

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ HOÀN THIỆN CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI CỦA CÔNG DÂN

TS. NGUYỄN THẾ QUYÊN*

Việc giải quyết tốt các khiếu kiện của công dân đối với các quyết định hoặc hành vi của cán bộ, công chức cơ quan nhà nước không chỉ có tác dụng bảo vệ, khôi phục những quyền lợi chính đáng bị xâm hại mà còn là cơ chế hữu hiệu, thiết thực để cơ quan nhà nước kịp thời phát hiện ra những văn bản sai trái, kém hiệu lực, hiệu quả để có biện pháp xử lý thích ứng.

Theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo thì công dân có quyền khiếu nại tới cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền để đòi hỏi được xem xét lại các hành vi hành chính hoặc quyết định hành chính (là văn bản áp dụng pháp luật) của các cơ quan hành chính hoặc của công chức cơ quan hành chính nhà nước mà họ cho rằng đã trực tiếp xâm hại tới quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Bên cạnh đó còn nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác cũng rải rác có các quy định về việc giải quyết khiếu nại của công dân đối với văn bản hoặc hành vi của công chức thuộc các cơ quan khác của Nhà nước, như: Các bộ luật về tổ tụng hình sự, dân sự, các đạo luật về thuế...

Bên cạnh đó, Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính cũng quy định về một cơ chế quan trọng khác nhằm bảo

vệ hữu hiệu những quyền và lợi ích hợp pháp của công dân: Cơ chế tài phán hành chính của toà án nhân dân.

Đó là những cơ sở pháp lý quan trọng và trong thời gian qua đã có vai trò to lớn trong việc góp phần mở rộng, phát huy dân chủ, hạn chế được những vi phạm pháp luật từ phía cơ quan công quyền. Tuy nhiên, nhiều quy định trong các văn bản này đã bộc lộ sự bất hợp lý, cần nhanh chóng được sửa đổi, bổ sung và trong giới hạn của bài viết này, tôi chỉ xin đề cập một số vấn đề hiện đang là nguyên nhân trực tiếp gây cản trở cho việc bảo vệ quyền công dân.

Trước hết, về việc xác định phạm vi điều chỉnh của Luật khiếu nại, tố cáo.

Sự phân tách đề quy định trong nhiều văn bản khác nhau về giải quyết khiếu nại theo đối tượng bị khiếu nại như hiện nay là vô cùng bất hợp lý, bởi như vậy đã dẫn tới sự tản mát, vụn vặt, chắp vá cho các quy định này đồng thời, cũng tạo ra sự thiếu thống nhất trong các quy định về thủ tục, thời hạn, thời hiệu... giải quyết khiếu nại. Trong một số trường hợp, nếu xét về bản chất, các văn bản bị khiếu nại là hoàn toàn

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

nhau nhưng do được ban hành bởi những chủ thể khác nhau nên khi giải quyết phải áp dụng những văn bản khác nhau và do đó có sự không thống nhất về nhiều vấn đề trong quá trình giải quyết. *Ví dụ:* Cùng là quyết định xử phạt vi phạm hành chính nhưng nếu do công chức của cơ quan hành chính nhà nước ban hành thì việc giải quyết khiếu nại được tiến hành theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo nhưng nếu do thẩm phán chủ tọa phiên tòa ban hành thì giải quyết theo quy định của các luật hoặc pháp lệnh về tố tụng tương ứng với loại án được giải quyết tại phiên tòa đó. Trong khi đó, Luật khiếu nại, tố cáo quy định tương đối đầy đủ về các vấn đề có liên quan tới việc giải quyết khiếu nại còn các văn bản khác chỉ quy định rất sơ lược về vấn đề này.

Để khắc phục tình trạng này, thiết nghĩ cần sửa đổi đạo luật này theo hướng mở rộng phạm vi điều chỉnh là mọi quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cá nhân, tổ chức đối với quyết định hoặc hành vi của công chức thuộc mọi cơ quan nhà nước. Khi đó, trong các văn bản khác quy định về quản lý nhà nước không còn tồn tại các quy định về giải quyết khiếu tố như hiện nay.

