

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ TRÌNH TỰ, THỦ TỤC GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH

Võ Tấn Đào*
Hồ Quang Chánh**

Tóm tắt: Bài viết phân tích một số khoảng trống pháp lý trong các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính kể từ khi thụ lý giải quyết khiếu nại đến khi ban hành quyết định giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật khiếu nại và đưa ra kiến nghị nhằm hoàn thiện quy định của pháp luật về vấn đề này.

Abstract: This article examines legal gaps in the regulations governing the order and procedures for handling administrative complaints, from the receipt and processing of complaints to the issuance of complaint resolution decisions under the Law on Complaints and makes proposals for improving the legal regulations concerning this issue.

1. Đặt vấn đề

Khiếu nại là quyền mang tính hiến định¹, thông qua việc thực thi quyền này, cá nhân, cơ quan, tổ chức có cơ hội bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước sự tác động bởi các quyết định hành chính (QĐHC), hành vi hành chính (HVHC) do chủ thể công quyền ban hành và thực hiện. Tuy vậy, bên cạnh việc thừa nhận quyền khiếu nại một cách thông thoáng, thuận tiện để các chủ thể trong xã hội có khả năng thực hiện thì pháp luật khiếu nại cũng cần phải quy định một cách minh thị, đầy đủ và chặt chẽ về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại. Bởi lẽ, chỉ khi quy trình giải quyết khiếu nại đủ hoàn thiện, là khung pháp lý

vững chắc để dựa vào đó, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đúng pháp luật, đúng thời hạn, thì quyền khiếu nại của người khiếu nại mới có giá trị trên thực tế. “Quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính không chỉ là cách thức để các cơ quan nhà nước giải quyết khiếu nại mà còn là con đường để công dân thực hiện quyền khiếu nại của mình, do vậy, cần phải được diễn đạt một cách rõ ràng, phổ thông để mọi cơ quan cơ quan nhà nước, mọi công dân đều có thể hiểu và thực hiện giống nhau”². Các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính được quy định cụ thể từ Điều 27 đến Điều 43, Điều 50 đến Điều 58 Luật Khiếu nại năm 2011; Nghị định số 124/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật

* ThS., Khoa Luật Hành chính – Nhà nước, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

** ThS., Thanh tra viên Thanh tra Quận 12, Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Điều 30 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân”.

² Mai Văn Duẩn, Lê Minh Tùng, Hoàn thiện pháp luật về thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 13 (269)/Kỳ 1, 2014, tr. 54.

Khiếu nại. Nhìn chung, hiện nay các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại bước đầu đã đáp ứng được yêu cầu của thực tế, là căn cứ pháp lý để người giải quyết khiếu nại có thể vận dụng nhằm giải quyết các vụ việc khiếu nại có hiệu quả, nhanh chóng. Tuy vậy, thực tiễn áp dụng liên quan đến vấn đề này trong thời gian qua vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định. Nguyên do phần lớn xuất phát từ quy định của pháp luật khiếu nại còn thiếu vắng các quy định mang tính chi tiết, trình tự, thủ tục còn chưa chặt chẽ, chưa định liệu được những tình huống phát sinh, có thể xảy ra trong thực tế.

2. Một số bất cập trong các quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hành chính và kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, pháp luật khiếu nại chưa quy định cách thức giải quyết trong trường hợp người khiếu nại - người đại diện hợp pháp của người khiếu nại nhiều lần không tham gia đối thoại hoặc có văn bản xin hoãn tổ chức đối thoại

Theo quy định tại Điều 30 Luật Khiếu nại năm 2011, trong quá trình giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC, nếu yêu cầu của người khiếu nại và kết quả xác minh nội dung khiếu nại còn khác nhau thì người giải quyết khiếu nại tổ chức đối thoại. Trong quy trình giải quyết khiếu nại lần hai với QĐHC, HVHC và giải quyết khiếu nại đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức tương ứng theo quy định tại Điều 39, Điều 53 Luật Khiếu nại năm 2011 thì đối thoại là thủ tục bắt buộc phải tổ chức trong quá trình giải quyết khiếu nại. Thành phần tham gia đối thoại trong các quy định

trên đều bao gồm người khiếu nại hoặc người đại diện hợp pháp của họ. Có thể thấy, đối thoại là một thủ tục có tầm quan trọng nhất định trong quy trình giải quyết khiếu nại, thông qua đối thoại, người khiếu nại hoặc người đại diện hợp pháp “*biết được các căn cứ của giải pháp mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền đưa ra khiến cho họ có thể chấp nhận một cách tự nguyện chấp hành mà không tiếp tục khiếu kiện nữa*”³. Hoặc có thể sau khi tham gia đối thoại, người bị khiếu nại nhận thức được QĐHC, HVHC họ ban hành hoặc thực hiện có những điểm còn sai lầm nên đã tiến hành sửa đổi, bổ sung cho phù hợp; khi đó đương nhiên quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại cũng được khôi phục. Và như vậy, việc giải quyết khiếu nại trên tinh thần hướng tới giải pháp “win - win” đã được đề cao từ lâu có cơ hội trở thành hiện thực, “*nhu cầu giải quyết tranh chấp nhanh chóng, chính xác, ít tốn kém, ít tổn thương đến các bên tranh chấp vẫn là nhu cầu tất yếu và đó là mục đích của việc người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tổ chức gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với các bên tranh chấp*”⁴. Chính vì mang lại nhiều ý nghĩa tốt đẹp như vậy, khi có căn cứ pháp lý tổ chức đối thoại thì người giải quyết khiếu nại bắt buộc phải tổ chức đối thoại với đầy đủ các thành phần.

³ Đinh Văn Minh, *Khiếu nại hành chính - Lịch sử phát triển và những vấn đề thực tiễn (so sánh với Pháp, Trung Quốc và một số nước trên thế giới)*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2015, tr. 219.

⁴ Bùi Thị Đào, *Gặp gỡ, đối thoại trực tiếp với người khiếu nại, người bị khiếu nại – hoạt động có ý nghĩa bảo đảm quyền khiếu nại của công dân*, Tạp chí Luật học, số 07/2009, tr. 26.

Tuy vậy, trên thực tế, xuất hiện hiện tượng mặc dù người bị khiếu nại rất thiện chí, chủ thể có thẩm quyền đã thực hiện đầy đủ nghĩa vụ của mình về việc tham gia đối thoại, chủ trì buổi đối thoại, nhưng ở phía ngược lại, người khiếu nại hoặc người đại diện hợp pháp của họ nhiều lần không tham gia đối thoại hoặc có văn bản xin hoãn tổ chức đối thoại dù có thông báo, thư mời từ phía chủ thể công quyền. Điều này lại trở thành vướng mắc và làm chậm tiến độ giải quyết khiếu nại khi mà pháp luật khiếu nại hiện hành chưa quy định rõ cách thức xử lý. Khi đối mặt với tình huống trên, trong thời gian qua, nhiều đơn vị, chủ thể có thẩm quyền đã có những cách thức xử lý khác nhau. Có đơn vị tiến hành mời người khiếu nại tham gia đối thoại, lần đầu không có mặt thì hoãn buổi đối thoại và tiến hành tổ chức lại vào lần sau. Ở lần sau và các lần tiếp theo, người khiếu nại vẫn không có mặt hoặc có văn bản tiếp tục xin hoãn tổ chức đối thoại vì nhiều lý do thì người giải quyết khiếu nại tiếp tục chờ người khiếu nại cho đến khi nào họ tham gia đối thoại nhằm bảo đảm thành phần theo quy định. Tuy vậy, cũng có đơn vị tiến hành xử lý theo hướng cứng rắn hơn, bằng cách lưu lại các thông tin, bằng chứng về việc đã mời người khiếu nại thông qua các phương thức như gửi giấy mời trực tiếp cho người khiếu nại, có ký biên bản giao nhận hoặc gửi giấy mời thông qua dịch vụ bưu chính bằng hình thức gửi bảo đảm. Sau đó, đến buổi đối thoại mà người khiếu nại hoặc đại diện hợp pháp của họ không đến thì coi như họ từ bỏ quyền tham gia đối thoại của mình. Lúc này, người có thẩm quyền lập biên bản về việc người

khiếu nại vắng mặt tại buổi đối thoại và thực hiện các thủ tục tiếp theo trong quy trình giải quyết khiếu nại. Thực chất, trước đây, theo quy định tại khoản 7 Điều 1 Thông tư số 02/2016/TT-TTCP ngày 20/10/2016 của Thanh tra Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính thì có nêu cách thức xử lý chính thức cho trường hợp trên. Cụ thể, trường hợp người khiếu nại hoặc người đại diện hợp pháp vắng mặt khi được thông báo bằng văn bản đến lần thứ hai thì người giải quyết khiếu nại lập biên bản chấm dứt đối thoại. Như vậy, nếu vận dụng theo quy định này thì người giải quyết khiếu nại sẽ áp dụng thống nhất cách thức giải quyết khi gặp tình huống như đã nêu. Tuy nhiên, Thông tư này đã hết hiệu lực theo Quyết định số 289/QĐ-TTCP ngày 26/5/2021 của Thanh tra Chính phủ về việc công bố danh mục văn bản quy phạm pháp luật hết hiệu lực toàn bộ hoặc một phần thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Thanh tra Chính phủ năm 2020 nên không còn được áp dụng để giải quyết cho tình huống trên.

Thiết nghĩ rằng, để trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại được áp dụng thống nhất, Thanh tra Chính phủ cần sớm ban hành Thông tư hướng dẫn theo tinh thần của Thông tư số 02/2016/TT-TTCP ngày 20/10/2016 của Thanh tra Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính. Bởi lẽ, mặc dù

tham gia đối thoại là quyền của người khiếu nại theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011, nhưng quyền này phải đặt trong một bối cảnh tổng hoà với tính hiệu quả và liên tục của quy trình giải quyết khiếu nại. Nếu người khiếu nại “chây ì” không tham gia đối thoại, dẫn đến hoạt động giải quyết khiếu nại phải chững lại, lúc này quyền lợi của người khiếu nại có khả năng sẽ tiếp tục bị ảnh hưởng. Bên cạnh đó, nếu không xử lý theo hướng trên, sẽ rất khó cho chủ thể giải quyết khiếu nại khi liên tục hoãn việc tổ chức đối thoại nhưng đứng trước áp lực của việc giải quyết khiếu nại đúng trong thời hạn luật định. Về lâu dài, khi sửa đổi Luật Khiếu nại năm 2011, trên tinh thần bảo đảm tối đa quyền của người khiếu nại, bảo đảm đúng mục đích, ý nghĩa của việc đối thoại đạt được, nên chăng, có thể quy định khung pháp lý về việc tạm đình chỉ giải quyết khiếu nại. Theo đó, nếu người khiếu nại xin hoãn tham gia đối thoại khi có lý do chính đáng thì người giải quyết khiếu nại có thể quyết định tạm ngừng giải quyết, chờ tiến hành đối thoại để có cơ sở giải quyết thông qua việc áp dụng thủ tục tạm đình chỉ giải quyết khiếu nại. Thời gian tạm ngừng – tạm đình chỉ này sẽ không tính vào trong thời hạn giải quyết khiếu nại nên sẽ không dẫn đến việc vi phạm thời hạn giải quyết khiếu nại của người giải quyết khiếu nại.

Thứ hai, pháp luật khiếu nại chưa quy định rõ ràng cách thức xử lý trong trường hợp đang trong quá trình giải quyết khiếu nại, chủ thể có thẩm quyền ban hành quyết định huỷ bỏ, sửa đổi đối tượng khiếu nại

Hiện nay, pháp luật khiếu nại còn đang bỏ ngỏ quy định về trường hợp khiếu nại của người khiếu nại đã được thụ lý giải quyết, tuy nhiên, vì nhiều lý do, người bị khiếu nại, chủ thể có thẩm quyền ban hành quyết định huỷ bỏ, sửa đổi đối tượng khiếu nại. Trong trường hợp này, xuất phát từ quy định của pháp luật khiếu nại còn thiếu vắng, chưa đề cập cách thức giải quyết một cách chi tiết nên việc xử lý còn chưa thống nhất. Vụ việc sau đây minh chứng cho vấn đề này: Ngày 10/6/2022, bà TTN nhận được Quyết định số 708/QĐ-UBND ban hành ngày 07/6/2022 của Ủy ban nhân dân thành phố Z (tỉnh Y) về việc thu hồi diện tích 66,6 m² đất ở thuộc quyền sử dụng của bà (trước đó đã có thông báo thu hồi đất) và Quyết định số 622/QĐ-UBND bồi thường, hỗ trợ cho bà TTN tổng số tiền 503.216.896 đồng bao gồm bồi thường đất ở và bồi thường về tài sản, vật kiến trúc. Không đồng ý với Quyết định số 622/QĐ-UBND, bà TTN gửi đơn khiếu nại đến Ủy ban nhân dân (UBND) thành phố Z. Sau đó, đơn khiếu nại của bà TTN được thụ lý giải quyết khiếu nại. Trong quá trình giải quyết khiếu nại lần đầu, UBND thành phố Z ban hành quyết định huỷ bỏ Quyết định số 622/QĐ-UBND bồi thường, hỗ trợ cho bà TTN⁵. Khi đối mặt với tình huống trên, trong thời gian qua, nhiều đơn vị khi giải quyết khiếu nại thực

⁵ Tình huống được mã hóa dữ liệu dựa trên Quyết định số 1413/QĐ-UBND-BT ngày 14/4/2020 của UBND Quận 12 về việc Thu hồi Quyết định số 7575/QĐ-UBND-BT ngày 21/11/2019 của UBND Quận 12 về việc bồi thường, hỗ trợ thiệt hại và bàn giao mặt bằng đối với ông NVL và bà NTMC bị ảnh hưởng trong dự án đầu tư xây dựng khu tái định cư và Depot Tham Lương tại phường Tân Thới Nhất, Quận 12.

