

CẦN LÀM RÕ KHÁI NIỆM KHIẾU NẠI, KHIẾU KIỆN ĐỂ GIẢI QUYẾT CÁC QUYỀN ẤY CỦA CÁ NHÂN CHO ĐÚNG

ThS. HOÀNG VĂN SAO *

Khi nói “Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân” tức là nhấn mạnh vị trí của công dân Việt Nam, con người Việt Nam trong xã hội. Theo đó, hàng loạt những quy định của pháp luật được ban hành nhằm nâng lên thành luật các quyền cụ thể của cá nhân trong xã hội hiện nay. Bài viết này chỉ phân tích quyền khiếu nại, khiếu kiện của cá nhân để minh chứng cho nhận định trên.

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước...⁽¹⁾ và có quyền khởi kiện vụ án hành chính để yêu cầu toà án bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.⁽²⁾

Theo những quy định trên, công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo, quyền khởi kiện nhưng không phải lúc nào và bất kì ai cũng thực hiện được những quyền ấy trên thực tế. Việc họ có quyền và việc thực hiện những quyền ấy đòi hỏi những yêu cầu về mặt pháp lý rất chặt chẽ bởi đằng sau những quyền ấy là nghĩa vụ của Nhà nước và của những “công bộc” của dân và của cả chính họ. Vì thế, việc pháp luật nước ta ngày càng ghi nhận các quyền của cá nhân một cách cụ thể, chi tiết mới chỉ là điều kiện cần thiết,

cao hơn thế phải làm sao cho mỗi cá nhân trong xã hội hiểu được bản chất của từng quyền nêu trên để “đề nghị”, “đòi” hay “yêu cầu” một cách chính đáng, hợp pháp và “đổi tác” phải giải quyết kịp thời, chính xác, khách quan, đúng pháp luật.

Bấy lâu nay, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo hay khiếu kiện của dân còn chậm chạp, không dứt điểm, thậm chí còn chưa đúng pháp luật bởi cả người dân và lẫn cơ quan nhà nước chưa hiểu đúng bản chất của các khái niệm khiếu nại, tố cáo (khiếu tố) hay khiếu kiện, từ đó không phân biệt rạch ròi giữa các khái niệm trên mà dẫn đến việc lựa chọn phương pháp và trình tự giải quyết chưa hợp lý.

Về khiếu nại, tố cáo hay còn gọi tắt là khiếu tố là những thuật ngữ pháp lý vừa chỉ quyền, vừa chỉ hành vi của cá nhân.

- Khiếu tố là quyền vì nó không chỉ được khẳng định ngay trong Hiến pháp: “Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo...” mà còn được cụ thể hoá trong Luật khiếu nại, tố cáo ở rất nhiều điều khoản khác nhau. Hơn nữa, nó còn yêu cầu được thực hiện bởi thủ tục và trình tự cụ thể - thủ tục hành chính.

- Khiếu tố là quyền vì nó được pháp luật chỉ rõ ngay nghĩa vụ của cơ quan nhà nước

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

phải xem xét và giải quyết việc khiếu nại, tố cáo trong thời hạn mà pháp luật đã quy định, cũng như... nếu thấy quyết định hành chính, hành vi hành chính hoặc quyết định kỷ luật của mình trái pháp luật thì phải kịp thời sửa chữa, khắc phục. Người thực hiện quyền khiếu tố phải thực hiện nghiêm chỉnh các nghĩa vụ như Luật khiếu nại, tố cáo đã quy định. Ngoài ra, để việc khiếu tố đúng pháp luật, cá nhân cần thực hiện đúng trình tự, thủ tục khiếu nại, tố cáo mà pháp luật hiện hành đã quy định.

