

# VỀ LÝ DO CỦA QUYẾT ĐỊNH GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI

*Trần Minh Hương\**

**R**a quyết định giải quyết khiếu nại là một khâu quan trọng trong quá trình giải quyết khiếu nại, được tiến hành sau khi người có thẩm quyền thu thập đầy đủ tài liệu làm căn cứ giải quyết khiếu nại. Đây là một hoạt động có ý nghĩa đặc biệt vì chính thông qua hoạt động này mà các yêu cầu của người khiếu nại được thỏa mãn hoặc bị bác bỏ (toàn bộ hay từng phần). Về nguyên tắc, quyết định giải quyết khiếu nại phải đáp ứng những yêu cầu nhất định, trong đó có yêu cầu pháp lý. Những yêu cầu loại này đã được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại<sup>1</sup>. Tuy nhiên, để đáp ứng đòi hỏi của quá trình hội nhập quốc tế và bảo vệ có hiệu quả quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân có liên quan thì còn nhiều việc phải bàn. Trong phạm vi bài viết này, tác giả xin đề cập một khía cạnh rất nhỏ (và cũng ít được các nhà khoa học quan tâm nghiên cứu) trong nội dung quyết định giải quyết khiếu nại là việc nêu lý do của quyết định.

## *1. Nghĩa vụ nêu lý do và ý nghĩa của việc nêu lý do của quyết định giải quyết khiếu nại*

Quyết định giải quyết khiếu nại là một loại quyết định hành chính cá biệt nên trước hết nó phải đáp ứng đầy đủ những đòi hỏi chung đối với quyết định hành chính cá biệt. Một trong những đòi hỏi chung đó là việc nêu lý do của quyết định.

Có nhiều cách đề cập khác nhau về sự cần thiết phải nêu lý do của quyết định hành chính cá biệt. Một số tác giả cho rằng việc nêu lý do của quyết định hành chính cá biệt chỉ bắt buộc khi có một văn bản quy phạm pháp luật quy định nghĩa vụ phải nêu lý do của việc ra quyết định, nghĩa là đòi hỏi phải nêu ngay trong quyết định những lý do thực tế và pháp lý chứng minh sự đúng đắn của quyết định. Theo

họ, nếu pháp luật không quy định thì việc nêu lý do không cần thiết.

Những người quan tâm đến hậu quả pháp lý của quyết định thì cho rằng người có thẩm quyền bắt buộc phải nêu lý do mỗi khi ban hành những quyết định cá biệt bất lợi cho người nhận (hoặc trong quyết định có nội dung trái với mong muốn của người đó). Đó có thể là quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định áp dụng biện pháp xử lý hành chính khác, quyết định xử lý kỷ luật, quyết định giải quyết khiếu nại với nội dung bác bỏ yêu cầu của người khiếu nại, quyết định từ chối cấp giấy phép, từ chối đáp ứng một yêu cầu cụ thể nào đó của cá nhân, tổ chức v.v.

Bên cạnh đó, cũng có những tác giả cho rằng việc đưa ra lý do chỉ cần thiết trong trường hợp người chịu tác động bất lợi của quyết định có quyền đòi hỏi nêu lý do (quyền khiếu nại là một trong những quyền đó). Nói cách khác là người có thẩm quyền ban hành quyết định phải đưa ra lý do khi quyết định của người đó thuộc loại có thể bị khiếu nại và người chịu hậu quả bất lợi của quyết định có yêu cầu bằng văn bản (thể hiện dưới hình thức đơn khiếu nại).

Từ những điều đã phân tích trên đây cho thấy có hai quan điểm khác nhau liên quan đến nghĩa vụ nêu lý do của người có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại: quan điểm thứ nhất cho rằng, việc nêu lý do là cần thiết trong mọi trường hợp ban hành quyết định bất lợi cho người nhận; còn theo quan điểm thứ hai thì việc nêu lý do chỉ bắt buộc khi người phải chịu tác động bất lợi của quyết định có quyền đòi hỏi nêu lý do và sử dụng quyền đó trong thời hạn và theo đúng thủ tục pháp luật quy định. Theo chúng tôi, trong mọi quyết định giải quyết khiếu nại cần phải thể hiện rõ lý do khiến người có thẩm quyền ban hành quyết định đi đến quyết định đó.

