

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

NGUYỄN ĐỨC THẢO

**THỦ TỤC GIẢI QUYẾT
KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH TỪ THỰC TIỄN
THÀNH PHỐ BẾN TRE, TỈNH BẾN TRE**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số: 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

PGS.TS. VŨ THƯ

HÀ NỘI - 2016

MỤC LỤC

PHẦN MỞ ĐẦU	1
Chương 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ THỦ TỤC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH.....	5
1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính	5
1.2. Nội dung của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính	12
1.3. Các yếu tố đảm bảo cho việc hoàn thiện và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.....	16
Chương 2. THỰC TRẠNG THỦ TỤC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH TẠI THÀNH PHỐ BẾN TRE, TỈNH BẾN TRE.....	21
2.1. Quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ở nước ta	21
2.2. Thực tiễn áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.....	26
2.3. Đánh giá các quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại và việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.....	334
Chương 3. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN VÀ ĐẢM BẢO THỰC HIỆN THỦ TỤC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY	44
3.1. Nhu cầu hoàn thiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính	44
3.2. Quan điểm hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính	49
3.3. Giải pháp hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong giai đoạn hiện nay	54
KẾT LUẬN.....	72
TÀI LIỆU THAM KHẢO	75

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Đã từ lâu, Đảng và Nhà nước hết sức quan tâm lãnh đạo, chỉ đạo đến công tác giải quyết khiếu nại của các tổ chức, cá nhân; xem công tác giải quyết khiếu nại là một trong những nhiệm vụ chính trị trọng tâm của cơ quan hành chính nhà nước và trách nhiệm của cả hệ thống chính trị, nhằm hướng tới mục tiêu chung là đảm bảo quyền con người, quyền công dân và phát huy dân chủ trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cải cách nền hành chính nhà nước.

Công tác này được Đảng và Nhà nước ta quan tâm và đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo, quy định, hướng dẫn về công tác khiếu nại như: *Thông báo kết luận số 130-TB/TW* ngày 10/01/2008 của Bộ Chính trị, *Nghị quyết số 39/2012/QH13* ngày 23/11/2012 của Quốc hội, *Chỉ thị số 14/CT-TTg* ngày 18/5/2012 của Thủ tướng Chính phủ, *Luật Khiếu nại năm 2011*, *Nghị định số 75/2012/NĐ-CP* về hướng dẫn thi hành *Luật Khiếu nại năm 2011*... Tuy nhiên, kết quả giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước trên địa bàn thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre trong những năm qua chưa cao, do nhiều nguyên nhân khác nhau.

Việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre trong những năm qua có nhiều đổi mới, đạt được những kết quả nhất định, tuy nhiên vẫn còn bộc lộ một số hạn chế như: việc tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn thư khiếu nại còn chưa đúng, còn đùn đẩy, né tránh trách nhiệm; chưa giải quyết khiếu nại đúng thời gian luật định, còn vụ việc khiếu nại kéo dài chưa có biện pháp giải quyết dứt điểm; kết quả xử lý, giải quyết một số vụ việc chưa hợp lý, hợp tình; việc áp dụng pháp luật trong giải quyết khiếu nại chưa chính xác, chưa đúng trình tự, cách thức và các bước tiến hành giải quyết một vụ việc khiếu nại; chậm thi hành các quyết định hành chính có hiệu lực pháp luật; việc phối hợp giữa các cơ quan chuyên môn (các phòng chuyên môn trực thuộc) và Ủy ban nhân dân xã, phường trên địa bàn thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre trong việc giải quyết khiếu nại chưa chặt chẽ ... nên hiệu quả giải quyết chưa cao, chưa đáp ứng được yêu cầu đặt ra trong tình hình hiện nay.

Vì vậy, để tìm hiểu rõ hơn cơ sở lý luận và thực trạng áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre, học viên chọn đề tài

“Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính từ thực tiễn thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre” làm luận văn thạc sỹ chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính. Các đề tài viết về khiếu nại hành chính cũng đã có nhiều tác giả nghiên cứu, tuy nhiên chưa có đề tài nào nghiên cứu chuyên sâu và trực tiếp về vấn đề thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, đặc biệt là thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.

Với mong muốn được vận dụng kiến thức pháp luật của mình góp phần vào nghiên cứu khoa học pháp lý nhằm tìm ra những hạn chế, bất cập trong quy định của pháp luật cũng như thực tiễn áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre. Đồng thời thông qua đó kiến nghị, đề xuất những giải pháp khắc phục những hạn chế, thiếu sót, nhằm góp phần đẩy mạnh, nâng cao chất lượng công tác giải quyết khiếu nại tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.

2. Tình hình nghiên cứu

Trong phạm vi tìm hiểu của tác giả luận văn, có nhiều đề tài nghiên cứu liên quan đến giải quyết khiếu nại hành chính đã được lựa chọn phân tích trước đây như: Luận án tiến sỹ luật học *“Hoàn thiện thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại của công dân”* của tác giả Nguyễn Hạnh; Luận án tiến sỹ luật học *“Bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân ở nước ta hiện nay”* của tác giả Nguyễn Tuấn Khanh; Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ *“Cơ chế giải quyết khiếu nại và các giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại”* của thạc sỹ Chu Đức Thắng, Vụ pháp chế, Thanh tra Chính phủ năm 2008; luận văn thạc sỹ luật học *“Cơ chế giải quyết khiếu nại bằng thủ tục hành chính ở Việt Nam hiện nay”* của tác giả Nguyễn Thị Phương Hiền (2011) ...

Qua tìm hiểu cho thấy, các đề tài, công trình khoa học trên đã góp phần làm sáng tỏ nhiều vấn đề cả lý luận và thực tiễn về khiếu nại hành chính, giải quyết khiếu nại hành chính; đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về giải quyết khiếu nại, giải pháp khắc phục những hạn chế, yếu kém về giải quyết khiếu nại hành chính, đảm bảo quyền khiếu nại hành chính của công dân. Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu, đề tài này chưa tập trung đánh giá về những bất cập vướng mắc trong quy định pháp luật so với thực tiễn áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và đặc biệt là chưa đề tài nào tiếp cận, nghiên cứu về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại tỉnh Bến Tre. Điều này cho phép khẳng định, việc lựa chọn đề tài *“Thủ tục giải quyết*

khiếu nại hành chính từ thực tiễn thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre” để làm luận văn thạc sỹ luật học là không trùng lặp với các công trình khoa học đã được công bố.

3. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở làm rõ vấn đề lý luận và thực tiễn về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong quản lý nhà nước tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre, luận văn đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước, trong đó có thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Phân tích, làm rõ cơ sở lý luận về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính;
- Phân tích, đánh giá thực trạng áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre nhằm chỉ ra những vướng mắc, bất cập, hạn chế trong quá trình thực hiện các quy định của thủ tục về giải quyết khiếu nại hành chính;
- Đề xuất giải pháp hoàn thiện giải quyết khiếu nại hành chính và những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung vào thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong quy định của pháp luật hiện hành.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu chủ yếu của luận văn là vấn đề về lý luận thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và thực tiễn áp dụng hay thực hiện thủ tục hành chính trong giải quyết khiếu nại hành chính.

Tình hình khiếu nại hành chính, hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính và thực tiễn áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Không gian nghiên cứu: thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.

- Về thời gian nghiên cứu: Thời gian nghiên cứu về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và thực trạng thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre từ năm 2011 đến năm 2015.

5. Phương pháp nghiên cứu

Trong quá trình nghiên cứu luận văn, tác giả sử dụng phương pháp hệ thống, phương pháp tổng hợp, phân tích, phương pháp so sánh, gắn lý luận với thực tiễn để chọn lọc tri thức khoa học nghiên cứu về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Bên cạnh tiếp nhận các phương pháp truyền thống nêu trên, đề tài cũng áp dụng các phương pháp tiếp cận đa ngành, liên ngành giữa khoa học hành chính và khoa học pháp lý.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn

Một là, làm rõ các vấn đề lý luận về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

Hai là, trình bày những quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Ba là, phân tích tình hình khiếu nại hành chính, chỉ ra những ưu điểm, hạn chế trong hoạt động giải quyết khiếu nại và thực tiễn áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.

Bốn là, đưa ra quan điểm, giải pháp nhằm hoàn thiện và đảm bảo hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại các cơ quan hành chính nhà nước địa phương, nhằm bảo vệ tốt hơn quyền lợi hợp pháp của người khiếu nại.

Với các kết quả nghiên cứu trên, luận văn có thể là tài liệu tham khảo cho các nhà hoạt động thực tiễn cũng như những người làm công tác nghiên cứu, giảng dạy.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần *Mở đầu*, *Kết luận* và *Tài liệu tham khảo*, luận văn được cơ cấu thành 3 chương như sau:

Chương 1. Những vấn đề lý luận về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

Chương 2. Thực trạng về thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.

Chương 3. Quan điểm và giải pháp hoàn thiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong giai đoạn hiện nay.

Chương 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ THỦ TỤC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH

1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

1.1.1. Khái niệm thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Một trong những đặc điểm cơ bản của nhà nước ta là tổ chức và hoạt động theo trật tự pháp lý, nghĩa là pháp luật quy định về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền và trình tự thực hiện thẩm quyền của cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức nhà nước trong việc giải quyết công việc nội bộ nhà nước và công việc có liên quan đến cá nhân, tổ chức. Hoạt động quản lý nhà nước cũng giống như bất kỳ một hoạt động có mục đích nào, đó là đều phải thực hiện bằng một loạt các hoạt động nối tiếp nhau theo một trình tự nhất định, hay nói cách khác hoạt động đó diễn ra theo một thủ tục nhất định.

Về mặt thuật ngữ, nghĩa của từ thủ tục được các từ điển giải thích cụ thể, tuy nhiên có sự khác biệt nhất định. Theo từ điển *Hán Việt*, thủ tục là cách thức tiến hành công việc theo một trình tự hay một luật lệ đã quen [1, tr.441]. Còn theo cuốn Đại từ điển *Tiếng Việt*, thủ tục là cách thức tiến hành một công việc với nội dung, trình tự nhất định theo quy định của cơ quan nhà nước [49, tr.1535]. Từ điển *tiếng Việt Ngôn ngữ học* hiểu là “thủ tục là cách thức đã định để thực hiện một hoạt động” [45, tr.274]. Về thủ tục hành chính, một số nhà nghiên cứu cho rằng thủ tục hành chính là các quy định của nhà nước về trật tự, thời gian thực hiện những hành vi hợp pháp của các bên tham gia quan hệ quản lý hành chính nhà nước, nhằm thực hiện quyền và nghĩa vụ của mỗi bên. Theo tác giả Nguyễn Hạnh, khi nghiên cứu đề tài “Hoàn thiện thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại của công dân” (2005) đã quan niệm: “Thủ tục hành chính là trình tự, cách thức do pháp luật hành chính quy định để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành các hoạt động của mình trong phạm vi và lĩnh vực quản lý hành chính nhằm mục đích thực hiện các quy phạm vật chất do pháp luật hành chính và các quy phạm của các ngành luật khác

quy định” [20, tr.27]. Theo cách giải thích tại Điều 3, *Nghị định số 63/2010/NĐ-CP* ngày 08/06/2010 của Chính phủ quy định về kiểm soát thủ tục hành chính thì thuật ngữ “thủ tục hành chính” được hiểu là trình tự, cách thức thực hiện, hồ sơ và yêu cầu, điều kiện do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định để giải quyết một công việc cụ thể liên quan đến cá nhân, tổ chức [9, tr.2].

Như vậy có thể xác định, chỉ hoạt động quản lý hành chính nhà nước được quy phạm thủ tục hành chính điều chỉnh mới là thủ tục hành chính, còn tất cả các hoạt động tổ chức tác nghiệp cụ thể nào đó trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước không được các quy phạm thủ tục hành chính điều chỉnh thì không phải là thủ tục hành chính. Từ việc phân tích trên, chúng ta có thể khái niệm thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính như sau: *Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là trình tự, cách thức do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền tiến hành các hoạt động để giải quyết tranh chấp hành chính liên quan đến quyết định, hành vi hành chính theo khiếu nại của cá nhân, tổ chức với cơ quan nhà nước, người có chức vụ trong quan hệ quản lý hành chính nhà nước.*

1.1.2. Đặc điểm của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Trên cơ sở khái niệm về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, chúng ta nhận thấy, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là do cơ quan hành chính nhà nước ban hành và thực hiện, do đó nó có những đặc điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là thủ tục được áp dụng trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước mang tính quyền lực nhà nước, do nhiều cơ quan nhà nước, nhiều cán bộ, công chức thực hiện.

Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính do chính cơ quan hành chính nhà nước ban hành với mục đích phục vụ cho hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Đây là đặc điểm rất quan trọng, bởi nó cho phép chúng ta phân biệt rõ với các thủ tục khác như thủ tục tố tụng tại tòa án, thủ tục tác nghiệp quản lý nội bộ. Giải quyết khiếu nại bằng con đường hành chính là hoạt động giải quyết khiếu nại phổ biến hiện nay ở nước ta, chiếm tỉ lệ rất lớn so với việc giải quyết khiếu nại bằng con đường tư pháp. Giải quyết khiếu nại bằng con đường hành chính là một hoạt động thuộc chức năng của cơ quan hành chính nhà nước theo quy định của pháp luật. Cơ

chế giải quyết khiếu nại hành chính được xem như là phương thức và tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước trong việc tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại hành chính nhằm bảo đảm quyền khiếu nại của công dân, tổ chức [19, tr.12]. Vì vậy việc giải quyết khiếu nại hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền phải dựa vào pháp luật và thủ tục quy định để thực hiện.

Trong giải quyết khiếu nại hành chính gồm hai nhóm chủ thể thực hiện đó là: cơ quan, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và cá nhân, tổ chức khiếu nại. Cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại được quyền nhân danh nhà nước buộc cá nhân, tổ chức khiếu nại phải tuân thủ theo các quy định pháp luật. Đây là hoạt động mang tính chất quyền lực nhà nước, mệnh lệnh phục tùng, bất bình đẳng.

Các khiếu nại hành chính chủ yếu phát sinh trong quá trình quản lý hành chính nhà nước, tức là phát sinh trong mối quan hệ chấp hành - điều hành giữa nhà nước và công dân. Trong hoạt động quản lý nhà nước, chủ thể có thẩm quyền là cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành các quyết định hành chính hoặc có các hành vi hành chính để thực hiện nhiệm vụ quản lý của mình. Khi đối tượng chịu tác động của sự quản lý nhà nước cho rằng quyền hoặc lợi ích hợp pháp của họ bị xâm hại, thì họ phát sinh khiếu nại về các quyết định hành chính, hành vi hành chính đó; việc xem xét giải quyết khiếu nại đó phải được thực hiện theo một thủ tục nhất định, đó là thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Khi phát sinh vụ việc khiếu nại hành chính ở lĩnh vực nào thì người có thẩm quyền ở cơ quan chuyên môn trong lĩnh vực đó tiếp nhận và giải quyết khiếu nại lần đầu để xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình. Nếu người khiếu nại không đồng ý thì tiếp khiếu đến cơ quan cấp trên trực tiếp quản lý để được xem xét giải quyết hoặc khởi kiện ra tòa án. Cụ thể, khi phát sinh một vụ việc khiếu nại hành chính thì trình tự các bước từ khâu tiếp nhận đơn, thụ lý, xác minh, đối thoại, ra quyết định giải quyết cho đến khâu thi hành quyết định giải quyết khiếu nại là do nhiều cán bộ, công chức của nhiều cơ quan thực hiện, có khi cả một đoàn thanh tra tiến hành xác minh giải quyết một vụ việc khiếu nại. Do đó, ta có thể thấy rằng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được tiến hành bởi nhiều cơ quan nhà nước, nhiều cán bộ, công chức thực hiện.

Thứ hai, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có tính chất đơn giản hơn so với thủ tục tư pháp.

Chủ thể áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là cơ quan hành chính và cán bộ, công chức nhà nước, họ thực hiện phù hợp với thẩm quyền và chức năng quản lý nhà nước do pháp luật quy định. Giải quyết khiếu nại bằng thủ tục hành chính là toàn bộ những quy định về thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình giải quyết các khiếu nại hành chính, trình tự thủ tục giải quyết và mối quan hệ giữa cơ quan hành chính có thẩm quyền với các cơ quan khác trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính nhằm mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức được pháp luật ghi nhận và bảo đảm thực hiện. Qua thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính các cơ quan hành chính nhà nước trực tiếp kiểm tra, xem xét tính hợp pháp, hợp lý của các quyết định hành chính, hành vi hành chính đã được ban hành hoặc thực hiện. Trên thực tế, bằng thủ tục hành chính có thể giải quyết phần lớn các tranh chấp hành chính, đó là một giải pháp rất tốt để giải quyết các tranh chấp hành chính vốn hay rất xảy ra và có số lượng nhiều [27, tr.47].

Thủ tục tư pháp trong hoạt động của tòa án được hiểu là các quy trình, thủ tục mang tính chất hành chính phục vụ cho hoạt động xét xử tại Tòa án, giải quyết các yêu cầu của người dân trước và sau các phiên tòa xét xử và các hoạt động quản lý, chỉ đạo điều hành của lãnh đạo tòa án các cấp. Thủ tục tư pháp nằm trong hoạt động chung của tòa án, do cán bộ ngành toà án thực hiện và có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ các hoạt động tố tụng và hoạt động quản lý, điều hành của ngành toà án được thông suốt.

Hai thủ tục trên có mục đích khác nhau và chủ thể thực hiện cũng khác nhau. Thực tế áp dụng ta có thể thấy, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có tính chất đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện hơn so với thủ tục tư pháp, khi khiếu nại bằng thủ tục hành chính sẽ tiết kiệm được thời gian và chi phí hơn so với con đường toà án.

Thứ ba, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là thủ tục hành chính có tính chất bảo vệ pháp luật.

Khiếu nại được xem là sự phản ứng của công dân yêu cầu được xem xét lại một quyết định hành chính hay hành vi hành chính nào đó mà người khiếu nại cho rằng quyết định, hành vi đó là trái pháp luật, không phù hợp với các quy tắc, chuẩn mực trong đời sống cộng đồng, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Đối tượng trong giải quyết khiếu nại hành chính là những quan hệ pháp luật cụ thể phát sinh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước cần đến sự điều chỉnh cụ thể của pháp luật. Hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính thực chất là một trong những hoạt động mang tính bảo vệ pháp luật, vì vậy thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cũng nhằm mục đích bảo vệ pháp luật; nó khác với các thủ tục hành chính thông thường khác như thủ tục đăng ký đất đai, thủ tục đăng ký kinh doanh, thủ tục đăng ký kết hôn, khai sinh, khai tử ... Thông qua thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại được bảo vệ và được khôi phục, đồng thời đây cũng là kênh để người dân giám sát việc thực thi pháp luật của cán bộ, công chức thuộc cơ quan hành chính nhà nước.

1.1.3. Vai trò của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có vai trò quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền khiếu nại của công dân và hoạt động giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước. Thông qua thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, các cá nhân, tổ chức bảo vệ được quyền lợi hợp pháp của mình; những người tham gia hoạt động giải quyết khiếu nại căn cứ vào thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính để tiến hành các bước giải quyết khiếu nại cho phù hợp. Đồng thời thông qua thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính các cơ quan, tổ chức thực hiện được chức năng quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại và làm cơ sở để đánh giá hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính tại địa phương, đơn vị mình. Các vai trò của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được thể hiện như sau:

Một là, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có vai trò quan trọng trong việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân.

Mục đích của giải quyết khiếu nại chính là nhằm đảm bảo cho các quy định pháp luật liên quan đến quyền, lợi ích của cá nhân, tổ chức được thực hiện nghiêm chỉnh. Cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại của mình phải thông qua một thủ

tục nhất định, đó là thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Đây được xem như là con đường dẫn để cá nhân, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại của mình. Thực hiện đúng quy định của thủ tục giải quyết khiếu nại thì quyền khiếu nại của công dân được đảm bảo và ngược lại.

Hai là, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước.

Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tác động đến ý thức, tinh thần trách nhiệm, tính chuyên nghiệp của cán bộ, công chức trong thực thi nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính. Thông qua thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức có thẩm quyền và các tổ chức, cá nhân ở khu vực ngoài nhà nước có thể kiểm tra, giám sát việc áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính của cán bộ, công chức nhà nước; từ đó thúc đẩy quá trình giải quyết khiếu nại và giải quyết các công việc hành chính khác được nhanh chóng, chính xác theo đúng pháp luật, góp phần chống tham nhũng, sách nhiễu nhân dân. Mặt khác, thông qua thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, Đảng và Nhà nước ta phát hiện ra những bất hợp lý của chính sách, pháp luật và kiểm tra được tính đúng đắn, sự phù hợp của đường lối, chính sách pháp luật đã ban hành, từ đó có cơ sở nghiên cứu để kịp thời điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp trước những yêu cầu của thực tiễn nhằm hoàn thiện sự lãnh đạo của Đảng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước.