Thứ hai, về thẩm quyền và cơ chế giải quyết khiếu tố

Hiện nay, theo quy định pháp luật thì thẩm quyền của các cơ quan thanh tra trong giải quyết khiếu tố là rất hạn chế,

chỉ có chức năng tư vấn trong việc giải quyết khiếu tố, chỉ được giải quyết khi được uỷ quyền.

Nên quy định theo hướng coi việc giải quyết khiếu tố là thẩm quyền đương nhiên của các cơ quan thanh tra thì mới có thể kịp thời giải quyết, tránh được sự tồn đọng các vụ khiếu tố như hiện nay.

Đồng thời, nên quy định về cơ chế giải quyết khiếu nại theo hướng mỗi vụ việc chỉ được giải quyết ở hai cấp và sau mỗi lần giải quyết, nếu không đồng ý thì công dân đều có quyền khởi kiện ra tòa hành chính đối với quyết định hay hành vi bị khiếu nại. Mặt khác, để tránh khiếu kiện tràn lan, vượt cấp, làm giảm sút hiệu lực của các văn bản của cấp có thẩm quyền ban hành, cũng cần đặt ra quy định nếu đã qua hai cấp giải quyết thì không được khiếu nại lên cơ quan cấp trên. Tuy nhiên, nếu có dấu hiệu vi phạm pháp luật trong quá trình giải quyết thì người khiếu nại có quyền tố cáo những vi phạm đó và khi giải quyết tố cáo nếu có căn cứ xác định sự vi phạm từ phía Nhà nước đã làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến việc giải quyết khiếu nại thì cơ quan giải quyết tố cáo có quyền huỷ các quyết định sai trái đó.

Cần quy định cụ thể, đầy đủ hơn nữa về việc tiếp nhận, thụ lý, giải quyết các khiếu tố, đặc biệt là các quy định về nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý của những người có thẩm quyền trong tất cả các công đoạn giải

quyết khiếu tố; quy định chính thức trong pháp luật về giá trị pháp lý của cuống phiếu chuyển phát nhanh, bản fax của bưu điện trong việc xác định thời hạn, thời hiệu khiếu, kiện; chấm dứt việc dùng văn bản hành chính (thông báo, công văn) thay quyết định trong việc phán quyết về vụ việc khiếu tố. Có như vậy mới có thể giúp người giải quyết khiếu tố nhanh chóng phân loại chính xác để xác định cơ quan giải quyết, nghiên cứu hướng giải quyết những vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan mình; chấm dứt tình trạng không chuyển hoặc chuyển đơn đến không đúng cơ quan có thẩm quyền giải quyết hoặc cố ý kéo dài thời gian giải quyết; chấm dứt tình trạng trực tiếp nhận đơn mà không cấp phiếu nhận đơn cho người khiếu kiện.

Thứ ba, về thẩm quyền và cơ chế giải quyết các vụ án hành chính

Xét về mặt khoa học, việc xử lý văn bản theo cơ chế tài phán của toà án là có nhiều ưu điểm hơn cả. Trong cơ chế xử lý văn bản bởi các cơ quan quyền lực nhà nước, do hiện nay các cơ quan này hoạt động theo chế độ đại biểu kiêm nhiệm là chủ yếu, chỉ thông qua văn bản trong các kỳ họp nên thời gian để xử lý văn bản quản lý hành chính nhà nước là rất hạn chế, việc xử lý văn bản không thể kịp thời và số lượng văn bản được xử lý không thể lớn, do đó các cơ quan này thường chỉ xử lý

những văn bản vi phạm pháp luật có chủ đề là những việc quan trọng trong quản lý hành chính nhà nước. Theo cơ chế "tự xử lý" thì thẩm quyền thuộc về cơ quan đã ban hành văn bản hoặc cơ quan cấp trên trong cùng hệ thống với cơ quan đó nên có thể rơi vào tình trạng "vừa đá bóng vừa thổi còi" như đã phân tích ở trên.

Trong khi đó, toà án với tư cách là một cơ quan có vị trí độc lập trong quan hệ với cơ quan hành chính nhà nước, có năng lực chuyên môn pháp luật khá cao thì việc xử lý văn bản quản lý hành chính nhà nước để bảo đảm sự đúng đắn, chí công vô tư và có hiệu quả cao hơn. Vì vậy, xuất phát từ sự nhìn nhận toà án với vai trò là một cơ quan được phân công đảm nhận quyền năng tư pháp, cần tiếp tục tăng cường cho toà án nhân dân trong việc sử dụng quyền lực nhà nước để ràng buộc, chế ước nhằm hạn chế sự vượt quyền hoặc không thực hiện tốt thẩm quyền hành pháp của bộ máy hành chính, tức là tiếp tục hoàn thiện cơ chế tài phán của toà án đối với các tranh chấp phát sinh từ hoạt động quản lý hành chính nhà nước.

Tuy nhiên, do cơ chế tài phán của toà án đối với các quyết định hành chính mới được hình thành nên hiện nay pháp luật quy định về thẩm quyền của toà án là khá hạn chế trong việc xử lý đối với văn bản quản lý hành chính nhà nước; chưa có quyền phán quyết đối với các văn bản quy

phạm pháp luật do các cơ quan chính quyền nhà nước ban hành; chỉ có quyền xử lý văn bản áp dụng pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước về một số loại việc khi chúng trực tiếp gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức có đơn khởi kiện.

Để góp phần cải thiện căn bản tình trạng ách tắc trong việc xử lý văn bản, cần nhanh chóng có những giải pháp tích cực để mở rộng thẩm quyền của toà án trong việc xử lý các văn bản quản lý hành chính nhà nước; trước hết cần quy định cho toà án (toà hành chính) quyền xử lý mọi văn bản áp dụng pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước khi chúng trực tiếp gây thiệt hại cho cá nhân, tổ chức có đơn khởi kiện mà không chỉ dừng ở một số loại việc như quy định hiện nay trong Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

Đồng thời, cần nhanh chóng thay đổi quy định về thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, cần xác định quyền khởi kiện vụ án hành chính của cá nhân, tổ chức đối với các quyết định, hành vi hành chính mà không bị ràng buộc bởi điều kiện tiền tố tụng là phải khiếu nại tới chủ thể đã ra quyết định hoặc đã thực hiện hành vi sau đó mới được khởi kiện và khi đã khởi kiện thì không được khiếu nại lên cấp trên trực tiếp của người ra văn bản bị khiếu kiện. Bên cạnh đó, cũng cần xác định đối tượng khởi kiện là quyết định hành chính ở mọi cấp giải quyết khiếu nại mà không loại trừ

"quyết định cuối cùng" của cơ quan hành chính nhà nước như hiện nay, tức là coi "quyết định cuối cùng" chỉ có ý nghĩa làm chấm dứt quyền khiếu nại của công dân theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo mà không làm mất quyền khởi kiện của công dân ra toà án.

Bên cạnh đó, cũng cần thiết kể lại toà hành chính theo mô hình chủ yếu lệ thuộc theo chiều dọc, đảm bảo cho toà hành chính có sự độc lập cao, không quá bị lệ thuộc vào cơ quan hành chính như hiện nay. Về mô hình toà hành chính, hiện nay có một số quan điểm khác nhau đang được đưa ra để bàn luận, trong đó quan điểm hợp lý hơn cả là thiết kế toà hành chính theo mô hình ba cấp: Ở trung ương có toà hành chính thuộc Toà án nhân dân tối cao; ở cấp tỉnh, toà hành chính độc lập với toà án nhân dân tỉnh; ở cấp huyện, do lượng án hành chính ít nên không có toà hành chính mà thành lập tòa hành chính khu vực, bao gồm một số huyện. Theo đó, toà hành chính vẫn thuộc hệ thống cơ quan xét xử, phù hợp với các quy định trong Hiến pháp nhưng vị trí độc lập khá cao.

Mặt khác, nên nghiên cứu để sớm thành lập tòa hiến pháp có quyền xử lý cả những văn bản quy phạm pháp luật trái hiến pháp, chấm dứt tình trạng coi văn bản quy phạm pháp luật là bất khả xâm phạm đối với toà án như hiện nay./.