hiện một trong các cách thức xử lý như sau: (i) “*Thu hồi, hủy bỏ quyết định thụ lý, sau đó ra thông báo từ chối thụ lý vì không đủ điều kiện thụ lý (không có quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích của người khiếu nại)*”⁶; (ii) Ban hành thông báo chấm dứt việc giải quyết khiếu nại với lý do đối tượng khiếu nại đã bị hủy bỏ, không còn xâm phạm trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại – điều này dẫn đến hệ quả là vụ việc khiếu nại sẽ được chấm dứt giải quyết, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại sẽ dừng lại; (iii) Mời người khiếu nại lên thông báo đối tượng khiếu nại đã không còn và vận động, thuyết phục người khiếu nại thực hiện quyền rút khiếu nại theo quy định tại điểm 1 khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011, sau đó căn cứ vào quy định tại Điều 10 Luật Khiếu nại năm 2011: “*Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại khi nhận được đơn xin rút khiếu nại thì đình chỉ việc giải quyết và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại*”. Hệ quả là vụ việc sẽ được đình chỉ giải quyết, chỉ khi nào người khiếu nại tiến hành khiếu nại lại trong thời gian 30 ngày kể từ ngày có thông báo đình chỉ thì vụ việc mới được tiếp tục giải quyết theo quy định tại khoản 8 Điều 11 Luật Khiếu nại năm 2011: “*Có văn bản thông báo đình chỉ việc giải quyết khiếu nại mà sau 30 ngày người khiếu nại không tiếp tục khiếu nại*”. Ở một chiều hướng khác,

trong trường hợp nếu vận động, thuyết phục người khiếu nại rút khiếu nại nhưng người khiếu nại cương quyết không rút khiếu nại thì lúc này, người giải quyết khiếu nại vẫn phải tiếp tục giải quyết vụ việc, thực hiện các bước tiếp theo trong quy trình giải quyết khiếu nại và ban hành quyết định giải quyết khiếu nại theo đúng quy định của pháp luật khiếu nại.

Thông qua vụ việc trên, có thể thấy, cách thức xử lý đã có sự bất nhất khi cùng tiếp cận một vấn đề. Thực chất, người bị khiếu nại chủ động hủy bỏ đối tượng khiếu nại khi phát hiện QĐHC, HVHC được ban hành, thực hiện không phù hợp theo quy định của pháp luật, không những nhằm tránh việc xâm phạm một cách sâu sắc hơn nữa đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại; mà còn thực hiện đúng nghĩa vụ, trách nhiệm theo quy định tại khoản 3 Điều 5 Luật Khiếu nại năm 2011 là: “*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*” và “*Sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại*” theo quy định tại khoản 2 Điều 13 Luật Khiếu nại năm 2011. Song, mặc dù việc thực hiện trách nhiệm này của chủ thể công quyền là đáng khích lệ và kịp thời, thực hiện đúng nghĩa vụ đặt ra nhưng vô tình đẩy người giải quyết khiếu nại vào thế khó khi mà pháp luật khiếu nại chưa minh định cách thức xử lý. Thiết nghĩ, để việc áp dụng pháp luật được thống nhất, cần hướng đến việc nêu rõ cách thức giải quyết trong trường hợp này ở tầm Thông tư của Thanh tra Chính phủ.

⁶ Vương Minh, *Một số vướng mắc, bất cập trong thực hiện Luật Khiếu nại*, https://quangngai.gov.vn/xem-chi-tiet/-/asset_publisher/Content/mot-so-vuong-g-mac-bat-cap-trong-thuc-hien-luat-khieu-nai?13278016, truy cập ngày 25/6/2023.

Trong các cách giải quyết như trên, trước mắt, nên chăng cần vận dụng cách thức giải quyết thứ ba là hoàn toàn phù hợp. Bởi lẽ, mặc dù đối tượng khiếu nại không còn, không thể tiếp tục xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại nhưng quy trình giải quyết khiếu nại đã được khởi động và vận hành, cần phải tôn trọng ý kiến, yêu cầu của người khiếu nại. Trong trường hợp người khiếu nại đồng ý rút khiếu nại thì vụ việc sẽ được đình chỉ giải quyết. Ngược lại, nếu người khiếu nại vẫn muốn chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại ban hành một quyết định giải quyết khiếu nại nhằm “lên tiếng” chính thức tính đúng đắn về mặt pháp lý của đối tượng khiếu nại thì bắt buộc phải tiếp tục giải quyết. Điều này cũng hoàn toàn tương đồng với quy định của pháp luật tố tụng hành chính – một phương thức giải quyết tranh chấp hành chính có tính chất gần tương tự với khiếu nại hành chính. Theo đó, trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, người bị kiện có quyền sửa đổi hoặc hủy bỏ QĐHC theo quy định tại khoản 4 Điều 57 của Luật Tố tụng hành chính năm 2015: *“Sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định hành chính, quyết định kỷ luật buộc thôi việc, quyết định giải quyết khiếu nại về quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh, quyết định giải quyết khiếu nại trong hoạt động kiểm toán Nhà nước, danh sách cử tri bị khởi kiện; dừng, khắc phục hành vi hành chính bị khởi kiện”*. Trường hợp tại phiên tòa sơ thẩm, người bị kiện cam kết sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị khởi kiện và người khởi kiện cam kết rút đơn khởi kiện thì Tòa án căn cứ vào Điều

187 của Luật Tố tụng hành chính năm 2015 để tạm ngừng phiên tòa. Hết thời hạn tạm ngừng phiên tòa mà người bị kiện ban hành QĐHC mới, người khởi kiện đồng ý rút đơn khởi kiện thì Hội đồng xét xử quyết định đình chỉ. Trường hợp tại phiên tòa sơ thẩm, người bị kiện xuất trình QĐHC mới sửa đổi, bổ sung, thay thế, hủy bỏ quyết định bị khởi kiện mà người khởi kiện đồng ý rút đơn khởi kiện thì Tòa án ra quyết định đình chỉ giải quyết vụ án. Nếu người khởi kiện không rút đơn khởi kiện thì Tòa án phải tiếp tục xem xét tính hợp pháp của QĐHC bị khởi kiện và quyết định hành chính mới. Trong trường hợp này, Tòa án căn cứ vào khoản 2 Điều 193 của Luật Tố tụng hành chính để tùy vào từng trường hợp cụ thể mà bác yêu cầu khởi kiện nếu yêu cầu đó không có căn cứ pháp luật hoặc chấp nhận một phần hoặc toàn bộ yêu cầu khởi kiện nếu QĐHC bị khởi kiện, QĐHC mới trái pháp luật⁷. Hơn thế nữa, về lâu dài, pháp luật khiếu nại cần ghi nhận quy định về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại, trong đó ghi nhận về trường hợp trên làm căn cứ pháp lý vững chắc nhằm tạo sự thống nhất để chủ thể có thẩm quyền áp dụng khi đối mặt với tình huống như trên. Đặc biệt, *“việc thiết lập một thủ tục trong giải quyết các khiếu nại bằng con đường hành chính là một điểm đặc biệt, với triết lý tạo cơ hội và trách nhiệm cho các cơ quan hành chính, người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước trước các quyết định hành*

⁷ Xem thêm: Công văn số 64/TANDTC-PC ngày 03/4/2019 của Tòa án nhân dân tối cao V/v thông báo kết quả giải đáp trực tuyến một số vướng mắc về hình sự, dân sự và tố tụng hành chính.

chính và hành vi hành chính của mình. Tuy nhiên, khi tiếp cận theo hướng đây là một thủ tục có tính chất tố tụng, cần thiết dự liệu các trường hợp nhằm đình chỉ, tạm đình chỉ việc giải quyết vụ việc”⁸.

Thứ ba, pháp luật khiếu nại còn thiếu vắng quy định về cách thức xử lý trong trường hợp người khiếu nại thay đổi, bổ sung hoặc rút yêu cầu khiếu nại

Có thể thấy, trong chừng mực nào đó, khi thực hiện quyền khiếu nại, người khiếu nại chưa nhận thức hết được quyền và nghĩa vụ của mình, cũng như các yêu cầu mà họ đặt ra trong đơn khiếu nại. Nhưng khi tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại, người khiếu nại có nhu cầu được thay đổi, bổ sung hoặc rút yêu cầu khiếu nại vì nhiều nguyên do khác nhau. Khi đối mặt với vấn đề này, về mặt pháp lý, rõ ràng pháp luật khiếu nại chưa có một câu trả lời thỏa đáng, từ đó dẫn đến việc giải quyết trên thực tế cũng gặp nhiều vấn đề. Cụ thể:

Một là, người khiếu nại thay đổi yêu cầu khiếu nại. Vụ việc minh chứng như sau: Ông TVA là chủ sử dụng thửa đất số Y, diện tích 60m², tại Khu tái định cư Lô 13 (Dự án xây dựng Khu đô thị Ngã 5 - Sân bay CB), phường Đ, quận H, thành phố HP, theo Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất số BK 359311 do UBND quận H cấp ngày 12/6/2012 đứng tên ông TVA. Ngày 07/9/2016, UBND quận H ban hành Quyết định số 2915/QĐ-UBND, thu hồi 60m² đất

nói trên và Quyết định số 2900/QĐ-UBND, về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ về đất, tài sản trên đất thực hiện dự án phát triển giao thông đô thị thành phố HP (hạng mục xây dựng tuyến đường BS - NH). Sau đó, ông TVA đã khiếu nại Quyết định số 2900/QĐ-UBND, về việc phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ về đất, tài sản trên đất thực hiện dự án phát triển giao thông đô thị thành phố HP (hạng mục xây dựng tuyến đường BS - NH) và được thụ lý giải quyết. Trong quá trình giải quyết khiếu nại, ông TVA có đơn đề nghị thay đổi yêu cầu khiếu nại từ việc yêu cầu huỷ bỏ Quyết định số 2900/QĐ-UBND thành xem xét sửa đổi Quyết định số 2900/QĐ-UBND theo hướng tăng mức giá bồi thường cho phần diện tích đất của ông bị thu hồi bằng với giá đất của các hộ dân xung quanh bị thu hồi là 21.600.000 đ/m². Như vậy, trong vụ việc này, người khiếu nại đã thay đổi yêu cầu khiếu nại từ việc đề nghị huỷ QĐHC thành điều chỉnh nội dung của QĐHC⁹.

Hai là, người khiếu nại bổ sung yêu cầu khiếu nại. Vụ việc minh chứng như sau: Ngày 27/3/2006, bà NTBT nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất từ vợ chồng ông HP và bà TMC, đến ngày 30/01/2008 bà T được UBND huyện Đông H cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất diện tích 3.461m² (trong đó 400m² đất ở và 3.061m² đất trồng cây lâu năm). Đến năm 2017, UBND huyện Đông H (nay là thị xã Đông H) có Quyết định số 4862/QĐ-UBND ngày 31/10/2017 về việc thu hồi 250m² của bà T và Quyết

⁸ Trần Văn Long, *Đình chỉ và tạm đình chỉ việc giải quyết khiếu nại*, <https://thanhtrievietnam.vn/nguyen-cuu-trao-doi/dinh-chi-va-tam-dinh-chi-viec-giai-quy-et-khieu-nai-186775.html>, công bố ngày 11/7/2019, truy cập ngày 23/6/2023.

⁹ Xem thêm Bản án số 32/2021/HC-ST ngày 15/06/2021 của Tòa án nhân dân thành phố HP về khiếu kiện quyết định hành chính trong lĩnh vực bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng.

định số 4863/QĐ-UBND ngày 31/10/2017 phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đối với bà T. Bà T có đơn khiếu nại yêu cầu huỷ Quyết định số 4862/QĐ-UBND ngày 31/10/2017 về việc thu hồi 250m² của bà T và được thụ lý giải quyết. Trong quá trình giải quyết khiếu nại, bà T có đơn bổ sung yêu cầu khiếu nại, đề nghị người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, đồng thời xem xét huỷ bỏ Quyết định số 4863/QĐ-UBND ngày 31/10/2017 phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đối với bà. Như vậy, trong vụ việc này, người khiếu nại bổ sung yêu cầu khiếu nại từ việc đề nghị huỷ QĐHC là quyết định thu hồi đất kèm với yêu cầu mới là huỷ bỏ quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất¹⁰.

Khi đối mặt với các tình huống này, trên thực tế, chủ thể có thẩm quyền thường rơi vào trạng thái lúng túng trong cách thức xử lý. Có ba cách xử lý mà chủ thể có thẩm quyền thường vận dụng: (i) Lập biên bản ghi nhận sự việc và thực hiện giải quyết vụ việc khiếu nại theo hướng thay đổi, bổ sung yêu cầu của người khiếu nại, ban hành quyết định giải quyết khiếu nại theo yêu cầu mới, yêu cầu bổ sung của người khiếu nại; (ii) Không chấp nhận việc thay đổi, bổ sung yêu cầu của người khiếu nại. Việc giải quyết và ban hành quyết định giải quyết khiếu nại vẫn tiếp diễn theo yêu cầu ban đầu của người khiếu nại; (iii) Hướng dẫn người

khiếu nại thực hiện việc rút khiếu nại, sau đó gửi đơn khiếu nại mới với yêu cầu mới hoặc bổ sung thêm yêu cầu mới.

Thực chất, khi thực hiện các cách xử lý trên, người giải quyết khiếu nại đều có những cơ sở lập luận nhất định. Ở cách giải quyết thứ nhất, hầu hết người giải quyết khiếu nại lập luận theo hướng bảo đảm tối đa quyền quyết định và tự định đoạt của người khiếu nại, tôn chỉ duy nhất là bảo đảm khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại một cách nhanh chóng, kịp thời, áp dụng pháp luật chặt chẽ nhưng linh hoạt và đồng thời thực hiện đúng nguyên tắc của việc giải quyết khiếu nại là “bảo đảm khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời” theo quy định tại Điều 4 Luật Khiếu nại năm 2011. Dẫu vậy, trong từng trường hợp cụ thể vẫn phải xét đến yếu tố liên quan, tính khả thi và hiệu quả khi tiếp tục giải quyết hay phải đề nghị người khiếu nại gửi đơn khiếu nại mới hoặc đơn khiếu nại bổ sung. Chẳng hạn, việc bổ sung yêu cầu huỷ quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất bên cạnh việc đề nghị huỷ quyết định thu hồi đất trước đó hoàn toàn có thể nhập chung để giải quyết. Bởi lẽ, quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất và quyết định thu hồi đất là hai quyết định có mối liên hệ mật thiết với nhau, thường sẽ song hành và đi cùng nhau, vì cùng liên quan đến một chủ thể, một đối tượng nên việc tách ra để giải quyết vào một vụ việc khác là có phần thừa và gây lãng phí nhân lực, thời gian, công sức của các bên. Ở cách giải quyết thứ hai và thứ ba, các chủ thể có thẩm quyền lập luận theo hướng vì pháp luật khiếu nại chưa quy định rõ vấn đề

¹⁰ Xem thêm Bản án số 14/2022/HC-ST ngày 14/04/2022 của Tòa án nhân dân tỉnh PY về khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai thu hồi, bồi thường và tái định cư.

này nên việc nhập – tách nội dung vụ việc là không khả thi và chưa minh định cách thức giải quyết, nên nếu tạo điều kiện để tiếp tục giải quyết theo phương án thứ nhất có thể tạo nên việc áp dụng pháp luật không thống nhất và trái quy định của pháp luật. Mặt khác, trong quy định về quyền của người khiếu nại tại Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011 hoàn toàn không đề cập đến quyền được bổ sung, thay đổi yêu cầu khiếu nại mà chỉ đề cập đến quyền khiếu nại nói chung – hiểu “nôm na” là khiếu nại ban đầu khi được thụ lý giải quyết nên không có cơ sở để chấp nhận.

Xét trên phương diện pháp lý và thực tiễn, mỗi cách thức giải quyết có một cơ sở khác nhau và trong một chừng mực nào đó phải dựa vào từng vụ việc cụ thể để giải đáp thay vì có một khuôn mẫu chung, vì rằng pháp luật khiếu nại chưa định sẵn một khung khổ pháp lý để giải quyết cho các tình huống này. Thiết nghĩ trong thời gian tới, khi pháp luật khiếu nại có sự điều chỉnh, nên chăng cần ghi nhận quyền được thay đổi, bổ sung yêu cầu của người khiếu nại một cách minh thị trong quy định về quyền của người khiếu nại, qua đó làm động lực thúc đẩy để người khiếu nại thực thi quyền của mình. Tuy vậy, quyền này sẽ đặt trong giới hạn với quyền quyết định thuộc về người giải quyết khiếu nại. Theo đó, người giải quyết khiếu nại quyết định chấp nhận việc thay đổi, bổ sung yêu cầu khiếu nại khi việc thay đổi, bổ sung này không vượt quá phạm vi yêu cầu khiếu nại ban đầu, ngược lại thì phải có hướng dẫn như đã nêu ở trên. Có như vậy, việc tiếp tục giải quyết theo hướng có yêu cầu mới hoặc thay đổi yêu

cầu khiếu nại hoặc không chấp nhận sẽ thuộc về thẩm quyền của người giải quyết khiếu nại với từng vụ việc có các tính chất hoàn toàn khác nhau.

Ba là, người khiếu nại rút yêu cầu khiếu nại. Vụ việc minh chứng như sau: Ngày 28/9/2017, UBND quận N ban hành Quyết định số 5099/QĐ-UBND thu hồi 448m² đất nông nghiệp thuộc thửa số 194, tờ bản đồ số 28 phường TM, quận N, thành phố H của bà NTL đang sử dụng, trong đó có 428m² đã được UBND huyện TL (nay là quận N) cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ngày 23/5/2005 cho bà L và 20m² là đất nông nghiệp không giao, do UBND phường TM quản lý. Mục đích thu hồi đất để thực hiện dự án xây dựng Chợ dân sinh phường TM, quận N, thành phố H. Cũng trong ngày 28/9/2017, UBND quận N ban hành Quyết định số 5101/QĐ-UBND phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đối với bà NTL. Sau đó, bà NTL khiếu nại, yêu cầu chủ thể có thẩm quyền hủy bỏ Quyết định số 5099/QĐ-UBND thu hồi 448m² đất nông nghiệp thuộc thửa số 194, tờ bản đồ số 28 phường TM, quận N, thành phố H của bà đang sử dụng và Quyết định số 5101/QĐ-UBND phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất đối với bà. Vụ việc được thụ lý giải quyết, trong quá trình giải quyết khiếu nại, bà L có đơn xin rút yêu cầu hủy Quyết định số 5099/QĐ-UBND thu hồi 448m² đất nông nghiệp thuộc thửa số 194, tờ bản đồ số 28 phường TM, quận N, thành phố H của bà đang sử dụng và giữ nguyên yêu cầu hủy Quyết định số 5101/QĐ-UBND phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước

thu hồi đất đối với bà NTL, đồng thời đề nghị UBND quận N ban hành quyết định bồi thường, hỗ trợ mới theo hướng nâng mức giá bồi thường phần diện tích đất mà bà bị thu hồi. Như vậy, trong vụ việc này, người khiếu nại đã rút yêu cầu khiếu nại từ đề nghị huỷ QĐHC là quyết định thu hồi đất và quyết định phê duyệt phương án bồi thường, hỗ trợ khi Nhà nước thu hồi đất thành chỉ yêu cầu huỷ quyết định thu hồi đất¹¹. Về mặt pháp lý, người khiếu nại được quyền rút khiếu nại theo quy định tại điểm 1 khoản 1 Điều 12 Luật Khiếu nại năm 2011. Từ đó, dẫn đến hệ quả là căn cứ vào quy định tại Điều 10 Luật Khiếu nại năm 2011: *“Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại khi nhận được đơn xin rút khiếu nại thì đình chỉ việc giải quyết và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại”*. Tuy vậy, về mặt pháp lý và thực tiễn, việc rút khiếu nại như quy định ở trên được hiểu đồng nghĩa với việc người khiếu nại rút toàn bộ yêu cầu khiếu nại, tức mọi yêu cầu khiếu nại sẽ chấm dứt thì chủ thể có thẩm quyền mới thực hiện thủ tục pháp lý này. Vì thế, nếu người khiếu nại chỉ muốn rút khiếu nại một phần, tức rút một yêu cầu nào đó trong các yêu cầu khiếu nại, thì không thoả mãn quy định như trên và dĩ nhiên nếu chủ thể có thẩm quyền áp dụng quy định này để đình chỉ giải quyết khiếu nại toàn bộ vụ việc là có phần khiên cưỡng. Khi đối mặt với vấn đề này, hầu hết người giải quyết khiếu nại đều vận dụng pháp luật theo hướng ghi nhận sự việc, tôn

trọng ý kiến, quyền quyết định của người khiếu nại. Để chặt chẽ về mặt trình tự, thủ tục, người giải quyết khiếu nại sẽ yêu cầu người khiếu nại viết đơn yêu cầu rút khiếu nại hoặc trình bày vào trong biên bản làm việc giữa người khiếu nại với người giải quyết khiếu nại, có chữ ký hoặc điểm chỉ của người khiếu nại. Kể từ thời điểm này, người giải quyết khiếu nại sẽ chỉ giải quyết phần yêu cầu còn lại, đối với yêu cầu khiếu nại đã được rút thì mặc nhiên xem như là đình chỉ và không tiếp tục giải quyết nữa.

Việc vận dụng và giải quyết như trên là hoàn toàn hợp lý cả về lý luận lẫn thực tiễn, song, do pháp luật khiếu nại chưa minh định vấn đề này nên đôi lúc vẫn diễn ra hiện tượng lúng túng, xin ý kiến của cơ quan thanh tra cấp trên hoặc phải chờ chỉ đạo từ phía người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Vì lẽ đó, cũng tương tự như trên đã đề cập, cần thiết ghi nhận quyền được rút yêu cầu khiếu nại của người khiếu nại vào trong quy định về quyền của họ làm cơ sở để người khiếu nại thực hiện. Mặt khác, khi người khiếu nại rút bớt yêu cầu khiếu nại, chủ thể có thẩm quyền cũng ít phải tốn công sức, thời gian để giải quyết vụ việc với nhiều yêu cầu khác nhau, việc đình chỉ giải quyết phần yêu cầu bị rút là hoàn toàn có cơ sở. Qua đó giảm được thời gian giải quyết vụ việc khiếu nại, tiết kiệm được nguồn lực, kinh phí cho các bên. Hơn thế nữa, cũng cần quy phạm hoá hệ quả của việc người khiếu nại rút yêu cầu khiếu nại như đã phân tích ở trên, từ đó mới tạo được sự tự tin của chủ thể có thẩm quyền trong cách thức xử lý của mình, tránh mỗi nơi áp dụng một kiểu, thiếu sự đồng bộ và thống nhất.

¹¹ Xem thêm Bản án số 329/2019/HC-ST ngày 29/11/2019 của Tòa án nhân dân thành phố H về khiếu kiện quyết định hành chính về thu hồi đất.