Ba là, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có vai trò quan trọng trong việc tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Đảm bảo tính pháp chế trong giải quyết khiếu nại hành chính thể hiện thông qua việc tuân thủ chặt chẽ các quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Thực hiện tốt thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính hay thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được đảm bảo thực hiện chẳng những làm cho công tác giải quyết khiếu nại có hiệu quả, đảm bảo quyền khiếu nại của công dân, phát huy dân chủ và sức mạnh, trí tuệ của nhân dân trong việc tham gia quản lý hành chính nhà nước mà còn đảm bảo kỷ cương, kỷ luật và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong quản lý hành chính nhà nước. Thực hiện tốt thủ tục giải quyết khiếu nại

hành chính còn có tác động trở lại đối với hoạt động chấp hành, điều hành của cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

Thông qua thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính Đảng, Nhà nước phát hiện ra những sai phạm của cán bộ, công chức, đảng viên, từ đó có giải pháp đấu tranh phòng chống và xử lý nghiêm các hành vi vi phạm pháp luật, đây cũng là vấn đề cần thiết cho việc đảm bảo và tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa.

Bốn là, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là phương tiện bảo vệ nhằm làm cho các quy phạm pháp luật chứa đựng các quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức được thực hiện thực tế trong cuộc sống.

Luật khiếu nại quy định các nguyên tắc, thẩm quyền giải quyết khiếu nại, quy định rõ quyền lợi và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức khiếu nại ... thì thủ tục giải quyết khiếu nại chỉ ra cách thức cụ thể để thực hiện các nội dung quy phạm đó phải làm như thế nào. Thực tế cho thấy, người dân quan tâm đến thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính vì quy định của thủ tục đó quy định họ phải biết và thực hiện như thế nào khi có yêu cầu hoặc đề nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại một vụ việc cụ thể liên quan đến quyền và lợi ích của họ. Nếu thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được thực hiện đầy đủ trên thực tiễn thì quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người giải quyết khiếu nại được thực hiện đúng đắn, quyền khiếu nại của công dân được đảm bảo thực hiện. Ngược lại, nếu thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính không được thực hiện đầy đủ, không mang tính khả thi thì quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người giải quyết khiếu nại cũng như các nội dung có liên quan về khiếu nại chỉ nằm trên “giấy tờ”, mang tính lý thuyết suông và khó đi vào cuộc sống, đồng thời quyền khiếu nại của công dân sẽ không được đảm bảo, hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước sẽ yếu kém, kỷ cương, kỷ luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa sẽ không được coi trọng. Tóm lại, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có ý nghĩa quan trọng trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính, trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước và là một trong những phương tiện quan trọng để đưa các quy phạm của luật chứa đựng các quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức được thực hiện trong cuộc sống.

1.2. Nội dung của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Trong định hướng phát triển về cải cách bộ máy nhà nước, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được nêu tại Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII đã xác định: các thủ tục hành chính cơ bản xét ở cả hai mặt về thể chế và tổ chức thực hiện. Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là một trong những thủ tục hành chính, vì vậy nội dung của nó cũng được xác định ở cả hai mặt đó là về mặt thể chế và tổ chức thực hiện.

1.2.1. Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính từ phương diện thể chế

Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính bao gồm trình tự các giai đoạn và cách thức thực hiện, các hành vi thủ tục dưới dạng là quyền và nghĩa vụ của các bên thực hiện thủ tục hướng tới việc ra quyết định giải quyết. Tuy nhiên, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính chỉ tạo ra điều kiện về thủ tục để bảo đảm cho quyền và nghĩa vụ vật chất của các bên được thực hiện, chứ nó không thể bảo đảm hoàn toàn cho quyết định giải quyết khiếu nại của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền là hợp pháp và hợp lý. Trên thực tế cho thấy, có những vụ việc giải quyết khiếu nại hành chính được tiến hành theo đúng thủ tục quy định nhưng quyết định giải quyết chưa đảm bảo tính hợp pháp, hợp lý. Mặt khác, cũng không nên xem nhẹ thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, bởi giải quyết khiếu nại hành chính không thể bảo đảm có kết quả đúng đắn, nếu người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại không thực hiện đầy đủ các thủ tục theo các trình tự và cách thức quy định cụ thể.

Xét từ phương diện thể chế, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được pháp luật quy định với các nội dung cơ bản sau đây: tiếp nhận khiếu nại, thụ lý giải quyết khiếu nại, thời hạn giải quyết khiếu nại, xác minh khiếu nại, đối thoại với người khiếu nại, ra quyết định giải quyết khiếu nại và thành phần hồ sơ vụ việc khiếu nại hành chính. Cụ thể như sau:

- Tiếp nhận khiếu nại: người khiếu nại thực hiện việc khiếu nại bằng đơn hoặc đến trình bày trực tiếp tại nơi tiếp công dân. Trường hợp người khiếu nại đến khiếu nại trực tiếp thì cán bộ có trách nhiệm phải hướng dẫn người khiếu nại viết thành đơn hoặc ghi lại nội dung và đề nghị người khiếu nại ký tên xác nhận. Trường

hợp việc khiếu nại được thực hiện thông qua người đại diện thì người đại diện phải có giấy tờ chứng minh tính hợp pháp của việc đại diện.

- Về thời hạn thụ lý đơn khiếu nại: trong thời hạn theo quy định của Luật Khiếu nại, kể từ ngày nhận được đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của mình và không thuộc một trong các trường hợp không được thụ lý, người giải quyết khiếu nại phải thụ lý để giải quyết và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại biết; trường hợp không thụ lý để giải quyết thì phải nêu rõ lý do [33, tr.32].

- Về thời hạn giải quyết khiếu nại: thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu, lần hai được Luật Khiếu nại và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định rất chặt chẽ. Người có trách nhiệm giải quyết khiếu nại mà để quá thời hạn theo luật định mà không giải quyết thì phải bị xem xét xử lý. Người khiếu nại có quyền theo dõi, giám sát việc chấp hành thời hạn giải quyết khiếu nại của người có thẩm quyền và được quyền kiến nghị với cấp trên trực tiếp của người không giải quyết khiếu nại để xem xét xử lý kỷ luật người đó.

- Xác minh nội dung khiếu nại: Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại căn cứ vào nội dung, tính chất của việc khiếu nại, tự mình tiến hành xác minh, kết luận nội dung khiếu nại hoặc giao cho người có trách nhiệm xác minh nội dung khiếu nại và kiến nghị giải quyết khiếu nại. Việc xác minh phải bảo đảm khách quan, chính xác, kịp thời; người có trách nhiệm xác minh được thực hiện quyền và nghĩa vụ theo đúng quy định và phải báo cáo kết quả xác minh, kiến nghị giải quyết khiếu nại trình người giải quyết khiếu nại xem xét quyết định [33].

- Đối thoại với người khiếu nại: Pháp luật khiếu nại quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại thuộc về cá nhân. Theo đó, trong quá trình giải quyết khiếu nại người giải quyết khiếu nại có thể 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 để định hướng giải quyết khiếu nại. 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.

- Ra quyết định giải quyết khiếu nại: Căn cứ theo quy định của pháp luật, kết quả xác minh khiếu nại, kết quả đối thoại (nếu có), người giải quyết khiếu nại phải ban hành quyết định giải quyết khiếu nại bằng văn bản [36, tr.11]. Quyết định giải

quyết khiếu nại được gửi cho người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền, lợi ích liên quan biết.

- Hồ sơ giải quyết khiếu nại: việc giải quyết khiếu nại phải được lập thành hồ sơ. Hồ sơ giải quyết khiếu nại bao gồm: đơn khiếu nại hoặc bản ghi lời khiếu nại; văn bản trả lời của người bị khiếu nại; biên bản thẩm tra, xác minh, kết luận, kết quả giám định, biên bản gặp gỡ, đối thoại; quyết định giải quyết khiếu nại; các tài liệu có liên quan. Hồ sơ giải quyết khiếu nại phải được đánh số trang theo thứ tự tài liệu và được lưu giữ theo quy định của pháp luật [33, tr. 38].

1.2.2. Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính từ phương diện tổ chức thực hiện

Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã quy định khá cụ thể về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Trên cơ sở những quy định của pháp luật, các cơ quan hành chính nhà nước tổ chức thực hiện nhằm bảo đảm vai trò pháp lý của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong hoạt động giải quyết khiếu nại. Các công việc thực hiện thực tế và tổ chức bộ máy thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính như sau:

Thực tế thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được tiến hành gồm những công việc như sau: tiếp công dân, nhận và xử lý đơn khiếu nại; ban hành thông báo thụ lý khiếu nại khi đơn đủ điều kiện thụ lý; tổ chức xác minh nội dung khiếu nại; sau khi có kết quả xác minh, người giải quyết khiếu nại có thể đối thoại với người khiếu nại để làm rõ thêm về nội dung khiếu nại; đối với những vụ việc phức tạp, người giải quyết khiếu nại có thể mời Hội đồng tư vấn hợp để lấy kiến; sau khi thống nhất, cơ quan tham mưu dự thảo quyết định trình người giải quyết khiếu nại ban hành quyết định giải quyết; cuối cùng là gửi, công bố công khai quyết định giải quyết khiếu nại.

Tổ chức bộ máy thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân cấp huyện thường được xây dựng theo cơ chế “một cửa”. Bộ phận một cửa thông thường là nơi tiếp công dân, được bố trí phòng làm việc riêng do Ban tiếp công dân trực tiếp phụ trách. Đây là mô hình phối hợp hoạt động thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính. Cách thức hoạt động của mô hình này được thực hiện như sau: Tất cả đơn thư khiếu nại thuộc thẩm quyền

giải quyết của cấp huyện đều được chuyển về cho Ban tiếp công dân tiếp nhận, xử lý và trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký quyết định thụ lý, đồng thời giao nhiệm vụ cho cơ quan tham mưu xác minh và đề xuất giải quyết. Cơ quan tham mưu giải quyết khiếu nại cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện thường là Thanh tra, Phòng Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tư pháp, Phòng Quản lý đô thị, Phòng Nội vụ ... Sau khi có kết quả xác minh khiếu nại, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tổ chức đối thoại với người khiếu nại, nếu nội dung khiếu nại còn khác với kết quả xác minh. Đối với những vụ việc phức tạp thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân tổ chức cuộc họp Hội đồng tư vấn để tham khảo ý kiến của các chuyên gia trước khi ban hành quyết định. Sau khi đã thống nhất, cơ quan tham mưu dự thảo quyết định trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân ký và giao cho một cơ quan chịu trách nhiệm gửi, công bố quyết định giải quyết khiếu nại đến người khiếu nại và các cơ quan có liên quan. Như vậy ta có thể thấy, thành phần thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính theo mô hình này gồm có: Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ban tiếp công dân, một cơ quan tham mưu giải quyết (có thể là Thanh tra, Phòng Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tư pháp, Phòng Quản lý đô thị, Phòng Nội vụ ...), Hội đồng tư vấn giải quyết khiếu nại.

Hiện nay, mô hình thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính theo cơ chế “một cửa” rất phổ biến được nhiều địa phương áp dụng. Hoạt động của mô hình này về cơ bản đi theo trình tự được quy định trong thủ tục giải quyết khiếu nại. Với mô hình này, thông thường ở mỗi địa phương đều có xây dựng một quy chế thực hiện cụ thể cho mô hình hoạt động của mình, trong đó quy định về bố trí cán bộ, chức năng, nhiệm vụ của từng đơn vị, cơ quan tham gia thực hiện, cơ chế phối hợp luân chuyển hồ sơ giải quyết khiếu nại, cơ chế xử lý vi phạm... Nhìn chung mô hình này có một số ưu điểm như: tạo ra cơ chế giải quyết khiếu nại khách quan, công khai quy trình về tiếp nhận, thụ lý giải quyết khiếu nại, xác minh và trả kết quả; công khai điều kiện cần và đủ để thụ lý giải quyết một đơn khiếu nại hành chính; công khai thời gian hoàn trả kết quả; công khai kết quả giải quyết khiếu nại. Qua đó công dân có điều kiện giám sát việc thực hiện nhiệm vụ của cán bộ công chức, từ đó hạn chế được tình trạng nhũng nhiễu nhân dân, kéo dài vụ việc khiếu nại.

1.3. Các yếu tố đảm bảo việc hoàn thiện và hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

1.3.1. Yếu tố về chính trị

Quyền khiếu nại là quyền chính trị của công dân được Hiến pháp quy định, vì vậy công dân có thực hiện được quyền khiếu nại hay không, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có được khả thi hay không một phần do hoạt động của hệ thống chính trị. Thực tiễn cho thấy một chế độ chính trị được thiết kế quyền lực thuộc về nhân dân, phát huy nền dân chủ, đảm bảo quyền con người, quyền công dân và quyền khiếu nại được đề cao thì hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính và việc xây dựng, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được đảm bảo, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân được bảo vệ. Ngược lại, một chế độ chính trị không dân chủ, chuyên quyền, độc đoán, quyền con người, quyền công dân bị xâm phạm thì quyền khiếu nại cũng sẽ bị “tước đoạt”; vấn đề giải quyết khiếu nại và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cũng sẽ bị bóp méo, không khách quan, không dân chủ và không tuân thủ pháp luật.

Hoạt động của hệ thống chính trị có hiệu quả sẽ là một trong những tiền đề làm hạn chế các điều kiện phát sinh khiếu nại hành chính [2, tr.4], vừa là điều kiện để thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được thực hiện đi vào cuộc sống và chất lượng công tác giải quyết khiếu nại hành chính được nâng cao. Nếu hệ thống chính trị vận hành không khoa học, bộ máy nhà nước hoạt động kém hiệu quả cũng là một trong những nguyên nhân chính phát sinh nhiều vụ việc khiếu nại hành chính và công tác giải quyết khiếu nại hành chính cũng kém hiệu quả, điều đó đồng nghĩa với việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính bị hạn chế. Chính vì vậy, yếu tố chính trị có tác động rất lớn đến việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại.

1.3.2. Yếu tố về kinh tế

Kinh tế là nền tảng quyết định sự phát triển đất nước và tác động mạnh đến sự ổn định chính trị, xã hội của quốc gia và là điều kiện thụ hưởng của mỗi con người. Khi trình độ phát triển kinh tế ở một quốc gia đạt mức thấp, kinh tế nghèo nàn, lạc hậu thì dù hệ thống pháp luật chặt chẽ đến đâu cũng khó có điều kiện thực hiện tốt, hay nói cách khác hiệu lực và tính khả thi pháp luật thấp. Nếu kinh tế phát triển, đời sống xã hội ở mức cao, trật tự quản lý kinh tế ổn định và hiệu quả thì một

mặt sẽ hạn chế được những nguyên nhân phát sinh các khiếu nại, khiếu kiện hành chính, mặt khác cũng sẽ tạo ra những điều kiện vật chất để thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được đảm bảo thực hiện.

Đất nước ta đang xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa với sự quản lý của nhà nước đã đưa đất nước thoát khỏi nghèo nàn, lạc hậu. Đan xen với tích cực, nền kinh tế thị trường đã tạo ra những tiêu cực, đó là làm gia tăng khoảng cách giàu nghèo giữa các tầng lớp dân cư trong xã hội, tiềm ẩn những bất bình đẳng trong quá trình bảo đảm quyền con người. Sự tác động đó có ảnh hưởng đến hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước; làm cho một bộ phận cán bộ, công chức có biểu hiện suy thoái đạo đức lối sống, lợi dụng nhiệm vụ công vụ được giao có hành vi nhũng nhiễu nhân dân để trục lợi, không thực hiện đúng thủ tục pháp lý trong lĩnh vực được phân công, kể cả nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính, điều này làm giảm sút lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước. Mặt khác, với sự tác động của kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế đã cải thiện và thúc đẩy nền kinh tế nước ta phát triển nhanh, bền vững, tạo điều kiện cần thiết để xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đảm bảo và giải quyết tốt các vấn đề về quyền con người, quyền công dân, quyền khiếu nại của công dân. Điều này cũng góp phần làm thay đổi tư duy pháp lý về quyền con người, quyền khiếu nại của công dân, thúc đẩy hoàn thiện hệ thống pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại và thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam. Từ phân tích trên cho thấy, yếu tố kinh tế có tác động rất lớn đến nền hành chính của một quốc gia, trong đó có tác động không nhỏ đến việc áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong tình hình hiện nay ở nước ta.

1.3.3. Yếu tố tác động xã hội

Yếu tố xã hội bao gồm cả những yếu tố văn hóa, đạo đức, thói quen, tôn giáo, dân tộc, phong tục, tập quán, sự hỗ trợ, chia sẻ của các thành viên trong xã hội... Những yếu tố này vừa là tiền đề xác lập quyền khiếu nại của công dân, vừa tác động mạnh mẽ đến ý thức thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính của người giải quyết khiếu nại, người khiếu nại và người bị khiếu nại.

Hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính là một trong những hoạt động quản lý hành chính nhà nước do cán bộ, công chức thực hiện, với đặc điểm luôn

mang trong mình truyền thống, đạo đức tốt đẹp của dân tộc Việt Nam là sẵn sàng phục vụ nhân dân, phục vụ cho tổ quốc vô điều kiện. Tuy nhiên trong xã hội vẫn còn tồn tại một bộ phận không nhỏ với thói quen, tâm lý chạy thủ tục, lách thủ tục, từ đó cũng tác động đến việc áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Một số cán bộ, công chức khi có chức vụ, quyền hạn thường có tâm lý thích thể hiện quyền lực, từ đó trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung và thực hiện giải quyết khiếu nại nói riêng có thái độ gây khó khăn để được người dân nhờ vả, “chạy chọt” khi đến khiếu nại hành chính. Các hoạt động tín ngưỡng, tôn giáo lành mạnh trong xã hội cũng có vai trò quan trọng hướng con người đi đến cái “chân, thiện, mỹ” điều này cũng ảnh hưởng đến ý thức, thái độ chấp hành pháp luật về giải quyết khiếu nại và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

1.3.4. Mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật

Mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật là một trong những yếu tố tác động rất lớn đến việc xây dựng và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Hệ thống pháp luật bao gồm nhiều văn bản có cấp độ giá trị khác nhau, cao nhất là Hiến pháp, tiếp đó là các luật và văn bản dưới luật. Muốn cho công tác giải quyết khiếu nại hành chính đạt hiệu quả cao, việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đi vào nề nếp và theo một trật tự nhất định, trước hết pháp luật hành chính phải hoàn chỉnh, phải phù hợp với hệ thống pháp luật chung và nội tại không chồng chéo, không mâu thuẫn với nhau. Các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại phải thật chặt chẽ, cụ thể về thẩm quyền, thủ tục thực hiện; quy định rõ quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại và người giải quyết khiếu nại nhằm phát huy dân chủ, bảo đảm quyền khiếu nại của công dân.

Thực tiễn cho thấy, nếu hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, không có “kẽ hở” thì việc “lách luật” sẽ trở nên khó khăn, từ đó sẽ hạn chế được những hành vi sai trái trong hoạt động quản lý nhà nước nói chung và trong thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng. Ngược lại khi còn tồn tại những bất cập trong quy định pháp luật thì sẽ tạo ra “kẽ hở” và xã hội sẽ xuất hiện nhiều hành vi trái pháp luật, điều này có ảnh hưởng rất lớn đến hiệu lực quản lý nhà nước và kéo theo đó thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cũng không được đảm bảo thực hiện.

Nói tổng quát hơn là, hệ thống pháp luật có tác động bao trùm lên mọi lĩnh vực quản lý nhà nước bao gồm cả giải quyết khiếu nại hành chính, nên sự hoàn thiện hệ thống pháp luật và hiệu quả của việc tổ chức thực hiện pháp luật có ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính ở nước ta.

1.3.5. Ý thức pháp luật của người giải quyết khiếu nại và công dân

Trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính nói chung và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng, ý thức pháp luật có tác động rất lớn đến hiệu quả và chất lượng giải quyết khiếu nại hành chính. Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, người tham gia giải quyết khiếu nại khi thực hiện nhiệm vụ phải nắm vững các quy định của pháp luật, phải thật sự có sự nhận thức, hiểu biết đúng đắn và đầy đủ pháp luật, từ đó mới có đánh giá trung thực, khách quan sự việc khiếu nại. Có được ý thức pháp luật như thế, thì trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ người giải quyết khiếu nại, người tham gia giải quyết khiếu nại mới có thái độ đúng đắn trong việc áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và tuân thủ quy định của pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính, tránh được tình trạng chủ quan, duy ý chí khi thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính.