- Khiếu tố là hành vi vì khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính nào đó là trái pháp luật, xâm phạm trực tiếp quyền, lợi ích hợp pháp của mình thì cá nhân đó đi khiếu nại hoặc họ đi tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về hành vi trái pháp luật của bất cứ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân”.⁽³⁾ Ở đây, người khiếu nại hay tố cáo phải là người có năng lực chủ thể đầy đủ theo quy định của pháp luật; trong trường hợp nếu người khiếu nại thông qua người đại diện để thực hiện việc khiếu nại thì người đại diện phải có giấy tờ để chứng minh với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc đại diện hợp pháp của mình.⁽⁴⁾

- Khiếu tố là hành vi vì theo Luật khiếu nại, tố cáo thì người khiếu nại hay tố cáo phải trung thực, khi đi khiếu nại hay tố cáo phải có bằng chứng cụ thể, khi đối thoại phải có nghĩa vụ chứng minh. Nếu lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác hoặc gây rối trật tự... thì

sẽ bị xử lý theo pháp luật.

Khiếu tố vừa là quyền, vừa là hành vi của cá nhân. Tuy nhiên, thuật ngữ này là thuật ngữ ghép nên quyền này (gồm quyền khiếu nại và quyền tố cáo) không phải bao giờ cũng chuyển hoá thành hành vi cùng một lúc. Muốn xem xét sự chuyển hoá của chúng, chúng ta cần chú ý khiếu nại và tố cáo nhằm 2 đối tượng khác nhau nên khi chuyển hoá cần những yêu cầu khác nhau.

Theo Từ điển tiếng Việt thì “*khiếu nại là việc đề nghị cơ quan có thẩm quyền xét một việc làm mà mình không đồng ý, cho là trái phép hay không hợp lý*”.⁽⁵⁾ Tuy nhiên, không phải tất cả những gì cá nhân không đồng ý đều có quyền khiếu nại. Pháp luật hiện hành đã mô tả khái niệm khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do luật 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 kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hay hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Như vậy, khái niệm khiếu nại ở đây được hiểu rất rộng, bao hàm cả nghĩa xã hội và nghĩa pháp lý. Dưới góc độ pháp lý, khiếu nại phản ánh mối quan hệ không bình đẳng giữa bên khiếu nại và bên bị khiếu nại. Bên khiếu nại có thể là cá nhân, cơ quan, tổ chức, nhưng chủ yếu là cá nhân và bên bị khiếu nại thường là những chủ thể có quyền sử dụng quyền lực nhà nước, đã có những hành vi hành chính hay đã ra những quyết định hành chính bị người khiếu nại phản kháng. Tất nhiên, không phải tất cả những hành vi hành

chính hay quyết định hành chính bị phản kháng đều là trái pháp luật mà trước hết đây là những hành vi hay quyết định bị người khiếu nại cho rằng đã tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích chính đáng của họ và làm cho họ thiệt thòi.

Như vậy, theo Điều 1 Luật khiếu nại, tố cáo thì khiếu nại được coi như là những đề nghị có căn cứ. Những đề nghị đó buộc cơ quan, tổ chức hay cá nhân có thẩm quyền phải xem xét lại những hành vi hành chính hay quyết định hành chính của mình. Cũng chính vì những “đề nghị có căn cứ” đó mà pháp luật buộc người giải quyết khiếu nại phải gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại và những người có quyền và lợi ích liên quan. Sự đối thoại là bằng chứng của nền dân chủ và sự minh bạch của pháp luật để củng cố niềm tin của người dân đối với pháp luật bởi mọi việc của Nhà nước đều phải được dân bàn và dân kiểm tra như đòi hỏi của nền hành chính dân chủ hôm nay.

Có ý kiến cho rằng khiếu nại như là sự kêu nài, sự mong mỏi. Tôi hoàn toàn không đồng ý với quan niệm này bởi công dân là chủ thể của pháp luật. Họ có quyền tham gia quản lý Nhà nước, có quyền giám sát hoạt động của Nhà nước, chứ họ không thể là cấp dưới của Nhà nước, đi khiếu nại như là đi xin theo kiểu cơ chế “xin - cho”. Nếu quyền và lợi ích hợp pháp của họ bị xâm phạm thì họ hoàn toàn có quyền đề nghị và có căn cứ để đề nghị chứ không phải là sự kêu nài, sự mong mỏi. Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN lại càng đòi hỏi chúng ta phải

dứt khoát đưa khiếu nại thoát khỏi cơ chế “xin - cho” của nền hành chính bao cấp vẫn chưa được xoá bỏ.

