

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ TƯ PHÁP**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

**CHAOVANG TOUDOUACHI**

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT  
VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI  
CỦA CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO  
– BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2019**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ TƯ PHÁP**

**TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI**

**CHAOVANG TOUDOUACHI**

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT  
VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI  
CỦA CỘNG HÒA DÂN CHỦ NHÂN DÂN LÀO  
– BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ VIỆT NAM**

**Chuyên ngành : Luật Hiến pháp và Luật Hành chính**

**Mã số: 938 01 02**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**Người hướng dẫn khoa học: 1. PGS. TS. Nguyễn Văn Quang  
2. TS. Trần Thị Hiền**

**HÀ NỘI - 2019**

## **LỜI CAM ĐOAN**

*Tôi xin cam đoan Luận án này là công trình nghiên cứu do chính tôi thực hiện. Mọi số liệu, kết quả nghiên cứu đã công bố được tham khảo trong Luận án đều trung thực, có trích dẫn đầy đủ nguồn tài liệu theo đúng quy định. Những kết luận của Luận án là mới và chưa được công bố trong bất kỳ công trình khoa học của tác giả nào khác.*

**Tác giả luận án**

**Chaovang Toudouachi**

# MỤC LỤC

<b>LỜI MỞ ĐẦU.....</b>	<b><u>1</u></b>
<b>1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Mục đích nghiên cứu, câu hỏi nghiên cứu .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1 Mục đích nghiên cứu.....</b>	<b>3</b>
<b>2.2 Câu hỏi nghiên cứu.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Đối tượng nghiên cứu, phạm vi nghiên cứu .....</b>	<b>4</b>
<b>4. Phương pháp nghiên cứu .....</b>	<b>4</b>
<b>5. Kết quả nghiên cứu và ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài.....</b>	<b>5</b>
<b>7. Cơ cấu của luận án .....</b>	<b>5</b>
<b>CHƯƠNG I .....</b>	<b>7</b>
<b>TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Công trình khoa học có liên quan đến đề tài luận án.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1.1 Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1.1.1 Các công trình nghiên cứu theo hình thức sách chuyên khảo.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1.2 Tình hình nghiên cứu tại Lào .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án .....</b>	<b>20</b>
<b>1.2.1 Đánh giá các công trình đã nghiên cứu pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam và ở Lào .....</b>	<b>21</b>
<b>1.2.2 Những vấn đề tập trung nghiên cứu trong luận án.....</b>	<b>23</b>
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG I .....</b>	<b>24</b>
<b>CHƯƠNG II.....</b>	<b>25</b>
<b>NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI VÀ .....</b>	<b>25</b>
<b>GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Những vấn đề cơ bản về khiếu nại .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1.1 Khái niệm khiếu nại.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1.2 Đặc điểm khiếu nại .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1.3 Vai trò của khiếu nại .....</b>	<b>32</b>
<b>2.2 Những vấn đề cơ bản về giải quyết khiếu nại .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2.1 Khái niệm giải quyết khiếu nại .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2.2 Đặc điểm của giải quyết khiếu nại.....</b>	<b>35</b>
<b>2.2.3 Vai trò của giải quyết khiếu nại .....</b>	<b>37</b>
<b>2.3 Pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại.....</b>	<b>39</b>
<b>2.3.1 Khái niệm pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại.....</b>	<b>39</b>

2.3.2 Vai trò của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.....	40
2.3.3 Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.....	42
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG II.....</b>	<b>48</b>
<b>CHƯƠNG III.....</b>	<b>49</b>
<b>PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI CỦA LÀO VÀ NHỮNG BẤT CẬP, HẠN CHẾ CẦN KHẮC PHỤC .....</b>	<b>49</b>
3.1 Khái quát về mô hình bộ máy hành chính của Lào.....	49
3.1.1 Bộ máy hành chính cấp Trung ương (Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ) .....	49
3.1.2 Bộ máy hành chính địa phương.....	50
3.1.3 Bộ máy hành chính cấp tỉnh .....	50
3.1.4 Bộ máy hành chính cấp huyện .....	51
3.1.5 Bộ máy hành chính cấp bản.....	52
3.2 Khái quát quá trình hình thành pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại ở Lào .....	54
3.3 Quy định của pháp luật hiện hành về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Lào .....	57
3.3.1 Các quy định chung về giải quyết đơn khiếu nại của Lào.....	57
3.3.2 Giải quyết đơn đề nghị.....	63
3.3.3 Giải quyết đơn kiện.....	66
3.3.4 Giải quyết đơn đòi sự công bằng.....	66
3.4 Đánh giá Luật giải quyết khiếu nại năm 2014.....	71
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG III.....</b>	<b>78</b>
<b>CHƯƠNG IV.....</b>	<b>79</b>
<b>PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI CỦA VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ BÀI HỌC KINH NGHIỆM.....</b>	<b>79</b>
4.1. Khái quát quá trình hình thành pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại ở Việt Nam .....	79
4.2 Quy định của pháp luật hiện hành về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Việt Nam (Luật Khiếu nại năm 2011) .....	80
4.2.1 Về phạm vi điều chỉnh, áp dụng pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại .....	80
4.2.2 Cơ chế chung giải quyết khiếu nại.....	81
4.2.3 Chủ thể thực hiện quyền khiếu nại.....	82
4.2.4 Các khiếu nại không được thụ lý giải quyết.....	84

4.2.5 Quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại và của Luật sư, trợ giúp viên pháp lý.....	85
4.2.6 Thẩm quyền giải quyết khiếu nại .....	89
4.2.7 Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại .....	90
4.2.8 Thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật .....	95
4.2.9 Về khiếu nại, giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức .....	97
4.2.10 Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc quản lý công tác giải quyết khiếu nại .....	100
4.2.11 Xử lý vi phạm.....	101
4.3 Đánh giá quy định của pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam .....	102
4.3.1 Đánh giá chung về các quy định của Luật Khiếu nại năm 2011.....	102
4.3.2 Đánh giá chung về kết quả thực hiện Luật Khiếu nại 2011 .....	108
4.4. Kinh nghiệm trong xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Việt Nam .....	110
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG IV .....</b>	<b>114</b>
<b>CHƯƠNG V .....</b>	<b>115</b>
<b>PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI CỦA LÀO .....</b>	<b>115</b>
5.1. Sự cần thiết khách quan của việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào .....	115
5.2 Phương hướng hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào .....	119
5.2.1. Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên cơ sở quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào .....	119
5.2.2 Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải đáp ứng được mục tiêu, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân.....	120
5.2.3 Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải đáp ứng được mục tiêu, yêu cầu của cải cách hành chính và cải cách tư pháp, đặt trong bối cảnh chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của Lào và trong mối tương quan với sự phát triển của pháp luật thế giới trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hoá .....	121
5.2.4 Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải đảm bảo tính cụ thể, tính đồng bộ và tính khả thi .....	123

<i>5.2.5 Ban hành luật chuyên biệt về giải quyết khiếu nại hành chính ở Lào .....</i>	<i>126</i>
<i>5.3 Nội dung cơ bản Luật Khiếu nại của Lào cần thiết phải ban hành.....</i>	<i>126</i>
<i>5.3.1 Thống nhất khái niệm khiếu nại và phạm vi điều chỉnh của Luật Khiếu nại....</i>	<i>126</i>
<i>5.3.2 Chủ thể khiếu nại.....</i>	<i>126</i>
<i>5.3.3 Đối tượng của khiếu nại .....</i>	<i>127</i>
<i>5.3.4 Quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại, luật sư, trợ giúp viên pháp lý.....</i>	<i>128</i>
<i>5.3.5 Trình tự khiếu nại.....</i>	<i>130</i>
<i>5.3.6 Hình thức khiếu nại.....</i>	<i>131</i>
<i>5.3.7 Thời hiệu khiếu nại.....</i>	<i>132</i>
<i>5.3.8 Các khiếu nại không được thụ lý giải quyết.....</i>	<i>132</i>
<i>5.3.9 Thẩm quyền giải quyết khiếu nại .....</i>	<i>133</i>
<i>5.3.10 Thẩm quyền của cơ quan thanh tra trong giải quyết khiếu nại.....</i>	<i>134</i>
<i>5.3.11 Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại .....</i>	<i>135</i>
<i>5.3.12 Thủ tục đặc biệt xem xét quyết định giải quyết khiếu nại.....</i>	<i>137</i>
<i>5.3.13 Tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật.....</i>	<i>138</i>
<i>5.4 Một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Lào.....</i>	<i>140</i>
<i>5.4.1. Giải pháp về mặt nhận thức .....</i>	<i>140</i>
<i>5.4.2. Giải pháp về tổ chức thực hiện .....</i>	<i>144</i>
<i>KẾT LUẬN CHƯƠNG V.....</i>	<i>150</i>
<i>KẾT LUẬN.....</i>	<i>151</i>
<i>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....</i>	<i>154</i>

## **LỜI MỞ ĐẦU**

### **1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài**

Khiếu nại là hiện tượng khách quan tất yếu trong đời sống xã hội. Từ xưa đến nay, bất kỳ nhà nước nào, không phụ thuộc vào xu hướng phát triển chế độ chính trị, đều mong chế độ của mình được trường tồn. Vì vậy, ở một khía cạnh nhất định, nhà nước đều phải quan tâm để người dân thực hiện quyền khiếu nại và xem xét giải quyết khiếu nại đó nhằm bảo đảm quyền lợi cho nhân dân, duy trì ổn định xã hội. Đồng thời, thông qua việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại các hiện tượng vi phạm pháp luật được phát hiện kịp thời để giữ gìn kỷ cương và trật tự xã hội.

Ở Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào, sau khi giải phóng hoàn toàn đất nước, một trong những nhiệm vụ cốt yếu hàng đầu là tập trung khắc phục hậu quả chiến tranh, phát triển kinh tế - xã hội, đưa đất nước sớm thoát khỏi tình trạng lạc hậu, kém phát triển, cải thiện đời sống nhân dân. Nhận thức rõ vị trí, vai trò của mình đối với sự nghiệp cách mạng của dân tộc, Đảng Nhân dân Cách mạng Lào đã sớm đề ra nhiều chủ trương, biện pháp để phát triển kinh tế - xã hội. Với chủ trương, khôi phục và phát triển kinh tế, tổ chức lại sản xuất, đẩy mạnh sản xuất lương thực, thực phẩm và hàng tiêu dùng; đồng thời tranh thủ viện trợ quốc tế, nhằm đáp ứng các yêu cầu cần thiết của nhà nước và của nhân dân của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào đề ra, nhân dân các bộ tộc Lào đã phát huy hết tinh thần, trách nhiệm của mình, khai thác mọi thế mạnh, tiềm năng sẵn có vào phát triển sản xuất, từng bước đưa đất nước thoát khỏi tình trạng khó khăn sau chiến tranh và làm cho tình hình kinh tế tài chính và đời sống nhân dân ổn định.

Để đưa đất nước phát triển nhanh hơn, dần hòa nhịp vào sự phát triển của khu vực và thế giới, Đại hội lần thứ IV (1986) của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào đã kịp thời đề ra đường lối đổi mới toàn diện, xây dựng và phát triển đất nước. Dưới ánh sáng của đường lối đổi mới, kinh tế Lào phát triển khá mạnh. Có thể thấy, từ khi mở cửa, điều chỉnh cơ cấu kinh tế năm 1986 đến nay, Lào từ một trong những nước chậm phát triển đã trải qua thời kỳ khó khăn nhất, để tiến lên xây dựng nền kinh tế quốc dân vững mạnh.

Chủ trương và đường lối của Đảng Nhân dân cách mạng Lào là xây dựng Nhà nước pháp quyền x của dân, do dân, vì dân từng bước nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật. Do đó, xây dựng và hoàn thiện pháp luật luôn được Nhà nước Lào quan tâm cùng với chương trình cải cách hành chính nói



chung và cải cách tư pháp nói riêng. Đặc biệt là xây dựng, bổ sung và hoàn thiện các văn bản pháp luật liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân mà một trong số đó là quyền khiếu nại, tố cáo. Có thể thấy, ở Lào, khiếu nại và giải quyết khiếu nại là vấn đề luôn được quan tâm và đảm bảo thi hành. Nhà nước Lào đã ban hành Luật giải quyết khiếu nại năm 2005 và Luật này đã đi vào đời sống thông qua việc điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến lĩnh vực khiếu nại, giải quyết khiếu nại.

Tuy nhiên, sau một thời gian thi hành, nhiều khó khăn, bất cập đã nảy sinh trong thực tiễn, một phần do lĩnh vực khiếu nại đa dạng và phức tạp trong khi Luật giải quyết khiếu nại 2005 có phạm vi điều chỉnh hẹp chỉ với 48 Điều chia thành 9 Chương, các văn bản hướng dẫn chưa có nhiều. Mặt khác, do tâm lý của người Lào còn “e ngại” khi nhắc đến “khiếu nại” cũng như thực hiện các quy định pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại trong thực tiễn đời sống.

Hiện nay, ở Lào, Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 đã được ban hành trên cơ sở kế thừa Luật giải quyết khiếu nại năm 2005. Tuy nhiên, về cơ bản, các quy định về giải quyết khiếu nại hiện hành của Lào chưa có sự phân biệt rõ ràng về các đơn khiếu nại, các đơn tố cáo, các đơn phản ánh kiến nghị. Do đó, cơ chế giải quyết được thiết kế không phù hợp. Chẳng hạn, cùng một đơn nhưng có thể thuộc thẩm quyền giải quyết của nhiều cơ quan khác nhau, dẫn đến những bất cập nảy sinh trong quá trình giải quyết. Trong thực tiễn, việc tổ chức các cơ quan giúp việc cho hoạt động giải quyết khiếu nại chưa phù hợp, chưa có bộ phận chuyên trách tiếp nhận và tham mưu giải quyết đơn khiếu nại tại Lào. Thêm vào đó, nhiều vấn đề chưa được quy định trong các văn bản quy phạm pháp luật nhưng đã phát sinh trên thực tế và nhiều trường hợp khiếu nại kéo dài nhưng chưa được giải quyết như cùng một vụ việc nhưng có nhiều người cùng làm đơn, vụ việc đơn thư kéo dài liên quan đến cộng đồng dân cư... Những bất cập này cần sớm được khắc phục, nhằm từng bước hoàn thiện pháp luật, đáp ứng nhu cầu giải quyết khiếu nại tại Lào để phù hợp với sự phát triển kinh tế - xã hội của Lào hiện nay và trong tương lai.

Với những thành tựu to lớn và kinh nghiệm quý báu trong 26 năm đổi mới, 6 năm thực hiện Nghị quyết Đại hội VIII, Đảng, Nhà nước và nhân dân Lào quyết tâm thực hiện thắng lợi Nghị quyết Đại hội IX và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội 5 năm lần thứ VII, xây dựng thành công nước Lào hòa bình, độc lập, dân chủ, thống nhất, thịnh vượng theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Đây là

những tiền đề chính trị quan trọng làm cơ sở cho việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào.

Pháp luật về giải quyết khiếu nại của Việt Nam trải qua một thời kỳ lâu dài phát triển và hoàn thiện. Hiện nay, Luật khiếu nại năm 2010 của Việt Nam là tương đối hoàn chỉnh, bao quát được cơ bản các vấn đề, tình huống phát sinh trong giải quyết khiếu nại ở Việt Nam. Thêm vào đó, sự phân tách các loại đơn khiếu nại, đơn tố cáo, đơn phản ánh, kiến nghị và xây dựng được cơ chế phù hợp để giải quyết từng loại đơn này đã góp phần rất lớn giải quyết nhu cầu của người dân, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội, đồng thời tạo động lực cho phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Trên thực tiễn, từ việc thiết lập bộ máy, đến việc tổ chức triển khai một cách đồng bộ, nghiêm minh và sự giám sát chặt chẽ công tác tiếp công dân, giải quyết đơn thư khiếu nại đến việc thi hành đã tạo thành một cơ chế thống nhất, hiệu quả trong giải quyết đơn khiếu nại ở Việt Nam.

Thực tế đã khẳng định, Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, nhân dân và các Lực lượng vũ trang nhân dân Việt Nam là người bạn, người đồng chí, anh em của nhân dân các bộ tộc Lào, luôn kề vai, sát cánh, chia sẻ kinh nghiệm với Lào trong mọi điều kiện, hoàn cảnh, trong mọi phương diện hoạt động trong đó có lĩnh vực lập pháp. Vì vậy, những bài học kinh nghiệm thực tiễn phù hợp của Việt Nam cũng như các nước khác trên thế giới liên quan đến pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại sẽ là những căn cứ quan trọng giúp cơ quan lập pháp của Lào hoàn thiện pháp luật và pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại nói riêng.

Vì những lý do trên tác giả đã lựa chọn đề tài “***Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào – Bài học kinh nghiệm từ Việt Nam***” làm đề tài luận án tiến sĩ của mình. Việc nghiên cứu cơ sở lý luận và các vấn đề đặt ra từ thực tiễn pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại không chỉ có ý nghĩa về mặt lý luận mà còn có giá trị thực tiễn sâu sắc.

## **2. Mục đích nghiên cứu, câu hỏi nghiên cứu**

### **2.1 Mục đích nghiên cứu**

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận và thực tiễn pháp luật và thi hành pháp luật, đưa ra phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên các phương diện nhận thức, tổ chức thực hiện, đề xuất pháp luật cụ thể tại Lào trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền, đẩy mạnh chương trình cải cách hành chính, cải cách tư pháp và hội nhập kinh tế quốc tế tại Lào.

## **2.2 Câu hỏi nghiên cứu**

Để đạt được mục đích nghiên cứu, Luận án nghiên cứu xoay quanh trục câu hỏi nghiên cứu: Pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào hiện nay đã hoàn thiện trên cơ sở lý luận, thực tiễn chưa và nếu chưa thì sẽ học tập được những kinh nghiệm gì của Việt Nam để hoàn thiện?

## **3. Đối tượng nghiên cứu, phạm vi nghiên cứu**

Luận án tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận chung liên quan đến pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; lịch sử hình thành, phát triển của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; nội dung các quy định của pháp luật hiện hành của Lào về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; những thành tựu đạt được cũng như bất cập điển hình trong thực tiễn thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào.

Để có cơ sở đối chiếu, so sánh, Luận án cũng tập trung nghiên cứu về thực tiễn pháp luật và thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam trên cơ sở phân tích quá trình hình thành, phát triển của pháp luật, nội dung quy định pháp luật cũng thực tiễn thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam và rút ra các bài học kinh nghiệm cho Lào.

Trên cơ sở nội dung phân tích như trên, Luận án đưa quan điểm, phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền, đẩy mạnh chương trình cải cách hành chính, cải cách tư pháp và hội nhập kinh tế quốc tế của CHDCND Lào.

## **4. Phương pháp nghiên cứu**

Luận án được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của Chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật, các quan điểm của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào về cải cách nền hành chính quốc gia và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu truyền thống như tổng hợp, phân tích, thống kê, đặc biệt phương so sánh nhằm đúc rút kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Việt Nam cho thực tiễn pháp luật và thi hành pháp luật trong lĩnh vực này ở Lào. Luận án cũng sử dụng các phương pháp điều tra xã hội học như thảo luận nhóm, phỏng vấn sâu (chuyên gia pháp luật của Lào) để làm sáng tỏ những vấn đề liên quan đến các khía cạnh của nội dung Luận án.

## **5. Kết quả nghiên cứu và ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài**

### **5.1 Kết quả nghiên cứu mới của đề tài**

- Luận án kế thừa, hệ thống hóa, phát triển và hoàn thiện về nền tảng lý luận về khiếu nại, giải quyết khiếu nại và pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào.

- Luận án rút ra những kinh nghiệm quý báu trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam góp phần hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào.

- Luận án đánh giá pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay ở Lào, đặc biệt là sẽ chỉ ra những điểm bất cập, chưa hợp lý cần phải hoàn thiện như việc chưa phân tách các loại đơn khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị; việc chưa có cách hiểu về khiếu nại hành chính, việc chưa có quy trình riêng đặc thù trong tiếp nhận và giải quyết đơn khiếu nại...

- Luận án đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, trong đó, đặc biệt là ban hành Luật Khiếu nại để giải quyết các khiếu nại hành chính ở Lào trong thời gian tới thay thế cho Luật Giải quyết khiếu nại năm 2014.

### **5.2 Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài**

Kết quả nghiên cứu của Luận án góp phần bổ sung lý luận về hoàn thiện pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại, trực tiếp góp phần hoàn thiện pháp luật và cách thức tổ chức thi hành pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Lào, góp phần vào công cuộc cải cách bộ máy hành chính và xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Lào.

Kết quả nghiên cứu của Luận án có thể được khai thác sử dụng trong công tác nghiên cứu của các cơ sở đào tạo chuyên ngành luật tại Việt Nam và Lào. Với những đề xuất kiến nghị của Luận án, Chính phủ Lào có thể nghiên cứu để ứng dụng vào chương trình cải cách hành chính, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

## **7. Cơ cấu của luận án**

Ngoài Lời nói đầu, Kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo, cơ cấu của luận án bao gồm 5 chương:

Chương 1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

Chương 2. Những vấn đề lý luận về pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại

Chương 3. Pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Lào và những bất cập, hạn chế cần khắc phục

Chương 4. Pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Việt Nam và một số bài học kinh nghiệm

Chương 5. Phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào

## CHƯƠNG I

### TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

#### 1.1 Công trình khoa học có liên quan đến đề tài luận án

Qua thời gian tiến hành nghiên cứu, tìm hiểu về tình hình nghiên cứu đề tài, tác giả luận án thấy rằng, chưa có công trình khoa học nào ở Việt Nam, ở Lào cũng như trên thế giới nghiên cứu riêng về vấn đề hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào trên cơ sở bài học kinh nghiệm thực tiễn từ Việt Nam. Tuy nhiên, vấn đề pháp luật về khiếu

nại và giải quyết khiếu nại đã được nhiều nhà khoa học của Việt Nam và Lào bàn luận đến trong các công trình khoa học nghiên cứu về chuyên ngành Luật hành chính; các giáo trình; sách tham khảo; một số đề tài khoa học; các luận án, luận văn; bài viết đăng trên các tạp chí khoa học và các hội thảo khoa học... Cụ thể:

##### ***1.1.1 Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam***

###### ***1.1.1.1 Các công trình nghiên cứu theo hình thức sách chuyên khảo***

TS. Nguyễn Văn Thanh và LG. Đinh Văn Minh (2004), “*Một số vấn đề về đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam hiện nay*”, nhà xuất bản Tư pháp. Cuốn sách nghiên cứu một số vấn đề lý luận về khiếu kiện hành chính, cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính; Thực trạng giải quyết khiếu kiện hành chính: Nêu ra những thành tựu đạt được về giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam, đưa ra một số hạn chế tiêu biểu trong giải quyết khiếu kiện hành chính và nguyên nhân của hạn chế đó; Giải pháp đổi mới cơ chế khiếu kiện hành chính ở Việt Nam.

TS. Nguyễn Thanh Bình (2004), “*Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án – Sự đảm bảo công lý trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân*”, nhà xuất bản Tư pháp. Cuốn sách đã nghiên cứu vấn đề lý luận về khiếu kiện hành chính, thẩm quyền khiếu kiện hành chính, thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án; đưa ra những hạn chế trong khi thực hiện thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án Việt Nam từ đó đưa ra các giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính của Tòa án nhân dân.