Mặt khác, người dân cần có sự hiểu biết đúng đắn và đầy đủ về pháp luật, có như vậy họ sẽ thực hiện tốt các quyền và nghĩa vụ của mình khi tham gia các sự kiện pháp lý nói chung và khiếu nại hành chính nói riêng. Khi người dân có sự hiểu biết pháp luật thì cán bộ, công chức khó có thể thực hiện được những hành vi trái quy định pháp luật, những nhiễu, đòi hỏi những thủ tục không có trong quy định; trường hợp cán bộ, công chức cố ý vi phạm pháp luật, những nhiễu thì với sự hiểu biết pháp luật của mình, người dân sẽ yêu cầu cán bộ, công chức thực hiện đúng hoặc có thể khiếu nại, tố cáo lên cơ quan nhà nước có thẩm quyền, từ đó giúp nhà nước có biện pháp khắc phục, chấn chỉnh kịp thời. Ngược lại, nếu không hiểu biết pháp luật thì người dân khó có thể thực hiện việc giám sát việc thực hiện công vụ của cán bộ, công chức nhà nước, đồng thời khó phát hiện ra những hành vi sai trái của cán bộ, công chức để yêu cầu thực hiện đúng và đề nghị xử lý sai phạm.

Từ những phân tích trên có thể khẳng định ý thức pháp luật của cán bộ, công chức và nhân dân luôn có ảnh hưởng trực tiếp, sâu sắc đến hoạt động giải quyết

khiếu nại, đến việc thực hiện các thủ tục hành chính và thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ở đất nước ta hiện nay.

1.3.6. Cơ sở vật chất và hiện đại hóa nền hành chính

Thực tế cho thấy, việc trang bị đầy đủ cơ sở vật chất tại nơi tiếp công dân như bố trí đầy đủ thiết bị làm việc, có phòng tiếp dân riêng, có chỗ thông báo công khai thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, có hệ thống phần mềm tin học quản lý về hoạt động khiếu nại ... sẽ tác động sâu sắc đến hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Một nền hành chính hiện đại, một môi trường làm việc được trang bị đầy đủ cơ sở vật chất sẽ làm tạo ra một hiệu quả công việc chất lượng hơn, mang tính chuyên nghiệp hơn. Đây cũng là một trong những yếu tố có tác động tích cực đến hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính và áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

Kết luận chương 1

Việc nghiên cứu, phát triển hệ thống lý luận về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính không chỉ có ý nghĩa đối với việc hoàn thiện hệ thống lý luận về giải quyết khiếu nại hành chính mà còn có ý nghĩa đối với việc hoàn thiện hệ thống lý luận về tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Từ việc nghiên cứu, phân tích khái niệm về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, ta rút ra được thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có những đặc điểm sau: Thủ tục được áp dụng trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước và mang tính quyền lực nhà nước, chủ yếu do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện; Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính khác với thủ tục tư pháp và nó có tính chất đơn giản hơn so với thủ tục tư pháp; Là một thủ tục có tính chất bảo vệ pháp luật và do nhiều cơ quan nhà chính nhà nước, nhiều công chức thực hiện.

Với những đặc điểm đó, ta thấy thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có vai trò quan trọng trong việc thực hiện quyền khiếu nại; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước; tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa; đồng thời đó là phương tiện để đưa các quy phạm pháp luật chứa đựng các quyền và nghĩa vụ của công dân đi vào cuộc sống. Song song đó, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính còn chịu sự tác động của các yếu tố về chính trị, kinh tế, xã hội, mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật, ý thức pháp luật, cơ sở vật chất và hiện đại hoá nền hành chính.

Chương 2

THỰC TRẠNG THỦ TỤC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH TẠI THÀNH PHỐ BẾN TRE, TỈNH BẾN TRE

2.1. Quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ở nước ta

2.1.1. *Khái quát sự hình thành và phát triển của pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ở nước ta*

Căn cứ vào quá trình phát triển của pháp luật về khiếu nại hành chính, chúng ta có thể phân chia quá trình phát triển của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam thành ba giai đoạn như sau:

Giai đoạn 1: Từ 1945 đến năm 1996

Xuất phát điểm của giai đoạn này là việc Chủ tịch Hồ Chí Minh ký *Sắc lệnh số 64/SL* ngày 23/11/1945 thành lập Ban Thanh tra đặc biệt, Ban này có nhiệm vụ giám sát tất cả các công việc, nhân viên của các Ủy ban hành chính và các cơ quan của Chính phủ; nhận và giải quyết các đơn khiếu nại của nhân dân. Ban này sau đó được đổi tên thành Ban Thanh tra Trung ương của Chính phủ. Ngày 13/9/1958, Thủ tướng Chính phủ ký ban hành *Thông tư số 436/TTg* quy định trách nhiệm và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân; Thông tư này bước đầu đã chỉ ra thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đó chính là quy định cách thức và thẩm quyền giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước.

Đến Hiến pháp năm 1959 được ban hành đã dành riêng một điều (Điều 29) quy định về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân. Theo đó, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính như: *Nghị quyết số 164/CP* ngày 31/8/1970 của Hội đồng Chính phủ về việc tăng cường công tác thanh tra và chấn chỉnh hệ thống cơ quan Thanh tra của Nhà nước; *Nghị định số 165/CP* ngày 31/8/1970 của Hội đồng Chính phủ quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Thanh tra của Chính phủ; *Thông tư số 60/UBTT* ngày 22/5/1971 của Ủy ban Thanh tra của Chính phủ hướng dẫn trách nhiệm của các ngành, các cấp về giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân. Tiếp đó, ngày 29/3/1973, Ủy ban Thanh tra

của Chính phủ ban hành *Thông tư số 67-UBTr/XKT* hướng dẫn việc xét, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo ở cấp tỉnh và thành phố thuộc trung ương và *Thông tư số 68-UBTr/XKT* hướng dẫn việc xét, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo ở cấp huyện... Nhìn chung nội dung các văn bản trên có hướng dẫn về trình tự, cách thức và thẩm quyền giải quyết khiếu nại; tuy nhiên thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ở giai đoạn này mới được hình thành nên chưa cụ thể và chặt chẽ.

Đất nước thống nhất, Hiến pháp năm 1980 được ban hành, trong đó quy định về quyền khiếu nại rõ hơn, chi tiết và mở rộng hơn so với Hiến pháp năm 1959. Thực hiện Hiến pháp năm 1980, Pháp lệnh quy định việc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981 được ra đời, trong thời kỳ đó thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính chủ yếu thực hiện theo Pháp lệnh này. Ngày 07/5/1991, Hội đồng Nhà nước ban hành Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 thay thế Pháp lệnh quy định việc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981. Nội dung Pháp lệnh năm 1991 đã quy định rõ hơn về quyền và nghĩa vụ của bên khiếu nại và bên bị khiếu nại, thủ tục và thẩm quyền của các cấp trong việc xem xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

Giai đoạn 2: Từ năm 1996 đến năm 2011

Đến năm 1992, Hiến pháp mới (gọi là Hiến pháp năm 1992) được ban hành đã quy định rõ hơn về quyền khiếu nại, giải quyết khiếu nại và thủ tục giải quyết khiếu nại so với trước đây. Tại điều 74, Hiến pháp 1992 quy định: Công dân có quyền khiếu nại, 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 luật định. Mọi hành vi xâm phạm lợi ích nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân được kịp thời xử lý nghiêm minh. Người bị hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi về danh dự. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác [28, tr.13].

Thi hành Hiến pháp năm 1992, Ngày 02/12/1998 Luật Khiếu nại, tố cáo được ban hành, tiếp theo đó là các luật sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, tố cáo các năm

2004, 2005 được ban hành và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác cũng ban hành mới hoặc được sửa đổi, bổ sung; trong đó quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên một số lĩnh vực (như thuế, đất đai, nhà ở, xử lý vi phạm hành chính...). Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 quy định thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính theo hướng công khai, rõ ràng và minh bạch hơn, tạo điều kiện thuận lợi để công dân thực hiện quyền khiếu nại. Nhằm khắc phục những vướng mắc trong quá trình thực hiện Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 và yêu cầu của hội nhập quốc tế, Quốc hội đã hai lần sửa đổi, bổ sung Luật Khiếu nại, tố cáo vào các năm 2004 và năm 2005.

Giai đoạn 3: Từ năm 2011 đến nay

Luật khiếu nại, tố cáo ban hành năm 1998 và được sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005 (sau đây gọi là Luật khiếu nại, tố cáo) đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để tổ chức, cá nhân thực hiện quyền khiếu nại và các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, quá trình thực hiện Luật khiếu nại, tố cáo cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập và chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đặt ra. Từ lý do đó, tại kỳ họp thứ 2, ngày 11/11/2011 Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIII thông qua *Luật Khiếu nại năm 2011*; tiếp theo đó, Chính phủ ban hành *Nghị định số 75/2012/NĐ-CP* về hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại năm 2011 và Thanh tra Chính phủ ban hành *Thông tư số 07/2013/TT-TTCP* quy định về quy trình giải quyết khiếu nại hành chính. Theo đó, thủ tục giải quyết khiếu nại được quy định đơn giản hơn, nhanh chóng, công khai, minh bạch và có hiệu quả; góp phần bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân khiếu nại; phát huy quyền dân chủ của nhân dân.

2.1.2. Quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay được thực hiện chủ yếu dựa theo *Luật Khiếu nại năm 2011*, *Nghị định số 75/2012/NĐ-CP* của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của *Luật Khiếu nại năm 2011*, *Thông tư số 07/2013/TT-TTCP* của Thanh tra Chính phủ quy định về quy trình giải quyết khiếu nại hành chính. Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được pháp luật quy định trên những vấn đề cơ bản sau:

Thứ nhất, thụ lý giải quyết khiếu nại

- Trong thời hạn 10 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết mà không thuộc một trong các trường hợp được quy định tại Điều 11 của Luật khiếu nại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc lần hai phải thụ lý giải quyết. Đối với trường hợp nhiều người khiếu nại về cùng một nội dung và cử người đại diện để thực hiện việc khiếu nại thì thụ lý khi trong đơn khiếu nại có đầy đủ chữ ký của những người khiếu nại và có văn bản cử người đại diện. Trường hợp không thụ lý giải quyết thì phải nêu rõ lý do trong văn bản thông báo cho người khiếu nại [36, tr.2].

Thứ hai, về thời hạn giải quyết khiếu nại

- Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lý để giải quyết; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý để giải quyết. Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý để giải quyết; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 60 ngày, kể từ ngày thụ lý để giải quyết [33, tr.32].

- Thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài hơn nhưng không quá 60 ngày, kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 60 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 70 ngày, kể từ ngày thụ lý [33, tr.40].

Thứ ba, xác minh nội dung khiếu nại

Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại căn cứ vào nội dung, tính chất của việc khiếu nại, tự mình tiến hành xác minh, kết luận nội dung khiếu nại hoặc giao cho người có trách nhiệm xác minh nội dung khiếu nại và kiến nghị giải quyết khiếu nại. Trong thời hạn quy định, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại có trách nhiệm kiểm tra lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp, nếu khiếu nại đúng thì ra quyết định giải quyết khiếu nại ngay; Trường hợp chưa có cơ sở kết luận nội dung khiếu nại thì tự mình

tiến hành xác minh, kết luận nội dung khiếu nại hoặc giao cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm xác minh nội dung khiếu nại, kiến nghị giải quyết khiếu nại. Việc xác minh phải bảo đảm khách quan, chính xác, kịp thời; người có trách nhiệm xác minh được thực hiện quyền và nghĩa vụ theo đúng quy định và phải báo cáo kết quả xác minh, kiến nghị giải quyết khiếu nại trình người giải quyết khiếu nại xem xét quyết định [33, tr.33, 34].

Thứ tư, đình chỉ việc giải quyết khiếu nại

Người giải quyết khiếu nại ban hành quyết định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại trong trường hợp người khiếu nại rút khiếu nại. Quyết định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại được gửi cho người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có trách nhiệm xác minh, người có quyền và nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân đã chuyển khiếu nại đến và cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp [36, tr.9].

Thứ năm, tham khảo ý kiến tư vấn trong việc giải quyết khiếu nại

Trong quá trình giải quyết khiếu nại, khi thấy cần thiết, người giải quyết khiếu nại tham khảo ý kiến của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan trước khi ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Việc tham khảo ý kiến được thực hiện bằng văn bản hoặc tổ chức hội nghị [36, tr.10].

Thứ sáu, tổ chức đối thoại

Trong quá trình giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính, người giải quyết khiếu nại lần đầu tổ chức đối thoại nếu yêu cầu của người khiếu nại và kết quả xác minh nội dung khiếu nại còn khác nhau. Trong quá trình giải quyết khiếu nại lần hai, người giải quyết khiếu nại hoặc người có trách nhiệm xác minh tổ chức đối thoại [36, tr.10].

Thứ bảy, ban hành, gửi, công khai quyết định giải quyết khiếu nại [36, tr.11]

- Ban hành quyết định giải quyết khiếu nại: Căn cứ quy định của pháp luật, kết quả xác minh nội dung khiếu nại, kết quả đối thoại (nếu có), người giải quyết khiếu nại ban hành quyết định giải quyết khiếu nại.

- Gửi quyết định giải quyết khiếu nại:

Gửi quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu: Trong thời hạn 03 ngày làm việc, kể từ ngày có quyết định giải quyết khiếu nại, người giải quyết khiếu nại lần

đầu có trách nhiệm gửi quyết định giải quyết khiếu nại cho người khiếu nại, thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại hoặc người có thẩm quyền, người có quyền, nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân đã chuyển khiếu nại đến và cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp.

Gửi quyết định giải quyết khiếu nại lần hai: Trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày có quyết định giải quyết khiếu nại, người giải quyết khiếu nại lần hai phải gửi quyết định giải quyết khiếu nại cho người khiếu nại, người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại lần đầu, người có quyền, nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến.

- Công khai quyết định giải quyết khiếu nại: Trong thời hạn 15 ngày, kể từ khi có quyết định giải quyết khiếu nại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai có trách nhiệm công khai quyết định giải quyết khiếu nại theo một trong các hình thức sau: Công bố tại cuộc họp cơ quan, tổ chức nơi người bị khiếu nại công tác; Niêm yết tại trụ sở làm việc hoặc nơi tiếp công dân của cơ quan, tổ chức đã giải quyết khiếu nại, thời gian niêm yết quyết định giải quyết khiếu nại ít nhất là 15 ngày, kể từ ngày niêm yết; Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng.

Thứ tám, lập, quản lý hồ sơ giải quyết khiếu nại[36, tr.11,12]

- Người có trách nhiệm xác minh giúp người giải quyết khiếu nại mở, lập hồ sơ giải quyết khiếu nại; tập hợp những thông tin, tài liệu, bằng chứng, chứng cứ liên quan đến nội dung khiếu nại, kết quả xác minh, kết luận, kiến nghị, quyết định giải quyết khiếu nại được hình thành từ khi mở hồ sơ giải quyết khiếu nại đến khi đóng hồ sơ.

2.2. Thực tiễn áp dụng thủ tục trong giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre

2.2.1. Tình hình khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre

Thành phố Bến Tre là đô thị loại III, trực thuộc tỉnh Bến Tre, đây là trung tâm chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội của tỉnh Bến Tre. Thành phố Bến Tre hiện có 17 đơn vị hành chính cấp xã; diện tích tự nhiên 7.111,5 ha; dân số thường trú 120.167 người, 33.829 hộ, mật độ dân số 1.689 người/km², đa số nhân dân thành phố Bến Tre sống bằng nghề thương mại và dịch vụ. Theo đánh giá tại Báo cáo kết quả thực hiện Nghị quyết Đại hội X (nhiệm kỳ 2010 - 2015) tại Đại hội đại biểu Đảng bộ thành phố

Bến Tre lần thứ XI (nhiệm kỳ 2015 - 2020) “Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre và Ủy ban nhân dân các xã, phường, các cơ quan quản lý nhà nước thường xuyên được kiện toàn theo hướng đẩy mạnh cải cách hành chính, tập trung đầu mối, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin; bộ máy từng bước được sắp xếp tin gọn, một số dịch vụ công phát triển theo hướng xã hội hoá, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý kinh tế - xã hội, giảm phiền hà cho nhân dân. Chỉ số cải cách hành chính của chính quyền các cấp đều đạt khá trở lên; hàng năm có trên 80% chính quyền cơ sở đạt trong sạch, vững mạnh” [38, tr.11]. Đây chính là một trong những điều kiện thuận lợi có tác động tích cực đến hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại hành chính và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre.

Trong 05 năm gần đây (từ năm 2011 đến năm 2015), đơn khiếu nại hành chính được gửi đến Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre không nhiều, tổng số đơn nhận trong 05 năm là 345 đơn, trung bình có khoảng 6đơn/tháng. Tuy nhiên số lượng đơn không nhiều, nhưng nội dung, tính chất vụ việc khiếu nại tương đối phức tạp, tập trung chủ yếu vào các lĩnh vực khiếu nại hành chính về quản lý đất đai, nhà ở; về xây dựng, quản lý đô thị; hành vi hành chính của cán bộ, công chức trong thực hiện công vụ; khiếu nại quyết định xử phạt vi phạm hành chính... Cụ thể thống kê như sau:

Bảng 2.1: Tổng hợp số lượt tiếp dân, nhận và phân loại đơn khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre (từ năm 2011 – 2015)

Năm	Số lượt tiếp dân	Số đơn tiếp nhận	Lĩnh vực khiếu nại				
			Đất đai, tài sản, nhà ở	Xây dựng, đô thị	Thi hành công vụ	Quyết định XPVPHC	Khác
2011	97	57	41	5	3	6	2
2012	110	61	49	3	2	4	3
2013	121	66	53	6	0	7	0
2014	135	82	70	2	1	7	2
2015	124	79	61	5	1	9	3
Tổng	488	345	274	21	7	33	10

Nguồn: Báo cáo kết quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trên địa bàn thành phố Bến Tre của Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre các năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

Qua bảng tổng hợp cho thấy, số đơn thư khiếu nại hành chính qua các năm tăng không nhiều, đơn khiếu nại trong lĩnh vực đất đai chiếm số lượng nhiều nhất.

Tình hình khiếu nại trên bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan khác nhau, trong đó chủ yếu là do các nguyên nhân phát sinh từ quá trình quản lý nhà nước về đất đai, nhà ở; thực hiện chính sách đền bù, giải toả; công tác quản lý xây dựng, quản lý đô thị; hoạt động thi hành công vụ của cán bộ, công chức; xử phạt vi phạm hành chính.

2.2.2. Tổ chức bộ máy và hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính của Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre

2.2.2.1. Tổ chức bộ máy giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre

Căn cứ theo *Luật Khiếu nại năm 2011, Nghị định số 75/2012/NĐ-CP* của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của *Luật Khiếu nại năm 2011, Thông tư số 07/2013/TT-TTCP* quy định về quy trình giải quyết khiếu nại hành chính của Thanh tra Chính phủ; Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre xây dựng bộ máy hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính gồm có:

- Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre là người chịu trách nhiệm trực tiếp về hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính thuộc thẩm quyền, trực tiếp ký quyết định giải quyết khiếu nại hành chính; trong đó bao hàm cả thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và khiếu nại lần hai.

- Ban Tiếp công dân: Ban này do Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre thành lập, chịu trách nhiệm trực tiếp quản lý Trụ sở tiếp công dân. Các đơn vị phối hợp tiếp dân gồm: Văn phòng Thành ủy, Ủy ban kiểm tra Thành ủy, Hội đồng nhân dân, các đơn vị này cử cán bộ phối hợp cùng Ban Tiếp công dân thực hiện việc tiếp công dân thường xuyên tại Trụ sở tiếp công dân. Ban Tiếp công dân là cơ quan giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre làm nhiệm vụ tiếp công dân và xử lý đơn khiếu nại, tố cáo; tổ chức các cuộc họp giải quyết khiếu nại; tiếp xúc, đối thoại với người khiếu nại; theo dõi, kiểm tra, đôn đốc tiến độ giải quyết đơn khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre.

- Cơ quan tham mưu giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre gồm: Thanh tra, Phòng Tài nguyên và Môi trường, Phòng Quản lý Đô thị, Phòng Nội vụ, Phòng lao động, Thương binh và Xã hội, Phòng Tư pháp, Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân là các đơn vị có trách nhiệm xác minh, đề xuất giải quyết các vụ việc khiếu nại hành chính thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre. Tùy theo từng vụ việc khiếu nại cụ thể thuộc lĩnh vực chuyên môn mà Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre phân công, giao việc cho đơn vị thụ lý, xác minh, đề xuất giải quyết phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của đơn vị đó. Trong đó, đơn vị tham mưu, giúp việc chủ yếu cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân là Thanh tra thành phố Bến Tre.

- Hội đồng tư vấn giải quyết khiếu nại thành phố Bến Tre gồm đại diện lãnh đạo các đơn vị: Thanh tra, Phòng Tài nguyên và Môi trường, Phòng Quản lý đô thị, Phòng Nội vụ, Phòng lao động, Thương binh và Xã hội, Phòng Tư pháp, Văn phòng Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Văn phòng Thành ủy Bến Tre, Hội Luật gia thành phố Bến Tre, Viện Kiểm sát nhân dân thành phố Bến Tre. Hội đồng tư vấn có nhiệm vụ tư vấn, đưa ra ý kiến góp ý cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre giải quyết các vụ việc khiếu nại khó, có tính chất phức tạp.

- Đoàn Thi hành quyết định: Đơn vị này trực thuộc Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre và do một Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân làm Trưởng Đoàn, đơn vị này chịu trách nhiệm gửi, công bố các quyết định giải quyết khiếu nại và tổ chức thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu lực pháp luật trên địa bàn thành phố Bến Tre.

Như vậy, bộ máy giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre, gồm có: Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Ban tiếp công dân, cơ quan tham mưu giải quyết, Hội đồng tư vấn giải quyết khiếu nại và Đoàn thi hành quyết định giải quyết khiếu nại.

2.2.2.2. Hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre

Thực hiện *Thông báo số 130-TB/TW* ngày 10/01/2008 của Bộ Chính trị về giải quyết khiếu nại, tố cáo; *Chỉ thị số 35-CT/TW* ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị về

tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; đồng thời để triển khai *Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tiếp công dân năm 2013* và các văn bản pháp luật có liên quan; thời gian qua Tỉnh uỷ Bến Tre, Uỷ ban nhân dân tỉnh Bến Tre và Thành uỷ thành phố Bến Tre đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo về công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại hành chính nhằm chấn chỉnh và đề ra các giải pháp giải quyết khiếu nại hành chính tại địa phương. Theo đó, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thành phố Bến Tre đã chỉ đạo cơ quan tham mưu đẩy mạnh công tác tiếp dân, xử lý đơn thư và giải quyết đơn khiếu nại trên địa bàn thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre. Với tinh thần đó, thời gian qua công tác giải quyết khiếu nại tại thành phố Bến Tre đã đạt kết quả nhất định, trong 05 năm qua (từ 2011-2015) đã thụ lý giải quyết được 304 đơn khiếu nại trên tất cả các lĩnh vực, kết quả được tổng hợp như sau:

Bảng 2.2: Tổng hợp kết quả giải quyết đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Uỷ ban nhân dân thành phố Bến Tre (từ năm 2011 - 2015)

Năm	Số đơn tiếp nhận	Đơn khiếu nại được thụ lý	Đình chỉ giải quyết do người khiếu nại rút đơn	Giải quyết đúng thời hạn	Giải quyết quá thời hạn	Kết quả giải quyết		
						Khiếu nại đúng	Khiếu nại sai	Khiếu nại có đúng, có sai
2011	57	46	2	40	4	2	39	3
2012	61	53	5	44	4	3	44	1
2013	66	58	4	47	7	1	46	7
2014	82	77	7	56	14	2	66	2
2015	79	70	4	61	5	2	62	2
Tổng	345	304	22	246	34	10	257	15

Nguồn: Báo cáo kết quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trên địa bàn thành phố Bến Tre của Uỷ ban nhân dân thành phố Bến Tre các năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

Đối với việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Uỷ ban nhân dân thành phố Bến Tre đã dần đi vào nề nếp. Công tác tiếp dân, tiếp nhận và

xử lý đơn khiếu nại hành chính đã được tổ chức vào một đầu mỗi theo cơ chế “một cửa”, việc tiếp nhận, thụ lý đơn, xác minh nội dung khiếu nại, báo cáo kết quả xác minh, tổ chức đối thoại với người khiếu nại, ra quyết định giải quyết, công bố quyết định và lưu trữ hồ sơ được thực hiện đúng theo trình tự, cách thức quy định trong thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Điều đó đã tạo được sự minh bạch, công khai trong thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tạo điều kiện thuận lợi cho các cá nhân, tổ chức khi đến Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre gửi đơn khiếu nại, yêu cầu giải quyết khiếu nại.

Kết quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong 05 năm từ 2011 - 2015 tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre, thể hiện như sau:

Bảng 2.3: Thống kê kết quả thực hiện thủ tục giải quyết đơn khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre (từ năm 2011 - 2015)

Năm	Số đơn tiếp nhận	Trả lại đơn hoặc chuyển đơn đến cơ quan khác	Đơn khiếu nại được thụ lý	Có thông báo thụ lý giải quyết	Không có thông báo thụ lý giải quyết	Đình chỉ giải quyết do người khiếu nại rút đơn	Chấp hành thời hạn giải quyết		Hình thức giải quyết	
							Đúng hạn	Quá hạn	Quyết định	Công văn, thông báo
2011	57	11	46	44	2	2	40	4	40	4
2012	61	8	53	52	1	5	44	4	43	5
2013	66	8	58	58	0	4	47	7	50	4
2014	82	5	77	76	1	7	56	14	68	2
2015	79	9	70	69	1	4	61	5	62	4
Tổng	345	41	304	299	5	22	248	34	263	19

Nguồn: Báo cáo kết quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trên địa bàn thành phố Bến Tre của Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre các năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

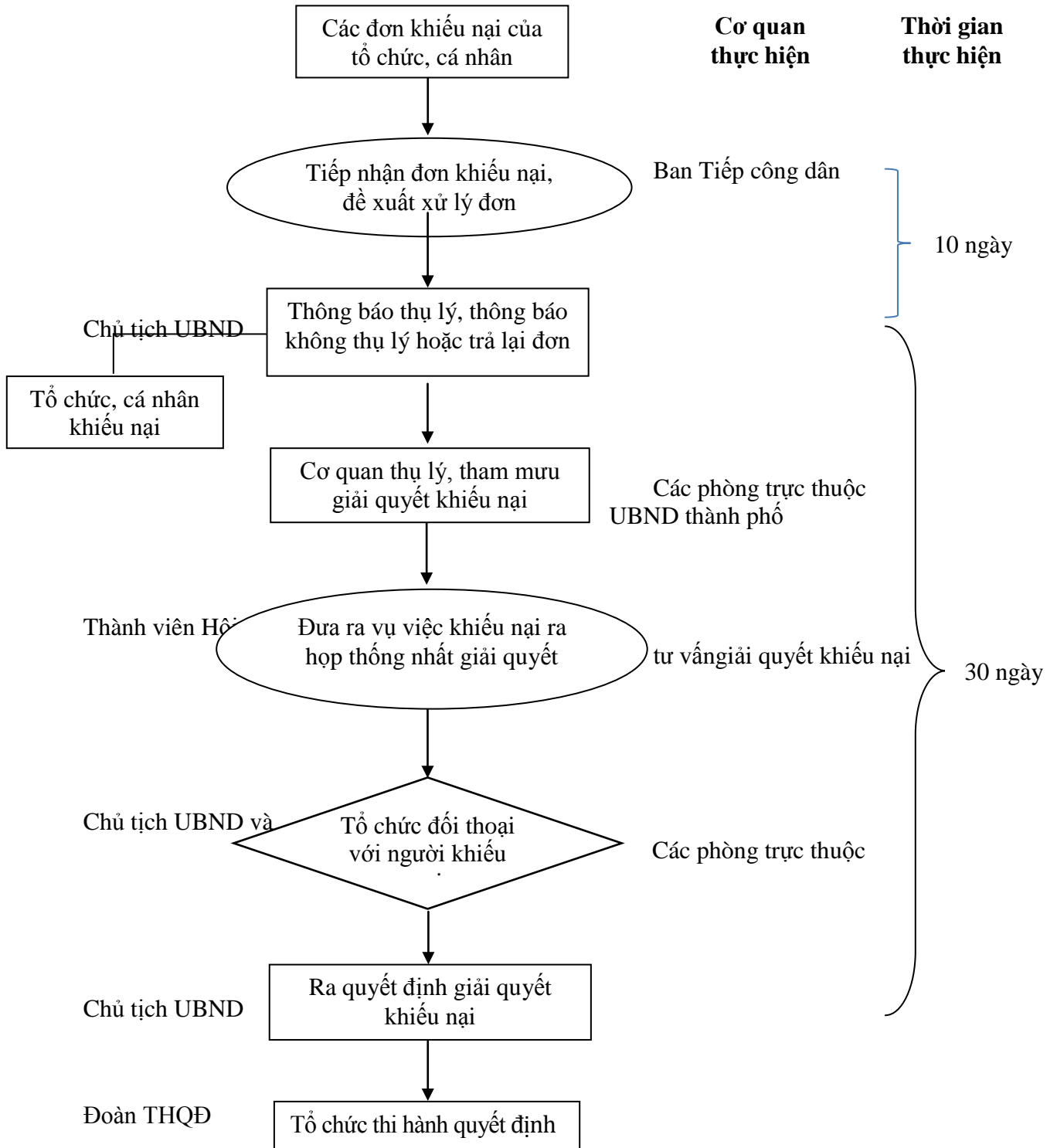
Qua xem xét kết quả giải quyết đơn khiếu nại và kết quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre nêu tại Bảng 2.2 và bảng 2.3 cho thấy:

Tình hình khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre qua các năm tăng giảm không nhiều, việc áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính chưa được nghiêm túc. Cụ thể: Đơn khiếu nại tiếp nhận trong 05 năm (từ 2011-2015) là 345 đơn, trong đó đơn được thụ lý là 304 đơn, trong quá trình thụ lý người khiếu nại rút đơn là: 22 đơn (đơn còn lại thụ lý giải quyết là 282 đơn). Đáng chú ý là số đơn khiếu nại trễ quá thời hạn theo luật định nhưng chưa giải quyết chiếm khá cao: 34/282 đơn; đơn khiếu nại đúng tương đối nhiều: 10/282 đơn; đơn khiếu nại có đúng, có sai chiếm chiếm số lượng nhiều: 15/282 đơn; đơn được thụ lý nhưng không có thông báo cho người khiếu nại biết là: 05/304 đơn; ban hành văn bản trả lời thay cho quyết định giải quyết khiếu nại là: 19/282 đơn.

Từ việc phân tích trên ta thấy, chất lượng giải quyết khiếu nại hành chính, việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính còn chưa đạt yêu cầu, việc thực thi nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức tại thành phố Bến Tre còn nhiều hạn chế. Theo đánh giá của Ban Thường vụ Thành ủy Bến Tre tại Hội nghị sơ kết thực hiện *Chỉ thị số 35-CT/TW* ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo: “thời gian qua công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo trên địa bàn thành phố Bến Tre có chuyển biến tích cực. Công tác tiếp dân từng bước đi vào nề nếp, tuy nhiên còn một số nơi chưa thực hiện tốt chế độ tiếp công dân theo định kỳ; thực hiện Đề án đổi mới công tác tiếp dân còn chậm, việc bố trí cán bộ và chất lượng tiếp dân chưa được quan tâm đúng mức. Tình hình khiếu nại hành chính còn diễn biến khá phức tạp, kết quả giải quyết chưa cao, việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính chưa được nghiêm túc ...” [3, tr.5].

Tổ chức bộ máy và hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre được thực hiện theo sơ đồ sau:

**SƠ ĐỒ THỰC HIỆN THỦ TỤC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI TẠI
ỦY BAN NHÂN DÂN THÀNH PHỐ BẾN TRE**



2.3. Đánh giá các quy định của pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại và việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre

2.3.1. Nhận xét các quy định pháp luật về thủ tục hành chính giải quyết khiếu nại hành chính

Khi nghiên cứu các quy định pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong Luật Khiếu nại năm 2011 và quy định của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tác giả nhận thấy có một số ưu điểm như sau: Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đã cụ thể hóa các quy định của Luật khiếu nại và các văn bản hướng dẫn thi hành, đưa pháp luật về khiếu nại hành chính đi vào thực tiễn cuộc sống. Thủ tục đã công khai các quy trình về tiếp nhận, thụ lý giải quyết khiếu nại, xác minh và trả kết quả; công khai điều kiện cần và đủ để thụ lý giải quyết một đơn khiếu nại hành chính; công khai thời gian hoàn trả kết quả; công khai kết quả giải quyết khiếu nại. Chính sự công khai, minh bạch của thủ tục này đã tạo ra được sự hài lòng và thoả mãn nhất định của cá nhân, tổ chức khi đến nộp đơn khiếu nại, trình bày khiếu nại của mình tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre. Đồng thời thông qua việc công khai thủ tục này, công dân có điều kiện giám sát việc thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, công chức, từ đó hạn chế được tình trạng nhũng nhiễu nhân dân, kéo dài vụ việc khiếu nại.

Song song với những ưu điểm đó, các quy định pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính vẫn còn một số hạn chế như sau:

Một là, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính chưa thật sự là bước đột phá trong cải cách hành chính về giải quyết khiếu nại hành chính.

Qua nghiên cứu các quy định của pháp luật có liên quan cho thấy, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại cơ quan hành chính nhà nước hiện nay còn phức tạp, chưa thật sự thể hiện được sự quyết tâm cải cách hành chính. So với thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính thì thủ tục hành chính của một số lĩnh vực khác đơn giản hơn, cải tiến hơn, đặc biệt về thời gian giải quyết và trả kết quả sớm hơn.

Đối với thủ tục hành chính cùng lĩnh vực, như thủ tục khiếu nại thi hành án dân sự cũng có sự cải cách vượt trội hơn nhiều về thời hạn thụ lý giải quyết khiếu nại, thời hạn giải quyết khiếu nại và trình tự giải quyết khiếu nại. Cụ thể: Thời hạn thụ lý giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực thi hành án được rút ngắn chỉ còn 05 ngày (Điều 148, *Luật thi hành án dân sự năm 2008*), trong khi đó thời hạn thụ lý giải quyết khiếu nại trong khiếu nại hành chính là 10 ngày (Điều 27, 36, *Luật khiếu nại năm 2011*). Thời hạn giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực thi hành án từ 05 đến 45 ngày (Điều 146, *Luật thi hành án dân sự năm 2008*) trong khi đó thời hiệu khiếu nại hành chính quy định là từ 30 đến 70 ngày (Điều 28, 37, *Luật khiếu nại năm 2011*). Trình tự, các bước tiến hành giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực thi hành án cũng đơn giản hơn quy định trong giải quyết khiếu nại hành chính. Qua phân tích trên cho thấy, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính còn rườm rà, phức tạp, chưa tạo điều kiện thuận lợi cho người khiếu nại, chưa đột phá trong cải cách hành chính.

Hai là, trình tự, cách thức tiến hành giải quyết khiếu nại hành chính còn mang tính khép kín, chưa đảm bảo đầy đủ tính công khai, minh bạch.

Trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính từ khâu thụ lý, thẩm tra, báo cáo xác minh, kết luận cho đến khâu ra quyết định giải quyết khiếu nại thường thực hiện một cách đơn phương, người khiếu nại chỉ được mời trình bày một vài lần và hầu như ít có điều kiện tiếp cận các thông tin, tài liệu, chứng cứ liên quan đến vụ việc mình khiếu nại. Trong bước xác minh, thụ lý để ra một quyết định giải quyết khiếu nại những người tham gia thực hiện đa phần là cấp dưới thuộc quyền quản lý của người giải quyết khiếu nại; trong trường hợp người giải quyết khiếu nại đồng thời là người ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính thì việc nỗ lực, bảo vệ, bao che là điều rất khó tránh khỏi.

Ba là, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong thời gian qua được công bố tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre vẫn còn nặng nề về hình thức, thiếu công khai các biểu mẫu như: mẫu đơn khiếu nại, mẫu biên nhận đơn, mẫu thông báo thụ lý, mẫu giấy ủy quyền, mẫu văn bản cử người đại diện khiếu nại.

Sở dĩ còn tồn tại những hạn chế nêu trên là do những nguyên nhân sau đây:

Thứ nhất, do nhận thức của cán bộ, công chức và cơ quan thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính chưa thấy hết tầm quan trọng và tính cấp thiết của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

Thứ hai, công tác rà soát, kiểm soát thủ tục hành chính về giải quyết khiếu nại chưa được chú trọng đúng mức, các nguồn lực, cơ sở vật chất, thời gian, công sức, kinh phí đầu tư cho hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính nói chung còn chưa tương xứng với khối lượng công việc hiện tại.

Thứ ba, trong xây dựng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính còn yếu kém, chưa xây dựng một cách toàn diện bao quát, chưa xem xét đầy đủ về tính hợp pháp, hợp lý của một thủ tục.

Thứ tư, do quy định của pháp luật về khiếu nại hiện hành ở Việt Nam nên địa phương chưa thật sự mạnh dạn đột phá cải cách hành chính về thủ tục giải quyết khiếu nại, như cải cách về thời hạn thụ lý khiếu nại, thời hạn giải quyết khiếu nại, các bước tiến hành giải quyết khiếu nại.

2.3.2. Nhận xét, đánh giá về thực tiễn áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre

Ưu điểm đạt được như sau:

- Việc áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có bám sát nhu cầu cải cách hành chính theo chủ trương chung của cả nước, về thể chế và tổ chức thực hiện của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phù hợp với tình hình thực tế tại địa phương, chống được việc tùy tiện, sách nhiễu nhân dân.

- Việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đã góp phần đẩy nhanh quá trình cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước tại thành phố Bến Tre nói riêng và tỉnh Bến Tre nói chung.

- Tạo ra một chất lượng mới trong lĩnh vực thủ tục hành chính tại địa phương Bến Tre đó là thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Thực hiện cơ chế “một cửa” tiếp dân, tiếp nhận và xử lý đơn khiếu nại, trả kết quả đã tạo điều kiện thuận lợi cho người dân trong quá trình đi khiếu nại, làm giảm chi phí đi lại và các tổn phí khác

cho công dân trong việc thực hiện quyền khiếu nại của mình. Đây là mục đích mà công cuộc cải cách hành chính mà Đảng, Nhà nước ta hướng tới.

- Công tác tiếp công dân, tiếp nhận và xử lý đơn thư ngày càng nề nếp hơn, việc tiếp nhận và xử lý đơn khiếu nại được thực hiện theo đúng thủ tục quy định.

- Việc thúc đẩy công tác giải quyết khiếu nại hành chính chuyển biến tích cực hơn, dần đi vào nề nếp. Với trình tự, cách thức giải quyết khiếu nại được quy định trong thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, trong thời gian qua Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre đã giải quyết số lượng đơn khiếu nại khá lớn (345 đơn), chất lượng giải quyết được nâng lên, nhiều đơn khiếu nại được giải quyết đúng thời gian quy định, nhiều vụ việc phức tạp, tồn đọng kéo dài đã được giải quyết dứt điểm.

Những ưu điểm có được qua quá trình thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre có được như nói trên do những nguyên nhân sau:

- Có sự quan tâm chỉ đạo của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre, Thành ủy thành phố Bến Tre ngày càng quyết liệt hơn về công tác giải quyết khiếu nại hành chính trên địa bàn tỉnh Bến Tre nói chung và thành phố Bến Tre nói riêng. Các văn bản chỉ đạo cụ thể trong thời gian qua như: *Quyết định số 14/2015/QĐ-UBND* của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre ngày 26/6/2015 về việc ban hành quy chế phối hợp tiếp công dân và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân; *Chương trình hành động số 18-CTr/TU* ngày 22/2/2012 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy Bến Tre về thực hiện Kết luận của Bộ Chính trị “về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2011 đến nay và giải pháp trong thời gian tới”; *Chỉ thị số 22-CT/TU* ngày 24/2/2012 của Thành ủy Bến Tre về tăng cường trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước trong việc tiếp nhận và giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân; *Kế hoạch số 185/KH-UBND* ngày 30/9/2015 về tổ chức phối hợp tiếp công dân, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân phục vụ Đại hội Đảng bộ tỉnh Bến Tre lần thứ X,...

- Cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ đã có nhiều cố gắng trong giải quyết khiếu nại hành chính và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại địa phương.

- Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật và công khai thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được quan tâm hơn.

Thực tiễn việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre đã được một số kết quả nhất định, tuy nhiên vẫn còn một số hạn chế như sau:

- Hạn chế trong tiếp nhận, phân loại và xử lý đơn khiếu nại. Tiếp nhận đơn còn thiếu sót chưa ra biên nhận cho người khiếu nại; việc phân loại đơn còn nhầm lẫn giữa vụ việc khiếu nại, tố cáo, kiến nghị. Bên cạnh đó, việc theo dõi, ghi chép sổ sách tiếp công dân còn chưa đầy đủ, thiếu tính hệ thống, nội dung sơ sài, dẫn tới việc kiểm tra, theo dõi và tổng hợp báo cáo về khiếu nại còn gặp khó khăn.