Việc bắt buộc phải nêu lý do của quyết định giải quyết khiếu nại có ý nghĩa đặc biệt quan

\* TS Luật học, Đại học Luật Hà Nội

<sup>1</sup> Luật Khiếu nại, tố cáo; Nghị định số 53/2005/NĐ-CP v.v.



trọng trong việc nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước nói chung và hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại nói riêng. Điều này thể hiện tập trung ở những khía cạnh sau đây:

- Việc bắt buộc phải nêu lý do của quyết định giải quyết khiếu nại đảm bảo cho việc giải quyết các khiếu nại đúng quy định của pháp luật, căn cứ vào nội dung vụ việc đã được nghiên cứu kỹ, tính đến mọi khía cạnh của vấn đề để được xem xét, mọi khả năng có thể xảy ra sau khi quyết định được ban hành và thực hiện... Nhờ đó góp phần làm tăng sức thuyết phục của quyết định giải quyết khiếu nại hay nói cách khác là đảm bảo khả năng giải thích và khả năng bảo vệ của bản thân quyết định.

- Việc bắt buộc phải nêu lý do của quyết định giải quyết khiếu nại đòi hỏi cơ quan và người có thẩm quyền thận trọng hơn khi ra quyết định đồng thời góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Điều đó cũng góp phần làm tăng niềm tin của nhân dân vào cán bộ và chính quyền, đặc biệt là ở cấp cơ sở, cấp gần dân nhất.

- Việc bắt buộc phải nêu lý do của quyết định giải quyết khiếu nại góp phần nâng cao chất lượng hoạt động giải quyết khiếu nại nói chung và chất lượng quyết định giải quyết khiếu nại nói riêng, đặc biệt là góp phần hạn chế tình trạng khiếu nại kéo dài và vượt cấp, khiếu nại đến cơ quan và lãnh đạo ở trung ương. Việc được biết một cách chính thức và chính xác lý do giúp người khiếu nại cân nhắc và quyết định: có nên tiếp tục khiếu nại hay không? Nếu biết chắc chắn rằng tiếp tục khiếu nại mà kết quả không thay đổi thì nhiều người sẽ không lựa chọn cách đó.

- Việc bắt buộc phải nêu lý do của quyết định giải quyết khiếu nại góp phần tạo điều kiện thuận lợi cho tòa án trong giải quyết tranh chấp hành chính. Trong quá trình xét xử vụ án hành chính thẩm phán có thể nghiên cứu và sử dụng lập luận, dẫn chứng, cách chứng minh... của người giải quyết khiếu nại đã được nêu trong quyết định giải quyết khiếu nại.

**2. Kiểm duyệt của pháp luật hiện hành về việc nêu lý do của quyết định giải quyết khiếu nại**

Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2004 và 2005) đã dành Điều 38 để quy định về những nội dung bắt buộc phải có trong quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu. Nghiên cứu các quy định tại Điều 38 cho thấy nhà làm luật đã đưa ra những đòi hỏi khá chi tiết đối với quyết định giải quyết khiếu nại nhưng không đề cập cụ thể đến yêu cầu nêu lý do của quyết định giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, trong các quy định của Điều 38 cũng có một số nội dung liên quan đến vấn đề đang xem xét trong chừng mực nhất định, cụ thể là:

- Kết quả xác minh nội dung khiếu nại; căn cứ pháp luật để giải quyết khiếu nại (khoản 4);

- Kết luận nội dung khiếu nại là đúng, đúng một phần hoặc sai toàn bộ (khoản 5);

- Giữ nguyên, sửa đổi hoặc huỷ bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại; giải quyết các vấn đề cụ thể trong nội dung khiếu nại (khoản 6).

Những yêu cầu đối với nội dung quyết định giải quyết khiếu nại lần hai cũng được thiết kế tương tự tại Điều 45 Luật Khiếu nại, tố cáo, trong đó không có quy định chính thức và cụ thể về lý do của quyết định giải quyết khiếu nại.

Theo chúng tôi, quy định như vậy là chưa đầy đủ và chưa rõ ràng. Cách quy định trên đây tạo điều kiện cho người có thẩm quyền ban hành quyết định giải quyết khiếu nại lần tránh nghĩa vụ trả lời, nghĩa vụ giải thích rõ ràng về quyết định của mình. Các quy định về nội dung quyết định giải quyết khiếu nại cần phải được phát triển theo hướng yêu cầu trong quyết định không chỉ đơn thuần nêu căn cứ, sự kiện, kết luận... mà còn phải bao hàm cả lập luận (chặt chẽ và khoa học) để giải thích, chứng minh, bảo vệ cho quyết định.

Từ góc độ khoa học, quyết định giải quyết khiếu nại phải đáp ứng những yêu cầu nhất định, trong đó có những yêu cầu sau đây liên quan đến nghĩa vụ nêu lý do:

- Phải bao hàm lập luận chặt chẽ dựa trên những tư liệu đã được thẩm tra;



- Phải giải quyết tất cả những yêu cầu nêu ra trong khiếu nại và nếu vì lý do nào đó mà có những yêu cầu chưa được giải quyết thì phải định rõ thời hạn giải quyết và người có trách nhiệm giải quyết những vấn đề còn lại;

- Phải trả lời cụ thể, rõ ràng, chính xác cho người khiếu nại, sao cho từ quyết định có thể thấy rõ cơ quan có thẩm quyền xác nhận hay không xác nhận sự kiện được nêu trong khiếu nại; thoả mãn hay bác bỏ yêu cầu của người khiếu nại <sup>2</sup>.