Thanh tra Nhà nước - Viện Khoa học Thanh tra (2004), “*Hiệp định thương mại hành chính ở Việt Nam và cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính*”, nhà xuất bản Tư pháp 2004. Cuốn sách tập trung các bài nghiên cứu của các tác

giả là những người nghiên cứu hoặc làm thực tiễn. Mỗi tác giả đề cập đến cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính dưới những góc độ khác nhau nhưng đều phân tích ưu điểm, hạn chế của cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính hiện hành từ đó đưa ra những giải pháp khắc phục, góp phần thúc đẩy hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính trong bối cảnh hội nhập nền kinh tế quốc tế.

Viện chính sách và phát triển (2009), *“Cơ chế giải quyết khiếu nại – thực trạng và giải pháp”*. Đây là cuốn sách có cách tiếp cận khá mở khi phản ánh thực trạng giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam. Qua dẫn chứng các vụ việc cụ thể, nội dung cuốn sách đã đưa ra bức tranh khá đầy đủ về tình hình giải quyết khiếu nại và yêu cầu thực tiễn đặt ra đối với việc giải quyết khiếu nại hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở Việt Nam hiện nay.

Viện Nhà nước và Pháp luật (2010), *“Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay”*. Nội dung cuốn sách đề cập đến cơ sở lý luận và kinh nghiệm xây dựng nền tài phán hành chính ở Việt Nam từ nhiều góc độ và cấp độ khác nhau. Đồng thời cuốn sách cũng đánh giá được thực trạng và đưa ra những giải pháp đổi mới nền tài phán hành chính ở Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập nền kinh tế quốc tế.

#### *1.1.1.2 Các công trình nghiên cứu theo hình thức đề tài khoa học*

Chủ nhiệm đề tài: Lê Đình Đẩu (1999) *“Cải cách thủ tục hành chính trong tổ chức tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo”*. Mã số: 97 – 98 – 065/ĐT. Đề tài đưa ra cơ sở lý luận về thủ tục hành chính trong tổ chức tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo; thực trạng về thủ tục hành chính trong tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; một số kết quả bước đầu thực hiện cải cách hành chính hiện nay ; đưa ra và phân tích những mặt hạn chế và tìm ra nguyên nhân của thực hiện cải cách hành chính; đưa ra giải pháp chấn chỉnh, khắc phục những tồn tại, thiếu sót về thủ tục hành chính trong công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân trong tình hình hiện nay. Trên cơ sở này, Đề tài đã đề xuất các giải pháp hoàn thiện các thủ tục hành chính trong công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước, quản lý xã hội, đó là yếu tố cơ bản để hạn chế phát sinh khiếu nại, tố cáo của công dân.

TS. Phạm Hồng Thái (2002) *“Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta trong giai đoạn hiện nay”*. Đề tài khoa học cấp Bộ. Mã số: 2001 - 54 –

47. Đề tài đã khái quát chung về khiếu nại, tố cáo và pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta. Các tác giả đã đưa ra một cách có hệ thống các quan niệm cơ bản về khiếu nại, tố cáo, quyền khiếu nại, quyền tố cáo và mối quan hệ giữa chúng; quan niệm về pháp luật khiếu nại, tố cáo; sự hình thành và phát triển pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Hệ thống quan điểm và lý luận nói trên đã tạo nên cơ sở nhận thức nhất quán cho việc nghiên cứu nội dung của đề tài. Về thực trạng pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta hiện nay, nhóm nghiên cứu đã phân tích một cách toàn diện các ưu, nhược điểm của pháp luật về khiếu nại, tố cáo hiện nay. Đề tài cũng nêu lên những nhân tố khách quan và chủ quan đòi hỏi phải hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo. ở đây, với phương pháp nghiên cứu đi từ cụ thể đến khái quát, các tác giả đã tạo nên một bức tranh tổng thể về thực trạng pháp luật khiếu nại, tố cáo ở nước ta với những vấn đề bức xúc đặt ra cần giải quyết. Trên cơ sở phân tích thực trạng, các tác giả nêu lên các phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta hiện nay. Thanh tra Chính phủ (2004) “*Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước trong giải quyết khiếu nại, tố cáo và chống tham nhũng – thực trạng và kiến nghị*”; Phạm Văn Khanh (2003) “*Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát nhằm nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và chống tham nhũng*” (Đề tài nhánh của đề tài độc lập cấp Nhà nước: Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước); Thanh tra Chính phủ (2007) “*Nâng cao hiệu lực, hiệu quả thanh tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo*”. Đây là những đề tài có nội dung nghiên cứu chuyên sâu về thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo của cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền. Tuy nhiên, phạm vi, mục tiêu và đối tượng nghiên cứu đã xác định việc thực hiện chức năng thanh tra, kiểm tra của cơ quan thanh tra nhà nước đối với các cơ quan hành chính nhà nước về giải quyết khiếu nại hành chính và phương hướng hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra và giám sát.

Thanh tra Chính phủ (2011) “*Khiếu nại, tố cáo hành chính – Cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp*”, Đề tài khoa học độc lập cấp Nhà nước. Đề tài đã nghiên cứu về việc thực hiện quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại bằng thủ tục hành chính. Kết quả nghiên cứu của đề tài đã phân tích khá rõ thực trạng khiếu nại hành chính và đưa ra giải pháp tăng cường hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại hành chính. Tuy nhiên với mục tiêu nghiên cứu của đề tài gắn



liên với chức năng của ngành Thanh tra nên kết quả nghiên cứu của đề tài chủ yếu hướng đến việc xây dựng Luật khiếu nại và Luật Thanh tra ở góc độ đưa ra các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và thực hiện pháp luật về khiếu nại hành chính trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Đồng thời đề cập khá chuyên sâu một số khía cạnh liên quan đến bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân bằng thủ tục hành chính.

#### *1.1.1.3 Các công trình nghiên cứu theo hình thức luận án, luận văn*

*Mai Thị Chung (2001)* “Hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay” - Luận văn tốt nghiệp thạc sỹ luật học; Mã số: 5.05.01. Luận văn đã đưa ra cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân. Làm rõ quan niệm về khiếu nại, tố cáo và quyền khiếu nại, tố cáo của công dân ở nước ta hiện nay. Phân tích, làm rõ vai trò của pháp luật đối với quyền khiếu nại, tố cáo của công dân. Làm rõ đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền với yêu cầu hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân. Phân tích quá trình hình thành và phát triển quyền khiếu nại, tố cáo của công dân qua Hiến pháp và pháp luật Việt Nam. Phân tích và đánh giá thực trạng pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam hiện nay. Trên cơ sở đó tìm ra những phương hướng và giải pháp cơ bản hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay. Từ đó đưa ra những phương hướng và giải pháp sát thực để hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, nhằm góp phần bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của công dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay.

*Ngô Mạnh Toan (2006)*, “Hoàn thiện sự điều chỉnh pháp luật về thẩm quyền và thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam”, Luận văn Thạc sỹ luật học, Mã số 601.01. Luận văn tập trung nghiên cứu chuyên sâu về hệ thống pháp luật về khiếu nại hành chính; Thực trạng giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hiện nay, tìm ra những mặt hạn chế và nguyên nhân của hạn chế; Đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật về thẩm quyền và thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hiện nay.

*Trần Văn Sơn (2006)* “Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan hành chính Nhà nước ở Việt Nam hiện nay”, Luận án Tiến sỹ. Luận án đã làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về

tăng cường pháp chế trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam; Phân tích, tổng hợp lịch sử hình thành và phát triển pháp luật về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại tố cáo của cơ quan hành chính qua các thời kỳ lịch sử; Đánh giá xác thực thực trạng giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan hành chính Nhà nước từ đó đưa ra những giải pháp nhằm tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hiện nay.

*Nguyễn Băng Thanh (2007)* “Bảo đảm quyền khiếu nại của công dân trong pháp luật Việt Nam hiện nay”, Luận văn Thạc sỹ, Mã số: 60 38 01. Trình bày cơ sở lý luận về khiếu nại, quyền khiếu nại, nội dung bảo đảm quyền khiếu nại của công dân, chú trọng vào bảo đảm về pháp lý. Tìm hiểu thực trạng bảo đảm quyền khiếu nại của công dân ở Việt Nam hiện nay qua hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về khiếu nại và hoạt động xử lý các vi phạm pháp luật về khiếu nại. Nêu các giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động bảo đảm quyền khiếu nại của công dân: Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại; hoàn thiện cơ chế và tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với việc bảo đảm quyền khiếu nại của công dân; xây dựng, thực hiện chế độ trách nhiệm và xử lý nghiêm minh các vi phạm quyền khiếu nại của công dân; dân chủ hoá đời sống xã hội; nâng cao ý thức pháp luật, văn hoá pháp lý của cán bộ, công chức và công dân.

*Nguyễn Thị Thủy (2009)* “Quyền khiếu nại hành chính của công dân ở Việt Nam hiện nay”, Luận án Tiến sỹ. Luận án đã đưa ra cơ sở lý luận về quyền khiếu nại hành chính của công dân: Quyền khiếu nại hành chính; Bảo đảm pháp lý cho việc thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân; Thực trạng thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân VN hiện nay: Thực trạng pháp luật, Thực tiễn sử dụng, Thực trạng công tác tổ chức thực hiện pháp luật và bảo vệ pháp luật về quyền khiếu nại hành chính của công dân; Nâng cao hiệu quả thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân ở VN hiện nay: Sự cần thiết, quan điểm, giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân.

*Nguyễn Thị Hồng Thơm (2010)*, “Hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước ở Ninh Bình hiện nay”, Luận văn Thạc sỹ, Mã số : 60 38 01. Luận văn làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về khiếu nại, tố cáo và pháp luật khiếu nại, tố cáo, những yêu cầu đặt ra của việc nâng cao

hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đánh giá thực trạng pháp luật khiếu nại, tố cáo và hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước tại tỉnh Ninh Bình. Đưa ra những kiến nghị cụ thể hoàn thiện pháp luật khiếu nại, tố cáo và các giải pháp để nâng cao hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại tố cáo của Việt Nam.

*Phạm Anh Tuấn (2011), “Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay và vấn đề hoàn thiện”, Luận văn Thạc sỹ Luật học, Mã số: 60 38 01. Luận văn đã hệ thống hóa một số khía cạnh lý luận cơ bản về giải quyết khiếu nại hành chính. Đánh giá thực trạng khiếu nại hành chính, hoạt động giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam thông qua các báo cáo tổng kết công tác tiếp nhận và giải quyết khiếu nại hành chính hàng năm; nguyên nhân của thực trạng đó; Đánh giá thực trạng cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay. Đưa ra những đề xuất, giải pháp khắc phục nhằm đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính hiện hành góp phần hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính, nâng cao hiệu quả của cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam.*

*Nguyễn Tuấn Khanh (2013), “Bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân ở nước ta hiện nay”; Luận án tiến sỹ, chuyên ngành: Luật Hiến pháp; Mã số: 62.38.10.01. Luận án đã làm rõ quan niệm về quyền khiếu nại hành chính của công dân, đưa ra khái niệm và xác định được nội dung cơ bản nhất của bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân. Các yếu tố trong hệ thống bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân có mối quan hệ hữu cơ với nhau. Đồng thời cũng làm rõ mối quan hệ giữa bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân với các bảo đảm khác như bảo đảm về kinh tế, bảo đảm về chính trị, bảo đảm về văn hóa; đã phân tích, đánh giá một cách toàn diện thực trạng bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân ở Việt Nam hiện nay trên cơ sở đánh giá thực trạng từng yếu tố bảo đảm đã chỉ ra ở phần 1, chỉ rõ những ưu điểm và hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế đó; làm rõ những nhu cầu đang đặt ra, đề xuất phương hướng và giải pháp hoàn thiện bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân hiện nay. Các giải pháp hoàn thiện bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân và được phân thành 3 nhóm chính: Thứ nhất, nhận thức đúng về giá trị của quyền khiếu nại hành chính và bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành*

chính của công dân; Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại hành chính của công dân; Thứ ba, nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về quyền khiếu nại hành chính của công dân. Về phạm vi nghiên cứu, luận án chủ yếu tập trung nghiên cứu hệ thống pháp luật và thực hiện pháp luật về khiếu nại, khiếu kiện hành chính, đặc biệt là từ năm 1996 đến nay. Luận án được đánh giá là có một số đóng góp về mặt lý luận và thực tiễn. Về mặt lý luận, kết quả nghiên cứu của luận án có ý nghĩa trong việc hoàn thiện các quy định của Hiến pháp, pháp luật về quyền con người, quyền công dân nói chung, quyền khiếu nại hành chính nói riêng và bảo đảm thực hiện các quyền đó trên thực tế. Về mặt thực tiễn, luận án có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo, biên soạn giáo trình, tài liệu giảng dạy, bồi dưỡng, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về quyền con người, quyền công dân và đặc biệt là về quyền khiếu nại hành chính và thủ tục giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính.

*Nguyễn Văn Kim (2013) "Vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay", Luận án tiến sĩ Luật học, mã số: 62.38.01.01. Luận án đã nghiên cứu vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính, là nghiên cứu vai trò của Thanh tra Chính phủ, thanh tra cấp tỉnh, cấp huyện, cấp Bộ, cấp sở trong giải quyết các khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước. Nghiên cứu những vấn đề lý luận về vai trò của các cơ quan thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính thể hiện trong các văn kiện của Đảng, quy định của các văn bản pháp luật của Nhà nước; qua thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại hành chính của các cơ quan thanh tra trên phạm vi cả nước, trong thời gian từ năm 1998 đến nay (kể từ khi có Luật Khiếu nại, tố cáo), Phương hướng, giải pháp nâng cao vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại hành chính.*

*Nguyễn Mạnh Hùng, (2014) "Phân định thẩm quyền trong giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam", Luận án Tiến sĩ, Mã số: 62.38.01.01. Trên cơ sở kế thừa kết quả của các công trình nghiên cứu trước đây về khiếu kiện hành chính và giải quyết tranh chấp hành chính, luận án đã xây dựng được khái niệm khiếu kiện hành chính gồm hai hình thức: khiếu nại hành chính và khởi kiện vụ án hành chính. Xây dựng được khái niệm thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành*

chính; đưa ra nhận định về xu hướng đa dạng hoá các loại thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính ở Việt Nam và trên thế giới; phân tích những ưu điểm và nhược điểm vốn có của từng loại thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính. Xây dựng được khái niệm phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính; chỉ ra được sự cần thiết và xác định được những nội dung, căn cứ của phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính. Đánh giá được thực trạng phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính về phương diện cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện pháp luật ở Việt Nam trong những năm gần đây. Đề xuất được các quan điểm, giải pháp về phương diện cơ sở pháp lý và tổ chức thực hiện pháp luật nhằm bảo đảm việc phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính trong thời gian sắp tới phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

#### *1.1.1.4 Các công trình nghiên cứu theo hình thức bài viết đăng trên tạp chí nghiên cứu khoa học*

ThS. Nguyễn Huy Hoàng (2005) “*Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính - Sự tương thích giữa pháp luật Việt Nam với các quy định của Tổ chức thương mại thế giới và Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ*”, Tạp chí Thanh tra Chính phủ số 8/2005, Tr.22. Bài viết đã đưa ra những vấn đề lý luận khái quát quan điểm về cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính; đưa ra sơ lược thực trạng cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam; thực trạng pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính và sự tương thích giữa pháp luật Việt Nam với các quy định của Tổ chức thương mại thế giới, Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ.

Tạ Hồng Hoa (2007), “*Một số vấn đề về khiếu nại và giải quyết đơn khiếu nại đối với bản cáo trạng của viện kiểm sát.*” Tạp chí Kiểm sát của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Số 21/2007, tr. 23. Bài viết đã đưa ra sơ lược khái niệm về khiếu nại; đưa ra các quy định của pháp luật về giải quyết đơn khiếu nại đối với bản cáo trạng của Viện kiểm sát; Thực trạng giải quyết đơn khiếu nại đối với bản cáo trạng của Viện kiểm sát; Đưa ra một số kiến nghị về hoàn thiện các quy định giải quyết đơn khiếu nại với bản cáo trạng của Viện kiểm sát.

ThS. Trần Đăng Vinh (2008), “*Tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2007 và một số giải pháp nhằm tăng cường công tác giải quyết khiếu nại tố cáo ở nước ta hiện nay*”. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật Số 3/2008, tr. 28. Dựa trên

báo cáo tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2007 của Chính phủ bài viết đã đưa ra sơ lược về tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo của Việt Nam năm 2007: nêu ra những thành tựu đạt được, nêu ra hạn chế và nguyên nhân của hạn chế; Đưa ra một số giải pháp, kiến nghị nhằm tăng cường công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam.

PGS.TS. Bùi Xuân Đức (2008), *“Đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở nước ta hiện nay”*. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật của Bộ Tư pháp, Số 5/2008, tr. 18. Bài viết nêu ra nội dung cơ bản về quá trình hình thành và phát triển cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở Việt Nam; Thực trạng cơ chế giải quyết khiếu nại, khởi kiện hành chính ở Việt Nam; Đưa ra một số giải pháp, kiến nghị đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở Việt Nam.

Nguyễn Tiến Dân (2010), *“ Tư tưởng của chủ tịch Hồ Chí Minh về quyền khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại tố cáo ”*. Tạp chí Kiểm sát của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Số 2/2010, tr. 2 đã nêu ra những tư tưởng cơ bản của Chủ tịch Hồ Chí Minh về quyền khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Nguyễn Văn An (2010) *“Luật khiếu nại, tố cáo - từ quy định đến thực tiễn áp dụng”* Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 3/2010, tr. 30. Bài viết đưa ra các vấn đề cơ bản của Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2005); Thực tiễn áp dụng Luật khiếu nại, tố cáo: Nêu ra những bất cập trong thực tiễn áp dụng; Đưa ra giải pháp hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo.

Võ Minh Doanh (2010) *“Gắn công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo với việc nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng”*, Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 5/2010, tr. 14. Bài viết đưa ra sơ lược về công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, công tác phòng, chống tham nhũng; Đưa ra những hạn chế trong quá trình giải quyết khiếu nại, tố cáo; Đưa ra một số giải pháp để gắn công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo với việc nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam.

Đình Văn Minh (2010) *“Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính - những bất cập cần được khắc phục trong quá trình xây dựng luật khiếu nại”*. Tạp chí Thanh tra. Thanh tra Chính phủ, Số 7/2010, tr. 9. Bài viết đưa ra một số bất cập trong cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam theo quy định của Luật khiếu nại, tố cáo 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2005); Đưa ra một số kiến

ngiht để khắc phục những bất cập về cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính khi xây dựng Luật khiếu nại.

Đinh Văn Minh (2010) “*Phân định giữa khiếu nại và tố cáo và những vấn đề đặt ra trong việc xây dựng luật tố cáo và giải quyết tố cáo*” Tạp chí Nghiên cứu lập pháp của Văn phòng Quốc hội, Số 13/2010, tr. 37. Bài viết đưa ra cơ sở lý luận, cơ sở pháp lý để phân định giữa thuật ngữ khiếu nại và tố cáo; đưa ra một số vấn đề cần thực hiện khi xây dựng Luật tố cáo và giải quyết tố cáo.

Nguyễn Thuỵ Phương, Nguyễn Đức Lam (2011), “*Giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính: kinh nghiệm một số nước*”, Tạp chí Tòa án nhân dân của Tòa án nhân dân tối cao, Số 11/2011, tr. 25. Bài viết nêu ra kinh nghiệm một số nước về giải quyết khiếu kiện hành chính; đưa ra một số vấn đề mà Việt Nam cần áp dụng khi thực hiện giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính.

Vũ Minh (2012) “*Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo*”. Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 3/2012, tr. 15 đã đưa ra sơ lược thực trạng công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam; một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Lê Thúy (2012) “*Kinh nghiệm của Trung Quốc trong giải quyết khiếu nại hành chính*”. Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 3/2012, tr. 39 – 40. Bài viết đưa ra kinh nghiệm của Trung Quốc trong công tác giải quyết khiếu nại; Đưa ra những thành tựu mà Trung Quốc đạt được trong giải quyết khiếu nại hành chính; Đưa ra những kinh nghiệm mà Việt Nam cần thực hiện trong giải quyết khiếu nại hành chính.

ThS.Văn Tiến Mai (2012) “*Công khai, minh bạch trong giải quyết khiếu nại*” Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 4/2012, tr. 12. Bài viết đưa ra khái niệm chung về công khai, minh bạch trong giải quyết khiếu nại; Đưa ra quy định của pháp luật Việt Nam về công khai, minh bạch trong giải quyết khiếu nại; Phân tích cụ thể, rõ ràng quy định về công khai, minh bạch trong giải quyết khiếu nại; Đưa ra một số kiến nghị để thực hiện công khai, minh bạch trong giải quyết khiếu nại.

Hội đồng phối hợp công tác phổ biến, giáo dục pháp luật của Chính phủ (2012) “*Đặc san tuyên truyền pháp luật số 5/2012 chủ đề: Pháp luật khiếu nại*”. Chịu trách nhiệm nội dung: Nguyễn Ngọc Tản - Nguyễn Phó Vụ trưởng - Hàm Vụ Trưởng -Vụ Pháp chế Thanh tra Chính phủ. Đặc san đã đưa ra khái niệm,

mục đích, ý nghĩa của khiếu nại trong xã hội Việt Nam; Nêu và phân tích thực trạng khiếu nại ở Việt Nam: đưa ra những số liệu rất cụ thể về thực trạng khiếu nại của Việt Nam từ năm 2005 đến nay từ đó nêu ra nguyên nhân làm phát sinh khiếu nại; Trình bày quá trình hình thành và phát triển Luật khiếu nại của Việt Nam từ năm 1945 đến nay; Giới thiệu nội dung của Luật khiếu nại Việt nam năm 2011: Nêu ra sự cần thiết ban hành Luật khiếu nại, Nêu ra quan điểm xây dựng Luật khiếu nại, Trình bày bố cục và nội dung cơ bản của Luật khiếu nại năm 2011, Đưa ra những điểm mới của Luật khiếu nại 2011 so với pháp luật khiếu nại trước kia; Cuối cùng đặc san đưa ra Tài liệu tham khảo về pháp luật về khiếu nại của một số nước trên thế giới cụ thể là Trung Quốc, Hàn Quốc, Thụy Điển, Cộng hòa Pháp, Cộng hòa Liên bang Đức, Hoa Kỳ, Đài Loan và pháp luật về khiếu nại trong các điều ước quốc tế.

#### *1.1.1.5 Các công trình nghiên cứu theo hình thức báo cáo, hội thảo khoa học*

Sau khi Việt Nam và Hoa Kỳ ký hiệp định thương mại song phương, dự án STAR – Việt Nam đã có 03 báo cáo chuyên đề về giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính: Một là góp ý vào Luật khiếu nại, tố cáo: Đề nghị sửa đổi Luật để đáp ứng được các yêu cầu của Hiệp định Thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ, các Hiệp định của Tổ chức Thương mại thế giới, năm 2004; Hai là bản rà soát các yêu cầu liên quan đến vấn đề khiếu kiện và xem xét lại quyết định hành chính và hành vi hành chính của Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ, các Hiệp định thương mại của Tổ chức thương mại thế giới, năm 2005; Ba là báo cáo và khuyến nghị thành lập cơ quan tài phán hành chính tại Việt Nam, năm 2006. Ba báo cáo này là những công trình nghiên cứu chuyên sâu, phân tích rõ những vấn đề cơ bản nhất đang được đặt ra đối với cơ chế giải quyết khiếu nại, khởi kiện hành chính của Việt nam trong bối cảnh hội nhập với nền kinh tế quốc tế, tham gia tổ chức thương mại Thế giới..

