

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ VIỆC THỰC HIỆN QUYỀN KHỞI KIỆN RA TÒA ÁN SAU KHI CÓ QUYẾT ĐỊNH GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI LẦN 2

● LÊ ĐÌNH CUNG

TÓM TẮT:

Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân, người dân có thể khiếu nại với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước. Nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại (GQKN) lần 2, thì người khiếu nại có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính (TTHC). Bài viết phân tích một số vấn đề liên quan quy định của pháp luật về quyền khởi kiện ra tòa án sau khi có quyết định GQKN lần 2 và thực tiễn triển khai, từ đó đề xuất một số kiến nghị nhằm giải quyết vấn đề trên.

Từ khóa: quyền khởi kiện, khiếu nại, giải quyết khiếu nại.

1. Nội dung quy định pháp luật về quyền khởi kiện ra tòa án sau khi có Quyết định GQKN lần 2

Theo Điều 42 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định về khởi kiện vụ án hành chính quy định: “Hết thời hạn GQKN quy định tại Điều 37 của Luật này mà khiếu nại không được giải quyết hoặc người khiếu nại không đồng ý với quyết định GQKN lần hai thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của TTHC”.

Một số điều khác trong Luật Khiếu nại cũng quy định nội dung thống nhất với Điều 42 nêu trên như theo Điều 11 về các khiếu nại không được thụ lý giải quyết: “9. Việc khiếu nại đã được Tòa án thụ lý hoặc đã được giải quyết bằng bản án, quyết định của Tòa án, trừ quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính của Tòa án”; Điều 12 về quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại: “k) Khiếu nại lần hai hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính” “c) Chấp hành quyết định hành chính, hành vi hành chính mà mình khiếu

nại trong thời gian khiếu nại, trừ trường hợp quyết định, hành vi đó bị tạm đình chỉ thi hành theo quy định tại Điều 35 của Luật này; d) Chấp hành nghiêm chỉnh quyết định GQKN đã có hiệu lực pháp luật.”

Luật TTHC năm 2015 quy định tại Điều 33 về xác định thẩm quyền trong trường hợp vừa có đơn khiếu nại, vừa có đơn khởi kiện: “Trường hợp hết thời hạn GQKN mà khiếu nại không được giải quyết hoặc đã được giải quyết nhưng người khiếu nại không đồng ý với việc GQKN và có đơn khởi kiện vụ án hành chính thì Tòa án xem xét để tiến hành thụ lý vụ án theo thủ tục chung”. Như vậy, nếu không đồng ý với quyết định GQKN lần 2 thì người khiếu nại có quyền khởi kiện ra tòa án. Khi Tòa án đã thụ lý vụ án và tiến hành xét xử, các cơ quan, người có thẩm quyền GQKN lần 2 trở thành đương sự tham gia tố tụng theo điều 53 Luật TTHC và có nghĩa vụ cung cấp tài liệu, chứng cứ theo điều 9, 10 Luật TTHC. Căn cứ quyết định, bản án có

hiệu lực pháp luật, cơ quan, người có thẩm quyền GQKN lần 2 chịu trách nhiệm thực hiện. Kết quả này giúp góp phần tạo thuận lợi và giảm bớt khối lượng công việc cần phải xử lý cho các cơ quan, tổ chức của hệ thống chính trị trong công tác tiếp công dân, tiếp nhận, phân loại, xử lý đơn thư, việc tổng hợp thông tin, báo cáo, giải trình và tạo sự mạch lạc rõ ràng trong việc tiếp nhận, xử lý, giải quyết, trả lời và kết thúc một vụ việc khiếu nại.

Bên cạnh các quy định trên, Luật Khiếu nại năm 2011 có Điều 24 và Điều 25 quy định: trong trường hợp phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về khiếu nại gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức, Tổng Thanh tra Chính phủ, Chánh Thanh tra các cấp có thẩm quyền “kiến nghị Thủ tướng Chính phủ hoặc kiến nghị người có thẩm quyền áp dụng biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người vi phạm” và “kiến nghị thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp hoặc kiến nghị người có thẩm quyền áp dụng biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người vi phạm”.