Người khiếu nại thường là những người cho rằng quyền lợi của họ bị xâm hại, làm cho họ bị thiệt về vật chất hay tinh thần. Do đó, nội dung khiếu nại luôn chứa đựng những căn cứ nhất định về sự vi phạm quyền hoặc lợi ích chủ quan của người khiếu nại cũng như những thiệt hại xuất phát từ những quyết định hành chính hay hành vi hành chính trái pháp luật của người bị khiếu nại. Khiếu nại luôn được thực hiện theo thủ tục và trình tự hành chính. Có thể nói, khiếu nại là cuộc đấu tranh của công dân nhằm xây dựng và củng cố mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân. Công dân có quyền đòi hỏi Nhà nước phải giải quyết và trả lời những yêu cầu chính đáng của họ. Thông qua hành vi khiếu nại, công dân vừa đề nghị Nhà nước, cá nhân có thẩm quyền nhanh chóng giải quyết và khắc phục những quyền và lợi ích hợp pháp của mình đã bị xâm hại, vừa đấu tranh nhằm bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Đồng thời, khiếu nại làm thức tỉnh đội ngũ cán bộ, công chức trong việc thực thi công vụ hàng ngày. Ở đây, khiếu nại được coi như là phương tiện kiểm tra, giám sát của công dân đối với Nhà nước, góp phần làm cho pháp luật ngày càng phát huy được hiệu quả trên thực tế. Khi giải quyết khiếu nại, người giải quyết trước hết phải nghĩ đến quyền lợi của dân, trật tự pháp luật của Nhà nước, sau đó mới nghĩ đến việc mình chứng để bảo vệ hành vi hay quyết định hành chính mà mình đã ban hành. Như

thể mới là cán bộ gần dân, sát dân.

Tuy nhiên, việc đi khiếu nại của cá nhân phải tuân thủ những yêu cầu của pháp luật rất nghiêm ngặt. Nếu việc tụ tập đông người đi khiếu nại mà vi phạm các quy định được nêu tại Nghị định số 38/2005/NĐ-CP ngày 18/03/2005 thì bị coi là vi phạm pháp luật và bị xử lý theo Điều 11 Nghị định 38 nói trên.

Những điều phân tích trên đây nhấn mạnh nội hàm của khiếu nại hành chính và đó cũng là những điểm khác biệt của khái niệm này so với khái niệm khiếu nại tư pháp.

Trong khi đối tượng của khiếu nại hành chính là các quyết định hành chính, hành vi hành chính hay quyết định kỷ luật cán bộ, công chức mà người khiếu nại cho rằng trái pháp luật đã xâm phạm hoặc đe dọa xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của họ thì đối tượng của khiếu nại tư pháp chỉ gồm một số quyết định do tòa án hay người tiến hành tố tụng ban hành.

Khiếu nại hành chính được giải quyết theo thủ tục hành chính còn khiếu nại tư pháp được giải quyết theo trình tự tư pháp và thuộc thẩm quyền của tòa án.

Mục đích của khiếu nại hành chính là đề nghị cơ quan nhà nước, cán bộ nhà nước có thẩm quyền xét và phán quyết tính hợp pháp của các quyết định hành chính hay hành vi hành chính còn khiếu nại tư pháp đòi hỏi những người tiến hành tố tụng phải khắc phục những thiệt hại về quyền và lợi ích của người khiếu nại do những hành vi và quyết định của cơ quan hay người tiến hành tố tụng gây ra.

Tựu trung lại, khiếu nại hành chính có

thể phát sinh ở tất cả các lĩnh vực của quản lý hành chính nhà nước còn khiếu nại tư pháp chỉ phát sinh trong hoạt động của tòa án và những người tiến hành tố tụng mà thôi.