Khoa Hành chính – Đại học Luật Hà Nội (2007), “*Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, khiếu kiện hành chính đáp ứng yêu cầu hội nhập*”, Hội thảo khoa học. Các công trình khoa học công bố tại hội thảo đã đề cập các vấn đề khác nhau về khiếu nại, khiếu kiện hành chính. Tất cả các bài viết đề đưa ra những giải pháp, kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, khiếu kiện hành chính nhằm đáp ứng yêu cầu hội nhập nền kinh tế quốc tế.

Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển và tổ chức Quỹ Châu Á, (2009) “*Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam: vấn đề và*



*giải pháp*”, Báo cáo tóm tắt. Báo cáo tóm tắt những kết quả quan trọng của dự án nghiên cứu cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam do Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển dưới sự chỉ đạo hướng dẫn của TS.Hoàng Ngọc Giao và sự hỗ trợ của tổ chức Quỹ Châu Á. Báo cáo tóm tắt đã nêu ra những bối cảnh cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính: mục tiêu và phạm vi nghiên cứu; pháp luật Việt Nam về giải quyết khiếu nại hành chính; quyền khiếu nại của công dân; thiết chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay; đưa ra những kết luận và kiến nghị nhằm đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính với mục tiêu hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam. Phần cuối của báo cáo là ý kiến độc lập của nhóm tác giả cùng thực hiện dự án có tính chất học thuật và không phản ánh ý kiến của Quỹ Châu Á, Viện nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển, cũng như các tổ chức có liên quan nhằm đưa ra các ý kiến về vấn đề đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam cũng như vấn đề hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam.

Chính phủ Việt Nam (2012), *“Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2012.”* Báo cáo đã đánh giá khá toàn diện, có chất lượng và đánh giá cao kết quả đạt được trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2012. Đồng thời nhận thấy, Báo cáo cơ bản đã phản ánh được thực trạng của tình hình khiếu nại, tố cáo; làm rõ được các nguyên nhân phát sinh khiếu nại, tố cáo; đánh giá đúng kết quả công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo của các ngành, các cấp trong năm 2012. Bên cạnh đó, Báo cáo cũng đã đi sâu phân tích, đánh giá những chuyển biến tích cực, những hạn chế, tồn tại trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, nêu lên các giải pháp nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác này. Tuy nhiên, một số nội dung trong Báo cáo còn chung chung hoặc mới chỉ dừng ở việc báo cáo số liệu, chưa đi sâu phân tích để chỉ rõ những cơ quan, địa phương nào còn yếu kém trong việc thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Đây là những nội dung Chính phủ cần báo cáo, làm rõ thêm

Ban Nội chính Trung ương (2013), *“Sơ kết 5 năm thực hiện Thông báo 130-TB/TW của Bộ Chính trị về giải quyết khiếu nại, tố cáo”*, Báo cáo. Nội dung báo cáo đánh giá việc thực hiện Thông báo 130-TB/TW: Đánh giá những thành tựu mà trong 5 năm qua công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo trên địa bàn toàn quốc đã thực hiện được đồng thời đưa ra những hạn chế, bất cập cần phải khắc phục. Báo cáo cũng đưa ra một số phương hướng trong thời gian

tới để thực hiện có hiệu quả Thông báo 130/TB – TW là: Cấp ủy, tổ chức đảng các cấp cần tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo chặt chẽ đối với lĩnh vực công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân; các cơ quan chức năng chú trọng sơ kết, tổng kết thực tiễn, kịp thời bổ sung, sửa đổi, thay thế những quy phạm pháp luật không phù hợp, tạo cơ sở pháp lý đồng bộ cho việc nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, của cán bộ, công chức trong giải quyết khiếu nại, tố cáo. Công tác kiểm tra, thanh tra của Đảng, chính quyền, đoàn thể đối với lĩnh vực công tác này cần được tăng cường ở tất cả các cấp; xử lý kịp thời, nghiêm minh các cán bộ, đảng viên vi phạm chế độ, trách nhiệm khi thi hành công vụ và người lợi dụng khiếu nại, tố cáo để gây rối, vu khống không chấp hành chính sách pháp luật. Các cấp, các ngành, các cơ quan, đơn vị tăng cường tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về khiếu nại, tố cáo; đồng thời tập trung củng cố, kiện toàn đội ngũ cán bộ chuyên trách công tác này.

Trung ương Hội Khoa học phát triển nguồn nhân lực và nhân tài Việt Nam tổ chức hội thảo khoa học (2014) *“Bảo đảm quyền khiếu kiện hành chính về đất đai trong tiến trình cải cách tư pháp ở nước ta”*, Hội thảo khoa học. Các bài viết tại hội làm rõ quan niệm vấn đề đảm bảo quyền khiếu kiện hành chính về đất đai trong tiến trình cải cách tư pháp ở nước. Và từ một số vụ việc khiếu kiện về đất đai được quan tâm thời gian qua, các chuyên gia pháp lý, nhà khoa học đã phân tích các qui định pháp luật và đề xuất hoàn thiện cơ sở pháp lý để bảo đảm quyền khiếu kiện hành chính về đất đai trong tiến trình cải cách tư pháp ở Việt Nam hiện nay.

Khi nghiên cứu để xây dựng Đề án thành lập Tòa án hành chính ở Việt Nam trước đây và xây dựng Luật khiếu nại 2011 và các văn bản hướng dẫn thi hành, Thanh tra nhà nước và các cơ quan hữu quan có nghiên cứu một số vấn đề lý luận và quy định pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo của một số nước trên thế giới; về tài phán hành chính ở Cộng hòa Pháp, Cộng hòa Liên bang Đức, Thụy Điển, Trung Quốc, Thái Lan... Đồng thời đã tổ chức nhiều cuộc hội thảo quốc tế về vấn đề này. Đây là những thông tin, tài liệu tốt phục vụ việc nghiên cứu về khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại Lào – dựa trên bài học kinh nghiệm từ Việt Nam.

### ***1.1.2 Tình hình nghiên cứu tại Lào***

Tại Lào do lịch sử phát triển và hình thành của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn trẻ, sự quan tâm của nhà nước đối với hoạt động khiếu

nại và giải quyết khiếu nại còn chưa đúng mức. Đặc biệt còn do tâm lý e ngại không muốn nhắc đến vấn đề khiếu nại và giải quyết khiếu nại nên thực tế tại Lào hiện nay các công trình nghiên cứu về pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại cũng như hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn chưa được quan tâm. Các công trình nghiên cứu chuyên sâu về pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại chưa có. Chưa có luận văn, luận án nào đề cập đến vấn đề hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại Lào đặc biệt là từ bài học kinh nghiệm của Việt Nam. Qua nghiên cứu và tìm hiểu các công trình nghiên cứu về pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại Lào hiện nay chỉ có duy nhất một công trình sau:

Khamsing Xaysomphaeng (2013) “Tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân”, Luận văn tốt nghiệp. Đây là công trình nghiên cứu mới nhất về vấn đề khiếu nại tại Lào. Luận văn nêu ra cơ sở lý thuyết và thực tiễn trong việc tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân. Luận văn nêu ra quan niệm tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân; nêu ra và phân tích vai trò của Quốc trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân; nêu ra và phân tích quan điểm của Đảng NDCM Lào về tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân; phân tích thực trạng vấn đề vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân. Từ những vấn đề lý luận và thực tiễn tác giả đưa ra phương hướng, cách thức tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân;

Tóm lại, các công trình khoa học ở Việt Nam và Lào đều đã có bàn luận, nghiên cứu ở nhiều mức độ về vấn đề khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, do mục đích, đối tượng, phạm vi nghiên cứu khác nhau mà các công trình, tác phẩm hướng đến nên các tác giả không nghiên cứu một cách hệ thống, độc lập vấn đề hoàn thiện pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào dựa trên những bài học kinh nghiệm từ Việt Nam. Vì thế, một lần nữa, tác giả luận án có thể khẳng định rằng, đề tài “Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào – Bài học kinh nghiệm từ Việt Nam” lần đầu tiên được nghiên cứu ở bậc luận án tiến sĩ dưới góc độ luật hành chính ở Việt Nam và Lào.

## **1.2 Đánh giá tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án**

### ***1.2.1 Đánh giá các công trình đã nghiên cứu pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam và ở Lào***

Những công trình nghiên cứu trên mặc dù nghiên cứu về các vấn đề, khía cạnh khác nhau liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại, được thể hiện dưới các hình thức nghiên cứu khác nhau. Ở Việt Nam, về cơ bản, cơ sở lý luận, pháp luật và việc tổ chức thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại tương đối hoàn chỉnh. Có thể thấy được một số kết quả đã được khẳng định và thống nhất như sau:

Một là, khẳng định về mặt lý luận, khiếu nại là quyền công dân. Công dân có quyền khiếu nại và nhất thiết phải được bảo đảm thực hiện quyền này trong xã hội dân chủ, trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay. Các đặc điểm và vai trò quan trọng của nhà nước đều đã được cơ bản làm rõ và thống nhất giữa các nhà khoa học khi nghiên cứu về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Hai là, khiếu nại và giải quyết khiếu nại là công việc tất yếu nảy sinh trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, phát sinh trên cơ sở quản lý hành chính nhà nước và cũng nhằm phục vụ quản lý hành chính nhà nước. Việc giải quyết khiếu nại căn cứ vào đặc điểm cụ thể của mỗi quốc gia mà có cơ chế giải quyết phù hợp nhưng dù thế nào thì giải quyết bằng con đường hành chính thông qua cơ quan hành chính nhà nước luôn được xem là phương thức chủ đạo, không thể thiếu được.

Ba là, cần thiết phải tách bạch giữa khiếu nại với tố cáo, phản ánh, kiến nghị của công dân. Mỗi loại hình có những đặc trưng riêng và để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả cần có cơ chế riêng đối với giải quyết mỗi loại đơn. Đặc biệt, đối với khiếu nại hành chính diễn ra phổ biến và đặc trưng bởi tính hành chính của nó, do đó, cần quy định riêng việc giải quyết đối với khiếu nại và giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính nhà nước. Pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, cơ chế giải quyết khiếu nại được thiết lập càng hoàn thiện thì hiệu quả giải quyết khiếu nại càng cao.

Bốn là, thẩm quyền và thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại được pháp luật quy định tương đối hoàn thiện, chặt chẽ. Việc tổ chức thực hiện được quán triệt và có sự tham gia của cả hệ thống chính trị nên đạt hiệu quả cao. Các cơ chế thực thi được thiết lập bài bản như cơ quan thanh tra, việc tổ chức tiếp công dân và tiếp nhận đơn khiếu nại...

Năm là, việc tổng kết thực tiễn được thực hiện thường xuyên. Đánh giá hiệu quả thực hiện pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại không chỉ được thực hiện bởi các nhà quản lý mà còn từ phía các nhà khoa học. Do đó, pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại thường xuyên được sửa đổi, bổ sung để thực hiện một cách có hiệu quả.

Tuy nhiên, vẫn còn một số nội dung liên quan đến pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam còn cần tiếp tục phải hoàn thiện như vấn đề bảo đảm công bằng, khách quan trong giải quyết khiếu nại, vấn đề bảo đảm thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại... Mặc dù vậy, những thành tựu của Việt Nam trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại vẫn là những bài học kinh nghiệm quý giá để Lào học hỏi trong việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của mình.

Đối với Lào, hiện nay, mặc dù ở Lào đã có Luật giải quyết khiếu nại 2014 nhưng Luật này chưa phân tách giữa khiếu nại, tố cáo, phản ánh kiến nghị của công dân trong giải quyết các loại đơn. Việc nghiên cứu khoa học về pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Lào chưa được các nhà khoa học quan tâm nghiên cứu. Do đó, về mặt lý luận, chưa có nhiều công trình nghiên cứu về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính ở Lào. Điều này cũng đồng nghĩa với việc thiếu vắng nền tảng lý luận vững chắc cho việc xây dựng và ban hành các quy định pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Lào. Ngoài ra, chưa có bất kỳ công trình nào nghiên cứu về kinh nghiệm của các quốc gia khác, trong đó có Việt Nam để hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Lào.

Về mặt thực tiễn, các quy định pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Lào vẫn chưa hoàn chỉnh, mới chỉ dừng ở mức sơ khai, chưa phân tách các loại đơn khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị để quy định quy trình giải quyết cụ thể. Do đó, việc giải quyết đơn chưa đem lại hiệu quả. Thêm vào đó, việc tổng kết thực tiễn còn chậm, các quy định bất cập, không hợp lý, không phù hợp trong pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại chậm được sửa đổi, bổ sung nên hiệu quả thực hiện chưa cao.

Như vậy, về nền tảng lý luận cũng như thực tiễn để hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Lào hiện nay đang rất yếu và rất thiếu.

### ***1.2.2 Những vấn đề tập trung nghiên cứu trong luận án***

- Về phương diện lý luận: Luận án sẽ kế thừa nền tảng lý luận đã được nghiên cứu tại Việt Nam cũng như tại Lào liên quan đến pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, đặc biệt là các vấn đề về khái niệm, đặc điểm của khiếu nại, giải quyết khiếu nại, vai trò của khiếu nại, giải quyết khiếu nại và pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong quản lý hành chính nhà nước, cũng như như tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện. Bên cạnh đó, Luận án cũng sẽ phát triển và hoàn thiện về mặt lý luận để đáp ứng yêu cầu hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào.

- Về phương diện thực tiễn: Ngoài việc khái quát, đánh giá pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam, Luận án cũng sẽ rút ra những kinh nghiệm quý báu để góp phần hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào. Luận án cũng sẽ đánh giá pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay ở Lào, đặc biệt là sẽ chỉ ra những điểm bất cập, chưa hợp lý cần phải hoàn thiện như việc chưa phân tách các loại đơn khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị; việc chưa có cách hiểu về khiếu nại hành chính, việc chưa có quy trình riêng đặc thù trong tiếp nhận và giải quyết đơn khiếu nại... Từ đó, căn cứ vào những thành tựu, kinh nghiệm rút ra được từ việc đánh giá pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam, kết hợp với những kết quả nghiên cứu hoàn thiện lý luận về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở trên, sẽ đề xuất những giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, trong đó, đặc biệt là ban hành Luật khiếu nại để giải quyết các khiếu nại hành chính ở Lào trong thời gian tới.

Như vậy, có thể đặt ra giả thuyết nghiên cứu như sau: Nền tảng lý luận, pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam là tương đối hoàn chỉnh, phát triển; trong khi đó, ở Lào vẫn thiếu nền tảng lý luận, các quy định của pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật còn chưa hoàn chỉnh và đạt hiệu quả cao, do đó, cần thiết phải học hỏi kinh nghiệm của Việt Nam để Lào hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước Lào.

## **KẾT LUẬN CHƯƠNG I**

Pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam đã trải qua một thời gian dài hình thành và phát triển. Cùng với đó, nền tảng lý luận - kết quả nghiên cứu của các nhà nghiên cứu đã góp phần hoàn thiện lý luận và pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam. Các công trình nghiên cứu về khiếu nại ở Việt Nam rất đa dạng và phong phú về đối tượng nghiên cứu, góc độ tiếp cận, hình thức nghiên cứu.

Tại Lào, hiện nay, xét về mức độ phát triển của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đang còn ở mức rất sơ khai. Có rất ít công trình nghiên cứu khoa học về vấn đề này tại Lào. Mặt khác, chưa có bất kỳ công trình nào nghiên cứu về kinh nghiệm của Việt Nam để hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào. Chính vì vậy, công trình nghiên cứu này của tác giả sẽ tập trung nghiên cứu các quy định của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam cũng như thực tiễn thi hành các quy định này, rút ra những kinh nghiệm cần thiết, những quy định cần phải ban hành để hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào, đặc biệt là ban hành Luật Khiếu nại để đáp ứng yêu cầu của quản lý nhà nước, đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của Lào trong thời gian tới.

## CHƯƠNG II

### NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI

#### 2.1 Những vấn đề cơ bản về khiếu nại

##### 2.1.1 *Khái niệm khiếu nại*

Khiếu nại liên quan đến việc xung đột về lợi ích giữa các chủ thể mà biểu hiện của nó là sự phản ứng của chủ thể này với chủ thể có liên quan rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm bởi chủ thể có liên quan đó. Các quan hệ xã hội xuất hiện trên thực tế rất phong phú, đa dạng; vì vậy, khiếu nại được thể hiện ở nhiều cấp độ khác nhau, trên những lĩnh vực khác nhau. Có những khiếu nại phát sinh trong hoạt động thực thi quyền lực nhà nước (khiếu nại trong lĩnh vực tư pháp, khiếu nại trong lĩnh vực hành chính...) nhưng cũng có những khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực tư, nhất là trong các hoạt động xã hội và sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp (ví dụ, khiếu nại của khách hàng đối với các nhà cung cấp dịch vụ khi khách hàng cho rằng các nhà cung cấp dịch vụ đã có những hành vi xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình).

Sự xuất hiện của nhà nước gắn liền với sự ra đời của pháp luật và việc quản lý xã hội bằng pháp luật. Nhà nước và các tổ chức, cá nhân có mối quan hệ mật thiết về quyền và nghĩa vụ trong quan hệ quản lý nhà nước. Nhà nước ban hành pháp luật và sử dụng pháp luật là công cụ để quản lý xã hội, nhưng đồng thời lại có nghĩa vụ bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Hiểu theo nghĩa rộng nhất, việc quản lý xã hội bằng pháp luật được thể hiện trong việc thực hiện tất cả các nhánh quyền (lập pháp, hành pháp và tư pháp).

Trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền phải ra những quyết định, thực hiện những hành vi tác động đến quyền và lợi ích của các chủ thể trong xã hội. Khi các chủ thể này cho rằng các quyết định, hành vi từ phía nhà nước xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì sẽ phát sinh khiếu nại. Vì vậy, trên phương diện lý thuyết, khiếu nại có thể phát sinh trong cả lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong lĩnh vực lập pháp, đó là sự phản ứng của các chủ thể trong xã hội đối với các văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan lập pháp ban hành. Trong lĩnh vực hành pháp, đó là sự phản ứng của các chủ thể đối với các quyết định, hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước khi cho rằng các quyết định, hành vi đó xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ.



Trong lĩnh vực tư pháp, đó là sự phản ứng của các chủ thể đối với các bản án, các quyết định, hành vi của cơ quan tư pháp hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan tư pháp. Do đặc thù của quản lý nhà nước (theo nghĩa rộng), việc khiếu nại thường xảy ra trong việc thực hiện quyền hành pháp và tư pháp, trong đó nhiều nhất là trong hành pháp bởi các quyết định, hành vi của hai nhánh quyền lực này tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích của các chủ thể trong xã hội.

Không những vậy, khiếu nại còn phát sinh trong nội bộ nền hành chính. Tức là khiếu nại của chính các chủ thể trong cơ quan nhà nước đối với người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước đối với các hành vi hành chính, quyết định hành chính của các chủ thể có thẩm quyền đó khi cho rằng có sự xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Nhà nước tuy là công cụ bảo vệ quyền lợi của giai cấp thống trị nhưng Nhà nước cũng phải dung hòa các quyền lợi của các giai cấp khác trong xã hội để đảm bảo cho chính sự tồn vong của mình và xã hội. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, duy trì trật tự ổn định xã hội, bảo đảm thực hiện các quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân. Xã hội càng phát triển thì các quyền của công dân càng được mở rộng và được bảo vệ chặt chẽ hơn. Một trong những quyền công dân cơ bản và quan trọng được Nhà nước đảm bảo là quyền khiếu nại. Nhà nước có nghĩa vụ đảm bảo cho công dân thực hiện quyền khiếu nại cũng như phải giải quyết các khiếu nại phát sinh.

Khiếu nại là quyền tự vệ hợp pháp trong quản lý nhà nước. Đây chính là quyền phản hồi mang tính dân chủ và là quyền để bảo vệ quyền.

Khiếu nại mang tính khách quan phát sinh trong hoạt động quản lý nhà nước. Trong thực tiễn những sơ suất, sai sót của cơ quan nhà nước, những bất cập của bộ máy nhà nước là những vấn đề khó tránh khỏi khi tác nghiệp. Với sự phát triển không ngừng của xã hội thì mỗi một thao tác quản lý nhà nước trong thực tế cũng luôn chứa đựng các yếu tố không phù hợp, bất cứ bộ máy chính quyền nào cũng không thể hoàn hảo đến mức không có sai sót gì khi quyết định các vấn đề liên quan đến lợi ích của các tổ chức, cá nhân trong xã hội. Do đó, việc hướng tới bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức và ngăn chặn những sai sót từ phía Nhà nước, đồng thời sửa chữa những sai sót, tiêu cực xảy ra là điều cần được quan tâm. Ngoài ra, mỗi công dân trong hoạt động thực tiễn của mình, dù ít, dù nhiều đều có quan hệ với bộ máy công quyền. Trong các quan hệ đó, có lúc, có nơi với nhiều lý do khác nhau, những người trong bộ máy

công quyền cũng đã xâm phạm đến lợi ích hợp pháp của công dân. Do đó, khiếu nại xuất hiện và là cơ chế để Nhà nước quản lý bộ máy của mình, đảm bảo cho bộ máy hoạt động tốt hơn.

Về mặt tâm lý, khiếu nại xuất hiện trong ý chí chủ quan của người đi khiếu nại. Trước hết, các quyết định, hành vi pháp lý của cơ quan nhà nước đó tác động đến quyền, lợi ích của chủ thể và họ nhận thức, đánh giá cho rằng đó là sự vi phạm và khi thấy ức chế, cần giải toả họ sẽ bày tỏ với cơ quan nào đó để hy vọng được giải quyết thì họ mới yên lòng. Yếu tố tâm lý này cũng lớn dần theo thời gian nếu như những khiếu nại đó không được xem xét giải quyết kịp thời. Tuy nhiên, trong nhận thức của mỗi người, do trình độ bản thân, nhãn quan, tư duy logic về vấn đề mà có người cho là vi phạm trầm trọng, có người cho là không vi phạm. Mặt khác, nhiều trường hợp do không ở trong hoàn cảnh cụ thể nên có người không hiểu được bản chất vấn đề, mới thấy hiện tượng đã suy luận ra bản chất theo tư duy cá nhân của mình nên cho rằng mọi người đều sai, lợi ích của mình đã bị xâm phạm. Thêm vào đó, yếu tố tâm lý xã hội thường cho rằng mình là bên yếu thế, luôn bị cơ quan nhà nước áp đặt ý chí, “xử ép” nên phát sinh tâm lý phản kháng. Do đó, họ khiếu nại mà không cần biết mình khiếu nại đúng hay không.