- Quy định này bảo đảm tính bao quát, toàn diện của Luật Khiếu nại, gắn với chức năng, nhiệm vụ, vai trò của Tổng Thanh tra Chính phủ và Chánh Thanh tra các cấp trong quá trình giúp Thủ tướng Chính phủ, thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp theo dõi, kiểm tra, đôn đốc việc tiếp công dân, GQKN, thi hành quyết định GQKN có hiệu lực pháp luật. Đồng thời gián tiếp nhắc nhở các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền GQKN lần 2 chấp hành nghiêm việc tiếp nhận, giải quyết kịp thời, đúng pháp luật các khiếu nại, xử lý nghiêm minh người vi phạm; áp dụng biện pháp cần thiết nhằm ngăn chặn thiệt hại có thể xảy ra; bảo đảm cho quyết định GQKN được thi hành nghiêm chỉnh và phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình. Đồng thời, nó cũng thể hiện rõ sự cần thiết phải duy trì mối quan hệ kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan chuyên môn và cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền GQKN lần 2, phát huy sự phối hợp, hỗ trợ trong nội bộ cơ quan hành chính nhà nước, chủ động tự kiểm tra, xử lý, khắc phục, không để phát sinh thành vấn đề phức tạp, gây hậu quả xấu, khó khăn khi thực hiện phán quyết của Tòa án.

2. Đánh giá quy định pháp luật về quyền khởi kiện ra tòa án sau khi có Quyết định GQKN lần 2

Nghiên cứu nội dung về quyền khởi kiện ra tòa sau khi có quyết định GQKN lần 2 và quy định tại Điều 24, 25 Luật Khiếu nại năm 2011, tác giả nhận thấy trường hợp phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về khiếu nại gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức thì kiến nghị người có thẩm quyền áp dụng biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người vi phạm. Như vậy, có thể hiểu phải có đủ 2 điều kiện (1) hành vi vi phạm về khiếu nại và (2) gây thiệt hại thì mới được kiến nghị người có thẩm quyền áp dụng biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người vi phạm. Tuy nhiên, để xác định được hành vi vi phạm về khiếu nại gây thiệt hại, cơ quan Thanh tra Nhà nước phải tiến hành các hoạt động theo chức năng, nhiệm vụ trước khi kết luận. Trong khi đó, vụ việc khiếu nại đã trải qua 2 lần được quyết định giải quyết, đồng nghĩa với trải qua nhiều trình tự thủ tục, được xem xét bởi nhiều cán bộ, công chức ở nhiều cấp, có sự đối thoại công khai theo quy định của Luật Khiếu nại năm 2011. Do đó, quan điểm xử lý, giải quyết của cơ quan thanh tra và các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền liên quan về 2 điều kiện trên thường là khác nhau. Rất dễ xảy ra trường hợp, việc thực hiện các kiến nghị của cơ quan Thanh tra Nhà nước gặp phải sự thiếu đồng thuận do tình tiết vụ việc phức tạp, cách hiểu, áp dụng pháp luật khác nhau. Còn đối với các vụ việc rõ ràng, các cơ quan hành chính nhà nước chắc chắn sẽ tự sửa, khắc phục ngay khi có khiếu nại. Trên thực tế, các vụ việc khiếu nại đòi quyền, lợi ích vật chất liên quan thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng thường là khiếu nại đồng người và chiếm chủ yếu trong tổng số các vụ việc khiếu nại (ví dụ như: khiếu nại quyết định thu hồi đất, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ tái định cư, khiếu nại việc quyết định cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyết định thực hiện nghĩa vụ tài chính khi được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, khiếu nại đòi quyền sở hữu nhà, quyền sử dụng đất...). Chính quyền cấp huyện, cấp tỉnh thường tập trung cao trong việc xử lý, giải quyết, vừa đảm bảo đúng quy định pháp luật, vừa giữ gìn an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội trên địa bàn.