Như vậy trong nội dung quyết định giải quyết khiếu nại không đơn giản chỉ bao hàm chính bản thân quyết định mà cả những vấn đề đòi hỏi phải được giải quyết hoặc trả lời bởi quyết định. Để đáp ứng những yêu cầu trên, về nguyên tắc, người giải quyết khiếu nại cần tuân thủ trình tự sau:

- Trước hết, trong quyết định giải quyết khiếu nại phải liệt kê những căn cứ (sự kiện) thực tế đã tìm được với phương châm sự kiện thực tế phải được coi là yếu tố quan trọng nhất để đi đến quyết định.

Để có thể làm được như vậy cần phải đề cập những bằng chứng chứng minh cho sự kiện. Điều đó không đơn giản là yêu cầu phải chỉ ra những bằng chứng được xem xét hoặc được tính đến mà đòi hỏi người ra quyết định giải quyết khiếu nại phải giải thích rõ ràng vì sao bằng chứng được chấp nhận hoặc bị phản bác. Trường hợp có những bằng chứng trái ngược nhau thì phải đề cập đến tất cả các bằng chứng và trình bày nguyên do vì sao chấp nhận bằng chứng này và phản bác bằng chứng kia. Bằng chứng phải được xác định bằng cách chỉ ra nguồn hoặc bản chất của nó chứ không phải bằng cách liệt kê tất cả các tài liệu mà người giải quyết khiếu nại có trong tay. Trong các bằng chứng mà người giải quyết khiếu nại có thể có được có bằng chứng trực tiếp và bằng chứng gián tiếp. Thực tiễn giải quyết khiếu nại cho thấy không phải mọi trường hợp đều có thể tìm được bằng chứng trực tiếp. Những trường hợp có bằng chứng trực tiếp thì việc ra quyết định giải quyết sẽ dễ dàng hơn rất nhiều

so với những trường hợp chỉ có bằng chứng gián tiếp.

- Thứ hai, phải chỉ ra văn bản pháp luật có liên quan làm căn cứ để giải quyết vụ việc. Văn bản được đề cập phải là chính văn bản pháp luật mà theo đó người cán bộ hay công chức được trao thẩm quyền ra quyết định (được sử dụng quyền lực nhà nước) và phải căn cứ vào đó để ban hành quyết định chứ không phải văn bản hướng dẫn thi hành. Việc chỉ ra văn bản pháp luật có liên quan có thể tiến hành theo cách giới thiệu vắn tắt hoặc trích đoạn văn bản tùy theo nội dung của vấn đề phải giải quyết trong những trường hợp cụ thể. Điều quan trọng là làm sao để khi đọc nội dung quyết định giải quyết khiếu nại người khiếu nại và những người có liên quan có thể đánh giá tính hợp pháp của quyết định.

- Thứ ba, đưa ra lý do vì sao quyết định như vậy. Lý do được đưa ra phải là lý do thực sự cho việc quyết định. Cụ thể là người giải quyết khiếu nại phải trình bày lý do thực sự của quyết định của mình chứ không phải là ghi lại quá trình chuẩn bị trình bày lý do. Mỗi một quyết định giải quyết khiếu nại phải bao hàm khả năng có thể giải thích được một cách logic. Việc trình bày của người có thẩm quyền ban hành quyết định phải bao hàm tất cả các bước kết nối các sự kiện tới quyết định sao cho người khiếu nại và những người có liên quan hiểu được quyết định đã được đạt đến như thế nào.

Tóm lại, việc trình bày phải đi xa hơn là trình bày các kết luận - phải đưa ra lý do thực sự cho những kết luận ấy. Người ra quyết định cũng phải chỉ ra các ý kiến, định hướng hoặc thực tiễn của các cơ quan khác có liên quan mà mình sử dụng trong quá trình giải quyết khiếu nại đồng thời lý giải vì sao họ sử dụng. Nói cách khác, trong quyết định phải bao hàm những căn cứ cụ thể để ra quyết định sao cho người nhận được có thể hiểu và chấp nhận cách giải quyết của người có thẩm quyền.

**3. Hoàn thiện các quy định pháp luật về lý do của quyết định giải quyết khiếu nại phục vụ quá trình hội nhập quốc tế**

Trong quản lý hành chính nhà nước hiện đại, ở hầu hết các quốc gia, trách nhiệm giải

<sup>2</sup> Thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo. Nxb. Công an nhân dân, H, 2005, tr. 98.



trình là vấn đề luôn giành được sự quan tâm đặc biệt và được coi là vấn đề then chốt để quản lý có hiệu quả. Trách nhiệm giải trình thực sự bao gồm khả năng giải đáp và chịu trách nhiệm về hậu quả. Khả năng giải đáp được hiểu là việc yêu cầu các công chức phải có khả năng giải đáp những vấn đề liên quan đến việc họ đã sử dụng thẩm quyền của mình như thế nào, những nguồn lực được sử dụng vào đâu, và với các nguồn lực đó đã đạt được kết quả gì<sup>3</sup>.

Hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính là loại hình hoạt động được cơ quan và người có thẩm quyền tiến hành trên cơ sở sử dụng quyền lực nhà nước và nguồn lực công. Chính vì vậy đây là một trong những hoạt động đòi hỏi khả năng giải đáp rất cao.

Trong quá trình hội nhập quốc tế khả năng này càng cần phải được quan tâm hoàn thiện. Hiệp định giữa Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Hợp chúng quốc Hoa Kỳ về quan hệ thương mại (BTA) đã quy định tại Điều 7 Chương VI (Các quy định liên quan tới tính minh bạch, công khai và quyền khiếu kiện) như sau:

“Các bên duy trì các cơ quan tài phán và thủ tục hành chính và tư pháp nhằm mục đích, ngoài những điều khác, xem xét và sửa đổi nhanh chóng theo yêu cầu của người bị ảnh hưởng các quyết định hành chính liên quan đến các vấn đề được quy định tại Hiệp định này”.

Các vấn đề được quy định tại BTA bao trùm phạm vi rất rộng. Đó là: Thương mại hàng hoá; quyền sở hữu trí tuệ; thương mại dịch vụ; đầu tư; tạo thuận lợi cho kinh doanh; các quy định liên quan tới tính minh bạch, công khai và quyền khiếu kiện.

Cũng tại điều này còn có quy định rằng kết quả giải quyết khiếu kiện phải được trao cho người khiếu kiện và các lý do của quyết định đó phải được cung cấp bằng văn bản<sup>4</sup>.

Căn cứ vào những quy định trên, có thể kết luận rằng quyết định giải quyết khiếu nại là một trong những loại quyết định hành chính cá biệt đòi hỏi phải được giải trình rõ ràng và đầy đủ để đảm bảo sự minh bạch và khả năng giải đáp phù hợp với qui định của BTA và đồng thời phục vụ quá trình đàm phán gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) của Việt Nam.

Như vậy là thực tiễn quản lý nhà nước, đặc biệt là quá trình hội nhập, đòi hỏi các cơ quan có thẩm quyền cần khẩn trương xây dựng và ban hành các quy định về việc nêu lý do của quyết định giải quyết khiếu nại. Kinh nghiệm cho thấy có thể quy định về vấn đề này theo một trong hai cách sau đây:

- Quy định nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại ra văn bản trả lời về lý do của quyết định khi những người chịu tác động trực tiếp của quyết định giải quyết khiếu nại có yêu cầu bằng văn bản;

- Quy định việc nêu lý do là một nội dung bắt buộc phải có trong quyết định giải quyết khiếu nại.

Theo quan điểm cá nhân thì lý do cần được nêu ngay trong quyết định giải quyết khiếu nại để một mặt, góp phần làm tăng sức thuyết phục của quyết định và hạn chế tình trạng khiếu nại kéo dài; mặt khác, đảm bảo cho người khiếu nại được hưởng đầy đủ quyền được biết lý do. Nếu quy định việc nêu lý do có thể thực hiện trong văn bản trả lời khi người khiếu nại có yêu cầu thì khả năng người khiếu nại được hưởng quyền được biết lý do sẽ hạn chế hơn là quy định bắt buộc phải nêu ngay trong quyết định giải quyết khiếu nại.

Tóm lại, liên quan đến vấn đề hoàn thiện các quy định pháp luật về lý do của quyết định giải quyết khiếu nại, xin đề xuất:

1/ Bổ sung quyền của người khiếu nại được biết lý do của quyết định giải quyết khiếu nại (trong điều quy định về quyền của người khiếu nại);

2/ Bổ sung yêu cầu nêu rõ lý do của quyết định giải quyết khiếu nại (trong điều quy định về những nội dung phải bao hàm trong quyết định giải quyết khiếu nại).

<sup>3</sup> S. Chiavo-Campo và P.S.A. Sundaram. Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh. Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2003, tr. 11-13.

<sup>4</sup> Công báo số 7 và 8 ngày 22 và 28 tháng 02 năm 2002, tr. 446.