- Việc ban hành thông báo thụ lý đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền còn chậm, chưa bảo đảm đúng thời gian quy định; việc đề xuất cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre phân công thụ lý giải quyết đơn chưa phù hợp với chức năng nhiệm vụ của cơ quan tham mưu. Trong một vài trường hợp cán bộ tiếp dân, xử lý đơn chưa nhiệt tình còn né tránh nhiệm vụ, chưa bám sát vào thủ tục khi tiếp nhận đơn khiếu nại, có trường hợp không thụ lý giải quyết khiếu nại cũng không ra thông báo trả lời nêu rõ lý do.

- Khâu tổ chức đối thoại trước khi ban hành quyết định giải quyết khiếu nại được duy trì thực hiện nghiêm túc, tuy nhiên chưa tạo ra một cơ chế gặp gỡ, đối thoại, tranh luận bình đẳng trong quá trình giải quyết. Thực tế trong buổi tiếp xúc đối thoại có sự không tương xứng về số lượng và sự bình đẳng trong đối thoại. Cụ thể như sau: Bên giải quyết khiếu nại có rất nhiều cán bộ, công chức đại diện cho nhiều cơ quan chuyên môn tham mưu cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre tham dự giúp Chủ tịch phân tích, giải thích để bảo vệ cho một hành vi hành chính, quyết định hành chính bị khiếu nại thậm chí có cả người bị khiếu nại và khối

đoàn thể, mặt trận cùng tham dự thông thường số lượng khoảng 10 người. Ngược lại bên người khiếu nại chỉ có người khiếu nại số lượng rất ít khoảng từ 01 đến 03 người, ít khi có sự tham gia luật sư trong giai đoạn này. Đối với người khiếu nại, bản thân họ rất ít tiếp xúc với chính quyền nên có tâm lý lo sợ, ít va chạm đến vụ việc khiếu nại nên kiến thức pháp luật và khả năng tranh luận tại buổi đối thoại bị hạn chế. Mặt khác, thư ký ghi biên bản trong buổi tiếp xúc, đối thoại thường là trợ lý cho Chủ tịch (người giải quyết khiếu nại), do đó khó tránh khỏi sự thiếu khách quan trong việc biên bản, chỉ ghi những vấn đề có lợi theo định hướng của người giải quyết khiếu nại và người thụ lý giải quyết vụ khiếu nại.

- Quá trình thụ lý, xác minh giải quyết khiếu nại còn cứng nhắc, sợ chịu trách nhiệm, thiếu quan tâm đến quyền lợi của công dân, ban hành quyết định còn nhiều sai sót. Trong quá trình thụ lý, xác minh giải quyết đơn khiếu nại cán bộ thụ lý thường chú ý đến việc giải quyết cho xong, cho hết nhiệm vụ mà chưa quan tâm nhiều đến kết quả giải quyết đúng hay sai, có phù hợp pháp luật không. Thực tế trong khâu thụ lý, xác minh, ra quyết định giải quyết đơn khiếu nại còn nhiều khiếm khuyết như: không xác định đúng tính chất của quan hệ pháp luật nên có những trường hợp thụ lý vụ việc nhưng sai về chức năng, thẩm quyền; việc xác định, lựa chọn pháp luật, quy phạm pháp luật để áp dụng không phù hợp; chưa tập trung xác minh thực tế thu thập chứng cứ vật chất để làm rõ những điểm nút mắc của vụ việc mà chủ yếu là mời người khiếu nại ghi lời khai, mời người bị khiếu nại giải trình để là căn cứ đề xuất giải quyết khiếu nại; không tuân thủ về thể thức ban hành văn bản, thẩm quyền ký quyết định giải quyết khiếu nại ... Từ đó chất lượng của quyết định giải quyết khiếu nại chưa đảm bảo khách quan và chưa đảm bảo tính hợp pháp, tính hợp lý.

- Chưa tổ chức công bố quyết định giải quyết khiếu nại đầy đủ theo quy định. Theo điều 32, 41 của Luật khiếu nại năm 2011 quy định: trong thời hạn 03 ngày làm việc đối với quyết định lần đầu và 07 ngày đối với quyết định lần hai người giải quyết khiếu nại có trách nhiệm gửi, công bố quyết định giải quyết khiếu nại cho người khiếu nại và các cơ quan có liên quan biết [33, tr.37,42]. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện Đoàn Thi hành quyết định thành phố Bến Tre vì nhiều lý do khác nhau một

số trường hợp đã gửi, công bố thường trễ hơn so với thời gian quy định; Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre và các cơ quan có liên quan thiếu sự theo dõi, đôn đốc việc thực hiện, nên hiệu quả giải quyết khiếu nại chưa cao, quyền lợi hợp pháp của nhà nước, công dân, tổ chức chưa được khôi phục, đền bù, bảo vệ kịp thời.

- Trên thực tế còn nhiều trường hợp ban hành quyết định giải quyết khiếu nại còn quá thời hạn so với luật định, thực hiện thủ tục còn chưa nghiêm túc, chưa đáp ứng được lòng mong đợi của nhân dân. Theo bộ thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính quy định thời hạn giải quyết lần đầu không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày, kể từ ngày thụ lý; giải quyết khiếu nại lần hai thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 45 ngày kể từ ngày thụ lý giải quyết, vụ việc phức tạp có thể kéo dài không quá 60 ngày. Tuy nhiên trên thực tế còn nhiều vụ việc để thời hạn giải quyết còn chậm trễ, cụ thể là trong 05 năm từ năm 2011 đến năm 2015 số đơn giải quyết trễ hạn là 34 đơn; một số trường hợp quá hạn chưa giải quyết, người khiếu nại đã gửi đơn khiếu nại lên Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre.

- Công tác chỉ đạo triển khai thực hiện và tổ chức kiểm soát, đôn đốc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong thời gian qua tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre chưa được quan tâm đúng mức. Trên thực tế thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có được triển khai nhưng thiếu đôn đốc, kiểm tra, kiểm soát, giám sát việc thực hiện. Việc trang bị cơ sở vật chất tại nơi tiếp công dân, xử lý đơn thư khiếu nại còn chưa đầy đủ, điều đó cũng làm hạn chế đến việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại đây.

- Việc công khai thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính của Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre chưa thực hiện đúng theo quy định về kiểm soát thủ tục hành chính như: Chưa đăng ký đăng tải trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính, chưa đăng tải trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ, trang thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, trên thực tế chỉ tổ chức công khai thông qua hình thức niêm yết tại trụ sở tiếp công dân của Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre.

Từ nghiên cứu thực tế giải quyết khiếu nại hành chính và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre có thể thấy những hạn chế trên đây là do các nguyên nhân sau đây:

- Nhận thức và tư duy về quản lý nhà nước của một số cán bộ, công chức, kể cả cán bộ lãnh đạo chủ chốt còn chậm đổi mới; họ chưa thấy được hết ý nghĩa, tầm quan trọng của thủ tục hành chính giải quyết khiếu nại hành chính đối với công tác giải quyết khiếu nại hành chính. Chính vì vậy mà chưa tập trung chỉ đạo quyết liệt và ưu tiên các nguồn lực cho công tác này.

- Đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ tiếp dân, nhận và xử lý đơn thư và tham mưu giải quyết khiếu nại hành chính về cơ bản còn thiếu và yếu cả về trình độ chuyên môn lẫn kinh nghiệm, chưa đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao. Thậm chí một số cán bộ tham mưu, giúp việc cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre giải quyết khiếu nại hành chính chưa nêu cao tinh thần trách nhiệm, thiếu công tâm, chưa thạo việc, việc vận dụng chính sách, pháp luật vào giải quyết công việc có lúc chưa đúng, ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của công dân. Thực tế nhiều năm qua tại thành phố Bến Tre do tính chất của nhiều vụ việc khiếu nại phức tạp, mỗi vụ việc thường có tính chất khác nhau, trong khi cán bộ, công chức tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre tham gia hoạt động giải quyết khiếu nại còn thiếu, làm trái chuyên ngành và có sự thay đổi thường xuyên như nghỉ hưu, chuyển công tác; do đó chưa có thời gian tích lũy được kinh nghiệm, kiến thức pháp luật còn hạn chế, ít va chạm đến các vụ việc gay go, phức tạp. Những điều này có tác động rất lớn đến việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính tại địa phương.

- Do tính mới mẽ và thường sửa đổi, bổ sung của pháp luật về khiếu nại, quy định về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Thực tế cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính không thường xuyên cập nhật thông tin, kiến thức pháp luật mới hoặc chưa được bồi dưỡng nghiệp vụ về công tác tiếp dân, áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, thêm vào đó là thói

quen xử lý, giải quyết theo kiểu cũ còn ăn sâu trong đại bộ phận cán bộ, công chức nhà nước nên thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính còn chưa được áp dụng triệt để.

- Sự phối hợp giữa các ngành, các cấp tại địa phương trong quá trình giải quyết khiếu nại còn chưa chặt chẽ, thiếu sự phối hợp, bàn bạc thống nhất. Trong một số vụ việc, cơ quan được yêu cầu cung cấp chứng cứ, thông tin phục vụ cho việc giải quyết khiếu nại còn chưa quan tâm thực hiện đúng thời gian. Từ đó khi cơ quan thụ lý, xác minh giải quyết khiếu nại phải chờ kết quả để báo cáo đề xuất giải quyết khiếu nại kéo theo đó là chậm trễ thời gian quyết khiếu nại, đề đơn khiếu nại quá thời hạn chưa giải quyết xong.

- Chưa có một cơ chế pháp lý đủ mạnh để ràng buộc trách nhiệm hoặc xử lý trách nhiệm đối với các cá nhân, cơ quan thực hiện không thực hiện hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ các quy định thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, vi phạm các quy định trong Luật Khiếu nại.

- Sự hiểu biết và ý thức chấp hành pháp luật của một bộ phận nhân dân còn hạn chế. Một bộ phận người dân chưa nhận thức đầy đủ các quy định của pháp luật về khiếu nại, chưa nắm kỹ các quy định trong thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính từ đó khi nộp đơn khiếu nại đã không nộp đầy đủ văn bản, tài liệu theo yêu cầu; không chấp hành theo thời hiệu khiếu nại; không biết cách viết một đơn khiếu nại; người đi khiếu nại, tham dự tiếp xúc, đối thoại không có giấy uỷ quyền hoặc uỷ quyền chưa đúng nội dung...

- Chế độ đãi ngộ cho cán bộ, công chức làm nhiệm vụ tiếp dân, nhận, xử lý đơn thư và tham gia giải quyết khiếu nại hành chính chưa được thực hiện đúng theo quy định pháp luật, điều này cũng làm cho đội ngũ cán bộ, công chức thiếu động lực, không thiết tha với công việc.

- Bên cạnh những nguyên nhân trên còn có nguyên nhân không nhỏ làm phát sinh hạn chế đó là: vai trò của Hội đồng nhân dân, Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Thanh tra và các cơ quan chức năng tại thành phố Bến Tre trong công tác

thanh tra, giám sát, kiểm soát việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính chưa được quan tâm, còn buông lỏng.

Kết luận chương 2

Qua xem xét thực trạng về thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre ở chương cho thấy, việc áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre có nhiều cố gắng đã đạt được những ưu điểm đáng ghi nhận, song việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính vẫn còn những tồn tại, hạn chế nhất định. Qua nghiên cứu tác giả đã tìm ra được nguyên nhân đạt được những ưu điểm đó, đồng thời cũng chỉ ra được nhiều nguyên nhân làm hạn chế việc áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre nói riêng và cả nước nói chung. Để khắc phục những tồn tại, hạn chế trên đồng thời tiếp tục phát huy những ưu điểm đã đạt được trong thời gian tới, đòi hỏi Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre phải có những quan điểm và giải pháp phù hợp kể cả trước mắt và lâu dài, những giải pháp toàn diện từ việc xây dựng, áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đến những giải pháp về công tác chỉ đạo, điều hành của chính quyền trong toàn bộ hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính nói chung.

Chương 3

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN VÀ ĐẢM BẢO THỰC HIỆN THỦ TỤC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

3.1. Nhu cầu hoàn thiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

3.1.1. *Đảm bảo quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân*

Đảm bảo quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân luôn là tâm điểm của mọi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Quyền khiếu nại của công dân liên quan chặt chẽ đến quyền con người, quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp. Quyền này, được ghi nhận lần đầu tiên mang tính Hiến định tại Điều 29 *Hiến pháp năm 1959*, tiếp đó *Hiến pháp năm 1980*, *Hiến pháp năm 1992*, *Hiến pháp năm 2013* tiếp tục ghi nhận và phát triển quyền này. Cùng với sự phát triển của Hiến pháp, quyền khiếu nại của công dân được Nhà nước ta cụ thể hóa bằng nhiều văn bản luật và dưới luật như: *Pháp lệnh* quy định việc xét và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981; *Pháp lệnh* khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991; Luật Khiếu nại, tố cáo và luật này được sửa đổi, bổ sung hai lần, vào các năm 2004 và năm 2005; *Luật Khiếu nại năm 2011* và các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn thi hành. Những văn bản pháp luật này quy định rất rõ về quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người giải quyết khiếu nại, thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính, trách nhiệm của nhà nước trong việc bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại...

Việc đảm bảo quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đặt ra nhiều vấn đề, trong đó việc phát huy vai trò của pháp luật, mà chủ yếu là vai trò của pháp luật về khiếu nại, pháp luật về thủ tục hành chính giải quyết khiếu nại là một trong những yếu tố tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Cơ sở quan trọng để phát huy vai trò của pháp luật về khiếu nại hành chính, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đó là sự nhận thức và xử lý đúng đắn mối quan

hệ biện chứng giữa con người và pháp luật, pháp luật và con người; trong đó pháp luật phải đi vào cuộc sống, pháp luật vì con người, pháp luật bảo vệ quyền lợi cho con người, bảo vệ quyền và lợi ích của công dân. Với quan điểm đó, pháp luật về khiếu nại hành chính và thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phải luôn gắn với mục tiêu đảm bảo quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Trên cơ sở đó, việc xây dựng, thực hiện và kiểm soát thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đều phải theo nguyên tắc dân chủ, có sự tham gia của cá nhân, tổ chức thực hiện thủ tục, có sự tham gia của toàn xã hội và phải dựa trên cơ sở đảm bảo quyền, lợi ích của người khiếu nại trong thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại. Đây vừa là mục tiêu, vừa là sự đảm bảo hoá cho quá trình thực hiện các quy định trong thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

Trong thời gian tới, với mục tiêu tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa và những chủ trương lớn trong cải cách hành chính trước hội nhập quốc tế, phát triển kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa; đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống pháp lý về giải quyết khiếu nại của công dân. Chính sự hoàn thiện hệ thống pháp lý về giải quyết khiếu nại mới đáp ứng các yêu cầu đặt ra đối với việc đảm bảo thực hiện quyền con người, quyền công dân trong tình hình mới. Để đạt được mục tiêu đảm bảo quyền con người, quyền công dân đòi hỏi phải hoàn thiện thủ tục pháp lý, nâng cao chất lượng hoạt động giám sát, xử lý nghiêm các vi phạm, nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn của cán bộ, công chức và ý thức pháp luật của công dân, đồng thời xác định trách nhiệm của các cấp, các cơ quan, cán bộ, công chức trong việc giải quyết kịp thời các khiếu nại hành chính của công dân. Mặt khác, cần phải làm cho mọi công dân, mọi tổ chức, cán bộ, công chức thấy được vai trò, tầm quan trọng của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, nắm chắc thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính để làm công cụ sắc bén bảo vệ quyền con người, quyền công dân, nhất là các quyền có liên quan đến khiếu nại hành chính của công dân.

Như vậy, có thể nói thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính xuất phát từ nhu cầu đảm bảo quyền con người, quyền công dân; hoàn thiện và thực hiện tốt thủ tục

giải quyết khiếu nại hành chính cũng là một trong những phương thức đảm bảo quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

3.1.2. Tăng cường pháp chế trong quản lý nhà nước

Đảm bảo pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước là bằng những cơ chế và hoạt động quản lý của bộ máy hành chính nhà nước làm cho pháp luật được thực thi trong thực tế. Để đảm bảo pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước cần phải có các biện pháp pháp lý như: Hoạt động giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp); Hoạt động xét xử của tòa án nhân dân; Hoạt động của thanh tra nhà nước và thanh tra nhân dân; Hoạt động kiểm tra của các tổ chức xã hội (kiểm tra xã hội); hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính, trong đó bao gồm cả việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

Các cơ quan quản lý nhà nước phải hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật, không trái với Hiến pháp và pháp luật; hoạt động áp dụng pháp luật của các cơ quan quản lý nhà nước phải được thực hiện bởi các chủ thể có thẩm quyền do pháp luật quy định. Do đó việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cũng không ngoại lệ, tức phải tuân thủ đúng các quy định của pháp luật. Hoàn thiện và đảm bảo hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cũng xuất phát từ nhu cầu tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại hành chính. Vì vậy có thể nói rằng trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính việc hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có vai trò quan trọng trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan hành chính nhà nước và bảo đảm pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước. Cụ thể:

- Thông qua khiếu nại của công dân, hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính mà nhiều hành vi vi phạm của cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước được phát giác, được làm sáng tỏ, góp phần bảo vệ quyền lợi của công dân, lợi ích của nhà nước, làm trong sạch bộ máy nhà nước. Đồng thời qua đó cũng kịp thời phát hiện và kiến nghị với Đảng, Nhà nước, cũng như các cơ quan, đơn vị có liên quan kịp thời chấn chỉnh công tác quản lý, sửa đổi, bổ sung, ban hành mới những cơ chế, chính sách và các quy định

của pháp luật cho phù hợp với tình hình thực tiễn của đời sống. Thông qua giải quyết khiếu nại hành chính, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cũng giúp các cơ quan nhà nước cải tiến lề lối, tác phong làm việc, giữ gìn kỷ cương, góp phần xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh.

- Thực hiện tốt thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính không những đảm bảo quyền khiếu nại của công dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và sức mạnh, trí tuệ của nhân dân trong việc tham gia quản lý hành chính nhà nước, mà còn đảm bảo kỷ cương, kỷ luật, tăng cường pháp chế xã hội trong quản lý hành chính nhà nước.

- Thực hiện đúng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính còn thể hiện sự tôn trọng pháp luật của cán bộ, công chức nhà nước đối với tổ chức xã hội và công dân.

3.1.3. Đáp ứng nhu cầu của công cuộc cải cách hành chính hiện nay

Cải cách hành chính là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta đã được thực hiện cách nay khá lâu. Mục tiêu của cải cách hành chính là nhằm “tiếp tục xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hoàn thiện, đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất và năng lực; hệ thống cơ quan nhà nước hoạt động hiệu lực, hiệu quả” [43, tr.143]. Thực hiện chủ trương cải cách hành chính của Đảng, *Nghị quyết 30c/NQ-CP* ngày 08/11/2011 của Chính phủ ban hành chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020 đã đặt ra nhiều nhiệm vụ như: cải cách thể chế; cải cách thủ tục hành chính; cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước; xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; cải cách tài chính công và hiện đại hóa hành chính. Thực hiện các nhiệm vụ trên đây đòi hỏi phải cải cách thủ tục hành chính, trong đó cải cách thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là một trong những nhiệm vụ, yêu cầu cần thiết trong công tác giải quyết khiếu nại nói riêng và công cuộc cải cách hành chính nói chung.

Nhu cầu cải cách hành chính trong thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là nhằm xây dựng hệ thống pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ngày càng hoàn chỉnh, tin gọn. Trong đó, các quy định về quyền, nghĩa vụ của công dân,

thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan Nhà nước phải rõ ràng, trình tự, thời gian, các bước giải quyết khiếu nại phải đơn giản, gọn nhẹ, dễ thực hiện, không gây khó khăn phiền hà cho người khiếu nại. Có quy định về chế tài, trách nhiệm, việc bồi thường thiệt hại của cơ quan Nhà nước, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại gây ra. Với những cải cách đó, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính sẽ đáp ứng được yêu cầu, mục tiêu chung của công cuộc cải cách hành chính.

Từ việc phân tích trên chúng ta có thể thấy, cải cách hành chính và thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có mối quan hệ mật thiết với nhau. Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là sản phẩm của công cuộc cải cách hành chính, nhưng muốn cải cách hành chính thì phải có động lực, tạo ra động lực. Một trong những động lực căn bản thúc đẩy quá trình cải cách hành chính đó là quá trình thực hiện hoá pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Thông qua thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính để hoàn thiện được cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính, kiện toàn bộ máy hành chính, xây dựng được một đội ngũ cán bộ, công chức lành mạnh, có phẩm chất, năng lực, kỹ năng quản lý bằng pháp luật; nâng cao chất lượng công vụ hành chính nói chung và trong hoạt động giải quyết khiếu nại nói riêng; cải thiện, tăng cường mối quan hệ giữa cơ quan hành chính với công dân đúng với bản chất của một nền hành chính mang tính phục vụ nhân dân.

3.1.4. Nhu cầu khắc phục những hạn chế trong giải quyết khiếu nại hành chính

Thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại tại các cơ quan hành chính nói chung và hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre nói riêng trong những năm qua còn tồn tại những hạn chế nhất định; điều đó đã thể hiện, bộc lộ ở nhiều mặt với những nguyên nhân khác nhau, chủ quan khác nhau. Vì vậy, chất lượng giải quyết khiếu nại hành chính trong những năm qua đạt chưa cao; thực tế còn nhiều đơn khiếu nại được tiếp nhận nhưng giải quyết chưa đúng thủ tục quy định, đặc biệt là về thời hạn giải quyết. Xuất phát từ đó, việc hoàn thiện và đảm bảo hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là nhằm đáp ứng nhu cầu khắc phục những hạn chế, khiếm khuyết trong công tác giải quyết

kiểu nại hành chính hiện nay tại địa phương Bến Tre nói riêng và cả nước nói chung. Đây cũng là một trong những giải pháp chủ yếu và có hiệu quả để khắc phục những hạn chế, bất cập trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay.

3.2. Quan điểm hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Xuất phát từ thực tiễn thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre và xuất phát từ yêu cầu giải quyết khiếu nại hành chính, cải cách thủ tục hành chính trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có thể xác định một số quan điểm hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong giai đoạn hiện nay như sau:

3.2.1. Quán triệt chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước

Hoạt động giải quyết khiếu nại nói chung và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng được xem như là một nhiệm vụ chính trị quan trọng, thường xuyên của cơ quan hành chính nhà nước. Những chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước chẳng những thể hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với hoạt động quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại mà còn nhằm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân cũng như tăng cường kỷ cương hành chính nhà nước. Hoàn thiện và đảm bảo hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là điều kiện cần thiết để nâng cao hiệu quả, chất lượng công tác giải quyết khiếu nại hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước, đây là cầu nối quan trọng giữa Đảng, Nhà nước với dân trong giải quyết khiếu nại hành chính; nhân dân đánh giá chế độ, đánh giá Đảng và Nhà nước ta trước hết là thông qua hoạt động giải quyết khiếu nại, thông qua hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại của bộ máy hành chính. Hoàn thiện và đảm bảo hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cần phải quán triệt chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước đây còn là sự thể hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Với phương châm đó, thời gian qua Bộ Chính trị, Thủ tướng chính phủ, Tỉnh ủy Bến Tre, Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre đã ban hành nhiều văn chỉ đạo về công tác giải quyết khiếu nại hành chính và cải cách thủ tục hành chính. Cụ thể như: *Chỉ thị số 35-CT/TW* ngày 26-5-2014 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo; *Quyết định số 08/QĐ-TTg* ngày 06/01/2015 của Thủ tướng Chính phủ về đơn giản hóa thủ tục hành chính; *Chương trình hành động số 18-CTr/TU* ngày 22/2/2012 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy Bến Tre về thực hiện Kết luận của Bộ Chính trị “về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2011 đến nay và giải pháp trong thời gian tới”; *Quyết định số 1164/QĐ-UBND* ngày 18/6/2015 của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre về chuẩn hóa bộ thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của các cấp; *Quyết định số 14/2015/QĐ-UBND* của Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre ngày 26/6/2015 về việc ban hành quy chế phối hợp tiếp công dân và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân.

Theo đó, Thành ủy thành phố Bến Tre, Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre đã ban hành nhiều văn bản chỉ đạo thủ trưởng các cơ quan và Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường tăng cường công tác giải quyết khiếu nại hành chính, nâng cao hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trên địa bàn thành phố Bến Tre, cụ thể như: *Chỉ thị số 22-CT/TU* ngày 24/2/2012 của Thành ủy thành phố Bến Tre về tăng cường trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước trong việc tiếp nhận và giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân; *Kế hoạch số 185/KH-UBND* ngày 30/9/2015 về tổ chức phối hợp tiếp công dân, giải quyết đơn khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân phục vụ Đại hội Đảng bộ tỉnh Bến Tre lần thứ X.

Quán triệt chủ trương, quan điểm của Đảng và Nhà nước còn có ý nghĩa góp phần thực hiện thắng lợi nhiệm vụ chính trị tại địa phương thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre đáp ứng nhiệm vụ cải cách hành chính nói chung, nhiệm vụ cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng, đồng thời đảm bảo việc thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu quả.

3.2.2. Hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phải mang tính thống nhất, đồng bộ và phù hợp với thực tiễn

Khiếu nại là quyền của công dân, giải quyết khiếu nại hành chính là trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước, người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước, điều này đã thể hiện rõ trong Hiến pháp và các văn bản luật và dưới luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên để pháp luật về khiếu nại được khả thi, hoạt động giải quyết khiếu nại đạt được hiệu quả, thì thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phải đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ và phù hợp với thực tiễn. Đây là quan điểm đảm bảo nguyên tắc pháp chế thống nhất trong thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính; đồng thời phát huy tính chủ động, sáng tạo của cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

Để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ và phù hợp với thực tiễn của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, khi xây dựng thủ tục phải tuân thủ quy định của pháp luật về khiếu nại, đồng thời phải bám sát thực tiễn địa phương mình để xây dựng cho phù hợp. Cụ thể là khi xây dựng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phải căn cứ vào điều kiện cụ thể và đặc điểm dân cư của địa phương; không thể đưa ra các quy định mà không xem xét đến trình độ dân trí, vị trí địa lý, đặc điểm văn hoá xã hội, phong tục tập quán, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức tại địa phương mình; đặc biệt là không nên đưa ra các quy định về thủ tục chỉ xuất phát từ lợi ích nhóm hoặc thuận tiện cho công tác quản lý của nhà nước mà xem nhẹ quyền lợi của công dân. Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phải dựa trên cơ sở các quy phạm pháp luật và cơ chế kiểm soát thủ tục do trung ương quy định để cụ thể hoá vào địa phương mình một cách linh hoạt, sáng tạo vừa đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống thủ tục hành chính và pháp luật về khiếu nại hành chính, vừa tạo ra những điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện có hiệu quả thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại địa phương mình.

Mặt khác, giải quyết khiếu nại được xem như là công việc nội bộ của cơ quan hành chính nhà nước, do đó việc tăng cường thực hiện thủ tục giải quyết khiếu

nại hành chính cần phải đảm bảo thực hiện thống nhất đồng bộ trong các cơ quan hành chính, tránh việc thực hiện thủ tục mỗi nơi mỗi khác, tùy tiện đặt ra thêm, đòi hỏi thêm thủ tục ngoài quy định.

3.2.3. Đảm bảo công khai, minh bạch, cụ thể và thuận tiện cho người thực hiện

Công khai, minh bạch thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính để công dân nắm bắt, thực hiện. Qua công khai, minh bạch người dân tiếp cận được trình tự, cách thức, các bước tiến hành và thời gian giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính nhà nước. Điều này thể hiện quyền được biết, quyền tiếp cận thông tin và quyền giám sát của công dân đối với cơ quan hành chính nhà nước trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính. Chính việc công khai, minh bạch đã tạo điều kiện cho người dân phát hiện những việc làm không đúng của cán bộ, công chức trong thực hiện nhiệm vụ công vụ về giải quyết khiếu nại hành chính; từ đó yêu cầu cán bộ, công chức chấm dứt hành vi sai phạm hoặc kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý theo quy định pháp luật góp phần làm trong sạch bộ máy hành chính, nâng cao hiệu quả quản lý hành chính nhà nước. Chính vì vậy, muốn thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu quả cần phải đảm bảo tính công khai, minh bạch.

Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính không chỉ là trình tự, cách thức để các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính mà còn là con đường hướng dẫn để người dân thực hiện quyền khiếu nại của mình. Do đó, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phải quy định cụ thể, rõ ràng, từ ngữ dễ hiểu để mọi người thông hiểu mà áp dụng. Những quy định trong thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phải dễ dàng thực hiện, tạo điều kiện thuận tiện nhất cho người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại thực hiện.

3.2.4. Hoàn thiện và đảm bảo thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phải đi đôi với tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu và năng lực cán bộ, công chức

Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có vai trò quan trọng trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính, chất lượng của hoạt động giải quyết khiếu nại có nghĩa to lớn trong việc tạo niềm tin của nhân dân với Đảng, với bộ máy chính quyền. Vì vậy để hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu quả cao, cần phải phát huy vai trò, sức mạnh của người đứng đầu các cơ quan hành chính và năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức.

Từ thực tiễn giải quyết khiếu nại hành chính và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương cho thấy, nơi nào được sự quan tâm đúng mức của người đứng đầu cơ quan hành chính, đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại có trình độ năng lực, kiến thức pháp luật vững chắc và công tâm thì nơi đó công tác giải quyết khiếu nại hành chính và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được nghiêm túc, tạo điều kiện cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, phát huy quyền công dân. Ngược lại, ở đâu người đứng đầu và cán bộ, công chức yếu kém, quan liêu thì công tác giải quyết khiếu nại hành chính và việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại còn nhọc nhằn, rườm rà, phức tạp; đơn khiếu nại thường bị giải quyết trễ hạn, kết quả giải quyết khiếu nại không đạt hiệu quả và ở đó nhân dân càng bức xúc dẫn đến tình trạng đơn thư vượt cấp, làm cho tình hình khiếu nại phức tạp, vấn đề giải quyết đơn thư khiếu nại càng thêm khó khăn. Do đó, có thể khẳng định rằng hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có mối quan hệ gắn liền với tăng cường năng lực giải quyết khiếu nại hành chính của người đứng đầu cơ quan hành chính, năng lực của cán bộ, công chức của cơ quan hành chính nhà nước. Tăng cường năng lực giải quyết khiếu nại hành chính của người đứng đầu cơ quan hành chính và đội ngũ cán bộ, công chức là một trong những yếu tố quyết định thành công việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng và công tác giải quyết khiếu nại nói chung, và ngược lại.

3.3. Giải pháp hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong giai đoạn hiện nay

Để hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại các cơ quan hành chính nhà nước nói chung được thực hiện nghiêm túc, có hiệu quả, đồng thời tạo điều kiện phát huy hiệu lực, hiệu quả của công tác giải quyết khiếu nại hành chính, trong thời gian tới cần thực hiện một số nhóm giải pháp sau:

3.3.1. Tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy đảng trong việc hoàn thiện và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Từ thực tiễn hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính cho thấy ở đâu sự lãnh đạo của các cấp ủy đảng, mà trực tiếp là cấp ủy đảng của cơ quan hành chính nhà nước trong thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính được tăng cường, thì ở đó chất lượng thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được đảm bảo đúng mục tiêu, đạt yêu cầu và hiệu quả cao. Tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy đảng đối với việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đòi hỏi trước hết các tổ chức cơ sở đảng phải quán triệt đầy đủ, thực hiện nghiêm túc các chủ trương, chính sách pháp luật của Đảng và Nhà nước về công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại; phát huy trách nhiệm của người đứng đầu cấp ủy, tổ chức đảng của cơ quan hành chính nhà nước. Cấp ủy đảng cử cán bộ tham gia tiếp dân, giải quyết khiếu nại với chính quyền cùng cấp, nhất là giải quyết đơn khiếu nại liên quan đến đảng viên.

Cấp ủy đảng phải xác định ý nghĩa, tầm quan trọng công tác lãnh đạo của mình trong thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính thể hiện bằng các hình thức văn bản như: nghị quyết, chỉ thị, chương trình hành động, kế hoạch. Trong các văn bản chỉ đạo của cấp ủy đảng cần xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm của tập thể, cá nhân, thời gian sơ kết, tổng kết để làm cơ sở đánh giá kết quả thực hiện, tránh tình trạng lãnh đạo chung chung, đồng thời đề cao trách nhiệm của cá nhân, người đứng đầu của cơ quan quản lý nhà nước trong chỉ đạo điều hành hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính.

Cùng với công tác lãnh đạo bằng văn bản, các cấp uỷ đảng trong các cơ quan hành chính nhà nước cần coi trọng việc giáo dục ý thức trách nhiệm của đảng viên, nhất là đảng viên có trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính. Đồng thời các cấp uỷ đảng cần quan tâm giáo dục cán bộ, đảng viên ngoài cơ quan hành chính và các tổ chức chính trị - xã hội để họ thấy rõ quyền và trách nhiệm của mình trong thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, kiên quyết không làm, không tiếp tay cho các hiện tượng tiêu cực, những nhiễu nhân dân.

Việc tăng cường vai trò lãnh đạo của cấp uỷ đảng tại địa phương trong thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại còn thể hiện thông qua công tác kiểm tra cơ sở đảng và đảng viên chấp hành, từ đó phát hiện ra những ưu điểm, hạn chế, những khâu hợp lý, bất hợp lý và đặc biệt là tinh thần trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước, của đảng viên tham gia thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, kịp thời đề nghị khắc phục những bất cập, hạn chế và thay thế những cán bộ, đảng viên không hoàn thành nhiệm vụ, có biểu hiện tiêu cực, bổ sung nguồn nhân lực mới cho công tác giải quyết khiếu nại để việc thực hiện đạt được kết quả cao nhất.

3.3.2. Hoàn thiện các thủ tục pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính

Ngay từ Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa VI năm 1990, đã xác định “Nhà nước tiếp tục xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật, chế độ chính sách về các quyền và nghĩa vụ của công dân; tổ chức tốt việc tiếp công dân và giải quyết kịp thời các đơn thư khiếu tố của dân” [14, tr. 5]. Quán triệt tinh thần chỉ đạo của Đảng và xuất phát từ những đánh giá thực trạng ở Chương 2, để hoàn thiện và đảm bảo thực hiện có hiệu quả thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính hiện nay, cần tập trung hoàn thiện các thủ tục pháp luật về giải quyết khiếu nại ở các nội dung sau:

Thứ nhất, xác định thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính chỉ là thủ tục xem xét lại các quyết định hành chính, hành vi hành chính; vì vậy thủ tục cần được thiết lập đơn giản hơn về thời hạn thụ lý, thời hạn giải quyết. Luật Khiếu nại không nên quy định các thời hạn thụ lý, thời hạn giải quyết dài như hiện nay mà cần phải rút

ngắn lại để bảo đảm thực hiện quyền khởi kiện của công dân (thời hạn thụ lý từ 10 ngày hiện nay nên rút xuống còn 07 ngày; thời hạn giải quyết từ không quá 30 ngày hiện nay nên rút xuống còn không quá 25 ngày). Cũng cần phân loại thời hạn thụ lý, thời hạn giải quyết các khiếu nại hành chính đối với quyết định hành chính và hành vi hành chính trong các lĩnh vực khác nhau để phù hợp với đặc điểm, tính chất của từng lĩnh vực. Ví dụ, thời hạn giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực vệ sinh an toàn thực phẩm, quản lý thị trường... phải được quy định ngắn hơn với thời hạn giải quyết khiếu nại hành chính trong lĩnh vực đất đai (có thể quy định khiếu nại hành chính trong lĩnh vực vệ sinh an toàn thực phẩm thì thời hạn thụ lý sẽ là 05 ngày, thời hạn giải quyết là 20 ngày).

Thứ hai, cần quy định rõ hơn trình tự, cách thức và thời hạn thụ lý, thời hạn giải quyết khiếu nại đối với hành vi hành chính và giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính. Thực tế cho thấy quyết định hành chính và hành vi hành chính có rất nhiều điểm khác biệt, vì vậy thời hạn giải quyết cũng cần nên có quy định khác nhau; khiếu nại đối với quyết định hành chính nên được quy định như hiện nay nhưng thời hạn giải quyết khiếu nại đối với hành vi hành chính nên rút ngắn hơn, chỉ khoảng 15 đến 17 ngày là phù hợp.

Thứ ba, cần quy định cơ chế tiếp xúc, đối thoại với công dân có sự tranh luận bình đẳng, công khai trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính. Thực tế trong buổi tiếp xúc, đối thoại người khiếu nại luôn ở thế yếu hơn so với người giải quyết khiếu nại, vì người giải quyết khiếu nại luôn có nguyên cả bộ phận tham mưu cùng dự để giải thích, tranh luận với người khiếu nại. Còn về phía người khiếu nại, bản thân họ rất ít tiếp xúc với chính quyền nên có tâm lý lo sợ, kiến thức pháp luật bị hạn chế và ít khi va chạm đến vụ việc khiếu nại nên khả năng tranh luận tại buổi đối thoại bị hạn chế; ít khi có sự tham gia luật sư trong gia đoạn này.

Thứ tư, cần bổ sung vào Luật Khiếu nại quy định cụ thể hơn về giải quyết khiếu nại lần 2 trong trường hợp hết thời hiệu giải quyết lần đầu mà khiếu nại không được giải quyết, công dân tiếp tục khiếu nại lên cơ quan cấp trên. Thực tế hiện nay một số Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chuyển lại cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân

cấp huyện giải quyết; Ủy ban nhân dân cấp huyện chuyển lại cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã giải quyết khi đã hết thời hiệu giải quyết lần đầu mà khiếu nại không được giải quyết.

Thứ năm, hoàn thiện thủ tục thi hành quyết định giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu lực pháp luật theo hướng nếu cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong các cơ quan, tổ chức nhà nước không thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật thì công dân có quyền khởi kiện ra tòa án. Người nào bị thiệt hại do quyết định giải quyết khiếu nại hành chính không được thi hành sẽ được bồi thường. Cơ quan, tổ chức, cá nhân không thi hành quyết định giải quyết khiếu nại hành chính ngoài việc xem xét, xử lý trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm người đứng đầu còn có thể bị xử phạt.

3.3.3. Tăng cường công khai, khách quan, minh bạch trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính

Công khai, minh bạch, khách quan trong giải quyết khiếu nại hành chính là một trong những giải pháp hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu quả. Hiện nay, cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính còn mang tính khép kín, chưa đảm bảo tính khách quan, dân chủ. Quy định của pháp luật hiện hành cho phép chính cá nhân, cơ quan ban hành hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính trực tiếp giải quyết khiếu nại đối với chính mình, cơ quan hành chính cấp trên tiếp tục giải quyết các khiếu nại mà cơ quan hành chính cấp dưới đã giải quyết nếu công dân còn khiếu nại, điều này chưa thật sự khách quan và chưa hợp lý, thậm chí còn có biểu hiện bảo vệ, thiên vị, bao che, dung túng khi có sai phạm. Trong thực tế, người giải quyết khiếu nại giao cho cơ quan tham mưu thụ lý khiếu nại, xác minh và đề xuất ra quyết định giải quyết một cách đơn phương, người khiếu nại hầu như ít có điều kiện tiếp cận các thông tin, tài liệu liên quan đến vụ việc; vai trò của luật sư trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính chưa được thể hiện đầy đủ. Đây là cách làm việc thiếu khách quan, thiếu minh bạch trong hoạt động giải quyết khiếu nại, điều này cũng làm cho thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính không được đảm bảo thực hiện đúng.

Vì vậy, để thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cho mọi người được tiếp cận, thông hiểu và đảm bảo được thực hiện, cần tăng cường công khai, minh bạch, khách quan, trung thực trong giải quyết khiếu nại hành chính. Việc này phải được thực hiện xuyên suốt trong tất cả các giai đoạn giải quyết khiếu nại từ khi tiếp nhận đơn, thụ lý khiếu nại, xác minh giải quyết cho đến giai đoạn giải quyết, đối thoại và ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Tất cả các giai đoạn này người khiếu nại phải được biết, đọc, sao chụp, sao chép, tài liệu, chứng cứ do người giải quyết khiếu nại thu thập để giải quyết khiếu nại, trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước. Đồng thời phải tạo mọi điều kiện để luật sư, trợ giúp viên pháp lý tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại theo đề nghị của người khiếu nại. Quyết định giải quyết khiếu nại phải được công bố công khai để người khiếu nại hiểu rõ vụ việc của mình được thực hiện, được áp dụng theo quy định của pháp luật như thế nào, có giải quyết đúng pháp luật không, đúng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đã được công bố không. Từ đó, người khiếu nại tự ý thức được có chấp nhận quyết định giải quyết khiếu nại hay khiếu nại tiếp.

3.3.4. Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhân sự thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

3.3.4.1. Về tổ chức bộ máy nhân sự

Thực tế cho thấy hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính phụ thuộc rất lớn vào trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia hoạt động giải quyết khiếu nại. Do đó, để hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính về tổ chức bộ máy hoạt động cần chú ý xây dựng và hoàn thiện như sau:

- Tiếp tục rà soát chức năng nhiệm vụ, bổ sung quy chế làm việc, phân công nhiệm vụ cụ thể cho từng cán bộ, công chức trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính nhằm đảm bảo không có sự chồng chéo công việc. Kiện toàn bộ máy cả về số lượng và chất lượng cán bộ, công chức làm nhiệm vụ tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại.

- Xây dựng và ổn định tổ chức bộ máy còn được thực hiện bằng việc đảm bảo cơ sở vật chất tại nơi làm việc, phương tiện kỹ thuật, các điều kiện khác để cán bộ, công chức có thể thực hiện việc tiếp dân, nhận, xử lý và theo dõi kết quả giải quyết đơn khiếu nại được thuận tiện nhằm đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính hiện nay.

3.3.4.2. Hoàn thiện bộ máy nhân sự thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Thứ nhất, về nâng cao phẩm chất, trình độ năng lực, chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ, công chức

Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong những năm qua tại các cơ quan quản lý nhà nước nhìn chung đã được xây dựng cơ bản hoàn thiện và tương đối đồng bộ, cơ chế thực hiện và cơ chế kiểm soát đã được quy định khá cụ thể, rõ ràng. Tuy nhiên trên thực tế người dân vẫn chưa thật sự hài lòng về việc áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính của các cơ quan này. Vấn đề đặt ra là tại sao việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính vẫn còn nhiều hạn chế, chưa tạo ra được sự chuyển biến có tính chất đột phá trong cải cách hành chính về giải quyết khiếu nại, điều đó có thể thấy rõ nguyên nhân của tình trạng trên là do phẩm chất, trình độ pháp luật và năng lực chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia hoạt động giải quyết khiếu nại. Thực tế cho thấy nhiều vụ việc khiếu nại rất đơn giản, nhưng do trình độ, năng lực của cán bộ, công chức tham gia trong hoạt động giải quyết khiếu nại còn hạn chế, không khách quan, công tâm trong quá trình tiếp nhận, thụ lý, xác minh giải quyết, thời gian giải quyết khiếu nại bị kéo dài nên làm cho sự việc thêm phức tạp, người dân phát sinh thêm nhiều đơn khiếu nại khác, khiếu nại vượt cấp, thậm chí tố cáo hành vi của cán bộ, công chức. Vì vậy, việc nâng cao trình độ, năng lực, phẩm chất đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác giải quyết khiếu nại hành chính tại các cơ quan hành chính nhà nước là vấn đề cần hết sức quan tâm trong giai đoạn hiện nay.

Từ thực trạng trên cho thấy nhiệm vụ hàng đầu trong việc hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là phải nâng cao phẩm chất,

năng lực, trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác tiếp dân, nhận và xử lý đơn thư, tham gia giải quyết khiếu nại. Nhiệm vụ này đòi hỏi:

- Căn cứ vào nhu cầu và nhiệm vụ của cơ quan mà xây dựng cơ cấu tuyển dụng nhân sự mới cho hợp lý. Trong tuyển dụng cần thực hiện thông báo công khai, rộng rãi số lượng, đối tượng, tiêu chuẩn và ngành cần tuyển; tiến hành tổ chức thi tuyển theo quy định để lựa chọn khách quan những người có đủ tiêu chuẩn, bảo đảm người thi tuyển có số điểm cao nhất được bố trí vào làm việc tại vị trí cần tuyển.

- Đối với cán bộ công chức đã trong biên chế được điều động, bổ nhiệm sang làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính cần xác định rõ tiêu chí về phẩm chất đạo đức, ý thức công vụ, trình độ nghiệp vụ chuyên môn, kinh nghiệm công tác để điều động, bổ nhiệm. Tránh tình trạng quen biết, nể nang, gửi gắm ... để bổ nhiệm, bố trí người quen vào làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại hành chính nhằm mục đích hưởng chính sách ưu đãi của nhà nước, trong khi năng lực, phẩm chất đạo đức, trình độ chuyên môn nghiệp vụ còn hạn chế.

- Trong thời gian tới, cần thường xuyên tổ chức các lớp tập huấn, bồi dưỡng ngắn hạn, dài hạn, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ làm tiếp công dân, nhận và xử lý đơn thư, xác minh giải quyết khiếu nại; khuyến khích cán bộ, công chức đề xuất những giải pháp, cách làm hay để tạo ra sự linh hoạt, sáng tạo trong giải quyết khiếu nại hành chính.

- Ngoài việc bồi dưỡng, đào tạo về chuyên môn nghiệp vụ cần quan tâm giáo dục tinh thần, ý thức trách nhiệm phục vụ và có cơ chế đãi ngộ, hỗ trợ vật chất để thu hút cán bộ, công chức có năng lực, phẩm chất về làm công tác tiếp dân, xử lý đơn khiếu nại và tham mưu giải quyết khiếu nại. Điều quan trọng hơn nữa là phải quan tâm đến việc đề bạt, nâng lương, cho đi học, khen thưởng đối với những cán bộ làm công tác tiếp dân, giải quyết đơn khiếu nại có thành tích tốt, nhằm làm cho họ yên tâm, tự hào và mong muốn được công tác, cống hiến. Song song đó, phải thường xuyên làm tốt công tác sàng lọc những người không đủ điều kiện, tiêu chuẩn, phẩm chất đạo đức, nghiệp vụ chuyên môn yếu kém không đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ, nhằm làm trong sạch đội ngũ cán bộ, công chức để đảm bảo hiệu quả

thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính góp phần nâng cao chất lượng công tác giải quyết khiếu nại hành chính.

Thứ hai, phát huy vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu trong các cơ quan, tổ chức thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Đảng ta trong lãnh đạo công cuộc đổi mới, lãnh đạo công tác xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền, kiện toàn hệ thống chính trị luôn quan tâm, đề cao vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu các tổ chức, cơ quan trong hệ thống chính trị. Trong bộ máy hành chính, người đứng đầu là thủ trưởng điều hành cơ quan hành chính thực hiện chức năng, nhiệm vụ do pháp luật quy định. Theo đó, người đứng đầu có những thẩm quyền hành chính nhất định và phải chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính cấp trên, trước đội ngũ cán bộ công chức cơ quan và trước nhân dân về việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ đó. Trong giải quyết khiếu nại, người đứng đầu có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức phối hợp thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại cơ quan mình. “Thực tiễn cho thấy, ở đâu người đứng đầu dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm, với tinh thần trách nhiệm cao, luôn phát huy dân chủ và sáng tạo trong công việc, ở đó đội ngũ công chức trong sạch, hiệu quả thực hiện chức năng, nhiệm vụ chính trị được hoàn thành, kinh tế - xã hội phát triển, an ninh và trật tự an toàn xã hội được bảo đảm và ngược lại [26, tr.53].

Trong điều kiện hiện nay, việc phát huy vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính trong thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là vấn đề đáng quan tâm, tập trung chủ yếu vào một số vấn đề sau:

- Người đứng đầu tổ chức đảng, thủ trưởng các cơ quan hành chính phải trực tiếp lãnh đạo, chỉ đạo và chịu trách nhiệm về việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong phạm vi địa bàn, lĩnh vực mình phụ trách; phải phân công, bố trí người đủ trình độ, năng lực thực hiện nhiệm vụ trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính.

- Nâng cao nhận thức của người đứng đầu các cơ quan hành chính về vai trò, tầm quan trọng của việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong giải quyết khiếu nại hành chính.

- Trong đánh giá nhận xét hàng năm đối với người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước, phải lấy chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là tiêu chuẩn quan trọng đánh giá năng lực, kết quả công tác hàng năm của tập thể, cá nhân người đứng đầu cơ quan hành chính.

3.3.5. Tăng cường trách nhiệm, chế độ kỷ luật hành chính trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính

Thực tiễn hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính nói chung và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cho thấy luôn tồn tại nguy cơ phát sinh tiêu cực, tham nhũng ở người đứng đầu và những cán bộ, công chức tham gia thực hiện nhiệm vụ. Điều đó có lý do bởi họ là những người được pháp luật giao cho quyền hạn nhất định để giải quyết khiếu nại và không ít người có xu hướng lạm quyền, lợi dụng chức vụ quyền hạn để tư lợi. Trong khi đó ý thức pháp luật, ý thức cộng đồng của người dân nhìn chung còn thấp, thường có tâm lý giải quyết xong công việc của họ, đó cũng là một trong những nguyên nhân làm cho cán bộ công chức, người đứng đầu cơ quan có điều kiện tham nhũng, biến chất. Thực tế thời gian qua, lãnh đạo các cấp, các ngành có quan tâm đến công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, tuy nhiên chưa thực sự chú trọng nhiều. Các tiêu chí, chỉ tiêu về giải quyết đơn thư khiếu nại thuộc thẩm quyền còn bị coi nhẹ so với các tiêu chí khác trong đánh giá chất lượng hoạt động của chính quyền. Từ đó việc xem xét chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật hành chính trong công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính ở các cấp chính quyền còn bị xem nhẹ.

Mặt khác, *Luật Khiếu nại năm 2011* hiện hành chỉ có 03 điều (từ Điều 6, Điều 67 và Điều 68) quy định về xử lý vi phạm và *Bộ luật Hình sự* chỉ có 01 điều quy định về tội xâm phạm quyền khiếu nại, tố cáo. Tuy nhiên quy định còn chung chung về hành vi vi phạm và các chế tài xử lý, chưa quy định cụ thể mức độ hành vi nào thì bị

xử phạt hành chính, xử lý kỷ luật hoặc xử lý hình sự và cũng chưa quy định cụ thể về thủ tục, thẩm quyền xử lý kỷ luật hoặc xử phạt vi phạm hành chính, xử lý hình sự đối với các hành vi vi phạm tương ứng. Do đó, trong thực tế rất khó áp dụng đối với từng trường hợp vi phạm cụ thể và hầu như từ trước đến nay rất ít trường hợp bị xử lý về trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại hành chính. Vấn đề này dẫn đến tình trạng kỷ cương, kỷ luật chưa nghiêm, cấp trên chỉ đạo, nhắc nhở, nhưng cấp dưới không thi hành còn xảy ra khá phổ biến. Đó cũng là một trong những nguyên nhân làm cho nhiều cấp chính quyền chưa coi trọng công tác tiếp dân; công tác giải quyết khiếu nại hành chính và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong thời gian qua.

Để khắc phục những bất cập, hạn chế nêu trên, đồng thời hoàn thiện và đảm bảo cho việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu quả. Trong thời gian tới đòi hỏi phải coi tiêu chí giải quyết khiếu nại hành chính cũng là một trong những tiêu chí quan trọng giống những tiêu chí khác để đánh giá mức độ hoàn thành của lãnh đạo các ngành, các cấp và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ hàng năm. Đồng thời phải tăng cường chế độ trách nhiệm, xử lý nghiêm những cán bộ, công chức tha hoá, biến chất, có hành vi tiêu cực, những nhiều người dân khiếu nại, không thực hiện đúng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong quá trình giải quyết khiếu nại của công dân.

3.3.6. Tăng cường thanh tra, giám sát công tác giải quyết khiếu nại

Tăng cường thanh tra và giám sát trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước và người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm chỉ đạo. Đây được xem là một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong chương trình công tác của ngành Thanh tra và nhiệm vụ chính của Quốc hội, Hội đồng nhân dân; Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, Ban thanh tra nhân dân, các cơ quan thông tin đại chúng, kể cả nhân dân. Để công tác giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền đạt hiệu quả, đúng pháp luật, đúng thủ tục cần phải có sự thanh tra, giám sát thường xuyên của cơ quan chức năng và nhân dân. Thông qua công tác thanh tra, giám sát đã giúp cho các cơ quan,

người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại thực hiện tốt các quy định pháp luật trong công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại hành chính, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính; đánh giá được tình trạng chấp hành pháp luật về giải quyết khiếu nại, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính của các cơ quan, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Đồng thời qua thanh tra, giám sát phát hiện các sai phạm còn tồn tại để chấn chỉnh đôn đốc, nhắc nhở các cấp, các ngành, các cơ quan chú trọng hoàn thành tốt công tác quản lý nhà nước về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại [19, tr.213].

Quá trình thanh tra, giám sát về công tác khiếu nại cần làm rõ được trách nhiệm của đơn vị được kiểm tra, giám sát, cụ thể như: chế độ tiếp dân, tiếp nhận và xử lý đơn khiếu nại; thụ lý khiếu nại; trình tự, cách thức, thành phần hồ sơ, thời gian giải quyết, việc lưu trữ hồ sơ khiếu nại hành chính... Khi tổ chức thanh tra, giám sát cần phát hiện những trường hợp vi phạm về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính như: nhận đơn khiếu nại nhưng không ghi vào sổ nhận đơn, không trao giấy biên nhận cho người nộp đơn, cố tình không thụ lý đơn khiếu nại khi đã đủ điều kiện, thụ lý nhưng không thông báo bằng văn bản cho đương sự hoặc không thụ lý nhưng không thông báo lý do, giải quyết khiếu nại không ra quyết định mà ra thông báo, công văn trả lời khiếu nại; vi phạm quy định về thời hạn giải quyết đơn khiếu nại; các hành vi khác cố tình giải quyết đơn khiếu nại không theo thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.... Trong các kết luận thanh tra, giám sát cần chỉ ra những thiếu sót, khuyết điểm trong giải quyết khiếu nại hành chính, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính để yêu cầu thực hiện hoặc kiến nghị xử lý sai phạm, góp phần khắc phục những hạn chế, khuyết điểm trong giải quyết khiếu nại hành chính và đảm bảo hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính.

Thực tiễn hoạt động thanh tra, giám sát của nhân dân, của các cơ quan, tổ chức nêu trên về giải quyết khiếu nại hành chính trong thời gian qua tại thành phố Bến Tre nói riêng và cả nước nói chung cũng đạt được kết quả nhất định. Tuy nhiên, chất lượng thanh tra, giám sát không cao, hoạt động thanh tra, giám sát còn mang nặng tính hình thức không mang lại những chuyển biến tích cực. Để nâng cao

chất lượng hoạt động thanh tra, giám sát đối với cơ quan hành chính, người có trách nhiệm giải quyết khiếu nại hành chính cần có hướng dẫn cụ thể về nội dung thanh tra, giám sát; quy định chế tài đối với cá nhân, cơ quan không đáp ứng các kiến nghị, kết luận đúng pháp luật của cơ quan thanh tra, giám sát.

3.3.7. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng

Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật là để nâng cao nhận thức pháp luật, kỹ năng sử dụng pháp luật và có ý thức sống, làm việc theo Hiến pháp và pháp luật [34, tr.3]. Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và pháp luật về giải quyết khiếu nại nói riêng cũng là một trong những giải pháp hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta trong giai đoạn hiện nay. Qua công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ, công chức và nhân dân, từ đó giúp họ nâng cao kiến thức pháp luật, hiểu rõ pháp luật và biết sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Thực tế thời gian qua cho thấy, Đảng và Nhà nước ta rất quan tâm chỉ đạo các cấp ủy, chính quyền, cơ quan chuyên môn triển khai công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về khiếu nại và thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính với nhiều hình thức đa dạng, thiết thực, với nội dung dễ hiểu, phù hợp từng nhóm cán bộ, công chức và mọi tầng lớp nhân dân. Nhờ sự quan tâm đó, nên thời gian qua công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về khiếu nại hành chính, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trong cán bộ, công chức và nhân dân đạt được kết quả tích cực. Tuy nhiên quá trình thực hiện cũng còn một số hạn chế nhất định, như: nhiều người không biết thực hiện việc khiếu nại theo thủ tục nào, có trường hợp để hết thời hiệu khiếu nại, có trường hợp đã hết phạm vi thẩm quyền giải quyết của cơ quan hành chính nhưng công dân vẫn đến đề nghị cơ quan hành chính giải quyết, có trường hợp cố tình đeo bám; có nhiều trường hợp cơ quan có thẩm quyền giải quyết kéo dài quá thời gian ra quyết định giải quyết nhưng cứ chờ mà không biết khiếu nại tiếp. Do đó, để tăng cường hơn nữa hiệu quả tuyên truyền, phổ biến các chủ

trương, chính sách của Đảng, văn bản pháp luật của Nhà nước về khiếu nại hành chính, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính; trong thời gian tới cần tập trung thực hiện một số nội dung như sau:

Tiếp tục mở rộng, nhân rộng và tăng cường các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về khiếu nại hành chính, trong đó chú trọng về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Hình thức tuyên truyền, phổ biến phải mới mẻ, đa dạng, đặt biệt là phải công bố công khai thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính, trên trang thông tin điện tử của cơ quan hành chính thực hiện thủ tục, trên các phương tiện thông tin đại chúng và niêm yết tại nơi tiếp công dân. Về nội dung tuyên truyền, phổ biến cần tập trung vào các văn bản quy phạm pháp luật mới ban hành, chỉ đạo của Đảng và Nhà nước về khiếu nại và các văn bản pháp luật khác có liên quan [39, tr.12], phải lựa chọn nội dung thật cụ thể, thật cần thiết để tuyên truyền; khi xây dựng chương trình, kế hoạch tổ chức tuyên truyền, phổ biến, tránh bệnh dàn trải, ôm đồm. Đối tượng tuyên truyền, phổ biến cần phải phân loại theo từng nhóm để thực hiện cho hiệu quả như: nhóm lãnh đạo cấp ủy, chính quyền, báo cáo viên pháp luật; nhóm cán bộ, công chức, viên chức, nhất là những cán bộ, công chức làm công tác tiếp công dân, tham mưu giải quyết khiếu nại. Lồng ghép công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về khiếu nại và thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính với các chương trình phổ biến, giáo dục pháp luật theo Đề án tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật của địa phương, của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt để tổ chức thực hiện.

Để công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật có hiệu quả cần tăng cường trách nhiệm của các chủ thể tuyên truyền, giáo dục pháp luật, Hội đồng phổ biến giáo dục, pháp luật; đồng thời thường xuyên tập huấn, bồi dưỡng nâng cao kiến thức pháp luật cho đội ngũ báo cáo viên, cán bộ tiếp dân, nhận đơn khiếu nại tại trụ sở tiếp công dân; cán bộ, công chức tham gia giải quyết khiếu nại hành chính.

3.3.8. Đảm bảo cơ sở vật chất cho hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính

Cơ sở vật chất cũng góp phần vào việc nâng cao chất lượng, đảm bảo hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Việc đảm bảo cơ sở vật chất và trang thiết bị không chỉ giúp công dân dễ dàng tiếp cận thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính mà còn góp phần nâng cao chất lượng hoạt động nghiệp vụ giải quyết khiếu nại, thực hiện chế độ thông tin, báo cáo của cơ quan hành chính nhà nước. Do đó, cần đảm bảo cơ sở vật chất phục vụ việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, theo hướng:

- Bố trí, sắp xếp trụ sở tiếp công dân theo Đề án Đổi mới công tác tiếp dân được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại *Quyết định số 858/QĐ-TTg* ngày 14/6/2010 bảo đảm đủ các trang thiết bị cần thiết, như: phải có Phòng tiếp công dân riêng, có đầy đủ bàn ghế, máy tính, máy in, máy lạnh, điện thoại... để phục vụ cho công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư khiếu nại và tiếp xúc, đối thoại với công dân.

- Đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào hoạt động giải quyết khiếu nại, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, như: Xây dựng và áp dụng một hệ thống phần mềm về tiếp dân, xử lý đơn thư, giải quyết khiếu nại từ trung ương xuống các địa phương để sàng lọc được những trường hợp đơn khiếu nại gửi nhiều nơi, đơn trùng lặp, nhằm giúp cơ quan có thẩm quyền nắm được vụ việc khiếu nại đã gửi đơn đi đến đâu, cấp nào giải quyết, đã giải quyết đến giai đoạn nào, từ đó sẽ hạn chế được việc nhận đơn khiếu nại đã giải quyết hết thẩm quyền, đơn chuyển nhiều lần vòng vo, khiếu nại vượt cấp. Xây dựng phần mềm trao đổi công việc, văn bản, tài liệu giữa các cơ quan hành chính nhà nước trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính được thực hiện dưới dạng điện tử; đây cũng là việc thực hiện nhiệm vụ cải cách thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính theo hướng hiện đại hóa nền hành chính.