Bên cạnh đó, Luật TTHC năm 2015 đã quy định Tòa án là cơ quan có thẩm quyền xét xử, ban hành bản án, quyết định đối với các vụ án hành chính theo quy trình nghiêm ngặt của pháp luật, có sự kiểm sát của cơ quan Viện Kiểm sát. Điều 6, 7, 66 của Luật TTHC cũng quy định cụ thể về: xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan trong vụ án hành chính; giải quyết vấn đề bồi thường thiệt hại trong vụ án hành chính; quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời. Như vậy, việc thực hiện Điều 24, 25 Luật Khiếu nại năm 2011 có thể làm phát sinh các vấn đề sau:

+ *Một là*, việc cơ quan thanh tra nhà nước xem xét các quyết định GQKN lần 2 không làm cho Tòa án không hoặc dừng thụ lý, xét xử vụ án hành chính. Như vậy, có thể phát sinh tình huống cùng lúc có 2 cơ quan tiến hành xem xét, xử lý 1 vụ việc, gây khó khăn cho công tác điều hành, chỉ đạo, nhất là trong trường hợp nội dung kiến nghị của cơ quan thanh tra nhà nước và nội dung bản án, quyết định của tòa án khác nhau. Trong khi đó, vấn đề hiệu lực pháp luật của bản án, quyết định của Tòa án so với các kiến nghị của cơ quan Thanh tra Nhà nước về việc áp dụng biện pháp cần thiết để chấm dứt vi phạm, xem xét trách nhiệm, xử lý đối với người vi phạm là rất rõ ràng.

+ *Hai là*, trường hợp quan điểm của người GQKN lần 2 và cơ quan thanh tra cấp trên khác nhau sẽ dẫn đến phát sinh tình huống phải giải trình. Văn bản trao đi đổi lại kéo dài, khó tổ chức thực hiện dứt điểm vụ việc, vì thiếu sự đồng thuận giữa người có thẩm quyền giải quyết, các cơ quan chuyên môn tham mưu GQKN lần 2, người ban hành quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại và cơ quan thanh tra nhà nước.

+ *Ba là*, các cơ quan, tổ chức có chức năng, nhiệm vụ thuộc hệ thống chính trị không triệt để thực hiện Điều 11, 12, 42 của Luật Khiếu nại và Luật TTHC trong việc hướng dẫn người khiếu nại khởi kiện ra Tòa án và chấm dứt việc tiếp nhận, chuyển đơn thư. Việc này dẫn đến nhiều vụ việc khiếu nại đã được giải quyết, trả lời hết thẩm quyền theo quy định pháp luật, nhưng sau khi tiếp, nhận đơn thư, các cơ quan, tổ chức vẫn chuyển đơn đến các cơ quan liên quan để đề nghị xem xét, giải quyết theo Điều 24, 25 của Luật Khiếu nại. Điều

này càng vô hình trung tạo cho người khiếu nại có “niềm tin” sẽ được xem xét, giải quyết lại theo hướng có lợi và “tiếp tục kiên trì” gửi đơn thư, đeo bám các cơ quan hành chính nhà nước. Nó ảnh hưởng không tốt đến yêu cầu hoạt động thông suốt, trơn tru của bộ máy hành chính nhà nước khi có phát sinh thông tin, công việc đầu vào nhưng không rõ thông tin, kết quả công việc đầu ra, gây lúng túng, phức tạp trong công tác thống kê số liệu. Chi phí về nhân công, thời gian, vật chất dành cho các công việc này không nhỏ.

+ *Bốn là*, người khiếu nại có căn cứ để không thực hiện quyền khởi kiện ra Tòa án như pháp luật quy định mà tiếp tục gửi đơn, đến khiếu kiện tại cơ quan hành chính cấp cao hơn. Cụ thể: đến cơ quan Thanh tra Chính phủ (nếu không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần 2 của Chủ tịch UBND cấp tỉnh), đến cơ quan Thanh tra nhà nước cấp tỉnh (nếu không đồng ý với Quyết định GQKN lần 2 của Chủ tịch UBND cấp huyện). Người khiếu nại coi đây như được thêm 1 lần xem xét lại. Việc đeo bám khiếu kiện, gửi đơn thư kéo dài trong những trường hợp này làm phát sinh khối lượng đơn thư cần xử lý, lượng người cần tiếp theo quy định của Luật Tiếp công dân tại các cơ quan, tổ chức trong hệ thống, càng làm gia tăng tình hình phức tạp tại các địa điểm tiếp công dân của các cơ quan trong hệ thống chính trị.