Khiếu nại được thể hiện dưới hình thức viết (nếu trình bày miệng thì cũng được ghi lại thành đơn). Do đó, khiếu nại hành chính nếu không được giải quyết mà người khiếu nại không đồng ý thì họ có quyền kiện ra tòa án còn khiếu nại tư pháp không có điều kiện này. Chính vì vậy, mới có thuật ngữ khiếu kiện được ghi nhận ở Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

Không chỉ khiếu nại, pháp luật hiện hành còn tạo điều kiện cho công dân thực hiện quyền khởi kiện ra tòa án nhân dân nếu việc khiếu của họ không được giải quyết đúng pháp luật hoặc được giải quyết nhưng không “thấu tình đạt lý”, đúng như người đời thường nói: “Có oan sai thì mới có kiện”. Hành vi khởi kiện ra tòa án là hành vi tiếp tục của hành vi khiếu nại nhưng theo thủ tục và trình tự tư pháp. Từ đó mà hình thành khái niệm khiếu kiện. Khiếu kiện là quá trình nối tiếp khiếu nại nhằm bảo vệ pháp luật, quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Lần đầu tiên, khiếu kiện trở thành thuật ngữ pháp lý, xuất hiện trong văn bản pháp luật ở nước ta, đó là ở Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính ban hành năm 1996. Đây là từ ghép để nói lên quyền của cá nhân, tổ chức ở nước ta có quyền khiếu nại và khởi kiện về một quyết định hành chính hay hành vi hành chính nào đó mà người khiếu cho rằng trái pháp luật, xâm hại hoặc

đe dọa xâm hại quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Khái niệm khiếu kiện được sử dụng trong Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính đòi hỏi cá nhân, tổ chức muốn khởi kiện ra toà án về quyết định hành chính hay hành vi hành chính trái pháp luật nào đó thì trước đó phải khiếu nại theo thủ tục hành chính và khiếu nại đó phải được giải quyết, mà người khiếu nại không đồng ý với cách giải quyết đó và cam đoan không khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiếp theo hoặc khi việc khiếu nại không được thụ lý theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo.⁽⁶⁾

Sau khi có kết quả giải quyết khiếu nại lần đầu, cá nhân có quyền lựa chọn 1 trong 2 cách: Khiếu nại đến người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiếp theo hoặc khởi kiện ra toà án nhân dân có thẩm quyền.

Vì thế, việc khởi kiện của cá nhân là sự tự do lựa chọn hình thức đề nghị để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Thế nhưng việc khởi kiện phải tuân thủ những yêu cầu sau:

- Người khởi kiện phải là người có quyền, lợi ích hợp pháp chịu sự tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính, hành vi hành chính hay quyết định kỷ luật buộc thôi việc mà trước đó mình đã khiếu nại theo thủ tục hành chính nhưng không được giải quyết đúng thời hạn mà pháp luật đã quy định hoặc đã giải quyết nhưng mình không đồng ý. Người khởi kiện chỉ có quyền khởi kiện đến toà án thụ lý, giải quyết khi họ đã nộp tiền tạm ứng án phí và chỉ đối với quyết định

hành chính lần đầu.

- Người khởi kiện phải làm đơn yêu cầu toà án có thẩm quyền giải quyết vụ án hành chính trong thời hạn 30 ngày (45 ngày đối với vùng xa, vùng sâu, vùng đi lại khó khăn) kể từ ngày hết thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo.

- Người khởi kiện tại toà án nhân dân có thẩm quyền chỉ đối với những vụ việc thuộc loại việc đã được Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính và các văn bản pháp luật liên quan quy định.

Như vậy, khiếu kiện được coi như là chìa khoá để mở cánh cửa của quá trình giải quyết toàn bộ một tranh chấp hành chính giữa một bên là cá nhân, cơ quan, tổ chức với cơ quan công quyền. Khiếu kiện là quyền của cá nhân, cơ quan, tổ chức được thực hiện ở cả 2 giai đoạn tiền tố tụng và tố tụng chứ không phải chỉ ở một giai đoạn tại toà án.

Từ khía cạnh này, chúng ta thấy nội hàm của khiếu kiện rộng hơn khiếu nại hành chính rất nhiều. Vì vậy, khi thực hiện những quyền này đòi hỏi những yêu cầu pháp lý rất khác nhau./.

(1).Xem: Điều 74 Hiến pháp 1992.

(2).Xem: Điều 1 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.

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

(4).Xem: Điều 2 Nghị định 53/2005/NĐ-CP ngày 19/04/2005.

(5).Xem: “*Từ điển Tiếng Việt*”, Viện ngôn ngữ học, Nxb. Đà Nẵng 2002, tr. 501.

(6).Xem: Điểm a khoản 1 Điều 2 Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính.