

# THỰC HIỆN KHIẾU NẠI VÀ NGƯỜI ĐẠI DIỆN

## THỰC HIỆN KHIẾU NẠI TRONG KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH

ThS. NGUYỄN NGỌC BÍCH \*

1. Khiếu nại là một trong những quyền quan trọng để các cá nhân, cơ quan, tổ chức (gọi chung là đối tượng quản lý) bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình khi tham gia vào quản lý hành chính nhà nước. Quan hệ quản lý hành chính là quan hệ bất bình đẳng giữa đối tượng quản lý với cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước. Cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước là chủ thể được sử dụng quyền lực nhà nước áp đặt ý chí đơn phương đến phía bên kia của quan hệ. Vì vậy, việc công dân, cơ quan, tổ chức đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình<sup>(1)</sup> chính là cơ chế thích hợp để đối tượng quản lý tự bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Thực hiện quyền khiếu nại đối tượng quản lý không chỉ có thể tự bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình trong mối quan hệ với cơ quan nhà nước mà còn tham gia vào quản lý, kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan, cán bộ công chức có thẩm quyền, tích cực góp phần giúp các cơ

quan có thể nhanh chóng phát hiện ra những thiếu sót, sai phạm của cơ quan, của đội ngũ cán bộ, công chức do cơ quan quản lý.

Khiếu nại và thực hiện quyền khiếu nại phải được pháp luật đảm bảo cho mọi công dân, cơ quan, tổ chức khi tham gia vào quản lý hành chính hoặc khi bị tác động bởi một quyết định hành chính, hành vi hành chính từ phía cơ quan, tổ chức hoặc người có thẩm quyền. Hay nói cách khác quyền tham gia vào quản lý hành chính, chấp hành các mệnh lệnh được đưa ra trong các quyết định hành chính, hành vi hành chính luôn gắn liền với quyền được đề nghị xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính đang tác động đến quyền và lợi ích của mình.

Tuy nhiên, quyền khiếu nại và thực hiện quyền khiếu nại là không đồng nhất với nhau mà là hai mặt của một vấn đề. Nếu quyền khiếu nại tồn tại như một khả năng mà đối tượng quản lý có thể sử dụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì thực hiện khiếu nại chính là hoạt động biến khả năng đó thành hiện thực. Trên thực tế, có những đối tượng quản lý

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

khước từ thực hiện quyền của mình, tức là họ không thực hiện những hoạt động cần thiết để đề nghị cơ quan hoặc người có thẩm quyền xem xét lại các quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính. Trong trường hợp này, pháp luật không buộc người khiếu nại phải thực hiện quyền khiếu nại vì khiếu nại trước hết và chủ yếu liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của người có quyền khiếu nại. Nhưng cũng có những trường hợp người có quyền khiếu nại không thể trực tiếp thực hiện khiếu nại do có những trở ngại khách quan hoặc do có những hạn chế về độ tuổi, nhược điểm về thể chất, sự hiểu biết xã hội hoặc pháp luật... Cũng như vậy việc thực hiện khiếu nại của cơ quan, tổ chức không thể chỉ thực hiện bởi duy nhất người đứng đầu cơ quan, tổ chức. Pháp luật quy định về vấn đề đó như thế nào và những quy định đó có phù hợp để người khiếu nại có thể thực hiện khiếu nại hay không liên quan chặt chẽ tới vấn đề đảm bảo quyền khiếu nại của mọi công dân, cơ quan, tổ chức trong quản lý hành chính nhà nước.

Luật khiếu nại, tố cáo chỉ quy định người khiếu nại có quyền tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp để khiếu nại nhưng bên cạnh đó luật cũng quy định không thụ lý giải quyết khiếu nại nếu người khiếu nại không có năng lực hành vi đầy đủ mà không có người đại diện hợp pháp, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Nghị định số 67/1999/NĐ - CP của Chính phủ<sup>(2)</sup> quy định công dân là người chưa thành niên, người bị bệnh tâm thần

hoặc mắc bệnh khác mà không thể nhận thức, làm chủ được hành vi của mình thì thông qua người đại diện theo pháp luật để thực hiện quyền khiếu nại. Người ốm đau, già yếu, có nhược điểm về thể chất hoặc vì lý do khách quan khác mà không thể tự mình khiếu nại thì có thể uỷ quyền cho người đại diện là cha, mẹ, vợ, chồng, con, anh, chị, em ruột đã thành niên thực hiện việc khiếu nại. Cơ quan thực hiện quyền khiếu nại thông qua người đại diện là thủ trưởng cơ quan. Tổ chức thực hiện quyền khiếu nại thông qua người đại diện là người đứng đầu tổ chức được quy định trong quyết định thành lập hoặc trong điều lệ của tổ chức đó.

Trước hết chúng tôi nhận thấy đã có sự phân biệt trong quy định của pháp luật về chủ thể có quyền khiếu nại với chủ thể thực hiện khiếu nại. Nếu như chủ thể có quyền khiếu nại là công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức bị tác động bởi một quyết định hành chính, hành vi hành chính có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi hành chính đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình thì chủ thể thực hiện khiếu nại là chủ thể bằng hành vi của mình làm phát sinh và thực hiện những quyền và nghĩa vụ trong xem xét và giải quyết khiếu nại. Chủ thể thực hiện khiếu nại là chủ thể có quyền khiếu nại và phải có năng lực hành vi đầy đủ hoặc một số người đại diện của chủ thể có quyền khiếu nại trong phạm vi pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định.

2. Về thực hiện khiếu nại của người

chưa thành niên và người mắc bệnh tâm thần hoặc mắc bệnh khác mà không thể nhận thức hoặc làm chủ hành vi của mình (sau đây xin được gọi là người chưa thành niên và người mất năng lực hành vi).

Pháp luật khẳng định quyền khiếu nại của người chưa thành niên và người mất năng lực hành vi. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng hai nhóm đối tượng này có sự khác biệt về năng lực chủ thể để thực hiện quyền khiếu nại. Vì vậy, cần phải có những quy định khác nhau về thực hiện quyền khiếu nại của họ.

Đối với người chưa thành niên chưa đủ sáu tuổi và người mắc bệnh tâm thần hoặc mắc bệnh khác mà không thể nhận thức, làm chủ được hành vi của mình là những người không có năng lực hành vi và pháp luật không thừa nhận tư cách chủ thể của họ trong các quan hệ pháp luật nhưng họ vẫn được pháp luật ghi nhận và bảo vệ một số quyền nhất định trong đó có quyền khiếu nại và pháp luật quy định quyền khiếu nại của họ phải được thực hiện thông qua người đại diện là phù hợp. Người chưa thành niên từ đủ sáu tuổi đến dưới mười sáu tuổi là những người có năng lực hành vi chưa đầy đủ nhưng đã có thể tham gia vào các quan hệ pháp luật với cơ quan hành chính hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính. Trong những quan hệ đó, người chưa thành niên có những quyền và những nghĩa vụ pháp lý nhất định, họ phải thực hiện những nghĩa vụ nhưng đồng thời cũng được tạo điều kiện và đảm bảo thực hiện trên thực tế

những quyền và lợi ích của mình trong đó có quyền khiếu nại. Tuy nhiên, nếu quy định nhóm người chưa thành niên này có thể tự mình thực hiện khiếu nại cũng không phù hợp. Bởi vì, người chưa thành niên trong độ tuổi này còn quá nhỏ không thể có những hiểu biết, kiến thức nhất định để đánh giá về tính đúng đắn của quyết định hành chính, hành vi hành chính cũng như không thể thực hiện những quyền và nghĩa vụ phát sinh trong quan hệ khiếu nại.

Ngoài hai nhóm đối tượng kể trên chúng tôi cho rằng pháp luật khiếu nại cần ghi nhận công dân từ đủ mười sáu tuổi trở lên được thực hiện quyền khiếu nại mà không phải là từ đủ mười tám tuổi (độ tuổi có năng lực hành vi đầy đủ). Từ đủ mười sáu tuổi là hết độ tuổi được bảo vệ theo Luật bảo vệ và chăm sóc trẻ em và là độ tuổi phải chịu trách nhiệm pháp lý về mọi hành vi do mình thực hiện theo quy định của Bộ luật hình sự và Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính. Các quy định pháp luật này cho thấy, Nhà nước đánh giá người chưa thành niên từ đủ mười sáu tuổi có thể tự thực hiện, tự chịu trách nhiệm về hành vi của mình. Hơn nữa, khi đối chiếu với các quy định pháp luật khác thì độ tuổi này cũng là phù hợp.

Bộ luật lao động quy định người lao động là người ít nhất từ đủ mười lăm tuổi và cũng không quy định phải có sự tham gia của người đại diện theo pháp luật của người lao động từ đủ mười lăm đến dưới mười tám tuổi. Khi tham gia lao động người lao động chưa thành niên không chỉ

thiết lập quan hệ với người sử dụng lao động mà còn thiết lập quan hệ với các cơ quan quản lý nhà nước về lao động và nếu có khiếu nại thì theo quy định hiện hành họ lại phải thực hiện thông qua người đại diện theo pháp luật.

Trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính, người chưa thành niên vi phạm pháp luật từ đủ mười hai tuổi đến dưới mười tám tuổi đã là đối tượng bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính và trong thủ tục áp dụng các biện pháp này không đòi hỏi phải có sự tham gia của cha, mẹ hoặc người giám hộ của người chưa thành niên nhưng nếu người chưa thành niên khiếu nại về chính các quyết định áp dụng các biện pháp cưỡng chế đó cũng phải thực hiện thông qua người đại diện theo pháp luật.

Tuy nhiên, quy định về thực hiện khiếu nại của người chưa thành niên thông qua người đại diện theo pháp luật cũng có một số những vấn đề khó khăn trên thực tế sau đây: *Thứ nhất*, hiện nay có một tỷ lệ lớn người chưa thành niên bị xử lý hành chính sống tự lập tại các thành phố và thị xã lớn. Có những em là trẻ mồ côi, có những em cha mẹ đang chấp hành án phạt tù hoặc có những em còn cha mẹ nhưng không còn giữ liên lạc với gia đình. Đối với những em này, nếu thực hiện quyền khiếu nại thông qua cha mẹ là không thể được. *Thứ hai*, nếu thực hiện quyền khiếu nại thông qua người giám hộ<sup>(3)</sup> thì cũng có những khó khăn: Nếu giả sử người chưa thành niên có anh, chị, em ruột hoặc có ông, bà nội, ngoại (là

những người giám hộ đương nhiên) thì những người này cũng khó có thể thực hiện quyền khiếu nại thay cho người chưa thành niên khi người chưa thành niên có nơi cư trú (và phát sinh tranh chấp với cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước) khác với nơi cư trú của người giám hộ và không còn giữ liên lạc với người giám hộ. Nếu không có người giám hộ đương nhiên và nếu trước khi phát sinh vấn đề có khiếu nại mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa cử người giám hộ (như trên chúng tôi cũng chỉ rõ là khi thiết lập quan hệ lao động hoặc khi bị áp dụng các biện pháp cưỡng chế hành chính pháp luật không đặt ra yêu cầu này) thì pháp luật lại không quy định rõ người chưa thành niên hay cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại sẽ yêu cầu cử người giám hộ.

3. Thực hiện quyền khiếu nại thông qua người đại diện của cá nhân, cơ quan, tổ chức. Người khiếu nại là người thành niên nhưng ốm đau, già yếu, có nhược điểm về thể chất hoặc vì lý do khách quan mà không thể tự mình khiếu nại thì có thể uỷ quyền cho người đại diện là cha, mẹ, vợ, chồng, con, anh, chị, em ruột đã thành niên thực hiện việc khiếu nại.

Theo quy định này của pháp luật thì việc uỷ quyền chỉ đặt ra với người có quyền khiếu nại, không cho phép người đại diện theo pháp luật của người chưa thành niên hoặc người mất năng lực hành vi được uỷ quyền cho người khác thực hiện khiếu

nại, mặc dù có những khó khăn mà chúng tôi đã nêu ở trên cản trở người đại diện theo pháp luật thực hiện khiếu nại. Ngoài ra, việc uỷ quyền thực hiện khiếu nại bị thu hẹp rất nhiều so với các quy định về uỷ quyền của Bộ luật dân sự. Người có quyền khiếu nại chỉ có thể uỷ quyền cho người thân trực tiếp chứ không được uỷ quyền cho bất cứ người nào khác. Như vậy, trên thực tế có thể xảy ra các trường hợp:

*Thứ nhất*, nếu người có quyền khiếu nại không còn hoặc không có người thân là cha, mẹ, vợ, chồng, con, anh, chị, em ruột hoặc những người này không đồng ý để thay mặt người có quyền khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại thì người có quyền khiếu nại không thể thực hiện được quyền khiếu nại của mình để bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

*Thứ hai*, trong rất nhiều trường hợp có nhiều người cùng tham gia khiếu nại (có nhiều người cùng bị xâm phạm tới quyền và lợi ích hợp pháp bởi một quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính), nếu trong số họ có một hoặc một số người không thể thực hiện khiếu nại thì họ cũng không thể uỷ quyền cho những người cùng khiếu nại khác thực hiện việc khiếu nại. Họ phải uỷ quyền cho một người thân khác trong phạm vi pháp luật quy định mà người được uỷ quyền không biết rõ về việc họ đang thực hiện khiếu nại hoặc nếu họ không có người thân trong phạm vi pháp luật quy định thì cũng như trường hợp trên sẽ không có ai thực hiện khiếu nại cho họ. Trong trường

hợp này pháp luật cũng không quy định là nếu khiếu nại có liên quan đến nhiều người thì những nội dung liên quan đến những người không khiếu nại có được xem xét để giải quyết hay không.

Đối với cơ quan và tổ chức, pháp luật cũng chỉ quy định cơ quan thực hiện quyền khiếu nại thông qua người đại diện là thủ trưởng cơ quan; tổ chức thực hiện quyền khiếu nại thông qua người đại diện là người đứng đầu tổ chức đó được quy định trong quyết định thành lập hoặc trong điều lệ của tổ chức. Bằng quy định này pháp luật về khiếu nại, tố cáo chỉ thừa nhận đại diện của cơ quan, tổ chức là người đại diện theo pháp luật. Nếu người đại diện theo pháp luật của cơ quan, tổ chức không thể thực hiện khiếu nại do đi công tác vắng hoặc vì những lý do khách quan khác thì họ cũng không thể uỷ quyền cho người khác và vì thế cơ quan, tổ chức cũng không thể thực hiện khiếu nại thông qua người đại diện theo uỷ quyền. Hoặc, nếu người đứng đầu cơ quan, tổ chức là người ký tên trong đơn khiếu nại của cơ quan, tổ chức đó nhưng không thể tham gia trực tiếp vào quá trình xem xét và giải quyết khiếu nại như gặp gỡ, đối thoại với người giải quyết khiếu nại thì cũng không thể uỷ quyền cho người khác làm việc này. Trong khi đó có rất nhiều trường hợp cơ quan, tổ chức thiết lập quan hệ với cơ quan nhà nước (mà trong đó phát sinh tranh chấp) thông qua người đại diện được người đứng đầu cơ quan, tổ chức uỷ quyền hợp pháp. *Ví dụ*, Luật hải quan cho

phép doanh nghiệp có thể uỷ quyền cho đại lý làm thủ tục hải quan để thực hiện các thủ tục hải quan với cơ quan hải quan hoặc công chức hải quan có thẩm quyền. Nhưng nếu có phát sinh khiếu nại thì doanh nghiệp lại không thể uỷ quyền cho đại lý làm thủ tục hải quan thực hiện khiếu nại hoặc tham gia vào bất kỳ giai đoạn nào của hoạt động xem xét và giải quyết khiếu nại.

Ngoài những vấn đề nêu ở trên về các quy định của pháp luật khiếu nại về người đại diện chúng tôi còn thấy: Một là, nếu người đại diện không nằm trong phạm vi pháp luật khiếu nại, tố cáo quy định thì cơ quan hoặc người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại căn cứ vào Điều 32 Luật khiếu nại, tố cáo để từ chối thụ lý giải quyết khiếu nại nhưng người đại diện đó lại là người đại diện phù hợp với quy định của pháp luật dân sự hay những văn bản pháp luật khác. Như vậy, quy định này tạo ra sự khác biệt về vấn đề người đại diện giữa các quy định của pháp luật dân sự, người đại diện trong quản lý hành chính và vấn đề người đại diện trong khiếu nại hành chính và tạo ra sự không thống nhất giữa các quy định của những văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Như trên chúng tôi đã phân tích các quy định này còn cản trở việc công dân, cơ quan, tổ chức thực hiện khiếu nại. Việc chủ thể không thể thực hiện được khiếu nại hành chính do những quy định của pháp luật không chỉ xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức mà còn gây ảnh hưởng không nhỏ đến

uy tín của cơ quan nhà nước, đội ngũ cán bộ, công chức. Hai là, quy định về phạm vi người được uỷ quyền khiếu nại đã hạn chế sự tham gia của các luật sư hoặc những chuyên gia có hiểu biết về vấn đề đang bị khiếu nại vào quá trình giải quyết khiếu nại. Bởi vì, người đại diện cho người chưa thành niên, người có nhược điểm về thể chất, công dân, cơ quan, tổ chức có quyền khiếu nại không thể uỷ quyền cho các luật sư hoặc các chuyên gia thay mặt mình thực hiện khiếu nại và tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại. Trong khi sự tham gia của các luật sư hoặc các chuyên gia vào quá trình giải quyết khiếu nại giúp cho việc thực hiện quyền khiếu nại có thể thực hiện đúng pháp luật và được dễ dàng hơn cũng như giúp cho quá trình xem xét và giải quyết khiếu nại được thuận lợi hơn do họ có hiểu biết về pháp luật cũng như có những hiểu biết về chuyên môn vấn đề đang tranh chấp.

Vì tất cả các lý do nêu trên chúng tôi đề nghị pháp luật về khiếu nại, tố cáo cần mở rộng các quy định về người đại diện để công dân, cơ quan, tổ chức có thể dễ dàng thực hiện khiếu nại./.

(1).Xem: Điều 2 Luật khiếu nại, tố cáo.

(2).Xem: Nghị định số 67/1999/NĐ - CP ngày 7/8/1999 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật khiếu nại, tố cáo (đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định 62 ngày 14/6/2002).

(3). Theo quy định của Bộ luật dân sự, người đại diện theo pháp luật của người chưa thành niên là cha, mẹ hoặc người giám hộ.