

GẶP GỠ, ĐỐI THOẠI TRỰC TIẾP VỚI NGƯỜI KHIẾU NẠI, NGƯỜI BỊ KHIẾU NẠI - HOẠT ĐỘNG CÓ Ý NGHĨA BẢO ĐẢM QUYỀN KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN

TS. BÙI THỊ ĐÀO *

Quyền khiếu nại là quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp ghi nhận và được cụ thể hoá trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Việc ghi nhận và thực hiện quyền khiếu nại của công dân trên thực tế không chỉ có ý nghĩa bảo đảm những quyền và lợi ích hợp pháp của công dân mà còn góp phần hạn chế những sai lệch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Vì vậy, không chỉ quy định công dân có quyền khiếu nại, Nhà nước còn không ngừng chú ý bảo đảm cho quyền này được hiện thực hoá bằng việc quy định ngày càng đầy đủ, cụ thể hơn thủ tục giải quyết khiếu nại; các quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại; quy định trách nhiệm pháp lí của người cố tình không giải quyết khiếu nại đúng thời hạn, cản trở, trá thủ người khiếu nại; sự tham gia của luật sư vào quá trình giải quyết khiếu nại... Bài viết này bàn về quy định người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại trong quá trình giải quyết khiếu nại của công dân.

1. Sự cần thiết phải gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại

Điều 2 Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 quy định: "*Khiếu nại là việc công dân, cơ*

quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục Luật này quy định đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỉ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình".⁽¹⁾ Điều đó có nghĩa là đã có tranh chấp hành chính phát sinh, trong đó cơ quan hành chính nhà nước cho rằng mình đúng khi thực hiện hành vi hành chính hay ban hành quyết định hành chính nhưng người khiếu nại cho rằng cơ quan hành chính đã thực hiện hành vi hay ban hành quyết định hành chính trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại có mục đích làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại.⁽²⁾ So sánh với thủ tục giải quyết các vụ án dân sự, lao động, kinh tế thì trong thủ tục giải quyết khiếu nại không thể có giai đoạn hoà giải vì tranh chấp hành chính là tranh chấp giữa cơ quan nhà nước với công dân và nội dung tranh chấp không chỉ liên quan đến quyền và lợi ích của các bên tranh chấp mà

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

quan trọng hơn là lợi ích của quan li nhà nước nói chung. Tuy nhiên, nhu cầu giải quyết tranh chấp nhanh chóng, chính xác, ít tốn kém, ít tổn thương đến các bên tranh chấp vẫn là nhu cầu tất yếu và đó là mục đích của việc người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tổ chức gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với các bên tranh chấp. Hoạt động này có giá trị thiết thực đối với cả người khiếu nại, người bị khiếu nại và cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại trong quá trình giải quyết khiếu nại và thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại.

Đối với người khiếu nại, gặp gỡ, đối thoại với người bị khiếu nại trước khi cơ quan có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại là tạo thêm cơ hội đề họ trình bày yêu cầu, nguyện vọng của mình, cung cấp thêm thông tin, tài liệu giúp cho việc giải quyết khiếu nại thêm chính xác. Đây cũng là dịp người khiếu nại được trực tiếp nghe người bị khiếu nại đưa ra bằng chứng về tính hợp pháp, giải trình về hành vi, quyết định hành chính bị khiếu nại nên có điều kiện hiểu rõ hơn cơ sở thực tế, cơ sở pháp lý của hành vi, quyết định hành chính bị khiếu nại. Qua đó có thể thấy được yêu cầu của mình là đúng hay sai để có thể quyết định rút khiếu nại nếu nội dung khiếu nại không đúng hoặc tích cực hỗ trợ cơ quan nhà nước có thẩm quyền thúc đẩy quá trình giải quyết khiếu nại nhanh chóng, chính xác khi nội dung khiếu nại là đúng. Hoạt động này cũng giúp cho người khiếu nại tham gia nhiều hơn vào quá trình giải quyết khiếu nại, tăng cường khả năng giám sát của nhân dân đối với hoạt

động của các cơ quan nhà nước. Gặp gỡ, đối thoại đặc biệt có giá trị tích cực trong hai trường hợp người khiếu nại có trạng thái tâm lý tiêu cực khi thực hiện quyền khiếu nại. *Thứ nhất*, tâm lý ngại va chạm với chính quyền nên ít hiểu biết về quyền và khả năng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp. Việc gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại giúp người dân thêm hiểu biết và vững tin vào các phương tiện pháp lý được Nhà nước trao cho để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. *Thứ hai*, tâm lý cay cú, bất chấp đúng sai khi thực hiện quyền khiếu nại. Trường hợp này, gặp gỡ, đối thoại với người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại cũng có khả năng làm cho người dân hiểu bản chất thực của mối quan hệ giữa chính quyền với nhân dân, giúp người khiếu nại thân thiện hơn với chính quyền, tạo tâm lý thuận lợi cho việc thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại ngay cả khi nội dung khiếu nại là không đúng.

Đối với người bị khiếu nại, do xuất phát từ ưu thế của người quan li so với người bị quan li, từ tính chất đơn phương của các quyết định quan li nên khi thực hiện hành vi hay ban hành quyết định hành chính, trong nhiều trường hợp cơ quan, cán bộ, công chức không thực sự hiểu rõ các điều kiện, hoàn cảnh cụ thể của đối tượng chịu sự quản li làm ảnh hưởng đến tính hợp pháp, hợp lý của hành vi, quyết định hành chính. Gặp gỡ, đối thoại với người khiếu nại là dịp người bị khiếu nại nhìn nhận lại tất cả các khía cạnh liên quan đến hành vi, quyết định hành chính bị khiếu nại, được cung cấp

thêm thông tin từ người chịu sự tác động của hành vi, quyết định hành chính nên có thể đánh giá chính xác hơn về hành vi hay quyết định của mình. Trong trường hợp nội dung khiếu nại đúng thì người bị khiếu nại sẽ tích cực hơn trong quá trình thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại.

Đối với người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, gặp gỡ, đối thoại với người khiếu nại và người bị khiếu nại sẽ giúp người giải quyết khiếu nại hình dung về vụ việc đầy đủ hơn, đánh giá khách quan hơn nên việc giải quyết khiếu nại sẽ hợp pháp, hợp lý hơn, giảm bớt nguy cơ các cơ quan nhà nước bao che, dung túng lẫn nhau.

2. Những khó khăn làm hạn chế giá trị thực tế của việc gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại

Mặc dù gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại có những giá trị tích cực như trên nhưng theo quy định của pháp luật hiện hành thì việc gặp gỡ, đối thoại có những khó khăn nhất định làm hạn chế giá trị của hoạt động này.

Thứ nhất, trường hợp người giải quyết khiếu nại chính là người bị khiếu nại. Theo quy định từ Điều 19 đến Điều 25 Luật khiếu nại, tố cáo thì những người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại giải quyết khiếu nại đối với hành vi hành chính, quyết định hành chính của mình và của cán bộ, công chức do mình quản lý trực tiếp. Trong trường hợp giải quyết khiếu nại hành vi, quyết định hành chính của mình thì thực chất hoạt động gặp gỡ, đối thoại của người có thẩm quyền giải

quyết khiếu nại với người khiếu nại, người bị khiếu nại chính là việc người giải quyết khiếu nại gặp gỡ, đối thoại với người khiếu nại. Hai tư cách đồng thời tồn tại trong một chủ thể (người bị khiếu nại và người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại) khiến cho quan hệ giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại không phải là quan hệ giữa các bên tranh chấp trước người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại - người tương đối khách quan đứng ra quan sát, đánh giá vụ việc mà là quan hệ giữa người cho rằng quyền, lợi ích của mình bị xâm hại với người bị cho rằng đã xâm hại đến quyền, lợi ích đó và lại có trách nhiệm tự phán xét sự đúng sai của hành vi, quyết định của mình. Tính chất khách quan của hoạt động này không được đảm bảo vì hai lý do. *Một là* trong quan hệ giữa người khiếu nại và người giải quyết khiếu nại, ưu thế rõ ràng thuộc về người giải quyết khiếu nại. Đây không phải là điều kiện thuận lợi cho việc người khiếu nại trình bày sự việc và nguyện vọng của mình. *Hai là* người bị khiếu nại là người phải tự đánh giá hành vi, quyết định của mình, người này bị chi phối bởi chính quan điểm của mình khi thực hiện hành vi hay ban hành quyết định nên khó nhận ra sai lầm đã mắc phải trước đó (nếu có), thêm vào đó là tâm lý ngại công khai xác nhận sai lầm của con người nói chung cũng làm ảnh hưởng đến kết quả giải quyết khiếu nại. Vì vậy, gặp gỡ, đối thoại với người bị khiếu nại trong trường hợp này khó tránh khỏi tình hình thực nêu người giải quyết khiếu nại không thực sự có

tinh thần trách nhiệm cao.

Thứ hai, trường hợp người gặp gỡ, đối thoại trực tiếp là chánh thanh tra hay thủ trưởng cơ quan chuyên môn. Theo Điều 27 Luật khiếu nại, tố cáo và các điều 12, 13, 14, 15 Nghị định của Chính phủ số 136/2006/NĐ-CP ngày 14/11/2006 quy định chi tiết Luật khiếu nại, tố cáo và các Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật khiếu nại, tố cáo thì chủ tịch uỷ ban nhân dân cấp huyện, cấp tỉnh căn cứ nội dung, tính chất vụ việc khiếu nại giao cho chánh thanh tra hoặc thủ trưởng cơ quan chuyên môn của uỷ ban nhân dân; giám đốc sở và tương đương giao cho chánh thanh tra sở hoặc thủ trưởng phòng, ban chuyên môn trực thuộc; bộ trưởng giao cho chánh thanh tra hoặc thủ trưởng cục, vụ, đơn vị trực thuộc tiến hành xác minh, kết luận và kiến nghị việc giải quyết rồi căn cứ quy định của pháp luật, kết quả gặp gỡ, đối thoại, kết quả thẩm tra, xác minh, kết luận và kiến nghị việc giải quyết khiếu nại mà chủ tịch uỷ ban nhân dân, giám đốc sở, bộ trưởng ban hành quyết định giải quyết khiếu nại trong thời hạn pháp luật quy định. *Lí do*, để giải quyết khiếu nại quyết định hành chính của chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh, chánh thanh tra tỉnh sẽ tổ chức gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại và người bị khiếu nại, tức là gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại và chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh. Trường hợp này, chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh có đến gặp gỡ, đối thoại với chánh thanh tra tỉnh và người khiếu nại không hay cử người khác đi thay hay việc gặp gỡ, đối thoại hoàn toàn vắng người bị khiếu nại mà

chỉ có người khiếu nại và chánh thanh tra tỉnh. Nếu chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh đến gặp gỡ, đối thoại thì liệu chánh thanh tra có thực sự giữ được vai trò “trọng tài” để tổ chức cho các bên tranh chấp trình bày mọi vấn đề liên quan đến tranh chấp và sau đó đánh giá khách quan rồi kiến nghị chính chủ tịch cách giải quyết chính xác vụ việc không vì chánh thanh tra tỉnh là cấp dưới của chủ tịch uỷ ban nhân dân tỉnh. Có thể nói việc gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại trong trường hợp này rất khó tiến hành và nếu có tiến hành thì kết quả cũng hạn chế.

Thứ ba, gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại và người bị khiếu nại trong quá trình giải quyết khiếu nại lần hai. Nếu thừa nhận giá trị tích cực của hoạt động gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại và người bị khiếu nại trong việc đảm bảo tính khách quan, chính xác cho quyết định giải quyết khiếu nại thì nhu cầu gặp gỡ, đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại lần hai lớn hơn lần đầu. Bởi vì: *Một là* việc người khiếu nại quyết định tiếp tục khiếu nại sau khi đã khiếu nại lần đầu chứng tỏ họ tin tưởng chắc chắn rằng hành vi, quyết định hành chính bị khiếu nại là trái pháp luật và rất quyết tâm trong việc yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền bảo vệ quyền và lợi ích của mình. *Hai là* nếu trong giải quyết khiếu nại lần đầu, nhiều trường hợp người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại chính là người đã có hành vi, quyết định bị khiếu nại, tức là người biết rõ cơ sở pháp lí, cơ sở thực tiễn của hành vi, quyết định bị khiếu nại thì trong

giai quyết khiếu nại lần hai người giải quyết khiếu nại không bao giờ là người bị khiếu nại nên chưa biết rõ nội dung cũng như cơ sở của hành vi, quyết định bị khiếu nại. Do vậy, gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại và người bị khiếu nại thực sự là cơ hội tốt để người giải quyết khiếu nại có đầy đủ thông tin nhằm đánh giá vụ việc khách quan. Tuy nhiên, Điều 44 Luật khiếu nại, tố cáo chỉ quy định "*triệu tập người bị khiếu nại, người khiếu nại để tổ chức đối thoại*" là quyền của người giải quyết khiếu nại lần hai trong khi Điều 37 quy định "*người giải quyết khiếu nại lần đầu phải gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại...*". Như vậy, việc gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại trong giải quyết khiếu nại lần đầu là nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại, là khâu bắt buộc trong thủ tục giải quyết khiếu nại, còn trong giải quyết khiếu nại lần hai thì gặp gỡ, đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại là quyền của người giải quyết khiếu nại nên họ có thể thực hiện hoặc không thực hiện. Điều đó chứng tỏ nhà làm luật cho rằng việc gặp gỡ, đối thoại trong giải quyết khiếu nại lần hai không cần thiết bằng gặp gỡ, đối thoại trong giải quyết khiếu nại lần đầu. Quy định như vậy là không hợp lí vì rõ ràng nhu cầu gặp gỡ, đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại trong giai quyết khiếu nại lần hai lớn hơn và lại không gặp phải khó khăn là người giải quyết khiếu nại đồng thời là người bị khiếu nại hay người tổ chức đối thoại là cấp dưới của người bị khiếu nại như đã nói ở trên.

3. Kết luận

Gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại là hoạt động lần đầu tiên được quy định trong Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 (Điều 37 và Điều 44). Theo đó, người giải quyết khiếu nại gặp gỡ, đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại khi cần thiết. Năm 2004 Điều 37 Luật khiếu nại, tố cáo được sửa đổi: Người giải quyết khiếu nại lần đầu phải gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại... Điều đó cho thấy hoạt động gặp gỡ, đối thoại trong giải quyết khiếu nại ngày càng được coi trọng. Tuy nhiên, để hoạt động này không mang tính hình thức mà thực sự góp phần vào việc giải quyết khiếu nại nhanh chóng, khách quan, cần tích cực cải thiện mối quan hệ giữa Nhà nước với nhân dân, xây dựng chính quyền gần dân, nâng cao tinh thần trách nhiệm của người giải quyết khiếu nại để trong bất cứ trường hợp nào người giải quyết khiếu nại cũng tạo điều kiện cho công dân trình bày quan điểm, nguyện vọng và luôn lắng nghe ý kiến của dân đồng thời thúc đẩy sự hợp tác của người bị khiếu nại trong quá trình giải quyết tranh chấp. Cần quy định gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại là khâu bắt buộc trong thủ tục giải quyết khiếu nại lần hai để đảm bảo chất lượng quyết định giải quyết khiếu nại./.

(1).Xem: Điều 2 Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005).

(2).Xem: Điều 37 Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998, sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005.