Hiện có nhiều quan điểm định nghĩa về khiếu nại như: *“khiếu nại là thắc mắc về những kết luận, quyết định do cơ quan có thẩm quyền đã làm.”*<sup>1</sup>, *“khiếu nại là những đề nghị của công dân, cơ quan, tổ chức hoặc người có chức vụ về sự vi phạm hoặc cho là vi phạm quyền và lợi ích chính đáng của họ”*<sup>2</sup>, *“khiếu nại là đề nghị trực tiếp hoặc bằng văn bản của cá nhân, cơ quan, tổ chức bị tác động trực tiếp bởi quyết định hành chính hay hành vi hành chính đối với cơ quan, tổ chức hoặc người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Đề nghị này xuất phát từ nhận thức chủ quan của người khiếu nại cho rằng quyền, lợi ích chính đáng của mình bị xâm phạm”*<sup>3</sup>, *“khiếu nại là việc đề nghị với cơ quan có thẩm*

---

<sup>1</sup> Nguyễn Như Ý (2005), Từ điển tiếng Việt thông dụng (tái bản), nhà xuất bản Giáo dục, Hà Nội, tr 356

<sup>2</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội (1998), Từ điển giải thích thuật ngữ Luật học, nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội, tr 81

<sup>3</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội (2005), Giáo trình Thanh tra và giải quyết khiếu nại, tố cáo, nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội, tr 67

*quyền xét một việc làm mà mình không đồng ý, cho là trái phép hoặc không hợp lý, xâm phạm đến quyền tự do, lợi ích hợp pháp của mình”<sup>4</sup>...*

Nhìn chung, những nhận định nêu trên đã phần nào phản ánh được bản chất của khiếu nại, song chưa đầy đủ, chưa thể hiện hết sự đa dạng và phức tạp của khiếu nại phát sinh trong đời sống xã hội. Theo nghĩa chung nhất, khiếu nại là việc cá nhân hay tổ chức đề nghị cá nhân, tổ chức hay cơ quan nào đó xem xét, sửa chữa lại một việc làm mà họ cho rằng là không đúng đắn, gây thiệt hại hoặc sẽ gây thiệt hại đến quyền, lợi ích chính đáng của họ và đòi bồi thường thiệt hại do việc làm không đúng gây ra.

Ở góc độ hẹp hơn, trong phạm vi quản lý nhà nước, khiếu nại được hiểu là sự phản ứng của các chủ thể bị quản lý đối với quyết định, hành vi của các cơ quan nhà nước (cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp) hoặc của cán bộ, công chức, người làm việc trong cơ quan nhà nước khi họ cho rằng các quyết định, hành vi đó xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Liên quan đến quản lý hành chính nhà nước hay còn gọi là hoạt động "chấp hành - điều hành" - hoạt động phức tạp, diễn ra trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội và tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, khiếu nại được hiểu theo phạm vi hẹp hơn nữa. Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011 của Việt Nam đã định nghĩa: *“Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do Luật này quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình.”*

Như vậy nội hàm khái niệm khiếu nại theo Luật Khiếu nại hiện hành của Việt Nam chỉ bao gồm việc công dân khiếu nại về hành vi hành chính, quyết định hành chính hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức mà không bao gồm các hoạt động khiếu nại khác. Nói cách khác, về bản chất, khái niệm khiếu nại theo Luật Khiếu nại của Việt Nam chỉ là khiếu nại hành chính.

Điều 2 Luật giải quyết khiếu nại của Lào năm 2005 quy định: *“Khiếu nại là việc công dân, tổ chức đề nghị đến cơ quan có liên quan để xem xét giải quyết*

<sup>4</sup> Từ điển Bách khoa Việt Nam (2002), nhà xuất bản Khoa học và Xã hội, Hà Nội, tr 20

về hành vi, quyết định của cơ quan nhà nước, cá nhân mà mình thấy được rằng có sự vi phạm pháp luật và xâm phạm đến lợi ích của nhà nước, tập thể, quyền và lợi ích hợp pháp của mình”. Đó có thể là khiếu nại gửi đến cơ quan hành chính nhà nước, cũng có thể là khiếu nại gửi đến cơ quan điều tra - thanh tra, Viện kiểm sát hoặc Tòa án hoặc khiếu nại gửi đến Quốc hội.

Như vậy, nội hàm khiếu nại theo quy định của Luật giải quyết khiếu nại của Lào rộng hơn so với quy định của Luật Khiếu nại hiện hành của Việt Nam.

Qua những phân tích từ pháp luật Việt Nam và pháp luật Lào trên đây, phù hợp với mục đích và phạm vi nghiên cứu, khiếu nại trong Luận án này được định nghĩa như sau: *Khiếu nại là việc cá nhân, cơ quan, tổ chức yêu cầu người có thẩm quyền xem xét lại các quyết định pháp luật, hành vi công vụ, việc thực hiện nhiệm vụ của người có thẩm quyền mà họ có căn cứ cho rằng quyết định, hành vi đó trái pháp luật, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của họ.*

Với quan niệm như trên, khái niệm khiếu nại gắn liền với quyền khiếu nại của công dân. Quyền khiếu nại là công cụ pháp lý mà Nhà nước xác lập nhằm đảm bảo các quyền khác của đối tượng quản lý. Nội dung của quyền khiếu nại bao gồm tổng thể quyền và nghĩa vụ pháp lý tương ứng giữa công dân và Nhà nước. Mục đích của việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân là bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp và khôi phục lại quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể. Đồng thời, thông qua thực hiện quyền khiếu nại, các cơ quan nhà nước, tổ chức và cá nhân có thể giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức có thẩm quyền.

### **2.1.2 Đặc điểm khiếu nại**

*Thứ nhất, khiếu nại là quyền của cá nhân, tổ chức thực hiện để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.*

Trong đời sống xã hội, xung đột lợi ích giữa tập thể với cá nhân, giữa cá nhân với cá nhân, giữa nhóm người này với nhóm người khác... dường như là vấn đề khó tránh khỏi và cần được giải quyết để ổn định và phát triển. Tương tự, trong hoạt động quản lý nhà nước, khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, các cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong các cơ quan đó có thể có những việc làm xâm hại tới lợi ích của công dân, cơ quan, tổ chức gây thiệt hại tới các quyền, lợi ích hợp pháp của họ. Trong nhiều trường hợp nguyên nhân dẫn đến việc xâm hại đó là do sự lạm dụng hoặc có thể là cả sự chối bỏ nhiệm vụ quyền hạn được giao của các cơ quan nhà nước hoặc người có trách nhiệm

của cơ quan nhà nước. Để khắc phục tình trạng đó, pháp luật quy định công dân có quyền đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại quyết định, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức nhằm bảo vệ quyền, lợi ích của mình, tức là pháp luật thừa nhận công dân có quyền khiếu nại để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của họ.

Như vậy mục đích của việc khiếu nại trước hết là nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại khỏi bị xâm hại bởi những quyết định, hành vi hành chính của các cơ quan, người có thẩm quyền trong các cơ quan nhà nước. Suy rộng ra có thể thấy mục đích của khiếu nại chính là nhằm đảm bảo cho các quy định pháp luật liên quan tới các quyền, lợi ích của cơ quan, tổ chức, công dân được thực hiện nghiêm chỉnh; giúp cho hoạt động quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước đạt hiệu quả; các quyết định, hành vi hành chính trái pháp luật được sửa đổi hoặc bãi bỏ kịp thời, ngăn ngừa các vi phạm pháp luật có thể xảy ra trong thực thi công vụ.....

*Thứ hai, khiếu nại chỉ phát sinh khi người khiếu nại có căn cứ cho là đã có vi phạm pháp luật của chủ thể bị khiếu nại*

Khiếu nại mang trong nó một lượng thông tin về sự vi phạm các quyền hoặc lợi ích hợp pháp của công dân được pháp luật bảo vệ từ những việc được cho là trái pháp luật từ phía cơ quan nhà nước. Do đó, suy cho cùng nếu không có căn cứ cho rằng hành vi và quyết định của cơ quan nhà nước là vi phạm pháp luật thì sẽ không xảy ra việc cá nhân, tổ chức thực hiện khiếu nại. Nội dung của khiếu nại phụ thuộc vào nhận thức chủ quan của chủ thể chịu sự tác động của quyết định hành chính, hành vi hành chính về mức độ xâm hại đến quyền, lợi ích của họ.

Hành vi khiếu nại xuất phát từ nhận thức chủ quan của người khiếu nại khi họ cho rằng quyền và lợi ích chính đáng của mình bị xâm phạm bởi quyết định, hành vi trái pháp luật của cơ quan nhà nước. Do đó, cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ có thể kết luận là có sự vi phạm hay không sau khi đã xem xét một cách khách quan và thận trọng nội dung vụ việc cùng những tài liệu và chứng cứ có liên quan. Thông qua việc khiếu nại của công dân, các cơ quan nhà nước biết được mình có thể có hành vi sai phạm đã được thực hiện hoặc có quyết định không đúng đã được ban hành trên thực tế, trên cơ sở đó tiến hành xem xét giải quyết khiếu nại, nếu nội dung khiếu nại là đúng thì phải hủy bỏ

hoặc sửa đổi quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại một cách kịp thời để khôi phục các quyền hoặc lợi ích hợp pháp của công dân.

*Thứ ba, khiếu nại xuất hiện trong mối quan hệ giữa một bên là cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước và bên kia là các cá nhân, tổ chức chịu sự quản lý của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước đó.*

Thẩm quyền của cơ quan nhà nước là tổng thể những quyền, nghĩa vụ mang tính quyền lực - pháp lý do pháp luật quy định. Các quyền là yếu tố quan trọng nhất của thẩm quyền, quyết định tính chất quyền lực của cơ quan nhà nước, nghĩa là cơ quan nhà nước có quyền ra những mệnh lệnh, chỉ thị buộc đối tượng (cơ quan, tổ chức, cá nhân) phải thực hiện. Khi thực hiện các quyền được giao, cơ quan nhà nước nhân danh nhà nước, đại diện cho quyền lực nhà nước.

Nhà nước thành lập cơ quan nhà nước để thực hiện những chức năng, nhiệm vụ của nhà nước và vì vậy, nhà nước trao cho các cơ quan nhà nước thẩm quyền nhất định. Theo quy định của Luật khiếu nại Lào thì cơ quan bị khiếu nại gồm 2 nhóm là cơ quan hành chính nhà nước và cơ quan tư pháp. Quốc hội mặc dù giải quyết đơn của công dân nhưng đây là đơn của công dân kiến nghị về các quyết định, hành vi của cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp.

Tóm lại, các cơ quan nhà nước chỉ thực hiện chức năng, nhiệm vụ trong khuôn khổ thẩm quyền của mình. Thẩm quyền của cơ quan nhà nước có giới hạn về không gian (lãnh thổ), về thời gian và về đối tượng nhất định. Trong khuôn khổ thẩm quyền của mình, cơ quan nhà nước thực hiện một cách độc lập, chủ động, sáng tạo và chỉ chịu sự ràng buộc của pháp luật, chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Thẩm quyền của cơ quan nhà nước là hành lang pháp lý cho cơ quan ấy vận động, việc thực hiện thẩm quyền của cơ quan nhà nước không chỉ là quyền mà còn là nghĩa vụ của nó. Công dân nếu có căn cứ cho rằng trong khi thực hiện thẩm quyền mà có cơ quan nhà nước có hành vi hoặc ra quyết định vi phạm pháp luật hoặc gây thiệt hại đến quyền và lợi ích chính đáng của mình thì có quyền khiếu nại đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xem xét về hành vi và quyết định của cơ quan nhà nước. Như vậy khiếu nại xuất hiện trong mối quan hệ giữa một bên là đối tượng quản lý và một bên là đối tượng “chịu” sự quản lý của cơ quan Nhà nước.

*Thứ tư, khiếu nại được Nhà nước bảo đảm thực hiện bằng pháp luật*

Quan hệ giữa chủ thể thực hiện chức năng cơ quan nhà nước với đối tượng bị quản lý là một quan hệ không bình đẳng. Một bên là các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước, chức năng bảo vệ pháp luật với bên kia là các cá nhân, cơ quan, tổ chức là đối tượng bị quản lý phải tuân thủ các quyết định quản lý, hành vi quản lý của chủ thể quản lý theo nguyên tắc phục tùng. Do đó, để bảo đảm quyền khiếu nại và bảo đảm trật tự của quản lý nhà nước, việc khiếu phải được quy định bằng pháp luật và bảo đảm thực hiện bằng pháp luật.

Quyền khiếu nại của công dân phải được nhà nước ghi nhận trong Hiến pháp như là một loại quyền cơ bản được nhà nước đảm bảo thực hiện làm cơ sở để các hệ thống khác văn bản pháp luật thể chế hóa và triển khai thực hiện. Trên cơ sở ghi nhận quyền khiếu nại của công dân vào Hiến pháp, cơ quan lập pháp sẽ ban hành Luật để điều chỉnh và quản lý hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Trên thực tế, trước đây một số quốc gia trên thế giới trong đó có Việt Nam, Lào thực hiện ban hành văn bản điều chỉnh hoạt động khiếu nại, tố cáo chung dưới một văn bản thường được gọi là Luật khiếu nại, tố cáo. Hiện nay, nhìn chung các nhà làm luật đã tách bạch khiếu nại và tố cáo là hai vấn đề riêng biệt, cần được điều chỉnh bằng hai văn bản khác nhau. Vì vậy, ở Việt Nam đã ban hành Luật khiếu nại riêng biệt với Luật tố cáo.

### ***2.1.3 Vai trò của khiếu nại***

Với tính chất và nội dung của quyền khiếu nại như đã nêu có thể thấy vai trò quan trọng của khiếu nại trong bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân và trong quản lý hành chính nhà nước là rất quan trọng. Trước hết, thông qua việc khiếu nại, cơ quan, tổ chức và cá nhân bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình trước sự xâm hại (hoặc khả năng bị xâm hại) bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính. Bên cạnh đó, khiếu nại được coi là bộ phận không thể thiếu trong quản lý nhà nước. Vai trò của khiếu nại được thể hiện trên các khía cạnh sau:

- Việc thực hiện quyền khiếu nại, các cơ quan, tổ chức, cá nhân trực tiếp ngăn chặn hiện tượng lạm quyền, hiện tượng vi phạm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xâm phạm tới quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Nói cách khác, quyền khiếu nại là phương tiện pháp lý có hiệu quả để các cơ quan, tổ chức, cá nhân bảo vệ các quyền và lợi ích khác của mình khi bị xâm hại trong lĩnh vực quản lý nhà nước.

- Khiếu nại là hình thức dân chủ, qua đó nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước, xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh. Trong quá trình giải quyết khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể phát hiện được những hạn chế, thiếu sót trong quá trình quản lý, thậm chí cả những hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức trong các cơ quan quản lý nhà nước. Những hạn chế, thiếu sót và những vi phạm được phát hiện qua giải quyết khiếu nại cũng là cơ sở để hoàn thiện cơ cấu tổ chức của bộ máy quản lý nhà nước, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, vững mạnh.

- Khi cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện quyền khiếu nại, các chủ thể quản lý nhà nước có thêm thông tin phản hồi quan trọng từ đối tượng quản lý. Qua những kênh thông tin đó, Nhà nước xem xét, đánh giá sự phù hợp của các chính sách, pháp luật đã được ban hành để có những sửa đổi, bổ sung kịp thời.

## **2.2 Những vấn đề cơ bản về giải quyết khiếu nại**

### **2.2.1 Khái niệm giải quyết khiếu nại**

Giải quyết khiếu nại là sự biểu hiện trực tiếp của mối quan hệ giữa cá nhân, tổ chức với Nhà nước. Khi cá nhân hay tổ chức cho rằng cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước đã vi phạm pháp luật, xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình mà khiếu nại và những khiếu nại đó được các cơ quan Nhà nước có trách nhiệm xem xét, giải quyết kịp thời và thỏa đáng thì người dân sẽ cảm thấy mình nhận được sự quan tâm của Nhà nước, thấy mình được tôn trọng, mình là người chủ thực sự.

Nhận thức được vai trò cũng như tầm quan trọng của công tác giải quyết khiếu nại, lúc sinh thời Chủ tịch Hồ Chí Minh luôn nhắc nhở trách nhiệm của Nhà nước trong việc tiếp nhận và giải quyết khiếu nại cho dân. Người đưa yêu cầu rất cao cho công tác giải quyết khiếu nại của dân. Không những phải tiếp nhận và giải quyết kịp thời mà các cấp chính quyền, các cán bộ, công chức "*phải giải quyết nhanh, tốt*" các khiếu nại đó. Với Hồ Chủ tịch, lợi ích của nước, của dân là trên hết, việc của dân là việc hàng đầu, nhưng khiếu nại cần phải được xem xét, thậm chí người dân không kêu nài cũng phải chủ động kiểm tra để xem ý kiến người dân thế nào, có thiệt thòi, thắc mắc gì không.

Trên thế giới hiện nay có hai phương thức cơ bản để giải quyết các khiếu nại:

Thứ nhất, bằng con đường hành chính, tức là việc giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước. Đây là trách nhiệm, nghĩa vụ của các cơ quan hành chính nhà nước khi có khiếu nại xảy ra, các cơ



quan này buộc phải giải quyết theo yêu cầu của người dân. Trong trường hợp không đồng ý thì người dân có khiếu nại lên cơ quan hành chính nhà nước cấp trên hoặc khởi kiện vụ án tại cơ quan tài phán hành chính. Tuy nhiên, cũng có một số nước cho phép người dân có quyền lựa chọn khiếu nại trực tiếp với cơ quan hành chính nhà nước hoặc khởi kiện ngay vụ án tại cơ quan tài phán<sup>5</sup>.

Thứ hai, bằng con đường tài phán, tức là các khiếu nại sẽ được cơ quan tài phán giải quyết theo thủ tục tố tụng chặt chẽ.

Để tránh tình trạng xung đột thẩm quyền trong việc giải quyết, các nước đều có quy định chặt chẽ khi giải quyết khiếu nại hoặc xét xử vụ án hoặc giải quyết khi có tranh chấp thẩm quyền xảy ra.

Ở một số quốc gia, cơ quan tài phán hành chính nằm trong hệ thống hành chính, độc lập với cơ quan hành chính cấp dưới, trực thuộc cơ quan hành chính cao nhất (như mô hình của Pháp và các nước theo trường phái của Pháp). Ở một số quốc gia khác, tòa án hành chính có vị trí độc lập, song song với tòa án tư pháp như ở Đức, Thụy Điển, Phần Lan, Áo... Các nước theo mô hình trung gian có tòa án hành chính nằm trong cơ cấu của tòa án thường như Trung Quốc, Việt Nam, Ấn Độ, Công Gô... Bên cạnh đó, các nước theo hệ thống pháp luật Anh, Mỹ, ngoài các cơ quan tài phán hành chính nằm trong hệ thống hành pháp, tòa án thường (tòa án tư pháp) đảm nhiệm cả chức năng xét xử hành chính và xét xử các vụ án dân sự, hình sự... (như Mỹ, Anh, Ai Len,...).

Ở một số nước, mặc dù cơ quan tài phán hành chính được thành lập từ lâu và việc xét xử các vụ kiện về hành chính đã đi vào nề nếp, người ta vẫn coi trọng việc giải quyết khiếu nại theo cấp hành chính, một số nước coi đó là một thể thức bắt buộc trước khi kiện ra Tòa án hành chính, một số nước khác (nhất là những nước có nền tài phán hành chính phát triển) cho phép công dân có quyền lựa chọn: hoặc khiếu nại đến cơ quan hành chính nhà nước hoặc kiện thẳng ra Tòa án hành chính. Đặc biệt ở Thụy Điển, pháp luật quy định các cơ quan hành chính nhà nước và Tòa án hành chính có thẩm quyền như nhau trong việc giải quyết các tranh chấp hành chính có nghĩa rằng, nếu công dân muốn theo đuổi vụ kiện của mình đến cùng theo thứ bậc, cơ quan hành chính và Chính phủ là người ra quyết định cuối cùng mà không cần phải kiện ra trước Tòa án hành chính. Pháp luật có những quy định chặt chẽ để tránh tình trạng cùng một vụ kiện

<sup>5</sup> Xem <http://thanhtra.edu.vn/category/detail/139-mo-hinh-giai-quyet-khieu-nai-hanh-chinh-o-mot-so-nuoc.html> (truy cập lần cuối ngày 30/7/2018).

nhưng cả cơ quan hành chính và Toà án hành chính đều tham gia giải quyết. Ở Cộng hoà liên bang Đức và Pháp, thể thức khiếu nại hành chính cũng được coi là bước giải quyết quan trọng. Người ta quan niệm rằng, khiếu nại hành chính tạo cho công dân có khả năng rộng hơn so với kiện hành chính. Bởi vì, công dân chỉ có thể kiện một quyết định hành chính trước Toà án hành chính về tính hợp pháp của quyết định đó nhưng trong khiếu nại hành chính, công dân có thể đòi hỏi cơ quan hành chính xem xét ngay cả tính hợp lý của một quyết định hay biện pháp nào đó mà cơ quan hành chính nhà nước áp dụng để cơ quan này cân nhắc.

Tại một số quốc gia đã tách bạch phạm vi điều chỉnh của hoạt động giải quyết khiếu nại và giải quyết khiếu kiện thành 02 văn bản riêng biệt như Việt Nam vấn đề khiếu nại bằng cơ quan hành chính nhà nước được quy định tại Luật khiếu nại, giải quyết vụ án hành chính thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật tố tụng hành chính. Ở Lào, việc giải quyết khiếu nại hành chính thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật về giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, Lào chưa có luật chuyên ngành quy định điều chỉnh giải quyết khiếu kiện hành chính.

Hoạt động giải quyết khiếu nại là bước tiếp theo khi có yêu cầu giải quyết. Để giải quyết khiếu nại, người giải quyết khiếu nại phải thực hiện rất nhiều công việc, từ thụ lý đơn, nghiên cứu đơn, lập kế hoạch giải quyết cho đến xác minh, thu thập chứng cứ, làm rõ các nội dung khiếu nại, kiến nghị cấp có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại, hoàn chỉnh hồ sơ, tài liệu..

Tại Điều 3 Luật khiếu nại năm 2011 của Việt Nam giải thích thuật ngữ giải quyết khiếu nại là *“việc thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại”*.

Qua những phân tích ở trên chúng ta có thể hiểu giải quyết khiếu nại là *hoạt động kiểm tra, xác minh, kết luận về tính hợp pháp và tính hợp lý của quyết định, hành vi bị khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để có biện pháp giải quyết theo quy định của pháp luật, nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức và lợi ích chung của Nhà nước và xã hội.*

### **2.2.2 Đặc điểm của giải quyết khiếu nại**

*Thứ nhất, giải quyết khiếu nại chỉ phát sinh sau khi có hành vi khiếu nại của người khiếu nại.*

Khiếu nại chỉ phát sinh khi có hành vi xâm phạm quyền, lợi ích của chủ thể nào đó. Trong trường hợp này, khiếu nại có vai trò quan trọng để bảo vệ và

khôi phục những quyền và lợi ích hợp pháp của chủ thể bị xâm phạm bởi quyết định hay hành vi của cơ quan hoặc người có thẩm quyền, việc này người khiếu nại không thể tự họ làm bởi họ không được sử dụng quyền lực nhà nước trong lĩnh vực giải quyết khiếu nại cho nên họ phải đề nghị cơ quan hoặc người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tiến hành theo thủ tục do pháp luật quy định.

Cơ quan nhà nước chỉ có thể giải quyết khiếu nại khi có hành vi khiếu nại của công dân. Bởi hành vi khiếu nại là cơ sở để cơ quan giải quyết khiếu nại xem xét quyết định, hành vi bị khiếu nại. Không có hành vi khiếu nại của công dân, cơ quan giải quyết khiếu nại không đủ căn cứ và cơ sở để thực hiện nhiệm vụ của mình.

*Thứ hai, giải quyết khiếu nại là hoạt động của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền được thực hiện theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định.*

Khiếu nại là biểu hiện của tranh chấp giữa cá nhân, tổ chức với cơ quan công quyền khi cá nhân, tổ chức cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm hại bởi quyết định, hành vi của cơ quan nhà nước. Giải quyết khiếu nại cũng là nhiệm vụ, trách nhiệm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm bảo vệ kịp thời quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức.