3.3.9. Một số giải pháp cụ thể để hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cho Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre

Thời gian qua, công tác giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre đạt được kết quả tích cực, góp phần ổn định tình hình an ninh trật tự trên địa bàn, bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, thúc đẩy mạnh mẽ quá trình cải cách hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre theo xu hướng chung của cả nước. Tuy nhiên, trong hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính, thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính vẫn còn tồn tại một số hạn chế nhất định. Trong thời gian tới, để khắc phục tình trạng này và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu quả, ngoài việc tóm tắt giải pháp chung cho cơ quan hành chính nhà nước, tác giả đề xuất Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre cần có một số giải pháp cụ thể như sau:

Thứ nhất, đề cao trách nhiệm, phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính, chú ý bám sát các quy định trong thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính để thực hiện. Trước hết là nâng cao vai trò lãnh đạo của Thành ủy thành phố Bến Tre, Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre thông qua các chỉ thị, nghị quyết lãnh đạo công tác giải quyết khiếu nại hành chính, căn cứ vào đó Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre xây dựng kế hoạch triển khai thực hiện nhiệm vụ giải quyết khiếu nại, phân công trách nhiệm cho từng cá nhân, cơ quan tham mưu thực hiện một cách cụ thể, rõ ràng. Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre cần thường xuyên kiểm tra, đôn đốc, chỉ đạo các cá nhân, cơ quan tham mưu nâng cao trách nhiệm trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính thuộc thẩm quyền; trong quá trình giải quyết cần bám sát thực hiện đúng các quy định trong thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, cần phải thu thập đầy đủ tài liệu, chứng cứ một cách khách quan, kết luận cụ thể đúng hoặc sai và đề xuất phương án giải quyết đúng quy định pháp luật, đảm bảo có lý, có tình.

Thứ hai, củng cố Ban tiếp công dân, Hội đồng tư vấn giải quyết khiếu nại tố cáo và thực hiện nghiêm túc chế độ tiếp dân.

Ban tiếp công dân là đội ngũ hết sức quan trọng trong việc bảo đảm hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại theo đúng quy định. Trong hoạt động giải quyết khiếu nại cần có sự tham gia của Ban tiếp dân, bởi hơn ai hết Ban tiếp dân thường xuyên tiếp xúc với người dân, thực hiện nhiệm vụ tiếp nhận và xử lý đơn, tham mưu cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân ban hành thông báo thụ lý hoặc không thụ lý đơn khiếu nại, đây là giai đoạn khởi đầu thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Do đó, cần bố trí cán bộ có đủ năng lực, trình độ, kinh nghiệm, phẩm chất đạo đức làm việc tại Ban này, đồng thời cần thực hiện chế độ đãi ngộ cho họ theo đúng quy định tại *Thông tư liên tịch số 46/2012/TTLT-BTC-TTCP* quy định chế độ bồi dưỡng đối với cán bộ, công chức làm công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh. Trong công tác tổ chức nên quan tâm cân nhắc, đề bạt cán bộ tiếp dân phát triển lên vị trí cao hơn, cho đi học... nhằm động viên, khuyến khích tinh thần làm việc tích cực hăng hái hơn.

Củng cố Hội đồng tư vấn giải quyết khiếu nại, trong đó chú ý chọn thành viên trong Hội đồng là các chuyên gia pháp luật, Hội luật gia, những người có trình độ pháp luật chuyên sâu, có kinh nghiệm trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại...

Ban Tiếp công dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre phải duy trì chế độ tiếp dân theo đúng luật Tiếp công dân, đồng thời phải thực hiện tiếp nhận và xử lý đơn thư theo đúng thủ tục giải quyết khiếu nại đã được quy định. Đối với những vụ việc khiếu nại phức tạp thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre phải đích thân tiếp dân, đối thoại với công dân và trực tiếp chỉ đạo giải quyết với tinh thần "giải quyết để bảo đảm yên dân chứ không giải quyết xong việc". Ban tiếp công dân là đơn vị tham mưu cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre tổ chức tiếp xúc, đối thoại trước khi ban hành quyết định giải quyết khiếu nại. Do đó, trong quá trình tiếp xúc, đối thoại phải thực hiện thật sự bình đẳng, khách quan tạo điều kiện cho người khiếu nại tranh luận, trình bày quan điểm, nguyện vọng của mình, đồng thời tạo điều kiện cho luật sư tham gia tranh luận trong tiếp xúc, đối thoại.

Thứ ba, nghiên cứu xây dựng quy trình nội bộ về tiếp dân, xử lý đơn thư và ban hành quyết định giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố

Bến Tre. Quy trình này cần xây dựng theo hướng rút ngắn thời gian thụ lý, thời gian giải quyết hồ sơ khiếu nại của từng cơ quan tham mưu, thời gian luân chuyển hồ sơ nội bộ giữa các cơ quan liên quan, phối hợp phân công và xác định trách nhiệm của từng cơ quan; quy định cụ thể từng nhóm loại vụ việc khiếu nại để giao cho cơ quan tham mưu thụ lý giải quyết, nhằm tránh trường hợp đùn đẩy trách nhiệm chịu trách nhiệm tham mưu, thụ lý giải quyết. Trong giải quyết khiếu nại hành chính cần chấm dứt việc ban hành văn bản trả lời khiếu nại thay cho quyết định giải quyết khiếu nại; hạn chế đến mức thấp nhất việc ban hành quyết định giải quyết khiếu nại trễ thời hạn so luật định.

Thứ tư, thống nhất mẫu hóa một số loại giấy tờ quy định trong thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre và công khai thủ tục này tại nơi tiếp công dân, trên các trang thông tin điện tử, các văn bản cần mẫu hóa như: mẫu đơn khiếu nại, mẫu giấy ủy quyền, mẫu giấy cử người đại diện khiếu nại, mẫu biên nhận đơn...

Thứ năm, xây dựng quy chế khen thưởng, kỷ luật về thực hiện công tác giải quyết khiếu nại hành chính. Quy chế này nên quy định cụ thể chính sách thưởng phạt thoả đáng về chỉ tiêu giải quyết đơn khiếu nại hành chính và việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, nhằm khích lệ tinh thần làm việc của cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ, đồng thời xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật, những nhiễu nhân dân... Xây dựng quy chế thi đua khen thưởng, kỷ luật có thể quy định một số nội dung theo hướng sau:

- Cơ quan tham mưu thụ lý giải quyết khiếu nại để đơn tồn đọng quá thời hạn 04 đơn trong năm thì không xét thi đua năm;

- Cán bộ, công chức được giao thụ lý giải quyết khiếu nại để từ 02 đơn quá hạn trở lên trong năm thì sẽ không xét thi đua năm hoặc có thể bị xử lý kỷ luật và xem xét trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan được giao trách nhiệm thụ lý đơn;

- Cán bộ tiếp nhận, xử lý đơn không tham mưu ban hành thông báo thụ lý, không ra biên nhận từ 02 đơn trở lên trong năm sẽ không xét thi đua năm, từ 04 đơn trở lên sẽ xem xét kỷ luật hành chính.

- Người tham mưu giải quyết khiếu nại phải chịu trách nhiệm về tính xác thực của chứng cứ, tính hợp pháp và hợp lý của quyết định giải quyết khiếu nại. Đối với các quyết định giải quyết khiếu nại bị tiếp khiếu hoặc khởi kiện mà bị hủy hoặc bị thu hồi mà do lỗi của người tham mưu thì sẽ xem xét trách nhiệm của người đó; sai sót để bị hủy, thu hồi từ 02 quyết định trở lên sẽ xem xét trách nhiệm hành chính, nếu có dấu hiệu tiêu cực tùy theo tính chất mức độ sẽ bị xử lý kỷ luật hành chính hoặc xử lý hình sự.

Kết luận chương 3

Thực hiện tốt thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có tác dụng lớn đến hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, bảo đảm quyền khiếu nại của công dân, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, ổn định chính trị, xã hội. Tuy nhiên, trên thực tiễn áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre vẫn còn tồn tại một số bất cập, hạn chế nhất định. Vì vậy, việc hoàn thiện và đảm bảo hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính là vấn đề hết sức cần thiết và cần phải được quan tâm. Trong thời gian tới, vấn đề cấp bách đặt ra là phải xác định được những nhu cầu, quan điểm và giải pháp cho việc hoàn thiện và đảm bảo hiệu quả thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Trên cơ sở phân tích, tìm hiểu về lý luận và thực tiễn thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre tại chương 1 và 2; luận văn đã xác định 04 nhóm nhu cầu của việc hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, đồng thời đưa ra 04 nhóm quan điểm và 09 giải pháp hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, trong đó có giải pháp riêng cho thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.

KẾT LUẬN

Thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính có hiệu quả là một trong những giải pháp quan trọng trong việc nâng cao chất lượng hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính ở thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre nói riêng và các địa phương khác trong cả nước nói chung. Vấn đề này còn có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao năng lực và trình độ quản lý bằng pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức, tăng cường chức năng phục vụ của nền hành chính Việt Nam của dân, do dân và vì dân, đảm bảo pháp chế xã hội chủ nghĩa. Với ý nghĩa đó, đề tài “*Thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính từ thực tiễn thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre*” đã xây dựng một hệ thống lý luận về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, trên cơ sở kế thừa các đề tài nghiên cứu khoa học trước; nghiên cứu phân tích về thực tiễn áp dụng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre. Qua đó, luận văn cũng xác định quan điểm và đề xuất giải pháp để hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước tại các địa phương khác và tại thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre.

1. Trên cơ sở nghiên cứu các quy định của pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại và thủ tục hành chính, kết hợp với việc kế thừa các nghiên cứu khoa học có liên quan trước đây, luận văn đã xây dựng khái niệm về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính đó là: trình tự, cách thức do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền tiến hành các hoạt động để giải quyết tranh chấp hành chính liên quan đến quyết định, hành vi hành chính theo khiếu nại của cá nhân, tổ chức với cơ quan nhà nước, người có chức vụ trong quan hệ quản lý hành chính nhà nước. Với khái niệm trên, luận văn đã chỉ ra và phân tích những đặc điểm, vai trò và nội dung của thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Đồng thời qua đó, luận văn cũng nêu ra được những yếu tố tác động đến việc xây dựng và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính như: yếu tố chính trị, kinh tế, xã hội, ý thức pháp luật, mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật, cơ sở vật chất và hiện đại hóa nền hành chính.

2. Thực tế trong những năm qua, nhất là từ khi *Luật khiếu nại năm 2011* có hiệu lực thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được quy định cụ thể hơn, hoàn thiện hơn trước đã tạo hành lang pháp lý vững chắc để thực thi quyền khiếu nại của công dân. Vì vậy, việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại các cơ

quan hành chính nhà nước nói chung và tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre nói riêng đã có nhiều chuyển biến tích cực hơn trước và dần đi vào nề nếp; giải quyết được một số lượng lớn các vụ việc khiếu nại, chất lượng giải quyết được nâng lên; quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại được bảo vệ và được khôi phục; góp phần làm ổn định tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội ở nhiều địa phương. Song, vì nhiều lý do khác nhau mà thời gian qua công tác giải quyết khiếu nại hành chính, việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính vẫn chưa đạt yêu cầu, còn bộc lộ nhiều hạn chế, yếu kém, bất cập, chưa đáp ứng được nhu cầu phát triển của xã hội trong giai đoạn hiện nay. Vì vậy, vấn đề hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre và các cơ quan hành chính nhà nước là hết sức quan trọng và cần thiết. Thông qua đó nhằm rút ra những kinh nghiệm thực tiễn để tiếp tục bổ sung hoàn thiện về mặt lý luận, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi để pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại đi vào cuộc sống, đáp ứng được yêu cầu của mọi người dân trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam ta hiện nay.

3. Trong luận văn tác giả đã xác định những nhu cầu và đã đưa ra một số quan điểm và giải pháp trong thời gian tới cụ thể như sau:

Hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính nhằm đáp ứng nhu cầu đảm bảo quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân; nhu cầu đảm bảo pháp chế trong quản lý nhà nước; nhu cầu của công cuộc cải cách hành chính hiện nay và nhu cầu khắc phục những hạn chế trong giải quyết khiếu nại hành chính.

Quan điểm hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính như sau: Quán triệt chủ trương, quan điểm của Đảng, Nhà nước; hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục phải mang tính thống nhất, đồng bộ và phù hợp với thực tiễn, công khai, minh bạch, cụ thể và thuận tiện cho người thực hiện; đồng thời phải đi đôi với tăng cường năng lực giải quyết khiếu nại hành chính của người đứng đầu và năng lực của cán bộ công chức trong cơ quan hành chính nhà nước.

Nhằm khắc phục những hạn chế, yếu kém trong quá trình thực hiện hướng tới để hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính tại

Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre nói riêng và tại các cơ quan hành chính nhà nước nói chung cần thực hiện một số giải pháp cụ thể đó là: Tăng cường sự lãnh đạo của cấp ủy đảng trong việc thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính; Hoàn thiện pháp lý về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính; Tăng cường công khai, khách quan, minh bạch trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính; Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhân sự thực hiện pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính; Tăng cường trách nhiệm, chế độ kỷ luật hành chính trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính; Tăng cường thanh tra, giám sát trách nhiệm các cơ quan hành chính nhà nước và người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại; Tăng cường tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nói chung và pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính nói riêng; Đảm bảo cơ sở vật chất cho hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính và thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và một số giải pháp cụ thể để hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính cho Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre.

Những nhu cầu, quan điểm và giải pháp được nêu trên sẽ góp phần quan trọng cho hoàn thiện và đảm bảo thực hiện thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được thống nhất, chặt chẽ, thông suốt và nghiêm minh, sát hợp với nhu cầu của đời sống xã hội, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế. Góp phần cho công tác giải quyết khiếu nại hành chính được thực hiện đúng cả về nội dung và hình thức, tức là áp dụng đúng quy phạm pháp luật và thực hiện đúng thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính. Vấn đề này có ý nghĩa hết sức quan trọng trong việc bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, đảm bảo quyền con người, quyền khiếu nại của công dân, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính Nhà nước, ổn định tình hình chính trị - xã hội, phát triển kinh tế, tạo sự đoàn kết, đồng thuận trong nhân dân giữa Đảng, chính quyền, các đoàn thể tại địa phương thành phố Bến Tre, tỉnh Bến Tre; đồng thời tạo niềm tin ngày càng vững chắc của nhân dân đối với sự lãnh đạo của Đảng, tăng cường pháp chế, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa ngày càng giàu đẹp, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh ./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đào Duy Anh (2004), *Từ điển Hán – Việt*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
2. Ban Thường vụ Tỉnh ủy Bến Tre (2011), *Chương trình hành động số 18-CTr/TU về thực hiện Kết luận của Bộ Chính trị “về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2011 đến nay và giải pháp trong thời gian tới”*.
3. Ban Thường vụ Thành ủy Bến Tre (2015), *Báo cáo sơ kết thực hiện Chỉ thị số 35-CT/TW ngày 26/5/2014 của Bộ Chính trị về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo*.
4. Bộ Chính trị (2005), *Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020*.
5. Bộ Chính trị (2008), *Thông báo kết luận số 130-TB/TW ngày 10/01/2008 về tình hình, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo từ năm 2006 đến nay và giải pháp trong thời gian tới*.
6. Bộ Chính trị (2013), *Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 về quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội*.
7. Bộ Chính trị (2014), *Chỉ thị số 35-CT/TU ngày 26/5/2014 về việc giải quyết khiếu nại, tố cáo*.
8. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2006), *Nghị định 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo và các Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Khiếu nại, tố cáo*.
9. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2010), *Nghị định số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010 của Chính phủ quy định về kiểm soát thủ tục hành chính*.
10. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2011), *Nghị quyết 30c/2011/NQ-CP ngày 08/11/2011 về chương trình tổng thể cải cách hành chính đến năm 2011-2020*.

11. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), *Nghị định 64/2014/NĐ-CP ngày 26/6/2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Tiếp công dân*.
12. Hoàng Ngọc Dũng (2015), *Giải quyết khiếu nại hành chính trong công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam*, luận án tiến sỹ Luật học, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
13. Bùi Thị Dung, *Nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại tố cáo trong lĩnh vực đất đai của cơ quan hành chính nhà nước trên địa bàn tỉnh Bến Tre*, <https://s3-ap-southeast-1.amazonaws.com/nonghocbucket>, cập nhật ngày 13/6/2016.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (1990), *Văn kiện Hội nghị lần thứ tám Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VI*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
16. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
17. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XI*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
18. Bùi Xuân Đức (2008), *Đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, (số 05), tr 18-23.
19. Hoàng Ngọc Giao (2009), *Cơ chế giải quyết khiếu nại thực trạng và giải pháp*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
20. Nguyễn Hạnh (2005), *Hoàn thiện thủ tục pháp lý về giải quyết khiếu nại của công dân*, luận án tiến sỹ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
21. Nguyễn Thị Phương Hiền (2011), *Cơ chế giải quyết khiếu nại bằng thủ tục hành chính ở Việt Nam hiện nay*, luận văn thạc sỹ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.
22. Trần Minh Hương (2009), *Giáo trình Thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo trường Đại học Luật Hà Nội*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.

23. Nguyễn Tuấn Khanh (2012), *Bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân ở nước ta hiện nay*, luận án tiến sỹ Luật học, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội.
24. Nguyễn Tuấn Khanh, *Đẩy mạnh cải cách chế độ công vụ, công chức*, <http://www.stp.bentre.gov.vn/Lists/HuongDanNghiepVu/DispForm.aspx?ID=422>, cập nhật ngày 24/6/2016.
25. Vũ Lan, *Bến Tre đưa nội dung giải quyết khiếu nại, tố cáo vào chương trình giám sát hàng năm*, <http://noichinh.vn/tin-tuc-su-kien/201409/ben-tre-dua-noi-dung-giai-quyet-khieu-nai-to-cao-vao-chuong-trinh-kiem-tra-giam-sat-hang-nam-295742>, cập nhật ngày 12/6/2016.
26. Nguyễn Văn Linh (2012), *Đánh giá xếp loại người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở Bắc Giang*, tạp Chí cộng sản (số 65), tr.53-55.
27. Nguyễn Văn Linh (2015), *Thực hiện pháp luật về thủ tục hành chính của cơ quan nhà nước cấp tỉnh ở Việt nam hiện nay*, luận án tiến sỹ Luật học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.
28. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1992), *Hiến pháp năm 1992*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
29. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp năm 2013*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
30. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2008), *Luật Thi hành án dân sự*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
31. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2004), *Nghị Quyết số 30/2004/QH11 về công tác giải quyết khiếu nại tố cáo trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước*.
32. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2005), *Luật khiếu nại, tố cáo và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo 2005*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
33. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2011), *Luật khiếu nại năm 2011*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

34. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2011), *Luật phổ biến, giáo dục pháp luật*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
35. Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Luật Tiếp công dân*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
36. Thanh tra Chính phủ (2013), *Thông tư 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính*.
37. Thanh tra Chính phủ (2014), *Thông tư số 06/2014/TT-TTCP ngày 31/10/2014 quy định quy trình tiếp công dân*.
38. Thành uỷ thành phố Bến Tre (2015), *Báo cáo kết quả thực hiện Nghị quyết Đại hội X (nhiệm kỳ 2010 - 2015) tại Đại hội đại biểu Đảng bộ thành phố Bến Tre lần thứ XI (nhiệm kỳ 2015 – 2020)*.
39. Chu Đức Thắng (2008), *Cơ chế giải quyết khiếu nại và các giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ, Vụ pháp chế, Thanh tra Chính phủ, Hà Nội.
40. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2015), *Chỉ thị số 13/CT-TTg ngày 10/6/2015 về việc tăng cường trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước các cấp trong công tác cải cách thủ tục hành chính*.
41. Thủ tướng Chính phủ (2010), *Quyết định số 858/QĐ-TTg ngày 14/6/2010 về phê duyệt Đề án đổi mới công tác tiếp dân*.
42. Tỉnh uỷ Bến Tre (2016), *Chỉ thị số 07-CT/TU về việc đẩy mạnh cải cách hành chính trong hệ thống chính trị giai đoạn 2016-2020*.
43. Trường Đại học Luật Hà Nội (2010), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
44. Lê Minh Trường, *Tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai và giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai*, <https://luatminhkhue.vn/kien-thuc-luat-dat-dai.aspx>, cập nhật ngày 17/5/2016.
45. *Từ điển tiếng Việt ngôn ngữ học* (2002), Nxb. Tổng hợp Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.

46. Ủy ban pháp luật Quốc hội khóa XIII, *Báo cáo kết quả giám sát giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân thuộc thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước*, <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Bo-may-hanh-chinh/Bao-cao-2804-BC-UBPL13-2014-giam-sat-giai-quyet-khieu-nai-to-cao-cong-dan-co-quan-hanh-chinh-nha-nuoc-272262.aspx>, cập nhật ngày 25/6/2016.
47. Ủy ban nhân dân thành phố Bến Tre, *Báo cáo kết quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo trên địa bàn thành phố Bến Tre năm 2011, 2012, 2013, 2014, 2015*.
48. Ủy ban nhân dân tỉnh Bến Tre (2014), *Bộ thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền giải quyết của Ủy ban nhân dân cấp huyện trên địa tỉnh Bến Tre*.
49. Nguyễn Như Ý (2011), *Đại từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh.