi phạm nào đó bị tố cáo, công dân theo nhận thức chủ

quan của mình có thể cho rằng hành vi vi phạm ấy là thuộc một trong ba dạng tố cáo nói trên và thực hiện quyền tố cáo trước cơ quan có thẩm quyền. Tuy nhiên, ở giai đoạn nhận thức ban đầu khi xem xét, giải quyết vụ, việc các cơ quan có thẩm quyền có thể tiến hành theo trình tự, thủ tục ứng với dạng tố cáo mà người tố cáo yêu cầu. Nhưng quá trình thẩm tra, xác minh nếu vụ, việc có thể được nhận thức đúng hơn, đánh giá lại về tính chất của hành vi vi phạm, nếu không có đủ dấu hiệu như dạng ban đầu thì tố cáo sẽ được chuyển sang xử lý tương ứng với đúng dạng của nó. Hay nói khác đi, tố cáo sẽ được xử lý, giải quyết với một trình tự, thủ tục đúng với tính chất của nó.

1.1.2. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo

Khiếu nại, tố cáo khi tiếp cận từ khía cạnh quản lý, đó là kênh thông tin phản hồi về sự trục trặc bản thân của hệ thống quản lý; từ khía cạnh pháp lý - chính trị, thì đó là quyền con người, quyền công dân, phản ánh về hiện tượng vi phạm pháp luật, xâm phạm tính đúng đắn của các quy định, làm hạn chế quyền, lợi ích của các chủ thể. Khiếu nại, tố cáo là một hiện tượng xã hội, biểu hiện sự phản ứng của xã hội đối với hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm các quy định của cộng đồng.

Khi xảy ra những hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm các quy định của cộng đồng, mỗi cá nhân có thể có nhiều sự lựa chọn về cách xử sự, phản ứng khác nhau để bảo vệ quyền, lợi ích của mình hoặc của xã hội. Việc lựa chọn theo cách nào là phụ thuộc vào nhận thức chủ quan, trạng thái tâm lý của các chủ thể. Tuy nhiên, cách thức phản ứng thông qua khiếu nại, tố cáo của các chủ thể luôn được các Nhà nước hướng dẫn, can thiệp nhằm phục vụ cho mục đích chính trị và bảo đảm cho hoạt động quản lý thông suốt. Nhà nước với chức năng bảo vệ công lý, pháp luật là chuẩn mực của công bằng và bảo đảm ổn định xã hội. Trong những điều kiện nhất định, Nhà nước xác định quyền hạn, trách nhiệm và khả năng của mình trong việc can thiệp bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Mỗi công dân cũng tiếp nhận và sử dụng phương thức tự vệ đã được Nhà nước quy định để tự bảo vệ mình và bảo vệ xã hội.

Do đó, khiếu nại, tố cáo được pháp luật ghi nhận thành một trong các quyền cơ bản của công dân và ngược lại nó chỉ trở thành quyền của công dân khi được Nhà nước thể chế hóa thành các quy định của pháp luật [27, tr. 27]. Đó vừa là quyền của công dân nhưng cũng là khả năng bảo đảm pháp lý của Nhà nước đối với những vấn đề mà Nhà nước và pháp luật cần bảo vệ. Với ý nghĩa đó, quyền khiếu nại, quyền tố cáo có những đặc điểm sau:

Thứ nhất là, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền Hiến định, quyền cơ bản của công dân. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo được Hiến pháp ghi nhận là một trong những quyền cơ bản thể hiện địa vị pháp lý của công dân trong nhà nước dân chủ. Pháp luật nước ta ghi nhận quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân và điều chỉnh bổ sung quyền này qua từng giai đoạn nhằm bảo đảm các quyền, lợi ích chính đáng của nhân dân và phù hợp với tiến trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

Hiến pháp 1946 - Hiến pháp đầu tiên của nước ta đã xoá bỏ nền quân chủ, thiết lập nền dân chủ cộng hoà, ở đó Nhà nước bảo đảm các quyền tự do dân chủ, thực hiện chính sách mạnh mẽ, sáng suốt của nhân dân. Mặc dù Hiến pháp 1946 không ghi nhận cụ thể, trực tiếp về khiếu nại, tố cáo là quyền của công dân, nhưng với thể chế chính trị dân chủ và các quyền khác được ghi nhận đã gián tiếp khẳng định, bảo đảm quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân. Sau này trong các Hiến pháp 1959, 1980, 1992, khiếu nại, tố cáo được ghi nhận là những quyền độc lập trong số các quyền cơ bản. Từ đó, trong các đạo luật của từng lĩnh vực chuyên ngành luôn có các quy định về khiếu nại, tố cáo nhằm cụ thể hoá quyền Hiến định và bảo vệ các quyền, lợi ích cụ thể của các chủ thể.

Việc pháp luật ghi nhận khiếu nại, tố cáo là những quyền cơ bản của công dân có ý nghĩa quan trọng đối với việc củng cố địa vị pháp lý của công dân trong quan hệ với các cơ quan công quyền; trong việc hỗ trợ, bảo đảm thực tế cho quyền tự do, quyền dân chủ của con người. Ghi nhận quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền cơ bản cũng là việc Nhà nước thừa nhận sự phản

kháng theo pháp luật của công dân trước việc làm trái pháp luật. Về bản chất, khiếu nại, tố cáo phản ánh mối quan hệ giữa công dân, cơ quan, tổ chức với Nhà nước hoặc giữa công dân, cơ quan, tổ chức với nhau thông qua việc đòi hỏi về sự can thiệp của Nhà nước. Khiếu nại, tố cáo là sự phản chiếu mức độ đúng đắn của chính sách pháp luật, thước đo về sự hài lòng của dân chúng đối với cơ quan công quyền và thước đo về thái độ của công dân đối với chế độ [87, tr. 28].

Trong hệ thống quyền con người, quyền công dân có thể chia thành các nhóm quyền chủ yếu sau: Quyền cơ bản trong lĩnh vực kinh tế; quyền cơ bản trong lĩnh vực xã hội; quyền cơ bản trong lĩnh vực chính trị; quyền cơ bản trong lĩnh vực văn hóa, giáo dục; quyền cơ bản trong lĩnh vực tự do cá nhân. Do vậy, có quan niệm cho rằng quyền khiếu nại, quyền tố cáo thuộc về quyền chính trị [20, tr. 83]. Tuy nhiên cũng có cách tiếp cận khác cho rằng nó thuộc về quyền con người, thuộc lĩnh vực quyền dân sự và chính trị [26, tr. 206]. Theo cách tiếp cận này, quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân thuộc về quyền tự do cá nhân trong lĩnh vực chính trị.

Trong nhà nước hiến định, quyền cơ bản của công dân và những bảo đảm trực tiếp về kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội được thể chế hóa thành các quy định của Hiến pháp thể hiện địa vị ưu thế của công dân trong xã hội dân chủ, trong thể chế chính trị mà Nhà nước có quan hệ mật thiết với nhân dân. Song trên thực tế, những quy định đó mới là hình thức pháp lý mà Nhà nước ràng buộc các chủ thể phải tuân theo trong những điều kiện, giới hạn nhất định. Công dân, những chủ thể đích thực của các quyền cơ bản, có lợi ích hợp pháp cũng cần phải đứng ra tự bảo vệ mình bằng chính công cụ pháp lý và quy định mà pháp luật cho phép, nhằm có thể chủ động bảo vệ cho các quyền cơ bản và lợi ích hợp pháp được thực hiện và không bị xâm hại.

Thứ hai là, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền dân chủ trực tiếp. Dân chủ có nghĩa là quyền lực thuộc về nhân dân, là một hình thức nhà nước [8, tr. 62]. Nó là một phương thức tổ chức quyền lực và là biện pháp để kiểm

soát quyền lực. Dân chủ còn được nhận biết với ý nghĩa là nội dung của quyền con người. Theo ý nghĩa đó, dân chủ được coi là một tiêu chí để xem xét những tiến bộ của thời đại, của các thể chế chính trị. Quan hệ giữa Nhà nước và công dân hiện nay hầu hết được nhìn nhận trong các giá trị về bảo đảm dân chủ, cụ thể là việc xem xét đến giới hạn can thiệp của Nhà nước đối với các quyền cơ bản của công dân [49, tr. 19], giới hạn các quyền tự do của công dân trong mối quan hệ với quản lý nhà nước cùng với việc bảo đảm các điều kiện cho công dân thực hiện các quyền cơ bản của mình.

Trong nhà nước dân chủ, quyền lực bắt nguồn từ nhân dân, nhân dân là chủ thể duy nhất và tối cao của quyền lực nhà nước [58, tr. 31- 32]. Thông qua hai hình thức dân chủ: dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp, quyền lực nhân dân được trao cho giai cấp thống trị xã hội, trao cho Nhà nước, rồi cũng từ đó chính nhân dân lại thực hiện quyền hiến định kiểm soát trở lại việc tổ chức thực hiện quyền đã trao. Quyền hiến định này là hình thức dân chủ trực tiếp đi kèm để khắc phục hạn chế của hình thức dân chủ đại diện [107, tr. 27 - 29].

Dân chủ trực tiếp là hình thức thể hiện trực tiếp ý chí, nguyện vọng của bản thân mỗi chủ thể. Qua đó công dân trực tiếp bày tỏ ý kiến, tham gia vào việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội, tạo nên tính tích cực chính trị, tính trách nhiệm trong xã hội, trong nhà nước của mỗi công dân, nâng cao tính chủ động, khả năng phân tích phán xét của công dân trong hoạt động thực tiễn [47, tr.110].

Thực hiện quyền bầu cử; thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo, trực tiếp kiểm tra, giám sát, các hoạt động của Nhà nước; trực tiếp góp ý, phản ánh với Nhà nước về các vấn đề quan tâm; trực tiếp tham gia thảo luận bàn bạc quyết định là những phương thức thể hiện của hình thức dân chủ trực tiếp. Trong đó quyền khiếu nại, quyền tố cáo là sự thể hiện đặc thù của hình thức dân chủ trực tiếp, sự kiểm tra, giám sát, phản ánh, phát hiện với Nhà nước

thông qua con đường khiếu nại, tố cáo mang tính chủ động từ phía công dân và hoàn toàn do công dân khởi sự.

Về phương diện lý luận, khiếu nại, tố cáo là một “kênh thông tin ngược trực tuyến” từ xã hội, từ công dân đến Nhà nước vô cùng quan trọng. Quy mô cấp độ của nó phụ thuộc vào cơ chế, biện pháp bảo đảm dân chủ của thể chế chính trị. Về phương diện pháp lý, Nhà nước và pháp luật đã dự liệu, quy định nó tồn tại, nhưng việc tiếp nhận, đáp ứng nó đến đâu còn phụ thuộc vào nhiều điều kiện cụ thể. Do đó cũng như vấn đề về dân chủ là cần tránh dân chủ hình thức, thì cũng tránh việc quy định công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo nhưng không có cơ chế bảo đảm cho quyền đó được thực hiện.

Nhà nước được công dân nhận biết bởi sự hiện diện là cơ quan, tổ chức cá nhân có thẩm quyền. Nhà nước đã từng nói cho dân nghe thì cũng cần nghe dân nói, tiếp nhận ý kiến của dân. Đó là quan niệm thực tế, đơn giản của nhân dân về dân chủ. Có thể thấy rằng nhận biết về dân chủ đơn giản chỉ là thông qua cơ chế, cách thức tiếp nhận ý kiến, nguyện vọng của dân, thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo tạo nên một hệ thống kiểm soát rộng lớn, một hệ thống báo động dự phòng thường trực trong xã hội. Bởi lẽ công dân mọi nơi, mọi lúc gắn với những điều kiện kinh tế xã hội cụ thể là nơi “thử nghiệm”, thực hiện, kiểm định cơ chế, chính sách, pháp luật. Nhà nước lắng nghe ý kiến thì công dân không chỉ nói những đòi hỏi mà họ còn gợi ý, chỉ ra những vấn đề cần phải giải quyết trước thực tế của quản lý, của xã hội [107, tr. 28 - 29].

Thực tế về tình hình khiếu nại, tố cáo ở tỉnh Thái Bình vào những năm 1997- 2000 và một số địa phương khác những năm qua cho thấy vấn đề dân chủ, bộ máy chính quyền, quản lý đất đai và tài chính tại cơ sở là những vấn đề được quần chúng phát hiện, báo động cho xã hội, cho Nhà nước. Từ đó, đã có những điều chỉnh mạnh mẽ hướng về cơ sở. Việc ban hành quy chế dân chủ ở cơ sở, xây dựng, củng cố cán bộ chính quyền cơ sở; đưa việc quản lý đất đai, sử dụng tài chính cấp xã, phường vào nề nếp là kết quả của tiếng nói

từ cơ sở, là thể hiện tác động tích cực của quyền khiếu nại, quyền tố cáo - một hình thức dân chủ trực tiếp vào quản lý và đời sống xã hội.

Cần thấy tính phức tạp của quyền khiếu nại, quyền tố cáo trong tương quan với yếu tố chính trị, pháp lý của quyền dân chủ. Phức tạp ở giới hạn, khuôn khổ của hoạt động khiếu nại, tố cáo trong nhận thức của các chủ thể. Nó tác động đến các giá trị vật chất, tinh thần của các bên liên quan. Phức tạp ở chỗ thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo trên thực tế là sự đòi hỏi, yêu cầu Nhà nước phải có câu trả lời cụ thể về những nội dung, vấn đề liên quan đến công dân, hoặc chính các cơ quan nhà nước. Phức tạp ở sự thiếu thống nhất trong nhận thức, đánh giá về khiếu nại, tố cáo. Những khó khăn gặp phải về điều kiện bảo đảm dân chủ trực tiếp, để khiếu nại, tố cáo thực sự hoạt động hiệu quả như: vấn đề cơ chế thực hiện, vấn đề công khai hoá các nội dung quản lý cần thiết, vấn đề đánh giá như thế nào về thực hiện dân chủ với số lượng vụ, việc khiếu nại, tố cáo.

Thứ ba là, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền bảo vệ quyền. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền chủ thể. Như đã phân tích quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền Hiến định, quyền này được sử dụng mỗi khi công dân nhận thấy rằng có quyền, lợi ích cụ thể khác của mình bị xâm hại. Mỗi đạo luật với đối tượng, phạm vi điều chỉnh cụ thể đều ghi nhận quyền khiếu nại, quyền tố cáo đi kèm như một chế định bảo đảm cho quyền, lợi ích của các chủ thể khi họ tham gia vào quan hệ pháp luật mà đạo luật đó điều chỉnh. Điều này phù hợp với sự điều chỉnh của pháp luật là thông qua xác lập các quan hệ pháp luật để điều chỉnh hành vi của chủ thể. Mỗi quan hệ đó, suy cho cùng không ngoài những vấn đề về quyền, nghĩa vụ, lợi ích của các bên liên quan mà Nhà nước và pháp luật dự liệu, bảo vệ. Do vậy, mỗi khi có hành vi vi phạm các quyền, lợi ích ở từng lĩnh vực cụ thể nào đó thì pháp luật cũng dự liệu cho các bên dùng quyền khiếu nại, quyền tố cáo để tự vệ.

Quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền chủ thể được quy định trên cơ sở các quyền khác đã được pháp luật quy định. Bản thân quyền khiếu nại,

quyền tố cáo không có nội dung cụ thể. Mà khi có vi phạm pháp luật liên quan đến quyền, lợi ích về lĩnh vực nào thì quyền khiếu nại, quyền tố cáo được sử dụng ở lĩnh vực đó. Nó không bị giới hạn ở một nội dung quyền cụ thể, lợi ích cụ thể nào. Tính cụ thể, trực tiếp của nó được thể hiện thông qua trình tự, thủ tục thực hiện quyền này theo từng lĩnh vực mà văn bản pháp luật điều chỉnh.

Xét quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân trong mối quan hệ với các quyền cơ bản khác của công dân, không chỉ đề cập trong phạm vi giới hạn liên quan đến quyền, lợi ích trực tiếp của công dân. Mà công dân sử dụng quyền khiếu nại, quyền tố cáo còn là thể hiện trách nhiệm, nghĩa vụ tham gia quản lý nhà nước.

Tóm lại, khiếu nại, tố cáo nảy sinh như một hiện tượng tất yếu, phổ biến. Nó liên quan trực tiếp đến hoạt động của bộ máy nhà nước, liên quan đến quyền, lợi ích cơ bản các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong xã hội. Bằng việc ghi nhận khiếu nại, tố cáo là quyền công dân, Nhà nước đã thực hiện quyền kiểm soát và trật tự hoá một loại quan hệ xã hội đặc biệt này. Khi xã hội phát triển cùng với việc ngày càng mở rộng quyền dân chủ và các quyền, lợi ích khác của công dân thì quyền khiếu nại, quyền tố cáo lại càng có vị trí quan trọng. Phạm vi, đối tượng các quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ được mở rộng đến đâu thì quyền khiếu nại, quyền tố cáo cũng mặc nhiên được mở rộng đến đó. Điều đó có nghĩa là, quyền khiếu nại, quyền tố cáo không bị giới hạn bởi một lĩnh vực pháp luật cụ thể nào, trái lại nó bao hàm tất cả những vấn đề cơ bản, chủ yếu của đời sống, xã hội và phụ thuộc vào những điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội cụ thể.

Thứ tư là, quyền khiếu nại và quyền tố cáo có nhiều điểm khác biệt. Trước hết là, sự khác nhau về chủ thể quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Khiếu nại là việc yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền can thiệp bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, do vậy khi pháp luật quy định quyền, lợi ích của công dân, cơ quan, tổ chức đến đâu thì đương nhiên cơ quan, tổ chức cá nhân sẽ là

chủ thể của quyền khiếu nại đến đó. Chủ thể quyền khiếu nại có thể là công dân, cơ quan, tổ chức, trong khi đó chủ thể quyền tố cáo chỉ có thể là cá nhân con người. Quyền tố cáo được sử dụng khi có bất kỳ hành vi vi phạm pháp luật nào xảy ra mà công dân có thể nhận thức được tính chất gây hại của nó. Quyền tố cáo được cá thể hoá nhằm xác định trách nhiệm của cá nhân công dân, bởi tính chất của tố cáo là hướng vào những hành vi vi phạm nghiêm trọng và hậu quả pháp lý mà nó đưa lại.

Hai là, sự khác nhau về đối tượng của quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Đối tượng của quyền khiếu nại đó là quyết định trái pháp luật (quyết định bằng văn bản) hoặc hành vi trái pháp luật trong hoạt động quản lý. Quyết định, hành vi ấy tác động trực tiếp đến người khiếu nại. Trong khi đó đối tượng của tố cáo có phạm vi rộng hơn, đó là bất kỳ hành vi vi phạm pháp luật nào đã diễn ra hoặc có thể sẽ diễn ra trong đời sống xã hội, bất luận nó có liên quan hay không liên quan đến quyền, lợi ích của người tố cáo. Như phân tích ở trên, khiếu nại là hướng vào quyết định hoặc hành vi trái pháp luật đã hiện diện, đã cụ thể nhưng tố cáo chỉ có thể hướng vào hành vi vi phạm pháp luật, hành vi ấy có thể đã xảy ra hoặc có khả năng xảy ra.

Quyết định trong quản lý thể hiện rất đa dạng về hình thức, phạm vi điều chỉnh ở các cấp độ khái quát, cụ thể khác nhau, ở nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Một quyết định trái pháp luật có thể là vi phạm về hình thức văn bản, về thẩm quyền ban hành, về nội dung, phạm vi điều chỉnh.

Hành vi của các chủ thể trong quản lý tác động đến người khiếu nại và được nhận biết thông qua hành động hoặc không hành động. Tính trái pháp luật của các hành vi mà công dân nhận biết để khiếu nại đó là việc các hành động đã được thực hiện không theo quy định của pháp luật hoặc không hành động khi pháp luật yêu cầu phải hành động.

Các hành vi vi phạm ở dạng hành động không theo quy định có thể là hành động không đúng thẩm quyền, không thực hiện đúng trình tự, thủ tục đã được quy định, lạm dụng tín nhiệm, quyền hạn chức vụ trong thực thi công

vụ. Các hành vi vi phạm ở dạng không hành động có thể là việc từ chối thực hiện chức trách, nhiệm vụ hoặc chậm trễ trong thực thi nhiệm vụ đã được quy định, đó là nguyên nhân gây ra những thiệt hại cho người khiếu nại. Tất cả những hành vi vi phạm đó đều có thể là tác nhân trực tiếp gây thiệt hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể có liên quan trong quan hệ pháp luật xác định.

Một hành vi sẽ là đối tượng của tố cáo nếu đó là hành vi vi phạm pháp luật hoặc vi phạm các quy định của cộng đồng. Tố cáo hướng đến tất cả các hành vi vi phạm, không hạn chế, ràng buộc hành vi ấy liên quan đến ai, đến lĩnh vực nào của đời sống xã hội. Hành vi ấy có thể được giới hạn bởi Nhà nước thông qua các quy định của pháp luật hoặc giới hạn bởi các tổ chức, cộng đồng thông qua những quy ước phù hợp với lợi ích của tổ chức, của cộng đồng được Nhà nước, xã hội thừa nhận. Cũng như khi xem xét hành vi vi phạm là đối tượng của khiếu nại hành chính, biểu hiện của các hành vi vi phạm bị tố cáo có thể ở dạng hành động mà vi phạm hoặc không hành động mà vi phạm.

Hành vi bị tố cáo là có mức độ gây hại lớn, có tính chất nguy hiểm đối với công dân hoặc xã hội. Về khía cạnh nào đó, khi nói đến hành vi bị tố cáo, người ta hướng đến các hành vi ấy cần bị xử lý, loại bỏ. Trong một số trường hợp, đối tượng chịu ảnh hưởng trực tiếp của các hành vi vi phạm pháp luật có thể sử dụng quyền khiếu nại hoặc sử dụng quyền tố cáo để tự bảo vệ mình. Việc sử dụng quyền tố cáo thường được lựa chọn trong những trường hợp chủ thể quyền tố cáo cho rằng hành vi vi phạm có tính chất nghiêm trọng, nguy hiểm đối với họ, đối với xã hội.

Ba là, sự khác nhau về mối quan hệ giữa chủ thể quyền khiếu nại, quyền tố cáo và chủ thể của quyết định, hành vi bị khiếu nại, chủ thể của hành vi bị tố cáo. Khiếu nại hướng vào những quyết định, hành vi của cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân có thẩm quyền xác định nào đó. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyết định, hành vi bị khiếu nại và người có quyền, lợi ích bị xâm hại có

mối liên hệ nhất định với nhau. Mối liên hệ này vốn đã được hình thành trên cơ sở những quy định về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm quản lý của cơ quan quản lý đối với đối tượng quản lý, trước khi họ thực hiện quyền khiếu nại của mình nhằm phản kháng lại quyết định hoặc hành vi quản lý trái pháp luật. Quan hệ ấy có thể được nhận biết qua các quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ của chủ thể quản lý, quyền và nghĩa vụ của đối tượng quản lý trong một hệ thống quản lý xác định nào đó. Chẳng hạn, khiếu nại về quyết định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, phản ánh việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban nhân dân cấp huyện hoặc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong lĩnh vực đất đai. Khi đó chủ thể quyền sử dụng đất chịu sự quản lý nhà nước về đất đai theo địa bàn lãnh thổ cùng cấp. Cũng như vậy, khiếu nại về quyết định xử lý vi phạm hành chính ở bất cứ lĩnh vực nào, trong đó đã có quan hệ quản lý qua việc sử dụng thẩm quyền của cơ quan xử lý vi phạm đối với người có hành vi bị xử lý.

Ngược lại, đối với tố cáo không buộc có mối liên hệ qua lại giữa người có quyền tố cáo với người có hành vi bị tố cáo. Người người có quyền tố cáo có thể là người bị hại, người có liên quan hoặc không nhất thiết phải là người bị hại, người có liên quan đến vụ, việc. Giữa chủ thể quyền tố cáo và người có hành vi bị tố cáo có thể không buộc phải có mối liên hệ nào. Bởi thế tố cáo có ý nghĩa xã hội rộng lớn hơn và thể hiện được tính tích cực, chủ động hơn đối với khiếu nại trong đấu tranh phòng chống các hành vi vi phạm pháp luật.

Bốn là, sự khác nhau về mục đích quyền khiếu nại và mục đích quyền tố cáo. Sự khác nhau về mối liên hệ giữa hai vế của quan hệ pháp luật về khiếu nại và tố cáo cũng phản ánh sự khác nhau về mục đích quyền khiếu nại và mục đích quyền tố cáo. Thực hiện quyền khiếu nại, công dân nhằm bảo vệ cho quyền, lợi ích hợp pháp của chính bản thân mình. Đó là sự phản ứng trực tiếp đối quyết định hoặc hành vi trái pháp luật trước cơ quan có thẩm quyền nhằm mục đích tự vệ. Đối với tố cáo thì không chỉ như vậy: mục đích của việc thực hiện quyền tố cáo có thể là để tự bảo vệ mình hoặc phát hiện, ngăn

chặn hành vi vi phạm pháp luật để bảo vệ lợi ích của xã hội, của bất kỳ người bị hại nào. Bởi vậy, tố cáo được pháp luật quy định còn là quyền mà còn bao hàm cả trách nhiệm, nghĩa vụ của công dân với xã hội. Khi đó, tố cáo không chỉ là quyền mà còn là trách nhiệm của người biết hành vi vi phạm. Mặc dù quyền khiếu nại và quyền tố cáo có sự khác nhau về chủ thể, đối tượng, mục đích thực hiện, nhưng xét về bản chất thì quyền khiếu nại, quyền tố cáo được ghi nhận đều là một trong những quyền cơ bản của công dân, là quyền dân chủ, quyền để bảo vệ các quyền.

Việc thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo là sự lựa chọn trong cách thức phản ứng của công dân, của xã hội trước những hành vi, những quyết định trái với quy định của pháp luật đã được xác định và được Nhà nước bảo đảm thực hiện. Nhà nước pháp quyền với một hệ thống pháp luật đồng bộ, hướng vào bảo vệ con người và tạo lập ra những điều kiện, yếu tố để pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội, phải có cơ chế, cách thức can thiệp chống lại các hành vi vi phạm. Nhà nước tạo lập ra môi trường pháp lý để cho mỗi công dân được tự chủ với hành vi của mình và được hành động một cách hợp pháp chống lại những vi phạm bằng việc thực hiện quyền khiếu nại, thực hiện tố cáo. Do đó, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền tự vệ được nhà nước và pháp luật dự liệu ngay từ khi làm luật. Nó được xác lập mỗi khi công dân được quy định hoặc mở rộng về quyền, lợi ích cụ thể nào đó. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo được sử dụng sẽ tạo nên “một hệ thống báo động dự phòng, thường trực, khắp nơi” trong quản lý nhà nước, trong toàn xã hội, góp phần quan trọng và tích cực vào ngăn chặn, phòng ngừa, phát hiện, xử lý những hành vi vi phạm pháp luật.

Thứ năm là, quyền khiếu nại, quyền tố cáo, khác với quyền yêu cầu, quyền kiến nghị, quyền phản ánh của công dân. Đây là những quyền của chủ thể có ý nghĩa quan trọng đối với tiến trình xây dựng và phát triển thể chế dân chủ, đối với việc hình thành và hoàn thiện các chế định về quyền con người, quyền công dân của pháp luật quốc gia và luật pháp quốc tế.

Quyền yêu cầu là quyền đưa ra đòi hỏi về sự đáp ứng của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền nhằm bảo đảm quyền chủ thể của mình. Trong những quan hệ xác định giữa các chủ thể, mỗi khi chủ thể này đáp ứng đầy đủ những quy định đã được cam kết, những đòi hỏi của chủ thể kia, thì họ có quyền đòi hỏi sự đáp lại tương ứng của chủ thể còn lại trên cơ sở những quy định của pháp luật, hoặc những cam kết đã được xác lập. Trong quan hệ giữa công dân với Nhà nước, thông qua hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền, khi công dân đã đáp ứng đầy đủ những quy định của pháp luật, hoàn tất những thủ tục hành chính cần thiết, thì công dân có quyền yêu cầu về sự đáp lại tương thích của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm xem xét, giải quyết. Sự đáp lại đó được thể hiện bằng những việc làm cụ thể, cung cấp những dịch vụ, những sản phẩm cụ thể của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được Nhà nước trao quyền. Chẳng hạn, khi công dân đã đáp ứng đủ các yêu cầu về hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì họ có quyền yêu cầu được cơ quan nhà nước cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền yêu cầu cấp đúng thời hạn.

Do đó, quyền yêu cầu của công dân xuất hiện như một bảo đảm cho giải quyết các quan hệ giữa công dân và Nhà nước được thực hiện. Nội dung của quyền yêu cầu là hướng vào đòi hỏi trách nhiệm từ phía các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải thực hiện nghĩa vụ của mình. Có thể nhận thấy quyền yêu cầu mặc nhiên xuất hiện trong các quan hệ pháp luật. Do đó, nó hầu như không được quy định cụ thể, tường minh như một quyền độc lập. Nhiều trường hợp, quyền yêu cầu cũng được sử dụng trong những tình huống tương tự như khi sử dụng quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Quyền yêu cầu xuất hiện song song với các quyền khác, là bảo đảm cho thực hiện các quyền khác trong đó có quyền khiếu nại, quyền tố cáo.

Quyền kiến nghị là quyền đưa ra các ý kiến đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân nhằm góp phần thúc đẩy sự thay đổi, hoàn thiện hoạt động thực tiễn. Tại Điều 53, Hiến pháp 1992, ghi nhận “công dân có quyền tham gia quản lý nhà

nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước trưng cầu dân ý”. Quyền kiến nghị có phạm vi rất rộng. Có thể nhận thấy rằng, khi phát hiện bất kỳ vấn đề nào của quản lý nhà nước, của đời sống xã hội, công dân cũng có thể thực hiện trách nhiệm của mình thông qua quyền kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền hoặc là đưa ra các ý kiến mới, đưa ra biện pháp giải quyết những vấn đề của thực tiễn; hoặc là nêu vấn đề mở trước các cơ quan nhà nước. Thực hiện quyền kiến nghị, công dân có thể trực tiếp trình bày bằng lời hoặc thông qua việc gửi văn bản đến cơ quan có thẩm quyền, đến người có trách nhiệm.

Khác với quyền yêu cầu và quyền kiến nghị, quyền phản ánh đưa thông tin đến cơ quan, tổ chức cá nhân có thẩm quyền. Thực hiện quyền phản ánh, chủ thể không đòi hỏi trách nhiệm xử lý, giải quyết, đáp ứng của cơ quan tiếp nhận thông tin. Tuy nhiên, trách nhiệm này xuất hiện từ khi tiếp nhận thông tin và chịu sự kiểm tra, đánh giá của các cơ quan có thẩm quyền.

Pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan nhà nước là phải tạo điều kiện cho công dân trình bày kiến nghị, phản ánh liên quan đến khiếu nại, tố cáo thuận lợi, dễ dàng. Nhóm quyền yêu cầu, kiến nghị, phản ánh được phân biệt với nhóm quyền khiếu nại, quyền tố cáo ở chỗ: quyền khiếu nại, quyền tố cáo hướng đến yêu cầu sự can thiệp xử lý của Nhà nước đối với các quyết định, các hành vi trái pháp luật. Công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo làm phát sinh quyền, nghĩa vụ của các bên có liên quan. Trong khi đó, quyền yêu cầu, kiến nghị, phản ánh thì không nhất thiết phải như vậy. Tuy nhiên, hai nhóm này thường cùng xuất hiện đan xen nhau và đều là phương thức phản hồi thông tin đến nhà quản lý, đều được tiếp nhận qua việc tổ chức tiếp công dân của các cơ quan, tổ chức.

1.2. PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO

1.2.1. Khái niệm về pháp luật khiếu nại, tố cáo

Pháp luật khiếu nại, tố cáo là một bộ phận của hệ thống pháp luật nói chung. Cũng như xác định mỗi ngành luật hoặc phân định giữa các lĩnh vực pháp luật, để có quan niệm đúng, đầy đủ về pháp luật khiếu nại, tố cáo trước hết cần phải xác định hai yếu tố cơ bản là đối tượng, phạm vi điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo.

Về đối tượng, phạm vi điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của pháp luật là một trong những yếu tố cơ bản để phân chia, xác định tính độc lập của mỗi ngành luật hay lĩnh vực pháp luật trong hệ thống pháp luật nói chung. Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của pháp luật là những quan hệ xã hội xác định mà lĩnh vực pháp luật đó tác động, định hướng nhằm trật tự hoá theo ý chí của Nhà nước. Việc xác định đối tượng, phạm vi điều chỉnh pháp luật cũng nghĩa là xác định phạm vi, giới hạn sử dụng pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội [101, tr. 431]. Đó là quá trình nhận thức của Nhà nước về những vấn đề của xã hội, là quá trình xác định, chọn lọc, khoanh vùng các quan hệ xã hội đã xuất hiện hoặc dự báo sẽ xuất hiện trong thực tiễn để định hướng, điều chỉnh. Quá trình xác định, chọn lọc, khoanh vùng, dự báo phải có sự xem xét đánh giá tính chất của các quan hệ xã hội, xác định mối liên hệ giữa các quan hệ mà pháp luật cần thiết phải điều chỉnh cũng như có thể điều chỉnh được.

Đối tượng, phạm vi điều chỉnh của pháp luật cũng thay đổi theo thời gian và phụ thuộc vào những điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá xã hội cụ thể. Xét về bản chất, khiếu nại, tố cáo phản ánh hiện tượng vi phạm pháp luật trước hết là từ phía cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ảnh hưởng đến quan hệ bình thường giữa công dân và Nhà nước.

Pháp luật khiếu nại, tố cáo phản ánh mối quan hệ chính trị - pháp lý giữa công dân và Nhà nước thông qua việc Nhà nước trật tự hoá hoạt động khiếu nại, tố cáo trên cơ sở bảo đảm quyền con người, quyền công dân. *Do đó, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo là các quan hệ xã hội phát sinh khi công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo*

trước cơ quan nhà nước và phát sinh trong quá trình cơ quan nhà nước tiếp nhận, xem xét, giải quyết vụ, việc.

Các quan hệ xã hội phát sinh khi có vụ, việc khiếu nại tố cáo có thể nhận biết theo thời gian từ khi công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo đến khi kết thúc quá trình giải quyết. Các quan hệ đó có thể là quan hệ giữa những người cùng mục đích khiếu nại, tố cáo trong đoàn khiếu nại đông người, hoặc quan hệ giữa các cá nhân trong tổ chức với người khiếu nại, tố cáo... Nhưng các quan hệ đó không thuộc đối tượng, phạm vi điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Như đã phân tích ở trên, khiếu nại, tố cáo hướng vào đòi hỏi sự can thiệp của Nhà nước đối với các quyết định, các hành vi trái pháp luật, cho nên các quan hệ xã hội được pháp luật khiếu nại, tố cáo điều chỉnh chỉ có thể là các quan hệ thuộc các nhóm cụ thể như sau:

Nhóm 1: quan hệ xã hội phát sinh giữa một bên là người khiếu nại, tố cáo với một bên là cơ quan giải quyết vụ, việc. Khi công dân khiếu nại, tố cáo với cơ quan có thẩm quyền bằng việc gửi đơn hoặc trình bày trực tiếp thì phát sinh mối quan hệ giữa người khiếu nại và cơ quan tiếp công dân, cơ quan thụ lý, thẩm tra, xác minh, kết luận giải quyết vụ, việc. Đó là quan hệ được xác định trên cơ sở quyền nghĩa vụ của người khiếu nại, người tố cáo trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền và ngược lại là trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc tiếp nhận khiếu nại, tố cáo và thực hiện những công việc cần thiết đã được pháp luật quy định theo thẩm quyền.

Nhóm 2: quan hệ giữa một bên là cơ quan giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo với một bên là người bị khiếu nại, bị tố cáo; với một bên là các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến khiếu nại, tố cáo.

Nhóm 3: quan hệ giữa các cơ quan nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo.

Trong các nhóm quan hệ trên, nhóm quan hệ giữa người khiếu nại, tố cáo và cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết là nhóm chủ đạo. Suy cho

cùng việc xem xét giải quyết các quan hệ xã hội thuộc Nhóm 2 và Nhóm 3 đều chịu sự chi phối của các quan hệ của Nhóm 1.

Về phương pháp điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Phương pháp điều chỉnh của pháp luật là tổng thể các biện pháp, cách thức mà pháp luật tác động lên các quan hệ xã hội. Đó là những cách tác động của pháp luật làm nảy sinh, xác lập, bảo vệ, phát triển hoặc phòng ngừa, ngăn cấm, hạn chế đến sự nảy sinh, tồn tại, phát triển các quan hệ xã hội trong những lĩnh vực hoạt động nhất định của Nhà nước, xã hội và công dân [65, tr. 378].

Pháp luật tác động đến các quan hệ xã hội có thể thông qua các phương pháp quyền uy, phục tùng; phương pháp thỏa thuận, bình đẳng hoặc là sự phối hợp giữa các phương pháp trên. Phương pháp quyền uy, phục tùng được sử dụng để điều chỉnh các quan hệ mà trong đó giữa các chủ thể không ngang quyền, nghĩa vụ; giữa các chủ thể có thể xác lập quan hệ phụ thuộc nhất định trong cùng hệ thống quản lý. Phương pháp thỏa thuận, bình đẳng được sử dụng để điều chỉnh các quan hệ trong đó giữa các chủ thể ngang quyền, nghĩa vụ; giữa các chủ thể không có quan hệ phụ thuộc.

Trên cơ sở phân tích bản chất quyền khiếu nại, quyền tố cáo và những quan hệ xã hội là đối tượng điều chỉnh của pháp luật khiếu nại tố cáo cho thấy: khi công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền, việc tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo, giải quyết vụ, việc thuộc chủ động của phía cơ quan nhà nước. Việc xử lý, phân loại, thụ lý, tiến hành thẩm tra, xác minh, kết luận về tính chất đúng sai của khiếu nại là do các cơ quan có thẩm quyền giải quyết và đưa ra quyết định.

Từ phân tích trên, chúng tôi cho rằng phương pháp điều chỉnh chủ yếu của pháp luật khiếu nại, tố cáo là phương pháp quyền uy, phục tùng. Cụ thể hơn, sau khi công dân khởi sự khiếu nại, tố cáo thì các quan hệ pháp luật về khiếu nại, tố cáo phát sinh. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện quyền quyết định thẩm tra, xác minh, kết luận và xử lý vụ, việc. Trong quá trình xem xét, giải quyết các cơ quan có quyền yêu cầu, đòi hỏi các chủ thể có

liên quan phải thực hiện những yêu cầu nhất định như giải trình, cung cấp thông tin, tài liệu. Trong những trường hợp cần thiết cơ quan nhà nước có thể áp dụng các biện pháp đặc biệt như tạm đình chỉ các quyết định nhằm bảo đảm cho việc giải quyết kịp thời, đúng đắn.

Trường hợp riêng đối với giải quyết khiếu nại, ngoài phương pháp điều chỉnh với vai trò chủ đạo là phương pháp quyền uy, phục tùng thì phương pháp thương lượng, đàm phán có vai trò là phương pháp hỗ trợ quan trọng. Thật vậy, những quan hệ xã hội phát sinh trong khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo rất đa dạng, phức tạp, nó liên quan trực tiếp đến quyền con người, quyền cơ bản của công dân và những lợi ích cụ thể về vật chất và tinh thần; chịu sự chi phối của các quy luật thuộc phạm trù xã hội học. Do vậy, quá trình xử lý, xem xét, giải quyết không thể chỉ là áp đặt, đối chiếu thuần túy với các quy định của pháp luật. Mọi quan hệ giữa cơ quan nhà nước và công dân khi này được phản ánh trước hết là trong quan hệ ứng xử, giao tiếp ban đầu, trong suốt quá trình giải quyết và cuối cùng là việc đưa ra quyết định giải quyết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Về một phương diện nào đó, khiếu nại hành chính là một dạng riêng của tranh chấp, xung đột nảy sinh trong quan hệ pháp luật hành chính. Do đó, thương lượng, đàm phán được tiếp cận ở đây như một vấn đề có tính nguyên tắc trong xem xét, xử lý, giải quyết các xung đột, tranh chấp nói chung. Tuy nhiên, “tranh chấp hành chính” có điểm khác biệt với tranh chấp, xung đột nói chung là ở chỗ nó hướng đến vấn đề quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, vấn đề liên quan đến các giá trị về quyền con người, trong mối liên hệ giữa công dân với công quyền. Cho nên, khi xem xét, giải quyết khiếu nại cũng là quá trình “thương lượng, đàm phán” để khiếu nại có thể sớm chấm dứt: từ việc thay đổi nhận thức của phía người khiếu nại đi đến quyết định tự mình rút đơn khiếu nại; từ việc tự điều chỉnh quyết định, hành vi của người bị khiếu nại đi đến thúc đẩy người khiếu nại rút đơn. Nghĩa là phương pháp điều chỉnh thông qua đàm phán, thương lượng cũng tuân theo nguyên tắc tôn trọng

quyền quyết định có giới hạn của chủ thể quyền khiếu nại trong suốt quá trình xem xét, giải quyết. Về vấn đề này, tại điểm g, khoản 1, Điều 17 Luật Khiếu nại, tố cáo quy định: Người khiếu nại có quyền rút khiếu nại trong quá trình giải quyết khiếu nại. Hơn nữa khi thực hiện bồi thường cho người bị thiệt hại theo Điều 38, việc thoả thuận, thương lượng, đàm phán giữa các bên cũng có vai trò rất quan trọng.

Tuy nhiên, cũng phải khẳng định rằng cho dù kết quả thương lượng, đàm phán như thế nào thì cơ quan nhà nước vẫn là chủ thể có thẩm quyền xem xét, giải quyết theo quy định của pháp luật. Bởi thế, phương pháp quyền uy, phục tùng luôn giữ vai trò chủ đạo và phương pháp thương lượng, đàm phán có vai trò bổ sung, hỗ trợ trong quá trình giải quyết khiếu nại.

Trở lại việc xác định khái niệm, đặc điểm và nội dung của pháp luật khiếu nại, tố cáo chúng ta thấy rằng, pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự chung do Nhà nước ban hành và bảo đảm thực hiện, thể hiện ý chí của giai cấp thống trị trong xã hội, là phương thức điều chỉnh các quan hệ xã hội theo một trật tự nhất định. Pháp luật quy định những quy tắc hành vi ứng xử của con người trong những điều kiện nhất định phù hợp với chuẩn mực, giá trị chung. Pháp luật là toàn bộ các quy tắc chi phối các hoạt động và quan hệ xã hội với tính chất phổ biến, tính chất chặt chẽ và tính bắt buộc chung được nhà nước bảo đảm [101, tr.211- 213]. Pháp luật của mỗi quốc gia phụ thuộc vào những điều kiện kinh tế, chính trị, văn hoá xã hội theo từng giai đoạn cụ thể.

Mục đích của pháp luật là duy trì trật tự đời sống xã hội, đảm bảo sự công bằng và an toàn cho các quan hệ giữa các thành viên trong xã hội. Các quy tắc pháp lý có vai trò quan trọng trong việc duy trì trật tự xã hội. Nếu thiếu các quy tắc pháp lý sẽ khiến cho các thành viên trong xã hội có thể tùy tiện, xử sự hoàn toàn theo chủ quan của mình trong giải quyết các vấn đề của đời sống xã hội. Do đó hiện tượng hỗn loạn, vô chính phủ, mất an toàn, bất bình đẳng sẽ nảy sinh [41, tr. 14]. Pháp luật khiếu nại, tố cáo là một bộ phận của hệ thống pháp luật nói chung, có mục đích không ngoài nội dung nói trên.

Khi nghiên cứu về khiếu nại, tố cáo, một số công trình đã đề cập đến khái niệm về pháp luật khiếu nại, tố cáo với những quan niệm, cách tiếp cận khác nhau. Chẳng hạn, tiếp cận pháp luật khiếu nại, tố cáo với nghĩa rộng và nghĩa hẹp [40, tr. 13]. Theo nghĩa rộng, bao gồm hệ thống các quy định pháp luật về khiếu nại, tố cáo đối với những hành vi vi phạm pháp luật trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, cùng thiết chế tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo và các quy định về thẩm quyền, trình tự thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Theo nghĩa hẹp pháp luật khiếu nại, tố cáo chỉ bao gồm hệ thống các quy định về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, người tố cáo, thẩm quyền giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo và trình tự, thủ tục khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo. Một quan niệm khác cho rằng pháp luật khiếu nại, tố cáo là tổng thể các quy phạm pháp luật quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo, nguyên tắc, thẩm quyền, thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo [91, tr. 42].

Mặc dù tiếp cận khái niệm về pháp luật khiếu nại, tố cáo từ những góc độ khác nhau, nhưng điểm chung của các quan niệm trên là đã đề cập đến hệ thống các quy phạm pháp luật về thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo của các cơ quan có thẩm quyền. Phân tích bản chất quyền khiếu nại, quyền tố cáo cho thấy quyền khiếu nại, quyền tố cáo không có nội dung tự nó mà đó là quyền phát sinh trên cơ sở các quyền, lợi ích đã được quy định tại quyền khác. Cho nên, pháp luật khiếu nại, tố cáo không đưa ra những tiêu chí, những quy định về quyết định, hành vi nào là trái pháp luật trên từng lĩnh vực pháp luật cụ thể của đời sống xã hội. Pháp luật khiếu nại, tố cáo thực chất chỉ hướng vào quy định về quyền và thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo khi có quyết định hoặc hành vi vi phạm pháp luật; quy định việc xử lý, giải quyết vụ, việc của cơ quan có thẩm quyền khi có khiếu nại, tố cáo của công dân. Như vậy, pháp luật khiếu nại, tố cáo có thể được xác định qua các quy định ở những văn bản luật thuộc nhiều

lĩnh vực khác nhau và được xác định trong những văn bản luật về khiếu nại, tố cáo.

Từ những phân tích trên, chúng ta đi đến kết luận rằng *pháp luật khiếu nại, tố cáo là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo. Cụ thể hơn, đó là hệ thống các quy định của pháp luật về quyền khiếu nại, quyền tố cáo; quyền, nghĩa vụ các bên trong khiếu nại, tố cáo; về thẩm quyền, trách nhiệm và trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo.*

Pháp luật khiếu nại, tố cáo có một số đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, tính chủ đạo của các quy phạm thủ tục trong pháp luật khiếu nại, tố cáo. Khi phân tích các quy phạm pháp luật khiếu nại, tố cáo cho thấy pháp luật khiếu nại, tố cáo không đưa ra những quy định về các hoạt động cụ thể, không hướng vào từng nội dung của công tác quản lý nhà nước.

Các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo hướng vào những vấn đề như sau:

- Xác định quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo. Trong đó, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền chủ thể. Các quyền này được thực hiện trong những điều kiện nhất định với trình tự, thủ tục nhất định.

- Xác định thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong quá trình giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo. Trong đó, nó xác lập những nguyên tắc chung về xác định thẩm quyền, trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan nhà nước. Khi có khiếu nại, tố cáo phát sinh ở ngành, lĩnh vực nào, với nội dung cụ thể nào thì thẩm quyền, trách nhiệm sẽ được xác định tương ứng.

- Xác định trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo như những quy trình, thủ tục chung. Theo đó, mỗi cấp theo thẩm quyền của mình phải căn cứ vào quy trình, thủ tục để áp dụng giải quyết.

Trong các văn bản pháp luật chuyên ngành như Luật Đất đai, Luật Tài nguyên và Môi trường, Luật Khoa học và Công nghệ; Luật Quản lý thuế, Luật

Giáo dục, Luật Ngân hàng... cùng với việc đưa ra các chế định về quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong mỗi quan hệ pháp luật tương ứng là việc quy định về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, quyền, nghĩa vụ của người tố cáo và thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo khi có các hành vi vi phạm pháp luật xảy ra.

Tiếp cận đến các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo người ta tìm thấy ở đó những quy định về trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan nhà nước; cách thức thực hiện quyền của người khiếu nại, người tố cáo; trình tự, thủ tục giải quyết vụ, việc khiếu nại, tố cáo. Đó là những quy định chung điều chỉnh tất cả các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực khiếu nại, tố cáo.

Tuy nhiên, các văn bản pháp luật chuyên ngành cũng bao gồm một số các quy định về nội dung quyền khiếu nại, quyền tố cáo gắn với những lĩnh vực cụ thể mà văn bản pháp luật đó điều chỉnh. Cũng có thể là quy định mở rộng hoặc cụ thể về nội dung quyền khiếu nại, nội dung quyền tố cáo trên từng lĩnh vực của đời sống xã hội. Ví dụ, Luật Điện lực tại Điều 46, khoản 1, điểm g) quy định khách hàng sử dụng điện có các quyền khiếu nại, quyền tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật về điện lực của bên bán điện; Nghị định số 44/2006/NĐ-CP, ngày 25/4/2006 của Chính phủ về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông vận tải đường sắt tại Điều 47 quy định mọi công dân có quyền tố cáo về hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông vận tải...

Thứ hai, pháp luật khiếu nại, tố cáo phản ánh tính chất của nền dân chủ, tính chất của chế độ chính trị nhà nước. Một trong những vấn đề cơ bản của pháp luật khiếu nại, tố cáo là hướng đến quyền tự vệ, quyền phản kháng bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong mối quan hệ với cơ quan công quyền. Hoạt động khiếu nại, hoạt động tố cáo được pháp lý hoá bằng các quy định của pháp luật. Đó là sự thừa nhận sự phản kháng hợp pháp của công dân đối với những hành vi trái pháp luật của cơ quan công quyền. Bởi thế, pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định mở rộng quyền khiếu nại, quyền tố cáo đến

đâu; cơ chế, con đường giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo được xác định như thế nào là sự phản ánh cụ thể, trực tiếp về tính chất của nền dân chủ; phản ánh bản chất chính trị của nhà nước.

Với ý nghĩa là một phương diện của quyền công dân, quyền con người, quyền khiếu nại, quyền tố cáo luôn phản ánh tính chất của nền dân chủ, mức độ hoàn thiện của pháp luật khiếu nại, tố cáo phụ thuộc việc hoàn thiện chế độ dân chủ và bản chất chính trị của nhà nước cũng sự chi phối của những điều kiện kinh tế, văn hoá, xã hội với từng quốc gia cụ thể.

Thứ ba, pháp luật khiếu nại, tố cáo là một bộ phận của hệ thống pháp luật nói chung, nhưng nó là công cụ, phương tiện đấu tranh, phòng chống các hành vi vi phạm pháp luật và tăng cường kỷ luật nhà nước, bảo đảm pháp chế.

Từ bản chất và nội hàm của khái niệm, khiếu nại, tố cáo trước hết là sự phát hiện các hành vi vi phạm pháp luật đồng thời hướng vào yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, xử lý các hành vi vi phạm đó. Mặc dù, việc phát hiện, phòng chống hành vi vi phạm trước hết phụ thuộc vào nhận thức chủ quan của chủ thể quyền khiếu nại, chủ thể quyền tố cáo nhưng nó là công cụ báo động thường trực, dự phòng cảnh báo về những hiện tượng bất bình thường của đời sống xã hội. Pháp luật khiếu nại, tố cáo tạo ra môi trường giáo dục và hình thành ý thức pháp luật của công dân trong Nhà nước pháp quyền.

Cho nên, các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo góp phần quan trọng vào quá trình phát hiện, ngăn chặn, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước. Nhiều các hành vi vi phạm pháp luật tồn tại ở dạng khả năng, tiềm ẩn. Nhưng do sự răn đe, có thể bị phát hiện, tố cáo cho nên đã không được thực hiện. Đối với các hành vi đã xảy ra nếu được phát hiện kịp thời thì có thể ngăn chặn được hậu quả của nó. Trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, chống tiêu cực, tăng cường kỷ luật nhà nước pháp luật khiếu nại, tố cáo là công cụ, phương tiện phổ biến, để dùng sự hoàn thiện

của pháp luật khiếu nại, tố cáo sẽ là một trong những bảo đảm cho cuộc đấu tranh chống tiêu cực có kết quả khả quan.

Thứ tư, pháp luật khiếu nại, tố cáo được hoàn thiện cùng các quy định về quyền, lợi ích của các chủ thể. Trong nhà nước dân chủ, pháp quyền, các quyền, lợi ích của công dân được pháp luật thừa nhận đến đâu thì phải được bảo đảm thực hiện đến đó và cần phải được bảo vệ bằng các công cụ, phương tiện pháp lý phù hợp. Việc bảo đảm thực hiện các quyền và bảo vệ quyền, lợi ích của các chủ thể có thể thông qua việc quy định trực tiếp nội dung quyền nghĩa vụ các chủ thể tại các văn bản luật chuyên ngành cùng với những chế định chung của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Khi hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia càng được hoàn thiện, quyền công dân, quyền con người ngày càng được mở rộng thì cũng lập tức xuất hiện nhu cầu về hoàn thiện, bổ sung các quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo đi theo. Đây là hai vấn đề phải được nhận thức là chúng cần tồn tại song song với nhau, đi liền nhau trong một vấn đề là sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền.

Dưới góc độ khoa học luật hành chính cho thấy phương pháp điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo gắn với phương pháp điều chỉnh của pháp luật hành chính. Các quan hệ xã hội phát sinh về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo gắn với hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước. Hoạt động quản lý nhà nước diễn ra ở đâu, lĩnh vực nào thì có sự điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo đến đó. Do đó, trong một phạm vi nào đó có thể xét các quy phạm pháp luật về khiếu nại, tố cáo như một bộ phận của các quy phạm pháp luật hành chính.

1.2.2. Hệ thống các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay

Các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo có trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Có thể thấy rằng, trong hầu hết các văn bản luật và pháp luật chuyên ngành đều có những điều, khoản ghi nhận nội dung quyền khiếu nại, quyền tố cáo và nội dung thẩm quyền giải quyết khiếu nại, giải quyết tố

cáo của cơ quan quản lý theo ngành, lĩnh vực. Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản hướng dẫn thi hành thể hiện tập trung các quy định về quyền chủ thể khiếu nại, tố cáo; về trật tự thẩm quyền giải quyết và trình tự, thủ tục giải quyết. Khi tiếp cận hệ thống các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo chúng ta có thể chia các quy định nói trên thành các nhóm sau: *Một là*, quy định về khiếu nại, tố cáo được ghi nhận trong Hiến pháp 1992 bao gồm: quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân và trách nhiệm xét, giải quyết của cơ quan nhà nước tại Điều 74; quy định cụ thể về quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong giám sát, giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo, chẳng hạn Đại biểu Quốc hội phải theo dõi việc giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo của công dân và hướng dẫn, giúp đỡ công dân thực hiện, tại Điều 97; Đại biểu Hội đồng nhân dân xem xét đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo của công dân tại Điều 121.

Hai là, các quy định về khiếu nại, tố cáo được ghi trong các văn bản pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, xác định thẩm quyền cụ thể của các cơ quan, tổ chức trong công tác giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo. Chẳng hạn, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Nghị quyết số 228/1999/NQ-UBTVQH10 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về Đại biểu quốc hội tiếp công dân, tiếp nhận, chuyển đơn, đôn đốc, theo dõi giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo và kiến nghị của công dân. Luật Tổ chức Chính phủ, các nghị định của Chính phủ quy định cụ thể về cơ cấu tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, cơ quan ngang bộ; Luật tổ chức HĐND và UBND. Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân, Luật Tổ chức Tòa án nhân dân, Bộ luật Hình sự, Bộ luật Tố tụng Hình sự.

Ba là, các quy định về khiếu nại, tố cáo trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Những quy định chung về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo, bao gồm Luật Khiếu nại, tố cáo, Nghị định 136/2006/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn thi hành - thuộc phạm trù quy phạm pháp luật thủ tục. Những quy định cụ thể về nội dung khiếu nại, tố cáo

bao gồm các quy định được ghi trong các văn bản pháp luật trên từng lĩnh vực cụ thể - thuộc phạm trù quy phạm pháp luật nội dung. Chẳng hạn, các quy định về khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực về quản lý, sử dụng đất đai; lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính; lĩnh vực quản lý tài nguyên, môi trường; lĩnh vực sở hữu công nghiệp, bản quyền; lĩnh vực đo lường và chất lượng hàng hoá; lĩnh vực thuế; lĩnh vực tài chính ngân hàng, hải quan; lĩnh vực y tế, giáo dục và đào tạo. Quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ và UBND các cấp về công tác giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo. Đây là việc quy định hướng dẫn, cụ thể hoá các văn bản pháp luật trong tổ chức, chỉ đạo công tác giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo ở trung ương và địa phương.

1.2.3. Nội dung cơ bản của pháp luật khiếu nại, tố cáo

1.2.3.1. Chủ thể quyền khiếu nại, quyền tố cáo

Chủ thể quyền khiếu nại, quyền tố cáo xác định địa vị pháp lý giữa công dân, cá nhân, cơ quan, tổ chức với cơ quan nhà nước hoặc với cá nhân, cơ quan, tổ chức khác trong quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo.

Công dân là chủ thể của quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Trong Nhà nước hiến định, công dân có địa vị pháp lý quan trọng. Công dân với tư cách là chủ thể độc lập trong các quan hệ pháp luật, có các quyền, nghĩa vụ và những lợi ích xác định được pháp luật ghi nhận và bảo vệ. Trong đó, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là một trong các quyền cơ bản của công dân được hiến pháp ghi nhận. Nó là quyền để bảo vệ quyền, bảo vệ lợi ích được quy định trên từng lĩnh vực pháp luật cụ thể. Công dân là chủ thể chung của quyền khiếu nại và quyền tố cáo. Khi quyền, lợi ích của công dân được ghi nhận mở rộng đến đâu thì chủ thể quyền khiếu nại, chủ thể quyền tố cáo cũng được mở rộng, xác định đến đó.

Trong một số trường hợp cụ thể, cá nhân người nước ngoài cũng được thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo trước cơ quan công quyền với tư cách là chủ thể chung của quyền này. Trong điều kiện quan hệ giữa các quốc gia ngày càng mở rộng, những vấn đề về quyền, lợi ích của cá nhân người nước

ngoài cũng cần được pháp luật các quốc gia có người nước ngoài bảo vệ. Đồng thời, bản thân họ cũng có thể sử dụng quyền tố cáo để phát hiện với cơ quan có thẩm quyền về những hành vi vi phạm pháp luật.

Quyền khiếu nại và quyền tố cáo là những quyền khác nhau về bản chất do vậy các quyền này cũng có những chủ thể riêng.

Cơ quan, tổ chức là chủ thể của quyền khiếu nại. Khiếu nại hướng vào bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của bản thân người có quyền, lợi ích bị xâm phạm bởi một quyết định hoặc hành vi trái pháp luật. Do vậy, khi pháp luật thừa nhận quyền, lợi ích của các chủ thể đến đâu thì đồng thời cũng quy định về chủ thể quyền khiếu nại đến đó. Các tổ chức kinh tế, các tổ chức xã hội và bản thân các cơ quan nhà nước khác cũng chịu sự tác động bất lợi từ những quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật. Do vậy, các cơ quan nhà nước cũng có quyền khiếu nại để tự bảo vệ mình. Điều này hoàn toàn phù hợp với những quy định của pháp luật khi thừa nhận sự tồn tại của các thành phần kinh tế, đa dạng hoá các hình thức sở hữu trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay.

Cán bộ, công chức là chủ thể quyền khiếu nại. Cán bộ, công chức có quyền khiếu nại về quyết định kỷ luật nếu quyết định đó trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Trong quan hệ hành chính trực thuộc, cán bộ, công chức chịu tác động của các quyết định, các hành vi quản lý của người có thẩm quyền. Có thể đó là các quyết định, các hành vi trái pháp luật tác động đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Do vậy, về phương diện lý luận, cán bộ, công chức có thể thực hiện quyền phản kháng để tự bảo vệ mình thông qua việc khiếu nại đối với các quyết định, hành vi trong quản lý của cấp thẩm quyền. Theo quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức và Luật Khiếu nại, tố cáo, cán bộ, công chức chỉ có quyền khiếu nại về quyết định kỷ luật cán bộ, công chức mà không có quyền khiếu nại về các quyết định, các hành vi khác của người có thẩm quyền trong hoạt động quản lý.

1.2.3.2. Đối tượng của quyền khiếu nại, quyền tố cáo

Từ các khái niệm khiếu nại, khái niệm tố cáo cho thấy khiếu nại, tố cáo đều hướng vào xem xét lại các quyết định trái pháp luật hoặc hành vi trái pháp luật. Quyết định quản lý dưới dạng văn bản và hành vi quản lý trong hoạt động của các cơ quan nhà nước có ý nghĩa quan trọng, nó là hình thức thể hiện ý chí của Nhà nước. Nhưng các quyết định, hành vi quản lý nhà nước không phải luôn luôn tuân theo những quy định của pháp luật. Sự tồn tại của các quyết định hoặc hành vi quản lý trái pháp luật như là yếu tố có tính tất yếu khách quan trong quản lý nhà nước.

Những vi phạm pháp luật trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, thể hiện là tính trái pháp luật của các quyết định quản lý hoặc các hành vi quản lý cần được nhận thức đúng, phát hiện sớm, ngăn chặn và xử lý kịp thời nhằm bảo đảm sự tuân thủ pháp chế. Trong phạm vi hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, đối tượng của quyền khiếu nại, quyền tố cáo bao gồm quyết định hành chính trái pháp luật và hành vi hành chính trái pháp luật. Cũng như những hiện tượng xã hội khác, vi phạm pháp luật trong hoạt động của các cơ quan nhà nước diễn ra trên nhiều lĩnh vực khác nhau với mức độ phức tạp khác nhau. Tuy nhiên, chỉ có các vi phạm pháp luật nào liên quan đến phạm vi quản lý của cơ quan, tổ chức mà chưa cấu thành tội phạm mới thuộc thẩm quyền xem xét giải quyết của các cơ quan hành chính nhà nước.

Quyết định hành chính trái pháp luật là đối tượng của khiếu nại hành chính. Quyết định hành chính được pháp luật khiếu nại, tố cáo đề cập đó là quyết định cá biệt, bằng văn bản của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể.

Khi xét đến đối tượng tác động của các quyết định hành chính cá biệt, chúng tôi cho rằng có thể chia chúng thành hai nhóm. *Một là*, nhóm các quyết định cá biệt giải quyết các mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, cơ quan, tổ chức, có thể gọi đây là nhóm quyết định cá biệt hướng ngoại. Chẳng hạn quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định cấp phép xây dựng. *Hai*

là, nhóm các quyết định cá biệt giải quyết các mối quan hệ giữa các cơ quan, đơn vị trực thuộc cùng cùng hệ thống và trong bản thân cơ quan đơn, vị đó, có thể gọi đây là nhóm quyết định các biệt hướng nội. Chẳng hạn quyết định kỷ luật cán bộ, công chức, quyết định khen thưởng, đề bạt, tuyển dụng, nâng lương.

Mặc dù Luật Khiếu nại, tố cáo đưa ra sự phân biệt giữa quyết định hành chính và quyết định kỉ luật, cán bộ, công chức nhưng chúng tôi cho rằng về bản chất quyết định kỷ luật cán bộ, công chức chỉ là một dạng của quyết định hành chính cá biệt hướng nội mà thôi. Nó được ban hành nhằm giải quyết các quan hệ phát sinh trong nội bộ hệ thống quản lý. Để bảo đảm tính đúng đắn, hiệu quả của các quyết định trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, các quyết định được ban hành phải tuân theo những yêu cầu về hình thức văn bản và quy trình, thủ tục ban hành; thẩm quyền ban hành và nội dung, phạm vi điều chỉnh của quyết định. Khiếu nại hành chính trước hết được khởi sự từ nhận thức chủ quan của các công dân khi nhận thấy những tác động trái chiều về quyền, lợi ích của họ. Những sai phạm về thẩm quyền và nội dung, phạm vi điều chỉnh của các quyết định hành chính, trực tiếp xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại. Cho nên nội dung được khiếu nại đề cập chủ yếu là những sai phạm về thẩm quyền ban hành và nội dung, phạm vi điều chỉnh của các quyết định.

Hành vi trái pháp luật là đối tượng của khiếu nại, tố cáo. Hành vi vi trái pháp luật là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành luật khác nhau. Pháp luật khiếu nại, tố cáo đề cập đến hành vi trái pháp luật ở hai phương diện: *Thứ nhất* là, hành vi trái pháp luật là đối tượng của khiếu nại. Vấn đề này được pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định là các hành vi hành chính trái pháp luật. Đó là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật. *Thứ hai* là, hành vi vi phạm pháp luật là đối tượng của tố cáo. Vấn đề này được quy định là bất kỳ hành vi vi phạm pháp luật nào.

Những vi phạm pháp luật trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước tác động trực tiếp hàng ngày, hàng giờ đến đời sống xã hội và ảnh hưởng của nó vượt ra ngoài những vi phạm pháp luật thông thường. Khi phân tích các quy định về đối tượng của quyền khiếu nại, quyền tố cáo trong khuôn khổ hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước, cho thấy :

- Quyết định trái pháp luật chỉ là đối tượng của khiếu nại. Chủ thể khiếu nại là người có quyền, lợi ích chịu tác động trực tiếp của quyết định. Quy định chủ thể quyền khiếu nại như vậy mặc nhiên xác định quyết định trái pháp luật bị kiểm soát thông qua hoạt động khiếu nại. Khiếu nại một mặt là công cụ, phương tiện để công dân, cơ quan, tổ chức tự vệ, phản ứng theo pháp luật trước quyết định trái pháp luật của các cơ quan nhà nước. Mặt khác, nó là phương thức để Nhà nước kiểm soát, đánh giá hiệu quả hoạt động của bộ máy từ những phản ứng của đối tượng thuộc phạm vi điều chỉnh của các quyết định quản lý.

Hành vi trái pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước là đối tượng của khiếu nại. Chủ thể quyền khiếu nại là người có quyền, lợi ích chịu tác động trực tiếp của hành vi, đồng thời nó cũng có thể là đối tượng của tố cáo với chính chủ thể ấy hoặc là bất kỳ ai phát hiện ra hành vi trái pháp luật đó. Quy định như trên xác định hành vi trái pháp luật có thể bị kiểm soát bởi hoạt động khiếu nại và cũng có thể bị kiểm soát bởi hoạt động tố cáo. Một hành vi trái pháp luật bị tố cáo có thể đó là việc thực hiện quyền tự vệ hợp pháp hoặc thực hiện trách nhiệm của mình trước Nhà nước và xã hội.

Chủ thể khi thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo về tính trái pháp luật của các quyết định, các hành vi trong hoạt động quản lý nhà nước là thực hiện quyền đòi hỏi, yêu cầu về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước xử lý hành vi vi phạm pháp luật. Khởi sự vụ, việc khi này thuộc về phía người khiếu nại, tố cáo. Các cơ quan nhà nước, nơi mà người khiếu nại, tố cáo hướng đến sẽ phát sinh trách nhiệm phải xem xét, giải quyết vụ, việc theo thẩm quyền đã được pháp luật quy định.

1.2.3.3. Quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, người tố cáo và người bị khiếu nại, người bị tố cáo

Khiếu nại, tố cáo là hiện tượng xã hội có tính chính trị, pháp lý sâu sắc. Giải quyết khiếu nại, tố cáo là trả lời cho tính chất đúng sai, hợp pháp không hợp pháp của các quyết định, các hành vi của các cơ quan quản lý nhà nước, liên quan đến quyền, lợi ích, danh dự của các cá nhân cụ thể, của các cơ quan, tổ chức cụ thể.

Để bảo đảm cho công dân thực hiện quyền chủ thể của mình thuận lợi và các cơ quan, tổ chức giải quyết có cơ sở, căn cứ pháp lý đầy đủ thì pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, tố cáo và người bị khiếu nại, tố cáo. Những quy định này nhằm bảo đảm thực tế cho quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho quá trình giải quyết.

- Về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại. Người khiếu nại với tư cách là người khởi sự vụ, việc, nếu có căn cứ cho rằng cho rằng quyết định hoặc hành vi trái pháp luật đã xâm hại đến quyền, lợi ích của mình. Do vậy, pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại nhằm tạo thuận lợi cho người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại của mình, đồng thời cũng bảo đảm cho quá trình giải quyết đúng pháp luật. Cụ thể là, quy định quyền trực tiếp hoặc gián tiếp thực hiện khiếu nại để bảo vệ quyền, lợi ích của mình; quyền yêu cầu, kiến nghị, quyền được thông tin, quyết định về việc giải quyết nhằm bảo đảm cho giải quyết kịp thời, đúng pháp luật; quyền được bồi thường, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp. Quy định nghĩa vụ cung cấp thông tin, tài liệu và chịu trách nhiệm về tính trung thực của thông tin, tài liệu; nghĩa vụ đáp ứng yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; nghĩa vụ chấp hành quyết định giải quyết đã có hiệu lực pháp luật.

- Về quyền, nghĩa vụ của người bị khiếu nại. Người bị khiếu nại liên quan trực tiếp đến các quyết định, hành vi trái pháp luật do vậy pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định họ có quyền đưa ra bằng chứng về tính đúng đắn

của quyết định, hành vi; quyền nhận quyết định giải quyết của cấp có thẩm quyền. Quy định người bị khiếu nại có nghĩa vụ sửa đổi, điều chỉnh quyết định, hành vi và khắc phục, bồi thường hậu quả do quyết định, hành vi trái pháp luật gây ra.

- Về quyền, nghĩa vụ của người tố cáo. Tố cáo liên quan đến hành vi vi phạm pháp luật có tính chất nghiêm trọng và quan hệ giữa các bên có tính đối kháng cao. Do vậy pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định người tố cáo có quyền được giữ bí mật tên, địa chỉ; quyền được bảo vệ ngăn chặn việc trả thù, trù dập khi cần thiết. Đồng thời người tố cáo có nghĩa vụ trình bày trung thực và chịu trách nhiệm về nội dung tố cáo sai sự thật.

- Về quyền, nghĩa vụ của người bị tố cáo. Người bị tố cáo có các quyền như : quyền đưa ra bằng chứng để chứng minh về tính đúng đắn của hành vi; quyền được khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp và phục hồi danh dự, bồi thường do tố cáo không đúng gây ra; quyền yêu cầu xử lý người tố cáo sai sự thật. Đồng thời người bị tố cáo có nghĩa vụ giải trình, cung cấp thông tin phụ vụ cho việc giải quyết; nghĩa vụ chấp hành quyết định xử lý tố cáo và bồi thường thiệt hại khắc phục hậu quả do hành vi trái pháp luật gây ra.

Tóm lại, quy định về quyền, nghĩa vụ người khiếu nại, người tố cáo và người bị khiếu nại, người bị tố cáo có nội dung cơ bản là tạo thuận lợi cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo đồng thời xác định nghĩa vụ cung cấp thông tin trung thực, trách nhiệm pháp lý của các chủ thể này.

1.2.3.4. Thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo

Thẩm quyền là tổng hợp các quyền và nghĩa vụ hành động, quyết định của các cơ quan, tổ chức thuộc bộ máy nhà nước. Thẩm quyền được pháp luật ghi nhận thành các quy định về quyền và nghĩa vụ chung và những quyền hạn, nghĩa vụ cụ thể của các cơ quan, tổ chức [104, tr. 56]. Thẩm quyền là cơ sở pháp lý để các chủ thể quản lý thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Do vậy, quy định về thẩm quyền là mang tính khách quan của quản lý nhà nước.

Thẩm quyền là một trong những nội dung cơ bản của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Xác định đúng thẩm quyền của các cơ quan, tổ chức trong giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo là vấn đề có ý nghĩa quan trọng, đặc biệt đối với việc nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo hiện nay. Xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo cần xét đến những những yếu tố sau:

- Nguyên nhân phát sinh khiếu nại, tố cáo từ phía các cơ quan, tổ chức, cá nhân được Nhà nước trao quyền. Cụ thể hơn đó là các hành vi, các quyết định trái pháp luật của các cơ quan nhà nước, người thừa hành công vụ đã xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Từ đó xác định trách nhiệm của Nhà nước trong việc khắc phục các lỗi do mình gây ra mà khiếu nại, tố cáo đề cập.

- Khiếu nại được xem xét là một dạng tranh chấp, xung đột đặc biệt trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Đối với người khiếu nại và chủ thể hành vi, quyết định bị khiếu nại luôn có một quan hệ nhất định. Quan hệ đó được hình thành trên cơ sở phân tích thẩm quyền quản lý theo vùng lãnh thổ hoặc theo ngành lĩnh vực của các cơ quan quản lý nhà nước đã được pháp luật quy định. Do đó, người khiếu nại luôn ở trạng thái chịu ràng buộc, bị động, bất lợi trong quan hệ với người có hành vi bị khiếu nại.

- Khiếu nại, tố cáo là hiện tượng tất yếu, phổ biến trong đời sống xã hội nói chung và hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước nói riêng. Xuất phát từ tính đặc thù của quản lý hành chính nhà nước, việc giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo cũng đồng thời phải bảo đảm được tính ổn định, liên tục của quản lý hành chính.

Do vậy, quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo bao gồm : *Thứ nhất*, quy định những vấn đề chung về thẩm quyền và xác định thẩm quyền của các cơ quan nhà nước trong giải quyết khiếu nại, giải quyết tố

cáo. Pháp luật khiếu nại, tố cáo liên quan đến nhiều lĩnh vực quản lý, được quy định trong nhiều văn bản luật khác nhau, do vậy các quy định có tính nguyên tắc là rất cần thiết. Các quy định này bao gồm:

- Quy định về nguyên tắc xác định thẩm quyền theo lĩnh vực quản lý, theo thứ bậc quản lý. Khiếu nại, tố cáo thuộc phạm vi quản lý nhà nước của cơ quan nào thì cơ quan đó có trách nhiệm xem xét giải quyết.

- Quy định thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan, tổ chức có vụ, việc.

- Quy định về những quyền hạn, nghĩa vụ chung của các cơ quan, cá nhân trong quá trình giải quyết. Chẳng hạn quyền yêu cầu, quyền tạm đình chỉ quyết định khi cần thiết.

Thứ hai, quy định quyền hạn, trách nhiệm cụ thể của các cơ quan quản lý nhà nước trong giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo. Quy định cụ thể về quyền hạn, trách nhiệm của từng cấp hành chính trong giải quyết.

Thứ ba, quy định về quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan thanh tra và các cơ quan chuyên môn trong quá trình giải quyết.

1.2.3.5. Thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo

Giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo cũng như các hoạt động quản lý nhà nước khác cần phải được điều chỉnh bằng những quy định cụ thể. Do vậy, các quy định về thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo là một phần quan trọng của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Nó xác định nội dung công việc và trình tự thực hiện khi cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ, việc. Đây cũng là cơ sở cho công dân thực hiện quyền chủ thể của mình đồng thời kiểm soát hoạt động của các cơ quan trong quá trình giải quyết.

Khoa học pháp lý cho rằng, thủ tục hành chính là tổng thể các quy phạm bắt buộc phải tuân theo trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức khi thực hiện các hành vi hành chính, khi các công dân, các tổ chức tiến hành những công việc đòi hỏi có sự chứng kiến, can thiệp của các cơ quan nhà nước [65, tr. 473]. Thủ tục hành chính không chỉ là những quy định về thứ tự

thực hiện công việc, mà còn là quy định về những việc phải làm của các chủ thể. Thủ tục hành chính được quy định là nhằm trật tự hoá các hành vi của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động quản lý nhà nước.

Các quy định về thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo như sau:

Một là, quy định về việc tiếp nhận, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo, bao gồm quy định về tổ chức tiếp công dân và xử lý đơn thư; quy định điều kiện để đơn thư được thụ lý giải quyết, quy định này cũng đặt ra những yêu cầu từ phía công dân khi thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Hai là, quy định về thứ tự các bước giải quyết và nội dung công việc của từng bước trong quá trình giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo. Giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo theo thủ tục hành chính có thể được thực hiện bởi nhiều cơ quan, tổ chức. Nhưng quá trình giải quyết đều phải thực hiện những công việc có tính thứ tự tương ứng với từng bước giải quyết.

Ba là, quy định về thời hiệu, thời hạn khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Thời hiệu, thời hạn là căn cứ pháp lý quan trọng để công dân thực hiện quyền khiếu nại và cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm giải quyết.

Thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo là thủ tục hành chính được thực hiện trong các cơ quan chính Nhà nước. Tuy nhiên, đây là một loại thủ tục hành chính đặc biệt. Bởi vì, khi tiến hành giải quyết một vụ, việc kết quả cuối cùng là cơ quan có thẩm quyền phải kết luận về tính chất đúng sai của khiếu nại, tố cáo trong quan hệ với việc làm của các cơ quan có vụ, việc hoặc là quá trình giải quyết trước đó. Do vậy, đây cũng là quá trình xem xét một cách gián tiếp hoặc trực tiếp về thực hiện các thủ tục hành chính liên quan đến các quyết định, các hành vi là đối tượng của khiếu nại, tố cáo.

1.2.3.6. Giám sát thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo

Các quy định về giám sát thi hành nhằm bảo đảm cho các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo được thực hiện nghiêm chỉnh. Cụ thể:

- Quy định về sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước. Với tư cách là đại biểu của nhân dân, Quốc hội, Đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp và Đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp giám sát thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo thông qua các hình thức như xem xét báo cáo, chất vấn, tổ chức đoàn giám sát.

- Quy định về sự giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt nam, các tổ chức thành viên của mặt trận, của tổ chức thanh tra nhân dân.

Tóm lại, pháp luật khiếu nại, tố cáo được xác định với các chế định cơ bản bao gồm quy định về chủ thể quyền khiếu nại, quyền tố cáo; đối tượng, phạm vi quyền khiếu nại, quyền tố cáo; quyền nghĩa vụ người khiếu nại, người tố cáo và người bị khiếu nại, người bị tố cáo; thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo; trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo và giám sát thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo. Đây là những nội dung cơ bản trong cơ cấu của pháp luật khiếu nại, tố cáo.

1.3. NHỮNG YÊU CẦU ĐẶT RA ĐỐI VỚI HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở NƯỚC TA

1.3.1. Quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam

Nhà nước pháp quyền là vấn đề được đề cập với nhiều quan điểm rất khác nhau trong các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước. Do vậy, trước khi đề cập đến quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, chúng ta thống nhất một số vấn đề cơ bản về Nhà nước pháp quyền hiện nay.

1.3.1.1. Quan niệm chung về Nhà nước pháp quyền

Xét nhà nước và pháp luật với nghĩa là hai vấn đề cơ bản của Lý luận chung về nhà nước và pháp luật: Nhà nước là chủ thể trong quan hệ “bình đẳng” với các chủ thể khác; pháp luật không chỉ là quy tắc để Nhà nước quản lý xã hội mà trước hết là quy tắc cho Nhà nước tổ chức và quản lý Nhà nước.

Mối quan hệ vốn có giữa nhà nước và pháp luật lại càng được thể hiện sâu sắc hơn khi xem xét chúng trên quan điểm của Nhà nước pháp quyền. Bởi lẽ, nói đến Nhà nước pháp quyền là định hướng xem xét vai trò của pháp luật với tính chất là phương thức tổ chức quyền lực nhà nước và bảo đảm sự thống trị của quyền lực nhà nước trên cơ sở tôn trọng và tuân thủ pháp luật, tôn trọng quyền công dân, quyền con người.

Nhà nước pháp quyền là khái niệm được sử dụng ở châu Âu vào nửa đầu thế kỉ XIX và sau này được phổ biến rộng rãi [54, tr. 7]. Từ đó đến nay, khái niệm Nhà nước pháp quyền đã được nhắc đến mỗi khi các nhà khoa học pháp lý cũng như các chính trị gia xem xét, đánh giá mối quan hệ giữa nhà nước và pháp luật, nhà nước và công dân; xem xét đến các phương thức bảo vệ quyền con người, quyền cơ bản của công dân...Đến nay có rất nhiều quan niệm khác nhau về Nhà nước pháp quyền. Có quan điểm cho rằng Nhà nước pháp quyền được hiểu là xác lập một trật tự pháp luật trong điều chỉnh quan hệ xã hội; pháp luật tổ chức nhà nước, do vậy nhà nước nào thừa nhận sự phân công quyền lực, sự phục tùng vào pháp luật thì đó là Nhà nước pháp quyền. Nhà nước pháp quyền là xác lập chế độ pháp trị thay cho nhân trị. Nhà nước pháp quyền là sự lựa chọn, thừa nhận phương thức trị nước bằng pháp luật. Do đó, Nhà nước pháp quyền là sự thắng thế của tư tưởng, triết lý pháp trị; Nhà nước pháp quyền với chế độ pháp trị là hai tên gọi khác nhau của cùng một nội dung [54, tr. 8].

Cũng có quan điểm coi Nhà nước pháp quyền là phương thức thống nhất quyền lực để bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Trong đó pháp luật giữ địa vị thống trị; có sự phân công quyền lực chống lại sự lạm quyền [98, tr. 140]. Một quan niệm khác lại cho rằng khi nói Nhà nước pháp quyền là đề cập đến sự ngự trị của pháp luật trong xã hội với tư cách là ý chí của nhân dân [99, tr. 110]. Nhà nước pháp quyền là đòi hỏi tất yếu của quá trình dân chủ, quá trình phát triển hoàn thiện nhà nước trong quan hệ pháp lý với

công dân, là quá trình xác lập sự kiểm soát nhà nước hướng vào bảo đảm quyền công dân, quyền con người.

Các quan niệm trên đều có nhân tố hợp lý của nó khi xem xét Nhà nước pháp quyền từ các khía cạnh khác nhau. Tiếp cận pháp luật là quy tắc ứng xử, trật tự hoá xã hội, nó phải được tuân thủ tuyệt đối, Nhà nước cũng là một trong những chủ thể, là một đối tượng chịu sự điều chỉnh của pháp luật. Quan niệm này xuất phát từ góc độ tôn trọng tính tối cao của pháp luật, chống lạm quyền, lấn át của nhà nước trong sử dụng quyền lực công. Khi tiếp cận từ khía cạnh đi tìm phương thức thống trị xã hội, phương thức mà nhà nước sử dụng để quản lý xã hội, khi này cần đến sự phân biệt giữa dùng nhân trị nước hay dùng pháp trị nước, quan niệm này cho rằng Nhà nước pháp quyền là chế độ pháp trị đối lập với chế độ cai trị dựa trên những quy tắc đạo đức đơn thuần. Khi đề cập từ khía cạnh hướng đến bảo vệ các quyền con người, hướng đến xác lập một xã hội dân chủ, Nhà nước pháp quyền bao gồm các yếu tố: quyền lực được tổ chức, thống nhất và phải kiểm soát quyền lực bảo vệ con người, bảo đảm dân chủ. Nhà nước pháp quyền là một hình thức Nhà nước được phân tích trong mối tương quan giữa Nhà nước và pháp luật, thể hiện tính dân chủ của nhân loại [9, tr. 61]. Nhà nước pháp quyền là một hình thức tổ chức quyền lực, là một thiết chế bảo đảm dân chủ và công lý vì sự phát triển tự do của con người. Như một tất yếu, khi nói Nhà nước pháp quyền ở đây đòi hỏi phải đề cập đến xã hội công dân, hướng đến các yếu tố bảo đảm sự phát triển toàn diện của con người. Quan niệm này phần nào bao quát được những vấn đề cơ bản về Nhà nước pháp quyền.

Từ sự khác biệt của các quan niệm trên cho thấy, Nhà nước pháp quyền là một khái niệm rất phức tạp, khó có thể đưa ra một định nghĩa chung, thống nhất. Do đó, một số công trình đã tìm hướng tiếp cận theo những đặc trưng, giá trị phổ biến về Nhà nước pháp quyền. Chẳng hạn, năm yếu tố và giá trị phổ biến của Nhà nước pháp quyền là dựa trên nền tảng của chủ nghĩa lập hiến; pháp luật giữ địa vị chi phối và có hiệu lực pháp lý tối thượng trong xã

hội; bảo đảm nguyên tắc phân quyền và sự độc lập của tư pháp; pháp luật phải được áp dụng công bằng, nhất quán, phải bảo đảm tính công khai, minh bạch dễ tiếp cận, áp dụng kịp thời; tôn trọng và bảo vệ quyền công dân và quyền con người [101, tr. 143 - 155]. Trong một công trình khác lại nêu ra tám đặc điểm cơ bản của Nhà nước pháp quyền là có hệ thống pháp luật hoàn thiện, bảo đảm tính đồng bộ để thực hiện quản lý xã hội bằng pháp luật; xác định cơ chế hữu hiệu để bảo đảm tính tối cao của luật; pháp luật mang tính pháp lý cao, công bằng, nhân dân đạo, tất cả vì lợi ích của con người; nhà nước và công dân bình đẳng về quyền và nghĩa vụ; quyền tự do dân chủ và lợi ích chính đáng của con người được bảo đảm; quyền lực nhà nước được tổ chức, phân công khoa học; tồn tại trên cơ sở một xã hội công dân; thực hiện các cam kết quốc tế [60, tr. 176].

Về phương diện lý luận, Nhà nước pháp quyền xuất hiện sớm trong lịch sử, từ những nguyên tắc tư tưởng phát triển thành một học thuyết chính trị - pháp lý về tổ chức quyền lực nhà nước hướng đến một xã hội dân chủ. Về phương diện thực tiễn, Nhà nước pháp quyền đã là hiện thực ở nhiều quốc gia về tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước trong xu hướng mở rộng dân chủ, bảo đảm quyền công dân, quyền con người. Để có quan niệm đầy đủ, bao quát về Nhà nước pháp quyền, chúng ta có thể tiếp cận trên cơ sở các luận điểm cơ bản, có tính nguyên tắc sau: *Thứ nhất*, pháp luật là tối cao, nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Pháp luật giữ địa vị thống trị trong các quan hệ xã hội, Nhà nước là một chủ thể cũng chịu sự ràng buộc của pháp luật; Hiến pháp và văn bản luật là những giá trị chuẩn mực để điều chỉnh các quan hệ cơ bản trong xã hội.

Thứ hai, sự hiện diện của hệ thống pháp luật đồng bộ, hoàn chỉnh. Hệ thống pháp luật tạo nên môi trường pháp lý đáp ứng yêu cầu về điều chỉnh các quan hệ xã hội.

Thứ ba, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực thông qua hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp.

Thứ tư, quyền lực nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc phân công việc thực hiện giữa các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Trong nó hình thành cơ chế kiểm soát quyền lực, chống lại sự chuyên quyền, độc đoán của quyền lực và bảo đảm sự thống nhất của quyền lực nhà nước.

Thứ năm, tôn trọng và bảo đảm các quyền tự do của con người, bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Ngày nay nhiều quốc gia đang theo đuổi xu hướng xây dựng nhà nước trên cơ sở những nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền. Sức hấp dẫn của xu hướng trên được lý giải ở chỗ “Nhà nước pháp quyền sinh ra để hạn chế quyền lực nhà nước, chống lại sự độc đoán, chuyên quyền từ phía Nhà nước nhằm bảo đảm các quyền và tự do của cá nhân” [61, tr. 10]

Trên thực tế, Nhà nước pháp quyền đã được xác lập với cấp độ khác nhau, với các chế độ chính trị xã hội khác nhau. Nhà nước pháp quyền là sự phát triển, hoàn thiện nhà nước ở giai đoạn cao, trong đó các giá trị về công bằng, nhân đạo, dân chủ và các quyền công dân, quyền con người được bảo đảm bởi các chế định pháp luật xác định.

1.3.1.2. Quan điểm của Đảng, Nhà nước ta về xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam

Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì nhân dân là đòi hỏi có tính khách quan đối với việc thực hiện mục tiêu xây dựng một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, dân giàu, nước mạnh.

Ở nước ta, tư tưởng về Nhà nước pháp quyền đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh đề cập trong quá trình tìm đường cứu nước, đó là việc phải có hiến pháp và pháp luật trong quản lý xã hội. Một nhà nước dân chủ, pháp quyền hoàn toàn xa lạ với việc cai trị xã hội mà không dựa trên cơ sở pháp luật, các cơ quan nhà nước đứng ngoài pháp luật. Nhà nước pháp quyền trước hết phải là Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo pháp luật, bảo đảm tính tối cao của pháp luật trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội [88, tr.146].

Nhận thức về về Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam được bắt nguồn từ quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước XHCN, gắn liền với sự nghiệp cách mạng của dân tộc dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đến Hội nghị Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII vấn đề này mới được khẳng định chính thức.

Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VII về xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam nêu ra 5 quan điểm cơ bản xuyên suốt quá trình xây dựng, kiện toàn bộ máy nhà nước, cụ thể là: xây dựng Nhà nước của dân, do dân, vì dân lấy liên minh công nông và tầng lớp trí thức làm nền tảng do Đảng Cộng sản lãnh đạo, thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, giữ nghiêm kỷ cương xã hội; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước; tăng cường pháp chế XHCN, xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, quản lý xã hội bằng pháp luật đồng thời coi trọng giáo dục, nâng cao đạo đức XHCN; tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Các quan điểm về Nhà nước pháp quyền được nhấn mạnh và cụ thể hoá hơn trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VIII về “phát huy quyền làm chủ của nhân dân tiếp tục xây dựng Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch vững mạnh” với ba yêu cầu. Một là, tiếp tục phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của nhân dân qua hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp. Hai là, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Ba là, tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

Tổng kết 20 năm đổi mới, Đại hội X của Đảng đã tiếp tục khẳng định quan điểm xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam với nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; quyền lực

nhà nước là thống nhất, có sự phân công phối hợp giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp hành pháp và tư pháp; hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các quy định trong các văn bản pháp luật; xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền [19, tr. 126]. Cụ thể là:

- Đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, đổi mới quy trình xây dựng luật, giảm mạnh việc ban hành pháp lệnh;

- Đẩy mạnh việc cải cách hành chính, đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng xây dựng hệ thống cơ quan hành pháp thống nhất, thông suốt và hiện đại, phân cấp mạnh, giao quyền chủ động cho chính quyền địa phương;

- Xây dựng hệ thống cơ quan tư pháp trong sạch, vững mạnh, dân chủ, nghiêm minh, bảo vệ công lý, quyền con người. Cải cách tư pháp khẩn trương đồng bộ; lấy cải cách hoạt động xét xử làm trọng tâm; thực hiện cơ chế công tố gắn với hoạt động điều tra. Xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp [19, tr.127].

Trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và qua thực tiễn đấu tranh xây dựng và bảo vệ đất nước, Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền là vấn đề quan trọng, có tính tất yếu của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở nước ta. Các quan điểm này đã được cụ thể hoá thành các quy định của pháp luật phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước.

Hiến pháp năm 1992 được ban hành thay thế Hiến pháp năm 1980 là cơ sở pháp lý quan trọng để tiếp tục thúc đẩy quá trình đổi mới về kinh tế, phát huy, mở rộng dân chủ, tăng cường củng cố bộ máy nhà nước và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Sau Đại hội VII, từ tổng kết lý luận và thực tiễn quá trình đổi mới cho thấy những vấn đề về kinh tế tự chủ, kinh tế thị trường, về bảo đảm quyền dân chủ, bảo đảm quyền con người, quyền cơ bản công dân dưới sự quản lý của Nhà nước được nhận thức rõ hơn, đầy đủ hơn. Năm

2001 Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu của xây dựng, phát triển đất nước trong giai đoạn mới. Tại Điều 2 ghi nhận “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. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức”.

Nhà nước pháp quyền được ghi nhận trong Hiến pháp là sự khẳng định về một phương thức quan trọng để Nhà nước quản lý xã hội, để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình, quyền quyết định trong phạm vi khuôn khổ pháp luật quy định. Thể hiện rõ nhất là quyền dân chủ được phát huy trong đời sống xã hội, quyền tự do kinh doanh được thực hiện trong lĩnh vực kinh tế.

Từ những phân tích trên cho thấy quan điểm của Đảng và Nhà nước về xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam được thể hiện tập trung ở những nội dung sau: *Một là*, xác định mục tiêu, nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền với bản chất chính trị là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Nhân dân sử dụng quyền lực thông qua hình thức dân chủ đại diện và hình thức dân chủ trực tiếp. Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức Nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến của nhân dân và chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu hách dịch, cửa quyền.

Hai là, Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Pháp luật được đề cao với vị trí, vai trò là công cụ điều chỉnh các quan hệ xã hội. Tính pháp quyền được khẳng định và là nguyên tắc chỉ đạo, xuyên suốt trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt Nam. Với nguyên tắc pháp luật là tối thượng, Nhà nước và các tổ chức, công dân phải tôn trọng và nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật. Pháp luật

là chuẩn mực chung đối với mọi thành viên trong xã hội. Đề cao pháp luật, tăng cường pháp chế đi liền với việc đưa pháp luật vào đời sống, tạo thói quen trong các quan hệ xã hội trên cơ sở chịu sự điều chỉnh của pháp luật, đi đôi với hoàn thiện pháp luật là việc bảo đảm thực thi pháp luật.

Ba là, Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh. Nhà nước tôn trọng và hướng đến sự phát triển tự do, toàn diện của con người, bảo đảm thực tế các quyền con người, các quyền, lợi ích cơ bản của công dân, nghiêm trị mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và nhân dân.

Bốn là, Nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Có cơ chế kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà nước; bảo đảm sự kiểm tra, giám sát đối với việc sử dụng quyền lực nhà nước.

Năm là, Nhà nước với hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất thể hiện ý chí, nguyện vọng của nhân dân, phù hợp với những điều kiện có tính khách quan của đời sống xã hội.

Sáu là, khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội. Mọi tổ chức Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

1.3.2. Những yêu cầu đặt ra đối với hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam

Nhà nước pháp quyền với các chế độ chính trị khác nhau được thiết lập với những mô hình tổ chức quyền lực khác nhau. Song giữa chúng luôn có những điểm chung là vươn đến tự do của loài người, là sự cố gắng một cách có ý thức nhằm ngăn chặn một nhà nước bạo lực, buộc nhà nước phải tôn trọng pháp luật và các quyền con người [54, tr. 34]. Bởi vậy, khi xem xét một cách tổng thể về các quan hệ xã hội mà pháp luật khiếu nại, tố cáo bảo vệ và

những đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền cho thấy việc hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo có ý nghĩa quan trọng đối với thực hiện những nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền.

Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, Nhà nước của dân, do dân, vì dân là yêu cầu có tính khách quan, là nội dung xuyên suốt của thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Từ việc phân tích trên cho thấy tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta đã và đang đặt ra những yêu cầu đối với hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật khiếu nại, tố cáo nói riêng.

Yêu cầu 1. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải là pháp luật về thực hiện quyền dân chủ; về kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà nước.

Xuất phát từ bản chất chính trị, bản chất giai cấp của Nhà nước pháp quyền Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; nhân dân sử dụng quyền lực thông qua hình thức dân chủ đại diện và hình thức dân chủ trực tiếp.

Quán triệt quan điểm trên, tính giai cấp, tính nhân dân phải là tư tưởng chủ đạo trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải là pháp luật về thực hiện quyền dân chủ. Bảo đảm để dân nói được tiếng nói từ cơ sở, từ những vấn đề của đời sống dân sinh. Những kiến nghị, phản ánh và khiếu nại, tố cáo của dân đến với cơ quan nhà nước thuận lợi nhất, nhanh nhất.

Quy định của pháp luật phải hướng vào xác định thái độ tôn trọng, đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong tiếp dân, giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo.

Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải quy định cụ thể về cơ chế tiếp nhận và phản hồi thông tin một cách công khai, minh bạch; như một phần của quá trình kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà nước.

Yêu cầu 2. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải là pháp luật về công cụ, phương tiện đấu tranh chống lại các hành vi vi phạm pháp luật, bảo đảm tính tối cao của pháp luật.

Xuất phát từ vấn đề có tính nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền: Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, Nhà nước phải đặt mình như một chủ thể chịu sự kiểm soát của pháp luật đó là những cơ sở và cũng là những đòi hỏi cho việc hình thành quan điểm, phương thức sự phản kháng theo pháp luật của công dân đối với các hành vi vi phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước. Nhà nước thừa nhận những giới hạn cho mình và bảo đảm các giá trị dân chủ, tự do cho con người, nghiêm cấm sự can thiệp bất hợp pháp và chống lại việc nhân danh pháp luật để đứng trên pháp luật. Công dân và xã hội sử dụng pháp luật khiếu nại, tố cáo như một phương thức để răn đe, phòng ngừa, phát hiện, cảnh báo về hành vi vi phạm pháp luật trong khu vực nhà nước và trong toàn xã hội.

Nhà nước và công dân là hai chủ thể cơ bản, phổ biến là đối tượng pháp luật hướng đến, điều khó khăn nhất trong giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo khi cơ quan nhà nước là chủ thể của hành vi bị khiếu nại, chủ thể hành vi bị tố cáo nhưng đồng thời lại là chủ thể có thẩm quyền xem xét giải quyết vụ, việc. Tính tối cao của pháp luật là sự ràng buộc đối với các cơ quan nhà nước, là sự bảo đảm cho sự bình đẳng giữa các chủ thể thành hiện thực; là cơ sở để khắc phục sự yếu thế của các công dân trong quan hệ với cơ quan công quyền, trong phán xét các hành vi vi phạm pháp luật. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải là cơ sở vững chắc cho mỗi công dân đấu tranh với những hành vi vi phạm pháp luật, coi thường kỷ luật nhà nước.

Yêu cầu 3. Yêu cầu về tính hệ thống, đồng bộ đối với pháp luật khiếu nại, tố cáo. Nói đến Nhà nước pháp quyền là đòi hỏi phải có một hệ thống pháp luật đồng bộ, phù hợp với điều kiện kinh tế chính trị xã hội cụ thể. Một hệ thống pháp luật đồng bộ điều chỉnh hầu hết các quan hệ xã hội với những quy định cụ thể về quyền, nghĩa vụ của các chủ thể sẽ tạo lập môi trường, điều kiện để công dân sử dụng quyền khiếu nại, quyền tố cáo bảo vệ quyền, lợi ích của mình và bảo vệ lợi ích của Nhà nước và của xã hội.

Quyền khiếu nại, quyền tố cáo được Hiến pháp ghi nhận và cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật chuyên ngành. Đó là quyền phát sinh trên cơ sở các quyền, nghĩa vụ cụ thể của các chủ thể đã được xác định. Mặc dù pháp luật khiếu nại, tố cáo không trực tiếp quy định về các hành vi vi phạm, không quy định nội dung quyền, nghĩa vụ của công dân trên từng lĩnh vực cụ thể của đời sống xã hội. Nhưng nó quy định cho công dân cần phải làm gì, làm như thế nào để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Các quy định của pháp luật chuyên ngành là cơ sở, căn cứ để công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo.

Ngược lại, pháp luật khiếu nại, tố cáo là một bộ phận tạo nên hệ thống pháp luật đồng bộ, hoàn chỉnh của Nhà nước pháp quyền. Một mặt pháp luật khiếu nại, tố cáo đáp ứng yêu cầu về sự can thiệp, điều chỉnh của Nhà nước đối với việc trật tự hóa các phản ứng của công dân về các hành vi vi phạm pháp luật. Mặt khác, các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo tồn tại trong mối quan hệ với các quy định pháp luật khác như là quan hệ giữa phương tiện và mục đích. Trên cơ sở thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo mà các quyền khác được bảo đảm thực hiện.

Yêu cầu 4. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải là pháp luật về bảo đảm công quyền công dân, quyền con người, bảo đảm sự công bằng. Nhà nước pháp quyền bảo đảm quyền con người, quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân. Đây là vấn đề thể hiện chức năng xã hội và phản ánh bản chất chính trị của của Nhà nước ta.

Nhà nước pháp quyền tạo ra khả năng cho xã hội, công dân kiểm soát Nhà nước: giám sát, kiểm tra bộ máy nhà nước bằng pháp luật; hình thành cơ chế tự vệ hợp pháp bằng các công cụ pháp lý đầy đủ. Thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo để phản kháng lại các hành vi trái pháp luật là con đường Nhà nước và pháp luật khuyến khích, yêu cầu [42, tr. 158]. Phù hợp với nguyên lý cơ bản của pháp luật là “ Công dân được làm những gì pháp luật không cấm”; “ Cơ quan nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép”,

Nhà nước pháp quyền thiết lập một cơ chế pháp lý thực tế để chống lạm quyền trong sử dụng quyền lực công, tạo ra môi trường tự do trong ý chí và sáng tạo trong hành động của mỗi công dân.

Quan hệ giữa Nhà nước và công dân là quan hệ cơ bản, chủ đạo của các quan hệ xã hội. Quan hệ này được xác lập trên cơ sở nào, được bảo đảm ra sao thì đó là sự phản ánh hiện thực về tính chất của chế độ chính trị, vị thế tương quan của công dân trong các mối quan hệ đối với Nhà nước. Hay nói khác đi, công dân được bảo vệ như thế nào, bảo vệ đến đâu phụ thuộc vào hệ thống các nguyên tắc pháp lý mà Nhà nước phải thực hiện, phụ thuộc các quan hệ cơ bản xác lập giữa Nhà nước và công dân. Việc xác lập, hoàn thiện mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân là một động lực thúc đẩy sự tiến bộ xã hội. Đó là nội dung cơ bản, lâu dài xuyên suốt quá trình xây dựng, hoàn thiện Nhà nước, hoàn thiện hệ thống pháp luật của các quốc gia.

Từ đó, pháp luật khiếu nại, tố cáo phải thực hiện được vai trò là công cụ bảo vệ các quyền, lợi ích của công dân, bảo vệ quyền con người trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Khi các quyền cơ bản, quyền con người được pháp luật quy định đến đâu thì các chế định của pháp luật khiếu nại, tố cáo phải được thiết lập bảo vệ đến đó.

Nhà nước pháp quyền là sự bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh. Nhà nước tôn trọng và hướng đến sự phát triển tự do, toàn diện của con người, bảo đảm thực tế các quyền con người, các quyền, lợi ích cơ bản của công dân. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng cho việc đưa ra các quy định về thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo bên cạnh các quyền cơ bản khác của công dân phù hợp với bản chất chính trị của một nhà nước dân chủ và xu thế về xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay.

1.4. NHỮNG TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ SỰ HOÀN THIỆN CỦA PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO

Để đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật khiếu nại, tố cáo nói riêng cần phải dựa vào những tiêu chí xác định. Với quan niệm pháp luật khiếu nại, tố cáo là tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo giữa công dân với các cơ quan nhà nước và giữa các cơ quan nhà nước với nhau, việc đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật khiếu nại, tố cáo được đánh giá dựa vào các tiêu chí cơ bản sau:

1.4.1. Về tính toàn diện, đầy đủ của pháp luật khiếu nại, tố cáo

Pháp luật là công cụ, phương tiện của quản lý nhà nước. Trên từng lĩnh vực cụ thể, Nhà nước sử dụng pháp luật để điều chỉnh các quan hệ xã hội ở mức độ khác nhau và trong phạm vi giới hạn khác nhau. Nhưng để bảo đảm được là công cụ, phương tiện của quản lý nhà nước thì pháp luật phải có tính toàn diện, đầy đủ. Tính toàn diện, đầy đủ của pháp luật thể hiện ở khả năng bao quát đời sống xã hội, bảo đảm không có một lĩnh vực quan trọng nào của đời sống xã hội đứng ngoài sự điều chỉnh của pháp luật [395, tr. 100]. Khả năng bao quát các quan hệ xã hội và khả năng điều chỉnh hầu hết các quan hệ xã hội là sự bảo đảm cho hình thành môi trường pháp lý điều chỉnh đời sống xã hội. Tính toàn diện, đầy đủ của pháp luật được thể hiện thông qua việc thoả mãn yêu cầu chung và yêu cầu cụ thể.

Yêu cầu chung của tính toàn diện, đầy đủ cho ta nhận biết khả năng bao quát và sự vận động của pháp luật. Hệ thống pháp luật đạt được yêu cầu chung của tính toàn diện, đầy đủ thể hiện ở sự đầy đủ về các ngành luật theo cơ cấu nội dung lôgic khách quan và sự thống nhất trong hệ thống của văn bản pháp luật tương ứng [100, tr. 395]. Yêu cầu chung còn là đòi hỏi về sự phát triển đồng bộ của hệ thống pháp luật, sự đồng đều giữa ngành luật này với ngành luật khác, khả năng dự báo, bao quát theo kịp với sự vận động phát triển của thực tiễn.

Yêu cầu cụ thể của tính toàn diện, đầy đủ cho ta nhận biết được giới hạn, phạm vi điều chỉnh của mỗi ngành luật; sự đầy đủ của các chế định pháp luật và các quy phạm pháp luật. Đối với pháp luật khiếu nại, tố cáo, tính toàn diện đầy đủ thể hiện ở cơ cấu, nội dung của các chế định pháp luật được đề cập; sự thống nhất của các quy phạm pháp luật trong hệ thống các quy định về khiếu nại, tố cáo. Do đó, pháp luật khiếu nại, tố cáo phải bao quát được, điều chỉnh được hầu hết các khiếu nại, tố cáo nảy sinh trong đời sống xã hội. Nó phải tạo ra căn cứ pháp lý đầy đủ để công dân sử dụng pháp luật khiếu nại, tố cáo, như một công cụ, phương tiện để bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của mình.

1.4.2. Về tính đồng bộ, thống nhất của pháp luật khiếu nại, tố cáo

Tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật đòi hỏi phải loại bỏ sự trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn trong bản thân hệ thống. Về phương diện lý luận, một hệ thống pháp luật thiếu tính đồng bộ, thống nhất thì bản thân nó làm triệt tiêu khả năng điều chỉnh đối với các quan hệ xã hội và hiệu quả pháp luật. Về phương diện thực tiễn, sự trùng lặp, mâu thuẫn chồng chéo làm suy giảm hiệu lực quản lý của các cơ quan nhà nước.

Sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật thể hiện ở mức độ khái quát là xác lập mối quan hệ cơ bản và phân định giới hạn giữa các ngành luật và ở mức độ cụ thể là trong bản thân mỗi ngành luật không có sự mâu thuẫn chồng chéo. Tính đồng bộ, thống nhất của pháp luật là cơ sở, căn cứ cho việc loại bỏ những mâu thuẫn, chồng chéo, trùng lặp trong hệ thống pháp luật; là cơ sở trật tự hoá các quan hệ xã hội. Đồng thời đó cũng là bảo đảm cho việc loại bỏ khoảng trống trong điều chỉnh pháp luật.

Đối với pháp luật khiếu nại, tố cáo sự đồng bộ, thống nhất được xem xét trên ba khía cạnh: *Trước hết là*, sự đồng bộ, thống nhất giữa pháp luật khiếu nại, tố cáo với các bộ phận khác trong toàn bộ hệ thống pháp luật. Pháp luật khiếu nại, tố cáo tồn tại trong hệ thống pháp luật với ý nghĩa là pháp luật về quyền bảo vệ quyền; công cụ bảo đảm pháp chế. Do vậy, pháp luật khiếu

nại, tố cáo phải được quy định trong tất cả các lĩnh vực pháp luật khác của hệ thống pháp luật. Sự đồng bộ, thống nhất giữa các quy định của pháp luật trong các văn bản pháp luật khác với văn bản pháp luật chủ đạo là Luật Khiếu nại, tố cáo.

Thứ hai là, sự đồng bộ, thống nhất giữa các chế định và ngay trong nội tại từng chế định của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Mỗi chế định của pháp luật khiếu nại, tố cáo về chủ thể quyền, về thẩm quyền giải quyết, về trình tự, thủ tục giải quyết, về giám sát, kiểm tra công tác giải quyết, cần phải đạt được sự thống nhất, đồng bộ với yêu cầu quan trọng là phù hợp với Hiến pháp và Luật Khiếu nại, tố cáo.

Thứ ba là sự đồng bộ, thống nhất thể hiện qua trật tự pháp lý xác định trong hệ thống các văn bản pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Điều này đòi hỏi sự chấp thuận tính tối cao của các quy định về khiếu nại của Hiến pháp, đạo luật và các văn bản dưới luật.

1.4.3. Về tính phù hợp, khả thi của pháp luật khiếu nại, tố cáo

Pháp luật được Nhà nước ban hành nhằm phục vụ cho mục tiêu, yêu cầu quản lý và điều chỉnh xã hội theo định hướng xác định. Pháp luật cũng là sự phản ánh thực tế khách quan của đời sống kinh tế, chính trị, xã hội. Do vậy, pháp luật chỉ có thể thực hiện được vai trò của mình khi nó phù hợp với xu hướng vận động của đời sống xã hội. Bảo đảm tính phù hợp, khả thi của pháp luật là sự phản ánh khách quan, chân thực quá trình vận động của đời sống xã hội trong quyết định của Nhà nước, được thể hiện qua các quy phạm pháp luật cụ thể. Qua đó cũng loại bỏ những yếu tố chủ quan, duy ý chí trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật.

Yêu cầu về sự phù hợp, khả thi của pháp luật khiếu nại, tố cáo được thể hiện cụ thể như sau:

Thứ nhất là, ở mức độ chung, pháp luật khiếu nại, tố cáo phải phù hợp với điều kiện kinh tế, chính trị, phản ánh đặc điểm văn hoá xã hội, thể hiện được xu hướng vận động của quá trình dân chủ hóa hiện nay. Các quy phạm

pháp luật khiếu nại, tố cáo phản ánh đúng, đủ các quan hệ xã hội liên quan. Điều chỉnh đáp ứng được yêu cầu của quản lý và bảo đảm quyền công dân. Chẳng hạn, trong pháp luật khiếu nại, tố cáo từ lâu luôn có một vấn đề đặt ra là việc điều chỉnh tố cáo không ghi tên hoặc ghi tên mà không ghi địa chỉ đích thực (gọi chung là đơn thư tố cáo nặc danh) như thế nào cho phù hợp và quy định đưa ra phải được sự chấp nhận có tính khoa học, khả thi. Quy định về vấn đề này đòi hỏi phải xử lý thỏa mãn hai yếu tố. Một mặt, quy định phải bảo đảm đủ để xử lý được hiện tượng lợi dụng quyền tố cáo, lạm dụng quyền dân chủ, gây khó khăn cho quản lý, gây mất ổn định trong các cơ quan, tổ chức. Mặt khác, quy định lại phải bảo đảm có thể tiếp nhận được những thông tin cần thiết trong đấu tranh, phòng chống tội phạm, chống lại các hành vi vi phạm pháp luật, trong khi còn một bộ phận công dân chưa đủ niềm tin vào cách xử lý, giải quyết của cơ quan có thẩm quyền. Giải pháp cho vấn đề này sẽ được đề cập cụ thể tại Chương 3 của Luận án.

Thứ hai là, ở mức độ cụ thể, các quy định phải được thực hiện một cách thuận lợi. Các quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo phải phù hợp với trình độ, năng lực, điều kiện kinh tế, xã hội cụ thể; phù hợp với trình độ dân trí.

1.4.4. Tính ổn định và minh bạch của pháp luật

Hệ thống pháp luật của mỗi quốc gia, pháp luật về mỗi ngành, lĩnh vực là cơ sở thiết lập môi trường pháp lý, tạo ra vùng tự do cho các hành vi pháp lý. Mỗi hệ thống pháp luật, mỗi đạo luật là sự thiết lập các giá trị xã hội, các chuẩn mực ứng xử chung áp cho các chủ thể khi tham gia vào quan hệ xã hội được pháp luật điều chỉnh. Môi trường pháp lý, các giá trị xã hội, các chuẩn mực ứng xử tạo ra những giới hạn hành động cho các chủ thể.

Tính ổn định của pháp luật với nghĩa là các quy định của nó được khái quát đủ thiết lập một không gian và thời gian hành động cho các chủ thể. Theo đó, mỗi chủ thể được định hướng hành vi, định hướng và nhận dạng các

giá trị xã hội, các chuẩn mực ứng xử mỗi khi tham gia vào quan hệ pháp luật cụ thể.

Tính minh bạch của pháp luật với nghĩa nó phải được tuyên ngôn chính thức, rõ ràng và đến với xã hội; phải là sự quy định phân minh, rõ ràng, công khai về quyền, nghĩa vụ của các chủ thể; là sự xác định rõ, dứt khoát về các chế tài bảo đảm thực thi pháp luật.

Tính ổn định và minh bạch của pháp luật là sự bảo đảm cho công dân có thể chủ động, tích cực tham gia vào các quan hệ pháp luật và kiểm soát được hoạt động của bộ máy công quyền thông qua những quy trình, thủ tục xác định. Sự tham gia, sự kiểm soát có tính tích cực, chủ động. Minh bạch và ổn định của pháp luật là sự bảo đảm cho các chủ thể dự báo trước các hành vi pháp lý, có thể tránh được những tranh chấp xung đột, tạo nên niềm tin đối với quản lý nhà nước. Trong Nhà nước pháp quyền minh bạch và ổn định pháp luật phải thể hiện trong quá trình lập pháp và hành pháp.

Do tính đặc thù của quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo cho nên tính ổn định và minh bạch của pháp luật là một trong những tiêu chí rất cơ bản để đánh giá về mức độ hoàn thiện của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Theo tiêu chí này các chế định cơ bản của pháp luật khiếu nại, tố cáo phải có tính ổn định, đủ tầm khái quát để điều chỉnh các quan hệ xã hội với thời gian nhất định; các chế định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo phải được thể chế hoá thành những quy trình, thủ tục rõ ràng, dễ thực hiện và kiểm soát được.

Pháp luật khiếu nại tố cáo là pháp luật về tự vệ của đối tượng bị quản lý, về phản hồi thông tin trong quản lý. Từ đó gián tiếp hình thành cơ chế kiểm soát bộ máy quản lý. Bởi thế tính minh bạch trong cơ chế tiếp nhận phản hồi xử lý thông tin và phản hồi trong xử lý kết quả sau tiếp dân, sau giải quyết khiếu nại, tố cáo là yếu tố quyết định và là thước đo đối với sự hoàn thiện của pháp luật khiếu nại, tố cáo thực định.

1.4.5. Về yếu tố kỹ thuật pháp lý

Bảo đảm kỹ thuật pháp lý là một trong những yếu tố quan trọng trong lý luận chung về xây dựng, hoàn thiện pháp luật. Chúng tôi cho rằng, chất lượng và hiệu quả pháp luật trong giới hạn nhất định phụ thuộc rất lớn vào kỹ thuật pháp lý. Hơn nữa, nó cũng gián tiếp tác động đến việc bảo đảm các yêu cầu khác trong đánh giá mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật. Đặc biệt hơn, trong điều kiện cụ thể ở nước ta hiện nay, yêu cầu về kỹ thuật pháp lý cần phải được coi trọng và xác định được nội dung cụ thể để vận dụng vào quá trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật và từng bước hoàn thiện, nâng cao chất lượng của hệ thống pháp luật.

Đánh giá về kỹ thuật pháp lý của hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật khiếu nại, tố cáo nói riêng được thực hiện qua các nội dung chủ đạo sau:

Thứ nhất là, xác định một quy trình chuẩn mực, tối ưu là cơ sở cho quá trình xây dựng pháp luật. Chẳng hạn, việc soạn thảo dự án luật phải bắt đầu từ việc khảo sát, điều tra ban đầu đến đánh giá, tổng kết, phân tích kết quả; từ dự thảo đến hoàn chỉnh, thẩm tra và thông qua.

Thứ hai là, lựa chọn cơ cấu thể hiện quy phạm và khả năng sử dụng đúng, chính xác quy phạm pháp luật để điều chỉnh quan hệ xã hội.

Thứ ba là, khả năng trình bày hệ thống các quy phạm và việc diễn đạt ngôn ngữ trong từng quy phạm pháp luật. Nội dung này đòi hỏi việc thiết kế lôgic của hệ thống và tính rõ ràng, cụ thể của từng văn bản pháp luật trong hệ thống. Do đó, cần bảo đảm tính cân đối, thống nhất, và xác lập mối liên hệ giữa các văn bản pháp luật trong cùng một hệ thống; giữa các chế định trong cùng một đạo luật hoặc giữa các quy phạm trong mỗi chế định. Diễn đạt rõ ràng, dễ hiểu và đơn nghĩa là những yêu cầu có tính nguyên tắc trong kỹ thuật pháp lý.

Thứ tư là, bảo đảm tính cụ thể, giảm tối đa việc diễn đạt qua yếu tố trung gian hoặc qua nhiều văn bản hướng dẫn thi hành.

Thứ năm là, bảo đảm tính ổn định và có được hệ thống các khái niệm rõ ràng, chính xác, phù hợp với phạm vi điều chỉnh.

Tóm lại, yêu cầu về kỹ thuật pháp lý là đòi hỏi mang tính chuyên môn của nhà lập pháp. Có thể nhận thấy đây là yêu cầu có tính cụ thể nhưng cũng có tính khái quát cao. Nó là cơ sở cho việc bảo đảm các yêu cầu khác và có vị trí quan trọng đối với quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật khiếu nại, tố cáo nói riêng.

1.5. PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO CỦA MỘT SỐ NƯỚC

Nghiên cứu các quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo của các nước cho thấy đây là vấn đề còn rất nhiều quan điểm khác nhau. Cụ thể như sau:

Trung Quốc: Các quy định về khiếu nại, tố cáo có sự phân biệt rất rõ giữa quyền tố cáo và quyền tố giác. Điều 11 Hiến pháp và Luật Giám sát hành chính 1997 của Trung quốc xác định công dân có quyền khiếu nại, tố cáo hoặc tố giác với cơ quan nhà nước hữu quan về hành vi vi phạm pháp luật và sao nhãng nhiệm vụ của bất cứ cơ quan nhà nước và viên chức nhà nước nào; quyền tố cáo được sử dụng khi công dân cần bảo vệ quyền, lợi ích của bản thân mình; quyền tố giác được sử dụng khi công dân cần bảo vệ quyền, lợi ích của người khác. Việc quy định và nhận dạng như trên chỉ đề cập đến các hành vi vi phạm pháp luật trong khuôn khổ hoạt động của các cơ quan nhà nước, phù hợp với tên gọi và phạm vi điều chỉnh của Luật Giám sát hành chính đã được ban hành năm 1997.

Khiếu kiện hành chính và giải quyết khiếu kiện hành chính được điều chỉnh bởi Bộ luật Tố tụng hành chính 1990. Trong đó, công dân có thể thực hiện khởi kiện thẳng ra Tòa hành chính mà không bắt buộc phải khiếu nại tại cơ quan hành chính. Tòa án hành chính Trung Quốc được tổ chức thành phân tòa của Tòa án các cấp, bao gồm: Tòa án hành chính cơ sở, Tòa án hành chính tỉnh, Tòa án hành chính tối cao [73, tr. 155]

Malaysia: Khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân được xác định như một bộ phận của nền hành chính công, gắn với cơ chế quản lý nhằm bảo đảm tốt nhất các dịch vụ từ Nhà nước cho công dân như một khách hàng. Công dân thông qua sử dụng quyền khiếu nại, tố cáo có vai trò to lớn trong bảo đảm chất lượng các hoạt động dịch vụ.

Pháp luật ghi nhận và khuyến khích: Khiếu nại của công dân đối với các dịch vụ công gian lận, yếu kém, chậm chễ, lạm quyền, thiếu lịch sự; Tạo thuận lợi cho công dân khiếu nại, tố cáo; Công dân thực hiện quyền, nghĩa vụ đúng khi khiếu nại, tố cáo; Công dân phải được bảo đảm an toàn, tin cậy và không thành nạn nhân; Giải quyết khiếu nại, tố cáo nhanh chóng và công bằng. Các cơ quan công quyền phải tạo điều kiện thuận lợi và dễ dàng thực hiện phản ánh, khiếu nại, tố cáo, phải biết cảm ơn công dân đã thực hiện công việc đó.

Cơ quan khiếu nại công quyền trực thuộc Văn phòng Thủ tướng Chính phủ. Tố cáo liên quan đến tham nhũng do Cơ quan chống tham nhũng (ACA) có thẩm quyền điều tra độc lập giải quyết. Khiếu nại liên quan đến cung ứng dịch vụ công do Cơ quan khiếu nại công quyền (PCB) giải quyết.

Việc xét xử hành chính nằm ngoài hệ thống tư pháp gồm: Các quan chức hành chính của cơ quan nhà nước; Hội đồng hành chính xử lý giải quyết các nhóm việc cụ thể; Các quan chức hành chính tham gia giải quyết các khiếu kiện tại Tòa tư pháp. Tòa thượng thẩm thuộc Tòa án tối cao có thể xem xét lại các quyết định của cơ quan hành chính hoặc của Hội đồng hành chính.

Cộng hoà Liên bang Đức: Những quy định về khiếu nại, tố cáo tạo ra khả năng rộng rãi hơn cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan hành chính. Do vậy, việc khiếu nại trước cơ quan hành chính luôn là bước hết sức quan trọng. Nếu thấy việc giải quyết không thoả đáng công dân tiếp tục gửi đơn lên trên một cấp. Nếu không thoả đáng thì gửi đơn khởi kiện tạo Tòa hành chính. Nếu vụ việc không được chấp nhận sơ thẩm,

phúc thẩm, giám đốc thẩm công dân có quyền khởi kiện ra Tòa Hiến pháp [73, tr. 152]. Hệ thống Tòa hành chính bao gồm các Tòa án hành chính khu vực, tòa án hành chính liên khu vực và tòa án hành chính Liên bang.

Cộng hoà Pháp: Việc quy định điều kiện và thủ tục khiếu nại, tố cáo cũng được dựa trên nguyên tắc là tạo ra khả năng rộng rãi để người dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan công quyền. Công dân thực hiện quyền khiếu nại trước tiên với cơ quan có hành vi xâm phạm đến quyền, lợi ích của mình, khiếu nại không chấm dứt thì có quyền khởi kiện ra Tòa án hành chính và có thể khởi kiện tại Tòa án Hiến pháp. Tòa án hành chính của Pháp được tổ chức bao gồm: Hội đồng nhà nước; Tòa án hành chính phúc thẩm; Tòa án hành chính sơ thẩm; một số các tòa án hành chính chuyên ngành. Trong đó Hội đồng nhà nước ngoài chức năng giám đốc thẩm với chức năng tư vấn Chính phủ.

Hợp chủng quốc Hoa Kỳ: Từ kết quả nghiên cứu, khảo sát về giải quyết khiếu nại hành chính của Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, ngày 05/9/2005 cho thấy, pháp luật Hoa Kỳ có những quy định về các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính bao gồm: Cơ quan nơi có vụ, việc; cơ quan tài phán hành chính; Tòa án tư pháp. Hoa kỳ là nhà nước của 53 bang, ngoài những quy định chung của hệ thống pháp luật toàn liên bang, mỗi bang có hệ thống pháp luật riêng của mình. Do đó, việc xét giải quyết các khiếu nại trong lĩnh vực hành chính của mỗi bang có nhiều điểm khác nhau. Tiếp cận từ mô hình, cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính có thể chia thành các nhóm sau: - Nhóm 1. Tổ chức cơ quan giải quyết khiếu nại hành chính độc lập bên cạnh cơ quan hành chính (gọi là cơ quan Tài phán hành chính). Khiếu kiện sau khi được giải quyết tại cơ quan hành chính có thể được giải quyết tại cơ quan tài phán hành chính và cuối cùng là Tòa án tư pháp. Có 26/53 bang tổ chức theo hướng này.

- Nhóm 2. Tổ chức cơ quan chuyên trách giải quyết gắn liền vào cơ quan hành chính để trực tiếp giải quyết các khiếu kiện trong lĩnh vực quản lý

của mình. Khiếu kiện sau khi được giải quyết lần đầu tại cơ quan này thì có thể được giải quyết tại Tòa án tư pháp. Có 27/53 bang tổ chức theo hướng này.

- Nhóm 3. Không tổ chức cơ quan chuyên trách mà chỉ là kiêm nhiệm xử lý giải quyết mỗi khi có khiếu kiện. Theo đó, công dân có thể yêu cầu cơ quan tự xem xét lại hoặc khởi kiện ngay ra Tòa án tư pháp. Chẳng hạn trong lĩnh vực hải quan.

Tóm lại, xuất phát từ yêu cầu khách quan quản lý nhà nước và phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội và truyền thống văn hoá của mỗi quốc gia, cho thấy:

- Khiếu nại, tố cáo luôn được các quốc gia coi trọng và pháp luật quy định tiếp nhận, giải quyết luôn gắn với trách nhiệm của cơ quan công quyền.

- Tùy theo đực điểm cụ thể, có nước tổ chức hệ thống cơ quan tài phán hành chính thuộc hệ thống tư pháp; có nước tổ chức thuộc Chính phủ; có nước xem nó như một cơ chế trung gian hoà giải.

- Nhìn chung, quy định về khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính đều có điểm chung và tạo ra cơ hội cho cơ quan hành chính tự điều chỉnh hành vi trước khi chuyển sang một cơ quan khác giải quyết.

- Đối với tố cáo liên quan đến công quyền. Pháp luật của hầu hết các nước đều quy định gắn việc thực hiện quyền tố cáo và trách nhiệm giải quyết tố cáo trong mối liên hệ với đấu tranh phòng, chống tội phạm và đấu tranh phòng, chống tham nhũng.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Chương 1 của Luận án đã nghiên cứu những vấn đề mang tính lý luận về pháp luật khiếu nại, tố cáo trên cơ sở phân tích bản chất quyền khiếu nại, quyền tố cáo và các chế định của pháp luật trong yêu cầu về xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam, có thể rút ra các kết luận như sau:

1. Khiếu nại và tố cáo là hai khái niệm riêng biệt nhưng có quan hệ qua lại với nhau. Theo nghĩa hẹp, khiếu nại chỉ hướng vào các quyết định trái pháp luật, hành vi trái pháp luật trong phạm vi hoạt động của các cơ quan nhà nước. Trên cơ sở tính chất của quyết định trái pháp luật và hành vi trái pháp luật, khiếu nại được nhận dạng với hai loại cơ bản là: khiếu nại hành chính và khiếu nại tư pháp. Theo nghĩa rộng khiếu nại là một dạng tranh chấp, xung đột trong quản lý, do vậy xem xét giải quyết khiếu nại cần vận dụng hợp lý những quan điểm chung về xử lý tranh chấp, xung đột.

2. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền công dân, quyền con người được hình thành trên cơ sở các quyền năng pháp lý khác, gắn với những điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội nhất định. Khiếu nại, tố cáo là một hiện tượng xã hội có tính chính trị - pháp lý sâu sắc, tác động trực tiếp đến việc ổn định xã hội và quá trình xây dựng, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Nó như một phản xạ có tính tự nhiên nhằm chống lại bất công, bảo vệ lẽ phải, công bằng. Đồng thời đó là sự đòi hỏi đối với nhà nước và pháp luật phải thực hiện cam kết về bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của mỗi công dân đã được ghi nhận. Bởi thế, nếu nói khiếu nại, tố cáo là hiện tượng thuộc về phạm trù xã hội thì quyền khiếu nại, quyền tố cáo lại thuộc về phạm trù pháp lý, chính trị: phụ thuộc vào chế độ chính trị và tiến trình dân chủ hoá đời sống xã hội và những điều kiện kinh tế, xã hội nhất định. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo là những quyền Hiến định, là quyền để bảo vệ quyền.

3. Pháp luật khiếu nại, tố cáo là hệ thống các quy phạm pháp luật quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo; quyền nghĩa vụ các bên trong khiếu nại, tố cáo; thẩm quyền, trách nhiệm và trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại,

giải quyết tố cáo của các cơ quan nhà nước. Để làm rõ bản chất, nội dung của pháp luật khiếu nại, tố cáo Luận án chỉ ra các đặc điểm sau: pháp luật khiếu nại, tố cáo thuộc phạm trù pháp luật hình thức, nó quy định những vấn đề về thẩm quyền, trình tự, thủ tục khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo; không chỉ ra hành vi cụ thể nào là đối tượng của khiếu nại, tố cáo, quyết định cụ thể nào là đối tượng của khiếu nại; quy phạm pháp luật khiếu nại, tố cáo bao gồm trong văn bản chủ đạo là Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản pháp luật chuyên ngành; pháp luật khiếu nại, tố cáo là một bộ phận của hệ thống pháp luật nói chung, là công cụ, phương tiện đấu tranh, phòng chống các hành vi vi phạm pháp luật và kiểm soát xã hội, kiểm soát Nhà nước; pháp luật khiếu nại, tố cáo phản ánh tính chất của nền dân chủ, tính chất của chế độ chính trị. Vấn đề cơ bản của pháp luật khiếu nại, tố cáo là bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong mối quan hệ với cơ quan công quyền.

4. Nhà nước pháp quyền là giá trị chung của nhân loại, vượt lên Nhà nước pháp trị ở chỗ: Nhà nước pháp quyền không những sử dụng pháp luật để quản trị quốc gia mà việc quản trị ấy nhằm chống lại sự tập trung quyền lực và kiểm soát lại Nhà nước, hướng vào bảo đảm quyền công dân, quyền con người. Bởi vậy, Nhà nước pháp quyền đòi hỏi pháp luật khiếu nại, tố cáo phải là công cụ, phương thức để thực hiện quyền dân chủ, kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà nước; phải là công cụ điều chỉnh nhận thức và nâng cao ý thức tôn trọng pháp luật của công dân, cơ quan công quyền và toàn xã hội; pháp luật khiếu nại, tố cáo phải đồng bộ đối với các quy phạm pháp luật khác, theo kịp sự phát triển và hoàn thiện của hệ thống pháp luật; pháp luật khiếu nại, tố cáo phải thực sự là công cụ, phương thức tự vệ hợp pháp của công dân trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

5. Để có cơ sở cho việc đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật khiếu nại, tố cáo, Luận án đã nghiên cứu và đưa ra những tiêu chí đánh giá về tính bao quát, tính toàn diện, đầy đủ; về tính đồng bộ, thống nhất trong hệ thống

pháp luật, trong mỗi văn bản luật và trong từng chế định pháp luật; về tính phù hợp, khả thi; về tính ổn định, minh bạch và yêu cầu về kỹ thuật pháp lý của pháp luật khiếu nại, tố cáo.

6. Nghiên cứu quy định về khiếu nại, tố cáo của một số nước cho ta những cách tiếp cận khác nhau để rút ra những kinh nghiệm, kiến nghị hoàn thiện sau này.

CHƯƠNG 2

SỰ HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN VÀ THỰC TRẠNG CỦA PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VIỆT NAM

2.1. SỰ HÌNH THÀNH, PHÁT TRIỂN CỦA PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO

2.1.1. Quan điểm, tư tưởng pháp luật về khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện của dân trong một số triều đại phong kiến

Các triều đại phong kiến ở Việt Nam, đặc biệt là vào thời Lý, Trần, Lê đã có nhiều kế sách để tiếp cận, huy động sức dân, quan tâm đến nguyện vọng chính đáng của dân. Các vị vua anh minh, hiền tài đều biết dựa vào dân, tôn trọng dân và lắng nghe tiếng nói của dân, giải quyết những khiếu kiện, oan khuất của dân, coi đó là một trong những biện pháp quan trọng để xây dựng, củng cố triều chính và cai trị đất nước.

Theo Đại Việt sử ký toàn thư, vua Lý Thái Tông (1028-1054) thường tổ chức các chuyến vi hành về các vùng quê để tiếp xúc với dân chúng, nghe dân nói thông hiểu công việc của dân. Để tạo thuận lợi cho dân bày tỏ nguyện vọng của mình, nhà vua cho đặt hai bên tả hữu thềm rồng hai lầu chuông đối nhau để nhân dân ai có việc kiện tụng, oan uổng thì đánh chuông báo, tâu trình. Nhà Lý đã phong chức quan gián nghị đại phu với chức trách là viên quan có quyền can gián nhà vua trước những sai lầm. Thời kỳ này (1042), văn bản luật đầu tiên với tên gọi Hình thư đã được ban hành làm căn cứ cho việc xét xử, pháp luật làm ra phải cho dân xem để hiểu [13, tr. 271]. Cũng vào thời kỳ này, xuất phát từ việc quan tâm đến dân, thấy trước được những trở ngại trong khiếu kiện của dân và để tạo thuận lợi cho dân được bày tỏ oan khuất, được gửi đơn khiếu kiện, vua Lý Anh Tông (1137-1175) đã cho đặt cái hòm ở giữa sân để ai muốn bày tỏ điều gì thì bỏ thư vào đó.

Năm 1284, vua Trần Nhân Tông mở Hội nghị Diên Hồng xin ý kiến các bô lão về việc đánh hay hoà khi giặc Nguyên đến xâm lấn. Mở Hội nghị

Diên Hồng, vị vua anh minh đã tập hợp được ý chí, sức mạnh trong dân, khẳng định quyết tâm của toàn dân về chống giặc ngoại xâm. Cũng vào thời kì này, để bảo đảm cho việc xét xử được công minh, nhà vua cho lập ra Ngự sử đài, cơ quan có chức trách đàn hặc các quan, nói bàn về chính sự hiện thời. Phàm khi các quan làm trái phép, chính sự hiện thời có thiếu sót đều được xét hoặc trình bày, cũng là việc xét bàn về thành tích của các nha môn, đề lĩnh, phủ doãn, trản thủ, hữu thủ, thừa ty và xét hỏi các vụ kiện về người quyền quý ở kinh ức hiếp, người cai quản hà lạm [3, tr. 357]. Cho phép thường dân được trực tiếp tâu bày những điều oan ức với vua khi vua kinh lý, bởi thế những oan uổng của dân được trên thấu hiểu, án kiện đọng được xử ngay [13, tr. 43].

Thời Lê sơ năm Giáp Dần (1443), vua Lê Thánh Tông đã ban hành những quy định về trình tự việc thực hiện khiếu kiện và xét khiếu kiện. Trong đó, triều đình ngăn cấm việc khiếu kiện vượt cấp, làm rối việc triều chính. Các vụ kiện được thực hiện theo thứ tự: cấp nhỏ thì gửi đến xã quan, xã không giải quyết được mới lên huyện, huyện không giải quyết được mới lên lộ, lên phủ, phủ không giải quyết được khi đó mới lên triều đình. Các vụ kiện về ruộng đất, việc xét xử phải giữ công bằng, không được nhận tiền đút lót mà làm sai, làm oan uổng, các vụ kiện lớn mới được tâu thẳng lên trên [13, tr. 319].

Thời Lê - Trịnh năm Quý Hợi (1683), triều đình cũng có những quy định về việc cấm và xử lý việc khiếu kiện vượt bậc và nhận khiếu kiện vượt bậc không theo thứ tự; nha môn nào phải nhận xử kiện mà không nhận hoặc không đáng nhận mà lại nhận xử thì cho phép người kiện kêu ở nha môn khác và sẽ xử phạt cả hai nha môn không làm đúng phận sự; người đi kiện nào đã bị toà án đòi gọi nhiều lần mà cố ý trốn tránh thì đáng luận tội đào trốn trừ khi có việc hoặc đau yếu đã được cáo trình [12, tr. 319].

Dưới triều nhà Nguyễn khiếu kiện và xem xét khiếu kiện của dân tiếp tục được quy định cụ thể. Chẳng hạn, triều đình cho đặt chuông, đặt hòm để tạo thuận tiện cho người có oan khuất, có đơn thực hiện khiếu kiện, đồng thời

ngăn cấm việc bỏ thư nặc danh, vu tội cho người khác. Thời Minh Mệnh (1820-1840) triều đình đặt ra Pháp ty, nơi nhận đơn và thụ lý các vụ khiếu kiện của dân. Đồng thời cũng quy định cụ thể việc Pháp ty nhận đơn vào các ngày cố định hàng tháng. Ngoài ra khi có khiếu kiện nếu không vào những ngày đã được quy định nhận đơn, dân chúng có thể đánh hồi trống để nhân viên Pháp ty đến nhận và tâu trình lên xem xét [69, tr. 103].

Khi nghiên cứu những quan điểm, tư tưởng pháp luật của các nhà nước phong kiến về xét xử, giải quyết các khiếu kiện của dân cho thấy mặc dù sử sách ghi lại các quy định về vấn đề này rất phân tán, nhưng qua đó chúng ta có thể rút ra một số nhận xét sau: *Một là*, các nhà nước phong kiến Việt nam ở những thời kì lịch sử khác nhau, nhưng các vị vua anh minh, hiền tài và triều đình đều coi việc an dân, xử lý, giải quyết những oan khuất của dân như một công việc của triều chính, là việc làm trên thuận mệnh trời, dưới theo ý dân. Nắm bắt nguyện vọng của dân, thông cảm giải quyết khiếu kiện của dân vừa là thương dân, trọng dân vừa là con đường củng cố sự thống trị .

Hai là, để nắm bắt được nguyện vọng của dân, biết được oan khuất của dân, các nhà chức trách phải xuống với dân, lắng nghe, thấu hiểu đời sống thực tế của dân. Cấp trên nghe cấp dưới trong bộ máy nhà nước phong kiến, nhưng phải biết nghe phản ánh của dân, biết tiếng nói thực, đời sống thực của dân. Qua đó trực tiếp biết được những ách tắc trong thực hiện những việc của dân đã được các cơ quan xem xét, giải quyết.

Ba là, trong những điều kiện nhất định, nhà nước đã cụ thể hoá công việc khiếu kiện của dân bằng các qui định cụ thể về việc trình bày, bẩm báo, gửi đơn để bày tỏ những oan khuất của mình. Đồng thời qua đó cũng đưa ra những yêu cầu, đòi hỏi người dân phải tuân theo những quy định để bảo đảm tính nghiêm minh của pháp luật, của công việc triều chính.

Bốn là, mặc dù các phương thức công khai việc tiếp nhận, thông báo về nỗi oan khuất của người dân rất đơn giản nhưng hiệu quả, dễ làm. Đặt gác chuông hai bên tả hữu hàm rồng, đặt hòm thư khiếu kiện trước cửa Pháp ty,

đặt trông Đấng Văn...là những việc làm của triều đình thể hiện những yếu tố hợp lý, đúng đắn của các quy định. Điều quan trọng rút ra từ những quy định đó là với người dân đơn giản, dễ làm; với nhà chức trách bảo đảm tính công khai, minh bạch. Đó cũng là biện pháp gián tiếp chống lại sự nhũng nhiễu, phiền toái, gây khó khăn từ phía các quan lại. Tiếng nói của dân có thể nhanh chóng đến với nhà chức trách.

Năm là, quy định cụ thể về việc giải quyết khiếu kiện theo trình tự, thứ bậc từ thấp đến cao: việc khiếu kiện phải được giải quyết bắt buộc ở cấp xã, lộ, phủ, đạo, triều đình. Ngoại trừ trường hợp vụ việc nghiêm trọng. Nghiêm cấm khiếu kiện vượt cấp và tiếp nhận giải quyết không theo thứ bậc.

Sáu là, đã có quy định về chức sắc, quy định về cơ quan, nơi tiếp nhận giải quyết vụ việc khiếu kiện của dân. Điều đó cho thấy bước đầu hình thành các tổ chức có tính chuyên biệt về xét các khiếu kiện của dân.

Bảy là, đã có các quy định về biện pháp bảo đảm, xử lý đối với cả người đi khiếu kiện, người tiếp nhận, giải quyết khiếu kiện nếu không tuân theo những quy định pháp luật. Việc người dân khiếu kiện không đúng việc, khiếu kiện vượt cấp hoặc người xem xét, giải quyết khiếu kiện không làm đúng chức trách sẽ bị xử phạt hết sức cụ thể.

Tóm lại, trong lịch sử các triều đại phong kiến Việt Nam, Nhà nước quan tâm đến khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện của dân như một yêu cầu tất yếu. Nó là đòi hỏi của sự tồn vong của chính triều đình, của việc an dân để cai trị và cai trị phải an dân. Lịch sử phong kiến Việt Nam qua các triều đại hưng thịnh cho thấy Nhà nước đã có những quy định rất cụ thể dễ làm, dễ kiểm soát về việc khiếu kiện, và giải quyết khiếu kiện. Trọng dân, vì dân cũng như “dĩ dân vi bản” là cái gốc, cái cốt cách, nền tảng tư tưởng của các vị vua anh minh, hiền tài. Thời nào cũng vậy, trị nước là phải làm cho dân tin, phải ổn định lòng dân. Dân có tin thì triều chính mới vững bền. Đến nay những quan điểm, tư tưởng đó vẫn còn nguyên giá trị.

2.1.2. Sự hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm

1945 đến nay

Từ việc tiếp cận quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền hiến định, pháp luật khiếu nại, tố cáo là một bộ phận của hệ thống pháp luật quốc gia, cho nên có thể xét sự hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo theo các giai đoạn tương ứng với thời gian có hiệu lực của các bản Hiến pháp và văn bản pháp luật chủ đạo về khiếu nại, tố cáo. Cụ thể như sau:

- Giai đoạn 1945 - 1980 (Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 và Sắc lệnh 64/SL về thành lập Ban Thanh tra đặc biệt).

- Giai đoạn 1980 - 1992 (Hiến pháp 1980 và Pháp lệnh Quy định việc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981, Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991).

- Giai đoạn 1992 đến nay (Hiến pháp 1992; Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 và Luật KNTC năm 1998 qua các lần sửa đổi, bổ sung).

2.1.2.1. Sự hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm 1945 đến năm 1980

Pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm 1945 đến năm 1959.

Năm 1945, Tuyên ngôn Độc lập khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã khẳng định nước Việt Nam có quyền hưởng tự do và độc lập, và sự thật đã thành một nước tự do, độc lập. Từ những ngày đầu của chính thể mới, cùng với việc thiết lập chính quyền các cấp, Chính phủ đã rất quan tâm đến việc kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà nước cùng với việc giải quyết khiếu kiện của dân, chống gây phiền hà, nhũng nhiễu dân. Ngày 23/11/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký sắc lệnh số 64/SL thành lập Ban Thanh tra đặc biệt, trong đó xác định trọng trách là: “ Chính phủ sẽ thành lập ngay một ban Thanh tra đặc biệt có uỷ nhiệm là nhận đơn khiếu nại của nhân dân, điều tra hội chứng, xem xét các tài liệu giấy tờ của uỷ ban nhân dân hoặc các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho việc giám sát”. Ngày 25/5/1946, Bộ Nội vụ ban hành Thông tư số 203NV/VP nêu rõ những nguyên tắc và cách thức gửi đơn

khiếu tố đến cơ quan. Điều đó thể hiện sự quan tâm sâu sắc của Chính phủ đối với kiểm soát bộ máy ở những ngày đầu lập nước.

Năm 1946, Hiến pháp đầu tiên ở nước ta được ban hành đã cụ thể hoá những quan điểm, tư tưởng của Tuyên ngôn Độc lập thành các chế định pháp luật cụ thể bảo đảm mỗi người dân đất Việt có các quyền cơ bản trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội. Đồng thời cũng từ đây các quyền con người, quyền công dân được ghi nhận là căn cứ pháp lý cao nhất cho việc phát triển hình thành hệ thống các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Một trong những nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp 1946 là đảm bảo các quyền dân chủ của nhân dân [107, tr. 60].

Sau khi Sắc lệnh 64/SL và Hiến 1946 được ban hành, bắt đầu từ đây pháp luật khiếu nại, tố cáo hình thành và hoàn thiện gắn liền với các chế định cơ bản về quyền, nghĩa vụ công dân; về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quản lý nhà nước, trong đó luôn có vai trò quan trọng của các cơ quan Thanh tra nhà nước. Quy định về khiếu nại, tố cáo được ghi nhận trong Hiến pháp của Nhà nước ta là sự bảo đảm pháp lý cao nhất về quyền công dân trong lĩnh vực chính trị. Quyền con người được hiện thực hoá thành quyền công dân, gắn liền với lịch sử lập hiến và pháp luật của mỗi quốc gia [9, tr. 302]. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo được Hiến pháp ghi nhận là một trong những chế định cơ bản về quyền con người, là sự thể hiện trên thực tế địa vị pháp lý của công dân trong một nhà nước dân chủ. Với ý nghĩa chính trị, pháp lý quan trọng, quyền khiếu nại, quyền tố cáo được hiến pháp ghi nhận là phương thức tạo ra quyền năng pháp lý dự phòng để bảo vệ, chống lại bất kỳ một vi phạm nào xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Các quy định về quyền con người, quyền công dân nói chung cũng như quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo nói riêng được bổ sung, hoàn chỉnh cùng với quá trình hoàn thiện hiến pháp và hệ thống pháp luật, trong tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Thiết lập chế độ dân chủ nhân dân, Hiến pháp 1946 dành 18 điều ghi nhận các quyền của công dân. Đó là quyền bình đẳng về chính trị, văn hoá, bình đẳng trước pháp luật, quyền bình đẳng nam nữ, quyền tự do báo chí, tự do ngôn luận, quyền bất khả xâm phạm. Đây là cơ sở ban đầu cho hình thành và phát triển các quan điểm về pháp luật khiêu nại, tố cáo ở nước ta.

Ngày 29/11/1947, Sắc lệnh số 09/SL được ban hành trong đó xác định việc tiếp nhận đơn tố giác của nhân dân gửi về các cơ quan nhà nước và trình tự, thủ tục xử lý, giải quyết đơn tố giác.

Trong thời kỳ kháng chiến chống Pháp, Sắc lệnh số 138B/SL ngày 18/12/1949 quy định thành lập Ban Thanh tra Chính phủ thay thế Ban Thanh tra đặc biệt. Sắc lệnh quy định nhiệm vụ Ban Thanh tra Chính phủ là thanh tra các sự kiện khiêu nại của nhân dân, việc xem xét thi hành các chính sách, chủ trương của Chính phủ, thanh tra các uỷ viên Uỷ ban kháng chiến hành chính và viên chức về phương diện liêm khiết.

Ngày 28/3/1956 Sắc lệnh số 261/SL được ban hành thành lập Uỷ ban Thanh tra Trung ương của Chính phủ; ngày 26/12/1959 Chính phủ ban hành Nghị định số 1194/TTg về việc thành lập cơ quan thanh tra ở các bộ, ngành và liên khu, khu, thành phố thuộc tỉnh. Nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra từ trung ương đến địa phương là thanh tra việc chấp hành các chủ trương, chính sách của Đảng và Chính phủ, thực hiện kế hoạch của Nhà nước và bảo vệ tài sản XHCN, chống tham ô, lãng phí, quan liêu, mệnh lệnh; giải quyết kịp thời các đơn thư khiêu nại và tố cáo của công dân [73, tr. 9].

Cùng với việc thành lập cơ quan Thanh tra với vai trò chủ đạo trong công tác xét đơn thư khiêu nại, tố cáo là việc quy định trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức chính quyền địa phương trong việc giải quyết đơn thư khiêu nại, tố cáo của nhân dân. Ngày 13/9/1958, Thủ tướng Chính phủ ban hành Thông tư số 436/TTg quy định trách nhiệm của các cơ quan trong giải quyết thư khiêu tố, xử lý đơn thư khiêu tố sai, vu khống [107, tr. 64]. Các quy định trên thiết lập hệ thống thanh tra phục vụ công tác lãnh đạo, quản lý

và cụ thể hóa về thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan thanh tra trong giải quyết khiếu tố của dân, chống hiện tượng lạm quyền những nhiều dân.

Tóm lại, từ việc phân tích những quy định trên chúng ta rút ra một số nhận xét về quá trình hình thành của pháp luật khiếu nại, tố cáo ở thời kỳ này như sau: *Một là*, việc khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện của dân được coi trọng đặc biệt. Chính phủ dành sự quan tâm ngay từ khi mới thành lập nước và xác định đây là một trong những việc phải làm ngay của nhà nước dân chủ nhân dân.

Hai là, các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo hướng vào xem xét, xử lý các hành vi vi phạm các quy định của nhân viên nhà nước; chống lại sự phiến hà, những nhiều dân từ phía các cơ quan nhà nước.

Ba là, các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo hình thành gắn liền với việc thành lập, phát triển cơ quan thanh tra từ Trung ương đến địa phương nhằm phục vụ cho thực hiện nhiệm vụ của chính quyền non trẻ.

Bốn là, mặc dù thời kỳ này pháp luật khiếu nại, tố cáo chưa được ghi nhận chính thức thành những điều luật riêng, nhưng việc Hiến pháp 1946 ghi nhận tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện chính trị, kinh tế, văn hoá đã đặt nền móng ban đầu cho việc hình thành các quan điểm, tư tưởng về pháp luật khiếu nại, tố cáo của Nhà nước ta.

Pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm 1959 đến năm 1980.

Ngày 31/12/1959, Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà thông qua Hiến pháp năm 1959 thay thế Hiến pháp năm 1946. Hiến pháp năm 1959 ghi nhận quyền khiếu nại, quyền tố cáo là một nội dung mới về quyền trong số 27 quyền cơ bản của công dân. Trong đó, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền được quy định mới, độc lập thành một điều riêng. Điều 29, Hiến pháp 1959 quy định: “ Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có quyền khiếu nại và tố cáo 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, tố

cáo 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”.

Như vậy, đến đây khiếu nại, tố cáo đã được pháp lý hoá chính thức là một quyền Hiến định, độc lập trong hệ thống các quyền cơ bản của công dân. Đây là một bước phát triển mới trong việc thể chế hoá chế độ dân chủ nhân dân thông qua quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và lợi ích của Nhà nước.

Trên cơ sở quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân trong Hiến pháp 1959, nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành nhằm cụ thể hoá việc thực hiện và quy định thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong bảo đảm quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân.

Nghị quyết số 164/CP, ngày 31-8-1970 của Hội đồng Chính phủ về tăng cường công tác thanh tra và chấn chỉnh hệ thống cơ quan thanh tra của Nhà nước và Nghị định số 165/CP, ngày 31-8-1970 của Hội đồng Chính phủ quy định nhiệm vụ, quyền hạn và bộ máy của Ủy ban Thanh tra của Chính phủ, chỉ rõ việc xét giải quyết và đôn đốc việc xét giải quyết kịp thời, đúng đắn các khiếu nại, tố cáo của nhân dân. Khi tiến hành thanh tra cần bảo đảm các quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân, không được làm bất kỳ việc gì gây trở ngại cho việc thực hiện quyền ấy. Thủ trưởng cơ quan nhà nước phải hết sức coi trọng xét và giải quyết nhanh chóng hợp tình hợp lý đơn từ của nhân dân và phải có bộ phận chuyên trách xét khiếu tố. Về tổ chức Ủy ban Thanh tra của Chính phủ có Vụ xét khiếu tố[107, tr. 64].

Quyết định số 25/TTG, ngày 9/1/1976 của Thủ tướng Chính phủ về thành lập Ban Thanh tra nhân dân tại các đơn vị cơ ở chính quyền về các tổ chức sự nghiệp. Quyết định nêu rõ Ban Thanh tra nhân dân tham gia góp ý với chính quyền cơ sở hoặc thủ trưởng cơ quan, xí nghiệp trong việc xét, giải quyết các đơn thư khiếu nại, tố cáo hoặc kiến nghị, thỉnh cầu của nhân dân thuộc trách nhiệm giải quyết.

Như vậy, trên cơ sở Hiến pháp 1959 ghi nhận khiếu nại, tố cáo là quyền cơ bản của công dân, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản nhằm bảo đảm quyền này trở thành hiện thực. Từ phân tích trên, cho thấy:

- Sau khi khiếu nại, tố cáo của công dân được ghi nhận là quyền độc lập, quyền Hiến định, nhiều văn bản dưới luật đã được ban hành cụ thể hoá quyền này phù hợp với điều kiện nước ta lúc bấy giờ.

- So với Hiến pháp 1946, Hiến pháp 1959 đã quy định thêm nhiều quyền mới cho công dân gồm 27 quyền so với 18 quyền [Xem Phụ lục 8]. Do vậy các quan hệ xã hội được pháp luật khiếu nại, tố cáo bảo vệ rộng hơn.

- Tiếp tục việc củng cố, phát triển mạng lưới thanh tra nhà nước là việc quy định các trình tự thủ tục, xét giải quyết khiếu nại, tố cáo như một bộ phận của các quy chế pháp lý về tổ chức và hoạt động của các cơ quan Thanh tra nhà nước.

- Các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo đã đi vào xác định đối tượng của khiếu nại, đối tượng tố cáo hướng vào việc làm của các cơ quan, nhân viên nhà nước. Đây là vấn đề trọng tâm của cuộc đấu tranh chống tệ quan liêu, cửa quyền, tiêu cực trong hoạt động công quyền.

- Pháp luật khiếu nại, tố cáo đã bước đầu đưa ra những quy định mang tính nguyên tắc trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đó là xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước giải quyết kịp thời, không gây khó khăn cho dân.

2.1.2.2. Sự hình thành phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm 1980 đến năm 1992

Hiến pháp năm 1980 được ban hành khi nước nhà thống nhất, cả nước tiến hành xây dựng chủ nghĩa xã hội. Tư tưởng chủ đạo của Hiến pháp 1980 là xác lập quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội [107, tr. 27]. Bởi vậy, so với trước đây, các quyền cơ bản nói chung và quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân nói riêng được quy định với những nội dung mới.

Hiến pháp 1980 ghi nhận quyền cơ bản của công dân được mở rộng với 44 quyền trên các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội. Theo đó, quyền khiếu nại, quyền tố cáo đã được ghi nhận như là một phương thức, một công cụ pháp lý để bảo vệ các quyền khác không bị xâm phạm, là công cụ pháp lý để buộc các cơ quan Nhà nước can thiệp khắc phục hậu quả của các hành vi trái pháp luật của mình gây ra.

Điều 73 đã ghi nhận và phát triển về nội dung của quyền khiếu nại, quyền tố cáo: công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với bất cứ cơ quan nào của Nhà nước về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc của bất cứ cá nhân nào thuộc các cơ quan, tổ chức đó. Các khiếu nại và tố cáo phải được xem xét và giải quyết nhanh chóng. Mọi hành động xâm phạm quyền, lợi ích chính đáng của công dân phải được kịp thời sửa chữa và xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo.

Điều 94, Điều 119 quy định chức trách, nhiệm vụ của Đại biểu Quốc hội, Đại biểu Hội đồng nhân dân trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo: xem xét và giúp giải quyết những điều khiếu nại, tố cáo của nhân dân

Điều 123 quy định nhiệm vụ của UBND các cấp: xét và giải quyết các đơn khiếu nại, tố cáo của nhân dân.

Trên cơ sở đó, nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành đã đưa ra những quy định cụ thể quyền khiếu nại, quyền tố cáo đi kèm các chế định pháp luật tương ứng: Điều 62, Luật Tổ chức Quốc hội và Hội đồng nhà nước; Điều 53, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân; Điều 117, Điều 127, Bộ luật Hình sự; Các Điều 24, 34, 36, 39, 40, 41, Bộ luật Tố tụng hình sự; Các Điều 4, 5, 9, 19, Luật Báo chí. Những nội dung về quyền khiếu nại, quyền tố cáo và thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo được ghi nhận trong các văn bản pháp luật nói trên là bước phát triển mới về xác lập quan hệ pháp lý giữa quyền khiếu nại, quyền tố cáo và các quyền, nghĩa vụ khác.

Để tăng cường sự giám sát của nhân dân đối với các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, văn hóa, xã hội, bảo đảm quyền cơ bản của công dân và nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, ngày 27/11/1981, Hội đồng Nhà nước ban hành Pháp lệnh Quy định việc xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân (Dưới đây gọi là Pháp lệnh năm 1981). Pháp lệnh bao gồm 6 chương, 43 điều. Bao gồm: Những quy định chung; Việc tiếp nhận các khiếu nại, tố cáo; Thẩm quyền và thời hạn xét giải quyết các khiếu nại, tố cáo; Việc quản lý, kiểm tra công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo; Xử lý vi phạm và Điều khoản cuối cùng.

Để cụ thể hoá và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh năm 1981, các cơ quan nhà nước đã ban hành các văn bản: Nghị định số 58/HĐBT ngày 29/3/1982 của Hội đồng Bộ trưởng hướng dẫn thi hành; Thông tư số 02/TT ngày 04/5/1982 của Ủy ban Thanh tra Chính phủ hướng dẫn thi hành Pháp lệnh năm 1981 và Nghị định 58/HĐBT; Nghị quyết số 26/HĐBT, ngày 15/2/1984 của Hội đồng Bộ trưởng về tăng cường tổ chức thanh tra và nâng cao hiệu lực thanh tra, giao cho các cơ quan thanh tra tiến hành thanh tra việc chấp hành Pháp lệnh năm 1981, coi trọng thanh tra trách nhiệm trong công tác tiếp công dân; tham mưu giúp thủ trưởng cùng cấp giải quyết khiếu nại, tố cáo;

Trên cơ sở phân tích các quy định của Hiến pháp 1980 về khiếu nại, tố cáo và Pháp lệnh năm 1981 cho thấy:

- Việc mở rộng và cụ thể hóa các quyền cơ bản nói chung và quyền khiếu nại, quyền tố cáo nói riêng. Nhiều văn bản luật chuyên ngành đã quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo như là một phương thức bảo đảm pháp chế.

- Các quy định về khiếu nại, tố cáo đã thể hiện tập trung ở Pháp lệnh năm 1981, nhưng chưa có các quy định riêng về giải quyết khiếu nại; giải quyết tố cáo. Mặc dù khiếu nại, tố cáo là hai khái niệm rất khác nhau.

- Các quy định cũng như tên gọi của Pháp lệnh, mới chỉ tập trung vào phần việc phải làm của các cơ quan nhà nước, chưa chế định hóa quy định của

Hiện pháp thành các quyền, nghĩa vụ cụ thể của công dân khi thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo trước cơ quan có thẩm quyền.

- Thẩm quyền, trách nhiệm xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định cho Thủ trưởng hoặc Ban lãnh đạo cơ quan, tổ chức nơi để xảy ra vi phạm pháp luật đưa đến khiếu nại, tố cáo. Các cơ quan thanh tra không có thẩm quyền giải quyết mà chỉ là cơ quan tham mưu, giúp việc thủ trưởng cùng cấp.

- Quy định của pháp luật không đưa ra điểm dừng trong xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo. [Xem phụ lục 2]

- Pháp lệnh năm 1981 đã quy định tương đối cụ thể về thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo. Tuy nhiên chưa có sự tách biệt, mà thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định như là một thủ tục chung cho quá trình giải quyết khiếu nại và giải quyết tố cáo.

- Các quy định về khiếu nại, tố cáo được hình thành, phát triển gắn liền với quá trình củng cố, phát triển của các tổ chức Thanh tra Nhà nước.

Thực hiện đường lối đổi mới do Đảng lãnh đạo, dân chủ được mở rộng, tư duy bao cấp bắt đầu được xoá bỏ, các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh được thừa nhận. Nhiều quan hệ xã hội mới phát sinh, phức tạp; pháp luật cần được tăng cường; quyền, lợi ích hợp pháp của dân cần phải bảo vệ.

Ngày 01/4/1990, Hội đồng Nhà nước ban hành Pháp lệnh Thanh tra. Theo Điều 3, Hệ thống Thanh tra Nhà nước, bao gồm: Thanh tra Nhà nước; Thanh tra cấp Bộ ; Thanh tra cấp tỉnh; Thanh tra cấp Sở; Thanh tra cấp huyện. Công tác thanh tra tại cấp xã do Ủy ban nhân dân trực tiếp chỉ đạo. Pháp lệnh Thanh tra quy định nhiệm vụ, quyền hạn chung của các tổ chức thanh tra nhà nước là xem xét, kiến nghị cấp có thẩm quyền giải quyết hoặc giải quyết theo thẩm quyền các khiếu nại, tố cáo. Trên cơ sở đó, mỗi cấp thanh tra nhà nước có nhiệm vụ quyền hạn cụ thể về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo phù hợp với cấp của mình. Pháp lệnh Thanh tra được ban hành đã đáp ứng kịp thời việc tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước, nâng cao hiệu quả công tác

thanh tra nhằm thực hiện nghiêm chỉnh chính sách, pháp luật của Nhà nước, phát huy dân chủ, bảo vệ lợi ích nhà nước và quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Ngày 7/5/1991 Hội đồng Nhà nước ban hành Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân thay thế Pháp lệnh năm 1981. Trên cơ sở đó Nghị định số 38/HĐBT ngày 28/01/1992 của Hội đồng Bộ trưởng được ban hành. Thực hiện công cuộc đổi mới, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật là cơ sở cho quá trình xác lập các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và tạo lập môi trường pháp lý cho công dân và xã hội có thể giám sát hoạt động nhà nước, có thể tự bảo vệ mình bằng các công cụ pháp lý. Do vậy, Pháp lệnh năm 1991 có nhiều quy định phù hợp với yêu cầu của công cuộc đổi mới.

Khác với các quy định của Pháp lệnh năm 1981, Pháp lệnh năm 1991 đã có những quy định mới thể hiện sự phát triển, ngày càng hoàn thiện hơn của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Các quy định của pháp luật đã xác định rõ khiếu nại và tố cáo là hai vấn đề khác nhau cần được chế định riêng rẽ trên tất cả các nội dung mà văn bản pháp luật điều chỉnh.

Trước hết, Pháp lệnh này đã đưa ra những quy định riêng biệt cho khiếu nại và giải quyết khiếu nại; tố cáo và giải quyết tố cáo trên các nội dung về quyền nghĩa vụ các bên, về thẩm quyền giải quyết và trình tự, thủ tục giải quyết. Điều 1 của Pháp lệnh quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân với cơ quan nhà nước, có sự phân biệt giữa khiếu nại trong phạm vi quản lý hành chính và trong phạm vi tố tụng hình sự, dân sự, trọng tài kinh tế.

Có thể thấy đây là sự thay đổi về quan điểm, nhận thức về bản chất của khiếu nại và bản chất của tố cáo đồng thời cũng là một bước tiến trong hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo. Từ đây pháp luật khiếu nại tố cáo quy định thành hai nhóm: một nhóm về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; một nhóm về tố cáo và giải quyết tố cáo. Việc tách riêng các quy định về khiếu nại và tố cáo tạo điều kiện cho quy định chặt chẽ hơn, cụ thể hơn.

Hai là, Pháp lệnh 1991 đã có những quy định có tính khái quát về xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, thẩm quyền giải quyết tố cáo: Khiếu nại, tố cáo trong phạm vi quản lý nhà nước liên quan đến trách nhiệm quản lý của cơ quan nào, thì thủ trưởng cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết; Việc giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo phải tuân theo quy định về thẩm quyền, về trình tự, thủ tục chặt chẽ.

Theo Pháp lệnh này, quy định tổ chức Thanh tra nhà nước là một cấp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đồng thời cũng là cơ quan tham mưu giúp thủ trưởng cùng cấp trong giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định cụ thể cho cơ quan, đơn vị. Khi có vụ việc khiếu nại, tố cáo cơ quan nhà nước xác định thẩm quyền giải quyết của mình thông qua chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý đã được pháp luật quy định. Khiếu nại, tố cáo liên quan đến phạm vi, lĩnh vực quản lý của cơ quan nào thì cơ quan đó có thẩm quyền giải quyết; thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định theo cấp hành chính và mối liên hệ trực thuộc trong hệ thống các cơ quan quản lý nhà nước.

Ba là, quy định về giải quyết khiếu nại có tính thứ bậc như sau: - Giải quyết lần đầu là cơ quan có vụ việc bị khiếu nại (Cơ quan có nhân viên thuộc quyền quản lý có hành vi bị khiếu nại hoặc nơi có quyết định, hành vi của thủ trưởng bị khiếu nại). Giải quyết lần đầu nhằm tăng cường trách nhiệm của các cơ quan quản lý, tạo cơ hội tự điều chỉnh hành vi của mình .

- Giải quyết lần hai là Chánh thanh tra thuộc cơ quan cấp trên trực tiếp của cấp giải quyết lần đầu. Có thể coi đây là cấp xét, giải quyết có tính chất “hành chính phúc thẩm”. Trao quyền cho tổ chức Thanh tra nhà nước cấp trên giải quyết khiếu nại, sau khi cơ quan, đơn vị cấp dưới đã giải quyết là một điểm mới căn bản về xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Nó phản ánh sự ảnh hưởng tích cực về vị trí, vai trò của thanh tra trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và đi tìm hướng chuyên môn hóa giải quyết khiếu nại, tố cáo, sau khi có Pháp lệnh Thanh tra năm 1990.

- Giải quyết khiếu nại cuối cùng- lần thứ ba. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại cuối cùng là thuộc về thủ trưởng của Chánh thanh tra đã giải quyết khiếu nại lần thứ hai hoặc ở trung ương là Tổng Thanh tra Nhà nước. Đây là cấp giải quyết cuối cùng đối với khiếu nại. Thẩm quyền này được quy định cho: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; Giám đốc sở; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; Tổng Thanh tra nhà nước (Đối với những khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết lần đầu ở cấp Bộ, cấp tỉnh), [Xem phụ lục 3],

Bốn là, Pháp lệnh này đã quy định tương đối khái quát về giải quyết tố cáo: Tố cáo nhân viên mà nội dung liên quan đến trách nhiệm quản lý của cơ quan nào, thì thủ trưởng của cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết. Tố cáo thủ trưởng mà nội dung liên quan đến trách nhiệm quản lý của cơ quan nào, thì thủ trưởng cấp trên trực tiếp của cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết. Tố cáo mà nội dung liên quan đến chức năng quản lý nhà nước của cơ quan nào, thì cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết. Tố cáo hành vi vi phạm hành chính thì do cơ quan có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính giải quyết. Tố cáo về hành vi phạm tội, thì do cơ quan điều tra hoặc Viện kiểm sát nhân dân giải quyết quy định tại các Điều 29 đến Điều 34.

Các tổ chức Thanh tra nhà nước giải quyết tố cáo mà thủ trưởng cơ quan cấp dưới trực tiếp của thủ trưởng cùng cấp đã giải quyết, nhưng phát hiện có tình tiết mới hoặc việc giải quyết có dấu hiệu vi phạm pháp luật.

Tổng Thanh tra Nhà nước giải quyết tố cáo đối với Bộ trưởng, Chủ nhiệm Ủy ban Nhà nước, Thủ trưởng cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố Trung ương và cấp tương đương.

Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân các cấp có trách nhiệm giải quyết tố cáo về những việc thuộc thẩm quyền của mình theo quy định của pháp luật.

Năm là, quy định về quyền kháng nghị của Chánh thanh tra cấp trên đối với quyết định giải quyết khiếu nại của Chánh thanh tra cấp dưới.

Theo quy định, căn cứ để nhận biết sự cần thiết thực hiện quyền kháng nghị là khi phát hiện có tình tiết mới hoặc có dấu hiệu vi phạm pháp luật. Kháng nghị về quyết định đã giải quyết của thanh tra cấp dưới là sự can thiệp nhằm bảo đảm cho việc giải quyết đúng pháp luật. Quyết định giải quyết khiếu nại sau kháng nghị là quyết định giải quyết cuối cùng. Quyền kháng nghị của thanh tra là quyền phát hiện, ngăn chặn vi phạm pháp luật khi thanh tra cấp dưới giải quyết vụ, việc bảo đảm cho quá trình giải quyết khiếu nại đúng đắn hơn. Khác với thực hiện thẩm quyền giải quyết theo cấp, ở đây việc giải quyết không trực tiếp làm việc với người khiếu nại; kết quả giải quyết không trực tiếp làm chấm dứt vụ việc mà làm cho giải quyết đúng đắn hơn.

Tóm lại, qua việc phân tích các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo được quy định trong Hiến pháp 1980, Pháp lệnh Quy định việc xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 1981, Pháp lệnh Thanh tra năm 1990; Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo năm 1991 và một số văn bản có liên quan cho thấy đến giai đoạn này pháp luật khiếu nại, tố cáo đã có những bước phát triển mới về số lượng văn bản pháp luật và nội dung điều chỉnh.

2.1.2.3. Sự hình thành và phát triển pháp luật khiếu nại, tố cáo từ năm 1992 đến nay

Ngày 15/4/1992, tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khoá VIII thông qua Hiến pháp 1992 thay thế Hiến pháp năm 1980. Kế thừa và phát triển những quy định của Hiến pháp các năm 1946, 1959, 1980 và đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới, Hiến pháp 1992 đã đưa ra nhiều quy định mới về chế độ chính trị, chế độ kinh tế, tổ chức bộ máy nhà nước. Đó là những căn cứ pháp lý quan trọng cho quá trình phát triển, hoàn thiện hệ thống pháp luật ở nước ta.

Tiến tới tạo lập một môi trường pháp lý đầy đủ cho các chủ thể có quyền tự quyết định hành vi của mình theo pháp luật, những quy định về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân và mối quan hệ pháp lý giữa nhà nước và công dân, cơ quan, tổ chức được xác lập đầy đủ hơn. Quyền tự do, dân chủ của công dân được coi trọng, có cơ chế bảo đảm thực hiện, khơi dậy tính tích

cực, chủ động, sáng tạo của công dân tham gia vào quá trình quản lý xã hội, quản lý nhà nước. Nhiều quyền cơ bản được tiếp tục khẳng định là sự kế thừa Hiến pháp 1980, nhưng cũng nhiều quyền mới được ghi nhận.

Hiến pháp 1992 đã mở rộng các quyền cơ bản của công dân trên các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội, 52 quyền được quy định nhiều hơn so với 44 quyền được quy định tại Hiến pháp năm 1980 [20, tr. 204]. Cùng với các quy định khác của pháp luật, vấn đề quy định về trách nhiệm pháp lý của các cơ quan nhà nước trong hoạt động quản lý đã được đề cập, xem xét với tư cách là một chủ thể của các quan hệ pháp luật. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo được quy định tại Điều 74 với nội dung: “ Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào.

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

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

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

Điều 97 quy định chức trách của Đại biểu Quốc hội trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Trên cơ sở Hiến pháp 1992, nhiều văn bản pháp luật được ban hành tạo lập khung pháp lý kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở rộng dân chủ, bảo đảm quyền tự do kinh doanh cho các doanh nghiệp và các quyền cơ bản của công dân. Đó là những tiền đề quan trọng trong tiến trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

Có thể phân chia 52 quyền cơ bản được Hiến pháp 1992 ghi nhận thành các nhóm: quyền cơ bản về lĩnh vực kinh tế; quyền cơ bản về lĩnh vực xã hội;

quyền cơ bản về lĩnh vực chính trị; quyền cơ bản về lĩnh vực văn hoá, khoa học giáo dục.. Vấn đề quyền công dân, quyền con người được coi trọng trong các văn bản pháp luật, trong đó quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền để bảo vệ quyền. Quyền này được xét như là một trong hệ thống các quyền cơ bản về lĩnh vực chính trị, quyền cơ bản về lĩnh vực dân sự [20, tr. 83], [26, tr. 206].

Như đã phân tích, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền Hiến định, có quá trình hình thành và phát triển gắn liền với quy định của các Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992, [Xem Phụ lục 4]. Đáp ứng yêu cầu của quản lý nhà nước và bảo đảm các quyền con người, quyền cơ bản của công dân, từ giai đoạn này số lượng văn bản pháp luật được ban hành tăng nhanh, bao trùm hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội. Trong đó, cùng với việc đưa ra các quy định mới là có các chế định, các điều khoản ghi nhận quyền khiếu nại, quyền tố cáo đi kèm. Khi này quyền khiếu nại, quyền tố cáo được xét như một biện pháp gián tiếp bảo đảm cho quyền, lợi ích của các bên khi họ tham gia vào quan hệ pháp luật mà đạo luật đó điều chỉnh.

Các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo được nêu trong hầu hết các văn bản pháp luật, cụ thể trên một số lĩnh vực chủ yếu sau:

- Các quy định về khiếu nại, tố cáo trong các văn bản pháp luật về tổ chức bộ máy bao gồm Luật Tổ chức Quốc Hội (Điều 33; 44), Luật Tổ chức Chính phủ (Điều 18), Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Điều 17, 23, 36, 37), Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (Điều 24), Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (Điều 1).

- Các quy định về khiếu nại, tố cáo trong các văn bản về lĩnh vực tư pháp: Pháp lệnh thi hành án phạt tù 1993 (Điều 26), Pháp lệnh thi hành án dân sự 1993 (Điều 44), Nghị định số 184/Cp, ngày 30/11/1994 của Chính phủ về thủ tục kết hôn, nhận con ngoài giá thú, nuôi con nuôi, nhận đỡ đầu giữa công dân Việt Nam và người nước ngoài (Điều 32, 33).

- Các quy định khiếu nại, tố cáo trong các văn bản về lĩnh vực hành chính. Trên cơ sở Pháp lệnh năm 1991, nhiều văn bản được ban hành nhằm

triển khai thực hiện: Nghị định 38/HĐBT, ngày 28/1/1992 của Hội đồng bộ trưởng về thi hành pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân; Chỉ thị 18/TTg, ngày 15/1/1993 của Thủ tướng Chính phủ về tổ chức công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo; Chỉ thị 64/TTg, ngày 25/1/1995 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; Thông tư 842/TTNN, ngày 17/7/1996 và Thông tư số 1118/TTNN, ngày 20/7/1996 của Thanh tra Nhà nước về hướng dẫn giải quyết khiếu nại, tố cáo;

Các quy định về khiếu nại trong các lĩnh vực cụ thể như: Khiếu nại trong lĩnh vực thuế (quy định trong Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt 1993; Luật Thuế doanh thu 1993, Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp 1993, Luật Thuế chuyển quyền sử dụng đất 1994...); khiếu nại trong lĩnh vực đất đai (Luật Đất đai 1993); khiếu nại trong lĩnh vực tài nguyên khoáng sản; khiếu nại trong lĩnh vực đo lường và chất lượng hàng hoá; khiếu nại trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng, bảo hiểm...

Ngày 21/5/1996 Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính được ban hành (sau này được sửa đổi, bổ sung vào năm 1998 và năm 2005). Kể từ đây Toà án nhân dân có thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính, việc giải quyết các khiếu nại hành chính có thể được kết thúc bằng xét xử của Toà án. Những nhận thức mới về khiếu nại, khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại được cụ thể hoá thành quy định của pháp luật, xác lập cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính bằng con đường xét xử tại toà án. Từ đây, công dân có thêm một phương thức để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp một cách công khai, bình đẳng và dân chủ hơn. Theo quy định này, khiếu nại hành chính sau khi được giải quyết lần đầu tại cơ quan hành chính nhà nước nếu không chấm dứt thì ngoài việc đi theo đường truyền thống là khiếu tiếp lên cơ quan nhà nước cấp trên, công dân có quyền khởi kiện ra toà để bảo vệ, quyền, lợi ích của mình. [Xem Phụ lục 5].

Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 được ban hành là một mốc quan trọng, đánh dấu bước phát triển của pháp luật khiếu

nại, tố cáo ở nước ta. Thiết lập Toà Hành chính - Toà chuyên trách, trong cơ cấu hệ thống Toà án nhân dân để thực hiện việc xét xử các khiếu kiện hành chính. Từ đó con đường Toà án giải quyết khiếu kiện hành chính xem như chính thức được xác lập nhưng đó cũng lại là con đường “nửa xét xử”, hay đó là Con đường toà án hạn chế. Con đường toà án giải quyết khiếu kiện hành chính được pháp luật quy định hoàn chỉnh dần, cụ thể: *Một là*, khuynh hướng mở rộng thẩm quyền xét xử của toà án đối với các khiếu kiện hành chính của công dân. Từ 7 loại việc của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 lên 10 loại việc sau khi được sửa đổi, bổ sung năm 1998 và 22 loại việc năm 2005.

Hai là, đối với những vụ việc thuộc thẩm quyền xem xét, giải quyết của Toà án trước khi khởi kiện, công dân phải khiếu nại tại cơ quan hành chính nhà nước. Điều đó có nghĩa là, việc giải quyết khiếu kiện bằng con đường toà án luôn xuất hiện kế tiếp của con đường hành chính.

Ba là, quy định cho công dân có thể khởi kiện trước toà ở bất kỳ giai đoạn nào của quá trình giải quyết khiếu nại. Trên cơ sở tổng kết việc thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo và trước đòi hỏi của thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và bảo đảm dân chủ tại cơ sở, ngày 2/12/1998, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá X đã thông qua Luật KNTC thay thế Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991. Luật này gồm 103 điều chia thành 9 chương. Bao gồm các quy định về: Những vấn đề chung; Khiếu nại, giải quyết khiếu nại; Tố cáo và giải quyết tố cáo; Việc tổ chức tiếp công dân; Quản lý công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo; Giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo; Khen thưởng kỷ luật; Điều khoản thi hành.

Luật KNTC được ban hành đã nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo, góp phần quan trọng vào giữ ổn định an ninh, chính trị ở các địa phương, nơi xảy ra khiếu kiện phức tạp, kéo dài như Thái Bình, Nam định và một số tỉnh thuộc vùng đồng bằng Nam bộ. Tuy nhiên, do yêu cầu thực thi Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ (BTA) và những đòi hỏi khi Việt

Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), Nhà nước ta đã tiến hành sửa đổi, bổ sung nhiều quy định pháp luật cho phù hợp, trong đó có các quy định về khiếu nại, tố cáo. Luật KNTC đã được Quốc hội khóa XI sửa đổi, bổ sung hai lần liên tiếp (ngày 14/6/2004 và ngày 29/11/2005). Những quy định được sửa đổi, bổ sung chủ yếu quanh vấn đề thực hiện quyền khiếu nại, thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính, nhằm bảo đảm quá trình giải quyết các khiếu nại được công khai, dân chủ, khách quan và tạo thuận lợi nhất cho việc giải quyết khiếu nại tại tòa án.

Tóm lại, trên cơ sở quy định của Hiến pháp 1992 nhiều văn bản pháp luật về khiếu nại, tố cáo đã được ban hành tạo nên cơ sở pháp lý cho khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo; phát huy, mở rộng dân chủ, bảo vệ quyền lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Trong đó Luật KNTC và Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính luôn đóng vai trò chủ đạo, xuyên suốt hệ thống văn bản pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Đây là những văn bản pháp luật quan trọng, thể hiện tập trung những quan điểm, nguyên tắc, nội dung của các quy định về pháp luật khiếu nại, tố cáo với nhiều điểm mới, phát triển so với những quy định trước đây. Cụ thể là: *Thứ nhất*, lần đầu tiên các thuật ngữ liên quan đến pháp luật khiếu nại, tố cáo chính thức được giải thích tương đối đầy đủ. Điều 2, Luật KNTC gồm 16 khái niệm và Điều 3 Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC gồm 7 khái niệm. Tổng số 20 khái niệm được định nghĩa: Khiếu nại, tố cáo, người khiếu nại, cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại, người tố cáo, người bị khiếu nại, người bị tố cáo, người giải quyết khiếu nại, người giải quyết tố cáo, quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật, giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo, quyết định giải quyết khiếu nại cuối cùng, quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật, quyết định kỷ luật buộc thôi việc.

Đặc biệt hơn, về phương diện lý luận, các khái niệm “khiếu nại hành chính”, “khiếu nại tư pháp” đã được phân biệt cụ thể hơn so với khiếu nại nói chung như quan niệm trước đây. Theo đó, việc khiếu nại, tố cáo và giải quyết

khiếu nại, tố cáo trong các cơ quan hành chính nhà nước được áp dụng theo Luật KNTC và Pháp lệnh giải quyết các VAHC.

Về phương diện kỹ thuật, đây là việc gián tiếp giới hạn phạm vi áp dụng văn bản pháp luật qua việc xác định các từ ngữ trong văn bản. Do tính phân tán của các quy định pháp luật về khiếu nại, tố cáo nên việc chuẩn hóa các thuật ngữ trên là việc làm có ý nghĩa hết sức quan trọng.

Thứ hai, pháp luật về khiếu nại, tố cáo đã quy định chi tiết về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, tố cáo và người bị khiếu nại, tố cáo. Theo đó, người khiếu nại, người tố cáo không có nghĩa vụ chứng minh về nội dung mà khiếu nại hoặc tố cáo đề cập. Người khiếu nại có quyền biết căn cứ giải quyết vụ việc; có quyền nhờ luật sư giúp đỡ; có quyền rút khiếu nại trong bất kỳ giai đoạn nào của quá trình giải quyết nhằm tạo điều kiện cho vụ việc chấm dứt từ phía người khiếu nại.

Thứ ba, các quy định về thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo có sự thay đổi lớn. Đó là, việc tập trung quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức từ trung ương đến địa phương. Thủ tướng Chính phủ không trực tiếp giải quyết; các cơ quan Thanh tra không có thẩm quyền giải quyết. Trong các quy định trước đây, giải quyết khiếu nại, tố cáo có thể thực hiện bởi các cơ quan Thanh tra (Pháp lệnh năm 1991), nhưng Luật Khiếu nại tố cáo năm 1998 và sau hai lần sửa đổi, bổ sung vào các năm 2004, 2005 và cùng các văn bản hướng dẫn thi hành thì quy định thẩm quyền chỉ có thể thuộc về người đứng đầu cơ quan, tổ chức.

Xác định trách nhiệm, thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo là: vụ việc xảy ra ở cơ quan nào, thì thủ trưởng cơ quan đó giải quyết. Đây là sự thay đổi cơ bản về xác định thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo, đó là một phần công việc của thủ trưởng cơ quan. Trong phạm vi quản lý, giải quyết khiếu nại, tố cáo như một quá trình tự điều chỉnh các xung đột, tranh chấp liên quan đến thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan.

Thủ trưởng các cơ quan Thanh tra Nhà nước từ chỗ có thẩm quyền giải

quyết khiếu nại (Pháp lệnh năm 1991), đến không có thẩm quyền giải quyết, chỉ giải quyết theo ủy quyền ở một số cấp (Luật KNTC 1998), đến không có giải quyết theo ủy quyền (Sau khi sửa đổi năm 2004, 2005)

Thay đổi quy định về thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ. Từ việc quy định Thủ tướng Chính phủ trực tiếp giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo trong Luật KNTC 1998 đến quy định đến việc quy định Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo, lãnh đạo việc giải quyết trong Luật sửa đổi, bổ sung năm 2004., 2005

Thứ tư, quy định về nhiệm vụ của các cơ quan tra Thanh tra Nhà nước trong công tác giải quyết KNTC có sự thay đổi lớn. Trong Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo 1991, các cơ quan Thanh tra nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng trong quá trình giải quyết vụ việc. Đối với giải quyết khiếu nại, các cơ quan Thanh tra nhà nước là một cấp giải quyết tương đối độc lập. Năm 1996, khi Tòa Hành chính đi vào hoạt động, thẩm quyền của các cơ quan thanh tra có sự thay đổi theo hướng giảm dần vai trò trong quá trình giải quyết, sau này chỉ một số các cơ quan thanh tra có thẩm quyền giải quyết và chỉ giải quyết theo ủy quyền (Luật KNTC 1998), các cơ quan Thanh tra nhà nước chỉ là cơ quan tham mưu, giúp việc cho thủ trưởng cơ quan cùng cấp trong giải quyết vụ việc (Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật KNTC năm 2004, 2005).

Thứ năm, thay đổi quy định về cấp giải quyết khiếu nại, tố cáo theo thủ tục hành chính và cấp giải quyết cuối cùng (số lần vụ việc được giải quyết trong các cơ quan nhà nước). Những sự thay đổi, hoàn thiện pháp luật được phản ánh trong các quy định về cấp giải quyết khiếu nại theo thủ tục hành chính. Việc quy định khiếu nại được giải quyết tối đa là mấy cấp là tùy theo từng vụ việc phát sinh ở từng cấp quản lý khác nhau. Khi đó, khiếu nại có thể được giải quyết tối đa là hai cấp hoặc ba cấp giải quyết, cụ thể :

- Khiếu nại có thể qua hai cấp giải quyết, giải quyết lần hai đồng thời là lần giải quyết cuối cùng: Khiếu nại mà Chủ tịch UBND dân cấp huyện đã giải quyết lần đầu, giải quyết lần thứ hai là Chủ tịch UBND tỉnh, đó cũng là giải

quyết cuối cùng; khiếu nại mà Chủ tịch UBND cấp tỉnh hoặc thủ trưởng cơ quan, đơn vị thuộc Bộ đã giải quyết lần đầu, Bộ trưởng giải quyết lần thứ hai cũng là giải quyết cuối cùng; khiếu nại mà thủ trưởng cơ quan thuộc Chính Phủ giải quyết lần đầu, Tổng Thanh tra nhà nước giải quyết lần thứ hai cũng là giải quyết cuối cùng; khiếu nại mà Bộ trưởng giải quyết lần đầu, Thủ tướng Chính phủ giải quyết lần thứ hai cũng là giải quyết cuối cùng.

- Khiếu nại có thể qua ba cấp giải quyết, đó là các khiếu nại mà thẩm quyền giải quyết lần đầu là Chủ tịch UBND cấp xã hoặc Thủ trưởng cơ quan, đơn vị thuộc sở hoặc Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính Phủ. Sau khi được giải quyết lần đầu, thẩm quyền giải quyết lần thứ hai là người đứng đầu cơ quan hành chính cấp huyện, cấp sở, cơ quan thuộc Chính phủ, thẩm quyền giải quyết lần thứ ba là người đứng đầu cơ quan hành chính cấp tỉnh, cấp bộ.

Sau hai lần sửa đổi, bổ sung vào năm 2004 và năm 2005, Luật KNTC đã quy định cấp giải quyết đơn giản hơn, việc giải quyết khiếu nại tại Tòa án thuận lợi hơn, cụ thể là: Trước đây, giải quyết khiếu nại cuối cùng được quy định cho tất cả các cấp hành chính, nơi nào có tổ chức Thanh tra nhà nước thì quy định thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước cấp đó giải quyết cuối cùng (Pháp lệnh 1991). Luật KNTC năm 1998 quy định giải quyết cuối cùng chỉ có thể là Chủ tịch UBND cấp tỉnh, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Năm 2005, đã không quy định về cấp giải quyết cuối cùng trong các cơ quan hành chính nhà nước. Công dân không bị giới hạn quyền khiếu nại theo nghĩa việc giải quyết cuối cùng phải là phán quyết của Tòa án. Như vậy, giải quyết cuối cùng của cơ quan hành chính nhà nước bị loại bỏ và thay vào đó là việc khiếu nại được giải quyết bằng con đường tòa án.

Việc quy định khiếu nại hành chính chỉ có thể giải quyết cuối cùng tại Tòa án lại là một bước tiến của bảo đảm dân chủ, bảo đảm công lý trong xét xử, giải quyết các tranh chấp. Điều này phù hợp với thông lệ quốc tế và phù hợp với nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền.

Thứ sáu, về tính công khai, đối thoại và vai trò của luật sư trong giải

quyết khiếu nại hành chính. Các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo từ 1998 trở về trước, tính công khai, đối thoại trong giải quyết khiếu nại hầu như chưa được đề cập đến. Do ảnh hưởng của lối tư duy về quyền quyết định áp đặt của các cơ quan nhà nước lên các quan hệ xã hội và cũng là do chưa nhận thức tính chất đặc thù của khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Nên trước đây, việc giải quyết khiếu nại là việc thẩm tra, xác minh và quyết định giải quyết là quyết định có tính áp đặt, đơn phương, một chiều của các cơ quan nhà nước. Tính công khai, đối thoại với người có quyền, lợi ích liên quan không được coi trọng, luật sư với vị trí đại diện cho người khiếu nại không được thừa nhận và pháp luật không quy định về các vấn đề này, ngoài việc quy định về công bố công khai quyết định giải quyết khiếu nại.

Vấn đề công khai, đối thoại đã được đề cập trong Luật KNTC 1998 và sau này được quy định cụ thể hơn, chi tiết hơn trong lần sửa đổi, bổ sung năm 2004 và 2005. Việc công khai, đối thoại khi giải quyết vụ việc được quy định bắt buộc, luật sư chính thức được tham gia vào quá trình giải quyết vụ việc : “Trong quá trình giải quyết khiếu nại lần đầu, người giải quyết khiếu nại phải gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại để làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại. Trong trường hợp người khiếu nại nhờ luật sư giúp đỡ về pháp luật thì luật sư có quyền tham gia trong quá trình giải quyết khiếu nại” (Điều 37, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật KNTC năm 2005).

Đây là bước phát triển quan trọng của pháp luật khiếu nại, tố cáo trong việc hình thành cơ chế bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Trước đây, người khiếu nại chỉ có thể tự mình khiếu nại hoặc thông qua người đại diện hợp pháp để khiếu nại. Luật sư chưa được tham gia với tư cách độc lập vào quá trình giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước, việc giải quyết xem như việc nội bộ của các cơ quan hành chính nhà nước. Do vậy, quy định luật sư tham gia quá trình giải quyết khiếu nại là một điểm mới. Đó là sự tác động tích cực của quá trình dân chủ hoá trong đời sống chính trị, xã hội và

yêu cầu của quá trình Việt Nam hội nhập khu vực và toàn cầu vào trong xây dựng hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo.

Thứ bảy, tăng cường các biện pháp nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Từ Báo cáo tổng kết thực hiện Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân từ 1991 đến năm 1998 cho thấy nhiều quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật không được thi hành, nhiều vấn đề đặt ra cần tháo gỡ trong công tác giải quyết của các cấp các ngành. Do vậy, Luật KNTC đã quy định về các biện pháp bảo đảm và chế độ trách nhiệm của các cấp, các ngành trong quá trình giải quyết vụ việc và thi hành các quyết định giải quyết đã có hiệu lực. Trong Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005 vấn đề này lại quy định cụ thể hơn, chi tiết hơn; đề cao vai trò giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo từ các cơ quan dân cử và các tổ chức chính trị-xã hội, các biện pháp xử lý đối với người có trách nhiệm giải quyết mà không giải quyết hoặc vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết, người khiếu nại có quyền kiến nghị về xử lý kỷ luật đối với việc không giải quyết vụ, việc. Trong đó có những điều khoản tập trung vào xem xét về trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền khi chậm trễ, phiền hà, thiếu trách nhiệm, cố tình trì hoãn khi giải quyết khiếu nại, tố cáo; không chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo, tùy theo mức độ vi phạm mà có hình thức xử lý cụ thể.

Thứ tám, quy định về tổ chức tiếp công dân. Tiếp công dân là bước mở đầu của quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo. Việc tổ chức tiếp công dân trong một chương riêng và sau này các nghị định hướng dẫn thi hành lại quy định cụ thể hơn. Trước đây, việc tổ chức tiếp công dân chưa được quy định thành một chế định độc lập trong Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo 1991, sau này được quy định chi tiết tại Nghị định số 89/CP, ngày 07/8/1997 của Chính phủ. Tiếp công dân có vai trò quan trọng trong công tác quản lý của các cấp, các ngành, đặc biệt trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và đấu tranh phòng, chống tham nhũng, chống tiêu cực trong bộ máy nhà nước. Việc tổ chức tiếp công dân được quy định trong Luật này nhằm tiếp dân đến trình bày khiếu

nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh liên quan đến khiếu nại, tố cáo.

Đề cao vai trò, vị trí của việc tổ chức tiếp công dân, Pháp luật khiếu nại, tố cáo đã có những quy định cụ thể về: tổ chức nơi tiếp công dân, thẩm quyền, trách nhiệm tiếp công dân, quy trình xử lý đơn thư trong tiếp công dân. Đây cũng là một nội dung mới so với các quy định trước đây.

Luật KNTC 1998 được sửa đổi, bổ sung năm 2004, năm 2005 và các nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành (Nghị định 67/1999/NĐ-CP, Nghị định 62/2002/NĐ-CP, Nghị định 53/2005/NĐ-CP, Nghị định 136/2006/NĐ-CP) được ban hành trên cơ sở tổng kết thực tiễn về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, là sự kế thừa, phát triển những quy định pháp luật khiếu nại, tố cáo đã qua kiểm nghiệm, hướng đến đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới, hội nhập khu vực và toàn cầu.

Thứ chín, những quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo đã được chú trọng, nhiều quy định về quy trình, thủ tục đã được ban hành, có sự phân biệt rành mạch giữa thủ tục giải quyết khiếu nại và thủ tục giải quyết tố cáo. Các quy định về thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định như sau: Về thủ tục giải quyết khiếu nại được quy định từ Điều 30 đến Điều 47 tại Mục 3 Luật Khiếu nại, tố cáo; Điều 1 đến Điều 8, từ Điều 28 đến Điều 31 Nghị định 136/2006/NĐ-CP; về thủ tục giải quyết tố cáo được quy định từ Điều 65 đến Điều 73 của Luật Khiếu nại, tố cáo; Điều 38 đến Điều 45 của Nghị định 136/2006/NĐ-CP, với những nội dung cơ bản sau đây:

- Quy định cụ thể về những điều kiện và hình thức thực hiện quyền khiếu nại của công dân, cơ quan, tổ chức (Điều 32 Luật KNTC và Điều 1, Điều 2 Nghị định 136/2006/NĐ - CP).

- Quy định về trình tự, thủ tục xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo với các trường hợp đủ điều kiện thụ lý và không đủ điều kiện thụ lý giải quyết. Khác với các quy định trước đây, Luật KNTC quy định không xem xét, giải quyết đơn thư tố cáo giấu tên, mạo tên, không rõ địa chỉ, không có chữ ký trực tiếp mà sao chụp chữ ký. Đối với vụ, việc được thụ lý phải có thông tin phản hồi

cho người khiếu nại, tố cáo theo quy định.

- Quy định về thời hiệu, thời hạn khiếu nại; thời hạn giải quyết khiếu nại, tố cáo. Thời hiệu khiếu nại được Luật KNTC quy định với đơn vị tính theo ngày, thay cho trước đây tính theo tháng, bảo đảm tính chính xác, phù hợp hơn.

Nhận xét chung về sự hình thành và phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam.

Trên cơ sở phân tích các quy định của các Hiến pháp 1946, 1959, 1980, 1992 và các văn bản pháp luật chủ đạo về khiếu nại, tố cáo như Sắc lệnh 64/SL, Pháp lệnh Quy định việc xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân 1981, Pháp lệnh Thanh tra 1990, Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo năm 1991, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC 1996, Luật KNTC 1998 cùng các quy định về khiếu nại, tố cáo trong các văn bản pháp luật khác, chúng ta đi đến một số nhận xét chung về sự hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam như sau:

Một là, pháp luật khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hình thành và phát triển gắn liền với quá trình hoàn thiện các chế định cơ bản về quyền con người, quyền cơ bản của công dân trên cơ sở quy định của các Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992 .

Các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo được ghi nhận trong các Hiến pháp của Nhà nước ta là sự bảo đảm pháp lý cao nhất về quyền con người, quyền công dân trong lĩnh vực chính trị, gắn liền với lịch sử lập hiến và pháp luật của quốc gia [9, trg .302]. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo được Hiến pháp ghi nhận là một trong những chế định cơ bản về quyền con người, là sự thể hiện trên thực tế địa vị pháp lý của công dân trong một nhà nước dân chủ. Với ý nghĩa chính trị, pháp lý quan trọng, quyền khiếu nại, quyền tố cáo được hiến pháp ghi nhận là phương thức tạo ra quyền năng pháp lý dự phòng để bảo vệ, chống lại bất kỳ một vi phạm nào xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Các quy định về quyền con người, quyền công dân nói chung cũng như quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo nói riêng được bổ sung, hoàn chỉnh cùng với quá trình hoàn thiện Hiến pháp và hệ thống pháp luật, bảo đảm ngày càng sâu, rộng vai trò của pháp luật đối với đời sống xã hội, phù hợp với tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Ngay từ khi Nhà nước mới ra đời, Sắc lệnh 64/SL về thành lập Ban thanh tra đặc biệt đã quy định về kiểm soát bộ máy, chống lạm quyền gây khó khăn, phiền nhiễu cho dân. Hiến pháp 1946 quy định về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân, xác định việc bảo đảm quyền dân chủ là một trong những nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp. Mặc dù quyền khiếu nại, quyền tố cáo chưa được ghi nhận chính thức thành những điều luật riêng, nhưng việc ghi nhận 18 quyền cơ bản và ghi nhận tất cả công dân Việt Nam đều ngang quyền về mọi phương diện chính trị, kinh tế, văn hoá đã đặt cơ sở ban đầu cho việc hình thành khiếu nại, tố cáo thông qua việc xác định các quyền cơ bản khác của công dân.

Hiến pháp năm 1959 ghi nhận quyền khiếu nại, quyền tố cáo là một nội dung mới về quyền trong số 27 quyền cơ bản của công dân. Trong đó, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền được quy định mới độc lập. Đồng thời với đó là việc xác định trách nhiệm giải quyết, đền bù thiệt hại nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Hiến pháp 1980 ghi nhận và phát triển hơn về quyền khiếu nại, quyền tố cáo trong điều khoản độc lập, là một trong số 44 quyền cơ bản của công dân với nội dung là công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với bất cứ cơ quan nào. Các khiếu nại và tố cáo phải được xem xét và giải quyết nhanh chóng. Mọi hành động xâm phạm quyền, lợi ích chính đáng của công dân phải được kịp thời sửa chữa và xử lý nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo. Hiến pháp ghi nhận quyền khiếu nại, quyền tố cáo bên cạnh các quyền khác

như là một phương thức, một công cụ pháp lý về quyền để bảo vệ các quyền khác không bị xâm phạm, là công cụ pháp lý để buộc các cơ quan Nhà nước can thiệp khắc phục hậu quả của các hành vi trái pháp luật của mình gây ra.

Pháp lệnh năm 1981, Pháp lệnh năm 1991 đã quy định cụ thể thành các chế định về chủ thể quyền khiếu nại, chủ thể quyền tố cáo là công dân. Đồng thời với đó, Pháp lệnh Thanh tra được ban hành là sự bổ sung, từng bước hoàn thiện cơ chế bảo đảm cho quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân được thực hiện. Từ đây có hệ thống cơ quan chuyên môn về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo nhằm bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, lợi ích của Nhà nước.

Hiến pháp 1992 được ban hành và hoàn thiện trong điều kiện nước ta tiến hành công cuộc đổi mới và hội nhập. Những vấn đề về quyền con người, quyền cơ bản của công dân được làm rõ trên cơ sở hệ thống các quan điểm về xây dựng hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Những quy định về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân và mối quan hệ pháp lý giữa nhà nước và công dân, cơ quan, tổ chức được xác lập đầy đủ hơn. Nhiều quyền được tiếp tục khẳng định là sự kế thừa Hiến pháp 1980, nhiều quyền mới khác được ghi nhận mới. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo tiếp tục được quy định tại Điều 74 của Hiến pháp năm 1992 và là một trong số 52 quyền cơ bản của công dân.

Đáp ứng yêu cầu của quản lý và bảo đảm các quyền cơ bản của công dân, quyền con người các đạo luật đã được ban hành trên hầu hết các lĩnh vực. Trong các đạo luật đó luôn có các chế định, các điều khoản ghi nhận quyền khiếu nại, quyền tố cáo đi kèm. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo được xem như một biện pháp gián tiếp bảo đảm cho quyền, lợi ích của các bên khi họ tham gia vào quan hệ pháp luật mà đạo luật đó điều chỉnh. Điều này một lần nữa khẳng định những vấn đề lý luận về phương thức dùng quyền để bảo đảm quyền của công dân được Hiến pháp ghi nhận. Mỗi đạo luật là sự xác lập và điều chỉnh quan hệ giữa các chủ thể. Mối quan hệ đó, suy cho cùng không

ngoài những vấn đề về quyền, nghĩa vụ, lợi ích của các bên liên quan mà Nhà nước và pháp luật dự liệu, bảo vệ. Do vậy, mỗi khi có sự vi phạm các quyền, lợi ích nào đó thì pháp luật cũng dự liệu cho các bên dùng quyền khiếu nại, quyền tố cáo để tự bảo vệ thông qua sự can thiệp của Nhà nước. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo được quy định và hiện thực hoá trên cơ sở các quyền khác đã được pháp luật quy định. Bản thân các quyền này không có nội dung cụ thể, mà chỉ khi có vi phạm pháp luật liên quan đến quyền, lợi ích về lĩnh vực nào thì quyền khiếu nại, quyền tố cáo phát sinh, được sử dụng để bảo vệ quyền, lợi ích ở lĩnh vực đó. Bởi thế quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền bảo vệ quyền. Nó không bị giới hạn, ràng buộc ở một phạm vi hoặc nội dung về quyền, lợi ích cụ thể nào. Tính cụ thể, trực tiếp của nó được thể hiện thông qua trình tự, thủ tục thực hiện quyền này theo từng lĩnh vực mà văn bản pháp luật điều chỉnh.

Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996 và Luật KNTC 1998 cùng những thay đổi về cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính đã mở ra con đường mới về bảo đảm pháp lý đối với quyền con người, quyền cơ bản của công dân trên cơ sở phát triển hoàn thiện các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Quy định về giải quyết khiếu kiện của dân công khai, dân chủ với trình tự, thủ tục tố tụng chặt chẽ là bảo đảm pháp lý cao nhất cho quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân.

Hai là, Pháp luật khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hình thành và phát triển gắn liền với quá trình phát triển và mở rộng dân chủ trong đời sống xã hội.

Ở nước ta, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân sử dụng quyền lực thông qua hình thức dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp. Công dân sử dụng quyền khiếu nại, quyền tố cáo với tính chất là quyền cơ bản, thực hiện quyền dân chủ trực tiếp, là tiếng nói của người dân ở cơ sở, nơi thực hành chính sách pháp luật, nơi diễn ra các hoạt động hàng ngày của bộ máy quản lý nhà nước.

Thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo là việc công dân đã tham gia vào quá trình kiểm tra, giám sát xã hội, giám sát Nhà nước. Do đó, quy định về khiếu nại, tố cáo gắn liền với tiến trình dân chủ hóa của đời sống chính trị xã hội từ khi nước ta thực hiện đường lối đổi mới. Chúng tôi cho rằng, quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân được quy định và bảo đảm trong thực tế là thang bậc đánh giá về nhà nước dân chủ, nhà nước của dân, do dân, vì dân .

Quyền khiếu nại, quyền tố cáo là sự thể hiện rất đặc thù của hình thức dân chủ trực tiếp. Sự kiểm tra, giám sát, phản ánh, phát hiện với Nhà nước thông qua con đường khiếu nại, tố cáo mang tính chủ động từ phía công dân, do công dân khởi sự. Thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo, công dân vừa tự bảo vệ mình, vừa chủ động phát hiện với cơ quan nhà nước nhằm đấu tranh với những hành vi vi phạm pháp luật. Về phương diện lý luận, khiếu nại, tố cáo là một “kênh thông tin ngược trực tuyến” từ xã hội, từ công dân đến nhà nước vô cùng quan trọng. Quy mô cấp độ của nó phụ thuộc vào cơ chế, biện pháp bảo đảm dân chủ của thể chế chính trị. Về phương diện thực tiễn, việc nhà nước và pháp luật dự liệu, pháp lý hoá, tiếp nhận, đáp ứng nó đến đâu còn phụ thuộc vào những điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội cụ thể. Cần tránh tình trạng vi phạm dân chủ, vi phạm quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân, dân khiếu tố mãi nhưng không cơ quan nào giải quyết, hoặc chỉ giải quyết chiếu lệ, hình thức [47, tr. 20].

Từ khi thực hiện đường lối đổi mới, dân chủ được mở rộng, nhiều quy định mới về công khai hoá thông tin là điều kiện bảo đảm cho các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo được thực hiện. Thực tế về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và bảo đảm quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân cho thấy, đây là một vấn đề hết sức nhạy cảm, phản ánh trực diện, hai chiều về mối quan hệ giữa nhà nước và công dân. Thực hành dân chủ và quyền khiếu nại, quyền tố cáo đã tạo nên một hệ thống kiểm soát rộng lớn, một hệ thống báo động dự phòng thường trực trong xã hội. Đời sống xã hội diễn ra tại cơ sở là thôn, xã, bản, làng và các cơ quan, đơn vị. Tại đó, phản ánh toàn diện sự tác

động của chính sách pháp luật, phản ánh năng lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Thông tin, tư liệu phản ánh từ cơ sở là yếu tố cực kỳ quan trọng đối với quá trình hoàn thiện thể chế và nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

Thực tiễn về giải quyết khiếu nại, tố cáo ở tỉnh Thái Bình, một số huyện của tỉnh Nam Định và một số địa phương nơi có các vụ việc khiếu kiện đông người cho thấy một trong những nguyên nhân cơ bản đưa đến khiếu kiện đông người, gây bức xúc là việc đã không bảo đảm dân chủ ở cơ sở.

Những năm cuối của thế kỷ 20 vấn đề dân chủ và nhân quyền nổi lên như một vấn đề nóng bỏng, giành được sự quan tâm sâu sắc của cộng đồng quốc tế. Nhà nước ta đã nhận rõ tầm quan trọng của phát huy dân chủ và bảo đảm dân chủ trong đời sống xã hội từ khi thực hiện đường lối đổi mới. Dân chủ đã được mở rộng, cải thiện và đạt nhiều kết quả quan trọng, song thực tế từ những khiếu kiện của dân cho thấy: tình trạng cửa quyền, mất dân chủ đối với dân, đặc biệt đối với người lao động vẫn còn rất nghiêm trọng, nhiều vấn đề liên quan đến lợi ích và đời sống của người lao động không được thảo luận kỹ, nhưng vẫn ra quyết định, ép dân thực hiện, việc huy động sức dân quá mức, cách làm lại thiếu dân chủ, không công khai. Công tác vận động nông dân ở các địa phương còn nhiều khuyết điểm dẫn đến những mâu thuẫn trong nội bộ nhân dân, mâu thuẫn giữa một bộ phận nhân dân với chính quyền sở tại [47, tr. 39]. Đó cũng là một trong những nguyên nhân trực tiếp đưa đến khiếu nại, tố cáo tại cơ sở và làm cho khiếu nại, tố cáo diễn ra trên diện rộng, gay gắt và vượt cấp.

Thông qua khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo cho thấy dân chủ được xác định trên những vấn đề nguyên tắc, bản chất chế độ, song chúng ta còn thiếu những chế định cụ thể hóa về thực hiện dân chủ. Khiếu nại, tố cáo đông người, gay gắt, kéo dài tại nhiều vùng nông thôn cho thấy sự yếu kém của tổ chức bộ máy, đội ngũ cán bộ, công chức của chính quyền cơ sở, những vấn đề về quản lý đất đai và tài chính tại cơ sở. Những vấn đề đó đã được

những người khiếu kiện phát hiện, báo động cho xã hội, cho Nhà nước nhưng đã bị bỏ qua hoặc không được giải quyết triệt để.

Từ đó, cùng với việc hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo là việc điều chỉnh mạnh mẽ về chính sách, pháp luật ở cơ sở, hoàn thiện các quy định về dân chủ cơ sở. Quá trình dân chủ hoá đã đưa lại nhiều thông tin hơn cho người dân, từ đó họ có thể thực hiện quyền tự vệ, tự bảo vệ mình bằng quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Ngược lại, qua giải quyết khiếu nại, tố cáo, Nhà nước đã phát hiện ra sự thiếu hụt trong các quy định pháp luật về dân chủ, về tổ chức, kiểm soát bộ máy ở cơ sở. Những khiếu kiện, phản ánh của công dân một thời gian dài ít được quan tâm đầy đủ. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền hiến định và là một hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp. Để thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo, công dân phải được bảo đảm những điều kiện tối thiểu: đó là việc công dân được tiếp cận thông tin về hoạt động của bộ máy, phải có quy định về công khai, minh bạch tạo ra các căn cứ cho thực hiện các quyền này; có cơ chế tiếp nhận, xử lý khiếu nại, tố cáo; cơ chế xử lý vi phạm trong khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Những yếu tố đó đã đưa đến việc ban hành Nghị định 29/1998/NĐ - CP Ban hành quy chế dân chủ ở xã, phường(sau này được sửa đổi, bổ sung bằng Nghị định 79/2003/NDD-CP); Nghị định 71/1999/NĐ - CP Ban hành quy chế dân chủ trong hoạt động của các cơ quan nhà nước; Nghị định 07/NĐ - CP Ban hành quy chế dân chủ trong các doanh nghiệp nhà nước. Các văn bản về dân chủ cơ sở và Luật KNTC được ban hành đã tạo ra những cơ sở pháp lý cho thực hiện quyền dân chủ và quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân.

Ba là, pháp luật khiếu nại, tố cáo hình thành, phát triển với xu hướng quy định dịch chuyển dần việc giải quyết khiếu nại hành chính từ cơ quan hành chính nhà nước sang toà án.

Cho đến nay, giải quyết khiếu nại hành chính có thể thực hiện với sự phối hợp “Con đường hành chính” - Giải quyết theo trình tự, thủ tục hành chính đơn thuần tại các cơ quan quản lý nhà nước và “Con đường toà án” -

Giải quyết theo trình tự, thủ tục tố tụng tại Tòa án. Nghiên cứu sự hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo cho thấy “ Con đường hành chính” luôn giữ vai trò chủ đạo trong giải quyết các khiếu nại của dân, được xác lập ngay từ Sắc lệnh 64/SL đến Luật KNTC hiện nay.

Xuất phát từ quan điểm cho rằng giải quyết khiếu nại, tố cáo là một nội dung của công tác quản lý, được thực hiện bởi ngay chính các cơ quan vốn đã, đang tổ chức, điều hành quản lý với những trình tự, thủ tục hành chính đơn giản, thông thường. Tuy nhiên, cũng có thể coi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo là quá trình tự kiểm tra, tự điều chỉnh, tự sửa sai trong nội bộ của nền hành chính. Các cơ quan hành chính nhà nước các cấp, các ngành luôn luôn là chủ thể đặc biệt trong hoạt động quản lý. Thông qua hoạt động của mình, các cơ quan hành chính nhà nước tác động đến các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác trong mối liên hệ phụ thuộc giữa chủ thể quản lý với đối tượng bị quản lý. Những sai phạm trong quản lý là điều không thể tránh khỏi và cần phải được xử lý kịp thời. Việc tự điều tiết các xung đột trong quản lý, điều hành là việc làm cần thiết và phù hợp với tính chất đặc thù của quản lý hành chính nhà nước. Do đó, từ Pháp lệnh Quy định việc xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981, Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 đến Luật KNTC luôn nhất quán quan điểm xác định vai trò quan trọng, vị trí trung tâm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc giải quyết các khiếu nại, giải quyết tố cáo của công dân; xác định thẩm quyền giải quyết và đưa ra trình tự, thủ tục xem xét giải quyết cụ thể với từng cấp hành chính. Có thể thấy con đường hành chính dựa trên cơ sở sẵn có về tổ chức bộ máy, về đội ngũ cán bộ, công chức hành chính về những quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của các cơ quan trong sự vận hành của nền hành chính nhà nước.

Trước tháng 7 năm 1996, thời điểm Tòa Hành chính đi vào hoạt động, giải quyết khiếu nại hành chính được thực hiện trong khuôn khổ các quy định

hoạt động quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước. Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC quy định 7 loại việc thuộc thẩm quyền Tòa Hành chính.

Luật KNTC 1998 và Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC được sửa đổi, bổ sung 1998 đã quy định mở rộng lên 10 loại vụ việc có thể được giải quyết theo con đường toà án. Sau khi sửa đổi, bổ sung Luật KNTC năm 2004, năm 2005 và Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC được sửa đổi, bổ sung năm 2005, thẩm quyền toà án được mở rộng lên 22 loại vụ việc. Từ đây, công dân có quyền lựa chọn khởi kiện ra toà ở bất cứ giai đoạn nào của quá trình giải quyết. Nếu khiếu nại không chấm dứt tại cơ quan hành chính sau mỗi lần giải quyết thì luôn được quyền lựa chọn giải quyết tại toà án.

Mặc dù con đường toà án cũng đã xuất hiện sớm [94, tr. 10], nhưng từ năm 1996 đã trong hệ thống các cơ quan xét xử ở nước ta mới chính thức xác lập Tòa Hành chính - Tòa chuyên trách, trong cơ cấu hệ thống Tòa án nhân dân để thực hiện việc xét xử các khiếu kiện hành chính. Đó cũng là sự kiểm tra tư pháp đối với hành pháp. Sự kiểm tra từ bên ngoài vào bên trong hệ thống hành chính bằng việc phán quyết tính đúng đắn, hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính theo một thủ tục tố tụng chặt chẽ khách quan hơn, đầy đủ hơn. Khiếu nại hành chính nảy sinh là do các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật xâm hại trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Về phương diện nào đó, có thể coi khiếu nại là một dạng riêng của tranh chấp và do vậy khiếu nại hành chính là “tranh chấp hành chính”. Tranh chấp hành chính có sự khác biệt với tranh chấp dân sự, tranh chấp lao động, ở chỗ, nó luôn có một bên can dự là cơ quan hành chính nhà nước. Bởi vậy, việc thiết lập Tòa Hành chính có ý nghĩa quan trọng trong bảo đảm dân chủ và công lý trong giải quyết các khiếu kiện ở nước ta.

Tuy nhiên, từ đó đến nay con đường toà án cũng được hoàn chỉnh dần trong mối liên hệ chặt chẽ với con đường hành chính cùng với sự hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo, cụ thể là khuynh hướng mở rộng thẩm quyền xét xử của toà án đối với các khiếu kiện hành chính của công dân.

Theo Điều 11, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC năm 1996, thẩm quyền xét xử của Tòa Hành chính ban đầu chỉ bao gồm 7 loại việc, sau này được mở rộng dần đến 10 loại việc năm 1998 và 22 loại việc năm 2005. Theo đó, quy định của pháp luật chưa bảo đảm cho mọi việc khiếu kiện của công dân có thể đều được khởi kiện ra tòa. Đối với những vụ việc thuộc thẩm quyền xem xét, giải quyết của Tòa án thì trước khi vụ, việc được khởi kiện tại tòa án, công dân phải khiếu nại tại cơ quan hành chính nhà nước. Điều đó có nghĩa là, việc giải quyết khiếu kiện bằng Con đường tòa án luôn xuất hiện sau như là một con đường kế tiếp của con đường hành chính. Quy định thuận lợi cho công dân có thể khởi kiện trước tòa ở bất kỳ giai đoạn nào của quá trình giải quyết khiếu nại. Việc giải quyết chỉ có thể chấm dứt với quyết định của Nhà nước thông qua công lý được bảo đảm bởi xét xử tại Tòa án.

Trên cơ sở đó, việc giải quyết các khiếu nại hành chính đang có xu hướng chuyển dần sang giải quyết theo con đường tòa án.

Bốn là, Pháp luật KNTC hình thành, phát triển gắn liền với quy định về thay đổi thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan Thanh tra Nhà nước.

Ngay sau khi nước nhà được thành lập, các Sắc lệnh số 64/SL, ngày 23/11/1945 về thành lập Ban Thanh tra đặc biệt và Sắc lệnh 138B-SL, ngày 18/12/1949 về lập Ban Thanh tra Chính phủ đã nêu rõ cùng với việc thành lập là giao cho Ban Thanh tra giám sát tất cả các công việc và các nhân viên của Ủy ban nhân dân và các cơ quan của Chính phủ, nhận đơn khiếu nại của nhân dân, điều tra, hỏi chứng, xem xét các tài liệu giấy tờ của Ủy ban nhân dân hoặc các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho công việc giám sát; xem xét việc thi hành chính sách và thanh tra sự khiếu nại của nhân dân.

Trong các quy định đó, đồng thời với việc tổ chức hệ thống các cơ quan Thanh tra nhà nước từ trung ương đến địa phương, là việc xác định chức năng nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan thanh tra trong việc xét giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo của công dân.

Sau này, trong các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo luôn gắn

liên với quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan Thanh tra Nhà nước như Nghị định số 1194/TTg, ngày 26/12/1956, Nghị quyết 26/ HĐBT, ngày 15/12/1984 của Hội đồng Bộ trưởng về việc tăng cường tổ chức thanh tra và nâng cao hiệu lực thanh tra đã đưa ra quy định về xem xét, giải quyết các vụ khiếu nại, tố cáo của nhân dân cho cơ quan thanh tra của Chính phủ và đưa ra những quy định mang tính nguyên tắc về giải quyết vụ, việc; quy định tương đối cụ thể về trình tự, thủ tục tiếp nhận và xem xét đơn thư khiếu nại và tố cáo của công dân.

Pháp lệnh Thanh tra được ban hành năm 1990 mở ra một giai đoạn mới cho công tác thanh tra, kiểm tra đối với hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Các cơ quan Thanh tra nhà nước tạo thành hệ thống chặt chẽ gắn với cơ quan quản lý nhà nước theo cấp hành chính và theo ngành, lĩnh vực. Pháp lệnh này đã quy định về thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo, trong đó các tổ chức Thanh tra nhà nước là một cấp có thẩm quyền xem xét, kiến nghị cấp có thẩm quyền giải quyết hoặc giải quyết các khiếu nại, tố cáo của nhân dân. Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 quy định các cơ quan thanh tra là một cấp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại sau khi cấp hành chính đã giải quyết lần đầu, thanh tra cấp trên có thẩm quyền kháng nghị việc giải quyết của thanh tra cấp dưới.

Luật KNTC 1998 quy định các cơ quan thanh tra không là một cấp giải quyết khiếu nại, việc giải quyết chỉ trong một số trường hợp được ủy quyền của thủ trưởng cùng cấp. Luật KNTC sau hai lần sửa đổi, bổ sung quy định Thanh tra nhà nước các cấp có trách nhiệm tham mưu, giúp thủ trưởng cùng cấp giải quyết khiếu nại. Tại các văn bản này, việc giải quyết khiếu nại hành chính trong các cơ quan nhà nước thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước.

Từ kết quả nghiên cứu trên cho thấy quá trình hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam có liên hệ chặt chẽ với việc xác lập vị trí, vai trò của các tổ chức thanh tra nhà nước. Những thời kỳ đầu, việc xét,

giải quyết khiếu nại, tố cáo quy định cho thanh tra xem xét giải quyết, đến việc giao từng phần và cuối cùng là một trong các cơ quan thực hiện chức năng tham mưu, quản lý nhà nước về khiếu nại, tố cáo. Cùng với việc thu hẹp thẩm quyền giải quyết khiếu nại của các cơ quan Thanh tra nhà nước là việc chuyển dần giải quyết khiếu kiện hành chính theo con đường toà án. Từ đó, cũng giảm dần việc giải quyết khiếu kiện theo con đường hành chính. Các cơ quan thanh tra tập trung vào việc tham mưu cho thủ trưởng cùng cấp về tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

2.2. THỰC TRẠNG CỦA PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO VÀ VIỆC THI HÀNH PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO HIỆN NAY

2.2.1. Thực trạng của pháp luật khiếu nại, tố cáo

Qua trên ta thấy, khiếu nại, tố cáo xuất hiện trên nhiều lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền phát sinh trên cơ sở các quyền năng pháp lý khác của công dân. Từ khi thực hiện đường lối đổi mới, Nhà nước ta đã ban hành các văn bản pháp luật tạo lập môi trường pháp lý cho nền kinh tế thị trường. Nhiều quyền của công dân được quy định, nhiều chủ thể kinh tế mới được thừa nhận. Trong hầu hết các văn bản pháp luật, cùng với quy định về quyền, lợi ích của các chủ thể là các quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Có thể phân chia thành ba nhóm sau: *Thứ nhất* là quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân trong Hiến pháp năm 1992. Đây là cơ sở cho việc đưa ra các quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong việc bảo đảm quyền khiếu nại, quyền tố cáo và các biện pháp bảo đảm cho quyền này thành hiện thực. Đồng thời cũng từ đây, các văn bản pháp luật chuyên ngành có quy định cụ thể về quyền khiếu nại, quyền tố cáo theo lĩnh vực mà văn bản pháp luật đó điều chỉnh.

Thứ hai là quy định của pháp luật về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ

quan nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Nhóm này bao gồm các quy định được ghi trong các văn bản pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, xác định thẩm quyền cụ thể của các cơ quan, tổ chức trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Chẳng hạn, Luật Tổ chức Quốc hội (2001), Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội (2003), Nghị quyết số 228/1999/NQ - UBTVQH10 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc Đại biểu quốc hội tiếp công dân, tiếp nhận, chuyển đơn, đơn đốc, theo dõi giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân... Các quy định được nêu trong các văn bản trên đề cập đến chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội và đại biểu Quốc hội đối với giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan nhà nước, việc tiếp nhận các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân

Luật Tổ chức Chính phủ (2001), các nghị định của Chính phủ quy định cụ thể về cơ cấu tổ chức và nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, cơ quan ngang bộ; Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (2003), Quy chế làm việc mẫu của các Bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các cấp... đã đề cập đến nhiệm vụ quyền hạn chung và quyền hạn cụ thể của các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, tiếp công dân và quản lý nhà nước về khiếu nại, tố cáo. Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân (2002), Luật Tổ chức Tòa án nhân dân (2002), Bộ luật Hình sự (2000), Bộ luật Tố tụng Hình sự (2003)... đã quy định việc kiểm sát tuân theo pháp luật trong hoạt động tư pháp; tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo và xem xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp.

Thứ ba là quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Nhóm này bao gồm các quy định chung và các quy định cụ thể như sau:

- Những quy định chung về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo, bao gồm Luật Khiếu nại, tố cáo, Nghị định 136/2006/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn thi hành (thuộc phạm trù quy phạm pháp luật thủ tục). Nội

dung của các văn bản này quy định những vấn đề có tính nguyên tắc chung về quyền, nghĩa vụ của các bên; xác định thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong giải quyết khiếu nại, tố cáo; trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo; việc tổ chức tiếp công dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo; những biện pháp bảo đảm thực thi pháp luật khiếu nại, tố cáo.

- Những quy định cụ thể về nội dung khiếu nại, tố cáo bao gồm các quy định được ghi trong các văn bản pháp luật trên từng lĩnh vực cụ thể (thuộc phạm trù quy phạm pháp luật nội dung). Chẳng hạn như quy định về khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai; lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính; lĩnh vực quản lý tài nguyên, môi trường; lĩnh vực sở hữu công nghiệp, bản quyền; lĩnh vực đo lường và chất lượng hàng hoá; lĩnh vực thuế; lĩnh vực tài chính ngân hàng, hải quan; lĩnh vực y tế, giáo dục và đào tạo...

Trên cơ sở hệ thống hoá và phân tích các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo với vai trò chủ đạo của Luật KNTC và các văn bản pháp luật có liên quan chúng ta thấy hệ thống các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay có những ưu điểm và hạn chế cơ bản nhất định.

2.2.1.1. Những ưu điểm của pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay

Thứ nhất, các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo đã điều chỉnh trên hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội, thể hiện được vai trò là một công cụ pháp lý để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và bảo đảm thực thi pháp luật trong quản lý nhà nước. Thể hiện được bản chất chính trị của nhà nước dân chủ nhân dân.

Như đã phân tích, trên cơ sở quy định của Hiến pháp và sau khi Luật KNTC được ban hành, các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo được đề cập trong hầu hết các văn bản luật như một công cụ, phương thức bảo đảm thực hiện các quy định của chính các văn bản đó. Nhận thức về vị trí, vai trò của pháp luật khiếu nại, tố cáo đối với xã hội có sự thay đổi sâu sắc trên nền của tư duy pháp lý về Nhà nước pháp quyền hiện nay.

Các quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo được thể hiện trong các

văn bản pháp luật chuyên ngành là việc cụ thể hoá các chế định về thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước; về thủ tục khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Tác động tích cực này là cơ sở tạo lập môi trường pháp lý đầy đủ và làm cho pháp luật ngày càng trở thành quy tắc ứng xử phổ thông, chủ đạo trên các lĩnh vực của đời sống xã hội. Thể hiện bản chất chính trị của nhà nước dân chủ, nhà nước của dân, do dân và vì dân, nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật.

Thứ hai, các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo đã từng bước được pháp điển hoá. Từ các văn bản pháp luật đơn lẻ, pháp luật khiếu nại, tố cáo đã được hệ thống hoá và hoàn thiện ở mức cao nhất là luật hoá các quy định điều chỉnh hầu hết các quan hệ xã hội về khiếu nại, tố cáo. Luật KNTC được ban hành năm 1998 là một bước tiến trong việc hệ thống hoá các quy định của pháp luật. Tại đó, lần đầu tiên Luật này đã đưa ra định nghĩa các khái niệm cơ bản có liên quan làm cơ sở cho phân định các quy định giữa khiếu nại và tố cáo và gián tiếp giới hạn phạm vi điều chỉnh. Các chế định pháp luật đã được quy định trong một cấu trúc tương đối hoàn chỉnh từ Chương 1 đến Chương 9 của Luật này. Đây là một bước tiến trong kỹ thuật pháp lý, tạo điều kiện cho quá trình hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo ở những năm sau này.

Thứ ba, pháp luật khiếu nại, tố cáo đã xác lập cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo bảo đảm công khai hơn, dân chủ hơn. Có thể thấy đây là ưu điểm rất cơ bản của pháp luật khiếu nại tố cáo hiện hành. Từ những quy định trước đây chưa tập trung, chưa xác định về cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính, thì nay đã xác định Giải quyết khiếu nại hành chính với sự phối hợp giữa “con đường hành chính” và “con đường toà án” nhằm bảo đảm các quyền cơ bản của công dân. Xác định cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính với hai con đường và sự phối hợp giữa hai con đường được định hình với việc quy định từng bước tăng cường vai trò của Toà án đồng thời giảm dần sự can thiệp, giải quyết của cơ quan hành chính nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính.

Việc định hình cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính đã thúc đẩy và tạo ra sự thay đổi cơ bản của các quan điểm trước đây về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Chẳng hạn vấn đề bảo đảm dân chủ, công khai, đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại; xác lập vai trò của luật sư trong giải quyết khiếu nại; quyền được biết căn cứ giải quyết; quyền được thông báo, phản hồi thông tin trong quá trình giải quyết. Những quy định hiện hành đã mở rộng thẩm quyền của Tòa án nhân dân trong việc giải quyết khiếu kiện hành chính và tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền khiếu kiện. Đây là một hướng đi đúng, phù hợp với xu hướng tiến bộ, dân chủ trong giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước và công dân.

Thứ tư, quy định cụ thể về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo trong cơ quan hành chính nhà nước. Từ những quy định ban đầu, giải quyết khiếu nại, tố cáo được giao cho nhiều cấp giải quyết, nhiều cơ quan có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước. Luật KNTC hiện hành đã quy định giải quyết khiếu nại, tố cáo là một nội dung công tác quản lý của Thủ trưởng các cơ quan nhà nước. Các tổ chức Thanh tra nhà nước tập trung thực hiện chức năng tham mưu, giúp việc. Khi phân tích các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo cho thấy các quy định này có những thay đổi cơ bản. Trước đây, các tổ chức Thanh tra nhà nước là một cấp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính sau khi giải quyết lần một không chấm dứt, thì nay không là một cấp giải quyết. Các tổ chức Thanh tra nhà nước thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn về thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước; giúp thủ trưởng cơ quan cùng cấp giải quyết khiếu nại, tố cáo và thực hiện chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực này.

Các quy định hiện hành đã giảm bớt số lần giải quyết khiếu nại hành chính trong khuôn khổ con đường hành chính. Từ đó, việc giải quyết khiếu nại hành chính chỉ có thể thực hiện tối đa là hai cấp giải quyết: giải quyết lần đầu tại cơ quan có quyết định hoặc hành vi bị khiếu nại nếu không chấm dứt

thì có thể chuyển sang Tòa án hoặc giải quyết lần thứ hai tại cơ quan hành chính cấp trên, nếu vụ việc không chấm dứt thì chuyển hẳn sang Tòa án giải quyết theo trình tự, thủ tục tố tụng tư pháp.

Thứ năm, trình tự, thủ tục khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo đã được cụ thể hoá. Những quy định về trình tự, thủ tục khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo có nội dung cụ thể, bao gồm những việc phải làm khi thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, pháp luật đã quy định việc giải quyết phải thực hiện theo một quy trình mang tính nghiệp vụ.

Luật KNTC năm 1998 được sửa đổi, bổ sung qua các năm 2004, 2005 cùng các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định chi tiết về thủ tục khiếu nại, thủ tục tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Khác với các quy định trước đây, nay thủ tục giải quyết được quy định cho từng cấp hành chính; quy định chi tiết những công việc cụ thể trong suốt quá trình giải quyết. Đặc biệt trong khiếu nại hành chính, các quy định đã thể hiện được bước đi, việc làm trong khiếu nại, tố cáo và giải quyết vụ, việc. Quy trình giải quyết được xác định đối với các cơ quan có thẩm quyền giải quyết lần đầu đến giải quyết lần hai. Theo đó, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo luôn chịu sự ràng buộc nghiêm ngặt của các quy định về việc tổ chức tiếp công dân; xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo; thời hạn thụ lý, thời hạn giải quyết và quá trình thẩm tra, xác minh và kết luận về đúng, sai của vụ, việc; ra quyết định giải quyết, xử lý và thi hành các quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Nội dung các bước, các việc phải làm đã được quy định cụ thể. Đây là những căn cứ pháp lý quan trọng để bảo đảm tính thống nhất, chính xác trong thực thi pháp luật và tạo điều kiện cho kiểm tra, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân trong các cơ quan nhà nước.

Thứ sáu, quy định tăng cường việc tiếp công dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Việc tổ chức tiếp công dân đã được quy định trong Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991, sau đó tại Nghị định 89/CP, ngày

07/8/1997 Chính phủ đã ban hành Quy chế tiếp công dân. Luật KNTC đã quy định việc tổ chức tiếp công dân trong Chương V là một chế định độc lập. Đề cao vai trò tiếp công dân thể hiện sự tôn trọng quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân đồng thời cũng xem đây là một kênh quan trọng trong tiếp nhận kiến nghị, phản ánh của nhân dân để hoàn thiện công tác quản lý của các cấp, các ngành. Pháp luật đã quy định rõ mục đích, nội dung, thẩm quyền, trách nhiệm trong việc tiếp công dân. Trong đó, việc tiếp công dân là nhằm tiếp nhận phản ánh, kiến nghị của công dân; hướng dẫn công dân thực hiện chính sách pháp luật; tiếp nhận khiếu nại, tố cáo và đôi thoại giải quyết công việc.

Thứ bảy, các quy định của pháp luật đã tích cực hóa biện pháp bảo đảm quyền khiếu nại, quyền tố cáo và giám sát thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo. Về vấn đề này, các Điều 5, 6, 8, 16 và các Điều 86 đến Điều 100 Luật KNTC đã quy định trách nhiệm xử lý vi phạm pháp luật khiếu nại, tố cáo. Tại các Điều từ 85 đến Điều 94 của Chương VII, Luật KNTC quy định về việc giám sát thi hành. Hoạt động giám sát thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo của Quốc hội, Hội đồng nhân dân và Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng các tổ chức thành viên đã được tăng cường và đổi mới.

Trong các văn bản pháp luật khác như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Nghị quyết số 228/1999/NQ - UBTWQH10 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc Đại biểu quốc hội tiếp công dân, tiếp nhận, chuyển đơn, đôn đốc, theo dõi giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; Nghị định 99/2006/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Thanh tra về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân đã đề cập vai trò, vị trí của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong giám sát, kiểm tra, đôn đốc thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo.

Luật KNTC và các văn bản nói trên đã tạo ra cơ sở pháp lý cho việc bảo đảm quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân, thực hiện vai trò giám sát tối cao của Quốc hội và giám sát của các cơ quan nhà nước khác cùng các tổ chức chính trị - xã hội trong việc thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo; xử lý

trách nhiệm đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo không kịp thời, đúng thời hạn quy định, vi phạm các quy định trong tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thứ tám, pháp luật khiếu nại, tố cáo đã đáp ứng những yêu cầu cơ bản của yêu cầu về hội nhập khu vực và hội nhập quốc tế. Quán triệt quan điểm chỉ đạo của Nghị quyết Trung ương 9, khoá XI, Nghị quyết Trung ương 4 khoá VIII về hội nhập kinh tế quốc tế, Nhà nước ta đã chuẩn bị những điều kiện cơ bản tốt nhất cho quá trình đàm phán và thực thi Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa kỳ, đàm phán và thực hiện các cam kết khi Việt Nam là thành viên WTO; tăng cường nâng cao vai trò của Tòa án trong việc giải quyết khiếu kiện hành chính. Do đó, những năm qua cùng với việc ban hành nhiều văn bản luật mới là việc sửa đổi, bổ sung hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật đã có, trong đó Luật KNTC là một nội dung trọng tâm được ưu tiên trong chương trình nghị sự của Quốc hội.

- Luật KNTC đã tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại và tiếp cận với việc giải quyết khiếu kiện bằng con đường Tòa án phù hợp đòi hỏi của BTA và WTO. Nguyên tắc chung là, một vụ việc khiếu nại hành chính chỉ có thể giải quyết tối đa ở hai cấp hành chính và người khiếu nại có thể khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án sau bất kỳ lần giải quyết nào của cơ quan hành chính. Luật KNTC đã quy định tại Điều 30, khiếu nại được cơ quan có vụ việc giải quyết lần đầu nếu người khiếu nại không đồng ý hoặc khiếu nại không được giải quyết trong thời hạn luật định thì người khiếu nại có quyền khiếu tiếp lên cơ quan cấp trên hoặc khởi kiện vụ án hành chính, đó là lần giải quyết thứ hai; tại Điều 46, nếu người khiếu nại không đồng ý quyết định giải quyết lần hai hoặc khiếu nại không được giải quyết trong thời hạn luật định thì người khiếu nại có quyền khởi kiện vụ án hành chính; tại Điều 39, nếu người khiếu nại không đồng ý quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa

án nhân dân cấp tỉnh, trừ khi pháp luật có quy định khác.

- Luật KNTC quy định về sự tham gia của luật sư trong quá trình giải quyết khiếu nại. Vai trò của luật sư trong giải quyết các vụ tranh chấp, các vụ án là vấn đề tính truyền thống và cũng là vấn đề có tính nguyên tắc trong trong khoa học pháp lý. Luật sư tham gia vào quá trình giải quyết các vụ việc nhằm bảo đảm việc tuân theo pháp luật, góp phần bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các bên và bảo vệ pháp luật. Về phương diện nào đó, khiếu nại hành chính như là sự xung đột, tranh chấp nảy sinh trong hoạt động quản lý nhà nước, sự hiện diện của luật sư trong quá trình xem xét, giải quyết khiếu nại hành chính cũng là yêu cầu tất yếu nhằm bảo đảm tính khách quan, chính xác và phù hợp với thông lệ quốc tế.

2.2.1.2. Những hạn chế của pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay

Bên cạnh những ưu điểm trên, pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta hiện nay còn một số hạn chế sau: *Một là, về tính hệ thống, đồng bộ của pháp luật khiếu nại, tố cáo.* Cả phương diện lý luận và thực tiễn đều cho thấy pháp luật khiếu nại, tố cáo có vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong đời sống xã hội. Bởi vậy, đi kèm với các quy định về nội dung điều chỉnh của văn bản pháp luật là các quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo mỗi khi quyền lợi ích của các chủ thể bị vi phạm; mỗi khi việc thực hiện các quy định pháp luật không được tuân thủ nghiêm minh. Đến nay, pháp luật khiếu nại, tố cáo được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau được chia thành các nhóm như đã nói tại mục 2.2.1.

Từ việc phân tích theo các nhóm cho thấy đang tồn tại một thực trạng là tính không đồng bộ, tính thiếu hệ thống của các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Chẳng hạn, các quy định về thẩm quyền giải quyết và số cấp giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hệ thống các cơ quan hành chính có liên quan với việc thực hiện quyền khởi kiện ra toà đối với các vụ việc khiếu nại hành chính; các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết các khiếu nại, tố cáo

trong một số văn bản pháp luật chuyên ngành không phù hợp với các quy định chung của Luật Khiếu nại, tố cáo. Ví dụ, quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực đất đai có nhiều điểm khác so với những quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại được Luật KNTC quy định.

Đặc biệt hơn, khi đối chiếu quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay về chủ thể quyền khiếu nại, quyền tố cáo được quy định trong các văn bản thuộc Nhóm 1 cho thấy: Điều 74, Hiến pháp 1992 đã quy định công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo, nhưng từ năm 1996 (thời điểm ban hành Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính) đến nay, các văn bản pháp luật khiếu nại, tố cáo đều quy định mở rộng chủ thể của quyền khiếu nại hành chính đến các cơ quan nhà nước, các tổ chức. Rõ ràng tính thứ bậc, hiệu lực trong văn bản quy phạm pháp luật đã không được tuân thủ chặt chẽ. Hơn nữa ngay cả việc xác định cơ quan nhà nước là chủ thể khiếu nại hành chính cũng còn nhiều quan niệm khác nhau [46, tr. 123]. Chúng tôi cho rằng, lợi ích Nhà nước là thống nhất, được thể hiện nhất quán qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan công quyền. Do vậy, quy định về quyền khiếu nại, quyền khởi kiện của cơ quan nhà nước này đối với cơ quan nhà nước khác là không phù hợp.

Một số các quy định của văn bản pháp luật chuyên ngành cũng có những tồn tại tương tự. Ví dụ Điều 31, Pháp lệnh Quảng cáo quy định tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại, cá nhân có quyền tố cáo hành vi vi phạm pháp luật về quảng cáo; tổ chức, cá nhân có thẩm quyền nhận được khiếu nại, tố cáo có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo; Điều 43, Luật Bảo vệ môi trường lại quy định tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường về những hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Theo các quy định này thì không chỉ công dân mà tổ chức và cá nhân đều có quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Việc khiếu nại, tố cáo được gửi đến cơ quan quản lý về môi trường chứ không phải cơ quan, tổ chức nơi có hành vi vi

phạm. Như vậy, tại các văn bản pháp luật nói trên quy định về chủ thể của quyền khiếu nại, quyền tố cáo đã rộng hơn quy định của Hiến pháp và Luật KNTC hiện nay. Trong khi đó, các đạo luật chuyên ngành thường đưa ra quy định: khi có vụ việc khiếu nại, tố cáo thì việc giải quyết được thực hiện theo quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Tại các quy định của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 2006 cho phép cá nhân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện để Tòa án giải quyết vụ án hành chính. Việc khiếu kiện tại Tòa án chỉ được thực hiện sau khi đã khiếu nại với người có thẩm quyền giải quyết lần đầu hoặc lần hai. Khi đối chiếu các quy định của Luật KNTC cho thấy, chủ thể quyền khiếu nại chỉ có thể là công dân, cán bộ, công chức và trong trường hợp đặc biệt là cá nhân người nước ngoài.

Hai là, về phạm vi điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Những bất cập về tính hệ thống của pháp luật khiếu nại, tố cáo ở trên cũng nói đến hạn chế của Luật KNTC hiện nay trong mối liên hệ với các quy định về khiếu nại, tố cáo của các văn bản pháp luật chuyên ngành. Luật KNTC đưa ra các khái niệm và các quy định tự nó đã giới hạn phạm vi điều chỉnh. Tại các khoản 1, 10, 11 của Điều 2, Luật KNTC xác định các khái niệm liên quan như sau:

1. “Khiếu nại” là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ công chức theo thủ tục do Luật này quy định đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình;

10. “Quyết định hành chính” là quyết định bằng văn bản của cơ quan hành chính nhà nước hoặc của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính”;

11. “Hành vi hành chính” là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước,

của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật.

Theo đó, Luật này đã giới hạn phạm vi điều chỉnh chỉ các khiếu nại về quyết định hành chính, hành vi hành chính trong các cơ quan hành chính nhà nước. Trong khi đó, hoạt động công vụ, hoạt động hành chính diễn ra không phải chỉ bó khuôn trong các cơ quan hành chính nhà nước. Vô hình chung, khi xác định các khái niệm trên, Luật KNTC hiện hành đã loại bỏ, không điều chỉnh các khiếu nại và giải quyết khiếu nại liên quan đến các quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật của các chủ thể thuộc các cơ quan nhà nước khác. Chẳng hạn, khiếu nại về quyết xử phạt vi phạm hành chính của thẩm phán chủ tọa phiên tòa; khiếu nại về quyết định, hành vi trong tổ chức, hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, các ban, các tổ chức do Nhà nước thành lập để thực hiện một nhiệm vụ do cơ quan nhà nước uỷ quyền hoàn toàn không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Khiếu nại, tố cáo.

Tương tự như vậy, một vấn đề rất phổ biến thường xuất hiện trong quan hệ chấp hành điều hành là sự xung đột giữa cấp trên với cấp dưới cũng không được Luật KNTC điều chỉnh. Theo quy định tại Điều 66, Nghị định số 136/2006/NĐ-CP, ngày 14/11/2006 các khiếu nại quyết định hành chính trong hoạt động, chỉ đạo điều hành của cấp trên đối với cấp dưới theo thứ bậc hành chính không giải quyết theo Nghị định này.

Luật KNTC chỉ giới hạn các quyết định hành chính cá biệt là đối tượng của khiếu nại hành chính, trong khi đó, thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo những năm qua đã cho thấy những khiếm khuyết, sai phạm của các văn bản quy phạm pháp luật tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích của công dân, tổ chức đã xảy ra trên nhiều lĩnh vực và đó là một trong những nguyên nhân phổ biến đưa đến khiếu kiện đông người, vượt cấp hiện nay.

Những khiếm khuyết, sai phạm của các quyết định trong quản lý đất đai, chính sách đền bù, giải phóng mặt bằng là nguyên cơ của nhiều vụ việc

khiếu kiện đông người. Theo thống kê, hàng năm số vụ việc khiếu nại liên quan đến bồi thường, hỗ trợ tái định cư, giải phóng mặt bằng chiếm từ 65% đến 70% trên tổng số các vụ, việc. Trong đó, có các khiếu nại về chính sách đền bù giá đất nông nghiệp, đất thổ cư đền bù thấp, trong khi giá đất tái định cư lại cao. Đây là những khiếm khuyết, hạn chế của chính sách về đền bù, giải phóng mặt bằng đã ảnh hưởng đến quyền, lợi ích của công dân.

Ba là, về thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại là vấn đề được quan tâm sửa đổi, bổ sung liên tục trong quá trình hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo. Đây cũng là chế định phức tạp nhất, phản ánh trực tiếp quá trình hình thành cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo và hiệu lực quản lý nhà nước. Sau nhiều lần sửa đổi, bổ sung đến nay những quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại còn có những hạn chế sau:

- Thẩm quyền được xác định theo hướng quy định cụ thể của từng cấp hành chính mà bắt đầu là thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, đến thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp tỉnh, thành phố. Các quy định này được nêu từ các Điều 19 đến Điều 29 Luật Khiếu nại, tố cáo.

Mặc dù trong quá trình xây dựng, tư tưởng chủ đạo là kế thừa những quy định trước đây về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, song chúng tôi nhận thấy rằng, Luật KNTC đã không đưa ra được những quy định có tính khái quát, nguyên tắc chung về xác định thẩm quyền. Theo Pháp lệnh 1991, thẩm quyền giải quyết khiếu nại trước hết được dựa trên nguyên tắc chung tại Điều 10: “1- Khiếu nại đối với nhân viên mà nội dung liên quan đến trách nhiệm quản lý của cơ quan nào, thì thủ trưởng cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết. 2- Khiếu nại đối với quyết định hoặc việc làm của thủ trưởng thì cơ quan nào, thì thủ trưởng cơ quan đó có trách nhiệm giải quyết”. Luật KNTC quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại được tách riêng thành hai mục. Một dành cho thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính, một dành cho khiếu nại kỉ luật cán bộ, công chức. Các quy định được đưa ra ở dạng chi tiết cho từng loại

hình chủ có thể thẩm quyền, mà không có những quy định để xác định được thẩm quyền giải quyết của các cơ quan, tổ chức khác.

Luật KNTC quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Giám đốc sở và thủ trưởng cơ quan thuộc bộ, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu, đến cấp có thẩm quyền giải quyết lần hai, giới hạn trong khu vực các cơ quan hành chính nhà nước. Do đó, ngoài những cơ quan được kể tên để xác định thẩm quyền cụ thể, người ta không tìm thấy căn cứ pháp lý nào để xác định trách nhiệm, thẩm quyền giải quyết của các cơ quan khác, khi nhìn từ Luật Khiếu nại, tố cáo.

- Về quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, thủ trưởng cơ quan, đơn vị thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện, thuộc sở như một cấp giải quyết trong trình tự thẩm quyền giải quyết khiếu nại theo con đường hành chính. Theo quy định, khi có khiếu nại xảy ra người đứng đầu các cơ quan nói trên có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu, nếu khiếu nại không chấm dứt người khiếu nại có thể khiếu tiếp lên cơ quan hành chính cấp trên hoặc khởi kiện ra tòa. Thực ra, việc quy định như vậy nhằm tạo thuận lợi cho các cơ quan này có điều kiện sửa sai, điều chỉnh quyết định hành vi của mình và cũng tạo cho người dân thân thiện hơn với bộ máy hành chính, thuận lợi hơn trong việc lựa chọn giải quyết theo Con đường hành chính hoặc tư pháp.

Chúng tôi cho rằng việc quy định người giải quyết khiếu nại lần đầu là thủ trưởng cơ quan, đơn vị có vụ việc giải quyết là không phù hợp, không khả thi. Đó chỉ là quá trình “hoà giải” để điều chỉnh các quyết định, các hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan có vụ, việc. Thực ra ở đây, đã có quan niệm chưa đầy đủ khi xác định khái niệm giải quyết khiếu nại với giải quyết công việc thông thường. Thật vậy, tính phức tạp trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo là ở chỗ, giải quyết vụ việc luôn liên quan trực tiếp đến quyền lợi, danh dự của công dân. Trong đời sống xã hội yếu tố tâm lý thắng thua trong khiếu kiện

còn đè nặng lên nhân dân tại khu dân cư. Trong khi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo có liên hệ mật thiết với năng lực và trách nhiệm của cán bộ cấp cơ sở. Bản thân người giải quyết khiếu nại, tố cáo lần đầu luôn đối mặt với uy tín, danh dự quyền lợi của bản thân họ. Do đó cả hai bên đều khó vượt qua rào cản và yếu tố tâm lý về uy tín, danh dự và lợi ích. Trong khi đó, giải quyết khiếu nại, tố cáo tại cấp cơ sở lại thiếu tính chuyên nghiệp. Tại đây không có bộ phận tham mưu, giúp việc có nghiệp vụ. Khi khiếu nại, tố cáo phát sinh, việc giải quyết không được đầu tư, quan tâm thích đáng. Từ đó, làm cho giải quyết vụ việc thêm tính phức tạp ở cấp giải quyết tiếp theo. Cũng theo đó, khi này sẽ khiếu nại hành chính được đẩy sang giải quyết sớm hơn theo con đường xét xử của toà án. Đưa đến tình trạng quá tải, thiếu tính khả thi trong điều kiện của hệ thống pháp luật hành chính hiện nay.

- Sự không thống nhất của các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Theo quy định của Luật Đất đai, những khiếu nại về hành vi liên quan đến quản lý, sử dụng đất đai, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã không có thẩm quyền giải quyết. Thẩm quyền giải quyết lần đầu chỉ có thể là từ cấp huyện. Trong khi đó, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã lại là người trực tiếp quản lý cán bộ địa chính ở cấp xã. Cũng như vậy, khi xét đến thẩm quyền giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức, theo quy định, đối với quyết định buộc thôi việc thì cán bộ, công chức từ cấp vụ trưởng trở xuống có thể kiện ra toà để bảo vệ cho mình, trong khi đó không được khiếu kiện ra toà với các hình thức kỷ luật là khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, hạ ngạch, cách chức. Theo quy định hiện hành, việc cán bộ, công chức còn được khiếu kiện nữa hay không sau khi Bộ trưởng Bộ Nội vụ đã giải quyết khiếu nại lần thứ hai cũng không được pháp luật khiếu nại, tố cáo đề cập đến. Trong khi đó, đối với vụ việc khác, khiếu nại theo thủ tục hành chính sẽ bị chấm dứt sau hai lần giải quyết tại các cơ quan hành chính, khi này người khiếu nại chỉ có thể khởi kiện vụ việc tại toà án.

Bốn là, về thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan Thanh tra nhà

nước, cơ quan chuyên môn trong giải quyết khiếu nại, tố cáo không rõ ràng. Như đã phân tích, sự hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo gắn liền với các cơ quan Thanh tra nhà nước. Qua đó ta thấy, thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan Thanh tra nhà nước được pháp luật quy định cũng luôn có sự thay đổi. Phạm vi giới hạn về thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan Thanh tra nhà nước không được phân định rõ với các cơ quan chuyên môn khác trong việc giúp thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Khi có khiếu nại xảy ra, thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có thể giao cho cơ quan thanh tra nhà nước hoặc có quan chuyên môn tiến hành thẩm tra, xác minh. Điều đó đưa đến tình trạng phân tán, không xác định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan tham mưu giải quyết vụ, việc.

Theo quy định hiện nay, các cơ quan Thanh tra nhà nước không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Trừ trường hợp đặc biệt, Tổng Thanh tra giải quyết khiếu nại sau khi Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ đã giải quyết mà khiếu nại không chấm dứt. Từ quy định ban đầu (Pháp lệnh 1991) Thanh tra nhà nước các cấp là cơ quan có thẩm quyền giải quyết sau khi đã được giải quyết lần đầu, quy định thay đổi (Luật KNTC 1998) Chánh thanh tra cấp huyện, cấp tỉnh giải quyết khiếu nại theo uỷ quyền, đến nay (Luật Sửa đổi, bổ sung năm 2004. 2005) các cơ quan Thanh tra nhà nước chỉ tham gia vào quá trình giải quyết ở giai đoạn thẩm tra xác minh, kết luận, kiến nghị vụ việc. Trong các văn bản Nghị định số 67/1999/NĐ-CP, Nghị định số 62/2001/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và hướng dẫn thi hành Luật KNTC 1998, Nghị định số 53/2005/NĐ - CP và Nghị định 136/2006/NĐ-CP, ngày 14/11/2006 quy định chi tiết một số điều và hướng dẫn thi hành Luật KNTC sau khi được sửa đổi, bổ sung năm 2004 và năm 2005 đều quy định trách nhiệm, thẩm quyền của các cơ quan Thanh tra nhà nước là xác minh, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khi được thủ trưởng cùng cấp giao cho.

Như vậy, cùng một vụ việc khiếu nại, các cơ quan Thanh tra nhà nước có thể tham gia vào quá trình giải quyết hoặc không tham gia vào quá trình

giải quyết. Việc cơ quan nào tham gia vào quá trình giải quyết ở khâu xác minh, kết luận, kiến nghị hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí chủ quan của thủ trưởng cơ quan quản lý cùng cấp. Do vậy, việc quản lý công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo không tập trung thống nhất, mà bị phân tán về nghiệp vụ, không chuyên môn hoá. Đó là một trở ngại lớn của quá trình nâng cao hiệu quả và chất lượng giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay.

Năm là, quy định về việc tổ chức công tác tiếp công dân đến khiếu nại, tố cáo còn nhiều bất cập, thiếu thống nhất, lúng túng về mô hình. Việc tổ chức tiếp công dân là công việc quan trọng của quản lý nhà nước và là một khâu trong quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo. Thông tin đến với cơ quan nhà nước từ công dân cần phải được quản lý chặt chẽ và xử lý kịp thời theo quy định. Đây là kênh giao tiếp đặc biệt quan trọng giữa nhà nước và công dân, do vậy pháp luật khiếu nại, tố cáo luôn có những điều khoản quy định riêng cho vấn đề này. Tuy nhiên, các quy định hiện nay có những hạn chế sau:

- Chưa xác định rõ vai trò, vị trí của cơ quan, tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ tiếp công dân. Hiện nay việc tiếp công dân được quy định trong Luật KNTC và Nghị định 89/CP, ngày 07/8/1997. Theo đó, việc tiếp công dân nói chung được thực hiện theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo. Ngoài quy định đó, thì việc tổ chức tiếp công dân của “ Trung ương” tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh được thực hiện theo Nghị định 89/CP. Việc tiếp công dân theo Nghị định 89/CP mở rộng phạm vi, mục đích hơn, không chỉ giới hạn trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và còn tiếp nhận các kiến nghị, phản ánh của dân. Trong khi đó, việc tổ chức tiếp công dân tại các Bộ, cấp tỉnh, thành phố và cấp quận, huyện, cấp xã, phường được tổ chức thực hiện theo Luật Khiếu nại, tố cáo. Bởi thế, vị trí, vai trò, mô hình tổ chức tiếp công dân không được quy định thống nhất.

- Các quy định về tiếp công dân dừng lại ở chỗ tổ chức việc tiếp công dân mà chưa có quy chế pháp lý về quản lý, xử lý thông tin trong tiếp công dân. Như một hệ quả của hạn chế trên, pháp luật hiện hành chưa có quy định

cụ thể về quản lý nguồn tin và sử dụng nguồn tin qua việc tiếp công dân tương xứng với ý nghĩa và tầm quan trọng của nó trong đấu tranh phòng chống tiêu cực, chống tham nhũng hiện nay.

Sáu là, quy định về các biện pháp bảo đảm thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo còn chung chung khó áp dụng. Pháp luật khiếu nại, tố cáo đã có những quy định về các biện pháp bảo đảm thi hành trên các khía cạnh sau: quy định về trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước; quy định về giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước và tổ chức chính trị- xã hội; quy định về xử lý các hành vi vi phạm pháp luật khiếu nại, tố cáo.

Về trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước. Việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cấp, các ngành phải được kiểm soát từ phía cơ quan quản lý nhà nước. Cơ quan quản lý cấp trên, thanh tra, kiểm tra đối với cấp dưới; cơ quan Thanh tra nhà nước các cấp giúp thủ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo ở cấp mình. Tuy nhiên, trong nhận thức cũng như thực hiện, việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm chưa được quy định chặt chẽ như một nội dung công tác. Gắn kết quả thực hiện nhiệm vụ chính trị với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo thường kỳ. Do vậy, việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm không được thực hiện thường xuyên, đặc biệt đối với thủ trưởng các cơ quan, đơn vị.

Về giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đã được quy định thuộc về Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên. Đây là nội dung quan trọng thuộc chương trình công tác giám sát tuân theo pháp luật của các cơ quan, tổ chức nói trên. Từ kết quả hoạt động giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của Quốc hội, Hội đồng nhân dân cho thấy công tác giám sát còn kém hiệu quả. Các quy định về giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo được quy định tại Chương VII từ Điều 85 đến Điều 94 của Luật KNTC và các văn bản hướng dẫn thi hành đều không chỉ ra chế tài cụ thể bảo đảm cho việc giám sát đạt kết quả. Việc giám sát không đạt được kết quả có nhiều nguyên nhân, trong đó

các quy định thiếu cụ thể, không có chế tài ràng buộc đang làm cho việc thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo không triệt để.

Xử lý các hành vi vi phạm pháp luật khiếu nại, tố cáo có thể thấy ở hai khía cạnh: về phía người khiếu nại, tố cáo, người xúi giục, kích động khiếu nại, tố cáo; về phía các cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Theo các quy định hiện hành, pháp luật khiếu nại, tố cáo chưa có chế tài cụ thể ràng buộc trách nhiệm của các cấp, các ngành khi thực hiện thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong nhiều trường hợp cơ quan có thẩm quyền giải quyết từ chối hoặc không giải quyết khiếu nại đúng thời hạn; thẩm tra, xác minh thiếu khách quan; không thi hành, chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo đã có hiệu lực pháp luật. Đây là một trong những vấn đề liên quan trực tiếp đến việc thực hiện các quy định khác của Luật Khiếu nại, tố cáo.

Thứ bảy, quy định về xử lý đơn thư tố cáo nặc danh còn nhiều bất cập. Liên quan đến về vấn đề này, Luật KNTC quy định tại Điều 57 và Điều 65. Nội dung cụ thể như sau: Người tố cáo có nghĩa vụ trình bày trung thực về nội dung tố cáo, nêu rõ họ, tên, địa chỉ của mình, chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc tố cáo sai sự thật; Người tố cáo phải gửi đơn đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền. Trong đơn tố cáo phải ghi rõ họ, tên, địa chỉ người tố cáo; nội dung tố cáo.

Có thể thấy các quy định này không thay đổi sau hai lần Luật KNTC được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2004 và 2005. Tuy nhiên, tại các Nghị định hướng dẫn thi hành và quy định chi tiết một số điều của Luật này thì có những nội dung thay đổi trái ngược nhau, thể hiện sự lúng túng, không nhất quán trong việc xử lý vấn đề này. Điều 43, Nghị định số 67/1999/NĐ - CP ngày 07/8/1999 quy định khi nhận đơn thư này thì thủ trưởng cơ quan có quyền quyết định xem xét, xử lý. Cũng hướng dẫn về nội dung này nhưng Nghị định 62/2001/NĐ-CP ngày 07/8/2001 và nghị định 136/2006/NĐ - CP ngày 14/11/2006 lại quy định không xem xét, xử lý. Rõ ràng những quy định

trên đã phản ánh sự lúng túng, không xác định được cách thức xử lý dứt khoát về vụ, việc loại này.

Chúng tôi cho rằng, pháp luật về quy định không giải quyết đơn thư tố cáo nặc danh là có những nhân tố phù hợp. Nhưng quy định này không trở thành thực tiễn pháp lý được là do pháp luật đã không có các quy định, chế tài bảo đảm cụ thể. Các cơ quan nhà nước đã không có sự phân biệt về giải quyết đơn thư tố cáo theo trình tự, thủ tục với xử lý đơn thư tố cáo theo yêu cầu của quản lý, điều hành. Do đó, theo tinh thần trên các cơ quan quản lý nhà nước xử lý đơn thư tố cáo nặc danh như một nguồn thông tin phản hồi từ xã hội đến với quản lý.

2.2.2. Thực trạng việc thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay

2.2.2.1. Tình hình khiếu nại, tố cáo

Luật KNTC năm 1998 được ban hành thay thế Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo năm 1991 là một bước tiến quan trọng đối với việc thể chế hóa quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân; thực hiện quyền dân chủ, góp phần kiểm soát hoạt động của bộ máy nhà nước. Những năm qua, thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo, công dân đã phát hiện nhiều vụ việc tiêu cực, tham nhũng trong bộ máy nhà nước và cảnh báo về vi phạm dân chủ ở cơ sở, tham nhũng tiêu cực trong quản lý vốn, tài sản Nhà nước. Đặc biệt trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai, trong quản lý thực hiện các chương trình dự án.

Khiếu nại, tố cáo đã góp phần quan trọng vào việc làm thay đổi nhận thức của các cấp, các ngành về thực hành dân chủ, xây dựng, phát triển kinh tế phải đi liền với ổn định chính trị và bảo đảm quyền, lợi ích chính đáng của dân. Do vậy, những năm gần đây khiếu nại, tố cáo đã trở thành mối quan tâm chung của toàn xã hội. Công dân và các cơ quan, tổ chức dành sự quan tâm sâu sắc đối với khiếu nại, tố cáo và công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Tuy nhiên, hiện nay tình hình khiếu nại, tố cáo trên phạm vi cả nước vẫn còn diễn biến rất phức tạp. *Thứ nhất*, có những thời điểm khiếu nại, tố

cáo diễn ra rộng với nhiều tỉnh, nhiều khu vực khác nhau. Tổng hợp tình hình khiếu kiện trên cả nước cho thấy, có trên 30 tỉnh, thành phố có khiếu kiện đông người, phức tạp, ảnh hưởng đến tình hình trật tự an ninh tại cơ sở, đưa đến sự lúng túng của chính quyền cơ sở. Các địa phương có khiếu kiện phức tạp đông người với diện rộng như tại tỉnh Thái Bình 264/285 xã; tại huyện Giao Thủy - Nam định 21/22 xã [74, tr. 295-306]; tranh chấp diễn ra với hơn 200 hộ dân Ba Tri, Giồng Trôm, Thanh phú tỉnh Bến Tre; vụ việc tranh chấp đất của 300 hộ nông dân và Nông trường 30/4 tại tỉnh Sóc Trăng; những vụ, việc khiếu kiện đông người, bức xúc tại huyện Quốc Oai tỉnh Hà Tây; vụ việc của trên 100 hộ thuộc thị trấn Sao Đỏ Chí Linh tỉnh Hải Dương liên quan đến đền bù, giải phóng mặt bằng trong dự án đường 18.

Thứ hai, số lượt công dân đi khiếu kiện tại nơi tiếp công dân tăng, số vụ việc khiếu kiện vượt cấp gia tăng, áp lực về khiếu nại, tố cáo lên một số cơ quan trung ương và các tỉnh. Điều đó phản ánh sự bức xúc của nhân dân trước những vấn đề liên quan đến, quyền, lợi ích của họ. (Xem phụ lục 8).

Thứ ba, tính phức tạp của thành phần tham gia khiếu kiện và việc tổ chức, liên kết của các đoàn khiếu kiện. Xuất hiện những hiện tượng “cò mồi, lợi dụng dân chủ” trong khiếu nại, tố cáo. Các đoàn khiếu kiện đông người thường lựa chọn những những thời điểm nhạy cảm như các kỳ họp Hội đồng nhân dân, kỳ họp Quốc hội, hoặc nhân các sự kiện chính trị quan trọng kéo lên Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh. Đáng lưu ý là có sự liên kết giữa những người khiếu kiện với nhau gây sức ép với cơ quan có thẩm quyền. Có những vụ việc tố cáo sai sự thật, cá biệt có trường hợp vi phạm pháp luật, gây rối trật tự công cộng, hành hung người thi hành công vụ. Một số đoàn khiếu kiện sử dụng các khẩu hiệu, biểu ngữ, thậm chí có hành động quá khích.

Thứ tư, các vụ việc khiếu nại, tố cáo tập trung chủ yếu vào lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai, nhà cửa. Tại các tỉnh phía Bắc, các vụ việc chủ yếu về cấp sơ sở cấp đất, bán đất trái thẩm quyền, thu chi tài chính trong xây dựng các công trình công cộng ở nông thôn; ở các tỉnh Nam Bộ chủ yếu là vụ việc

đòi lại đất cũ đưa vào tập đoàn, đất cho mượn, đất liên quan đến nông, lâm trường, đất liên quan đến các cơ quan đơn vị quân đội, công an; các tỉnh Tây Nguyên khiếu kiện, tranh chấp liên quan đến quản lý sử dụng đất giữa đồng bào dân tộc và di dân; việc quản lý sử dụng đất liên quan đến các nông, lâm trường. Nội dung phổ biến của khiếu nại liên quan đến thu hồi đất, đền bù, giải phóng mặt bằng, tái định cư tại các khu công nghiệp, mở rộng đô thị, xây dựng các công trình giao thông. Đặc biệt xung quanh việc đô thị hoá, thu hồi đất nông nghiệp: việc áp giá đền bù, bố trí dân, tái định cư.

Thứ năm, các tố cáo liên quan đến vi phạm pháp luật trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Đặc biệt là các hành vi bị tố cáo liên quan đến hiện tượng tiêu cực, tham nhũng trong thực hiện các chương trình dự án, vấn đề mất dân chủ ở cơ sở, sự tha hóa biến chất của một bộ phận cán bộ, công chức và trong khu vực kinh tế nhà nước. Khiếu kiện về bị bắt oan sai, về vi phạm trong quá trình điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án. Một hiện tượng đáng lưu ý là số đơn thư tố cáo nặc danh, mạo danh còn nhiều, chiếm đến 60% trên tổng số đơn tố cáo. Nhìn chung cho đến nay, mặc dù Luật KNTC đã được ban hành và sau hai lần sửa đổi, bổ sung nhưng tình hình khiếu kiện vẫn diễn biến phức tạp. Theo số liệu thống kê từ năm 1999 đến nay, hàng năm số đơn thư gửi đến cơ quan hành chính và lượt công dân đến khiếu kiện vẫn không giảm [Xem phụ lục 8]. Đặc biệt hơn nội dung đơn thư đề cập liên quan nhiều đến cơ chế chính sách về quản lý sử dụng đất đai, về những vấn đề tồn đọng trong lịch sử. Trong số đó, nhiều đơn thư khiếu nại, tố cáo đề cập đến sự suy thoái của một bộ phận không nhỏ đội ngũ cán bộ, công chức. Tình hình khiếu nại, tố cáo những năm qua cũng phản ánh thực trạng về quản lý nhà nước của các cấp, các ngành về những bất cập của cơ chế, chính sách. Nó cũng phản ánh những tác động mạnh mẽ của quá trình dân chủ hoá và nền kinh tế thị trường đang trong giai đoạn hình thành.

2.2.2.2. Về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo

Những kết quả đạt được của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo

Trước tình hình khiếu nại, tố cáo diễn biến phức tạp, những năm qua Quốc hội, Chính phủ đã dành sự quan tâm đặc biệt cho công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Những kết quả đạt được thể hiện trên các nội dung chủ yếu sau: *Thứ nhất*, có sự chuyển biến tích cực về nhận thức và nâng cao trách nhiệm của các cấp, các ngành trong chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo. Sau khi Luật KNTC được ban hành, công tác chỉ đạo đối với việc tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cấp, các ngành đã chú trọng hơn. Những năm qua, Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành, các địa phương đã ban hành nhiều văn bản quy định, chỉ đạo, hướng dẫn việc tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành nhiều văn bản triển khai và sửa đổi, bổ sung hoàn chỉnh Luật Khiếu nại, tố cáo: Nghị quyết số 228/1999/UBTVQH 10 ngày 15/11/1999 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc đại biểu Quốc hội tiếp công dân, tiếp nhận, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; Nghị quyết số 30/2004/QH 11 ngày 15/6/2004 của Quốc hội về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước.

Quốc hội khoá XI đã hai lần sửa đổi, bổ sung Luật KNTC vào kỳ họp thứ 5, ngày 15/6/2004 và kỳ họp thứ 8, ngày 29/11/2005. Chính phủ đã thực hiện nhiều giải pháp nhằm giải quyết cơ bản những vụ việc khiếu nại, tố cáo. Thủ tướng Chính phủ phân công một Phó Thủ tướng trực tiếp phụ trách công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo; thành lập nhiều đoàn công tác liên ngành trực tiếp đôn đốc, phối hợp với các địa phương xử lý giải quyết tại chỗ các vụ việc phức tạp. Các cơ quan có thẩm quyền đã quan tâm nhiều hơn đến việc tổ chức tiếp công dân, các vụ khiếu kiện đông người, tồn đọng kéo dài.

Chính phủ đã triển khai hướng dẫn thi hành Luật KNTC bằng các văn bản như: Nghị định 67/1999/NĐ-CP, Nghị định số 62/2002/NĐ-CP, Nghị định số 53/2004/NĐ-CP, Nghị định số 136/2006/NĐ-CP. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản nhằm chấn chỉnh, tăng cường công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo: Chỉ thị số 05/2001/CT-TTg, ngày 30/3/ về

tập trung xử lý khiếu kiện của công dân, Chỉ thị số 26/2001/CT-TTg, ngày 09/10/2001 về việc tạo điều kiện để Hội nông dân tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo của nông dân, Chỉ thị số 36/2004/CT-TTg, ngày 27/10/2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc chấn chỉnh, tăng cường trách nhiệm của Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trên cơ sở đó, các Bộ, ngành, địa phương cũng ban hành nhiều văn bản, kế hoạch triển khai thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo. Hàng tháng, hàng quý, theo chương trình công tác, các cấp các ngành đều có sự kiểm tra, đánh giá cụ thể về tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan, địa phương mình.

Thứ hai, tập trung xử lý, giải quyết những vụ việc tồn đọng, kéo dài. Tăng cường thanh tra, kiểm tra trách nhiệm về tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cấp các ngành. Từ năm 2000 đến nay, nhiều đoàn công tác, thanh tra, kiểm tra trách nhiệm về giải quyết khiếu nại, tố cáo đã được triển khai: Năm 2000, Chính phủ thành lập 6 Đoàn công tác liên ngành thanh tra tại 21 tỉnh thành. Tại các địa phương cũng thành lập 40 Đoàn công tác triển khai theo thẩm quyền cùng cấp. Năm 2001, Chính phủ triển khai 11 Đoàn kiểm tra; năm 2002 Trung ương Đảng thành lập 8 đoàn kiểm tra tại 22 tỉnh, Bộ ngành, các cấp uỷ đảng thành lập 188 đoàn kiểm tra việc thực hiện trách nhiệm của cấp uỷ đảng trong chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo gắn với thực hiện 19 điều đảng viên không được làm.

Năm 2005, thực hiện Chỉ thị 36/2004/CT-TTg, ngày 27/10/2004, Nghị quyết số 02/2005/NQ-CP ngày 03/2/2005 và ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, Thanh tra Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác đã tập trung rà soát các vụ việc tồn đọng, kéo dài và tiến hành 842 cuộc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm tại 2196 cơ quan, đơn vị. Trong đó, có 18 vụ, việc kéo dài từ nhiều năm đã được xem xét và chấm dứt giải quyết.

Năm 2006, thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại văn bản số 14/TTg-V.II ngày 24/3/2006, văn bản số 292/VPCP-V.II ngày 14/4/2006, văn

bản số 45/TTg-V.II ngày 21/8/2006, Thanh tra Chính phủ đã thành lập tổ công tác tiếp dân của Trung ương để phối hợp với 34 tỉnh, thành phố có công dân thường xuyên kéo về Hà Nội để xử lý dứt điểm các vụ khiếu kiện phức tạp. Đây là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2006. Ngày 16/9/2006, Chính phủ đã tổ chức họp với lãnh đạo 12 tỉnh, thành phố có khiếu kiện đông người, phức tạp tại thành phố Hồ Chí Minh nhằm tìm giải pháp xử lý dứt điểm các vụ việc này.

Thứ ba, công tác tiếp dân đã được củng cố và thực hiện tại các địa phương, bộ ngành. Trên cơ sở quy định của Luật KNTC tại các Bộ, ngành và các địa phương công tác tiếp dân đến khiếu nại, tố cáo và phản ánh, kiến nghị đã được củng cố: Trụ sở tiếp công dân hoặc phòng tiếp công dân được bố trí độc lập, lãnh đạo đã có lịch và trực tiếp tiếp công dân. Cán bộ tiếp dân đã được tăng cường và bố trí người có năng lực.

Thứ tư, đã có nhiều đổi mới về phương pháp giải quyết và tăng cường phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Những năm trước đây, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo thường thực hiện có tính đơn phương áp đặt theo chủ quan của cơ quan hành chính, nay việc giải quyết đã chuyển sang thực hiện dân chủ, công khai, đối thoại giữa người dân và cơ quan hành chính. Trong quá trình giải quyết, các cơ quan đã tăng cường đối thoại, tiếp xúc trực tiếp với người có quyền, lợi ích liên quan do vậy bảo đảm cho kết quả giải quyết chính xác, khách quan hơn. Việc phối hợp giữa các cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp trong xử lý, giải quyết các vụ phức tạp, kéo dài đã tăng cường hơn và có hiệu quả rõ rệt. Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đẩy mạnh công tác giám sát thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo. Từ năm 1999 - 2005, Quốc hội đã 28 lần nghe báo cáo về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo, Đại biểu Quốc hội đã chất vấn 322 vấn đề liên quan, cơ quan Quốc hội đã cử 43 đoàn giám sát 97 vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp. Hội đồng nhân dân các cấp chú trọng hơn đến thảo luận, đánh giá báo cáo về công tác giải quyết khiếu

nại, tố cáo; thực hiện 31.821 đoàn giám sát. Mặt trận Tổ quốc các cấp tăng cường giám sát, hoà giải và tham gia vào quá trình giải quyết góp phần giữ ổn định an ninh chính trị ở địa phương.

Thứ năm, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đã đạt được những kết quả cụ thể. Hàng năm, các cơ quan hành chính nhà nước đã tiếp trên hai trăm nghìn lượt công dân; xử lý giải quyết theo thẩm quyền hàng trăm nghìn vụ việc khiếu nại, tố cáo. Tỷ lệ vụ việc được giải quyết đạt trung bình 75%. Công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo đã góp phần quan trọng vào việc bảo vệ, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức; tăng cường kỷ luật nhà nước, nâng cao hiệu quả quản lý. Kết quả cụ thể như sau:

Từ khi thực hiện Luật KNTC 1998 đến năm 2004 các cơ quan hành chính nhà nước đã tiếp nhận 665.073 vụ việc thuộc thẩm quyền, đã giải quyết được 539.432 vụ việc (đạt 81%), trong đó có 453.243 vụ khiếu nại và 55.301 vụ tố cáo. Qua công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đã thu hồi cho nhà nước 123 tỷ 262 triệu đồng, hơn 6 nghìn ha đất, 5235 tấn lương thực, trả lại cho tập thể và cá nhân 108 tỷ đồng, 4.121 ha đất và xử lý kỷ luật 6.279 người, chuyển sang cơ quan điều tra 91 vụ với 171 người [75, tr. 5].

Năm 2005 các cơ quan hành chính đã tiếp 245.585 lượt người, tiếp nhận 162.056 đơn thư; giải quyết 60.519/70.758 đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền (đạt tỷ lệ 85,5%) và 8.415/9.957 đơn tố cáo thuộc thẩm quyền (đạt tỷ lệ 84,5%). Qua tiếp dân giải quyết khiếu nại, tố cáo đã kiến nghị thu hồi và trả lại cho công dân 32 tỷ 285 triệu đồng, 195, 72 ha đất; xử lý kỷ luật hành chính 1.096 người và chuyển cơ quan điều tra xem xét 29 vụ với 100 đối tượng [76, tr. 3].

Năm 2006 các cơ quan hành chính đã tiếp nhận giải quyết 32.477/62.884 đơn khiếu nại (đạt 64, 3%), 5.537/13.331 đơn tố cáo (đạt 66%), kiến nghị xử lý hành chính 660 người, chuyển sang cơ quan điều tra 16 vụ việc với 21 người có liên quan, thu hồi trả lại cho Nhà nước và công dân, cơ quan, tổ chức 52.329 triệu đồng và 461, 3 ha đất các loại [76, tr. 4].

Tóm lại, mặc dù tình hình khiếu nại, tố cáo diễn biến phức tạp nhưng với sự chỉ đạo thống nhất của Đảng, Chính phủ và sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo đã có những chuyển biến tích cực: Thay đổi nhận thức về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cấp, các ngành; nhiều điểm nóng, khiếu nại, tố cáo đông người, phức tạp tồn đọng lâu ngày đã được giải quyết. Tình hình an ninh chính trị tại các địa phương đã từng bước được củng cố góp phần quan trọng vào thúc đẩy đầu tư, tăng trưởng kinh tế trong những năm qua.

Những hạn chế của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo còn một số hạn chế cơ bản sau: *Thứ nhất*, nhiều vụ, việc không được giải quyết hoặc việc giải quyết không đúng pháp luật, vi phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và các tổ chức. Còn nhiều quyết định giải quyết thiếu tính khả thi, không phù hợp với thực tiễn, phải sửa đổi nhiều lần. Trong các năm 2002 -2004 các địa phương đã giải quyết hết thẩm quyền nhưng vẫn có 4.666 đơn đề nghị Thủ tướng Chính phủ và Thanh tra Chính phủ giải quyết lại vụ, việc. Trong đó thành phố Hồ Chí Minh có 632 đơn, Đồng Tháp có 331 đơn, Đồng Nai có 224 đơn, Bắc Giang có 347 đơn, Long An có 250 đơn, An Giang có 195 đơn. Sau khi kiểm tra đánh giá cho thấy có 34/64 quyết định phải sửa (chiếm tỷ lệ 53%). Năm 2005 kiểm tra tại An Giang và Vĩnh Long với những khiếu nại, tố cáo phức tạp cho thấy có 30/68 vụ, việc phải giải quyết lại.

Thứ hai, tình trạng giải quyết không kịp thời, không đúng thời hạn luật định. Qua kiểm tra cho thấy một số địa phương, bộ, ngành giải quyết khiếu nại của cơ quan có thẩm quyền thường chậm so với thời gian luật định. Vụ, việc thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp tỉnh hoặc Bộ còn tồn đọng nhiều như Lạng Sơn còn 120 vụ, Bắc Giang 52 vụ, Quảng Ngãi 93 vụ, Thành phố Hồ Chí Minh 737 vụ, Bộ xây dựng 46 vụ, Bộ Giáo dục và Đào tạo 17 vụ (đến năm 2001); Long An còn 592 vụ, An Giang còn 1159 vụ (đến năm 2005). Việc thiếu kiểm tra thường xuyên, chặt chẽ cấp dưới để đôn đốc, nhắc nhở

giải quyết hoặc xử lý các trường hợp vi phạm pháp luật về khiếu nại, tố cáo còn khá phổ biến.

Thứ ba, quá trình xử lý, giải quyết chưa thực hiện đúng quy trình nghiệp vụ dẫn đến giải quyết chưa công tâm, không nghiêm, không kịp thời, dứt điểm. Còn nhiều địa phương không tổ chức đối thoại theo quy định khi giải quyết. Các quyết định giải quyết chưa được chấp hành nghiêm túc. Theo thống kê tại 18 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương năm 2004 có 5.347 trên tổng số 7.276 quyết định có hiệu lực pháp luật được thi hành (đạt 73, 5%).

Thứ tư, công tác tiếp dân tại nhiều địa phương chưa được coi trọng. Việc tiếp dân mang nặng tính hình thức, kém hiệu quả, không gắn với quá trình giải quyết. Nhiều nơi việc tiếp dân còn khoán trắng cho bộ phận tiếp dân hoặc cơ quan Thanh tra, Tài nguyên - Môi trường. Chưa có cơ chế phối hợp tốt giữa các cơ quan có thẩm quyền, giữa trung ương và địa phương đưa đến tình trạng né tránh, đùn đẩy, gây mất lòng tin của nhân dân. Mô hình tổ chức tiếp dân không được thống nhất: có nơi do cơ quan Thanh tra quản lý, có nơi do văn phòng Ủy ban nhân dân cùng cấp quản lý; có nơi chỉ làm việc hướng dẫn, chuyển đơn trong khi đó có nơi có chức năng tham mưu, đôn đốc. Thậm chí một số nơi có thẩm quyền giải quyết.

Thứ năm là về thực hiện cơ chế phối hợp trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Các quy định của pháp luật đã hình thành cơ chế phối hợp giữa Tòa án và cơ quan quản lý hành chính nhà nước trong giải quyết khiếu nại. Luật KNTC đề cập khiếu nại về quyết định hành chính, hành vi hành chính; khiếu nại về quyết định kỷ luật cán, bộ công chức. Hai dạng khiếu nại này đều có thể được giải quyết qua sự phối hợp giữa hai con đường giải quyết theo con đường hành chính và con đường tư pháp.

Khiếu nại sau khi được tiếp nhận, giải quyết tại cơ quan hành chính nhà nước có thể chấm dứt hoặc không chấm dứt; Nếu khiếu nại không được giải quyết đúng thời hạn hoặc người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu, người khiếu nại có thể gửi đơn lên cơ quan hành chính cấp trên

hoặc gửi đơn khởi kiện ra tòa. Đến đây người khiếu nại được lựa chọn con đường hành chính, khiếu nại được chuyển lên cơ quan cấp trên trực tiếp giải quyết. Nếu khiếu nại không được giải quyết đúng thời hạn hoặc người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết lần hai thì họ có quyền khởi kiện ra tòa án. Sau khi khởi kiện ra tòa, khiếu nại không được giải quyết lần tiếp theo tại cơ quan hành chính nhà nước, mà chỉ có thể tiếp tục giải quyết theo con đường tòa án.

Hạn chế cơ bản của con đường hành chính đưa đến các cơ quan nhà nước và người dân thiếu tin cậy là ở những điểm sau: *Thứ nhất là*, quá trình giải quyết các cơ quan hành chính tự xem xét, không bảo đảm tính độc lập trong giải quyết [77, tr. 64]. Mặc dù, các quy định gần đây đã có thay đổi nhằm tạo thuận lợi cho việc công khai, đối thoại, gặp gỡ giữa các bên nhưng vẫn chỉ mang tính hình thức. *Thứ hai là*, trình tự, thủ tục giải quyết còn rườm rà, không nhanh nhạy dứt khoát chuyên nghiệp hóa. Điều này tạo ra tâm lý đợi chờ, bức xúc, thiếu tin cậy. Hệ quả là, người khiếu nại và cơ quan có thẩm quyền giải quyết thường không nhất trí với nhau sau khi đã giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc lần hai.

Theo con đường tư pháp, người khiếu nại gửi đơn khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án trong các trường hợp: khi công dân đã gửi đơn khiếu nại lần thứ nhất tại nơi có vụ, việc mà không được giải quyết trong thời hạn hoặc không đồng ý với quyết định giải quyết lần đầu; khi đã gửi đơn đến nơi có thẩm quyền giải quyết lần hai mà khiếu nại không được giải quyết trong thời hạn hoặc không đồng ý với quyết định giải quyết lần hai.

Sự phức tạp, rắc rối và hạn chế của cơ chế phối hợp là ở chỗ, không phải tất cả các khiếu nại đều được giải quyết trong sự phối hợp có thể giữa hai con đường nói trên. Mà chỉ có các vụ, việc có nội dung nói tại Điều 11 của Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính mới có thể được xem xét. Như đã đề cập ở trên, khiếu nại kỷ luật cán bộ, công chức với năm hình thức kỷ luật từ khiển trách, đến cách chức không được khởi kiện ra tòa án.

- Việc đẩy các khiếu nại đến toà án là một gánh nặng quá sức hiện nay. Trong khi cơ cấu tổ chức toà án chưa được củng cố, lực lượng thẩm phán còn thiếu, hạn chế về năng lực, trình độ. Thậm chí các thẩm phán còn xa lạ với án hành chính, tồn tại tâm lý né tránh, ngại xét xử với các quan chức hành chính. Nhiều vụ án hành chính xử đi, xử lại không được giải quyết dứt điểm gây tâm lý thiếu tin tưởng đối với người khiếu kiện.

Ví dụ. Vụ án hành chính đã qua 8 lần xét xử vẫn chưa chấm dứt được nêu trong Báo Pháp luật và đời sống ngày 4/4/2001. Nội dung như sau: Xe 89K - 0940 chở hàng bị đội quản lý thị trường huyện Vĩnh Bảo - Hải Phòng kiểm tra ngày 13/6/1997. Hàng hóa gồm vải, nhựa màng mỏng được chuyển về Chi cục thuế Vĩnh bảo để xử lý. Bà Lại Thị Xuân Vinh là chủ hàng, đã nộp thuế doanh thu và lợi tức tại trạm thuế Cầu Đất - Hải phòng. Chi cục thuế Vĩnh Bảo cho rằng lô hàng không đủ giấy tờ hợp pháp, đã ra quyết định số 45/QĐXL ngày 8/7/1997, xử phạt 183. 850 000đ. Bà Vinh đã khiếu nại và sau đó khởi kiện ra Toà án nhân dân huyện Vĩnh bảo.

1. Ngày 14/10/1997. Toà sơ thẩm Vĩnh Bảo xét xử, giữ nguyên quyết định nói trên. Bà Vinh kháng cáo.

2. Ngày 27/4/1998. Toà phúc thẩm Thành phố Hải Phòng xử bác đơn kháng cáo. Bà Vinh kháng cáo và Viện KSNDTC kháng nghị hủy hai bản án trên.

3. Ngày 5/8/1998. Toà án tối cao xét xử chấp nhận kháng nghị của Viện KSNDTC. Ngày 01/9/1998 Cục thuế Hải Phòng ra quyết định số 71/QĐ - CT xử phạt như quyết định số 45/QĐXL của Chi cục thuế Vĩnh Bảo. Bà Vinh khiếu nại và khởi kiện ra Toà án Thành phố Hải Phòng.

4. Ngày 30/12/1998. TAND Thành phố Hải Phòng đưa vụ việc xét xử tuyên hủy quyết định 71/QĐ - CT và giảm mức phạt. Các bên tiếp tục kháng cáo, kháng nghị.

5. Ngày 24/4/1999 TANDTC xử phúc thẩm và giữ nguyên bản án sơ thẩm. Bà Vinh tiếp tục gửi đơn kháng án.

6. Ngày 22/10/1999 Chánh án TANDTC ra kháng nghị yêu cầu Ủy ban Thẩm phán TANDTC xem xét lại.

7. Ngày 28/3/2000 Ủy ban Thẩm phán TANDTC xử Giám đốc thẩm tuyên huỷ hai bản án nói trên và giao cho TAND Hải Phòng xử lại.

8. Ngày 28/2/2001 TAND Hải Phòng xử bác đơn của Bà Vinh giữ nguyên quyết định 71/QĐ - CT, ngày 01/9/1998 của Cục thuế Hải Phòng. Bà Vinh tiếp tục khiếu nại.

Thực tế cho thấy rằng, trong khi giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính có thể xét đến tính hợp lý của các quyết định, các hành vi thì việc giải quyết khiếu nại theo tại Tòa Hành chính chỉ có thể xét đến tính hợp pháp mà thôi. Do vậy, đòi hỏi pháp luật quy định để làm cơ sở cho phán xét phải rõ ràng, cụ thể. Trong khi đó, các quy định của pháp luật trên một số lĩnh vực ở Việt Nam còn phân tán, chưa bao quát hết các vấn đề cơ bản của thực tiễn. Hơn thế nữa trong lĩnh vực đất đai, từ lâu chúng ta đã buông lỏng quản lý và thiếu các chế độ pháp lý về quản lý, sử dụng đất đai. Cho nên, việc giải quyết theo con đường toà án ngoài khó khăn bất cập về đội ngũ thẩm phán, về cơ chế tổ chức, quản lý hệ thống toà án thì còn gặp khó khăn về cơ sở pháp lý trong xét xử.

Luật KNTC quy định rõ ràng về sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức trong giải quyết vụ, việc. Nhưng trong các văn bản dưới luật, có nhiều quy định về sự phối hợp giữa các cơ quan và các tổ chức chính trị - xã hội với các cơ quan nhà nước trong quá trình giải quyết vụ, việc. Đó là sự tham gia của tổ chức Đảng, của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể. Thực tế, nhiều vụ, việc đã được giải quyết có kết quả tốt, nhưng một vấn đề đặt ra là vai trò, trách nhiệm của cơ quan quản lý, lại không được đề cao. Tạo ra vỏ bọc che chắn trách nhiệm, dễ làm, khó bỏ. Đó lại là một trong những nguyên nhân đưa đến việc giải quyết khiếu nại, tố cáo kéo dài, đùn đẩy.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Nghiên cứu về sự hình thành, phát triển và thực trạng của pháp luật khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hiện nay cho thấy khiếu nại, tố cáo là hiện tượng xã hội có tính tự nhiên được Nhà nước quan tâm với tính chất, mức độ khác nhau. Sự khác nhau ấy do bản chất chính trị của các Nhà nước quy định; do cơ cấu cách thức tổ chức quyền lực của mỗi Nhà nước quy định và sự ảnh hưởng của quá trình dân chủ hoá đời sống xã hội.

1. Các triều đình phong kiến Việt Nam dưới thời Lý, Trần Lê đều coi việc an dân, xử lý, giải quyết những oan khuất của dân như một công việc của triều chính, là việc làm trên thuận mệnh trời, dưới theo ý dân. Đó là sự đồng cảm với dân nhưng cũng là con đường củng cố sự thống trị giai cấp cầm quyền. Quan điểm, tư tưởng đó đã được triều đình quy định cụ thể, dễ làm, thiết thực và có các chế tài bảo đảm về tiếp nhận, xử lý các khiếu kiện của dân.

2. Từ năm 1945 đến nay, khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân được xác định là vấn đề quan trọng trong đường lối chính trị của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Đảng và Nhà nước ta coi đó như một sự phản ánh về giá trị thực của dân chủ, về sự phản ánh về bản chất chính trị của Nhà nước dân chủ nhân dân. Do vậy, cùng với hoàn thiện pháp luật về quyền con người, quyền công dân thì pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo luôn được ghi nhận và hoàn thiện. Điều này thể hiện rất rõ qua các Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992 và các văn bản pháp luật chủ đạo về khiếu nại tố cáo như Pháp lệnh Quy định việc xét và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981, Pháp lệnh Thanh tra năm 1990, Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo năm 1991, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996, Luật KNTC 1998 cùng các quy định về khiếu nại, tố cáo trong các văn bản pháp luật khác.

3. Về sự hình thành, phát triển của pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta

từ năm 1945 đến nay, chúng tôi cho rằng, đó là sự gắn kết của các chế định cơ bản về quyền con người, quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp ghi nhận; gắn liền với quá trình phát triển, mở rộng dân chủ ở Việt Nam; gắn với xu hướng dịch chuyển dần việc giải quyết khiếu nại hành chính từ cơ quan hành chính nhà nước sang toà án, phù hợp với luật pháp quốc tế và bảo đảm công lý trong xét xử tranh chấp; gắn liền với tổ chức, hoạt động của Hệ thống các cơ quan Thanh tra Nhà nước từ Sắc lệnh 64/SL ngày 23/11/19945 đến Luật KNTC hiện nay.

4. Đánh giá thực trạng của pháp luật khiếu nại, tố cáo và thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay cho thấy các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo đã được hình thành trên hầu hết các lĩnh vực của đời sống xã hội và từng bước được pháp điển hoá, thể hiện được vai trò là một công cụ pháp lý để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và bảo đảm thực thi pháp luật trong quản lý nhà nước. Pháp luật khiếu nại, tố cáo bước đầu xác lập được cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo bảo đảm công khai hơn, dân chủ; quy định cụ thể về thẩm quyền, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo, tăng cường việc tiếp công dân trong các cơ quan hành chính. Các quy định này đã tích cực hóa biện pháp bảo đảm quyền khiếu nại, quyền tố cáo và giám sát thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo. Pháp luật khiếu nại, tố cáo đã đáp ứng những yêu cầu cơ bản của quá trình hội nhập khu vực và hội nhập quốc tế.

5. Quốc hội, Chính phủ đã dành sự quan tâm đặc biệt đối với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, từ đó đã tạo ra những chuyển biến tích cực về nhận thức và hành động: Nhiều điểm nóng, khiếu nại, tố cáo đông người, phức tạp tồn đọng lâu ngày đã được giải quyết; tình hình an ninh chính trị tại các địa phương đã từng bước được củng cố góp phần quan trọng vào thúc đẩy đầu tư, tăng trưởng kinh tế.

Tuy nhiên tình hình khiếu nại, tố cáo trên phạm vi cả nước vẫn còn diễn biến rất phức tạp, áp lực về tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với các cơ quan nhà nước đang tác động đến thực hiện nhiệm vụ về phát triển

kinh tế, văn hoá xã hội. Còn nhiều vụ, việc không được giải quyết hoặc việc giải quyết không đúng pháp luật, giải quyết không kịp thời vi phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và các cơ quan, tổ chức; quá trình xử lý, giải quyết chưa thực hiện đúng quy trình nghiệp vụ dẫn đến những vi phạm pháp luật ngay trong quá trình giải quyết, làm cho vụ, việc phức tạp thêm; công tác tiếp dân và xử lý nguồn tin trong tiếp dân tại nhiều địa phương chưa được coi trọng.

6. Khi phân tích đánh giá một cách tổng thể cho thấy một trong những nguyên nhân đưa đến những thực trạng về tình hình khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo nêu trên là do bản thân pháp luật khiếu nại, tố cáo còn nhiều hạn chế. Đặc biệt, khi đối chiếu với những tiêu chí, định hướng đánh giá về sự hoàn thiện của pháp luật khiếu nại, tố cáo trong Nhà nước pháp quyền cần nhận rõ hơn: Về sự không thống nhất, đồng bộ giữa Luật KNTC với các văn bản pháp luật chuyên ngành; hẹp về vi điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo còn hẹp so với yêu cầu bảo vệ các quyền liên quan đến quyền con người, quyền cơ bản của công dân trong quan hệ với các cơ quan công quyền và trong quản lý nhà nước; thiếu tính khái quát làm cho tính không ổn định của các quy phạm, đã không quy định nguyên tắc chung về xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại; quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu tính khả thi thấp; Vấn đề thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan Thanh tra nhà nước, cơ quan chuyên môn trong giải quyết khiếu nại, tố cáo không được quy định dứt khoát, rõ ràng; chưa có quy định thống nhất về tổ chức tiếp công dân và quản lý nguồn tin trong tiếp công dân. Quy định về các biện pháp bảo đảm thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo thiếu cụ thể, thiếu tập trung.

CHƯƠNG 3

NHỮNG QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM

3.1. NHU CẦU HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO TRONG TIẾN TRÌNH XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM

Thứ nhất, xuất phát từ tính đặc thù của xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam là một quá trình lâu dài và có tính đặc thù. Đó là sự kế thừa, phát triển của nhà nước dân chủ nhân dân lên một tầm cao mới với những nhiệm vụ, nội dung mới. Một mặt, phải thiết lập môi trường pháp lý bao quát được những quan hệ xã hội cơ bản, tạo điều kiện cho hình thành phát triển nền kinh tế thị trường và đáp ứng yêu cầu của hội nhập khu vực và quốc tế. Mặt khác, phải kế thừa, phát huy các giá trị của nền dân chủ nhân dân, văn hóa, đạo đức truyền thống của dân tộc, giữ vững ổn định an ninh chính trị, bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam.

Những vấn đề trên đã và đang đặt ra yêu cầu cấp thiết về hoàn thiện hệ thống pháp luật, nó trực tiếp quyết định nội dung, tính chất, cơ chế điều chỉnh của pháp luật hiện nay. Pháp luật khiếu nại, tố cáo là một bộ phận của hệ thống pháp luật nói chung, với tư cách là công cụ pháp lý để bảo vệ các giá trị pháp lý hướng về quyền con người, quyền công dân cần phải được sửa đổi, bổ sung phù hợp.

Nhà nước pháp quyền Việt Nam được xây dựng trên nền dân chủ nhân dân. Pháp luật, với tư cách yếu tố cơ bản của nó phải có cơ sở xuất phát và mục đích vì nhân dân, do nhân dân và của nhân dân. Hay nói khác đi, pháp luật phải thực sự là sản phẩm của chế độ dân chủ và hướng vào phục vụ chế

độ dân chủ [101, tr.90]. Ngược lại, nhân dân với tư cách là chủ thể quyền lực phải biết việc thực thi quyền lực và trong giới hạn nhất định phải kiểm soát được quyền lực. Những quan hệ đó phải được xác định, bảo đảm bằng hệ thống pháp luật đầy đủ mà pháp luật khiếu nại, tố cáo là một bộ phận cấu thành, là cơ sở cho việc thiết lập kênh thông tin kiểm soát xã hội, kiểm soát Nhà nước rộng khắp, hiệu quả.

Ở nước ta hiện nay, nền kinh tế thị trường đã và đang từng bước hình thành, các hình thức sở hữu khác nhau cùng tồn tại bên cạnh hình thức sở hữu nhà nước. Từ đó, nhiều quan hệ xã hội mới xuất hiện và các giá trị xã hội thay đổi ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích của các chủ thể. Kinh tế thị trường đã và đang đặt ra sự chuyên hóa vai trò, vị trí của Nhà nước, từ chỗ quản lý cai trị sang quản lý điều hòa thông qua việc tạo lập hành lang pháp lý ổn định. Từ chỗ, công dân là đối tượng bị quản lý của nền hành chính, chuyển sang công dân là khách hàng của các cơ quan công quyền. Do đó, hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật khiếu nại, tố cáo nói riêng phải có sự chuyển biến phù hợp.

Thứ hai, xuất phát từ yêu cầu về bảo đảm quyền công dân, quyền con người trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam.

Nhà nước pháp quyền là sự bảo đảm cao nhất về quyền con người, quyền công dân và phát huy dân chủ. Do đó, nhu cầu về hoàn thiện pháp luật về quyền con người, quyền công dân và mở rộng dân chủ trong Nhà nước pháp quyền cần phải có công cụ pháp lý để bảo vệ.

Quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền cơ bản của con người, được pháp luật quốc gia và pháp luật quốc tế ghi nhận và bảo đảm. Trong đó, quyền khiếu nại, quyền tố cáo chiếm một vị trí đặc biệt quan trọng. Nó là một phương diện cụ thể, hiện thực về sử dụng quyền để bảo vệ các quyền pháp định. Trong Nhà nước pháp quyền, con người được đặt vào vị trí trung tâm, là mục tiêu cao cả. Bởi thế, suy cho cùng pháp luật được xây dựng nhằm bảo đảm quyền tự do của con người, quyền cơ bản của công dân. Danh dự, nhân

phẩm, quyền và lợi ích hợp pháp của mỗi công dân phải được ghi nhận và bảo đảm trên thực tế về mặt pháp lý. Do đó, pháp luật khiếu nại, tố cáo phải bảo đảm được quyền của công dân thành hiện thực khi họ đòi hỏi sự bảo đảm và trách nhiệm của Nhà nước, quyền của công dân khi họ phản ánh, kiến nghị về những vấn đề liên quan đến quyền, lợi ích của mình. Pháp luật phải là công cụ hữu hiệu, phương thức dễ thực hiện để phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn tệ quan liêu, tham nhũng, chống lại sự xâm phạm quyền tự do dân chủ của công dân.

Thứ ba, xuất phát từ yêu cầu cải cách nền hành chính nhà nước và cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng hiện nay. Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân là một trong những nội dung chủ yếu của nhiệm vụ xây dựng, kiện toàn bộ máy nhà nước trong thời kỳ đổi mới. Nghị quyết TW 3 khoá VIII của Đảng đã khẳng định bên cạnh những thành tựu đạt được, bộ máy nhà nước ta còn yếu kém, chưa thật trong sạch, vững mạnh, tình trạng tham nhũng lãng phí, quan liêu còn nhiều; kỷ cương xã hội còn bị buông lỏng. Do vậy, việc tiếp tục xây dựng hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong sạch vững mạnh, xây dựng một nền hành chính dân chủ, hoạt động có hiệu quả là yêu cầu cấp bách. Với bốn chương trình cụ thể được thực hiện là cải cách thể chế; đổi mới tổ chức, bộ máy nhà nước; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức và đổi mới quản lý tài chính công. Trong đó, một trong những biện pháp hàng đầu là mở rộng phát huy dân chủ, tăng cường kiểm tra, giám sát của xã hội và nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan công quyền. Ngăn chặn, đẩy lùi tệ tham nhũng, hối lộ đang làm cản trở sự phát triển ổn định, bền vững của nền kinh tế và làm sứt mẻ lòng tin của dân với chế độ. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải là một trong những công cụ đấu tranh chống tham nhũng tiêu cực hiệu quả góp phần quan trọng vào bảo vệ pháp chế.

Thứ tư là, xuất phát từ thực trạng pháp luật và thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo hiện nay.

Pháp luật khiếu nại, tố cáo được phản ánh tập trung trong Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản hướng dẫn thi hành. Ngoài ra, trong mỗi văn bản luật chuyên ngành đều có các quy định cụ thể về quyền khiếu nại, quyền tố cáo và thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo trong phạm vi quản lý của các cơ quan nhà nước. Quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan nhà nước và thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân những năm qua cho thấy trong các quy định và việc thi hành các quy định về khiếu nại, tố cáo. Trong các mục 2.2.1 và 2.2.2 của Chương 2, Luận án đã phân tích kỹ về những vấn đề này. Đó là những bất cập về tính hệ thống của các văn bản và sự mâu thuẫn của các quy định về thẩm quyền, cấp giải quyết, về chủ thể quyền khiếu nại; về sự không phù hợp của phạm vi điều chỉnh; về thẩm quyền không gắn trách nhiệm của các cơ quan giải quyết; về thẩm quyền trách nhiệm của các cơ quan Thanh tra Nhà nước và cơ quan tham mưu khác; về mô hình, tổ chức công tác tiếp công dân, quản lý thông tin trong tiếp dân; tính thiếu cụ thể của các biện pháp bảo đảm thi hành; vấn đề xử lý đơn thư tố cáo nặc danh chưa đặt trong điều kiện cụ thể hiện nay.

Những bất cập về phân định thẩm quyền trong tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; những hạn chế của cơ chế phối hợp giữa con đường hành chính và tư pháp hiện nay đòi hỏi phải có nhận thức và giải pháp cụ thể về pháp luật khiếu nại, tố cáo trong những năm tới đây.

3.2. CÁC QUAN ĐIỂM CƠ BẢN CHỈ ĐẠO HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

3.2.1. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải được hoàn thiện trên cơ sở xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân

Ngày nay, những quan điểm, tư tưởng và các giá trị phổ biến của Nhà nước pháp quyền đóng vai trò quan trọng trong quá trình phát triển xã hội loài người. Các nhà nước tiến bộ, dân chủ đều xác lập chuẩn mực, giá trị chung

của xã hội bằng việc ban hành hiến pháp và pháp luật. Đó là sự ghi nhận trực tiếp vai trò của pháp luật trong quản lý xã hội và xác lập các giá trị mà nhà nước và pháp luật mang lại cho công dân thông qua các quy định về quyền năng pháp lý của họ.

Hiến pháp nước ta ghi nhận Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ của nhân dân trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Các Văn kiện của Đảng Cộng sản Việt Nam chỉ rõ con đường xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam là công cụ thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân; tất cả quyền lực thuộc về nhân dân; Thực hiện dân chủ và công bằng xã hội. Tôn trọng và bảo đảm quyền con người, các quyền cơ bản của công dân đã được Hiến pháp ghi nhận; Quyền lực nhà nước là tập trung thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Phân cấp quản lý rành mạch giữa trung ương và các cấp chính quyền địa phương; Mở rộng quan hệ quốc tế, Nhà nước thực hiện các cam kết và điều ước đã được thỏa thuận; Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Xây dựng hệ thống pháp luật để bảo đảm các quan hệ xã hội cơ bản được điều chỉnh bằng pháp luật; bảo đảm nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa; Bảo đảm vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội.

Những quan điểm về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa giữ vai trò chủ đạo, chi phối mọi hoạt động của bộ máy nhà nước ta hiện nay. Trước hết nó phải thấm sâu và được hiện thực hoá trong quá trình xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật vừa đáp ứng yêu cầu của hình thành, phát triển nền kinh tế thị trường vừa bảo đảm xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Pháp luật khiếu nại, tố cáo có ý nghĩa, vai trò quan trọng đối với quá trình hiện thực hoá việc sử dụng pháp luật để bảo vệ các giá trị mà pháp luật đưa lại cho xã hội, cho con người. Do vậy, việc hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trên cơ sở các quan điểm cơ bản của Nhà nước pháp quyền cần được thể hiện ở những nội dung sau:

Trước hết, xuất phát từ quan điểm về xây dựng Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Đây là vấn đề thuộc về bản chất chính trị của Nhà nước, nó chỉ ra những nguyên tắc hết sức cơ bản để xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và cải cách bộ máy nhà nước. Nhân dân thực hiện quyền lực bằng việc trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia vào thành lập các cơ quan nhà nước và giám sát hoạt động của các nhân viên và cơ quan nhà nước. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo là những quyền tự vệ, dự phòng trong kiểm soát xã hội, kiểm soát hoạt động của cơ quan nhà nước qua việc phản kháng về những hành vi vi phạm pháp luật. Hiến pháp ghi nhận quyền khiếu nại, quyền tố cáo và được cụ thể hoá trong các văn bản luật. Bằng việc quy định này, Nhà nước đã tạo lập công cụ pháp lý để công dân có thể tự bảo vệ mình, đấu tranh chống lại các hành vi vi phạm pháp luật mà trước hết hướng vào sự vi phạm từ phía cơ quan nhà nước, người thừa hành công vụ.

Việc sử dụng quyền khiếu nại, quyền tố cáo là thước đo phản ánh thái độ, niềm tin của công dân đối với sự công bằng mà pháp luật có thể mang lại cho họ trong việc xem xét, xử lý các vi phạm của bản thân các cơ quan nhà nước. Bởi thế, pháp luật khiếu nại, tố cáo cần phải được xây dựng, hoàn thiện sao cho công dân có thể sử dụng quyền khiếu nại, quyền tố cáo của mình thuận lợi nhất, hiệu quả nhất. Công dân có khả năng phản ứng, tự vệ nhanh nhất, đơn giản nhất; công dân có khả năng phản ứng, tự vệ theo pháp luật trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, đó là con đường hiệu quả để mỗi người dân tham gia công việc của Nhà nước, là sự phản ánh hiện thực tại cơ sở và quá trình phản biện xã hội. Đây là vấn đề mang tính nguyên tắc trong xây dựng và hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về khiếu nại, tố cáo

nói riêng, nhằm hiện thực hoá các giá trị của Nhà nước pháp quyền

Hai là, hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trên cơ sở tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, thực hiện công bằng xã hội. Con người vừa là mục tiêu, vừa là động lực của phát triển xã hội. Trong quá trình hoàn thiện pháp luật, con người là điểm xuất phát và là điểm đến của pháp luật. Do đó các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo phải là sự tôn trọng các ý kiến phản hồi của dân, các phát hiện của dân và cuối cùng là sự tôn trọng bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của dân. Điều này được thể hiện tập trung trước hết là các chế định về tổ chức tiếp công dân, chế định về thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong giải quyết khiếu nại, tố cáo, chế định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Ba là, bảo đảm tính hệ thống của pháp luật khiếu nại, tố cáo. Luật Khiếu nại, tố cáo giữ vai trò chủ đạo trong thực thi pháp luật về khiếu nại, tố cáo và điều chỉnh các quan hệ liên quan đến quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân. Về điểm này, đòi hỏi trước hết là tính đồng bộ giữa Luật Khiếu nại, tố cáo với các văn bản pháp luật khác. Như trên đã phân tích, sự thiếu đồng bộ giữa các quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo với Hiến pháp và các văn bản pháp luật chuyên ngành đã đi ngược lại những nguyên tắc về tính hệ thống của pháp luật. Ví dụ trong Luật Khiếu nại, tố cáo quy định “cơ quan nhà nước có quyền khiếu nại” trước một cơ quan nhà nước khác về quyền, lợi ích của mình trong khi Hiến pháp lại không quy định về điều đó. Tính hệ thống còn thể hiện ở mối quan hệ giữa những quy định có tính hình thức của Luật Khiếu nại, tố cáo và các quy định về nội dung của quyền khiếu nại, quyền tố cáo tại các văn bản pháp luật chuyên ngành.

Bốn là, quán triệt quan điểm Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, làm cho pháp luật giữ địa vị thống trị trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội. Hiện nay, có nhiều ý kiến cho rằng giải quyết khiếu nại, tố cáo trong các cơ quan hành chính nhà nước vừa dễ lại vừa khó. Dễ ở chỗ các quy định của pháp luật không rõ ràng cả về quy phạm hình thức như quy trình thủ tục, thẩm

quyền, trách nhiệm giải quyết và quy phạm nội dung như các vấn đề mà khiếu nại, tố cáo đề cập đến. Tính không xác định nói trên đưa đến tình trạng nhiều vụ, việc được giải quyết thoát ly khỏi các quy định của pháp luật mà lại căn cứ vào tính hợp lý và sự thoả thuận của các bên được biện hộ bởi những điều kiện thực tế trong quản lý, giải quyết. Chính điều này cũng lại là vấn đề cản trở lớn cho việc giải quyết vụ, việc bằng con đường toà án xét xử vụ án hành chính. Do tính phức tạp hai chiều của khiếu nại, tố cáo và đòi hỏi từ yêu cầu của Nhà nước pháp quyền, pháp luật về khiếu nại, tố cáo hoàn thiện phải là căn cứ pháp lý đầy đủ cho công dân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo và các cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo đúng quy định.

Năm là, quán triệt quan điểm phân cấp trong quản lý, xác định chế độ trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đổi mới cơ chế giải quyết, xác định trách nhiệm của các cấp, các cơ quan, cán bộ, công chức trong việc giải quyết kịp thời các khiếu nại, tố cáo của công dân. Vấn đề này đã được thực hiện trong quá trình sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, tố cáo trước đây. Tuy nhiên trong quá trình hoàn thiện cần chú ý việc phân định thẩm quyền giữa toà án và cơ quan hành chính phù hợp với đòi hỏi khách quan của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay; phân cấp mạnh mẽ về thẩm quyền quản lý trên các lĩnh vực; xác lập chế độ trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước, của người đứng đầu trong giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Về phương diện lý luận và thực tiễn thi hành từ Pháp lệnh năm 1981, Pháp lệnh năm 1991 đến Luật Khiếu nại, tố cáo 1998 cùng các văn bản pháp luật có liên quan cho thấy các quy định về phân cấp và chế độ trách nhiệm trong quản lý, thực thi công vụ chưa được xác định rõ ràng. Một công chức thực hiện chức trách nhiệm vụ trong tiếp dân, thẩm tra, xác minh hoặc thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước thiếu trách nhiệm, không giải quyết vụ, việc khiếu nại, tố cáo kịp thời, đúng pháp luật cũng chưa có các quy định cụ thể, khả thi để xử lý.

Do vậy, quán triệt quan điểm về phân cấp và chế độ trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo nhằm thúc đẩy tích cực việc thực thi pháp luật, tăng cường trách nhiệm, đạo đức công vụ, bảo đảm tăng cường pháp chế.

3.2.2. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải được hoàn thiện trên cơ sở tôn trọng, bảo đảm quyền con người, quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân

Quyền khiếu nại, quyền tố cáo và quyền công dân luôn tồn tại không tách rời nhau. Khi xem xét tiến trình phát triển của xã hội trong sự hình thành, phát triển của nhà nước và pháp luật cho thấy, ngày nay nhà nước dân chủ và pháp luật dân chủ được kỳ vọng là công cụ, phương thức tốt nhất cho việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Trong đó, việc ghi nhận quyền con người, quyền công dân trong các văn bản pháp luật là điều kiện bảo đảm ban đầu cho con người phát triển toàn diện và xây dựng xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

Pháp luật khiếu nại, tố cáo được xây dựng gắn liền với các quy định về quyền, nghĩa vụ của công dân trên cơ sở các quy định của pháp luật chuyên ngành. Do đó, quyền khiếu nại, quyền tố cáo cũng được hình thành trên cơ sở nhằm bảo vệ các quy định về quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong mỗi lĩnh vực của đời sống xã hội. Công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo là thực hiện quyền đòi hỏi, quyền yêu cầu về sự can thiệp của Nhà nước đối với hành vi mà họ cho là vi phạm pháp luật. Sự vi phạm ấy suy cho cùng là sự vi phạm về quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ pháp luật nhất định đã được pháp luật bảo vệ.

Các quyền, lợi ích của công dân trong xã hội được Nhà nước bảo đảm thực hiện và bảo vệ thông qua các quy chế pháp lý và biện pháp tổ chức, hoạt động của bộ máy công quyền. Thực hiện các hành vi pháp lý (hành vi đã được pháp luật điều chỉnh trong quan hệ xã định) về bản chất là việc các chủ thể thực hiện các quyền, nghĩa vụ của mình tương tác với các quyền, nghĩa vụ của chủ thể khác trong khuôn khổ quy định của pháp luật.

Với quan điểm nói trên, chúng tôi cho rằng pháp luật khiếu nại, tố cáo

phải được xác lập trên cơ sở những quy định về quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân theo các khía cạnh sau:

- Đề cao giá trị và vai trò của quyền khiếu nại, quyền tố cáo trong các quyền cơ bản của công dân. Đặc biệt sử dụng quyền khiếu nại, quyền tố cáo là quyền năng pháp lý dự phòng, tồn tại song song các quyền chủ thể khác để duy trì trật tự theo pháp luật và hoàn thiện các chế định pháp luật khác trong Nhà nước pháp quyền. Đây là quan điểm xuyên suốt quá trình hoàn thiện các chế định cụ thể. Bởi lẽ, quyền khiếu nại, quyền tố cáo chỉ có thể bắt đầu khi được khởi sự từ phía công dân; khi họ thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo bằng việc gửi đơn hoặc trực tiếp khiếu nại, tố cáo trước cơ quan nhà nước. Các cơ quan nhà nước chỉ có thể thực hiện thẩm quyền, phát sinh trách nhiệm và thực hiện các thủ tục hành chính sau khi công dân đã khởi sự. Do đó, chúng tôi cho rằng các chế định khác được quy định phải xuất phát từ yêu cầu về thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo của công dân.

- Pháp luật khiếu nại, tố cáo cần được hoàn thiện trên cơ sở quy định cụ thể quyền nghĩa vụ của các chủ thể. Làm rõ các quyền đi liền nghĩa vụ, thẩm quyền đi liền với trách nhiệm. Tôn trọng, bảo vệ quyền, lợi ích của người này tức là có sự đòi hỏi, yêu cầu đối với người khác. Do đó, khi tham gia quan hệ pháp luật về khiếu nại, tố cáo, đòi hỏi phải có những quy định cụ thể về quyền, nghĩa vụ của mỗi chủ thể nhằm bảo đảm cho pháp luật khiếu nại, tố cáo được thực hiện nghiêm minh, thống nhất.

- Quyền khiếu nại, quyền tố cáo là một giá trị về quyền cơ bản của công dân. Từ quy định về các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp đến các quy định cụ thể về các quyền, lợi ích và nghĩa vụ của các chủ thể trong mỗi văn bản pháp luật cần phải được tôn trọng, bảo đảm thực hiện trên thực tế với nội dung cụ thể.

Theo hướng phân tích trên cho thấy người khiếu nại, người tố cáo, người bị khiếu nại, người bị tố cáo và cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo luôn có mối quan hệ, tác động qua lại. Tuy nhiên, Luật

Khiếu nại, tố cáo được ban hành vốn đã có nhiều hạn chế về xác lập quyền, nghĩa vụ của các chủ thể. Người khiếu nại, người tố cáo thường chỉ có sự đòi hỏi, yêu cầu mà không xác định được nghĩa vụ cụ thể của mình trước các chủ thể có liên quan. Trong khi đó, việc xác định quyền, nghĩa vụ cụ thể của các bên trong khiếu nại, tố cáo là vấn đề hết sức quan trọng, là điều kiện bảo đảm pháp lý cho quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo đúng đắn, hiệu quả. Đồng thời đó cũng là hướng tháo gỡ xử lý đơn thư tố cáo nặc danh sẽ đề cập ở phần sau.

Ngược lại, khi đưa ra các quy định và vận dụng giải quyết các công việc liên quan đến người dân nói chung và trong lĩnh vực khiếu nại, tố cáo nói riêng, các cơ quan nhà nước và người thừa hành công vụ thường xuất phát từ việc tạo ra những lợi thế cho bản thân mình.

Từ đó, việc hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo phải bảo đảm: xác lập được cơ sở pháp lý để bảo vệ các quyền cơ bản của công dân được thể hiện trên các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội thông qua cơ chế khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo; tạo ra những cơ hội thuận lợi để người dân thực hiện quyền và mở rộng việc sử dụng quyền khiếu nại, quyền tố cáo trước cơ quan công quyền đồng thời ràng buộc trách nhiệm, nghĩa vụ của các cơ quan có thẩm quyền; bảo vệ người khiếu nại, người tố cáo trước những hành vi trả thù, trù dập dưới bất cứ hình thức nào.

3.2.3. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải được hoàn thiện trên cơ sở tổng kết thực tiễn thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo và yêu cầu của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay

Ngày 02 tháng 12 năm 1998, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá X, kỳ họp thứ 4 đã thông qua Luật Khiếu nại, tố cáo, ngày 15 tháng 6 năm 2004, Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ 4 đã thông qua Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo và ngày 29 tháng 11 năm 2005, Quốc hội khoá XI, kỳ họp thứ 8 lại thông qua Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo và Luật này có hiệu lực

thi hành từ ngày 01 tháng 6 năm 2006.

Xây dựng và hoàn thiện pháp luật là một quá trình phản ánh nhận thức chủ quan của Nhà nước đối với thực tiễn đời sống xã hội. Pháp luật được xây dựng, ban hành và quá trình thực hiện pháp luật là hai vấn đề có liên quan chặt chẽ với nhau. Luật Khiếu nại, tố cáo và đời sống thực của nó ra sao cần phải được tổng kết đánh giá một cách toàn diện để phục vụ cho quá trình hoàn thiện, bảo đảm cho pháp luật ngày càng đáp ứng tốt hơn nhu cầu của đời sống xã hội. Các văn bản pháp luật khiếu nại, tố cáo được ban hành đã phát huy tác dụng, đáp ứng từng bước nhu cầu của tiến trình đổi mới. Những kết quả đạt được và những hạn chế của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo sau khi Luật Khiếu nại, tố cáo được ban hành phản ánh qua sự chuyển biến về nhận thức của các cơ quan nhà nước và toàn xã hội đối với khiếu nại, tố cáo; về kết quả đạt được và sự lúng túng trong xử lý, giải quyết các điểm nóng, các vụ, việc tồn đọng kéo dài; việc thực hiện giám sát, kiểm tra công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cấp, các ngành; hiệu quả của cơ chế giải quyết khiếu nại trong sự phối hợp giữa cơ quan hành chính và Tòa án nhân dân; việc sửa đổi, bổ sung nhiều lần Luật Khiếu nại, tố cáo trong một thời gian ngắn cũng là những vấn đề cần được tổng kết, đánh giá.

Để phục vụ trực tiếp cho quá trình hoàn thiện, tổng kết việc thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo nói riêng và pháp luật khiếu nại, tố cáo nói chung cần tập trung vào các vấn đề sau:

Một là, làm rõ các quan điểm chủ đạo chi phối quá trình xây dựng hoàn thiện và sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, tố cáo qua các lần khác nhau. Đây là vấn đề quan trọng nhằm xác định rõ vai trò, vị trí của Luật Khiếu nại, tố cáo cùng mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân thể hiện qua các chế định cơ bản của nó.

Hai là, phân tích, đánh giá việc thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo về cả hai phương diện: Những thuận lợi, vướng mắc của các cơ quan có thẩm quyền trong việc thực hiện thẩm quyền, trách nhiệm khi tiếp dân, xử lý đơn

thư, thẩm tra, xác minh, xử lý vụ, việc... thực hiện các nghiệp vụ; những thuận lợi, khó khăn đối với công dân khi thực hiện các quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo.

Ba là, phân tích làm rõ cơ chế phối hợp giữa cấp uỷ - chính quyền - đoàn thể hiện nay trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Những vấn đề nào thuộc về các biện pháp tổ chức, điều hành của quản lý, vấn đề nào cần quy định cụ thể buộc các cơ quan, tổ chức phải tuân thủ nghiêm ngặt. Từ đó có cơ sở xác định trách nhiệm và hình thành cơ chế kiểm tra, giám sát.

Bốn là, tổng kết, đánh giá xác định rõ vai trò, vị trí của các tổ chức Thanh tra Nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong quá trình xây dựng, sửa đổi, bổ sung hoàn thiện trước đây, quy định về vấn đề này phản ánh sự lúng túng, chưa rõ ràng về vai trò, vị trí của các cơ quan Thanh tra Nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong khi công dân cứ gửi đơn, tìm đến cơ quan thanh tra, nhưng thẩm quyền trách nhiệm của các cơ quan thanh tra ngày càng thu hẹp; trong khi các cơ quan quản lý nhà nước bị chi phối nhiều vào giải quyết khiếu nại, tố cáo, ảnh hưởng trực tiếp đến nhiệm vụ, xây dựng, phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội.

Năm là, tổng kết đánh giá trên cơ sở phân tích pháp luật thực định theo các chế định về quyền, nghĩa vụ của các chủ thể; về thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan nhà nước; về giám sát, kiểm tra và biện pháp bảo đảm thi hành; về tổ chức tiếp công dân; về phối hợp giải quyết khiếu nại hành chính giữa cơ quan hành chính nhà nước và Toà án nhân dân các cấp.

Sáu là, tiến hành tổng kết, đánh giá việc thi hành Luật Khiếu nại, tố cáo theo hai lĩnh vực riêng biệt: Khiếu nại và giải quyết khiếu nại; tố cáo và giải quyết tố cáo. Một thực tế là, sau nhiều lần sửa đổi, bổ sung từng bước hoàn thiện Luật Khiếu nại, tố cáo cho thấy:

- Về cơ bản, những vấn đề liên quan đến tố cáo và giải quyết tố cáo không có thay đổi lớn. Trừ một vấn đề còn có nhiều quan điểm khác nhau đó là xung quanh việc tiếp nhận hay không tiếp nhận tố cáo giấu tên, tố cáo

không ghi tên, địa chỉ. Tuy nhiên, những yếu kém nảy sinh trong công tác quản lý nhà nước và những biểu hiện suy thoái của đội ngũ cán bộ công chức những năm gần đây cho thấy, cuộc đấu tranh với những vấn đề về tiêu cực, tham nhũng trong bộ máy nhà nước và hiện tượng vi phạm pháp luật đang là một trong những nội dung quan trọng của các cơ quan nhà nước và giành được sự quan tâm của toàn xã hội.

Câu hỏi về tố cáo và giải quyết tố cáo như thế nào vốn đã được xã hội đón nhận như là một vấn đề có ảnh hưởng lớn đến cuộc đấu tranh chống tham nhũng, chống tiêu cực, làm lành mạnh hoá hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước. Bởi thế tổng kết, đánh giá đầy đủ về tố cáo và giải quyết tố cáo có ý nghĩa quan trọng đối với quá trình lập lại kỷ cương, phép nước và huy động các lực lượng xã hội kiểm soát, đấu tranh chống tiêu cực trong bộ máy nhà nước.

- Ngược lại, những vấn đề về khiếu nại và giải quyết khiếu nại luôn được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện. Có thể thấy sau nhiều lần sửa đổi, bổ sung các nội dung sau đây liên tục được quan tâm. Đó là về thẩm quyền, trách nhiệm, về quyền, nghĩa vụ của các bên, về trình tự thủ tục; về giám sát, kiểm tra; về tổ chức tiếp công dân; về cơ chế phối hợp giữa cơ quan hành chính và Tòa án nhân dân. Tuy nhiên, ngay các cơ quan quản lý, cơ quan soạn thảo luật và xã hội vẫn nhận thấy tính thiếu khả thi của Luật Khiếu nại, tố cáo, vẫn thấy tình hình khiếu nại, tố cáo chưa được giải quyết cơ bản. Bởi thế, tổng kết đánh giá về khiếu nại và giải quyết khiếu nại là việc làm quan trọng cần thiết trong quá trình hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Bây là, tổng kết việc thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo với quan điểm khách quan, toàn diện, đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới. Đánh giá tình hình thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo làm rõ những yếu tố tích cực và hạn chế của các quy định và tác động tương hỗ của hệ thống pháp luật hiện hành. Từ khi thực hiện công cuộc đổi mới, nhiều vấn đề về quản lý nhà nước đã được nhận thức lại, được tiếp cận mới. Nhận thức về vai trò, vị trí

của Nhà nước và sự can thiệp của Nhà nước đối với các quá trình kinh tế, các quá trình xã hội đã thay đổi. Nhiều quan hệ pháp luật mới đã và đang định hình. Những quan hệ pháp luật vốn có cũng đã được nhận thức lại, điều chỉnh lại, những quan hệ pháp luật mới nảy sinh đi cùng các vấn đề của đời sống kinh tế, chính trị, xã hội. Cùng với những quy định ấy là xuất hiện nhiều đối tượng, nhiều quan hệ mà pháp luật khiếu nại, tố cáo phải hướng vào bảo vệ.

3.2.4. Pháp luật khiếu nại, tố cáo phải được hoàn thiện trên cơ sở đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế

Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản có liên quan được ban hành là cơ sở pháp lý để công dân Việt Nam thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo của mình. Đồng thời, đó cũng là khung pháp lý để các cơ quan có thẩm quyền xem xét, giải quyết các vụ, việc. Một mặt bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, mặt khác qua đó giữ ổn định chính trị, thực hiện những mục tiêu, yêu cầu của quản lý. Luật Khiếu nại, tố cáo đã có những đóng góp nhất định cho quá trình phát triển dân chủ và bảo đảm công lý, bình đẳng trước pháp luật trong xử lý, giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân.

Luật Khiếu nại, tố cáo đã được sửa đổi, bổ sung nhiều lần, nhiều văn bản pháp luật về khiếu nại, tố cáo liên quan đến các ngành, lĩnh vực đã được ban hành góp phần quan trọng vào việc hình thành và phát triển hệ thống pháp luật Việt Nam; thể hiện quyết tâm của Nhà nước ta về tạo lập hành lang pháp lý cho công dân, cơ quan, tổ chức trong nước và cá nhân, tổ chức người nước ngoài thực hiện khiếu kiện về quyết định hành chính, hành vi hành chính và tố cáo về các hành vi vi phạm pháp luật trước các cơ quan có thẩm quyền. Tuy nhiên, kể từ ngày 10/12/2001 Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa kỳ (BTA) có hiệu lực thi hành và từ ngày 07/11/2006 Việt Nam đã chính thức là thành viên thứ 150 của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), thì một trong những công việc quan trọng là tập trung rà soát những quy định hiện hành để sửa đổi, bổ sung và ban hành các quy định mới ứng kịp thời các yêu cầu đó.

Trên cơ sở rà soát yêu cầu của BTA, WTO và đối chiếu với các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo cho thấy có 8 vấn đề cơ bản liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính sau:

1- Tất cả các quyết định hành chính bị khiếu nại đều có thể được xem xét, giải quyết bởi một cơ quan tư pháp. Cho dù vậy, việc đã được giải quyết cuối cùng tại cơ quan hành chính.

2- Trong quá trình giải quyết khiếu nại, người giải quyết khiếu nại phải độc lập với người bị khiếu nại. Công dân, cơ quan, tổ chức bị ảnh hưởng bởi quyết định, hành vi hành chính có quyền tiếp cận với cơ quan hành chính để thực hiện quyền khiếu nại. Nếu quyền khiếu nại ban đầu lên một cơ quan hành chính, thì phải có cơ hội để khiếu nại tiếp lên cơ quan tư pháp.

3- Trong quá trình giải quyết các khiếu kiện liên quan đến quyết định hành chính, cho phép quyền của các bên tham gia có người đại diện thông qua luật sư độc lập.

4- Bảo đảm sự thống nhất các luật, các quy định và những thủ tục hành chính theo nghĩa vụ đã được quy định trong các văn kiện của BTA và WTO.

5- Ngay sau khi thực tiễn cho phép, các bên cần thiết lập các cơ quan tài phán hoặc trọng tài hành chính; thủ tục tư pháp để bảo đảm kịp thời xem xét lại các quyết định hành chính ảnh hưởng đến thương mại, dịch vụ theo đề nghị của người được cung cấp dịch vụ bị ảnh hưởng và nếu cần thì phải có biện pháp khắc phục thích hợp. Việc ấy không bắt buộc trong trường hợp nó trái với hệ thống pháp luật của quốc gia thành viên. Khi các thủ tục đó không độc lập với cơ quan hành chính đã có quyết định hành chính liên quan, phải bảo đảm thực tế rằng các thủ tục được xem xét lại một cách khách quan, vô tư.

6- Có cơ chế để cá nhân, tổ chức tiếp cận được các thông tin về trình tự, thủ tục giải quyết và đưa ra chứng cứ để chứng minh với người có thẩm quyền.

7- Các quyết định giải quyết phải bằng văn bản và nêu rõ lý do, căn cứ

của quyết định đó và ghi rõ quyền khiếu nại tiếp theo hoặc quyền khởi kiện.

8- Thiết lập cơ chế tham vấn, giải quyết nhanh chóng, công bằng khách quan và thiết lập cơ quan bảo đảm thi hành các quyết định giải quyết đã có hiệu lực thi hành [77, tr. 100].

Đối chiếu 8 yêu cầu trên với những quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản pháp luật có liên quan, chúng ta có một số nhận xét sau:

Một là, về yêu cầu khiếu nại hành chính có cơ hội được xem xét giải quyết tại một cơ quan tư pháp. Đây là vấn đề được pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định trong cơ chế phối hợp giải quyết khiếu nại giữa cơ quan hành chính nhà nước và Tòa án nhân dân. Sau nhiều lần sửa đổi, bổ sung, Luật Khiếu nại, tố cáo và Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính hiện nay đã quy định quyền khởi kiện để có thể giải quyết khiếu nại hành chính tại tòa án sau khi khiếu nại đã được giải quyết tại cơ quan hành chính lần đầu hoặc lần thứ hai. Như vậy, nếu xét theo quyền khởi kiện vụ, việc khiếu nại hành chính ra tòa án sau khi được cơ quan hành chính giải quyết thì Luật Khiếu nại, tố cáo không hạn chế. Người khiếu nại có thể khởi kiện ra Tòa hành chính sau khi đã qua giải quyết lần đầu hoặc lần hai. Tuy nhiên, ở đây quyền được giải quyết các khiếu nại hành chính tại cơ quan tư pháp còn bị hạn chế ở chỗ: Trong khi Luật Khiếu nại, tố cáo quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết mở rộng sau khi giải quyết lần đầu hoặc lần hai, thì Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính lại hạn chế ở 22 loại việc cụ thể được quy định tại Điều 11. Do đó, cần quy định thống nhất về việc đáp ứng yêu cầu khởi kiện ra tòa với bất kỳ vụ khiếu nại hành chính nào.

Hai là, về bảo đảm tính độc lập, khách quan và xử lý, giải quyết kịp thời các khiếu nại tại cơ quan hành chính nhà nước. Theo quy định việc giải quyết khiếu nại tại cơ quan hành chính về cơ bản vẫn là sự điều chỉnh, sửa sai trong nội bộ theo thứ bậc các cơ quan hành chính nhà nước: Thủ trưởng cơ quan nơi có vụ việc giải quyết khiếu nại lần đầu, thủ trưởng cấp trên giải quyết lần thứ hai. Bởi vậy, tính độc lập, khách quan không được bảo đảm,

không phù hợp hoàn toàn với yêu cầu của WTO. Do vậy, cần hoàn thiện các quy định liên quan đến yêu cầu này theo hướng hình thành cơ quan trung gian hoà giải tại cơ sở, tăng cường vai trò của luật sư và thành lập cơ quan tài phán hành chính.

Đáp ứng những đòi hỏi của quá trình hội nhập quốc tế, bảo đảm thực thi BTA và hoàn thiện khung pháp lý trong khuôn khổ của WTO, cần tăng cường vai trò của Toà hành chính đồng thời thành lập cơ quan trung gian để giải quyết nhanh chóng các khiếu kiện hành chính. Đặc biệt các khiếu kiện liên quan đến lĩnh vực hoạt động thương mại dịch vụ.

Ba là, về bảo đảm quá trình giải quyết khiếu nại có sự tham gia của luật sư. Đến nay, Luật Khiếu nại, tố cáo và văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định người khiếu nại có thể “nhờ luật sư giúp đỡ về pháp luật trong quá trình khiếu nại”. Việc nhờ luật sư được quy định ở đây mới dừng lại ở vai trò có tính chất tư vấn, trợ giúp pháp lý. Như vậy, vai trò của luật sư vẫn còn bị hạn chế chưa được tham gia vào quá trình giải quyết với vai trò như là người đại diện thực sự cho người khiếu nại. Vấn đề là ở chỗ cần có quan niệm đúng hơn về vai trò của luật sư trong giải quyết khiếu nại trong quan hệ với cơ quan hành chính. Khác với việc xuất hiện của luật sư trong giải quyết các vụ án dân sự, kinh tế, ở đây luật sư mới được quy định trong một vé của quan hệ giữa hai bên. Tính không chuyên môn hóa trong giải quyết khiếu nại đã phần nào là rào cản đối với việc tăng cường vai trò của luật sư trong bảo vệ công lý, trong tuyên truyền, phổ biến pháp luật và nâng cao năng lực của bộ máy hành chính.

Bốn là, việc bảo đảm tính thống nhất chung về luật, các quy định và những thủ tục hành chính của Việt Nam với các nghĩa vụ trong văn kiện của WTO. Theo yêu cầu này, Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản có liên quan cần đạt được sự thống nhất trước hết là trong nội bộ hệ thống văn bản pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Trong đó có sự thống nhất giữa Luật Khiếu nại, tố cáo và các văn bản pháp luật chuyên ngành có những điều khoản quy định

liên quan. Tiếp đến là rà soát về sự phù hợp của các quy định về thủ tục khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện khi có tranh chấp hành chính xảy ra theo những nghĩa vụ Việt Nam cam kết.

Năm là, về cơ chế bảo đảm khả năng tiếp cận thông tin: Công dân phải được biết về trình tự, thủ tục giải quyết vụ, việc và đưa ra các bằng chứng cho lời khiếu nại. Về vấn đề này, pháp luật hiện hành đã có những quy định cải thiện tốt hơn khả năng tiếp cận thông tin của người dân. Họ được tham gia vào quá trình giải quyết, biết căn cứ giải quyết. Chẳng hạn, người khiếu nại được nhận văn bản về thụ lý vụ, việc; được tham gia đối thoại trong quá trình giải quyết; được nhận quyết định giải quyết; có quyền cung cấp, đưa ra các bằng chứng để chứng minh cho tính đúng đắn của khiếu nại. Tuy nhiên phải thấy những hạn chế cơ bản về cơ chế kiểm tra, giám sát quá trình giải quyết, việc người khiếu nại không được cung cấp thông tin phản hồi về tiến độ giải quyết làm cho việc giải quyết chậm, thiếu công khai, dân chủ.

Sáu là, về yêu cầu giải quyết vụ, việc bằng văn bản nói rõ lý do, căn cứ giải quyết và ghi nhận quyền khiếu nại tiếp theo. Yêu cầu này đã được đáp ứng về cơ bản trong các quy định hiện nay. Đó là, quy định về giải quyết khiếu nại bằng việc ban hành quyết định của cấp có thẩm quyền nêu rõ những nội dung cụ thể bao gồm các căn cứ giải quyết, tính chất đúng sai của khiếu nại và bồi thường thiệt hại nếu có cùng với quyền khiếu nại tiếp theo lên cơ quan hành chính cấp trên hoặc khởi kiện vụ án hành chính.

Bảy là, về thiết lập cơ chế bảo đảm thực thi các quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật. Quy định hiện nay dừng lại ở chỗ giao việc tổ chức thi hành các quyết định đã có hiệu lực thuộc về trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan hành chính đã ra quyết định giải quyết khiếu nại. Với cơ sở là sử dụng bộ máy tổ chức sẵn có và hy vọng việc thực thi được nhanh chóng hiệu quả. Nhưng thực tế việc thi hành các quyết định đã có hiệu lực pháp lý hiện nay còn nhiều vướng mắc. Nhiều cơ quan hành chính còn né tránh, thiếu trách nhiệm trong việc thi hành các quyết định giải quyết đã có hiệu lực

pháp luật. Trong khi đó, pháp luật còn thiếu các quy định cụ thể, rõ ràng về trách nhiệm và xử lý trách nhiệm trong thực hiện các quyết định của cấp có thẩm quyền. Tháo gỡ những vướng mắc đó, đã có nhiều tỉnh, thành thành lập một tổ chức tương đối độc lập có vai trò, vị trí như cơ quan thi hành án để đôn đốc, kiểm tra việc thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại, tố cáo đã có hiệu lực pháp luật. Do vậy, để nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng và giải quyết khiếu nại, tố cáo nói chung thì một trong những yêu cầu quan trọng khi hoàn thiện pháp luật là hình thành một cơ chế bảo đảm thi hành các quyết định. Đây là vấn đề quan trọng, khâu cuối cùng quyết định toàn bộ quá trình giải quyết.

3.3. CÁC GIẢI PHÁP CHUNG VỀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO

3.3.1. Xác định rõ địa vị pháp lý của các chủ thể trong quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo

Xác định địa vị pháp lý của các chủ thể với nghĩa chung là xác định quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong một quan hệ pháp luật nào đó. Đây là những căn cứ pháp lý quan trọng để bảo đảm cho các chủ thể tham gia vào quan hệ xã hội đã được pháp luật điều chỉnh. Nó là cơ sở để mỗi bên xem xét, kiểm soát trách nhiệm, nghĩa vụ của bên kia, để nhà nước quản lý, kiểm tra việc tuân theo pháp luật của các chủ thể.

Trong Nhà nước pháp quyền, pháp luật là công cụ, phương thức chủ yếu để nhà nước quản lý xã hội. Các quy định của pháp luật cũng là cơ sở để xã hội kiểm soát trở lại hoạt động tuân theo pháp luật của các cơ quan, tổ chức và các cá nhân có thẩm quyền. Xuất phát từ bản chất quyền khiếu nại, quyền tố cáo và từ thực tiễn thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo chúng tôi cho rằng cần hoàn thiện các quy định về địa vị pháp lý của các chủ thể trong quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo theo hướng sau đây:

Một là, xác định các chủ thể và mối quan hệ giữa các chủ thể trong quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo. Các quy định hiện hành về các chủ thể

trong quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo cho thấy: Thực tế không có sự phân biệt giữa người bị khiếu nại và người giải quyết khiếu nại khi đối tượng của khiếu nại là quyết định hoặc hành vi của thủ trưởng cơ quan, đơn vị. Điều này là một trong những cản trở lớn trong xác định trách nhiệm giải quyết khiếu nại và xử lý các sai phạm có thể đối với các hành vi vi phạm. Đặc biệt hơn, nó cũng là một trong những nguyên nhân làm cho người đi khiếu nại thiếu tin cậy vào quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo lần đầu.

Xác định vị trí, vai trò các cơ quan tham mưu giúp việc trong quan hệ với cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo. Theo quy định hiện hành việc tham mưu giải quyết vụ, việc phụ thuộc vào chủ quan của người có thẩm quyền giải quyết. Có những vụ việc giao cho cơ quan thanh tra tham mưu, xác minh, kiến nghị; có vụ việc giao cho cơ quan chuyên môn tham mưu giải quyết. Hơn thế nữa mối quan hệ của các cơ quan này trong giải quyết vụ việc không được làm rõ gây cản trở lớn cho xác định trách nhiệm, hoàn thiện cơ chế và thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Để xác định rõ vị trí, vai trò các chủ thể trong quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo theo chúng tôi có thể phân tích thành các nhóm sau:

- *Nhóm 1.* Các chủ thể liên quan trực tiếp đến quyết định, hành vi bị khiếu nại, tố cáo gồm có: Người khiếu nại, người tố cáo. Đó là người có quyền, lợi ích bị xâm hại bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính; hoặc người thực hiện quyền tố cáo trước cơ quan nhà nước về hành vi vi phạm pháp luật. Người bị khiếu nại, người bị tố cáo. Đó là người ban hành quyết định hành chính hoặc người thực hiện hành vi là đối tượng của khiếu nại, đối tượng của tố cáo

- *Nhóm 2.* Các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo xác định theo từng cấp giải quyết và lần giải quyết xác định, gồm có: Người giải quyết khiếu nại; người giải quyết tố cáo. Đó là Thủ trưởng các cơ quan quản lý nhà nước. Có thể là chủ thể giải quyết lần đầu; giải quyết lần thứ hai đối

với khiếu nại hoặc chủ thể giải quyết lần đầu và lần tiếp theo đối với tố cáo.

- *Nhóm 3.* Các chủ thể có trách nhiệm tham mưu giúp việc trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, gồm có: Nhóm này bao gồm các cơ quan thanh tra nhà nước các cấp; các cơ quan chuyên môn của cơ quan quản lý nhà nước. Theo đó, cần xác định mối quan hệ giữa các cơ quan này và phân định nhiệm vụ, thẩm quyền cụ thể, tránh đùn đẩy trách nhiệm.

- *Nhóm 4.* Các chủ thể có trách nhiệm, thẩm quyền quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, gồm có: các cơ quan quản lý nhà nước từ Chính phủ, Bộ, đến Ủy ban nhân dân các cấp.

- *Nhóm 5.* Các chủ thể có trách nhiệm giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Do tính đặc thù của khiếu nại, tố cáo và từ thực tế tổng kết công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo những năm qua cho thấy, giữa quy định của pháp luật và thực tiễn thi hành còn nhiều vướng mắc. Do vậy theo chúng tôi, trong quá trình hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo cần xác định các cơ quan có thẩm quyền giám sát cụ thể hơn để phân biệt trách nhiệm của các cơ quan nhà nước như Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp và vai trò của các tổ chức chính trị, xã hội khi tham gia vào quá trình giải quyết.

Mặc dù, khi xem xét tổng thể Luật Khiếu nại, tố cáo và các quy định liên quan chúng ta thấy rằng địa vị pháp lý của các chủ thể được đề cập ở mức độ khác nhau. Nhưng việc xác định vai trò, vị trí của các chủ thể đối với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo không được rõ ràng, không phân định được trách nhiệm, giới hạn cụ thể của các cơ quan, tổ chức trong quá trình giải quyết mỗi vụ, việc. Hiện tượng thiếu trách nhiệm xảy ra trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo không được khắc phục cơ bản có nguyên nhân về xác định trách nhiệm của các chủ thể.

3.3.2. Đơn giản hóa, bảo đảm để thực hiện quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo

Thủ tục với nghĩa chung nhất được hiểu là những việc làm cụ thể cần phải làm được sắp xếp theo một trật tự quy định để tiến hành một công việc

nhất định. Như vậy, nội tại khái niệm thủ tục đã có yếu tố trật tự, quy trình trong nó. Tuy nhiên ở đây chúng tôi sử dụng quy trình, thủ tục để nhấn mạnh tính chất bắt buộc thực hiện theo một trình tự xác định khi tiến hành giải quyết công việc nào đó thông qua các việc làm cụ thể.

Quy trình, thủ tục hành chính có ý nghĩa quan trọng trong giải quyết công việc của các cơ quan nhà nước. Nó là một nội dung thuộc về thể chế hành chính, là cách thức, con đường để các cơ quan, tổ chức giải quyết công việc. Nó cũng là những yếu tố có tác động trực tiếp đến hoạt động bình thường của đời sống kinh tế, xã hội. Thực tiễn hoạt động quản lý ở Việt Nam hiện nay, quy trình, thủ tục hành chính là một nội dung được quan tâm sâu sắc trong tiến trình cải cách hành chính.

Hoàn thiện các quy định về quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo có ý nghĩa quan trọng trong việc hoàn thiện hệ thống pháp luật khiếu nại, tố cáo. Nó là yếu tố bảo đảm cho các quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo được thực hiện. Nó xác định nội dung công việc của cơ quan có thẩm quyền khi giải quyết vụ, việc và xác định trật tự thực hiện các công việc cụ thể trong quá trình giải quyết. Trên mỗi lĩnh vực quản lý luôn có những quy trình, thủ tục để giải quyết các công việc theo đặc thù ngành, lĩnh vực. Khi giải quyết các công việc theo thẩm quyền, các cơ quan, tổ chức, cá nhân được Nhà nước trao quyền luôn phải tuân theo những quy định bắt buộc. Các quy định đó chỉ ra nội dung công việc, giới hạn thời gian thực hiện và thứ tự các bước tiến hành của các cơ quan, tổ chức khi thực hiện các hành vi hành chính; các công dân, cơ quan, tổ chức tiến hành những công việc cần có sự can thiệp, giúp đỡ từ phía Nhà nước.

Khiếu nại, tố cáo là phương thức tự vệ hợp pháp của công dân. Mặc dù trong mỗi lĩnh vực khác nhau, tùy theo tính chất, nội dung công việc thì có quy trình, thủ tục giải quyết khác nhau. Việc thực hiện quy trình, thủ tục hành chính đều tuân theo các giai đoạn: Khởi sự và tiếp nhận vụ, việc, xem xét giải quyết, thi hành và giải quyết khiếu nại, tố cáo nếu có trong quá trình thực hiện

thủ tục[102, 505]. Điều này hoàn toàn phù hợp với những vấn đề lý luận chung về khiếu nại, tố cáo. Bởi vì quá trình thực hiện thủ tục hành chính là quá trình các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện những công việc cụ thể theo chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền đã được pháp luật quy định. Đặc biệt hơn những công việc này liên quan trực tiếp đến hoạt động bình thường của công dân, liên quan đến lợi ích, quyền nghĩa vụ, của công dân. Do vậy khiếu nại, tố cáo có thể nảy sinh ngay trong khi thực hiện thủ tục hành chính.

Theo quy định của pháp luật, giải quyết khiếu nại, tố cáo là công việc thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước. Khi giải quyết vụ, việc các cơ quan phải thực hiện những nội dung công việc cụ thể, trong thời gian cụ thể và với thứ tự bước đi xác định. Do vậy trên nguyên tắc giải quyết khiếu nại, tố cáo phải được thực hiện với quy trình, thủ tục hành chính xác định. Phù hợp với mục tiêu, yêu cầu về cải cách hành chính nhà nước, việc hoàn thiện quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo tập trung vào các nội dung sau:

Một là, xác định quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo với nghĩa là nội dung công việc cần thực hiện của các cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Chúng tôi cho rằng cần quy định cụ thể quy trình, thủ tục giải quyết bao gồm các công việc sau:

- Tiếp nhận và xử lý đơn, thư khiếu nại, tố cáo;
- Thẩm tra, xác minh vụ, việc;
- Kết luận về vụ, việc;
- Quyết định giải quyết vụ, việc;
- Thi hành quyết định giải quyết.

Hai là, xác định quy trình, thủ tục giải quyết trên quan điểm của thủ tục hành chính phải bảo đảm tính hệ thống và chi tiết. Điều đó có nghĩa là các quy định phải bao quát được toàn bộ quá trình giải quyết nhưng lại kiểm soát được các công việc cụ thể phải thực hiện. Do đó, phải xây dựng quy trình, thủ tục trong các quy trình, thủ tục.

Ba là, tiến hành rà soát các quy định về giải quyết khiếu nại, tố cáo, bảo đảm sự thống nhất của các quy định về quy trình, thủ tục giải quyết trong các văn bản pháp luật chuyên ngành với quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo. Tính khái quát và tính cụ thể của quy trình, thủ tục giải quyết được quy định trong Luật Khiếu nại, tố cáo là quy trình, thủ tục chung cho các cơ quan, các nhân viên có thẩm quyền khi xem xét vụ, việc. Do đó, dù vụ, việc khiếu nại ấy ở lĩnh vực gì, thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nào đều phải thực hiện theo một trình tự đã được quy định. Xem xét các quy định của pháp luật hiện hành cho thấy việc giải quyết khiếu nại, tố cáo chẳng những được quy định khái quát trong Luật Khiếu nại, tố cáo mà còn được quy định cụ thể ở các văn bản pháp luật chuyên ngành. Khiếu nại hành chính liên quan đến đất đai, được giải quyết theo quy định của Luật Đất đai và các văn bản pháp luật liên quan.

Bốn là, bảo đảm tính chính xác, chặt chẽ, thuận tiện cho việc thực hiện quy trình, thủ tục. Khiếu nại, tố cáo là lĩnh vực hết sức phức tạp, nhạy cảm. Nội dung khiếu nại, tố cáo thường liên quan đến quyền lợi danh vọng của nhiều cá nhân có chức vụ, quyền hạn cụ thể. Giải quyết khiếu nại, tố cáo luôn chịu sức ép tối thiểu là từ hai phía: Người khiếu nại, tố cáo và người bị khiếu nại, tố cáo. Hơn nữa, giải quyết khiếu nại, tố cáo còn là quá trình thực hiện một loại quy trình, thủ tục hành chính đặc biệt để xem xét, nhận định về quy trình, thủ tục hành chính khác. Khi giải quyết vụ, việc, cơ quan thẩm quyền phải làm rõ tính chất đúng sai của khiếu nại, đồng thời phán xét về việc làm của các cơ quan có vụ, việc bị khiếu nại hoặc cơ quan đã giải quyết trước đó. Như vậy, quy trình, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo lại là quy trình, thủ tục trực tiếp hoặc gián tiếp xem xét, nhận định về các quy trình, thủ tục hành chính đã được cơ quan, đơn vị thực hiện.

3.3.3. Tăng cường công khai, đối thoại trong giải quyết khiếu nại, tố cáo

Công khai, đối thoại là một trong những giải pháp quan trọng để nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong bài nói chuyện tại Hội nghị

Thanh tra toàn miền Bắc ngày 05/03/1960, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đề cập “Đồng bào có oan ức mới khiếu nại, hoặc vì chưa hiểu rõ chính sách của Đảng và Chính phủ mà khiếu nại, ta phải giải quyết nhanh và tốt thì đồng bào mới thấy rõ Đảng và Chính phủ quan tâm và lo lắng đến quyền lợi của họ, do đó mối quan hệ giữa nhân dân với Đảng và Chính phủ càng được củng cố tốt hơn” [82, 19]. Có nhiều nguyên nhân khác nhau làm phát sinh khiếu nại, tố cáo, trong đó có nguyên nhân từ phía công dân chưa được biết chính sách, pháp luật hoặc chưa hiểu rõ các quy định của pháp luật về quyền, nghĩa vụ của mình. Hơn nữa, ngay cả một số hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền liên quan đến công dân, tổ chức nếu thiếu công khai minh bạch cũng gây ra những hiểu lầm và đưa đến khiếu kiện.

Xuất phát từ tính chất đặc thù của khiếu nại, tố cáo cho nên việc công khai, đối thoại giữa các bên liên quan và người có thẩm quyền có vai trò quyết định đến chất lượng và hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo trong điều kiện cụ thể ở Việt Nam hiện nay. Các chủ thể tham gia trực tiếp vào quá trình giải quyết vụ, việc được pháp luật quy định có quyền, nghĩa vụ nhất định: người khiếu nại, tố cáo và người bị khiếu nại, tố cáo có quyền đưa ra các căn cứ, bằng chứng để bảo vệ tính đúng đắn của những vấn đề liên quan đến nội dung được khiếu nại, tố cáo đề cập. Bằng việc công khai và tiến hành đối thoại trực tiếp, các bên có cơ hội chứng minh và tự bảo vệ cho việc làm của mình. Đối với người có thẩm quyền giải quyết, thông qua đối thoại trực tiếp lắng nghe, trực tiếp xem xét giải quyết có nhiều thông tin chính xác, đầy đủ về vụ, việc. Cũng qua đó với vai trò là người giải quyết của cơ quan cấp trên lại có điều kiện kiểm soát tình hình khiếu nại, tố cáo và việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan, đơn vị cấp dưới. Từ đó chủ thể quản lý có những biện pháp kiểm tra, đôn đốc cấp dưới giải quyết hiệu quả hơn.

Trong quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo, việc công khai, đối thoại sẽ khắc phục tình trạng giải quyết vụ, việc theo lối mệnh lệnh, hành chính, đóng kín, một chiều. Tránh việc giải quyết chỉ đơn thuần theo quyết định chủ quan

của nội bộ cơ quan, nội bộ hệ thống. Qua đó tháo gỡ vướng mắc tâm lý, bức xúc của các bên có liên quan. Qua đối thoại trường hợp những sai phạm từ phía cơ quan Nhà nước, các hành vi của người thừa hành công vụ được phản ánh đầy đủ hơn; trường hợp người khiếu nại, tố cáo hiểu chưa đúng thì giải thích để đi đến chấm dứt khiếu nại; những trường hợp lợi dụng dân chủ, cố tình không chấp hành các quyết định giải quyết đúng pháp luật chính sách thì có biện pháp xử lý kịp thời theo quy định của pháp luật.

Khi phân tích các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo cho thấy tính công khai, đối thoại được đặt ra như là một tất yếu của quá trình hoàn thiện pháp luật trong xu thế mở rộng dân chủ và bảo đảm quyền công dân, quyền con người. Hơn nữa đó là yêu cầu cụ thể, bức thiết của thực tiễn giải quyết khiếu nại, tố cáo trong những năm qua. Pháp lệnh Quy định việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981, Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 vấn đề công khai, đối thoại và dân chủ chưa được đặt ra. Khi đó giải quyết khiếu nại, tố cáo mới chỉ dừng lại ở quan niệm là quyền của các cơ quan giải quyết. Quá trình tiếp nhận và xử lý đơn thư, quá trình tiến hành thẩm tra, xác minh vụ, việc, ban hành quyết định giải quyết là hoạt động mang tính đơn phương, áp đặt phụ thuộc vào chủ quan của các cơ quan nhà nước. Đó được coi là công việc của các chủ thể ở Nhóm 2, Nhóm 3 đến các chủ thể ở Nhóm 1 đã nói ở trên. Mặc dù trong quan hệ pháp luật về khiếu nại, tố cáo, công dân là người khởi sự vụ, việc nhưng họ lại hoàn toàn bị động trong suốt quá trình giải quyết. Họ bị động từ quá trình tiếp nhận vụ, việc, đến quá trình xem xét vụ, việc, quá trình ra quyết định và xử lý giải quyết vụ, việc liên quan trực tiếp đến quyền, nghĩa vụ của các bên và trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền.

Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 và qua các lần được sửa đổi, bổ sung quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc về người đứng đầu các cơ quan hành chính Nhà nước. Khi có khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền, thủ trưởng cơ quan, đơn vị có trách nhiệm kịp thời xem xét, giải quyết. Quá trình

giải quyết khiếu nại lần đầu, người giải quyết khiếu nại phải gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại để làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại. Quyết định giải quyết khiếu nại phải được công bố công khai. Khi giải quyết khiếu nại lần hai, việc gặp gỡ đối thoại chỉ thực hiện khi cần thiết. Việc gặp gỡ đối thoại được thực hiện với các đối tượng là người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có liên quan vụ việc. Mục đích gặp gỡ, đối thoại nhằm làm rõ nội dung khiếu nại; yêu cầu của người khiếu nại; hướng giải quyết khiếu nại.

Từ những phân tích trên, chúng tôi cho rằng để tăng cường công khai, đối thoại trong giải quyết khiếu nại, tố cáo cần đưa vào các quy định với những định hướng cơ bản sau:

Một là, công khai quá trình tiếp nhận, xem xét giải quyết vụ, việc từ thời điểm bắt đầu và công khai về quá trình xem xét. Một trong những điều gây bức xúc nhất trong việc giải quyết công việc của công dân nói chung và giải quyết khiếu nại, tố cáo nói riêng là công dân không có thông tin về vụ, việc có được xem xét hay không, xem xét từ khi nào và hiện tại ra sao.

“Công khai trạng thái của vụ, việc” là việc làm có ý nghĩa quan trọng đối với giải quyết đúng thời hạn, đối với kiểm soát quá trình giải quyết. Theo từng thời điểm nhất định cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo có thông tin phản hồi công khai về đơn thư đã được xem xét như thế nào hoặc đang được xem xét ở cấp nào.

Hai là, công khai về các căn cứ, bằng chứng giải quyết. Các căn cứ, bằng chứng xem xét giải quyết có thể là quy định của pháp luật; các văn bản, tài liệu đã thu thập và qua thẩm tra, xác minh; kết quả kiểm tra, làm việc trực tiếp của cơ quan giải quyết được thể hiện trong hồ sơ vụ, việc.

Công khai các căn cứ, bằng chứng giải quyết bảo đảm tính xác định, cụ thể và đúng đắn của quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo. Qua đó loại trừ tính chủ quan, phiến diện áp đặt của cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Hơn thế nữa bằng việc công khai các căn cứ, bằng chứng giải quyết sẽ đưa đến khả

năng lớn hơn về việc chấm dứt khiếu nại, tố cáo.

Trong điều kiện hiện nay, khi còn nhiều quy định của pháp luật thiếu cụ thể, một số các lĩnh vực trước đây đã bị buông lỏng quản lý thì việc công khai các căn cứ, bằng chứng sẽ gặp nhiều khó khăn. Tuy nhiên, đây là đòi hỏi không thể không thực hiện. Đặc biệt khi xem xét giải quyết các khiếu nại hành chính theo thủ tục của xét xử vụ án hành chính của Tòa án nhân dân.

Ba là, công khai về kết quả giải quyết. Kết quả giải quyết được công khai có thể là một văn bản cụ thể của cấp có thẩm quyền. Công khai về việc thi hành các quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Nội dung công khai này quy định thuộc trách nhiệm của các cơ quan trực tiếp giải quyết vụ, việc.

Việc công khai kết quả giải quyết còn bao hàm việc đưa tin công khai về việc không giải quyết đúng thời hạn; công khai về tình trạng đùn đẩy không giải quyết; công khai về việc không chấp hành quyết định đã có hiệu lực pháp luật của các bên: người đi khiếu nại, tố cáo và người bị khiếu nại, tố cáo cùng cơ quan có thẩm quyền thi hành.

Bốn là, quy định việc gặp gỡ đối thoại với các bên có liên quan như là một trong những biện pháp cơ bản để giải quyết khiếu nại và trong một số giai đoạn của quá trình giải quyết tố cáo. Việc gặp gỡ đối thoại được thực hiện trong suốt quá trình giải quyết khi thấy cần thiết nhằm làm rõ tính chất của các hành vi, các quyết định và tính chân thực của các tài liệu, bằng chứng do các bên cung cấp.

Quy định về gặp gỡ đối thoại không dừng lại ở việc giải quyết lần đầu hay lần tiếp theo mà phải xác định nó như là một thủ tục của quá trình giải quyết. Trong quy định hiện hành xác định việc gặp gỡ đối thoại mới chỉ dừng lại ở chỗ xem nó như là biện pháp để đi đến hoàn thiện phương án giải quyết, bảo đảm tính khả thi của quyết định giải quyết.

Thực ra việc quy định việc gặp gỡ đối thoại trong giải quyết khiếu nại như là một bước đi trung gian trong việc chuyển dần việc giải quyết theo kiểu đóng kín, chủ quan áp đặt sang hướng công khai hơn, dân chủ hơn. Nó là một

phần của quá trình chuyển việc giải quyết khiếu nại hành chính từ con đường hành chính đơn thuần sang con đường hành chính tư pháp.

Năm là, thiết lập hệ thống thông tin công khai, đối thoại về khiếu nại, tố cáo. Hệ thống thông tin công khai, đối thoại giúp cho công dân có thể trực tiếp phản ánh, kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền về những vấn đề cụ thể của đời sống xã hội. Đặc biệt, qua đó những vướng mắc ban đầu của công dân được giải đáp ngay có thể đưa đến không làm phát sinh tranh chấp trong cộng đồng dân cư hoặc những khiếu kiện của công dân. Lập kênh thông tin công khai, đối thoại về quá trình giải quyết, tư vấn giải đáp những vụ, việc đơn giản cho công dân. Qua đó, xã hội và các cơ quan quản lý nhà nước có thể kiểm tra, giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hiệu quả.

3.3.4. Phân định rõ vai trò, vị trí của Hệ thống chính trị cơ sở trong thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo

Nhận thức đầy đủ về vai trò, vị trí của Hệ thống chính trị trong công tác vận động quần chúng tại cơ sở và xác lập đúng địa vị pháp lý của tổ chức cơ sở Đảng, các đoàn thể và chính quyền địa phương trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trong điều kiện ở nước ta hiện nay có ý nghĩa quan trọng.

Từ phương diện lý luận cũng như qua tổng kết thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo cho thấy Hệ thống chính trị cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn) và Hệ thống chính trị cấp quận, huyện có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tổ chức, vận động quần chúng tại địa phương thực hiện đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Trong điều kiện cụ thể ở nước ta hiện nay, công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và thi hành các quyết định giải quyết đã có hiệu lực pháp luật phụ thuộc nhiều vào hoạt động của chính quyền cơ sở và sự phối hợp của Hệ thống chính trị. Điều đó được cắt nghĩa bởi các lý do sau:

Thứ nhất, hoạt động của Hệ thống chính trị nói chung và Hệ thống chính trị cơ sở nói riêng thể hiện bản chất chính trị của Nhà nước của dân, do dân, vì dân. Nhà nước ta thực hiện cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý,

nhân dân làm chủ. Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua sự vận hành của Hệ thống chính trị từ trung ương đến cơ sở. Với thiết chế chính trị ở Việt Nam hiện nay thì Hệ thống chính trị có vai trò quan trọng từ quá trình xây dựng, hoàn thiện chính sách, pháp luật đến tổ chức thực thi chính sách, pháp luật. Hệ thống chính trị là yếu tố bảo đảm cho ổn định chính trị của toàn xã hội và khu vực cộng đồng dân cư.

Thứ hai, cơ sở là nơi khởi đầu hình thành chính sách, pháp luật. Đó cũng là điểm đến của chính sách, pháp luật. Hệ thống chính trị cơ sở gắn liền với đời sống của người lao động, của cộng đồng dân cư. Khiếu nại, tố cáo diễn ra tại cơ sở là phản ánh thái độ, phản ứng của nhân dân trước những vấn đề cụ thể diễn ra tại cộng đồng dân cư. Giải quyết khiếu nại, tố cáo là thể hiện thái độ tôn trọng, trách nhiệm của của Hệ thống chính trị trước những yêu cầu của nhân dân tại cơ sở.

Thứ ba, thực tiễn cho thấy nơi nào Hệ thống chính trị cơ sở được củng cố và có sự phối hợp tốt thì mọi thắc mắc, phản ánh của dân được quan tâm xử lý kịp thời. Nơi đó lòng tin của dân đối với Đảng, chính quyền và đoàn thể được củng cố.

Ngược lại, nơi nào Hệ thống chính trị không được củng cố, vai trò lãnh đạo của Đảng không được bảo đảm, công tác quản lý của chính quyền bị buông lỏng, vai trò giám sát, kiểm tra xã hội bị coi nhẹ thì nơi đó quyền, lợi ích chính đáng của dân không được quan tâm sẽ dẫn đến khiếu kiện đi liền điểm nóng phát sinh. Từ đó, lòng tin của dân đối với tổ chức đảng, chính quyền cơ sở bị suy giảm. Một số địa phương, nơi có khiếu kiện đông người, kéo dài đã xảy ra hiện tượng mất ổn định, một bộ phận quần chúng đã có hành vi vượt quá giới hạn, coi thường pháp luật. Do vậy, Đảng, Nhà nước và các đoàn thể đã ban hành nhiều văn bản huy động cả Hệ thống chính trị tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo nhằm ổn định tình hình.

Để nâng cao hiệu quả hoạt động của đại biểu Quốc hội trong việc tiếp công dân và giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, Ủy ban thường vụ

Quốc hội đã ban hành các văn bản: Nghị quyết 228/1999/NQ – UBTVQH10, ngày 15/11/1999 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc đại biểu Quốc hội tiếp công dân, tiếp nhận, chuyển đơn, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân; Nghị quyết 370/2003/NQ-UBTVQH11, ngày 17/3/2003 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về thành lập Ban dân nguyện của Quốc hội; Nghị quyết 715/2004/NQ-UBTVQH 1, ngày 18/6/2004 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức gửi Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các thành viên Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Để tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý dứt điểm những vụ, việc phức tạp, Ban Bí thư Trung ương đảng khoá IX đã ban hành các văn bản: Chỉ thị số 09-CT/TW, ngày 06/3/2002 về một số vấn đề cấp bách cần thực hiện trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay; Kế hoạch số 01-KH/TW và 02 - KH/TW, ngày 09/5/2002 về kiểm tra việc lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; Quyết định số 35-QĐ/TW, ngày 10/5/2002 về thành lập Ban chỉ đạo kiểm tra việc lãnh đạo, chỉ đạo thực hiện giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và thực hiện quy định của Bộ Chính trị về những điều đảng viên không được làm.

Để thuận lợi cho việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội, ngày 09/10/2001 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 26/2001/CT-TTg về việc tạo điều kiện để Hội nông dân các cấp tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo của nông dân; ngày 5/6/2000 Tổng liên đoàn Lao động Việt Nam ban hành Quyết định số 736QĐ/TLĐ quy định về việc công đoàn giải quyết và tham gia giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Trước tình hình khiếu kiện diễn biến phức tạp Đảng, Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội đã ban hành nhiều quy định nhằm huy động cả Hệ thống chính trị tham gia vào công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Tuy nhiên, cũng chính từ thực tế công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo tại các tỉnh Thái

Bình, Nam định và thực tế giải quyết các vụ khiếu kiện kéo dài, liên quan đến những sai phạm của cán bộ, công chức tại cơ sở cho thấy cần phải xác lập rõ địa vị pháp lý của các tổ chức đảng, các đoàn thể và có cơ chế phối hợp trong Hệ thống chính trị. Cụ thể như sau:

Một là, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng tổ chức trong hệ thống chính trị đối với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Xác định rõ vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng trong lĩnh vực khiếu nại, tố cáo. Trong đó, phân định trách nhiệm, giới hạn của cấp ủy đảng, của người đứng đầu tổ chức đảng đối với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo tại cơ quan, đơn vị. Đặc biệt là vai trò, vị trí của cấp ủy đảng tại cơ sở cấp xã, phường và cấp quận, huyện. Đây là nhân tố quyết định hiệu lực, hiệu quả giải quyết khiếu nại, tố cáo trong điều kiện cụ thể của nước ta hiện nay. Phân định rõ ranh giới về sự lãnh đạo của Đảng trong bảo đảm ổn định an ninh, chính trị nông thôn thông qua việc giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến quyền, lợi ích của dân. Tổ chức cơ sở đảng phải là nơi đi đầu trong việc đấu tranh với các hành vi vi phạm pháp luật trong bộ máy nhà nước, mà trước hết là những đảng viên giữ cương vị lãnh đạo. Tổ chức đảng không được xem nhẹ, buông lỏng vai trò lãnh đạo, quản lý và cũng không được bao biện làm thay, không can thiệp vào quá trình xem xét giải quyết của các cơ quan hành chính nhà nước. Các cấp ủy đảng, nơi có khiếu kiện phải có quan điểm dứt khoát, chỉ đạo kịp thời hoạt động của Hệ thống chính trị trong phối hợp tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Tăng cường kiểm tra trách nhiệm của đảng viên giữ vị trí lãnh đạo, quản lý tại các cơ quan, đơn vị trong giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Hai là, tăng cường việc phối hợp của Hệ thống chính trị trong việc giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo và tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo của từng cấp hành chính.

Hệ thống chính trị được xác lập từ trung ương đến địa phương. Các văn bản pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức

thuộc Hệ thống chính trị đều ghi nhận quyền giám sát đối với xã hội và hoạt động của bộ máy hành chính và quyền tham gia giải quyết xung đột, tranh chấp, khiếu kiện trong cộng đồng dân cư. Cho nên việc phối hợp của Hệ thống chính trị ở từng cấp hành chính về phương diện giám sát và xử lý giải quyết các vụ, việc tranh chấp, khiếu kiện là rất cần thiết.

Ba là, đổi mới tổ chức và nâng cao chất lượng của Hệ thống chính trị cấp xã và cấp huyện. Với thiết chế hiện hành, bộ máy hành chính nhà nước cũng như Hệ thống chính trị được tổ chức theo 4 cấp từ trung ương đến địa phương. Trong đó chính quyền cơ sở có vai trò quyết định đối với thực thi pháp luật nói chung và pháp luật khiếu nại, tố cáo nói riêng. Hoạt động của chính quyền cấp xã và cấp huyện có liên hệ chặt chẽ với hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội cùng cấp.

Chính quyền cấp cơ sở có trọng trách lớn trong tổ chức mọi mặt hoạt động của đời sống xã hội và bảo đảm thực thi các quyết định của cơ quan cấp trên, hoạt động của chính quyền và hệ thống chính trị cơ sở tác động ngay đến quyền, lợi ích cụ thể của công dân, tổ chức. Trong khi đó cơ cấu đội ngũ cán bộ, công chức còn chưa phân định, chế độ chính sách và quy hoạch đào tạo còn bất cập. Thực tiễn khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo cho thấy cơ sở là nơi khởi sự của các khiếu kiện phức tạp. Do vậy, Hệ thống chính trị cơ sở là nơi dự báo, phát hiện, ngăn chặn các xung đột, các nguy cơ xảy ra khiếu kiện. Cơ sở phải làm tốt việc hòa giải các tranh chấp.

3.3.5. Bảo đảm tính độc lập, khách quan trong giải quyết các khiếu nại hành chính

Những quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam hiện nay được xác định trong mối liên hệ giữa người quản lý và người bị quản lý, giữa cơ quan hành chính nhà nước và Tòa án nhân dân cùng cấp. Về tổng thể, nó chịu sự ràng buộc của cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ. Thực tiễn cho thấy về cơ quan giải quyết đã có nhiều khó khăn khi giải quyết vụ, việc; về phía người khiếu nại luôn có trạng thái tâm lý hoài

nghi, thiếu niềm tin về tính khách quan, vô tư đối với việc giải quyết của cơ quan có thẩm quyền. Những trở ngại trên đã tồn tại cùng với cơ chế giải quyết khép kín, không có sự tham gia của luật sư, không đặt đúng vị trí, vai trò của hoạt động hòa giải và xét xử của Tòa án.

Khắc phục vấn đề này, pháp luật một số nước đã có những quy định về giải quyết khiếu nại hành chính với cơ chế người trung gian hoà giải và cơ quan tài phán hành chính trong quá trình giải quyết, điển hình là Cộng hoà Pháp, Cộng hoà Liên bang Đức. Người trung gian hoà giải có quyền lực độc lập nhận các khiếu kiện liên quan đến hoạt động của các cơ quan hành chính. Trong giới hạn thẩm quyền của mình, người trung gian hoà giải không nhận chỉ thị của bất kỳ quyền lực nào. Họ có thẩm quyền thẩm tra tất cả các khiếu nại liên quan đến hoạt động của các cơ quan công quyền và người thừa hành công vụ đã hành động không phù hợp với trách nhiệm của mình hoặc không thi hành các quyết định của toà án. Người trung gian hoà giải không có thẩm quyền can thiệp vào hoạt động tố tụng. Nhưng họ có quyền đưa ra những kiến nghị nhằm giải quyết ôn hòa các vụ, việc. Hệ thống tài phán hành chính đặt bên trong nền hành chính, độc lập với cơ quan hành chính các cấp và trực thuộc thủ tướng Chính phủ.

Do vậy, một trong những quan điểm chủ đạo trong hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo là phải thiết lập cơ chế giải quyết bảo đảm tính độc lập, khách quan trong suốt quá trình xem xét, giải quyết vụ, việc.

3.4. NHỮNG GIẢI PHÁP CỤ THỂ VỀ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI, TỐ CÁO

3.4.1. Quy định quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong khiếu nại, tố cáo và thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong giải quyết khiếu nại, tố cáo

Các quan hệ pháp luật phát sinh trong khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo được hình thành từ khi công dân khởi sự vụ, việc trước cơ

quan nhà nước có thẩm quyền; khi cơ quan nhà nước thực hiện việc tiếp công dân và xem xét giải quyết vụ, việc theo trình tự, thủ tục pháp luật quy định. Các quan hệ pháp luật được chế định bằng các quy định cụ thể nhằm bảo đảm cho người khiếu nại, người tố cáo có thể thực hiện quyền chủ thể của mình và các cơ quan nhà nước có thể thực hiện thẩm quyền giải quyết và kiểm soát được quá trình giải quyết, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Trên cơ sở những nguyên tắc chung về hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo đã được đề cập, dưới đây chúng tôi đưa ra những kiến nghị cụ thể gắn với thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hiện nay ở Việt Nam.

3.4.1.1. Về quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo

Luật Khiếu nại, tố cáo quy định quyền, nghĩa vụ của các bên tại Điều 17, Điều 18 về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại và người bị khiếu nại; tại các Điều 57, Điều 58 quy định về quyền, nghĩa vụ của người tố cáo và người bị tố cáo. Điều 78 quy định quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, người tố cáo tại nơi tiếp công dân. Các quy định về quyền nghĩa vụ của các bên còn được đề cập trong Nghị định 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo. Chúng tôi tiếp cận và kiến nghị giải pháp hoàn thiện các quy định với nội dung sau:

- *Về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại.* Theo quy định, người khiếu nại có các quyền tự mình khiếu nại hoặc thông qua người đại diện theo pháp luật hoặc uỷ quyền cho người khác để khiếu nại hoặc nhờ luật sư giúp đỡ về pháp luật trong quá trình khiếu nại; được biết các bằng chứng làm căn cứ giải quyết và đưa ra bằng chứng về khiếu nại; nhận văn bản trả lời về việc thụ lý để giải quyết khiếu nại; biết thông tin, tài liệu của việc giải quyết; nhận quyết định giải quyết khiếu nại; được khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm phạm, được bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật; được khiếu nại

tiếp hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo và pháp luật về tố tụng hành chính; rút khiếu nại trong quá trình giải quyết khiếu nại. Người khiếu nại có nghĩa vụ khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết; trình bày trung thực sự việc, cung cấp thông tin, tài liệu cho người giải quyết; chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung trình bày và việc cung cấp thông tin, tài liệu.

Xét về bản chất, khiếu nại là việc hướng đến bảo vệ trực tiếp quyền, lợi ích hợp pháp của mình khi bị vi phạm. Quy định trên đã có sự phân biệt giữa uỷ quyền cho người khác và nhờ luật sư giúp đỡ. Thực tế người khiếu nại không biết được cơ quan nào có thẩm quyền giải quyết vụ, việc liên quan đến họ. Thậm chí trong nhiều vụ, việc các cơ quan nhà nước cũng khó xác định được thẩm quyền giải quyết. Việc yêu cầu gửi đơn đến đúng cơ quan có thẩm quyền là khó thực hiện và không phù hợp với quan điểm đơn giản hóa các thủ tục, bảo đảm thuận lợi cho dân trong quan hệ với cơ quan nhà nước. Cũng như vậy, những quy định về nghĩa vụ, chịu trách nhiệm khi trình bày khiếu nại và cung cấp thông tin, tài liệu chưa xác định cụ thể và đủ điều kiện để ràng buộc trách nhiệm người khiếu nại. Từ đó đưa đến khó khăn cho thực tế giải quyết là nhiều vụ, việc công dân không chịu trách nhiệm về tài liệu, thông tin do mình cung cấp và khi họ cung cấp không trung thực cũng không có chế tài xử lý cụ thể và đưa đến quá trình giải quyết tốn kém, kéo dài không kết thúc khiếu nại. Về vấn đề này, một số nước đã có những quy định rất chặt chẽ, cụ thể. Chẳng hạn, pháp luật của Phi-lip-pin và Hoa kỳ đều quy định một khiếu kiện hành chính chỉ được xem xét, giải quyết khi có đơn khiếu nại và cam đoan về tính trung thực của thông tin tài liệu cung cấp. Do vậy, Luật Khiếu nại, tố cáo cần sửa đổi, bổ sung một số nội dung cụ thể như sau:

Một là, sửa đổi Điều 17 với nội dung là trao quyền quyết định cho người có quyền khiếu nại: “có thể trực tiếp khiếu nại hoặc thông qua người đại diện theo pháp luật hoặc uỷ quyền cho người khác bằng văn bản để thực hiện khiếu nại”.

Hai là, sửa đổi khoản 2, Điều 36 và khoản 2, Điều 43 và đưa vào quy định chung về quyền của người khiếu nại. Đó là “Người khiếu nại có quyền kiến nghị xử lý kỷ luật đối với người có trách nhiệm giải quyết nếu không giải quyết khiếu nại đúng thời hạn; không thi hành quyết định giải quyết đã có hiệu lực pháp luật”.

Ba là, sửa đổi về nghĩa vụ của người khiếu nại tại khoản 2, Điều 17, Điều 30 và Điều 39 với nội dung như sau:

“- Người khiếu nại phải gửi đơn hoặc khiếu nại trực tiếp tại nơi tiếp công dân.

- Người khiếu nại lần đầu phải khiếu nại với cơ quan đã ban hành quyết định hành chính trái pháp luật hoặc có cán bộ, công chức có hành vi hành chính trái pháp luật

- Người khiếu nại lần hai phải khiếu nại với cơ quan cấp trên trực tiếp của cơ quan đã giải quyết lần đầu”

Bốn là, quy định bổ sung khoản 2, Điều 17 về cam đoan của người khiếu nại “Người khiếu nại phải cam đoan về tính trung thực và chịu trách nhiệm trước pháp luật về tài liệu và thông tin đã cung cấp cho cơ quan có thẩm quyền”.

- *Về quyền, nghĩa vụ của người bị khiếu nại*. Quy định tại Điều 2 và Điều 18, Điều 30 không có sự phân biệt giữa “người bị khiếu nại” và “ người ra quyết định bị khiếu nại”, “ người có hành vi bị khiếu nại” “người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại”. Từ đó làm cho quá trình giải quyết không dứt khoát và không có chế tài thích hợp để xử lý trách nhiệm của cơ quan giải quyết. Về vấn đề này, chúng tôi cho rằng cần quy định với các trường hợp cụ thể:

Một là, đối với người bị khiếu nại là người có thẩm quyền giải quyết (đó là thủ trưởng cơ quan đơn vị, người đã ra quyết định bị khiếu nại hoặc có hành vi bị khiếu nại, khi này đồng thời là người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu) có nghĩa vụ xem xét lại quyết định, hành vi của mình và

đôi thoại trực tiếp với người khiếu nại.

Hai là, người bị khiếu nại là người không có thẩm quyền giải quyết (đối với nhân viên có hành vi bị khiếu nại và trong trường hợp khiếu nại lần hai), khi này có quyền, nghĩa vụ như Luật Khiếu nại, tố cáo đã quy định.

- *Về quyền, nghĩa vụ của người tố cáo được quy định tại Điều 57.* Theo chúng tôi quy định về quyền của người tố cáo cần được quy định bổ sung như sau:

Một là, bổ sung về quyền tố cáo tiếp theo. Trong quy định chưa đề cập đến quyền tố cáo đến cấp trên có thẩm quyền giải quyết tiếp theo khi tố cáo không được giải quyết hoặc có căn cứ về việc giải quyết không đúng, mà chỉ dừng lại ở quy định tố cáo chỉ được xem xét tiếp theo nếu có tài liệu, chứng cứ mới. Điều này vô hình đã là điểm tựa cho sự trì hoãn giải quyết và gây ra những phiền toái, phức tạp cho người tố cáo

Hai là, quy định về quyền kiến nghị xử lý trách nhiệm trong giải quyết tố cáo. Khi công dân chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung tố cáo của mình thì họ cũng có quyền kiến nghị cấp có thẩm quyền xem xét, xử lý kỷ luật về việc chậm trễ hoặc không giải quyết tố cáo hoặc gây cản trở tố cáo.

Ba là, quy định người tố cáo phải thực hiện quyền tố cáo tại nơi tiếp công dân hoặc tại cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Trong giới hạn phạm vi nghiên cứu của Luận án được đề cập tại phần mở đầu, tố cáo hành chính hướng đến các hành vi vi phạm pháp luật thuộc phạm vi quản lý nhà nước mà chưa đến mức phải xử lý hình sự. Đây là những vấn đề có tính thực tiễn, nếu thiếu các quy định trên sẽ làm hạn chế quyền của người tố cáo và bỏ sót yếu tố ràng buộc trách nhiệm của các bên. Nhìn chung các quy định nói trên đã xác định quyền, nghĩa vụ của các chủ thể khiếu nại, chủ thể tố cáo, tạo điều kiện cho người khiếu nại, người tố cáo có thể chủ động thực hiện quyền tự bảo vệ mình và đấu tranh chống lại các hành vi vi phạm.

Khi phân tích các quy định của pháp luật chúng tôi cho rằng, việc thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo phụ thuộc vào khả năng nhận thức của

người khiếu nại, người tố cáo khi họ đánh giá những thiệt hại liên quan trực tiếp bản thân mình hoặc đối với bất kỳ cá nhân, cơ quan, tổ chức nào; khả năng nhận biết, đánh giá về tính trái pháp luật của các quyết định hoặc các hành vi là đối tượng mà khiếu nại, tố cáo hướng đến. Như đã phân tích tại Mục 1.1. 2. của Chương 1, cần có sự phân biệt giữa tố cáo hành chính và tố giác tội phạm, tin báo tội phạm. Cho nên, người tố cáo phải ghi rõ tên, địa chỉ của mình phải đi liền với quy định về các biện pháp bảo vệ người tố cáo đối với các cơ quan nhà nước. Đối với tố cáo không ghi rõ địa chỉ, tên người tố cáo, các cơ quan sử dụng để phân tích, tự điều chỉnh hoạt động quản lý của mình mà không đưa vào giải quyết theo trình tự, thủ tục pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định.

3.4.1.2. Về thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong giải quyết khiếu nại, tố cáo

Mặc dù Luật Khiếu nại, tố cáo xác định thẩm quyền giải quyết trên cơ sở kế thừa những quy định trước đây và quy định chi tiết về thẩm quyền theo thứ bậc hành chính: cấp xã, cấp huyện, cấp tỉnh, cấp trung ương. Điều này đã đưa đến quy định có tính trùng lặp nhưng lại thiếu tính khái quát, khó áp dụng và không phù hợp thực tế tại cơ sở xã, phường, thị trấn.

Thực tế công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo cho thấy cần phân tích đầy đủ về những vướng mắc đối với từng cấp để có các giải pháp thích hợp tháo gỡ những vướng mắc chung hiện nay. Khi phân tích những khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo tại xã, phường, thị trấn cho thấy số vụ, việc thuộc thẩm quyền giải quyết là rất thấp. Đa số các vụ việc khiếu nại, tố cáo giải quyết không chấm dứt ngay sau giải quyết lần đầu. Bởi lẽ, giải quyết khiếu nại lần đầu chịu chi phối của quan hệ trực tiếp giữa người khiếu nại, tố cáo và người có trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người khiếu nại, tố cáo có xu hướng khiếu nại, tố cáo lên cấp trên nhằm đạt đến lợi ích, kết quả tối đa. Chúng tôi cho rằng để kiểm soát được quá trình giải quyết, xác định thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan cần quy định cụ thể như sau:

Thứ nhất là, bổ sung quy định nguyên tắc chung về thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Đây là cơ sở cho việc xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại của các cấp, các ngành. Cụ thể, thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước có trách nhiệm giải quyết các khiếu nại liên quan đến chức năng, thẩm quyền quản lý của mình theo quy định của pháp luật; thủ trưởng cơ quan hành quản lý nhà nước giải quyết lần đầu đối với khiếu nại về hành vi của người thừa hành công vụ có nội dung liên quan đến trách nhiệm quản lý của cơ quan mình; khiếu nại về quyết định hoặc việc làm của mình; thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cấp trên có trách nhiệm giải quyết lần hai đối với khiếu nại đã được cấp dưới giải quyết lần đầu mà khiếu nại không chấm dứt.

Thứ hai là, quy định thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan chuyên môn trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong đó, thanh tra các cấp, các ngành là cơ quan giúp thủ trưởng cùng cấp quản lý về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. Việc ban hành quyết định giải quyết khiếu nại cũng như ban hành quyết định xử lý tố cáo thuộc thẩm quyền của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước.

Về mặt quy trình, thủ tục trước khi ban hành quyết định cần phải có kết luận về vụ, việc. Trên cơ sở tiến hành thẩm tra, xác minh về khiếu nại, tố cáo cơ quan nhà nước đi đến kết luận về tính chất đúng, sai và những vấn đề liên quan mà khiếu nại, tố cáo đề cập. Đây là công việc đòi hỏi phải có chuyên môn, nghiệp vụ sâu sắc. Về vấn đề này, từ khi có Luật Khiếu nại, tố cáo ban hành 1998 và được sửa đổi, bổ sung năm 2004, năm 2005, chưa xác định rõ và phân định rành mạch thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan chuyên môn và cơ quan thanh tra nhà nước trong việc thẩm tra, xác minh giúp cho thủ trưởng cùng cấp giải quyết. Có vụ, việc thì giao cho cơ quan chuyên môn, có vụ, việc lại giao cho cơ quan thanh tra. Do vậy, việc quản lý, tham mưu giúp việc cho thủ trưởng cùng cấp bị phân tán và không xác định rõ trách nhiệm của cơ quan tham mưu giúp việc trong hệ thống, không chuyên môn hóa các hoạt động nghiệp vụ.

Chúng tôi cho rằng, để phân định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của cơ

quan chuyên môn trong việc giúp thủ trưởng cùng cấp quản lý nhà nước về khiếu nại, tố cáo phù hợp chức năng tham mưu, quản lý theo ngành, lĩnh vực thì cần có những quy định sau:

- *Đối với giải quyết khiếu nại.* Thủ trưởng cơ quan chuyên môn có trách nhiệm giúp thủ trưởng cùng cấp thẩm tra, xác minh, kiến nghị giải quyết khiếu nại lần đầu. Thủ trưởng cơ quan thanh tra có trách nhiệm giúp thủ trưởng cùng cấp thẩm tra, xác minh, kết luận và kiến nghị giải quyết khiếu nại lần hai.

- *Đối với giải quyết tố cáo.* Thủ trưởng cơ quan thanh tra có trách nhiệm giúp thủ trưởng cùng cấp thẩm tra, xác minh, kết luận và kiến nghị giải quyết tố cáo thuộc thẩm quyền.

Thứ ba là, quy định thẩm quyền, trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan, tổ chức thanh tra, kiểm tra, xử lý trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Khiếu nại, tố cáo phát sinh có thể do các nguyên nhân cụ thể về bất cập về chính sách, pháp luật; cơ chế điều hành quản lý của cơ quan, tổ chức; năng lực, phẩm chất của đội ngũ cán bộ, công chức; trình độ dân trí; tác động của kinh tế thị trường và quá trình dân chủ hoá. Nhưng một trong những nguyên nhân làm cho tình hình khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng, kéo dài là do thủ trưởng cơ quan, tổ chức nơi có vụ, việc phát sinh đã không kịp thời xem xét, giải quyết đúng thời hạn; thiếu trách nhiệm trong quá trình giải quyết; không thi hành triệt để các quyết định, kết luận về giải quyết vụ, việc.

Giải quyết khiếu nại, tố cáo là một nội dung của công tác quản lý. Do đó việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cấp, các ngành cũng phải được thanh tra, kiểm tra như một nhiệm vụ của thủ trưởng cơ quan, đơn vị. Trọng tâm là cơ quan cấp trên, thanh tra, kiểm tra về trách nhiệm của cơ quan cấp dưới; cơ quan thanh tra thực hiện chức năng quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo ở cấp mình. Quy định hiện hành, chưa có chế tài cụ thể ràng buộc trách nhiệm của các cấp, các ngành khi thực hiện thẩm quyền, trách nhiệm giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong nhiều trường hợp cơ

quan có thẩm quyền giải quyết từ chối hoặc không giải quyết đúng thời hạn; thẩm tra, xác minh thiếu khách quan và phổ biến là không thi hành, chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo. Vậy cần phải quy định cụ thể về chế độ trách nhiệm và kiểm tra trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Cần có đánh giá thực tế hơn về tình trạng thờ ơ với phản ánh, khiếu kiện của dân, không thi hành quyết định đã có hiệu lực pháp luật. Đây là vấn đề đáng báo động và cần phải loại bỏ trong Nhà nước pháp quyền

3.4.2. Về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo

Thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo là một loại thủ tục hành chính được pháp luật quy định nhằm trật tự hoá quá trình xem xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan có thẩm quyền. Để việc giải quyết diễn ra theo quy trình thống nhất và kiểm soát được quá trình giải quyết, pháp luật về khiếu nại, tố cáo đưa ra quy định về thủ tục giải quyết làm cơ sở cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo của mình; là cơ sở cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân giải quyết theo thẩm quyền.

Thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo được Luật Khiếu nại, tố cáo quy định là loại thủ tục hành chính đặc biệt. Thủ tục xem xét, xử lý vi phạm liên quan đến thực hiện các thủ tục khác trong quản lý; là thủ tục chung được áp dụng cho các cơ quan quản lý nhà nước khi giải quyết vụ, việc. Thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo chẳng những được quy định khái quát trong Luật Khiếu nại, tố cáo mà còn quy định cụ thể ở các văn bản pháp luật chuyên ngành. Chẳng hạn, khiếu nại hành chính liên quan đến đất đai, được giải quyết theo quy định trong Luật Khiếu nại, tố cáo, Luật Đất đai và các văn bản pháp luật liên quan. Giải quyết khiếu nại, tố cáo không đơn thuần là xử lý các vấn đề nội tại của cơ quan có hành vi trái pháp luật mà đó còn là quá trình xem xét, giải quyết nhiều quan hệ trong xã hội, liên quan đến nhiều lĩnh vực của quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Cho nên, quy định về thủ tục giải quyết

càng cụ thể, chặt chẽ, dễ áp dụng thì càng thuận lợi công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo và các cơ quan có thẩm quyền giải quyết vụ, việc.

Về phương diện lý luận cũng như thực tiễn có nhiều quan niệm khác nhau về thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo. Chẳng hạn theo [28, 347] quan niệm thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo như là một loại thủ tục chung. Nhưng theo [89, 234] lại có quan niệm phân biệt giữa thủ tục giải quyết khiếu nại và thủ tục giải quyết tố cáo.

Trong khi đó Luật Khiếu nại, tố cáo, từ các Điều 30 đến Điều 47 thì đưa ra quy định với nội dung bao gồm: Khiếu nại, thủ tục giải quyết khiếu nại. Theo đó, các quy định này bao gồm công việc người khiếu nại phải làm khi thực hiện quyền khiếu nại trước cơ quan có thẩm quyền và thứ tự về những việc phải làm trong thời gian giới hạn của cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Các Điều 65 đến Điều 75 thì quy định thủ tục giải quyết tố cáo. Theo đó, các quy định này chỉ bao gồm nội dung những việc phải làm trong thời gian giới hạn của cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố cáo, không đề cập đến việc người tố cáo phải làm khi thực hiện tố cáo trước cơ quan có thẩm quyền. Khi phân tích về nội dung của các điều luật nói trên cho thấy có sự không thống nhất và thiếu cụ thể về thủ tục khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo làm cho quá trình thực hiện gặp nhiều khó khăn cả từ hai phía là người khiếu nại, người tố cáo và cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

Thủ tục giải quyết khiếu nại và thủ tục giải quyết tố cáo đều có điểm chung đó là thứ tự và nội dung công việc phải thực hiện của cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quá trình xem xét giải quyết vụ, việc. Theo đó, các bên có liên quan phải thực hiện những công việc nhất định đã được cụ thể hóa bằng các quy định về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm trong quá trình giải quyết. Mặc dù, Luật Khiếu nại, tố cáo đã quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo nhưng quy trình thủ tục còn phức tạp, khó thực hiện. Do vậy, vấn đề này cần quy định cụ thể như sau:

Thứ nhất là, tách các quy định của Mục 3 từ Điều 30 đến Điều 47 thành Mục 3, khiếu nại, giải quyết khiếu nại lần đầu và Mục 4, khiếu nại, giải quyết khiếu nại lần hai. Nội dung của các Mục này bao gồm các quy định về trình tự, thủ tục khiếu nại, giải quyết khiếu nại lần một, lần hai:

- Thời hiệu, thời hạn khiếu nại và giải quyết khiếu nại;
- Điều kiện thực hiện quyền khiếu nại;
- Thực hiện khiếu nại;
- Giải quyết khiếu nại.

Thứ hai là, quy định về thứ tự, nội dung việc phải làm khi thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo. Tại cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận giải quyết việc khiếu nại, tố cáo thực hiện như sau: Khiếu nại, tố cáo thể hiện bằng văn bản; người khiếu nại, người tố cáo phải xác nhận những văn bản, tài liệu đã cung cấp, cam đoan về tính trung thực của thông tin, tài liệu. Những vấn đề này được quy định cụ thể trong các mục nói trên.

Thứ ba là, quy định thứ tự, nội dung việc phải làm khi cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo. Bao gồm việc thụ lý giải quyết; ra quyết định thẩm tra, xác minh; thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại biết về việc thụ lý giải quyết; cung cấp thông tin phản hồi về quá trình giải quyết; ra quyết định giải quyết; đối thoại và công bố quyết định giải quyết khiếu nại; thi hành quyết định có hiệu lực pháp luật và xử lý những nội dung liên quan sau khi giải quyết vụ, việc...

Thứ tư là, quy định về thời hạn thụ lý vụ việc, thời hạn giải quyết; thời hạn thi hành quyết định giải quyết đã có hiệu lực pháp luật. Quy định thời hạn thi hành quyết định đã có hiệu lực pháp luật có ý nghĩa quan trọng đối với xử lý, giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo và có căn cứ xử lý trách nhiệm đối với việc cấp dưới không chấp hành quyết định của cấp trên. Đây là điều kiện để ràng buộc việc thi hành các quyết định đồng thời cũng là cơ sở cho việc giám sát, kiểm tra công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo nhằm nâng cao hiệu lực của quản lý nhà nước hiện nay. Do vậy, cần bổ sung vào quy định tại Điều 39 và

Điều 45 thời hạn thi hành quyết định là 30 ngày phù hợp với thời hạn để công dân có thể tiếp tục khiếu nại lần hai hoặc khởi kiện ra tòa.

3.4.3. Ban hành Luật Tổ chức tiếp công dân

Tiếp công dân là một khâu của quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo và có ý nghĩa quan trọng đối với công tác quản lý của các cấp các ngành. Luật Khiếu nại, tố cáo quy định việc tổ chức tiếp công dân trong Chương V, từ Điều 74 đến Điều 79. Chương này xác định trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan nhà nước trong tổ chức tiếp công dân; cán bộ nghiệp vụ trong thực hiện việc tiếp công dân; quyền nghĩa vụ của người khiếu nại, tố cáo tại nơi tiếp công dân.

Pháp luật về khiếu nại, tố cáo quy định việc tiếp công dân nhằm mục đích tiếp nhận khiếu nại, tố cáo nhưng thực tế không phải chỉ diễn ra như vậy. Khi đến nơi tiếp công dân, người khiếu nại, tố cáo có thể đưa khiếu nại, tố cáo hoặc phản ánh, kiến nghị, thắc mắc về tất cả những vấn đề liên quan đến các mặt của đời sống xã hội. Tiếp dân là kênh giao tiếp để người dân có thể góp ý, hiến kế, phản ánh kiến nghị; các cơ quan, tổ chức có thông tin phản hồi về hệ thống và công tác điều hành quản lý của mình. Kinh nghiệm các nước và khuyến cáo của các tổ chức quốc tế cho thấy, một khi công dân có nhiều thông tin và tích cực phản ánh về hành động của lãnh đạo, chính quyền thì việc giám sát sẽ tốt hơn. Từ đó, đòi hỏi lãnh đạo phải có thái độ trung thực hơn [52, tr. 142].

Do còn có những nhận thức rất khác nhau về mục đích, ý nghĩa của công tác tiếp dân, cho nên việc tiếp công dân hiện nay chưa được tổ chức với một mô hình thống nhất giữa trung ương và địa phương. Thông tin về tiếp công dân còn phân tán, chưa được quản lý thống nhất, chưa được phân tích xử lý triệt để phục vụ yêu cầu quản lý của các cơ quan, tổ chức và phục vụ yêu cầu đấu tranh chống các hành vi phạm pháp luật. Tình trạng người khiếu nại, tố cáo không biết gửi đơn ở đâu là đúng thẩm quyền; phải đi lại đến nơi tiếp công dân nhiều lần; công dân không nhận được tư vấn kịp thời và thuận lợi;

công việc của nơi tiếp công dân chủ yếu là hướng dẫn chuyên đơn và không tiếp nhận xử lý các kiến nghị, phản ánh, thắc mắc là hiện tượng phổ biến. Kinh nghiệm xử lý vấn đề này ở một số nước trong khu vực cho thấy nguồn tin khiếu nại, tố cáo và qua tiếp dân được xử lý tập trung để giúp cho phân loại xử lý nhanh, chính xác và dân chúng không bị phiền hà. Tại Malaysia mọi nguồn tin đều được kiểm soát qua Trung tâm xử lý tin của Ban Thư ký Vụ điều tra của Cơ quan chống tham nhũng (ACA), tại Singapore thông tin được chuyển về xử lý bởi Cục chống tham nhũng (CPIB). Từ đó, các vụ, việc được phân loại và giao cho các cơ quan có thẩm quyền xử lý, giải quyết.

Những yêu cầu về cải cách thủ tục hành chính, đấu tranh chống tham nhũng đang đặt ra đòi hỏi cấp thiết phải nghiên cứu đổi mới công tác tiếp dân một cách toàn diện. Những quy định về tổ chức tiếp công dân đã tỏ ra không còn phù hợp, do vậy chúng tôi kiến nghị thay đổi căn bản về vấn đề như sau:

Trên cơ sở những quy định ”Về tổ chức tiếp dân tại” Chương V, Luật Khiếu nại, tố cáo đề nghị Quốc hội sớm ban hành một đạo luật riêng có tên gọi là Luật Tổ chức tiếp công dân, cụ thể như sau:

Thứ nhất là, Luật này quy định về tổ chức tiếp công dân, nhằm tiếp nhận các phản ánh, kiến nghị và khiếu nại, tố cáo của công dân; tiếp nhận các nguồn tin tố giác tội phạm, chống tham nhũng, tiêu cực. Việc Luật Khiếu nại, tố cáo quy định nơi tiếp công dân chỉ hướng vào tiếp nhận khiếu nại, tố cáo mà không tiếp nhận, xử lý các kiến nghị, phản ánh, các nguồn tin tố giác tội phạm và chống tiêu cực của công dân là không phù hợp với thực tế hiện nay. Do đó cần phải mở rộng phạm vi hoạt động của việc tiếp công dân.

Thứ hai là, các quy định về tổ chức tiếp công dân dựa trên nguyên tắc tạo thuận lợi, an toàn cho công dân thực hiện quyền phản ánh, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo, tố giác tội phạm và các hành vi tiêu cực, tham nhũng trong hoạt động của các cơ quan nhà nước và trong đời sống xã hội.

Thứ ba là, xác lập mô hình tổ chức tiếp công dân thống nhất trong cả nước với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn chung. Thực hiện mô hình “ một

cửa” trong tiếp công dân. Đây là giải pháp cụ thể nhằm khắc phục hạn chế của Luật Khiếu nại, tố cáo về việc tổ chức tiếp công dân hiện nay như đã nêu tại mục 2.2.1.2, Chương 2 của Luận án. Kinh nghiệm về tiếp nhận kiến nghị, phản ánh của công dân tại Singapore cho thấy, kể từ năm 1995 khi phát động chương trình cải cách hành chính với tên gọi “*Công vụ của thế kỷ 21*”, họ không đặt trọng tâm vào cơ chế một cửa, một dấu mà quan tâm vào “*Chính sách không nhằm cửa*”. Theo đó, nếu người dân gửi đơn đến cơ quan công quyền dù không đúng cửa, thì cơ quan đó không được từ chối hay đùn đẩy. Trái lại họ phải tiếp nhận, chủ động tìm hiểu xác định địa chỉ để giúp người dân.

Thực tiễn chỉ ra rằng, đòi hỏi công dân gửi đơn đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết là việc làm rất khó khăn. Thậm chí, ngay các cơ quan giải quyết trong nhiều trường hợp cũng khó xác định ngay vụ, việc thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan nào. Khi đó “cơ chế một cửa” trong tiếp công dân giúp cho việc thực hiện các quyền kiến nghị, phản ánh và quyền khiếu nại, quyền tố cáo trở nên đơn giản, thuận tiện. Việc xác định thẩm quyền, chuyển đơn đến cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc cơ quan nào đó là việc xử lý nội bộ của các cơ quan nhà nước.

Thứ tư là, quy định về xử lý thông tin thống nhất trong tiếp công dân. Kết nối thông tin giữa các cơ quan trung ương và địa phương qua việc thành lập Trung tâm xử lý thông tin ở Trung ương và tại các khu vực. Từ đó kiểm soát thông tin của hệ thống, dự báo những vấn đề của xã hội, những bất cập của chính sách, pháp luật và giúp cho đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực trong bộ máy nhà nước.

Thứ năm là, quy định về thiết lập cơ sở dữ liệu để quản lý tập trung thống nhất nguồn tin qua tiếp dân và phản hồi kịp thời về khiếu nại, tố cáo. Quản lý thống nhất nguồn đơn thư khiếu nại, tố cáo từ thời điểm bắt đầu đến khi giải quyết và theo dõi thi hành các quyết định. Công khai về trạng thái của

vụ, việc cho người khiếu nại và người tố cáo (nếu yêu cầu) từ đó cũng giúp cho quá trình kiểm tra, giám sát thuận lợi.

3.4.4. Quy định về lập kênh thông tin hướng dẫn, giải đáp về khiếu nại, tố cáo

Việc tiếp nhận thông tin có phản hồi và công khai, giải đáp hướng dẫn kịp thời những thông tin về khiếu nại, tố cáo là đòi hỏi khách quan của nền công vụ hiện nay. Người dân phải được tiếp cận bộ máy hành chính với những điều kiện, những dịch vụ thuận lợi nhất. Thực tế cho thấy nhiều vấn đề người dân thắc mắc do chưa hiểu hoặc hiểu chưa đúng về chính sách, pháp luật nếu được giải đáp kịp thời sẽ tránh đi các khiếu kiện. Cho nên, cần thiết lập hệ thống thông tin công khai và giải đáp hướng dẫn về khiếu nại, tố cáo với nội dung chủ yếu sau: *Thứ nhất là*, lập trang tin điện tử về khiếu nại, tố cáo và phản ánh, kiến nghị của công dân. *Thứ hai là*, công khai thông tin về quá trình giải quyết; công khai về kết quả giải quyết; về việc xử lý kết quả giải quyết khiếu nại. Công khai về kết quả xử lý trách nhiệm của cơ quan, cá nhân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo; kết quả kiểm tra, giám sát của các cơ quan dân cử và Hệ thống chính trị đối với công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo. *Thứ ba là*, hướng dẫn, tư vấn giải đáp các vấn đề có liên quan khiếu nại, tố cáo cho công dân. *Thứ tư là*, tiếp nhận, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo qua trang tin điện tử về khiếu nại, tố cáo.

3.4.5. Sửa đổi quy định về vai trò của luật sư trong khiếu nại hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính

Trong Nhà nước pháp quyền, luật sư đóng vai trò quan trọng trong bảo vệ công lý, lẽ phải và các quyền cơ bản của công dân. Luật sư với đặc điểm là người làm chuyên môn về pháp luật, có chức năng bảo vệ các giá trị, chuẩn mực của pháp luật thông qua việc bảo vệ, trợ giúp người khiếu nại. Do đó, cần phải tạo ra những điều kiện pháp lý đầy đủ, thuận lợi để luật sư có thể tham gia tích cực từ khi khiếu nại, giải quyết khiếu nại tại cơ quan công quyền. Luật sư có thể đại diện qua ủy quyền của người khiếu nại trong quá

trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Trên cơ sở phân tích những đặc trưng của Nhà nước pháp quyền cho thấy, luật sư có vị trí quan trọng khi tham gia vào giải quyết các khiếu nại. Đó là một trong những yếu tố bảo đảm tính khách quan, đề cao tính công khai, đối thoại trong giải quyết các khiếu kiện. Quyền, lợi ích của công dân trong các quan hệ pháp luật dân sự, hình sự, kinh tế, lao động có thể được bảo vệ thông qua sự hiện diện của luật sư. Vậy trong quan hệ pháp luật hành chính và xử lý giải quyết các tranh chấp hành chính, sự yếu thế của công dân đối với cơ quan công quyền cũng rất cần có luật sư đứng bên cạnh với tư cách là người đại diện theo uỷ quyền. Do đó, sửa lại quy định lại điểm b), khoản 1, Điều 17 của Luật Khiếu nại, tố cáo như sau: ” uỷ quyền cho luật sư để thực hiện khiếu nại theo quy định của pháp luật”. Quy định này cũng sớm thúc đẩy việc giải quyết các khiếu kiện hành chính phải được chuyên môn hoá.

3.4.6. Quy định về thành lập cơ quan Giải quyết khiếu nại hành chính độc lập với cơ quan hành chính nhà nước

Trở lại với quy định trước đây về giải quyết khiếu nại hành chính (quyết định hành chính, hành vi hành chính) với cơ chế phối hợp giữa cơ quan hành chính nhà nước và Tòa án nhân dân cho thấy như sau:

- Ngày 09/11/1995, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân được ban hành, trong đó quy định Tòa án nhân dân các cấp có thẩm quyền giải quyết các vụ án hành chính. Ngày 21/5/1996, Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC được thông qua. Từ tháng 7/1996 Tòa hành chính là một toà chuyên trách đi vào hoạt động, từ đây tham gia vào giải quyết các khiếu kiện hành chính.

- Ngày 25/12/1998, Luật Khiếu nại, tố cáo được ban hành và tiếp tục quy định về việc giải quyết khiếu nại hành chính có thể thực hiện bằng con đường toà án.

Theo Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC năm 1996 và Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (Sau này được sửa đổi, bổ sung qua các năm 2004,

2005), thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và cơ chế phối hợp giữa cơ quan hành chính và Tòa án nhân dân hiện nay được thực hiện như sau:

- Khi có khiếu nại phát sinh, giải quyết khiếu nại hành chính lần đầu thuộc cơ quan nhà nước nơi có hành vi hoặc quyết định bị khiếu nại;

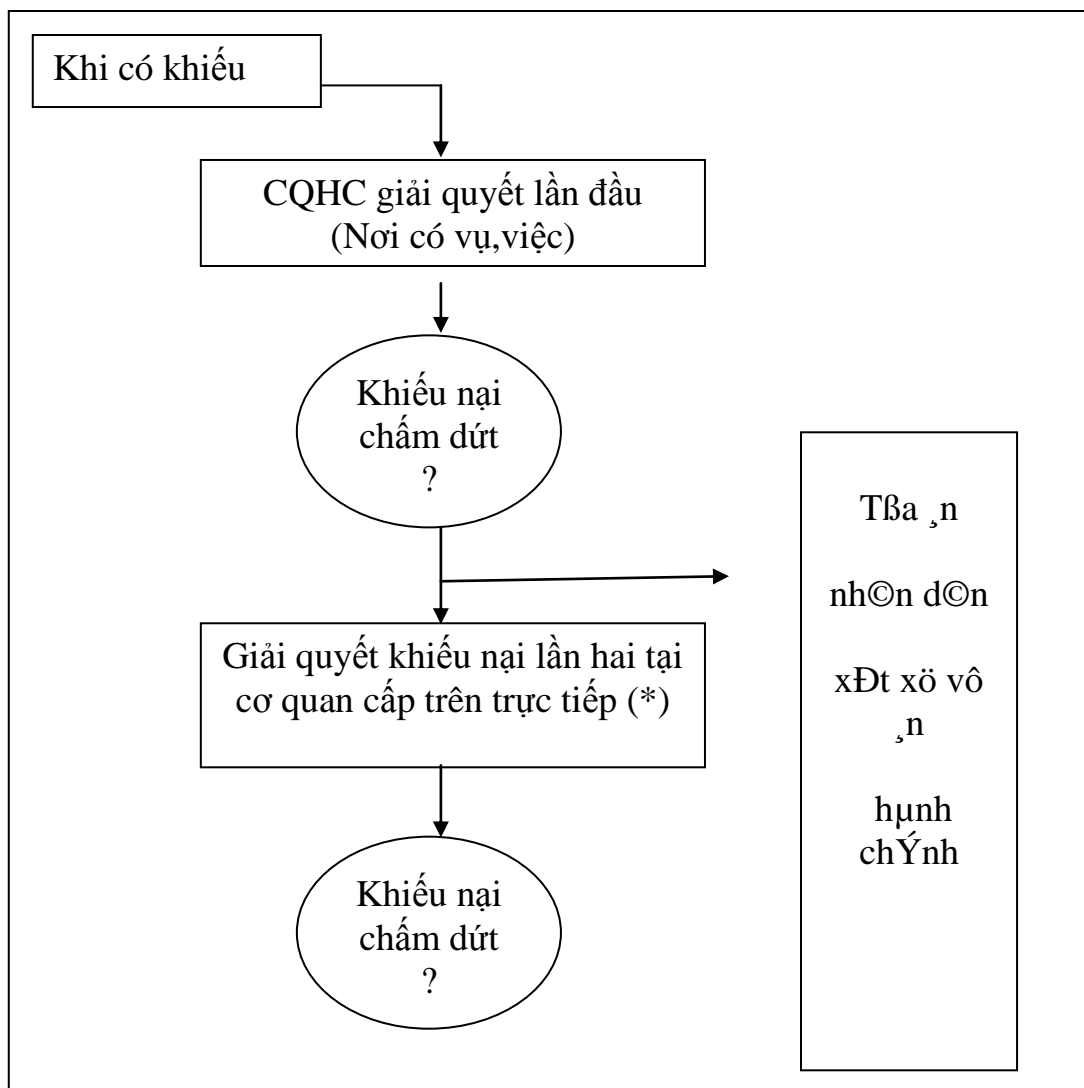
- Nếu người khiếu nại không chấp nhận kết quả giải quyết khiếu nại lần đầu, có thể khiếu tiếp lên cơ quan hành chính nhà nước cấp trên hoặc khởi kiện ra Tòa hành chính.

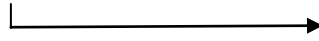
- Nếu người khiếu nại không chấp nhận kết quả giải quyết lần hai, thì họ chỉ có quyền khởi kiện ra Tòa hành chính.

- Việc thụ lý, giải quyết của Tòa hành chính được thực hiện theo Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC quy định.

- Việc thụ lý giải quyết của các cơ quan hành chính nhà nước được thực hiện theo trình tự, thủ tục hành chính do pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định.

Để có thể thấy rõ hơn về quy định của pháp luật về cơ chế phối hợp giữa cơ quan hành chính nhà nước và Tòa án nhân dân trong giải quyết các khiếu kiện hành chính, có thể mô tả qua Hình 3.1 dưới đây:





Hình 3.1. Về mô hình giải quyết khiếu nại hành chính hiện hành

Thực tế kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo và vận hành theo quy định như cơ chế phối hợp nói trên cho thấy, việc giải quyết khiếu nại tại các cơ quan hành chính nhà nước hầu như không được chấm dứt sau khi giải quyết lần đầu, thậm chí khiếu nại cũng không chấm dứt sau khi giải quyết khiếu nại lần hai. Có một thực tế là vẫn còn tồn tại tâm lý thiếu tin cậy vào việc giải quyết của các cơ quan hành chính nhà nước.

Có nhiều nguyên nhân đưa đến tình trạng này, ở đây Luận án đề cập từ khía cạnh các quy định của pháp luật về cơ quan hành chính giải quyết khiếu nại hành chính và Tòa án nhân dân xét xử các vụ án hành chính.

Các quy định của pháp luật về cơ quan hành chính nhà nước giải quyết các khiếu nại hành chính. Khi phân tích các quy định về thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính cho thấy:

Các quy định đã không thiết lập được một cơ chế giải quyết bảo đảm tính độc lập, khách quan, vô tư; giữa cơ quan giải quyết khiếu nại lần đầu và giải quyết khiếu nại lần hai luôn tồn tại quan hệ qua lại với nhau, không bảo đảm tính trung lập trong giải quyết các tranh chấp, khiếu kiện.

Các quy định chưa bảo đảm cho việc giải quyết khiếu nại như một nhiệm vụ, chức năng chuyên biệt của một cơ quan có thẩm quyền; chưa phân định chức năng điều hành, tổ chức hành chính và xét xử hành chính trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

Thực tế cho thấy công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước chiếm nhiều thời gian, ảnh hưởng lớn tới công tác chỉ

đạo, điều hành quản lý. Điều đó, đã và đang đẩy công tác quản lý của nhiều địa phương vào vòng xoáy của các khiếu kiện, gây tốn kém, phức tạp; nhiệm vụ chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế, văn hóa xã hội bị ảnh hưởng trầm trọng.

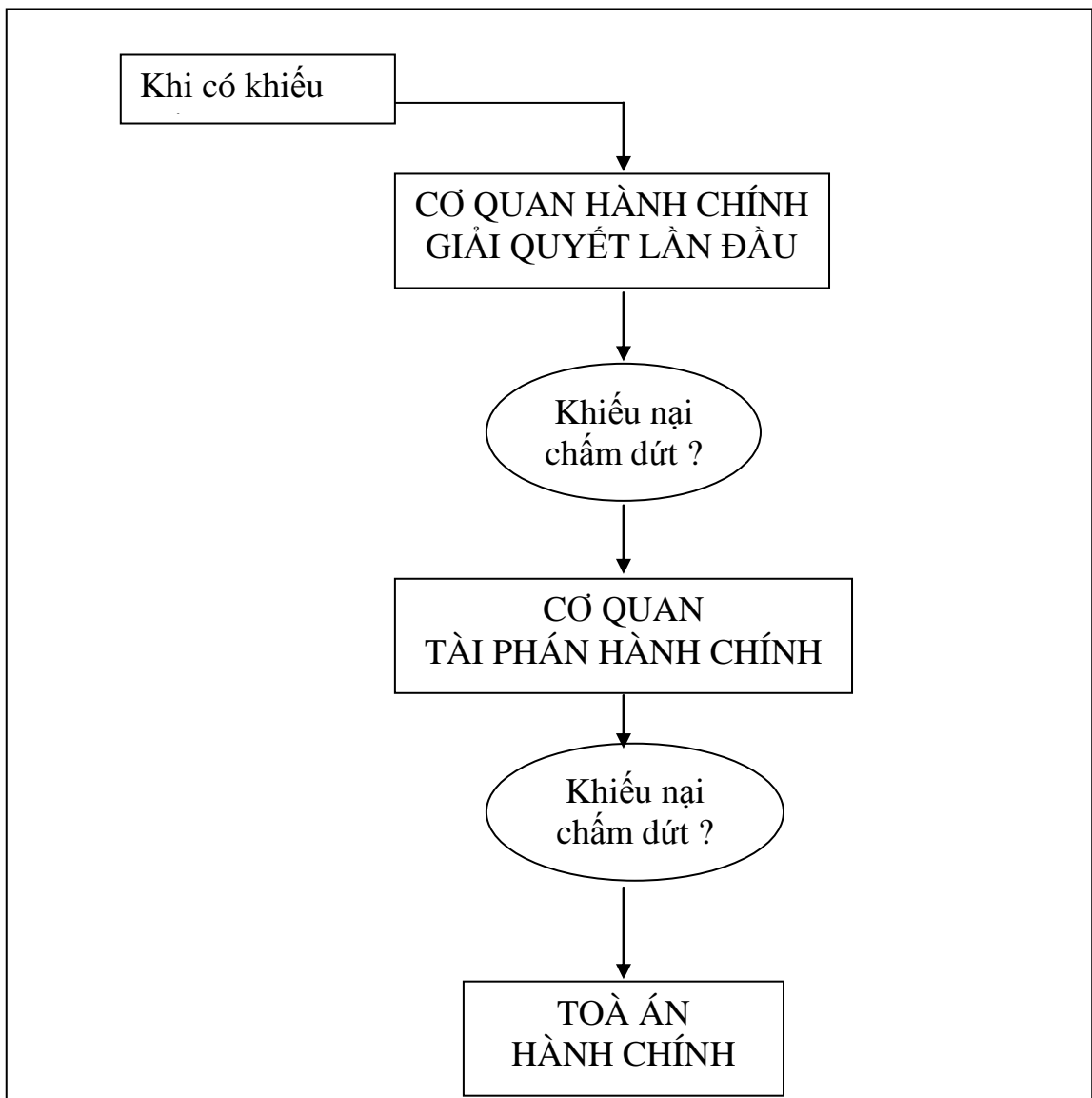
Các quy định của pháp luật về Tòa án nhân dân giải quyết khiếu kiện hành chính. Từ phương diện khoa học pháp lý và pháp luật thực định, thực tiễn pháp luật Việt Nam cho thấy phán quyết về tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Tòa án gặp nhiều khó khăn do tính thiếu đồng bộ của pháp luật hành chính. Đặc biệt các khiếu kiện hành chính liên quan đến những vấn đề quản lý nhà nước về đất đai, chính sách xã hội... Những yếu tố như tập quán, văn hoá Việt Nam có ảnh hưởng không nhỏ đến việc giải quyết khiếu nại hành chính bằng con đường tòa án. Tâm lý và thói quen hoà giải, thân thiện và cuộc sống cộng đồng là yếu tố cản trở việc người dân đưa vụ, việc ra giải quyết tại Tòa án. Các quy định về tổ chức bộ máy, bổ nhiệm và quản lý thẩm phán đưa đến tình trạng thẩm phán ngại xét xử các quan chức hành chính; các quan chức hành chính né tránh không dám ra tòa; phán quyết của Tòa hành chính không có cơ chế bảo đảm thi hành.

Thực hiện cam kết quốc tế và khắc phục những hạn chế của pháp luật khiếu nại, tố cáo Nghị quyết số 03/2007/NQ – CP, ngày 19/01/2007 của Chính phủ chỉ rõ yêu cầu cấp thiết phải hoàn thiện hệ thống pháp luật KNTC, đổi mới mạnh mẽ cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính, xúc tiến thành lập hệ thống cơ quan tài phán hành chính trực thuộc Thủ tướng Chính phủ.

Đề án thành lập cơ quan Tài phán hành chính ở Việt Nam do Thanh tra Chính phủ đề xuất như Hình 3. 2. Trong đó, cơ quan Tài phán hành chính lập thành hệ thống từ Trung ương đến địa phương. Ở Trung ương, cơ quan Tài phán hành chính trực thuộc Thủ tướng Chính phủ, ở địa phương được lập theo cụm, khu vực cấp huyện, cấp tỉnh, cấp trung ương ở ba khu vực miền Bắc, miền Trung và miền Nam.

Việc giải quyết khiếu nại của cơ quan Tài phán hành chính không loại

bỏ, thay thế việc giải quyết của cơ quan hành chính và Tòa hành chính. Khi có khiếu nại, cơ quan có vụ, việc giải quyết khiếu nại lần đầu nh- quy định tr- ớc đây; nếu sau giải quyết lần đầu không chấm dứt, khiếu nại đ- ợc giải quyết tại cơ quan Tài phán hành chính; nếu phán quyết của cơ quan Tài phán hành chính có sai phạm hoặc không đ- ợc chấp nhận thì công dân có quyền khởi kiện đề nghị Tòa hành chính giải quyết.



Hình 3.2. Mô hình thành lập cơ quan Tài phán hành chính ở Việt Nam

Chúng tôi cho rằng, đi tìm giải pháp tháo gỡ những vướng mắc trong cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính, khắc phục những khiếm khuyết của pháp luật khiếu nại, tố cáo là việc làm hết sức cấp thiết hiện nay. Nhưng việc thành lập một hệ thống cơ quan Tài phán hành chính đứng trung gian giữa cơ quan quản lý nhà nước và Tòa án nhân dân như Đề án nói trên thì cần phải được nghiên cứu kỹ và cân nhắc thấu đáo bởi những lý do sau:

Một là, Tài phán hành chính là một vấn đề còn có nhiều quan điểm rất khác nhau. Trong đó, có quan điểm cho rằng Tài phán hành chính tồn tại cùng với Tòa án tư pháp. Phán quyết của Tài phán hành chính là phán quyết cuối cùng trong việc giải quyết khiếu nại [97, tr. 79]. Quan điểm của Thanh tra Chính phủ được thể hiện trong Đề án thì cho rằng sau phán quyết của Tài phán hành chính nếu khiếu nại không chấm dứt, thì việc giải quyết tiếp theo là Tòa án tư pháp xem xét giải quyết.

Hai là, với những đặc điểm của khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam, việc đưa ra các quy định xác lập một cơ chế giải quyết mới phải tính đến yếu tố kế thừa, bảo đảm sự ổn định và phù hợp với truyền thống văn hóa Việt Nam.

Ba là, từ kinh nghiệm nước ngoài về vấn đề này cho thấy, tùy thuộc điều kiện cụ thể, mỗi quốc gia có những cách lựa chọn mô hình giải quyết các khiếu nại hành chính khác nhau [Xem 1.5]. Chẳng hạn Trung quốc giải quyết vấn đề trên bằng việc thành lập Tòa hành chính chuyên trách thuộc hệ thống Tòa án nhân dân. Khác với mô hình của Trung quốc Cộng hòa Pháp thành lập cơ quan Tài phán hành chính độc lập bên cạnh cơ quan hành chính và Tòa án nhân dân bao gồm: Cơ quan tài phán hành chính Trung ương trực thuộc Thủ tướng Chính phủ và các cơ quan tài phán hành chính theo vùng khu vực độc lập với chính quyền địa phương. Mô hình của Cộng hòa Pháp dựa trên việc phân tích hoạt động hành chính truyền thống thành hai hoạt động và phân định rõ chức năng, nhiệm vụ của từng loại. *Một là*, hành chính quản lý, điều hành các mặt của đời sống xã hội vốn có do các cơ quan hành chính nhà nước

đảm nhiệm. *Hai là*, hành chính tài phán, xét xử giải quyết các tranh chấp, khiếu kiện xảy ra trong hoạt động của nền hành chính do cơ quan tài phán hành chính đảm nhiệm. Hai hoạt động này độc lập nhau từ đó việc giải quyết các khiếu kiện có cơ sở bảo đảm về tính chuyên nghiệp, tính khách quan, công bằng và tăng độ tin cậy của công dân.

Từ những phân tích trên, chúng tôi cho rằng việc hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính một mặt cần kế thừa những nhân tố hợp lý của cơ chế hiện nay. Mặt khác, dứt khoát phải bảo đảm tính độc lập, khách quan của cơ quan có thẩm quyền giải quyết. Cụ thể như sau:

Thứ nhất là, quy định việc tự xem xét lại của thủ trưởng các cơ quan hành chính có vụ, việc bị khiếu nại. Điều này bảo đảm cho quản lý hành chính linh hoạt và thông suốt.

Thứ hai là, việc quy định về cấp giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc lần hai hiện nay của các cơ quan hành chính nhà nước, theo nghĩa rộng đó cũng chính là hoạt động tài phán hành chính. Hay nói khác đi chưa có sự phân biệt hành chính quản lý và hành chính tài phán.

Từ đó, chúng tôi đề xuất việc quy định thành lập cơ quan hành chính độc lập, chuyên trách để giải quyết các khiếu nại hành chính (Cơ quan giải quyết khiếu nại). Quy định này nhằm phân định rõ chức năng điều hành và chức năng tài phán của nền hành chính nhà nước. Cụ thể:

- Cơ quan giải quyết khiếu nại ở Trung ương trực thuộc Thủ tướng Chính phủ; các cơ quan giải quyết khiếu nại theo ba khu vực Bắc, Trung, Nam trực thuộc Cơ quan giải quyết khiếu nại ở Trung ương; Các cơ quan giải quyết khiếu nại theo các cụm các tỉnh, thành phố trung ương trực thuộc Cơ quan giải quyết khiếu nại khu vực tương ứng; Các cơ quan giải quyết khiếu nại theo vùng các huyện trực thuộc Cơ quan giải quyết khiếu nại theo cụm.

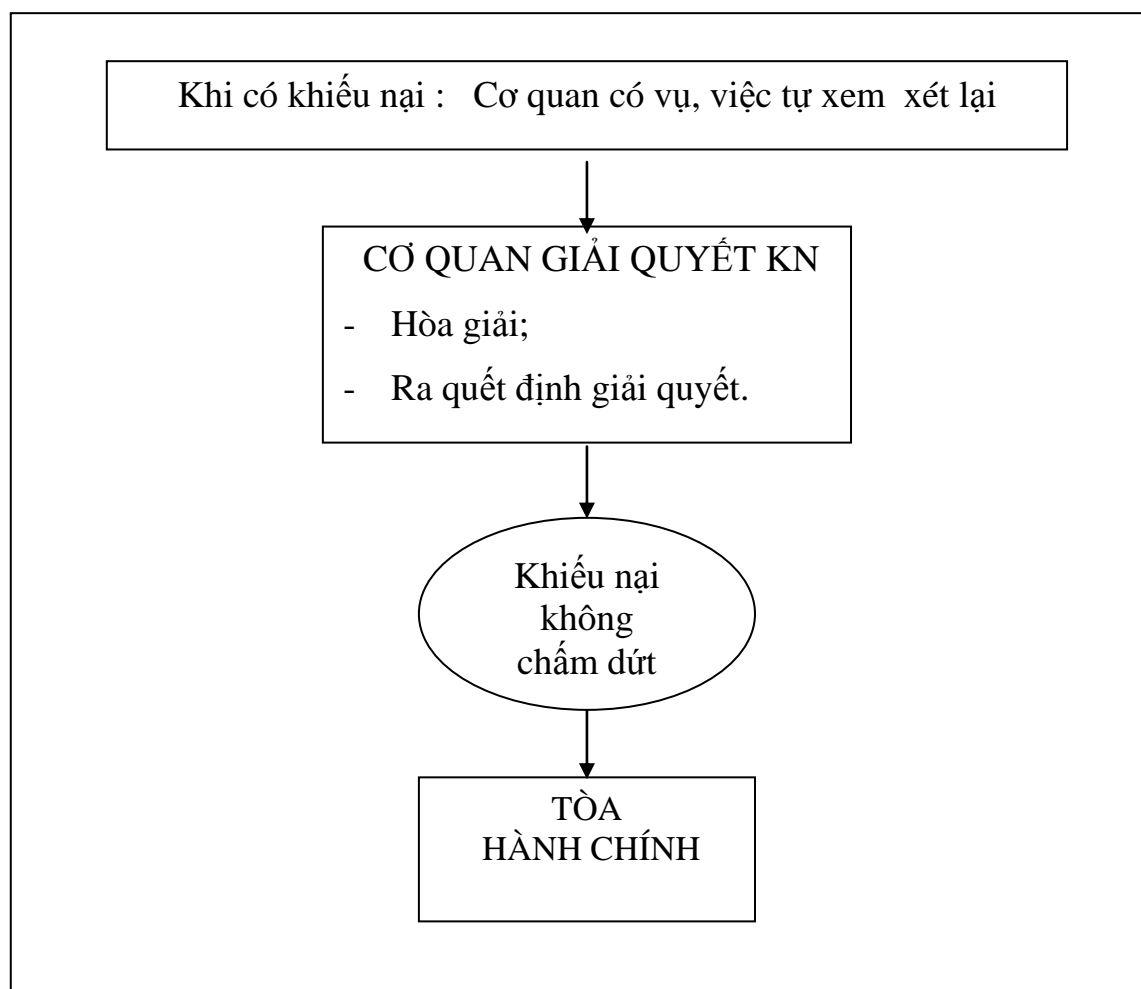
- Tổ chức bộ máy và biên chế các Cơ quan giải quyết khiếu nại độc lập với cơ quan hành chính. Chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền giải quyết được

quy định tương ứng với vùng, cụm, khu vực. Chức năng, nhiệm vụ chung của Cơ quan giải quyết khiếu nại là: Thứ nhất là, hòa giải và tư vấn cho các cơ quan hành chính trong giải quyết các tranh chấp, xung đột. Thứ hai là, trực tiếp giải quyết các khiếu nại hành chính sau khi cơ quan hành chính đã tự xem xét điều chỉnh mà khiếu nại không chấm dứt.

Cơ quan giải quyết khiếu nại hành chính theo mô hình này thực hiện hai chức năng với hai bước đi thích hợp là “trung gian hòa giải” và “xét xử hành chính”. Nếu hòa giải không thành, Cơ quan đưa ra phán quyết với tư cách là cơ quan giải quyết độc lập.

Nếu sau phán xét của Cơ quan giải quyết mà khiếu nại không chấm dứt, người khiếu nại có quyền khởi kiện vụ, việc tại Tòa hành chính.

Với quy định như vậy bảo đảm cho mọi khiếu nại đều có thể được xem xét giải quyết tại cơ quan toà án và tháo gỡ được những vướng mắc cơ bản của cơ chế giải quyết hiện nay. Mô hình cụ thể như Hình 3.3 dưới đây.



Hình 3.3. Đề xuất về mô hình giải quyết khiếu nại hành chính

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

1. Từ việc nghiên cứu những vấn đề lý luận cơ bản về hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo, nghiên cứu về thực trạng pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta hiện nay cho thấy vấn đề hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo là đòi hỏi tất yếu khách quan của tiến trình xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

2. Quá trình hoàn thiện các quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo phải dựa trên những quan điểm có tính nguyên tắc, tính khoa học, tính thực tiễn, khả thi. Từ đó, Luận án đưa ra giải pháp, kiến nghị cụ thể về hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong Nhà nước pháp quyền với những nội dung sau:

- Quy định rõ địa vị pháp lý của các chủ thể trong quan hệ pháp luật khiếu nại, tố cáo; khắc phục tính không xác định về nghĩa vụ và trách nhiệm của các bên trong các quan hệ pháp luật. Đối với người khiếu nại, người tố cáo các quy định về quyền phải đi liền với nghĩa vụ. Trong đó cần nhấn mạnh vai trò của luật sư trong thực hiện quyền khiếu nại của công dân; nghĩa vụ cam kết về tính trung thực của tài liệu, thông tin của người khiếu nại, tố cáo cung cấp; quyền của người tố cáo về kiến nghị xử lý trách nhiệm đối với cơ quan, tổ chức trong giải quyết tố cáo. Quy định trách nhiệm đối thoại của cơ quan bị khiếu nại nhằm giải quyết kịp thời vụ, việc.

- Về thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo. Bổ sung quy định nguyên tắc chung về thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Quy định thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan chuyên môn trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Trong đó, phân định rõ trách nhiệm của cơ quan Thanh tra và các cơ quan chuyên môn khác trong việc giúp thủ trưởng cùng cấp thẩm

tra, xác minh giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Với bước đi thích hợp, đổi mới có tính tổng thể về cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính, tách hành chính quản lý và hành chính tài phán. Quy định thành lập hệ thống cơ quan độc lập về giải quyết khiếu nại hành chính

- Hoàn thiện các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo bảo đảm đơn giản, hệ thống, khoa học và chi tiết. Xác định quy trình, thủ tục về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo với hai yếu tố: thứ tự các bước thực hiện và nội dung công việc cần phải thực hiện đối với các chủ thể. Trong đó, xác định quy trình, thủ tục phải dựa trên quan điểm về cải cách nền hành chính nhà nước, xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân.

- Cần thiết ban hành Luật Tổ chức tiếp công dân độc lập với Luật Khiếu nại, tố cáo. Quy định cụ thể về mô hình tiếp công dân là nơi tiếp nhận các phản ánh, kiến nghị, thắc mắc và khiếu nại, tố cáo. Thiết lập “cơ chế một cửa” trong việc tiếp công dân. Công khai về trạng thái của vụ, việc đến với người khiếu nại và người tố cáo từ đó cũng giúp cho quá trình kiểm tra, giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Thành lập Trung tâm xử lý thông tin và cơ sở dữ liệu về thông tin qua tiếp dân; lập trang tin điện tử về tiếp dân và khiếu nại, tố cáo. Từ đó, có thể chia sẻ và kiểm soát thông tin của hệ thống, dự báo những biến động của xã hội và những bất cập của quản lý; hướng dẫn, giải đáp về khiếu nại, tố cáo và tiếp nhận đơn thư khiếu nại, tố cáo qua mạng điện tử.

- Đổi mới có tính bước ngoặt trong cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay là thành lập Cơ quan chuyên trách về giải quyết khiếu nại; việc tự xem xét lại lần đầu của cơ quan có vụ, việc và giải quyết cuối cùng tại Tòa án như một đòi hỏi bắt buộc của cơ chế giải quyết. Để bảo đảm tính độc lập, khách quan và tháo gỡ những vướng mắc có tính truyền thống về giải quyết khiếu nại hành chính, Cơ quan giải quyết khiếu nại cần được thành lập ở địa phương theo vùng, cụm và ở trung ương với cơ cấu ba khu vực ba miền Bắc, Trung, Nam và Cơ quan giải quyết khiếu nại Trung ương trực thuộc Thủ

tướng Chính phủ.

3. Đề xuất của Luận án về quan điểm, phương hướng và giải pháp, kiến nghị cho việc hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta có ý nghĩa đặc biệt quan trọng khi chúng ta ngày càng thấy rõ sự tương tác giữa pháp luật và Nhà nước đối với việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong tiến trình hội nhập. Những giải pháp, kiến nghị đã được phân tích, lý giải là sự đáp ứng tốt nhất yêu cầu của lý luận và thực tiễn về hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo. Đó cũng là những điều kiện bảo đảm cho việc hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo phục vụ cho mục tiêu xây dựng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh vì sự phát triển tự do, bình đẳng của con người Việt Nam .

KẾT LUẬN

Nghiên cứu những vấn đề cơ sở lý luận về hoàn thiện pháp luật KNTC và thực trạng của pháp luật khiếu nại, tố cáo, định hướng những giải pháp hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam Luận án đi đến kết luận như sau:

1. Khiếu nại, tố cáo là hiện tượng xã hội có tính chính trị - pháp lý sâu sắc, tác động trực tiếp đến việc ổn định xã hội và quá trình xây dựng, hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Nhà nước ghi nhận khiếu nại, tố cáo là một trong các quyền hiến định, là quyền để bảo vệ quyền. Quyền khiếu nại, quyền tố cáo phản ánh tính chất của chế độ chính trị, phản ánh sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật trong việc bảo vệ các quyền khác của công dân và đấu tranh, phòng ngừa, xử lý vi phạm pháp luật.

Pháp luật khiếu nại, tố cáo là hệ thống các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Cụ thể hơn, đó là hệ thống các quy định của pháp luật về quyền khiếu nại, quyền tố cáo; quyền, nghĩa vụ các bên trong khiếu nại, tố cáo; thẩm quyền, trách nhiệm và trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo.

2. Xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam đòi hỏi pháp luật khiếu nại, tố cáo phải là công cụ, phương thức để nhân dân thực hiện quyền dân chủ, quyền kiểm soát bộ máy nhà nước; góp phần nâng cao ý thức tôn trọng pháp luật trong hoạt động quản lý nhà nước và trong toàn xã hội; phải là công cụ, phương thức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

3. Pháp luật khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hình thành và phát triển gắn liền với quá trình hoàn thiện các chế định cơ bản về quyền con người, quyền cơ bản của công dân trên cơ sở quy định của Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992. Các quy định về quyền khiếu nại, quyền tố cáo được bổ sung, hoàn chỉnh cùng với quá trình hoàn thiện Hiến pháp và hệ thống pháp luật trong tiến trình mở rộng dân chủ ở Việt Nam; pháp luật khiếu nại, tố cáo hình

thành, phát triển với xu hướng dịch chuyển dần việc giải quyết khiếu nại hành chính từ cơ quan hành chính nhà nước sang cơ quan toà án. Pháp luật khiếu nại, tố cáo hình thành, phát triển gắn liền với tổ chức, hoạt động của các cơ quan Thanh tra Nhà nước.

4. Trên cơ sở phân tích pháp luật thực định và quá trình thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo 1998, qua các lần sửa đổi và các quy định trong các văn bản pháp luật có liên quan, Luận án đi đến kết luận về tính thiếu hệ thống của các quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo với các văn bản pháp luật chuyên ngành; về phạm vi điều chỉnh của pháp luật khiếu nại, tố cáo còn hẹp đối với các vấn đề liên quan quyền con người, quyền cơ bản của công dân trong quan hệ với các cơ quan công quyền và trong quản lý nhà nước. Luật Khiếu nại, tố cáo đã không đưa ra được những quy định có tính khái quát, nguyên tắc chung về xác định thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Những quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là không phù hợp, không khả thi. Vấn đề thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan Thanh tra nhà nước, cơ quan chuyên môn trong giải quyết khiếu nại, tố cáo không được quy định dứt khoát, rõ ràng; chưa có quy định thống nhất về tổ chức tiếp công dân và quản lý nguồn tin trong tiếp công dân. Quy định về các biện pháp bảo đảm thi hành pháp luật khiếu nại, tố cáo thiếu cụ thể, thiếu tập trung.

5. Nghiên cứu về giải pháp hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo Luận án đưa ra những kiến nghị quy định cụ thể quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong khiếu nại, tố cáo và thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan giải quyết khiếu nại, tố cáo. Bổ sung quy định nguyên tắc chung về thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Quy định thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan chuyên môn trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Quy định về trình tự thủ tục khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

6. Cần đổi mới việc tổ chức tiếp công dân, ban hành Luật Tổ chức tiếp công dân trong đó quy định cụ thể về mô hình tiếp công dân, “ cơ chế một cửa” trong việc tiếp công dân. Thiết lập Trung tâm thông tin và quản lý cơ sở

dữ liệu qua tiếp dân. Lập trang tin điện tử về khiếu nại, tố cáo và phản ánh, kiến nghị của công dân.

7. Về quy định cơ chế phối hợp giữa tài phán hành chính và tài phán tư pháp trong giải quyết khiếu nại hành chính, Luận án đưa ra kiến nghị có tính khả thi là thành lập Cơ quan giải quyết khiếu nại độc lập bên cạnh cơ quan hành chính nhà nước và Tòa Hành chính; Luật sư được tham gia vào quá trình giải quyết với tư cách là người đại diện theo uỷ quyền.

Quy định về thiết lập cơ chế giải quyết như vậy là sự kế thừa mô hình hiện nay và bảo đảm tính khả thi, thích ứng với điều kiện thực tế và tập quán, văn hoá Việt; bảo đảm đầy đủ các yêu cầu của WTO và BTA, khắc phục cơ bản những hạn chế của những quy định của pháp luật về cơ chế giải quyết hiện nay. Theo đó, tính độc lập, khách quan được bảo đảm, tính chuyên nghiệp được đề cao.

Tóm lại, Luận án đã đạt được mục đích, yêu cầu đã đặt ra; đã giải đáp và bổ sung một số vấn đề lý luận khoa học cơ bản về pháp luật khiếu nại, tố cáo gắn với tiến trình xây dựng nhà nước của dân, do dân vì dân. Luận án đưa ra những kết luận có giá trị khoa học về thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta; phân tích những đòi hỏi có tính khách quan, đề xuất những giải pháp có tính khoa học và tính thực tiễn về hoàn thiện các quy định của pháp luật khiếu nại, tố cáo đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- 1- Ban Dân vận Trung ương (2005), *Quy chế dân chủ ở cơ sở ý Đảng, lòng dân*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 2- Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ (2005), *Hướng dẫn triển khai Quy chế dân chủ cơ sở*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội
- 3- *Biên niên Lịch sử cổ trung đại Việt Nam* (1987), Nhà xuất bản Khoa học xã hội, Hà Nội.
- 4- TS. Lương Gia Ban (2003), *Dân chủ và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 5- TS. Nguyễn Thanh Bình (2004), *Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
- 6- PGS .TS. Nguyễn Cúc (2005), *20 năm đổi mới và sự hình thành thể chế kinh tế thị trường XHCN*, Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.
- 7- PGS .PTS. Nguyễn Đăng Dung (chủ biên)(1998), *Giáo trình Luật Hiến pháp các nước Tư bản*, Nhà xuất bản Đại học khoa học Xã hội và Nhân văn, Hà Nội.
- 8- PGS. PTS. Nguyễn Đăng Dung, PTS. Bùi Xuân Đức (chủ biên)(1999), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt nam*, Nhà xuất bản Đại học quốc gia, Hà Nội.
- 9- PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung(2001), *Một số vấn đề về Hiến pháp và bộ máy nhà nước*, Nhà xuất bản Giao thông vận tải, Hà Nội.
- 10-PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung (Chủ biên)(2004), *Thể chế tư pháp trong Nhà nước pháp quyền*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
- 11-PGS.TS. Nguyễn Đăng Dung(2004), *Hình thức của các nhà nước đương đại*, Nhà xuất bản Thế giới, Hà Nội.
- 12-*Đại Việt sử ký toàn thư (1983)*, Tập I, Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội.
- 13-*Đại Việt sử ký toàn thư (1983)*, Tập II, Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội.
- 14-Đảng cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội Đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ VII*, Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội.

- 15-Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội.
- 16-Đảng cộng sản Việt Nam (1998), *Văn kiện Đại hội Đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ VIII*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 17-Đảng Cộng sản Việt Nam (2000), *Các Nghị quyết của Trung ương 1996 – 1999*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 18-Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 19-Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 20-PTS. Nguyễn Văn Đông (1997), *Hoàn thiện mối quan hệ pháp lý cơ bản giữa Nhà nước và công dân trong điều kiện đổi mới ở Việt nam hiện nay*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 21-PGS. TS. Trần Ngọc Đường (2004), *Quyền con người quyền công dân trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 22- *Giáo trình Nghiệp vụ công tác thanh tra (2000)*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- 23- *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật (1992)*, Trường Đại học Pháp lý Hà Nội, Hà Nội.
- 24-Tô Tử Hạ (Chủ biên) (2003), *Từ điển hành chính*, Nhà xuất bản Lao động - Xã hội, Hà Nội.
- 25-TS. Đỗ Ngọc Hải (2004), *Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động lập pháp. lập quy ở Việt Nam hiện nay*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 26-Hoàng Văn Hào (1997), *Một số vấn đề về quyền dân sự và chính trị*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 27- TS. Đỗ Trung Hiếu (2004), *Một số suy nghĩ về xây dựng nền dân chủ ở Việt Nam hiện nay*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.

- 28-Học viện Hành chính Quốc gia (1996), *Những vấn đề cơ bản về Nhà nước và quản lý hành chính Nhà nước*, Hà Nội.
- 29- Học viện Hành chính Quốc gia(1996), *Về nền hành chính nhà nước Việt Nam những kinh nghiệm và phát triển*, Nhà xuất bản KHKT, Hà Nội.
- 30-TS. Trần Minh Hương (Chủ biên) (1998), *Giáo trình Luật hành chính Việt nam*, Nhà xuất bản CAND, Hà Nội.
- 31-PGS .Trần Đình Huỳnh (chủ biên) (1998), *Cơ sở lý luận chính trị - Hành chính*, Nhà xuất bản Giáo dục, Hà Nội.
- 32-*Hiến pháp nước Việt Nam dân chủ cộng hoà năm 1946, 1959.*
- 33-*Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1980.*
- 34-*Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 và sửa đổi, bổ sung theo Nghị quyết số 51/2001/QH 10, ngày 25/12/2001 của Quốc hội khoá X, kỳ họp thứ 10.*
- 35-PTS. Phạm Tuấn Khải (1998), *Những vấn đề pháp lý cơ bản của việc đổi mới tổ chức và hoạt động của Thanh tra Nhà nước Việt nam*, Nhà xuất bản CAND, Hà Nội.
- 36- PGS .TS. Trần Hậu Kiêm, Ngô Mạnh Toan (2002), *Văn bản quản lý Nhà nước và văn bản trong hoạt động thanh tra*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- 37- Nguyễn Duy Lãm (1996), *Sổ tay thuật ngữ pháp lý thông dụng*, Nhà xuất bản GD, Hà Nội.
- 38-Lênin (1998), *Bàn về kiểm kê, kiểm soát*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 39-*Luật Khiếu nại, tố cáo 1998.*
- 40-Phạm Văn Long (2004), *Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta hiện nay*, Luận văn Thạc Sĩ Luật học, Viện Nhà nước và pháp luật, Hà Nội.
- 41-Triệu Quốc Mạnh (2000), *Pháp luật và dân luật đại cương*, Nhà xuất bản TP. HCM.

- 42- PGS. TS. Đinh Văn Mậu (2004), *Quyền lực nhà nước và quyền công dân*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
- 43- Hồ Chí Minh (1985), *Toàn tập, Tập 4*, Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội.
- 44- Hồ Chí Minh (1985), *Toàn tập, Tập 5*, Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội.
- 45- Hồ Chí Minh (1978), *Huân thị tại Hội nghị Cán bộ Thanh tra toàn quốc lần thứ 3*, Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội.
- 46- LG. Đinh Văn Minh, TS. Nguyễn Văn Thanh (2004), *Đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
- 47- *Một số vấn đề về dân chủ và Nhà nước ta hiện nay*. Chương trình khoa học cấp nhà nước KHXH – 05.
- 48- *Một số vấn đề về quyền dân sự và chính trị (1997)*. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 49- Ngân hàng thế giới (1998), *Nhà nước trong một thế giới chuyển đổi*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 50- Ngân hàng thế giới (1999), *Bước vào thế kỷ 21*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 51- Ngân hàng thế giới (2002), *Kiểm chế tham nhũng hướng tới một mô hình xây dựng sự trong sạch quốc gia*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 52- Ngân hàng thế giới (2002), *Xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 53- Ngân hàng phát triển châu Á (2003), *Phục vụ và duy trì cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 54- *Nhà nước Pháp quyền và xã hội công dân (1991)*, Viện khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội.
- 55- *Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về Nhà nước và pháp luật (1993)*, Viện khoa học Pháp lý, Hà Nội.
- 56- *Pháp lệnh Quy định việc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981*.

- 57-*Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991.*
- 58- Thang Văn Phúc (1999), *Tổ chức bộ máy Nhà nước và cải cách hành chính ở Cộng hòa Liên bang Đức*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 59-PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế (2005), "Đa dạng hành vi pháp luật và xây dựng môi trường xã hội – pháp lý cho hành vi hợp pháp", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật* (số 8).
- 60- PGS.TS. Hoàng Thị Kim Quế (Chủ biên)(2005), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Nhà xuất bản ĐHQG Hà Nội.
- 61-Bùi Ngọc Sơn (2005), *Góp phần nghiên cứu hiến pháp và Nhà nước pháp quyền*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
- 62-TS. Lê Thị Sơn (2004), *Quốc triều hình luật lịch sử hình thành nội dung và giá trị*, Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội.
- 63-*Từ điển Bách khoa Việt Nam (2004)*, Nhà xuất bản Từ điển Bách khoa, Hà Nội.
- 64-*Từ điển Luật học (1999)*, Nhà xuất bản Từ điển Bách Khoa, Hà Nội.
- 65- *Từ điển pháp luật Anh- Việt (1998)*, Nhà xuất bản Thế giới, Hà Nội.
- 66-*Từ điển Thuật ngữ pháp lý phổ thông (1986)*, Nhà xuất bản Pháp lý, Hà Nội.
- 67- *Từ điển Tiếng Việt(1992)*, Trung tâm Từ điển Ngôn ngữ, Hà Nội.
- 68-*Từ điển Triết học (1976)*, Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội.
- 69-Nguyễn Minh Tường (1996), *Cải cách hành chính thời Minh Mạng*, Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội.
- 70-Phùng Văn Tửu (1999), *Xây dựng, hoàn thiện Nhà nước và Pháp luật của dân do dân và vì dân ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 71-Ngô Mạnh Toan (2002), "Một số vấn đề đặt ra trong việc tổ chức tiếp công dân hiện nay", *Tạp chí Thanh tra* (số 4).
- 72-Ngô Mạnh Toan (2006), "Xét khiếu kiện trong nhà nước phong kiến Việt Nam", *Tạp chí Thanh tra* (số 5).

- 73-Thanh tra Nhà nước (2003), *Kỷ yếu nghiên cứu khoa học thanh tra 1992-2002*, Hà Nội.
- 74-Thanh tra Nhà nước (2005), *Lịch sử Thanh tra Việt Nam 1945- 2005*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 75- Thanh tra Nhà nước, *Tổng kết 7 năm thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo*.
- 76- Thanh tra Nhà nước, *Báo cáo tổng kết công tác thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2005, năm 2006*.
- 77-Thanh tra Nhà nước (2004), *Hiệp định thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ và cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
- 78-Thanh tra Nhà nước (2004), *Cơ chế giám sát, kiểm toán và thanh tra ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
- 79-Thanh tra Nhà nước (2004), *Báo cáo Tổng kết công tác Thanh tra từ năm 1995 đến năm 2004*.
- 80-Thanh tra Nhà nước (1998), *Những vấn đề cơ bản về Luật khiếu nại, tố cáo*, Hà Nội.
- 81- Thanh tra Nhà nước (1996), *Hệ thống hoá các quy định pháp luật về khiếu nại hành chính*, Hà Nội
- 82- Thanh tra Nhà nước (1991), *Kỷ yếu Bác Hồ với Thanh tra*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
- 83-Thanh tra tỉnh Đồng Nai (2000), *Kỷ yếu Hội thảo khoa học về cải cách thủ tục hành chính trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân trên địa bàn tỉnh Đồng Nai*, Nhà xuất bản Tổng hợp Đồng Nai.
- 84- Thành phố Hồ Chí Minh, *Tổng kết 7 năm thực hiện Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân*.
- 85-Thành phố Hồ Chí Minh, *Tổng kết 5 năm cải cách thủ tục hành chính*.
- 86- Thành phố Hà Nội, *Tổng kết 7 năm thực hiện Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân*.
- 87-TS. Đỗ Thị Thạch - Phạm Thành Nam (2006), *Hệ thống chính trị cấp cơ*

sở với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân hiện nay, Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.

88-TS. Trần Hậu Thành (2005), *Cơ sở lý luận xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*, Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.

89-PTS. Phạm Hồng Thái, PTS. Đinh Văn Mậu (1996), *Giải đáp Luật hành chính Việt nam*, Nhà xuất bản TP Hồ Chí Minh.

90-PGS. TS. Phạm Hồng Thái (Chủ biên) (2001), *Quyết định hành chính, hành vi hành chính đối tượng xét xử của Tòa án*, Nhà xuất bản Tổng hợp Đồng Nai.

91-PGS. TS. Phạm Hồng Thái (Chủ biên) (2003), *Pháp luật về khiếu nại, tố cáo*, Nhà xuất bản TP Hồ Chí Minh.

92-PGS. TS. Phạm Hồng Thái - Nguyễn Quốc Sửu (2005), "Bàn về Nhà nước pháp quyền và xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta", *Tạp chí Quản lý nhà nước* (số 03).

93- PGS. TS. Lê Minh Thông (Chủ biên) (2006), *Chính quyền đị phương trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.

94-TS. Vũ Thư (1997), "Hai con đường giải quyết khiếu nại hành chính", *Tạp chí Tòa án nhân dân* (số10).

95- TS. Vũ Thư (2003), "Sự hình thành và phát triển của tư pháp hành chính ở nước ta", *Tạp chí Nghiên cứu pháp lý* (số10).

96- GS. Đoàn Trọng Truyền (Chủ biên) (1999), *So sánh hành chính các nước ASEAN*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.

97-GS. Đoàn Trọng Truyền (1993), *Nhà nước và tổ chức hành pháp của các nước tư bản*, Nhà xuất bản KHKT, Hà Nội.

98-TS. Đào Trí Úc (1997), *Đại hội VIII- Đảng CSVN và những vấn đề cấp bách của Nhà nước và pháp luật*, Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội.

99-TS. Đào Trí Úc (1993), *Những vấn đề lý luận cơ bản về Nhà nước và Pháp*

- luật*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 100- TS. Đào Trí Úc (Chủ biên) (1997), *Hệ thống tư pháp và cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay*, Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội.
- 101- GS. TSKH. Đào Trí Úc (Chủ biên)(2006), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt nam*, Nxb Tư pháp, HN.
- 102- PTS Nguyễn Cửu Việt (Chủ biên) (1993), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và pháp luật*, Khoa Luật trường ĐHTH Hà Nội, Hà Nội.
- 103- PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt (Chủ biên) (2005), *Giáo trình Luật Hành chính Việt nam*, Nhà xuất bản Đại học quốc gia Hà Nội.
- 104- PTS Nguyễn Cửu Việt - Đinh Thiện Sơn (1992), *Luật Hành chính Việt nam*, Hà Nội.
- 105- *Việt nam cải cách kinh tế theo hướng rỗng bay (1994)*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 106- Lê Bình Vọng (1994), *Một số vấn đề về tài phán hành chính ở Việt nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- 107- Lê Bình Vọng (1991), *Tìm hiểu Pháp lệnh Khiếu nại, tố cáo của công dân*, Nhà xuất bản Pháp lý, Hà Nội.

TÀI LIỆU DỊCH

- 108 - Jen - Michel De – Forger (1995), *Luật hành chính*, Nhà xuất bản KHXH, Hà Nội.
- 109 - Konrad - Adenaur – Siftung (2002), *Nhà nước pháp quyền*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- 110 – Montesquieu (1996), *Tinh thần pháp luật*, Nhà xuất bản Giáo dục, Hà Nội.
- 111 - Jean – Jacques Rousseau (2004), *Bàn về khế ước xã hội*, Nhà xuất bản Lý luận Chính trị, Hà Nội.
- 112 – Kỷ yếu Hội thảo quốc tế – Thanh tra Nhà nước 1998.
-

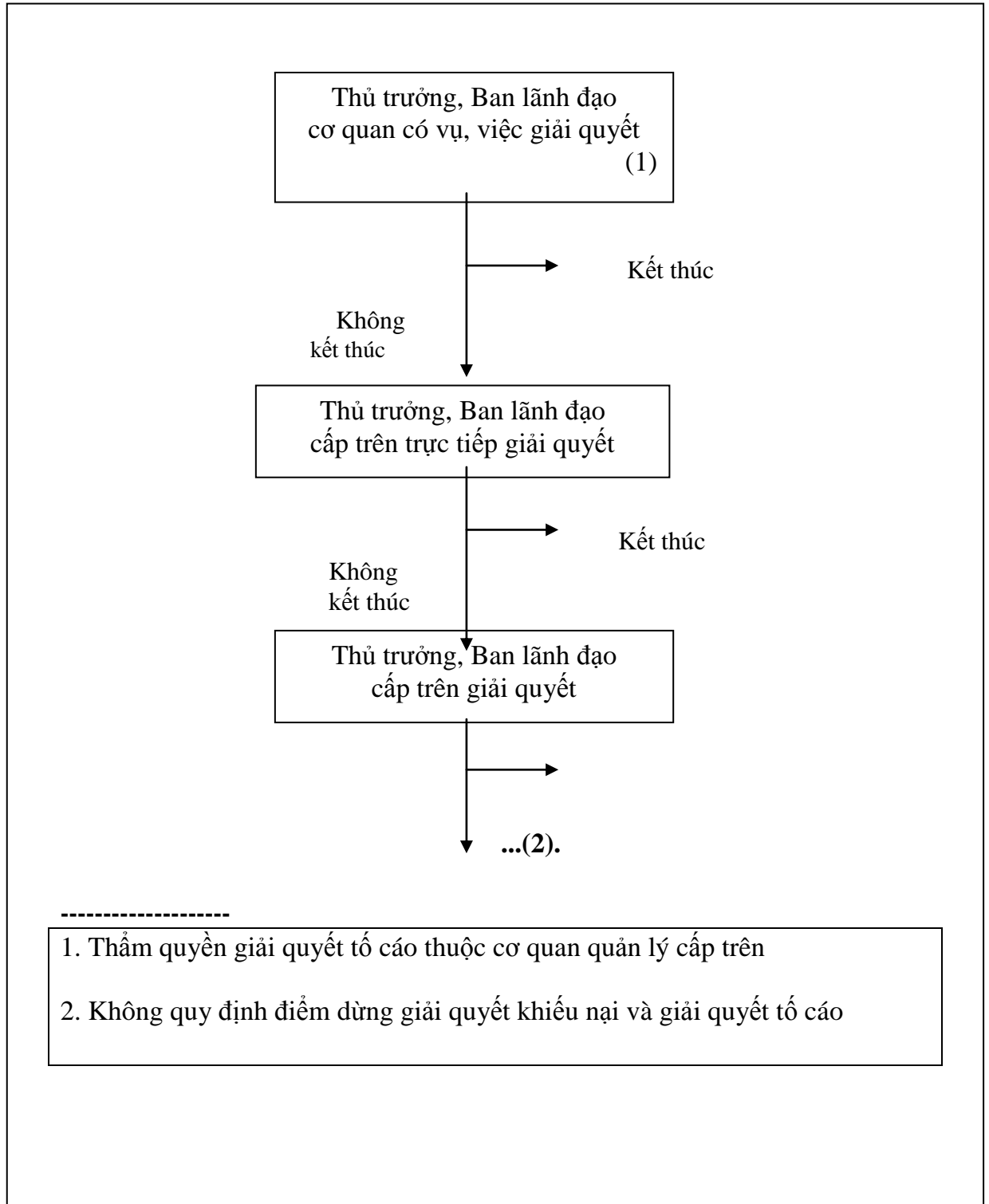
Phụ lục 1:

**PHÁP LUẬT VỀ QUYỀN KHIẾU NẠI, QUYỀN TỔ CÁO
VÀ QUYỀN CƠ BẢN KHÁC CỦA CÔNG DÂN
(Đối chiếu qua các Hiến pháp Việt Nam)**

TT	Quyền khiếu nại, quyền tố cáo và quyền cơ bản khác của công dân qua các Hiến pháp				
	Hiến pháp 1992 (Chuẩn để đối chiếu)		Hiến pháp 1980	Hiến pháp 1959	Hiến pháp 1946
	Quyền	Điều số	Điều số	Điều số	Điều số
1.	Có quốc tịch	49	53	////	
2.	Bình đẳng trước pháp luật	52	55	22	7
3.	Tham gia QL Nhà nước và xã hội	53	56	////	7. Tham gia chính quyền
4.	Bầu cử	54	57	23	18
5.	Ứng cử	54	57	23	18
6.	Nghỉ ngơi	56	59	31	
7.	Bảo hiểm xã hội	56	59	32	
8.	Tự do kinh doanh	57	////		
9.	Sở hữu hợp pháp	58	////		12. Tồn hữu tài sản
10.	Thừa kế	58	////		
11.	Học tập	59	60	33	15
12.	Nghiên cứu Khoa học	60	72	34	////
13.	Ph. minh sáng chế, sáng tác	60	72	34	////
14.	Tác giả	60	72	////	
15.	Sở hữu công nghiệp	60	////		
16.	Được bảo vệ sức khỏe	61	61	////	
17.	Xây dựng nhà ở	62	////		
18.	Được cho thuê nhà	62	////		
19.	Được thuê nhà	62	////		
20.	Bình đẳng nam, nữ	63	63	24	9
21.	Phụ nữ thai sản	63	////		
22.	Bảo đảm khi sinh đẻ	63	63	24	////
23.	Được bảo hộ HN GD	64	64	24	////
24.	Trẻ em	65	65	24	14
25.	Của thanh niên	66	66	35	////
26.	Thương binh, gia đình LS	67	74	////	

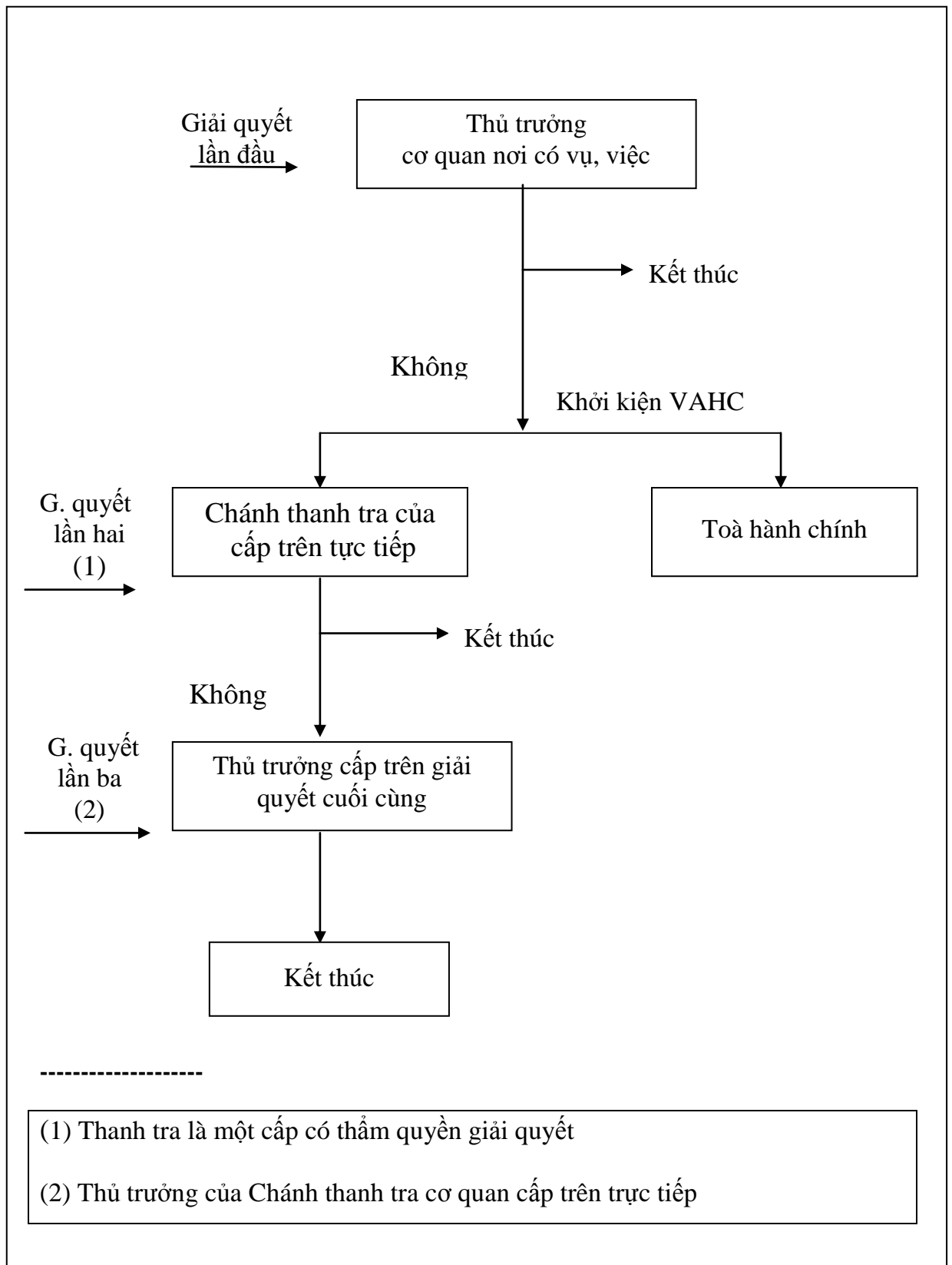
Phụ lục 2:

**QUY ĐỊNH VỀ THẨM QUYỀN
GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI, GIẢI QUYẾT TỔ CÁO
(Theo Pháp lệnh năm 1981)**

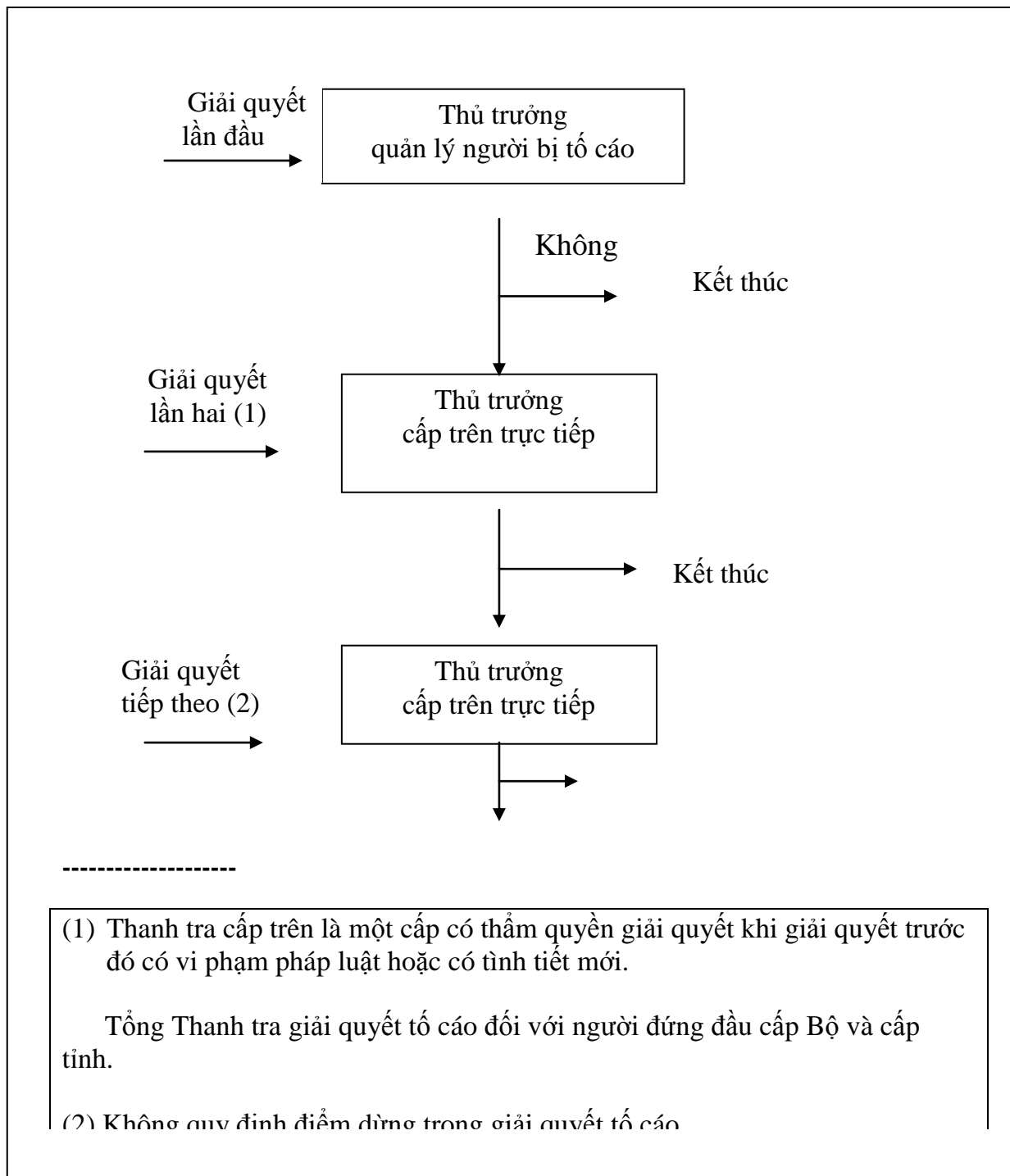


**QUY ĐỊNH VỀ THẨM QUYỀN
GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH**

(Theo Pháp lệnh năm 1991 và Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các vụ án hành chính năm 1996)

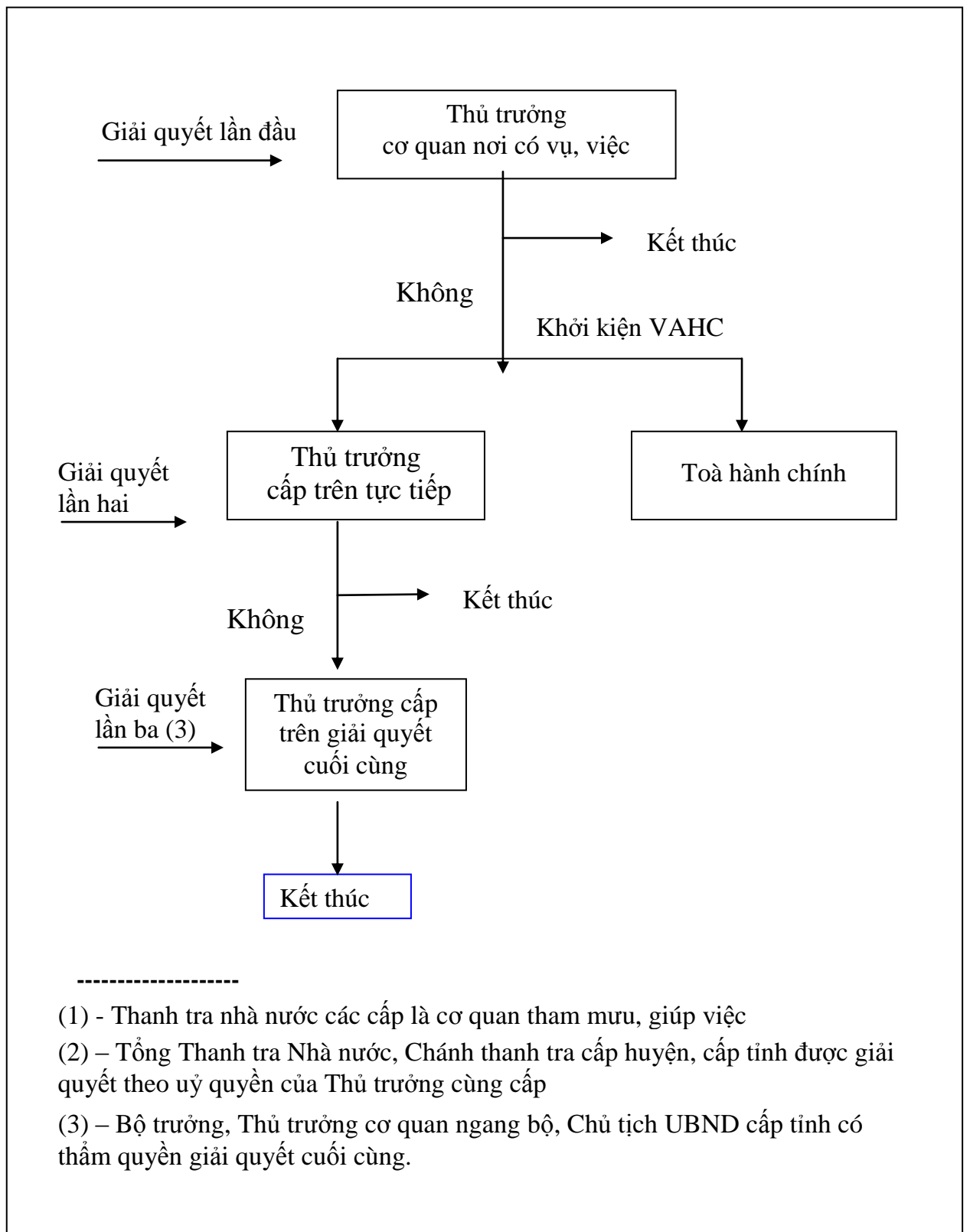


(Theo Pháp lệnh năm 1991)

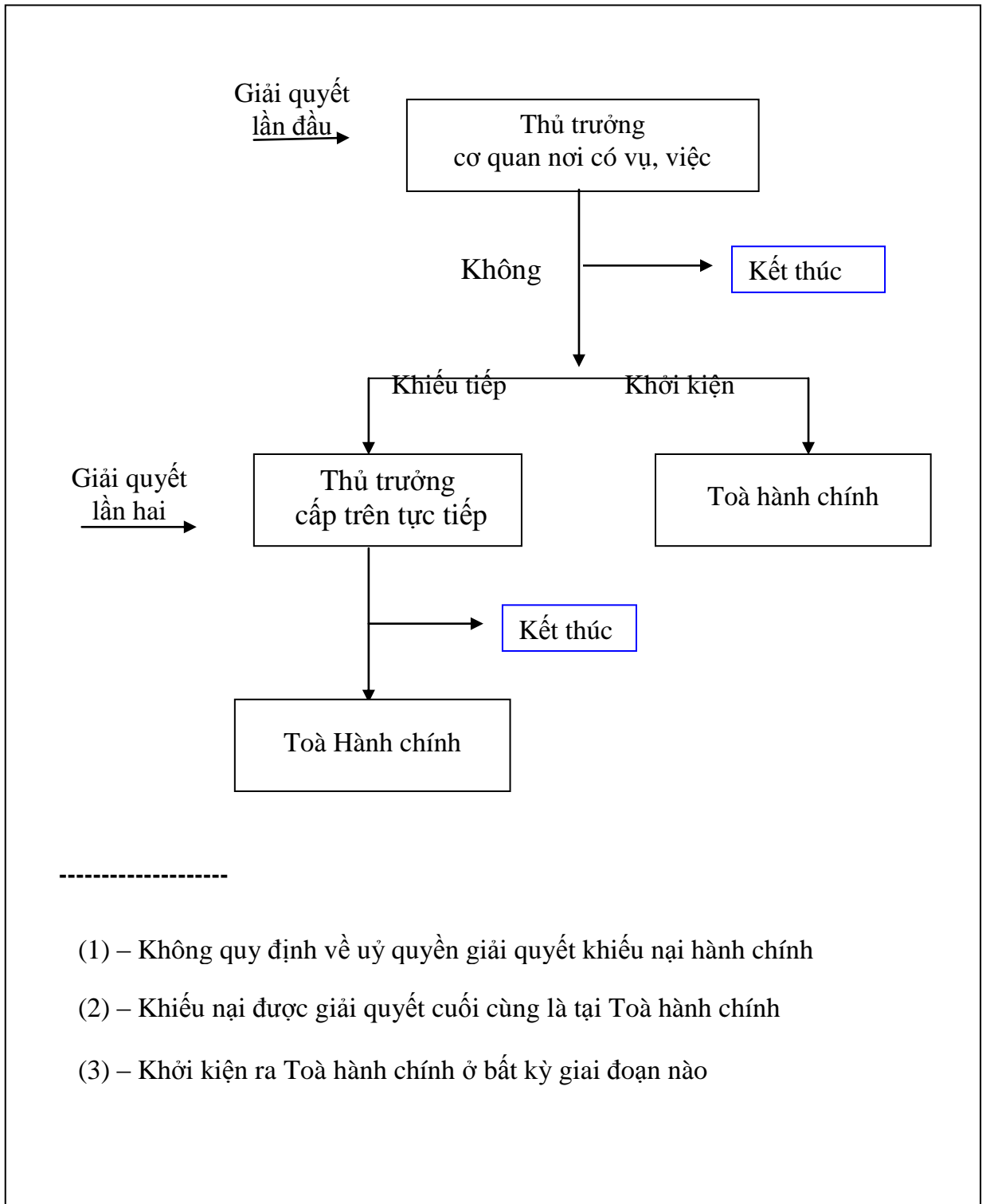


Phụ lục 5:

**QUY ĐỊNH THẨM QUYỀN
GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH**
(Luật KNTC 1998 và Pháp lệnh Thủ tục giải quyết các VAHC 1999)



**QUY ĐỊNH THẨM QUYỀN
 GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH
 (Luật KNTC 1998 sửa đổi 2005)**



Phụ lục 7:

**QUY ĐỊNH THẨM QUYỀN
GIẢI QUYẾT TỔ CÁO HÀNH CHÍNH**
(Luật Khiếu nại, tố cáo 1998 sửa đổi, bổ sung 2004, 2005)

Giải quyết
lần đầu
→

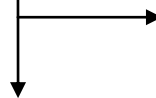
Thủ trưởng
quản lý người bị tố cáo

→ Kết thúc

Không

Giải quyết
tiếp theo
→

Thủ trưởng
cấp trên trực tiếp
giải quyết khi có tài liệu,
chứng cứ mới



-
- Thanh tra là cơ quan tham mưu, giúp việc
 - Không giải quyết tố cáo giấu tên, không ghi địa chỉ
 - Tố cáo chỉ được giải quyết tiếp theo khi có tài liệu, chứng cứ mới

Phụ lục 8:

**KẾT QUẢ TIẾP CÔNG DÂN VÀ GIẢI QUYẾT
KHIẾU NẠI, TỔ CÁO TRONG CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC
TỪ NĂM 1999 ĐẾN NĂM 2006 (Nguồn Thanh tra Chính phủ)**

Kết quả / Năm	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tổng số
Tiếp công dân (lượt người)	284.264	236.827	282.362	284.638	242.087	292.101	245.585	327.729	
Tổng số đơn, thư	178.734	191.344	185.044	164.600	144.060	173.957	123.987	229.109	
Thuộc thẩm quyền	129.804	149.195	142.281	104.647	96.351	81.329	80.715		
Đã giải quyết	105.459	119.442	114.181	91.995	77.491	68.629	68.934		
Đạt tỷ lệ	81,2	71,9	80,3	87,9	80,4	84,4	85,4		
Khiếu nại thuộc thẩm quyền	113.668	124.063	128.896	92.519	84.855	70.176	70.758	62.884	747.819
Đã giải quyết	92.025	107.386	106.474	81.224	67.860	58.435	60.519	32.447	606.370
Đạt tỷ lệ	81,0	86,5	82,6	87,8	80,0	83,0	85,5	64,3	81,0
Tổ cáo thuộc thẩm quyền	16.266	25.132	13.385	12.128	11.496	11.153	9.957	13.331	112.848
Đã giải quyết	13.434	12.056	7.712	10.771	9.631	10.194	8.415	5.537	77.750
Đạt tỷ lệ	82,8	47,9	57,5	88,8	83,8	91,4	84,5	66,0	68,8

DANH MỤC NHỮNG CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN TIẾN SỸ

1. Ngô Mạnh Toan (1998). *Văn bản quản lý nhà nước và văn bản trong hoạt động thanh tra*. Đồng tác giả, viết các Chương 2,3,4. Nxb Chính trị quốc gia, HN.
2. Ngô Mạnh Toan (2000). *Văn bản pháp luật về thanh tra và khiếu nại, tố cáo*. Chủ biên. Tập I, II, III, Nxb Thống kê, HN.
3. Ngô Mạnh Toan (2003). *Nghiệp vụ Công tác Thanh tra*. Đồng tác giả, Nxb Thống kê, HN.
4. Ngô Mạnh Toan (2003). *Một số nội dung về nhà nước và pháp luật*. Đồng tác giả. Nxb Thống kê, HN.
5. Ngô Mạnh Toan (2003). *Một số vấn đề về quản lý nhà nước*. Đồng tác giả, Nxb Thống kê, HN.
6. Ngô Mạnh Toan (1999). *Thực trạng và hoàn thiện nội dung chương trình Nghiệp vụ thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo*. Chủ nhiệm Đề tài NCKH - Thanh tra Nhà nước.
7. Ngô Mạnh Toan (2001). *Xử lý tình huống trong thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo*. Chủ nhiệm Đề tài NCKH - Thanh tra Nhà nước.
8. Ngô Mạnh Toan (2005). *Xây dựng quy trình nghiệp vụ giải quyết khiếu nại hành chính*. Chủ nhiệm Đề tài – Thanh tra Chính phủ.
9. Ngô Mạnh Toan (2002). *Một số vấn đề đặt ra trong việc tổ chức tiếp công dân hiện nay*. Tạp chí Thanh tra số 4/2002.
10. Ngô Mạnh Toan (2002). *Những yêu cầu đặt ra đối với công tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức thanh tra*. Tạp chí Thanh tra số 10/2002.
11. Ngô Mạnh Toan (2006). *Khiếu kiện và giải quyết khiếu kiện của dân trong các triều đại phong kiến Việt Nam*. Tạp chí Thanh tra số 7/2006.
12. Ngô Mạnh Toan (2006). *Hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo theo yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN*. Tạp chí Thanh tra số 12/2006.