Khiếu nại và GQKN phát sinh từ tranh chấp về quyền, lợi ích giữa cơ quan hành chính nhà nước và người khiếu nại. Luật Khiếu nại năm 2011 có 12 lần quy định về quyền khởi kiện ra tòa của người khiếu nại (tại Điều 7, 8, 11, 33, 42, 57). Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của người tham gia tố tụng, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, trình tự, thủ tục khởi kiện, giải quyết vụ án hành chính, thi hành án hành chính với mục đích góp phần bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân; giáo dục mọi người nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật; bảo đảm tính ổn định, thông suốt và hiệu lực của nền hành chính quốc gia.

Việc giảm dần quyền của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong cơ quan hành chính nhà nước về việc tự xem xét, quyết định các quyết định hành chính, hành vi hành chính do người có thẩm quyền trong hệ thống thực hiện, ban hành là đúng hay sai trong mối

quan hệ giải quyết, trả lời người khiếu nại và tăng dần quyền giải quyết của cơ quan tòa án là xu hướng tất yếu. Việc này không loại trừ hay xung đột với trách nhiệm, nghĩa vụ thường xuyên tự kiểm tra, xử lý, khắc phục các thiếu sót, sai phạm liên quan quyết định hành chính, hành vi hành chính của các cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước. Những trách nhiệm, nghĩa vụ này đã được luật Khiếu nại năm 2011 quy định. Cụ thể theo Điều 5 “Cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm kiểm tra, xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính, quyết định kỷ luật của mình; nếu trái pháp luật phải kịp thời sửa chữa, khắc phục, tránh phát sinh khiếu nại. Nhà nước khuyến khích việc hòa giải tranh chấp giữa các cơ quan, tổ chức, cá nhân trước khi cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết tranh chấp đó”. Việc bảo đảm GQKN theo đúng quy định pháp luật và xử lý trách nhiệm của người giải quyết khi có sai phạm cũng được quy định tại Luật Khiếu nại. Theo Điều 6 về các hành vi bị nghiêm cấm “1. Cản trở, gây phiền hà cho người thực hiện quyền khiếu nại; đe dọa, trả thù, trù dập người khiếu nại. 2. Thiếu trách nhiệm trong việc GQKN; không GQKN; làm sai lệch thông tin, tài liệu, hồ sơ vụ việc khiếu nại; cố ý GQKN trái pháp luật. 3. Ra quyết định GQKN không bằng hình thức quyết định. 4. Bao che cho người bị khiếu nại, can thiệp trái pháp luật vào việc GQKN... 9. Vi phạm các quy định khác của pháp luật về khiếu nại và GQKN”; Điều 35 về áp dụng biện pháp khẩn cấp “Trong quá trình GQKN, nếu xét thấy việc thi hành quyết định hành chính bị khiếu nại sẽ gây hậu quả khó khắc phục, thì người GQKN phải ra quyết định tạm đình chỉ việc thi hành quyết định đó. Thời hạn tạm đình chỉ không vượt quá thời gian còn lại của thời hạn giải quyết. Quyết định tạm đình chỉ phải được gửi cho người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền, nghĩa vụ liên quan và những người có trách nhiệm thi hành khác”.

Luật TTHC năm 2015 cũng quy định về xử lý các nội dung liên quan. Cụ thể theo Điều 6 về xem xét, xử lý văn bản quy phạm pháp luật, văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan trong vụ án hành chính: “Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, Tòa án có quyền xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến quyết định hành chính, hành vi

hành chính bị kiện và kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại văn bản hành chính, hành vi hành chính đó và trả lời kết quả cho Tòa án theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan... Tòa án có quyền kiến nghị cơ quan, cá nhân có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật... để bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cơ quan, cá nhân có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời Tòa án kết quả xử lý văn bản quy phạm pháp luật bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án”; Điều 66 về quyền yêu cầu áp dụng biện pháp khẩn cấp tạm thời “Trong quá trình giải quyết vụ án, đương sự... có quyền yêu cầu Tòa án đang giải quyết vụ án đó áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khẩn cấp tạm thời quy định tại Điều 68 của Luật này để tạm thời giải quyết yêu cầu cấp bách của đương sự,... bảo toàn tình trạng hiện có tránh gây thiệt hại không thể khắc phục được, bảo đảm việc giải quyết vụ án hoặc việc thi hành án”; Điều 68 về các biện pháp khẩn cấp tạm thời “1. Tạm đình chỉ việc thi hành quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh. 2. Tạm dừng việc thực hiện hành vi hành chính. 3. Cấm hoặc buộc thực hiện hành vi nhất định”...

3. Một số giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về quyền khởi kiện ra tòa án sau khi có quyết định khiếu nại lần 2

Để khắc phục những hạn chế nêu trên, Luật Khiếu nại năm 2011 cần được xem xét, rà soát để bổ sung, chỉnh sửa cho phù hợp hơn với thực tiễn và các quy định pháp luật khác đã thay đổi. Có thể xem xét, cân nhắc sửa đổi Điều 24, Điều 25 và một số điều liên quan theo hướng: bên cạnh việc căn cứ kết quả kiểm tra, thanh tra thì cơ quan Thanh tra Nhà nước cần căn cứ vào quyết định, bản án của Tòa án khi kiến nghị xử lý trách nhiệm đối với người có hành vi vi phạm về khiếu nại gây thiệt hại, để đảm bảo sự phù hợp, liền mạch trong thực thi pháp luật. Các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị triệt để không tiếp, tiếp nhận, xử lý các nội dung đơn thư đã có quyết định GQKN lần 2 và hướng dẫn người khiếu nại thực hiện quyền khởi kiện ra tòa án theo Luật TTHC năm 2015 ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội Nước CHXH Chủ nghĩa Việt Nam (2011), Luật Khiếu nại năm 2011.
2. Quốc hội Nước CHXH Chủ nghĩa Việt Nam (2015), Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.
3. Quốc hội Nước CHXH Chủ nghĩa Việt Nam (2008), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.
4. Quốc hội Nước CHXH Chủ nghĩa Việt Nam (2022), Luật Thanh tra năm 2022.
5. Quốc hội Nước CHXH Chủ nghĩa Việt Nam (2019), Luật Tổ chức Chính phủ năm 2019.
6. Nguyễn Anh Tuấn (2023). Một số vấn đề về giải quyết khiếu nại hành chính theo thủ tục hành chính ở nước ta hiện nay. Tạp chí Công sản, truy cập tại <https://tapchiconsan.org.vn/web/guest/nguyen-cu/-/2018/828123/mot-so-van-de-ve-giai-quyet-khieu-nai-hanh-chinh-theo-thu-tuc-hanh-chinh-o-nuoc-ta-hien-nay.aspx>.
7. Nguyễn Thị Hồng Thắm (2024). Bàn về quyết định giải quyết khiếu nại hết thời hiệu khởi kiện, Tạp chí Thanh tra Việt Nam, truy cập tại <https://thanhtra vietnam.vn/nguyen-cuu-trao-doi/ban-ve-quyet-dinh-giai-quyet-khieu-nai-het-thoi-hieu-khoi-kiem-207729.html>.
8. UBND Thành phố Hà Nội (2024). Báo cáo định kỳ của UBND Thành phố Hà Nội về công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo các năm 2022, 2023.

Ngày nhận bài: 8/6/2024

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 22/6/2024

Ngày chấp nhận đăng bài: 9/7/2024

Thông tin tác giả:

CVC. ThS. LÊ ĐÌNH CUNG

Văn phòng Ủy ban Nhân dân Thành phố Hà Nội

**REGULATIONS ON THE RIGHT TO FILE AN ADMINISTRATIVE
LAWSUIT AT THE COURT AFTER THE SECOND DECISION
OF COMPLAINT RESOLUTION**

● Master. **LE DINH CUNG**

The Office, People's Committee of Hanoi City

ABSTRACT:

Complaints are one of the basic rights of citizens. People can make complaints to competent state agencies about illegal acts of state agencies. If the complainant does not agree with the second decision to resolve his complaints, the complainant has the right to file an administrative lawsuit at the court according to the Law on Administrative Procedures. This paper analyzed some issues related to the provisions on the right to file a lawsuit in the court after the second decision to resolve the complaint and the implementation in practice. Based on the paper's findings, some recommendations were proposed to resolve the above issue.

Keywords: right to sue, complain, complaint resolution.