Giải quyết khiếu nại là việc xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết về tính hợp pháp hay không hợp pháp của quyết định, hành vi do cơ quan nhà nước khi thực hiện hoạt động quản lý nhà nước. Đây là một quá trình phức tạp và đòi hỏi khách quan trong quá trình giải quyết, vì vậy, cần phải được tiến hành theo thủ tục pháp luật quy định – thủ tục giải quyết khiếu nại.

*Thứ ba, đối tượng hướng đến khi giải quyết khiếu nại là quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước.*

Trong hoạt động quản lý nhà nước, các chủ thể quản lý thực hiện quản lý hành chính nhà nước dựa trên trách nhiệm, quyền hạn mà pháp luật quy định nhằm duy trì, bảo vệ và củng cố trật tự quản lý nhà nước. Việc ban hành quyết định, thực hiện hành vi hợp pháp là một trong những hoạt động quản lý của chủ thể quản lý vừa là biểu hiện của việc thiết lập trật tự quản lý vừa là biểu hiện duy trì trật tự quản lý nhà nước. Quyết định, hành vi bất hợp pháp không những không thiết lập, duy trì trật tự quản lý, phá vỡ trật tự quản lý mà còn xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Vì thế khi giải quyết khiếu nại, đối tượng xem xét chính là các quyết định, hành vi bị khiếu nại.

*Thứ tư, kết quả giải quyết khiếu nại thể hiện ở quyết định của cơ quan giải quyết khiếu nại về việc xem xét lại tính hợp pháp, hợp lý của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại*

Quyết định giải quyết khiếu nại là kết quả của việc đối chiếu, xem xét một cách toàn diện giữa yêu cầu của người khiếu nại và kết quả thẩm tra, xác minh, thu thập chứng cứ của cơ quan giải quyết khiếu nại. Vì vậy, việc ra quyết định giải quyết khiếu nại là một hoạt động đặc biệt quan trọng vì chính thông qua hoạt động này mà các yêu cầu của người khiếu nại được thỏa mãn toàn bộ hay từng phần hoặc bị bác bỏ, ngo ài ra, thông qua việc giải quyết khiếu nại cơ quan nhà nước đảm bảo quyền khiếu nại cho công dân, phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý để kịp thời bổ sung, sửa đổi, tạo niềm tin trong nhân dân.

### ***2.2.3 Vai trò của giải quyết khiếu nại***

Giải quyết khiếu nại là một nội dung hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Khi thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành, các cơ quan hành chính nhà nước ra các quyết định quản lý hoặc thực hiện các hành vi hành chính. Hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước bao gồm hoạt động hành chính tích cực - tổ chức điều hành các quá trình xã hội và hoạt động mang tính tài phán - giải quyết các tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực hành chính bằng con đường hành chính. Khiếu nại được phát sinh trong quá trình cơ quan hành chính nhà nước thực hiện hoạt động chấp hành và điều hành, quản lý hành chính nhà nước, thực hiện quyền hành pháp. Do đó, trước hết cơ quan hành chính nhà nước phải có trách nhiệm giải quyết những vấn đề phát sinh do chính hoạt động quản lý của mình gây ra. Khi khiếu nại, các cơ quan hành chính nhà nước có nhiệm vụ kiểm tra, đánh giá, kết luận, phán quyết về phương diện pháp lý quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại. Trong quá trình thực hiện các hoạt động đó, các cơ quan nhà nước phải căn cứ vào pháp luật, xem xét tính hợp lý, cân nhắc tình hình thực tiễn nơi xảy ra vụ việc và yêu cầu quản lý nhà nước để giải quyết. Việc giải quyết khiếu nại của cơ quan nhà nước là giải quyết sự xung đột về lợi ích giữa cơ quan nhà nước với đối tượng bị quản lý. Việc xem xét, đánh giá tính hợp pháp và hợp lý của các quyết định được tiến hành với trình tự, thủ tục chặt chẽ, bao gồm các bước như kiểm tra, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết (trong đó khẳng định quyết định bị khiếu nại có hợp pháp, hợp lý không và phương án xử lý). Hoạt động giải quyết khiếu nại là một hoạt động bảo đảm pháp chế trong quản lý nhà nước, bảo vệ các quyền lợi

ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức, bảo vệ lợi ích nhà nước, xã hội, bảo vệ trật tự kỷ cương, trật tự pháp luật, xử lý những hành vi vi phạm pháp luật. Trong giải quyết khiếu nại, các cơ quan nhà nước không chỉ xem xét tính hợp pháp mà còn xem xét cả tính hợp lý của các quyết định hành chính Hoạt động giải quyết khiếu nại là một khâu của quá trình quản lý, có mối quan hệ qua lại, gắn bó hữu cơ với các hoạt động khác thuộc chức năng của cơ quan hành chính nhà nước. Hoạt động giải quyết khiếu nại có vai trò đặc biệt quan trọng đối với hoạt động quản lý. Điều này thể hiện trên các bình diện sau:

*Thứ nhất*, hoạt động chấp hành và điều hành là hoạt động tổ chức thực thi pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống, dùng pháp luật để quản lý, tổ chức các quá trình hoạt động của xã hội. Qua giải quyết khiếu nại, cơ quan nhà nước có được những thông tin quan trọng, tin cậy để kiểm tra tính đúng đắn, sự phù hợp của pháp luật và các quyết định quản lý của mình trong đời sống xã hội, từ đó có cơ sở thực tiễn để hoàn thiện, nâng cao chất lượng hệ thống pháp luật và hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

*Thứ hai*, tình hình giải quyết khiếu nại phản ánh thực trạng nền hành chính quốc gia, phản ánh hoạt động thi hành công vụ của cán bộ, công chức nhà nước.

Thông qua hoạt động khiếu nại, cơ quan nhà nước cấp trên kiểm tra, giám sát đánh giá hoạt động của cấp dưới, từ đó có biện pháp chấn chỉnh, khắc phục những tồn tại, yếu kém và xử lý hành vi vi phạm pháp luật để xây dựng một nền hành chính vững mạnh, trong sạch, chuyên nghiệp, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

*Thứ ba*, thực hiện tốt công tác giải quyết khiếu nại không những bảo đảm quyền khiếu nại của công dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và sức mạnh, trí tuệ của nhân dân trong việc tham gia quản lý nhà nước, mà còn bảo đảm kỷ cương, kỷ luật tăng cường pháp chế trong quản lý hành chính nhà nước. Khiếu nại thực chất là giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân và đây cũng một đặc trưng của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Với vai trò quan trọng của công tác giải quyết khiếu nại như đã nêu trên, Nhà nước cần tập trung giải quyết tốt các khiếu nại phát sinh. Chính vì vậy, việc nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại luôn là vấn đề được đặt ra, đây là thước đo quan trọng nhất đối với kết quả và chất lượng giải quyết khiếu nại. Hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại là kết quả và chất lượng giải quyết khiếu nại trên thực tế trong mối quan hệ với sự đầu tư của Nhà nước đối với công tác này và là mục tiêu quan trọng nhất cần hướng tới. Nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại,

tổ cáo hành chính đòi hỏi các vụ việc khiếu nại phải được giải quyết nhanh chóng, kịp thời, đúng pháp luật với sự đầu tư nguồn lực (bộ máy, con người, chi phí tài chính...) ở mức thấp nhất; các kết quả giải quyết khiếu nại phải có tính khả thi cao và được thi hành trên góp phần bảo đảm trật tự xã hội, phát huy quyền dân chủ đồng thời góp phần nâng cao chất lượng hoạt động quản lý. Để công tác giải quyết khiếu nại có hiệu quả cao, trước hết, cần có hệ thống pháp luật về khiếu nại đồng bộ, phù hợp với thực tiễn. Đây là điều kiện đầu tiên, là điều kiện cần. Việc áp dụng pháp luật đó trên thực tế mới thực sự tạo ra hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại. Như vậy, hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại phụ thuộc và nhiều yếu tố, trong đó, có những yếu tố đặc biệt quan trọng tác động đến quá trình áp dụng pháp luật về khiếu nại như sự lãnh đạo, chỉ đạo công tác khiếu nại, ý thức trách nhiệm của các chủ thể có thẩm quyền trong giải quyết khiếu nại, công tác kiểm tra, giám sát hoạt động khiếu nại...

## **2.3 Pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại**

### ***2.3.1 Khái niệm pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại***

Quyền khiếu nại thuộc nội hàm quyền công dân, quyền con người, không tách rời bản chất của chế độ chính trị của sự phát triển nền kinh tế và truyền thống văn hoá và được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật của mỗi nước. Trách nhiệm giải quyết khiếu nại thuộc về các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Nội dung và sự phát triển của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của công dân gắn liền với sự phát triển nền chính trị, kinh tế, xã hội của mỗi quốc gia. Những thay đổi về chế độ kinh tế, chế độ chính trị, về tổ chức bộ máy nhà nước đều tác động sâu sắc đến pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; đem lại cho nó những nội dung mới. Những nội dung đó được thể hiện tập trung nhất trong mối quan hệ biện chứng giữa Nhà nước và công dân, nó phản ánh quyền dân chủ trực tiếp của công dân đối với hoạt động của Nhà nước, nó được qui định trong Hiến pháp và pháp luật hiện hành.

Ở mức độ khái quát, có thể hiểu pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại là tổng thể các quy phạm pháp luật do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình tổ chức, thực hiện và quản lý khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật của nhà nước Việt Nam. Hiến pháp, Luật Khiếu nại và các văn bản dưới luật có liên quan khác có nhiều quy định cụ thể về hoạt động này.

Như vậy, chúng ta có thể hiểu pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại bao gồm tổng hợp những quy phạm pháp luật điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại; những quy phạm pháp luật điều chỉnh về tổ chức, quyền hạn, trách nhiệm các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại; những quy phạm pháp luật điều chỉnh về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại và những quan hệ xã hội khác có liên quan đến khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

### ***2.3.2 Vai trò của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại***

*Thứ nhất, pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại là công cụ pháp lý để người khiếu nại bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình*

Trên thực tế, quyền con người, quyền công dân có thể bị xâm hại từ phía các cơ quan, tổ chức, công chức nhà nước trong khi thi hành công vụ; hoặc có thể bị xâm hại từ nhiều phía các thành viên của xã hội. Nhưng đáng lưu ý là nguy cơ xâm hại từ phía cơ quan, tổ chức, công chức nhà nước. Bởi trong quan hệ với Nhà nước, công dân vừa là chủ, vừa là đối tượng bị quản lý, vì thế quyền và lợi ích của họ có nguy cơ bị xâm hại. Sự xâm hại đó có thể do trình độ non kém trong tổ chức, quản lý, do năng lực làm việc hoặc do thiếu tinh thần trách nhiệm, và cũng có thể do một bộ phận cán bộ công chức thoái hoá biến chất, vô đạo đức. Đó là tình trạng không ai mong muốn nhưng nó vẫn tồn tại.

Đặc biệt, trong hoạt động của bộ máy nhà nước thì hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và các cơ quan bảo vệ pháp luật nói chung rất dễ có nguy cơ làm phương hại đến quyền con người, quyền công dân. Bởi vì các quyết định quản lý của cơ quan hành chính nhà nước, các phán quyết của cơ quan bảo vệ pháp luật đều trực tiếp đụng chạm đến quyền, lợi ích của công dân.

Hơn nữa, trong quan hệ với các cơ quan này, công dân với tư cách là người bị quản lý và chịu sự phán quyết nên họ luôn ở vào vị thế bất lợi hơn. Trong điều kiện đó, công dân không còn vũ khí, phương tiện nào khác ngoài pháp luật để đấu tranh, tự bảo vệ các quyền và lợi ích của mình. Chỉ có pháp luật, bằng các qui định chặt chẽ của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức nhà nước; về

quyền, nghĩa vụ của công dân, là cơ sở pháp lý vững chắc để công dân đấu tranh chống lại hành vi xâm hại, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình.

*Thứ hai pháp luật khiếu nại, giải quyết khiếu nại là cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý, điều hành của các cơ quan, tổ chức nhà nước có hiệu quả*

Thông qua các khiếu nại của công dân, cơ quan nhà nước có được những thông tin cần thiết về những khiếm khuyết, bất cập trong các hoạt động quản lý, từ đó có cơ sở xem xét, sửa đổi để hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội phát triển lành mạnh theo đúng chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Như vậy, bằng việc khiếu nại đối với quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính khi có căn cứ cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật qua đó đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hoặc hành vi hành chính của mình tức là công dân đã tham gia một cách trực tiếp và thiết thực vào các hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Trong mối quan hệ giữa chủ thể quản lý – Nhà nước và đối tượng quản lý - công dân thì khiếu nại là kênh “thông tin ngược” từ đối tượng quản lý đến chủ thể quản lý về những tồn tại, khiếm khuyết của quản lý nhà nước.

Thông qua khiếu nại và giải quyết khiếu nại, nhà nước kiểm tra, giám sát hoạt động của bộ máy và hoàn thiện hoạt động quản lý của mình. Khiếu nại là một kênh thông tin có giá trị chân thực, khách quan phản ánh hoạt động của quyền lực nhà nước, do đó khiếu nại còn được coi là công cụ để công dân giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước.

*Thứ ba, pháp luật khiếu nại, giải quyết khiếu nại là cơ sở để nhà nước kiểm định tính đúng đắn, phù hợp và khả thi của chính sách pháp luật do mình ban hành và kiểm tra thực hiện chính sách pháp luật đó tại các cơ quan nhà nước.*

Thông qua khiếu nại Nhà nước kiểm định được tính đúng đắn, phù hợp và khả thi của chính sách, pháp luật do mình ban hành, đồng thời kiểm tra việc chấp hành pháp luật của cơ quan, tổ chức và cá nhân thông qua việc đánh giá tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hành vi hành chính, qua đó giúp Nhà nước hoàn thiện cơ chế quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời nhằm khôi phục các quyền, lợi ích của công dân, cơ quan, tổ chức bị quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm phạm.

Thông qua việc khiếu nại của công dân, các cơ quan nhà nước biết được mình có thể có hành vi sai phạm hoặc có quyết định không đúng đã được ban hành trên thực tế, trên cơ sở đó tiến hành xem xét giải quyết khiếu nại, nếu nội



dung khiếu nại là đúng thì phải hủy bỏ hoặc sửa đổi quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại một cách kịp thời để khôi phục các quyền hoặc lợi ích hợp pháp của công dân.

*Thứ tư pháp luật khiếu nại, giải quyết khiếu nại góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy các cơ quan nhà nước.*

Khiếu nại, tố cáo và hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo phản ánh thực trạng nền hành chính quốc gia, phản ánh hoạt động thi hành công vụ của cán bộ, công chức nhà nước.

Thông qua hoạt động giải quyết khiếu nại tố cáo, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên kiểm tra, giám sát, đánh giá hoạt động của cấp dưới, từ đó có biện pháp chấn chỉnh, khắc phục những tồn tại, yếu kém và xử lý hành vi vi phạm pháp luật để xây dựng một nền hành chính vững mạnh, trong sạch, chuyên nghiệp, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

### ***2.3.3 Tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại***

Pháp luật là một bộ phận của kiến trúc thượng tầng, phản ánh cơ sở hạ tầng, hay nói cách khác, pháp luật phản ánh hiện tại khách quan của đời sống kinh tế, xã hội của đất nước. Thực tế, thực tại khách quan luôn vận động biến đổi không ngừng. Chính vì thế, pháp luật cũng luôn phải được hoàn thiện để kịp thời đáp ứng nhu cầu của xã hội, xây dựng hoàn thiện pháp luật là một trong những hoạt động quan trọng của nhà nước, nhất là trong điều kiện hội nhập khu vực và thế giới, cải cách pháp luật, xây dựng nhà nước pháp quyền hiện nay.

Một hệ thống pháp luật hoàn thiện sẽ có khả năng tạo lập được các cơ sở pháp lý vững chắc cho toàn bộ sự vận động khách quan của đời sống. Để đánh giá chất lượng, xác định mức độ hoàn thiện của nói chung và của hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại nói riêng của mỗi quốc gia cần phải dựa vào những tiêu chí được xác định về mặt lý thuyết, từ đó liên hệ với điều kiện và hoàn cảnh thực tế trong mỗi giai đoạn cụ thể, xem xét một cách khách quan và rút ra những kết luận, làm sáng rõ những ưu điểm và nhược điểm của hệ thống pháp luật. Có nhiều tiêu chí để xác định mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật nói chung và của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong đó có các tiêu chí cơ bản là: Tính toàn diện, đồng bộ; tính thống

nhất; tính phù hợp; ngôn ngữ, kỹ thuật xây dựng pháp luật và tính khả thi của hệ thống pháp luật<sup>6</sup>:

*Thứ nhất, tính toàn diện, đồng bộ.*

Tính toàn diện, đồng bộ của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại thể hiện sự thống nhất ở hai cấp độ. Ở cấp độ chung, sự đồng bộ thể hiện giữa pháp luật điều chỉnh về khiếu nại và giải quyết khiếu nại và các ngành luật khác. Pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại xác định rõ phạm vi điều chỉnh, đối tượng điều chỉnh cụ thể, phân biệt so với ngành luật khác và tạo ra được một hệ thống quy phạm pháp luật riêng để tạo cơ sở củng cố tính thống nhất của toàn bộ hệ thống pháp luật. Ở cấp độ cụ thể đó là thể hiện sự thống nhất, không mâu thuẫn, không trùng lặp, chồng chéo trong các quy định của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, mỗi chế định pháp luật và giữa các quy phạm pháp luật với nhau.

Pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại toàn diện và đồng bộ thể hiện ở cấu trúc hình thức của nó, nghĩa là nó phải có khả năng đáp ứng được đầy đủ nhu cầu điều chỉnh pháp luật trong lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại, đảm bảo các quan hệ xã hội quan trọng có tính điển hình, phổ biến cần có sự điều chỉnh của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại thì đều có pháp luật điều chỉnh.

Về kết cấu mỗi quy phạm pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải có cấu trúc lôgic, chặt chẽ; mỗi chế định pháp luật có đầy đủ các quy phạm pháp luật cần thiết; không chỉ chú trọng tới luật nội dung mà còn phải chú ý tới luật hình thức về trình tự, thủ tục.

Bất kỳ một quy phạm hay văn bản quy phạm pháp luật nào cũng được tạo ra và tác động không phải trong sự độc lập, riêng rẽ mà trong một tổng thể những mối liên hệ và những sự ràng buộc nhất định. Do vậy, tính toàn diện và đồng bộ của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại có ảnh hưởng rất lớn tới tính khả thi và hiệu quả của việc thực hiện pháp luật. Bởi tất cả những mối liên hệ, những sự ràng buộc đó của các quy định, các văn bản pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại với những yếu tố và hiện tượng khác nhau trong đời sống xã hội xét đến cùng đều có ảnh hưởng tới sự tác động, điều chỉnh của pháp luật. Việc thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại chưa tốt có thể sẽ làm việc thực hiện các quy phạm, các chế định pháp luật khác gặp nhiều khó

<sup>6</sup> Nguyễn Minh Đoan (2011), Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.

khẩn thậm chí là không thể thực hiện được, tùy theo vị trí, vai trò và các mối liên hệ của nó với các yếu tố, các bộ phận khác.

Tính toàn diện, đồng bộ của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn thể hiện ở việc ban hành đầy đủ các văn bản quy định chi tiết các văn bản, quy định pháp luật trong những trường hợp cần có sự quy định chi tiết, để khi văn bản pháp luật có hiệu lực thì nó cũng đã có đủ các điều kiện để có thể được tổ chức thực hiện ngay trên thực tế.

*Thứ hai, phải luôn thống nhất.*

Sự thống nhất của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại là điều kiện cần thiết bảo đảm cho tính thống nhất về mục đích của pháp luật và sự triệt để trong việc thực hiện pháp luật. Tính thống nhất của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại được thể hiện trong cả hệ thống cũng như trong từng bộ phận hợp thành của nó ở các cấp độ khác nhau, nghĩa là giữa các chế định pháp luật trong; giữa các quy phạm pháp luật phải thống nhất. Không có các hiện tượng trùng lặp, chồng chéo, mâu thuẫn lẫn nhau của các quy phạm pháp luật trong mỗi bộ phận và trong các bộ phận khác nhau. Điều này đòi hỏi các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải được ban hành không chỉ bảo đảm sự thống nhất, hài hoà về nội dung mà còn phải bảo đảm tính thứ bậc của mỗi văn bản về giá trị pháp lý của chúng.

*Thứ ba, các văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại được ban hành phù hợp.*

Tính phù hợp của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại thể hiện ở nội dung của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại luôn có sự tương quan với trình độ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Có thể nói pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại là những nhu cầu cơ bản, điển hình và có tính phổ biến nhất của đời sống kinh tế - xã hội được khái quát hoá, mô hình hoá dưới hình thức pháp lý cụ thể thông qua hoạt động lý trí và ý chí của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Do vậy, sự phù hợp của các văn bản quy phạm pháp luật mà đặc biệt là của các văn bản luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại với các quy luật khách quan của sự phát triển kinh tế - xã hội là điều kiện vô cùng quan trọng bảo đảm cho tính khả thi và hiệu quả của pháp luật. Phù hợp với các quy luật và điều kiện kinh tế - xã hội sẽ làm cho pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại dễ dàng được thực hiện, đồng thời cũng góp phần thúc đẩy, tạo điều kiện cho sự

phát triển của kinh tế - xã hội, trường hợp ngược lại, pháp luật khó được thực hiện trên thực tế, thậm chí có thể cản trở hoặc gây ra những thiệt hại nhất định cho sự phát triển đó.

Tiếp đến là sự phù hợp của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại với điều kiện chính trị của đất nước, mà quan trọng nhất là phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng. Tại mỗi quốc gia luôn tồn tại nhiều giai tầng khác nhau và lợi ích của mỗi cá nhân, mỗi cộng đồng, giai tầng cũng có sự khác nhau.

Vì vậy, nội dung của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải quy định sao cho tương quan giữa các loại lợi ích của các tầng lớp xã hội khác nhau có được sự hài hoà và có thể chấp nhận được. Dưới hình thức pháp lý, trong khuôn khổ các văn bản pháp luật nhà làm luật phải làm sao cho lợi ích hợp pháp của tầng lớp xã hội này không xung đột với lợi ích của các tầng lớp khác. Chỉ trong những điều kiện như vậy mới bảo đảm được sự phát triển bình thường của các quan hệ xã hội và việc thực hiện các quyền, tự do, lợi ích của tầng lớp xã hội này sẽ không làm tổn hại đến tự do, lợi ích của các tầng lớp khác trong xã hội. Nếu không quan tâm tới sự thống nhất, hài hoà giữa các loại lợi ích của các lực lượng khác nhau trong quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại có thể dẫn đến nhiều hiện tượng tiêu cực trong xã hội sẽ không phát huy được vai trò điều chỉnh của pháp luật.

Trong xã hội ngoài pháp luật còn có những công cụ khác như đạo đức, phong tục tập quán..., những công cụ này cùng với pháp luật luôn có tác động rất lớn lên các quan hệ xã hội. Sự tác động của các quy phạm xã hội khác nhau lên các quan hệ xã hội luôn không giản đơn, chúng có liên quan, ảnh hưởng qua lại lẫn nhau. Pháp luật chỉ có thể phát huy được vai trò, tác dụng của mình một cách tốt nhất khi có sự tác động cùng chiều, phù hợp với những công cụ điều chỉnh khác.

Do vậy, pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại đòi hỏi phải phù hợp với phong tục, tập quán, những truyền thống tốt đẹp của dân tộc, phù hợp với các giá trị đạo đức, văn hoá cao đẹp của nhân dân các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước. Đây cũng là một trong những yếu tố phản ánh chất lượng của nó, làm cho pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại được tôn trọng và là điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện pháp luật nghiêm minh trên cơ sở tự giác của mọi người.

Không chỉ phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn phải phù hợp với pháp luật quốc tế. Trong xu hướng hội nhập và hợp tác hiện nay, vấn đề này luôn đòi hỏi phải

được chú trọng và trong những giới hạn có thể hệ thống pháp luật quốc gia cần phải phù hợp với các công ước, điều ước và thông lệ quốc tế mà quốc gia đã ký kết hoặc tham gia. Pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải được xây dựng phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của các điều ước và thông lệ quốc tế, tiếp thu và sử dụng có hiệu quả lý luận, kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật của các nước khác trên thế giới.

*Thứ tư, trình độ kỹ thuật pháp lý khi xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.*

Đó là tổng thể những phương pháp, phương tiện được sử dụng trong quá trình soạn thảo và hệ thống hoá pháp luật nhằm đảm bảo cho pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại có được đầy đủ các khả năng để điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ xã hội trong phạm vi điều chỉnh của mình. Điều này đòi hỏi: Khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải đưa ra được những nguyên tắc, những trình tự thủ tục tối ưu để tiến hành có hiệu quả quá trình đó nhằm tạo ra được những quy định, những văn bản pháp luật trong lĩnh vực tốt nhất, đồng thời phù hợp với các quy định đã có; xác định chính xác, khoa học cơ cấu của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phù hợp với các điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước; ngôn ngữ được sử dụng trong văn bản phải chính xác, phổ thông, cách diễn đạt phải rõ ràng, dễ hiểu, đảm bảo tính cô đọng, lôgic và một nghĩa. Đối với những thuật ngữ chuyên môn cần xác định rõ nội dung đều được giải thích trong văn bản.

Quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải thường xuyên sử dụng các phương tiện, các cách tiếp cận, các kỹ thuật pháp lý, các quy tắc pháp lý tiên tiến khoa học nhất đã đạt được của nhân loại trong lĩnh vực điều chỉnh. Nội dung các quy phạm pháp luật, các văn bản quy phạm pháp luật được xây dựng với một trình độ kỹ thuật pháp lý cao có kết cấu chặt chẽ, lôgic, các thuật ngữ pháp lý được sử dụng chính xác, một nghĩa, lời văn trong sáng, ngắn gọn, dễ hiểu, phù hợp với khả năng nhận thức của quảng đại quần chúng nhân dân. Sự chặt chẽ, rõ ràng, chính xác của các quy phạm pháp luật cũng tránh được những thiếu sót, sơ hở có thể bị lợi dụng trong quá trình thực hiện và áp dụng pháp luật.

Để có chất lượng các văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải được xây dựng đúng thẩm quyền, đúng trình tự, thủ tục luật định, có tên gọi phù hợp với nội dung thể hiện, hình thức rõ ràng, dễ thực hiện.

Mức độ hệ thống hóa cao coi là biểu hiện pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại hoàn thiện. Tính hệ thống hóa cao là đảm bảo rất quan trọng cho việc thực hiện pháp luật dễ dàng, thuận lợi và chính xác.

*Thứ năm, các quy định của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải có khả năng thực hiện được.*

Pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại có chất lượng thì phải bảo đảm tính khả thi, nghĩa là các quy định pháp luật phải có khả năng thực hiện được trong điều kiện kinh tế, chính trị - xã hội hiện tại. Điều này đòi hỏi các quy định pháp luật phải được ban hành phù hợp với trình độ phát triển của đất nước ở mỗi thời kỳ phát triển nhất định. Nếu các quy định pháp luật được ban hành quá cao hoặc quá thấp so với các điều kiện phát triển của đất nước thì đều có ảnh hưởng đến chất lượng của pháp luật. Trong những trường hợp đó hoặc là pháp luật không có khả năng thực hiện được hoặc là được thực hiện không triệt để, không nghiêm, không phát huy hết vai trò tác dụng của nó trong đời sống xã hội.

Tính khả thi của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn thể hiện ở việc các quy định pháp luật phải được ban hành đúng lúc, kịp thời đáp ứng những nhu cầu mà cuộc sống đang đặt ra, đồng thời phải phù hợp với cơ chế thực hiện và áp dụng pháp luật hiện hành. Khi ban hành pháp luật phải xem xét tới điều kiện về kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước có cho phép thực hiện được quy định hoặc văn bản pháp luật đó hay không, đồng thời phải tính đến các điều kiện khác như tổ chức bộ máy nhà nước, trình độ của đội ngũ cán bộ, công chức có cho phép thực hiện được không, dư luận xã hội trong việc tiếp nhận quy định hoặc văn bản pháp luật đó (ủng hộ hay không ủng hộ), trình độ văn hoá và kiến thức pháp lý của nhân dân...

Chất lượng của pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại là một trong những cơ sở để bảo đảm cho việc thực hiện và áp dụng pháp luật đạt được kết quả cao trong thực tiễn, đồng thời cho phép dự báo được khả năng hiện thực hoá các quy định pháp luật trong đời sống xã hội.

## **KẾT LUẬN CHƯƠNG II**

Pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo quyền khiếu nại của công dân và giải quyết mâu thuẫn giữa cơ quan nhà nước với cá nhân, tổ chức trong hoạt động quản lý nhà nước. Trong Chương này, Luận án này đã giải quyết những vấn đề lý luận về pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại như sau:

- Một là, những vấn đề cơ bản chung nhất về khiếu nại gồm: khái niệm, đặc điểm, phân loại, hình thức, đối tượng, ý nghĩa vai trò của khiếu nại.
- Hai là, những vấn đề cơ bản chung về giải quyết khiếu nại gồm: khái niệm, đặc điểm, thẩm quyền giải quyết, các giai đoạn giải quyết khiếu nại, ý nghĩa và vai trò của hoạt động giải quyết khiếu nại.
- Ba là, những vấn đề cơ bản chung của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại gồm khái niệm, vai trò, nội dung; đồng thời luận án cũng đưa ra những tiêu chí để đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Nếu như pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam có đối tượng điều chỉnh chỉ là về khiếu nại hành chính thì tại Lào pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại điều chỉnh hoạt động kiến nghị tại cơ quan hành chính; khởi kiện tại cơ quan điều tra, Tòa án cũng như yêu cầu công bằng tại Quốc hội. Sự khác biệt này sẽ là cơ sở để đánh giá phần thực trạng hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại Việt Nam và Lào cũng như đưa ra phương hướng hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào trên cơ sở bài học thực tiễn từ Việt Nam.

## CHƯƠNG III

### PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI CỦA LÀO VÀ NHỮNG BẤT CẬP, HẠN CHẾ CẦN KHẮC PHỤC

#### 3.1 Khái quát về mô hình bộ máy hành chính của Lào.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1991, sửa đổi, bổ sung năm 2003, Luật tổ chức chính phủ năm 2003, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2003 của Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào (gọi tắt là Lào) thì bộ máy hành chính của Lào gồm Chính phủ, các bộ và cơ quan ngang bộ, và cơ quan hành chính ở địa phương.

##### *3.1.1 Bộ máy hành chính cấp Trung ương (Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ)*

Hiến pháp sửa đổi năm 2003 khẳng định địa vị của Chính phủ là cơ quan hành pháp của Nhà nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào. Vị trí này của Chính phủ được Hiến pháp xác định trong mối quan hệ thống nhất giữa các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nhưng nếu xét trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước thì Chính phủ lại là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất [3, trang 95]. Giống như nhiều nước Cộng hòa đại nghị khác, Chính phủ do Quốc hội thành lập, do đó, nhiệm kỳ của Chính phủ Lào bằng với nhiệm kỳ của Quốc hội Lào, khi Quốc hội Lào hết nhiệm kỳ thì Chính phủ tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Quốc hội mới bầu ra Chính phủ mới. Giống như Chính phủ Việt Nam, Chính phủ Lào cũng đóng vai trò là cơ quan thống nhất quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hóa – xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại.

Về cơ cấu thành viên, Chính phủ Lào gồm có: Thủ tướng, các Phó thủ tướng, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Thủ tướng chính phủ là người đứng đầu Chính phủ, là người trực tiếp chỉ đạo điều hành công việc của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc chính phủ, cơ quan hành chính nhà nước tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các Phó thủ tướng chính phủ là người giúp thủ tướng trong việc lãnh đạo và giám sát công việc chung của Chính phủ, chịu trách nhiệm đối với các nhiệm vụ cụ thể được Thủ tướng chính phủ phân công. Khi Thủ tướng chính phủ vắng mặt, một phó thủ tướng được ủy quyền sẽ điều hành công việc nhân danh Thủ tướng. Quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức chính phủ năm 2003 đã kết hợp được vai trò của Chính phủ với tư cách là một tập thể với việc nêu cao vai trò của Thủ tướng với tư cách là một cá nhân đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.



Về cơ cấu tổ chức, Chính phủ Lào bao gồm: Chính phủ, các Bộ và cơ quan ngang bộ (hay còn gọi là Ủy ban nhà nước). Hiện nay, tổ chức Chính phủ gồm có Văn phòng Chính phủ, 12 Bộ và 2 cơ quan ngang bộ, cụ thể là Bộ Ngoại giao, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp, Bộ Lao động và phúc lợi xã hội, Bộ Văn hóa – thông tin, Bộ Y tế, Bộ Giáo dục, Bộ Thương mại và công nghiệp, Bộ Tài chính, Bộ Giao thông vận tải, bưu chính viễn thông và xây dựng, Bộ Nông nghiệp và lâm nghiệp, Ủy ban Kế hoạch và đầu tư, Ngân hàng nhà nước, Bộ Quốc phòng. Là các đơn vị cấu thành bộ máy của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ thực hiện tham mưu, giúp việc cho Chính phủ và thực hiện quản lý vĩ mô đối với các ngành, lĩnh vực trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Về cơ cấu bộ máy, Điều 24 Luật Tổ chức chính phủ năm 2003 quy định Bộ, cơ quan ngang bộ gồm có văn phòng, cục, sở, vụ, viện và các đơn vị kỹ thuật khác. Hiện nay, có 7 cục và tương đương, 190 vụ và tương đương.

Về nhân sự, bộ và cơ quan ngang bộ gồm có các bộ trưởng hoặc thủ trưởng cơ quan ngang bộ, thứ trưởng, cục trưởng, cục phó, thủ trưởng và phó thủ trưởng văn phòng bộ, giám đốc và phó giám đốc sở, viện trưởng và phó viện trưởng, thủ trưởng và phó thủ trưởng các đơn vị kỹ thuật và các nhân viên.

### ***3.1.2 Bộ máy hành chính địa phương***

Hiện nay, Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào chia các đơn vị hành chính địa phương làm 3 cấp là: cấp tỉnh (bao gồm các tỉnh và thành phố, đơn vị hành chính đặc biệt); cấp huyện (bao gồm huyện và quận), cấp bản (bao gồm các bản).

Thực hiện đường lối Nghị quyết lần thứ V của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào ngày 27 tháng 3 năm 1991, Hiến pháp 1991 đã bãi bỏ việc thành lập Hội đồng nhân dân, chỉ thành lập cơ quan hành chính Nhà nước ở các cấp đơn vị hành chính lãnh thổ. Việc bãi bỏ này nhằm mục đích tinh giản bộ máy nhà nước. Vì vậy, những chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn trước đây của Hội đồng nhân dân được chuyển giao cho các cơ quan Nhà nước khác, chẳng hạn như những nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng nhân dân về các lĩnh vực kinh tế - xã hội được chuyển sang cho Văn phòng tỉnh đảm nhiệm, nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội được chuyển giao cho các văn phòng Đại biểu Quốc hội đóng tại địa phương.

### ***3.1.3 Bộ máy hành chính cấp tỉnh***

Theo Luật chính quyền địa phương năm 2003, tỉnh là đơn vị hành chính lãnh thổ có nhiều huyện và quận. Thành phố là đơn vị hành chính lãnh thổ gồm các cộng đồng dân cư thành thị lớn với nhiều quận, là trung tâm chính trị, kinh

tế, văn hóa – xã hội và dịch vụ của một khu vực. Thành phố Viêng Chăn là thủ đô của Lào với nhiều huyện và quận.

Về bộ máy tổ chức, cơ quan hành chính cấp tỉnh bao gồm: Văn phòng tỉnh và các cơ quan chuyên môn (các sở). Văn phòng tỉnh là cơ quan giúp việc cho Tỉnh trưởng, thực hiện chức năng văn phòng và tham mưu, tổng hợp. Ngoài ra, trong bộ máy hành chính tỉnh còn có các cơ quan chuyên môn ngành dọc là các sở. Các sở theo ngành dọc thuộc các bộ và cơ quan ngang bộ, là cơ quan trong bộ máy hành chính tỉnh, thành phố có vai trò tham mưu cho các bộ, cơ quan ngang bộ và cho tỉnh, thành phố bằng việc điều hành các hoạt động trong các ngành có liên quan theo nguyên tắc tập trung dân chủ (với sự phân nhiệm cho các cấp hành chính địa phương).

Về nhân sự, cơ quan hành chính cấp tỉnh bao gồm: Tỉnh trưởng (Thị trưởng, trưởng đơn vị hành chính đặc biệt), các Phó tỉnh trưởng (phó Thị trưởng, phó trưởng đơn vị hành chính đặc biệt), thủ trưởng và phó thủ trưởng văn phòng tỉnh, thành phố; thủ trưởng và phó thủ trưởng các sở, cán bộ - công chức trong các cơ quan tỉnh, thành phố nói trên.

Tỉnh trưởng là người đại diện cho Chính phủ ở địa phương, là người đứng đầu bộ máy hành chính nhà nước cấp tỉnh. Tỉnh trưởng (Thị trưởng, trưởng đơn vị hành chính đặc biệt) do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Thủ tướng chính phủ, Phó Tỉnh trưởng, Phó Thị trưởng và Phó trưởng đơn vị hành chính đặc biệt do thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Tỉnh trưởng, Thị trưởng, Trưởng đơn vị hành chính đặc biệt.

#### ***3.1.4 Bộ máy hành chính cấp huyện***

Huyện là đơn vị hành chính lãnh thổ trực thuộc tỉnh hoặc thành phố, đơn vị hành chính đặc biệt, gồm nhiều bản.

Bộ máy tổ chức của cơ quan hành chính huyện gồm Văn phòng huyện và các văn phòng ngành địa phương theo ngành dọc của các bộ và cơ quan ngang bộ. Văn phòng huyện có nhiệm vụ tham mưu cho huyện trưởng trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý. Văn phòng địa phương theo ngành dọc của các bộ và cơ quan ngang bộ thuộc huyện là tổ chức trong cơ cấu bộ máy hành chính huyện, có vai trò quản lý điều hành các ngành của mình thuộc trách nhiệm quản lý theo sự phân cấp quản lý của tỉnh, thành phố, bộ và cơ quan ngang bộ quản lý theo ngành dọc và tổ chức thực hiện các quy định của cấp hành chính cao hơn.

Về nhân sự, cơ quan hành chính huyện gồm huyện trưởng; các phó huyện trưởng, thủ trưởng và phó thủ trưởng văn phòng huyện, thủ trưởng và phó thủ trưởng các văn phòng thuộc huyện, các nhân sự khác trong cơ cấu bộ máy hành chính huyện.

Huyện trưởng là người đứng đầu cơ quan hành chính huyện, là thủ trưởng điều hành cao nhất của cơ quan hành chính huyện. Huyện trưởng do Thủ tướng chính phủ bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Tỉnh trưởng; Phó Huyện trưởng do Tỉnh trưởng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Huyện trưởng.

Ở Lào, có sự phân định rạch ròi giữa quận và huyện, quận được thành lập ở khu vực đô thị, nơi đặt trụ sở văn phòng cấp tỉnh hoặc thành phố hoặc một số khu vực đô thị đáp ứng tiêu chí theo quy định của pháp luật như khu vực có mức độ tập trung dân cư cao và có sự phát triển kinh tế - xã hội, chính trị, văn hóa và dịch vụ công. Một quận bao gồm nhiều bản. Quận có những chức năng quản lý đặc phù hợp với điều kiện đặc thù mặc dù về nhân sự và tổ chức bộ máy cũng tương đương như huyện. Tuy nhiên, theo Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2003 thì huyện trưởng có 7 nhiệm vụ, quyền hạn nhưng quận trưởng có đến 22 nhiệm vụ, quyền hạn.

### ***3.1.5 Bộ máy hành chính cấp bản***

Theo Luật chính quyền địa phương năm 2003, bản là địa phương (đơn vị hành chính lãnh thổ) cấp cơ sở trực thuộc huyện hoặc quận, mỗi bản gồm có nhiều hộ gia đình.

Cơ quan hành chính bản gồm có trưởng bản, phó trưởng bản và một số bộ phận giúp việc.

Theo quy định, điều kiện thành lập bản là phải có vị trí địa lý hợp lý cho việc quản lý, điều kiện phát triển kinh tế - xã hội ổn định. Về dân số, phải có số dân tối thiểu là 1.000 người đối với khu vực đô thị hoặc 500 người đối với khu vực đồng bằng hoặc 200 người đối với khu vực miền núi, vùng sâu, vùng xa.

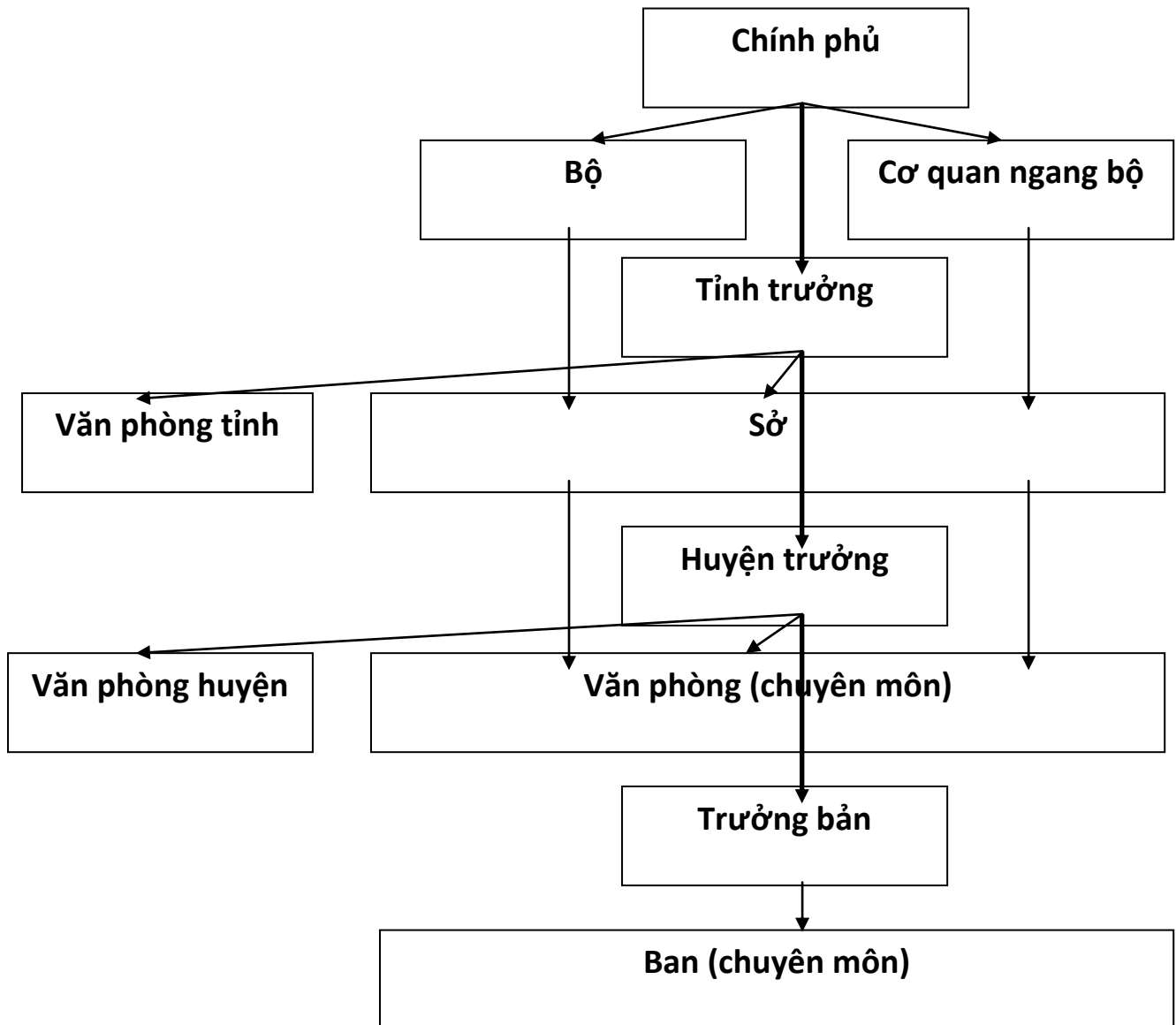
Mỗi bản có Trưởng bản, Phó trưởng bản và 1 hoặc 2 cán bộ làm nhiệm vụ giúp việc cho Trưởng bản. Trưởng bản do nhân dân trực tiếp bầu ra tại Hội nghị cử tri bản. Phó trưởng bản và thành viên khác cũng được bầu ra tại Hội nghị cử tri bản theo đề nghị của trưởng bản. Hội nghị cử tri bản do đại diện của Huyện trưởng triệu tập và làm chủ tọa, kết quả bầu cử Trưởng bản, Phó Trưởng bản và các thành viên khác phải được Huyện trưởng phê chuẩn.

Trong bộ máy hành chính bản, trưởng bản đóng vai trò là thủ trưởng cơ quan hành chính bản, thay mặt bản và chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính huyện hoặc quận và toàn thể người dân bản trong việc tổ chức thực hiện vai trò, quyền hạn, nhiệm vụ của cơ quan hành chính huyện. Trưởng bản có quyền ban hành quyết định. Quyết định của Trưởng bản không được trái với Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên. Trưởng bản có 13 nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Luật tổ chức chính quyền năm 2003. Giúp việc cho Trưởng bản có phó trưởng bản. Phó trưởng bản được phân công phụ trách công việc cụ thể, trong trường hợp Trưởng bản không thể thực hiện nhiệm vụ vì lý do nào đó, Phó trưởng bản sẽ đảm nhiệm công việc của Trưởng bản.

Mỗi bản còn thành lập 3 ban chuyên môn: Ban Kinh tế, Ban Bảo vệ an ninh và Ban văn hóa – xã hội. Mỗi ban có 3 thành viên, trong đó Trưởng bản hoặc Phó trưởng bản làm Trưởng ban.

Như vậy, có thể thấy, bộ máy hành chính ở Lào mặc dù có cùng hệ tư tưởng Mác xít như Việt Nam nhưng được thiết kế rất gọn nhẹ, phù hợp và dường như chịu sự ảnh hưởng về tổ chức bộ máy hành chính của Cộng hòa Pháp. Mặc dù theo Hiến pháp pháp 1981 và các văn bản có liên quan trước đây của Lào, bộ máy hành chính của Lào được thiết kế giống như bộ máy hành chính của Việt Nam (theo Hiến pháp 1980 và Hiến pháp 1992 hiện nay) nhưng sự thay đổi bộ máy hành chính của Lào theo Hiến pháp năm 1991 là phù hợp với tình hình thực tế, đáp ứng yêu cầu quản lý hành chính nhà nước với quy mô không lớn, cũng như phù hợp với truyền thống làng bản và tổ chức bộ máy hành chính trước đây của Lào.

**Sơ đồ Bộ máy hành chính Lào:**



**3.2 Khái quát quá trình hình thành pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại ở Lào**

Từ khi nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào ra đời cho đến nay, nhà nước Lào đã thực hiện chức năng quản lý toàn bộ xã hội trong phạm vi toàn quốc. Đối với hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại của công dân, nhà nước Lào đã thể chế hóa những chủ trương, chính sách của Đảng Nhân dân cách

mạng Lào thành các quy phạm pháp luật, đồng thời thực thi quyền lực quản lý nhà nước đối với hoạt động này ở Lào. Khiếu nại là một trong những quyền cơ bản của công dân Lào được ghi nhận tại Điều 41 Hiến pháp sửa đổi bổ sung năm 2003: *“Công dân Lào có quyền khiếu nại, kiến nghị và đề xuất ý kiến đến các tổ chức Nhà nước có liên quan để giải quyết các vấn đề liên quan đến lợi ích công cộng hoặc đến quyền và lợi ích riêng của họ.”*

Hoạt động khiếu nại, kiến nghị của công dân phải được kiểm tra và giải quyết theo quy định của pháp luật. Việc Hiến pháp Lào ghi nhận quyền khiếu nại của công dân cho thấy vị trí, vai trò vô cùng quan trọng của quyền năng pháp lý này. Xét trên phương diện lý thuyết, thực hiện quyền khiếu nại chính là phương thức quan trọng để công dân, cơ quan, tổ chức bảo vệ lợi ích nhà nước, lợi ích tập thể và các quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Thông qua việc sử dụng quyền khiếu nại mà các quyền cơ bản khác như: quyền được học tập, quyền tự do tín ngưỡng, quyền bầu cử... sẽ được bảo đảm và thực hiện.

Trong quá trình thực hiện và quản lý hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại, các văn bản pháp luật cũng đã được điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với những thay đổi của tình hình thực tiễn trong từng giai đoạn.

*\* Giai đoạn từ năm 1975 đến năm 1990.*

Giai đoạn sau khi đã giải phóng và thống nhất đất nước, thành lập nhà nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào ngày 02 tháng 12 năm 1975, đến năm 1990 là giai đoạn mà hoạt động khiếu nại chưa được dựa trên một văn bản pháp luật chính thức có hiệu lực pháp lý cao do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành. Ở cấp trung ương Tòa án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao là trực thuộc Bộ Tư pháp. Ở cấp tỉnh Tòa án nhân dân tỉnh và Viện kiểm sát nhân dân tỉnh trực thuộc Sở tư pháp tỉnh. Trong thời kì này cũng không xuất hiện nhiều vụ việc khiếu nại mà chủ yếu các cơ quan tư pháp này giải quyết các vụ án hình sự. Do đó, Nhà nước Lào chưa quan tâm tới việc ban hành một văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại<sup>7</sup>.

Có thể thấy trong thời kì này hoạt động khiếu nại chưa được chú trọng, chưa có được vị trí tương xứng với yêu cầu của thực tiễn. Do đó công dân chưa thể sử dụng công cụ pháp lý nào để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình để

<sup>7</sup> Khamsing Xaysomphaeng (2013) “Tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân, Luận văn tốt nghiệp Đại học Quốc gia Lào, trang 31.

chống lại sự tha hóa quyền lực, các hành vi vi phạm pháp luật của chủ thể quản lý hành chính nhà nước.

*\* Giai đoạn từ năm 1990 đến năm 2005*

Năm 1991 Hội đồng nhân dân tối cao đã ban hành Hiến pháp của nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào vào ngày 15 tháng 8 năm 1991. Điều 28 của Hiến pháp Lào năm 1991 đã quy định: *“Công dân Lào có quyền liên quan đến công chúng và các quyền, lợi ích của mình với cơ quan nhà nước, khiếu nại, bày tỏ ý kiến của họ. Khiếu nại của công dân theo yêu cầu của pháp luật phải được giải quyết và trả lời.”*

Đến năm 1996 và 2001, hệ thống Viện kiểm sát nhân dân và Tòa án nhân dân được xây dựng và không còn trực thuộc Bộ Tư pháp, Sở Tư pháp. Tuy nhiên, cũng như giai đoạn trước, việc giải quyết khiếu nại và khiếu kiện hành chính vẫn chỉ áp dụng Điều 28 của Hiến pháp năm 1991<sup>8</sup> mà chưa xây dựng và ban hành quy định cụ thể làm cơ sở pháp lý giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính xảy ra.

Năm 2003 Hiến pháp nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào được sửa đổi bổ sung, trong đó Điều 41 quy định: *“Công dân Lào có quyền khiếu nại, kiến nghị và đề xuất ý kiến đến các tổ chức Nhà nước có liên quan để giải quyết các vấn đề liên quan đến lợi ích công cộng hoặc đến quyền và lợi ích riêng của họ”*.

Như vậy, so với giai đoạn trước đó thì trong giai đoạn này hoạt động khiếu nại đã đạt được những kết quả bước đầu, tạo ra sự chuyển biến sau nhiều năm trì trệ.

*\* Giai đoạn từ năm 2005 đến nay*

Để phát huy những điều khoản quy định tại điều 41 của Hiến pháp năm 2003, Hội nghị thường xuyên lần thứ 5 của Quốc hội khóa V đã thông qua Luật giải quyết khiếu nại trong buổi hội nghị sáng ngày 9 tháng 11 năm 2005. Luật này quy định những khái niệm, nguyên tắc, trình tự, thủ tục... về hoạt động khiếu nại. Đó là một văn bản làm nền tảng căn bản cho hoạt động khiếu nại được thực thi.

Theo quy định của Luật này, khiếu nại là khả năng công dân có thể yêu cầu, đề nghị chủ thể có thẩm quyền xem xét lại quyết định, hành vi mà người đó cho rằng nó trái pháp luật hoặc xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Có thể thấy hiện nay nhà nước Lào đã có những quy định để đảm bảo

<sup>8</sup> Khamsing Xaysomphaeng (2013) “Tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân, Luận văn tốt nghiệp Đại học Quốc gia Lào, trang 34.

pháp lý cho việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân, các quy định trong Luật giải quyết khiếu nại 2005 đã xác định cơ chế bảo vệ quyền khiếu nại cũng như các yếu tố pháp lý khác để quyền khiếu nại của công dân được triển khai vào thực tế và có hiệu quả.

Tuy nhiên, so với đòi hỏi của xã hội trong bối cảnh chủ động và tích cực hội nhập quốc tế, pháp luật điều chỉnh hoạt động khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn nhiều bất cập và hạn chế cần phải được khắc phục và bổ sung cho hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền khiếu nại và hoạt động giải quyết khiếu nại, từ đó nâng cao hiệu quả thực thi của Luật giải quyết khiếu nại năm 2005.

Trên cơ sở đó, ngày 15/12/2014, Quốc hội nước Cộng hòa Dân chủ nhân dân Lào đã thông qua Luật về việc giải quyết khiếu nại (Luật giải quyết khiếu nại năm 2014) số 012/QH. Luật này gồm 9 chương với 64 Điều, trong đó có 40 điều luật được sửa đổi và 18 điều luật được ban hành mới, 8 điều luật giữ nguyên so với Luật giải quyết khiếu nại năm 2005.

### **3.3 Quy định của pháp luật hiện hành về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Lào**

#### ***3.3.1 Các quy định chung về giải quyết đơn khiếu nại của Lào***

Chính sách của Nhà nước Lào đối với việc giải quyết đơn khiếu nại của công dân được thể hiện tại Điều 5 Luật giải quyết khiếu nại năm 2014. Theo đó, Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi cho công dân và tổ chức thực hiện quyền khiếu nại lên các cơ quan liên quan để xem xét, xử lý nhằm bảo vệ lợi ích của nhà nước, tập thể hoặc quyền và lợi ích chính đáng của mình, làm cho bộ máy nhà nước vững mạnh, minh bạch, thực hiện nhiệm vụ đúng đắn và công bằng, phòng và chống các hiện tượng tiêu cực trong xã hội. Nhà nước cử cán bộ, cung cấp ngân sách, phương tiện, thiết bị cho các cơ quan liên quan cho phù hợp để có thể hoạt động trong việc xử lý các đơn khiếu nại một cách có hiệu quả. Nhà nước thúc đẩy, tăng cường tuyên truyền, quảng bá về pháp luật và quy định một cách rộng rãi, hòa giải các tranh chấp xảy ra trong nhân dân theo phong tục tập quán, pháp luật và quy định nhằm giảm bớt đơn khiếu nại, xoa dịu các mâu thuẫn phát sinh trong xã hội.

Công dân và các tổ chức có quyền khiếu nại lên các cơ quan liên quan để bảo vệ lợi ích của nhà nước, tập thể hoặc quyền và lợi ích chính đáng của mình mà bị xâm phạm hoặc bị tranh giành từ cá nhân hoặc các tổ chức khác. Công dân và các tổ chức có quyền và nghĩa vụ báo cáo lên các cơ quan có liên quan và góp



phần vào việc xử lý các hiện tượng tiêu cực trong xã hội. Công dân thực hiện quyền và nghĩa vụ này thông qua đơn khiếu nại. Đơn khiếu nại là đơn của công dân hoặc một tổ chức được trình lên các cơ quan có liên quan xem xét giải quyết về hành động của cá nhân hoặc quyết định của một tổ chức nào đó mà mình thấy rằng điều đó đã vi phạm pháp luật, không công bằng, gây thiệt hại về lợi ích của nhà nước, tập thể hoặc quyền hạn và lợi ích chính đáng của mình (Điều 2). Cũng giống như ở Việt Nam, không chỉ có cá nhân mà các tổ chức cũng được quyền gửi đơn khiếu nại để được xem xét giải quyết. Tuy nhiên, Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 của Lào chưa làm rõ được trường hợp nào và tổ chức nào gửi đơn sẽ được xem xét, đặc biệt là những sự việc liên quan đến lợi ích công cộng hoặc những lợi ích mà theo tôn chỉ, mục đích của các tổ chức, thường là các tổ chức xã hội có trách nhiệm phải bảo vệ. Tuy nhiên, trong Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 không quy định điều kiện cá nhân được thực hiện quyền khiếu nại của mình như có cần có năng lực hành vi đầy đủ hay không, cần đạt độ tuổi nào...

Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 cũng giống như Luật giải quyết khiếu nại năm 2005 trước đây xác định đơn khiếu nại có ba loại: đơn đề nghị, đơn kiện và đơn khiếu nại đòi sự công bằng (Điều 2). Theo đó:

- Đơn đề nghị là một loại đơn khiếu nại được trình lên cơ quan hành chính nhà nước;
- Đơn kiện là một đơn khiếu nại được trình lên cơ quan điều tra, viện kiểm sát nhân dân hoặc tòa án nhân dân;
- Đơn khiếu nại đòi sự công bằng là một đơn khiếu nại được trình lên Quốc hội.

Như vậy, khác với Việt Nam, đơn khiếu nại của Lào bao gồm ba loại đơn trên. Các loại đơn khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị, thậm chí cả đơn khởi kiện ở Lào đều được xem là đơn khiếu nại và được điều chỉnh bằng Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 và các quy định của pháp luật chuyên ngành. Việc quy định như vậy trong cùng một đạo luật ở Lào là mang tính hỗn hợp mà chưa tính đến các yếu tố đặc thù của mỗi loại đơn cũng như mỗi loại đơn phải có cơ chế riêng biệt để giải quyết nhằm đảm bảo tính đúng đắn của pháp luật và tính hiệu lực, hiệu quả của việc giải quyết đơn.

Ngoài ra, có thể thấy, quy định như vậy chưa phân tách được đơn nào, lĩnh vực nào, sự việc nào do cơ quan nào quản lý. Trên thực tế, cùng một sự việc nhưng có thể sẽ được giải quyết bằng ba loại đơn trên.

Việc giải quyết đơn khiếu nại theo Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 được thực hiện theo bốn nguyên tắc cơ bản sau (Điều 6):

Thứ nhất, đảm bảo tính đúng đắn theo pháp luật và thực tế. Việc giải quyết đơn khiếu nại phải tiến hành đúng theo pháp luật, thực hiện đúng theo nguyên tắc tập trung dân chủ, làm việc tập thể bằng cách phân chia trách nhiệm cho từng cá nhân, trao đổi, bàn bạc, có sự kiểm tra, giám sát, tổng kết, rút ra bài học, kinh nghiệm và thực hiện theo chế độ giao ban, báo cáo, thường xuyên xin ý kiến từ lãnh đạo.

Thứ hai, đảm bảo tính công bằng, toàn diện, đầy đủ, khách quan và kịp thời. Việc giải quyết đơn khiếu nại phải tiến hành đúng theo kế hoạch, có chứng cứ, đi xuống thực tế, phối hợp với các cơ quan, ngành có liên quan để đảm bảo cho việc giải quyết đơn khiếu nại có sự đúng đắn và thống nhất theo vai trò, quyền hạn và nhiệm vụ của mình.

Thứ ba, đảm bảo việc cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, hợp tác và tạo thuận lợi cho việc xử lý các đơn khiếu nại. Trong trường hợp nếu có sự phức tạp đặc biệt liên quan đến nhiều bộ phận hoặc có sự cần thiết khác, các cơ quan giải quyết đơn khiếu nại theo quy định tại Điều 15 của Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 có thể phối hợp, trao đổi với các bộ phận có liên quan để giải quyết cho phù hợp theo vai trò của mình để đảm bảo sự đúng đắn và công bằng. Trong trường hợp thấy rằng có sự cần thiết, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thể mời người đại diện Chính phủ, Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát Nhân dân Tối cao và Chủ nhiệm Ủy ban kiểm toán nhà nước sang trao đổi, bàn bạc về việc giải quyết đơn khiếu nại của công dân hoặc tổ chức; Thủ tướng có thể đề nghị cho Chính phủ, trưởng các cơ quan nhà nước có liên quan đến giải trình, giải thích và trao đổi về đơn đề nghị của công dân và tổ chức.

Trong trường hợp thấy có sự cần thiết Trưởng đoàn Đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử có thể mời chánh án tòa án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân, Chủ nhiệm Ủy ban kiểm toán nhà nước tại khu vực và các bộ phận có liên quan cấp địa phương sang trao đổi, bàn bạc về việc giải quyết đơn thư của công dân hoặc tổ chức; trưởng các cơ quan hành chính có liên quan sẽ mời Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân cùng cấp sang trao đổi về việc giải quyết đơn đề nghị mà liên quan đến vụ án.

Việc thu thập thông tin, nghiên cứu đơn khiếu nại, việc trao đổi, phối hợp phải làm một biên bản.

Nội dung của biên bản phải tổng hợp lại các ý kiến cho chính xác, dễ hiểu để là căn cứ và chỗ dựa cho việc đồng ý giải quyết đơn khiếu nại một cách đúng đắn.

Thứ tư, đảm bảo việc thông báo kết quả xử lý bởi các cơ quan có liên quan đối với người khiếu nại và người bị khiếu nại bằng văn bản.

Khi có yêu cầu khiếu nại, cá nhân hoặc tổ chức tự xác định sự việc và tự lựa chọn loại đơn, cơ quan gửi đơn để giải quyết. Nội dung đơn khiếu nại gồm các nội dung chính (Điều 11): *Tên và địa chỉ của các cơ quan liên quan mà là nơi người khiếu nại trình; Tên, họ, quốc tịch, ngày, tháng, năm sinh, nghề nghiệp, nơi trường trú, số điện thoại và địa chỉ email của người khiếu nại và người bị khiếu nại (nếu có); Quá trình xảy ra vụ kiện hoặc tranh chấp, kết quả việc xử lý của các cơ quan liên quan, các vấn đề phải xử lý bằng cách nêu lý do và chứng cứ; Địa điểm, ngày tháng năm, chữ ký và dấu vân tay của người khiếu nại hoặc đại diện theo pháp luật.*

Đơn khiếu nại phải làm bằng tiếng Lào mà có thể đọc và hiểu các nội dung đó một cách dễ dàng.

Đối với các đơn khiếu nại làm bằng tiếng nước ngoài phải dịch sang tiếng Lào có chứng nhận đúng theo đúng quy định pháp luật của cơ quan công chứng.

Việc trình đơn khiếu nại lên các cơ quan có liên quan theo quy định phải thực hiện theo thời gian, địa điểm được quy định chính thức là nơi mình đang sinh sống hoặc cư trú hoặc nơi xảy ra tranh chấp. Như vậy, khác với ở Việt Nam, việc giải quyết đơn khiếu nại ở Lào có thể được thực hiện tại nơi đang sinh sống, cư trú hoặc nơi xảy ra tranh chấp. Trong khi ở Việt Nam, đó chỉ có thể là nơi xảy ra tranh chấp.

Theo quy định tại Điều 13 Luật giải quyết khiếu nại năm 2014, người khiếu nại có các quyền và nghĩa vụ sau:

- Về quyền, người khiếu nại có các quyền căn bản sau: *Tự trình đơn khiếu nại hoặc qua đại diện của mình đúng theo pháp luật; Được sự bảo vệ khỏi sự ép buộc, đe dọa và được bảo mật những điều mà mình đã báo cáo kể cả tên, họ, địa chỉ của mình; Được khôi phục về quyền của mình mà bị xúc phạm và nhận được sự đền bù thiệt hại do người vi phạm gây ra theo pháp luật và các quy định; Rút đơn khiếu nại của mình trong các bước của việc xem xét xử lý; Nhận được sự hướng dẫn, kết quả của việc xử lý đơn khiếu nại bằng văn bản từ các cơ quan có liên quan.*

- Về nghĩa vụ, người khiếu nại phải thực hiện các nghĩa vụ căn bản sau: *Khai rõ tên, họ, ngày, tháng, năm sinh, nghề nghiệp, quốc tịch và nơi thường trú của mình; Đề nghị, giải thích về đơn khiếu nại của mình một cách rõ ràng và đúng theo sự thật, đồng thời cung cấp thông tin, chứng cứ cho cơ quan có liên quan một cách đầy đủ và kịp thời; Chịu trách nhiệm đối với các nội dung đơn khiếu nại, thông tin và chứng cứ mà mình trình lên cơ quan quan có liên quan theo pháp luật và quy định; Thực hiện theo giấy mời hoặc thư triệu đến của các cơ quan có liên quan theo thời hạn và địa điểm. Trong trường hợp không thực hiện theo giấy mời hoặc thư triệu đến tới ba lần liên tiếp mà không có lý do nào, coi như đương sự đã từ bỏ quyền của mình; Đặt mình cho phù hợp và tôn trọng các quy định của cơ quan mời hoặc triệu đến; Thực hiện các quy định về việc xử lý đơn khiếu nại có hiệu lực về mặt pháp lý.*

Ngoài ra, người khiếu nại còn có quyền và nghĩa vụ theo quy định tại luật và các quy định khác có liên quan.

Đồng thời, Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 cũng quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại như sau (Điều 14):

- Về quyền, người bị khiếu nại có các quyền căn bản sau: *Thừa nhận về nội dung trong đơn khiếu và xử lý đơn khiếu nại kiện tụng mình; Tự bảo vệ mình bằng cách đem lấy các thông tin, chứng cứ sang xác minh; Được khôi phục về danh dự và lợi ích bị thiệt hại bởi các khiếu nại mà không có cơ sở thực tế theo pháp luật và các quy định; Đề nghị các cơ quan có liên quan áp dụng các biện pháp đối với người khiếu nại mà không có cơ sở thực tế theo pháp luật và các quy định; Thừa nhận kết quả của việc xử lý đơn khiếu nại bằng văn bản từ các cơ quan có liên quan.*

- Về nghĩa vụ, người bị khiếu nại phải thực hiện các nghĩa vụ căn bản sau: *Chỉ rõ, giải thích về vấn đề bị khiếu nại, đồng thời cung cấp thông tin, chứng cứ cho cơ quan; Thực hiện theo giấy mời hoặc thư triệu đến của các cơ quan có liên quan. Trong trường hợp không thực hiện theo giấy mời hoặc thư triệu đến tới ba lần liên tiếp mà không có lý do nào, đương sự phải chịu trách nhiệm trước pháp luật; Đặt mình cho phù hợp và tôn trọng các quy định của cơ quan mời hoặc triệu đến; Thực hiện các quy định về việc xử lý đơn khiếu nại có hiệu lực về mặt pháp lý.*

Ngoài ra, người bị khiếu nại còn có quyền và nghĩa vụ theo quy định tại luật và các quy định khác có liên quan.

Về thẩm quyền giải quyết đơn khiếu nại, Điều 15 Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 quy định thẩm quyền giải quyết như sau:

- Cơ quan hành chính nhà nước tiếp nhận và xem xét xử lý các đơn đề nghị;
- Cơ quan điều tra, viện kiểm sát nhân dân, tòa án nhân dân tiếp nhận và xem xét xử lý các đơn kiện;
- Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiếp nhận và xem xét xử lý các đơn đòi sự công bằng.

Cơ quan giải quyết đơn đề nghị, cơ quan giải quyết đơn khiếu nại và cơ quan giải quyết đơn đòi sự công bằng phải có tổ chức tiếp đón nhân dân, người trình đơn đề nghị, người trình đơn khiếu nại, người sang khai báo hoặc người báo cáo về các vấn đề có liên quan đến lợi ích của nhà nước, tập thể hoặc quyền và lợi ích chính đáng của mình. Các cơ quan đó phải cử cán bộ của mình để tiếp đón người khiếu nại. Cán bộ tiếp đón đó phải thể hiện sự đón tiếp lịch sự, có đạo đức nghề nghiệp và có cách ứng xử phù hợp.

Ngoài việc tiếp đón, cán bộ phải trao đổi, hướng dẫn, giải thích về mặt pháp lý cho người khiếu nại một cách tốt nhất.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân, người khiếu nại có thể trình đơn khiếu nại hoặc trực tiếp báo cáo với cơ quan nhà nước; các cơ quan nhà nước có liên quan phải có nơi tiếp đón thích hợp; việc tiếp đón phải tiến hành tại trụ sở riêng biệt và trong giờ hành chính.

Các cơ quan nhà nước nêu trên có trách nhiệm: tiếp nhận đơn khiếu nại hợp pháp; mời hoặc triệu tập người khiếu nại, người bị khiếu nại, cá nhân hoặc các tổ chức có liên quan đến chất vấn hoặc giải thích rõ về vấn đề liên quan đến đơn khiếu nại; yêu cầu cung cấp tài liệu, thông tin, chứng cứ từ cá nhân hoặc tổ chức có liên quan hoặc thu thập thông tin nơi xảy ra tranh chấp để có lợi cho việc giải quyết đơn khiếu nại; phối hợp với các cơ quan có liên quan để xem xét đúng và công bằng; ra quyết định hoặc sự nhất trí về việc xử lý đơn khiếu nại.

Ngoài ra, trong quá trình giải quyết đơn khiếu nại, các cơ quan giải quyết khiếu nại thực hiện các nhiệm vụ: giáo dục, hòa giải các bên liên quan đến vụ việc nhằm giải quyết dứt điểm các vụ án đó, bao gồm cả lời hướng dẫn và tư vấn cho các bên liên quan đến vụ việc xử lý đơn khiếu nại kịp thời, đúng theo sự thật, luật pháp và quy định; thông báo kết quả của việc giải quyết đơn khiếu nại cho người khiếu nại, người bị khiếu nại và các cơ quan có liên quan; gửi bộ tài liệu cho các cơ quan có liên quan khác trong trường hợp không phải là vai trò và

trách nhiệm của mình trong việc xem xét xử lý và chưa kết thúc công việc tiến hành giải quyết của các cơ quan có liên quan.

### **3.3.2 Giải quyết đơn đề nghị**

Đơn đề nghị là đơn của công dân hoặc các tổ chức trình lên các cơ quan hành chính nhà nước có liên quan để xem xét giải quyết về hành vi hoặc quyết định của cá nhân hoặc tổ chức nào đó mà mình thấy rằng là một sự vi phạm pháp luật, gây thiệt hại về lợi ích cho nhà nước, tập thể hoặc quyền và lợi ích chính đáng của mình (Điều 17). Như vậy, nội dung đơn đề nghị là đề nghị xem xét về tính hợp pháp của hành vi, quyết định của cá nhân, tổ chức mà người đề nghị cho rằng đó là một sự vi phạm pháp luật, ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của họ, của nhà nước hoặc của tập thể. Cá nhân, tổ chức bị đề nghị ở đây có thể là cá nhân, tổ chức khi thực thi công vụ, cũng có thể là cá nhân, tổ chức khác ngoài xã hội. Các quyết định, hành vi bị đề nghị xem xét có thể là quyết định, hành vi hành chính, cũng có thể là các tranh chấp dân sự, thậm chí cả hành vi phạm tội. Ở Việt Nam, những đề nghị như vậy có thể xem là khiếu nại, sự tố cáo, hoặc phản ánh, kiến nghị.

Đơn đề nghị có thể được trình lên cơ quan hành chính nhà nước trong thời hạn một năm kể từ khi bị vi phạm hoặc thừa nhận sự vi phạm đó (Điều 21). Như vậy, thời hiệu đơn đề nghị được xem xét, giải quyết là đơn phải được gửi đến cơ quan hành chính nhà nước trong một năm kể từ khi có sự vi phạm xảy ra hoặc có sự thừa nhận sự vi phạm mà người đề nghị yêu cầu giải quyết.

Đơn đề nghị theo quy định được giải quyết bởi cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Theo quy định tại Điều 18, đó là: Cơ quan hành chính nhà nước bản, làng; Cơ quan hành chính nhà nước huyện, thị xã; Cơ quan hành chính nhà nước tỉnh, thành phố; Các Bộ hoặc các cơ quan có liên quan của nhà nước; Chính phủ.

Việc giải quyết đơn đề nghị được thực hiện theo trình tự, thủ tục như sau (Điều 19):

- Chính quyền bản, làng tiến hành giải quyết bằng cách giáo dục, hòa giải hoặc thỏa hiệp, nếu các bên thống nhất được với nhau theo thỏa thuận hòa giải của bản, làng. Trong trường hợp không thể thống nhất với nhau được, các bên có quyền đề nghị cấp trên xem xét, giải quyết theo thời hạn được pháp luật quy định.

Nếu chính quyền huyện, thị xã là cấp đầu tiên là cấp đầu tiên giải quyết đơn đề nghị mà các bên vẫn chưa hài lòng, có thể đề nghị lên cấp tỉnh, thành phố xem xét là cấp thứ hai;

- Nếu Chính quyền tỉnh, thành phố tiến hành là cấp đầu tiên giải quyết đơn đề nghị mà các bên vẫn chưa hài lòng, có thể đề nghị lên cấp Bộ hoặc cơ quan chức năng có liên quan của nhà nước xem xét là cấp thứ hai;

- Nếu Bộ hoặc cơ quan chức năng có liên quan của nhà nước tiến hành là cấp đầu tiên giải quyết đơn đề nghị mà các bên chưa hài lòng, có thể đề nghị lên Chính phủ xem xét là cấp thứ hai và là cấp cuối cùng.

- Trường hợp chưa hài lòng đối với việc giải quyết trên, người có đơn đề nghị có quyền kiện ra tòa án hoặc yêu cầu sự công bằng lên Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

Như vậy, cấp hành chính bản, làng sẽ tiến hành hòa giải giải quyết tranh chấp của bên đề nghị và bên bị đề nghị theo thủ tục hòa giải. Nếu các bên không thống nhất được với nhau thì sẽ được giải quyết bằng các cấp chính quyền cao hơn tùy thuộc vào yêu cầu và nơi gửi đơn của các bên.

Quy định như vậy theo chúng tôi chỉ phù hợp với các tranh chấp dân sự của các bên. Đối với các tranh chấp hành chính, liên quan đến việc thực thi pháp luật, quản lý hành chính nhà nước là chưa phù hợp. Thứ nhất là việc quản lý hành chính nhà nước là áp đặt ý chí nhà nước để quản lý xã hội, do đó, nếu có sự tranh chấp, không thể mang ra thỏa hiệp với nhau. Thứ hai, việc giải quyết ở cấp hành chính bản, làng đối với các tranh chấp hành chính cũng không phù hợp: không phù hợp ở chức năng, nhiệm vụ bởi nếu người bị đề nghị là ở cấp hành chính cao hơn sẽ không đảm bảo tính khách quan, không phù hợp ở năng lực của cơ quan giải quyết dẫn đến sẽ không thể đảm bảo tính đúng đắn của việc giải quyết.

Việc giải quyết ở các cấp chính quyền tiếp theo như quy định vừa dẫn chiếu cũng chưa phân tách công việc của các cấp hành chính, chưa có tiêu chí phân loại rõ ràng đơn loại nào, mức độ tranh chấp nào... do cấp nào giải quyết. Thêm vào đó, cũng chưa phân tách loại việc được giải quyết ở cơ quan hành chính, cơ quan tư pháp hoặc cơ quan bầu cử. Dẫn đến việc các cơ quan này trùng lặp chức năng giải quyết đơn. Một loại đơn có thể được giải quyết ở các loại cơ quan này, gây lãng phí rất lớn cả về nhân lực, vật lực, thời gian giải quyết, dễ dẫn đến khiếu nại, khiếu kiện kéo dài.

Cơ quan giải quyết đơn đề nghị có trách nhiệm (Điều 20): tiếp nhận đơn đề nghị về xem xét và giải quyết; tìm ra nguyên nhân của đơn đề nghị, nghiên cứu, xem xét đơn đề nghị một cách sâu rộng, đầy đủ, toàn diện và khách quan; nếu cần thiết cũng phải mời các bên liên quan sang giải thích, chỉ rõ hoặc thu thập thông tin, chứng cứ để làm cơ sở trong việc giải quyết cho đúng và công bằng; phối hợp với các bên liên quan khi thấy rằng những tranh chấp đó rất phức tạp và khó khăn hoặc là vấn đề quan trọng; ra quyết định về việc giải quyết đơn đề nghị; thông báo quyết định hoặc kết quả giải quyết đơn đề nghị cho các bên và các bộ phận có liên quan; giải thích, hướng dẫn về nội dung của quyết định đó; sử dụng quyền và thực hiện các nhiệm vụ khác theo quy định trong luật và các quy định khác.

Đơn đề nghị phải được xem xét giải quyết trong vòng ba mươi ngày kể từ khi nhận được đơn đề nghị đó. Trong trường hợp đơn đề nghị không được xem xét giải quyết trong thời hạn đó, người đề nghị có quyền trình đơn đề nghị lên cấp trên cao hơn để xem xét. Nếu vẫn chưa được xem xét giải quyết theo thời hạn đó, người đề nghị có quyền kiện ra tòa án hoặc đề nghị sự công bằng lên đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Như vậy, tất cả các loại đơn đề nghị phải được giải quyết trong thời hạn ba mươi ngày. Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 không quy định xác định đây là số ngày làm việc hay bao gồm cả ngày nghỉ. Nếu bao gồm cả ngày nghỉ thì sẽ gây áp lực rất lớn lên cơ quan giải quyết đơn. Thêm vào đó, đối với những sự việc phức tạp hoặc có trở ngại khách quan mà không thể hoàn thành trong thời hạn trên, sẽ không thể ra quyết định giải quyết đơn đề nghị, dẫn đến việc xem xét trách nhiệm của cán bộ, cơ quan giải quyết đơn và hao phí các công sức, vật lực... đã thực hiện việc giải quyết đơn.

Kết quả giải quyết đơn đề nghị được thể hiện bằng quyết định của cơ quan hành chính tiếp nhận và giải quyết đơn (Điều 22): Quyết định của cơ quan giải quyết đơn đề nghị là cấp đầu tiên mà các bên đồng ý thực hiện; Quyết định của cơ quan hành chính tỉnh, thành phố là cấp thứ hai; Quyết định của Bộ hoặc cơ quan nhà nước có liên quan là cấp thứ hai; Quyết định của Chính phủ là cấp thứ hai và cấp cuối cùng là các quyết định có hiệu lực pháp luật. Cá nhân và tổ chức có liên quan phải thực hiện quyết định mà có hiệu lực về mặt pháp lý nghiêm, đúng và kịp thời.



### ***3.3.3 Giải quyết đơn kiện***

Đơn kiện là một đơn của công dân hoặc các tổ chức trình lên các cơ quan giải quyết đơn kiện theo quy định (Cơ quan điều tra; Viện kiểm sát nhân dân; Tòa án nhân dân) để xem xét giải quyết về hành vi của cá nhân hoặc quyết định của một tổ chức nào đó mà mình thấy rằng có sự vi phạm pháp luật, quy định và gây thiệt hại đối với lợi ích của nhà nước, tập thể hoặc quyền và lợi ích chính đáng của mình.

Về bản chất, đơn kiện theo quy định tại Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 của Lào giống đơn khởi kiện dân sự, đơn khởi kiện hành chính và đơn đề nghị khởi tố vụ án của Việt Nam. Các loại đơn này ở Lào có thể được gửi cho Cơ quan điều tra; Viện kiểm sát nhân dân; Tòa án nhân dân để được xem xét, giải quyết. Các cơ quan này đều có thẩm quyền xem xét và giải quyết đơn kiện. Như vậy là chưa phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan. Theo chúng tôi, quy định như vậy chỉ đúng với các đơn liên quan đến hình sự. Đối với các đơn khởi kiện hành chính, đơn khởi kiện dân sự thì nhất thiết phải gửi cho Tòa án nhân dân có thẩm quyền để được xem xét, giải quyết bởi về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao, cơ quan điều tra và viện kiểm sát nhân dân không thể thực hiện phán xét các đơn này được. Ngoài ra, nếu cơ quan điều tra, viện kiểm sát nhân dân tiếp nhận đơn, xem xét giải quyết sau đó chuyển đến tòa để phán xét thì quy định trên là chưa rõ ràng.

Việc xem xét giải quyết đơn kiện, nhất là bước giải quyết, quy định trong việc trình và giải quyết, quyền và nhiệm vụ của việc giải quyết đơn khiếu nại và hiệu lực về mặt pháp lý của bản án phải được thực hiện đúng theo Luật tố tụng dân sự, Luật tố tụng hình sự và các Luật có liên quan (Điều 25). Ở Lào hiện nay mới chỉ có Luật tố tụng dân sự và Luật tố tụng hình sự, do đó, các đơn kiện liên quan đến dân sự, hình sự được giải quyết theo các quy định của các luật này. Đối với các đơn kiện liên quan đến hành chính, hiện chưa có luật tố tụng hành chính nên được giải quyết bằng các quy định của pháp luật có liên quan, chủ yếu là luật tố tụng dân sự.

### ***3.3.4 Giải quyết đơn đòi sự công bằng***

Đơn đòi sự công bằng là đơn của công dân hoặc các tổ chức trình lên Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội để xin kiểm tra lại kết quả giải quyết đơn đề nghị hoặc đơn kiện mà có hiệu lực về mặt pháp lý mà mình thấy rằng việc giải quyết đó chưa đúng và chưa công bằng

(Điều 26). Như vậy, có thể thấy, ở Lào, có cơ chế kiểm tra lại đối với quyết định giải quyết khiếu nại (đơn đề nghị của cơ quan hành chính nhà nước), đơn kiện của cơ quan tố tụng. Việc giải quyết này được thực hiện bởi cơ quan dân cử.

Đơn đòi sự công bằng phải trình lên Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong thời hạn một năm kể từ khi quyết định của cơ quan hành chính nhà nước có hiệu lực về mặt pháp lý hoặc Viện kiểm sát nhân dân Tối cao quyết định khôi phục lại vụ án hoặc Quyết định thi hành án của Tòa án trong trường hợp không có sự yêu cầu khôi phục lại vụ án của Viện kiểm sát nhân dân Tối cao. Trong trường hợp đơn đòi sự công bằng được trình lên các cơ quan khác quá hạn trình đơn này, thời hạn được tính từ khi xảy ra các sự kiện trên đến khi trình lên cơ quan đó (Điều 30).

Tuy nhiên, không phải đơn đòi sự công bằng nào cũng được xem xét, giải quyết. Các đơn đòi sự công bằng chỉ được xem xét, giải quyết khi thuộc một trong các trường hợp sau đây (Điều 31):

- *Đơn đòi sự công bằng liên quan đến quyết định có hiệu lực pháp luật của cơ quan giải quyết đơn đòi sự công bằng;*
- *Đơn đòi sự công bằng liên quan đến quyết định của tòa án về thi hành án;*
- *Đơn đòi sự công bằng có liên quan đến lợi ích giữa cá nhân hoặc pháp nhân với tổ chức của nhà nước, giữa các tổ chức với nhau, tranh chấp về đất đai có liên quan đến nhiều người hoặc nhiều gia đình, vụ án mà các tòa án thống nhất tuyên án và thi hành án dứt điểm rồi, nhưng các bên vẫn còn chưa đồng ý hoặc không chấp nhận thi hành án đó.*
- *Đơn đòi sự công bằng có bản án của tòa án thi hành dứt điểm mà chưa được thực hiện hoặc thực hiện chưa hoàn thành;*
- *Đơn đòi sự công bằng mà các bộ phận hoặc các cơ quan khác gửi về theo quy định của điều 62 của Luật này.*

Ngoài các đơn đòi sự công bằng nói trên, các báo cáo của Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử liên quan đến quyết định của cơ quan liên quan mà có sự vi phạm pháp luật theo quy định sẽ được kiểm tra và giải quyết.

Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử và Ủy ban Thường vụ Quốc hội cũng sẽ tiếp nhận đơn đòi sự công bằng hoặc các đơn khác của cá nhân hoặc các tổ chức liên quan đến việc thực hiện chính sách, sự vi phạm pháp luật và điều quy định do cán bộ hoặc viên chức của nhà nước mà thấy rằng lợi ích của nhà nước hoặc xã hội hoặc của chính bản thân mình bị thiệt hại và không thể

hoặc điều kiện sẽ trình lên các cơ quan hành chính hoặc kiện lên các cơ quan tiến hành xử lý các vụ án.

Tuy nhiên, đơn đòi sự công bằng sẽ không được tiếp nhận, thụ lý và giải quyết nếu thuộc một trong các trường hợp sau (Điều 35):

- *Đơn đòi sự công bằng liên quan đến đơn đề nghị mà không được sự tiếp nhận về giải quyết từ cơ quan hành chính nhà nước;*
- *Đơn đòi sự công bằng chưa kết thúc quá trình điều tra và xử lý;*
- *Đơn đòi sự công bằng mà có quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải thi hành án theo bản án của tòa án hoặc cho viện kiểm sát nhân dân tối cao theo dõi, kiểm tra đến hai lần mà có nội dung như nhau;*
- *Đơn đòi sự công bằng mà có lệnh đóng vụ án là đúng theo các bước thi hành án của tòa án theo quy định tại điều 29 của luật về việc thi hành án của tòa án;*
- *Đơn đòi sự công bằng mà quy định tại khoản 1 điều 32 của Luật giải quyết khiếu nại năm 2014.*

Như vậy, đối với đơn đòi sự công bằng, đã có sự phân biệt và quy định rõ việc xác định đơn, loại đơn được xem xét giải quyết và những loại đơn có thể từ chối giải quyết.

Thẩm quyền giải quyết đơn đòi sự công bằng thuộc về các cơ quan dân cử của Quốc hội, các cơ quan Hội đồng nhân dân các cấp không có thẩm quyền trong việc giải quyết đơn theo Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 nói chung và đơn đòi sự công bằng nói riêng.

Các cơ quan có thẩm quyền giải quyết đơn đòi sự công bằng gồm: Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử hoặc hội đồng nhân dân địa phương trong trường hợp có sự thành lập sẽ chịu trách nhiệm giải quyết đơn đòi sự công bằng; Các Ủy ban có liên quan của Quốc hội; Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 27). Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 đã quy định rõ thẩm quyền giải quyết đơn đòi sự công bằng của các cơ quan này. Theo đó (Điều 32, 33, 34):

**\* Thẩm quyền của Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử:**

Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử có quyền tiếp nhận về kiểm tra và giải quyết đơn đòi sự công bằng như đã nêu ở trên, bao gồm cả việc kiểm tra hành vi và việc thực hiện nhiệm vụ của thẩm phán, cán bộ viện kiểm sát, cán bộ điều tra và các cán bộ khác của cơ quan giải quyết đơn đòi sự công bằng địa phương.

Đối với đơn đòi sự công bằng không khó khăn, phức tạp và có tính chất đơn giản như nh yêu cầu về đường qua lại, tranh chấp về chăn nuôi, thu hoạch,

quan hệ gia đình, quan hệ vợ chồng mà không liên quan đến tài sản chung, nợ và con cái, Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử có thể kiểm tra và giải quyết dứt điểm. Quyết định giải quyết đơn của Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử về vấn đề này có hiệu lực pháp luật.

Đối với các đơn đòi sự công bằng khác, khi thấy rằng đơn đòi sự công bằng có lý, có sự khó khăn, phức tạp, Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử phải báo cáo lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội để xem xét theo pháp luật và điều quy định.

#### **\* Thẩm quyền của các Ủy ban liên quan của Quốc hội**

Các Ủy ban liên quan của Quốc hội có thẩm quyền tiếp nhận và giải quyết đối với hai loại đơn:

Một là, đơn hoặc các vấn đề nằm trong vai trò và phạm vi trách nhiệm của mình do các cơ quan liên quan làm tham mưu trong việc nghiên cứu. Tuy nhiên, đối với các đơn này, phải thông qua việc kiểm tra và giải quyết hoặc có ý kiến của đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử trước.

Hai là, các đơn đã được Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử giải quyết nhưng các bên không đồng ý theo quyết định của Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử và trình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

#### **\* Thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội:**

Ủy ban Thường vụ Quốc hội nhận đơn đòi sự công bằng về kiểm tra và giải quyết do các Ủy ban liên quan của Quốc hội làm tham mưu trong việc nghiên cứu này gồm các đơn đòi sự công bằng sau:

- Đơn đòi sự công bằng có liên quan đến lợi ích giữa cá nhân hoặc pháp nhân với các tổ chức của nhà nước, giữa các tổ chức với nhau, tranh chấp về đất đai có liên quan đến nhiều người hoặc nhiều gia đình.

- Vụ án mà tòa án các cấp thống nhất tuyên án và thi hành án dứt điểm, nhưng các bên vẫn chưa đồng ý và chấp nhận thi hành.

- Đơn đòi sự công bằng mà các bộ phận hoặc các tổ chức khác gửi về theo quy định trong Điều 62 của Luật giải quyết khiếu nại năm 2014. Đó là các đơn được các cơ quan, tổ chức của Đảng, Nhà nước, Mặt trận Lào xây dựng đất nước, các tổ chức quần chúng cấp trung ương mà đã nhận được đơn khiếu nại của cá nhân, tổ chức nhưng không nằm trong phạm vi trách nhiệm của mình thì phải gửi sang các ngành có liên quan hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được đơn khiếu nại đó.

Việc giải quyết đơn đòi sự công bằng được thực hiện theo trình tự, thủ tục:

- Đơn đòi sự công bằng phải thông qua Đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử để nghiên cứu, xem xét, kiểm tra, giải quyết hoặc có ý kiến theo vai trò và phạm vi trách nhiệm của mình.

- Các Ủy ban có liên quan của Quốc hội nghiên cứu và kiểm tra nếu các bên không đồng ý theo quyết định của đoàn đại biểu Quốc hội tại khu vực bầu cử để trình lên Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

Khi thấy rằng đơn đòi sự công bằng đó không nằm trong vai trò và phạm vi trách nhiệm của mình phải ra quyết định, thư trả lời, thư gửi cùng các giấy tờ khác liên quan đến đơn đòi sự công bằng cho các cơ quan liên quan xem xét giải quyết và để người đòi sự công bằng biết hoặc thực hiện.

Khi giải quyết đơn đòi sự công bằng, các cơ quan này có trách nhiệm:

- Tiếp nhận đơn đòi sự công bằng để đem về xem xét, kiểm tra tính hợp pháp hoặc không hợp pháp của đơn đòi sự công bằng đó, bao gồm cả cá nhân và pháp nhân vi phạm pháp luật;

- Nghiên cứu thông tin, chứng cứ chi tiết, sâu rộng, rõ ràng nếu thấy rằng có sự cần thiết phải mời các bên đến giải thích thêm;

- Cân nhắc và đánh giá vững chắc, chính xác các thông tin, chứng cứ của các bên;

- Phối hợp với các bên liên quan khác khi thấy rằng tranh chấp hoặc vụ án đó có khó khăn và phức tạp hoặc quan trọng kể cả việc thu thập thông tin;

- Ra thông báo, thư trả lời, thư gửi và giấy tờ khác liên quan đến đơn đòi sự công bằng;

- Ra quyết định về việc kiểm tra và giải quyết tranh chấp hoặc vụ án bằng cách chỉ rõ nội dung và lý do của quyết định kể cả các điều của luật liên quan để làm căn cứ;

- Ra quyết định hoặc kết quả kiểm tra và giải quyết cho các bên và các bộ phận liên quan;

- Giải thích, hướng dẫn về nội dung của quyết định đó;

- Sử dụng quyền và thực hiện các nhiệm vụ khác theo quy định trong luật và điều quy định.

Đơn đòi sự công bằng phải được kiểm tra và giải quyết trong vòng 15 ngày kể từ ngày nhận được đơn đòi sự công bằng đó, trừ khi đơn đòi sự công bằng có tính phức tạp đặc biệt, liên quan đến nhiều bộ phận hoặc có sự cần thiết khác thì phải được Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét ra quyết định.

Kết quả giải quyết đơn đòi sự công bằng được thể hiện Quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc giải quyết đơn đòi sự công bằng. Nội dung quyết định giải quyết đơn đòi sự công bằng gồm một trong hai dạng sau:

Thứ nhất, xác nhận theo quyết định của cơ quan hành chính nhà nước hoặc bản án, quyết định của Tòa án. Nội dung chính của quyết định xác nhận theo quyết định của cơ quan hành chính nhà nước hoặc bản án của tòa án mà thi hành án được dứt điểm phải chỉ ra tính đúng đắn, có lý của từng vấn đề một cách chính xác và phù hợp với pháp luật và điều wuy định có liên quan.

Thứ hai, yêu cầu Viện kiểm sát nhân dân tối cao hoặc các cơ quan liên quan xem xét lại. Nội dung chính của quyết định cho viện kiểm sát nhân dân tối cao xem xét lại phải chỉ rõ nội dung của các vấn đề một cách rõ ràng, các vấn đề có thông tin, chứng cứ mới và có lý để kiểm tra hoặc tiến hành khôi phục lại vụ án bao gồm các điều khoản của luật liên quan để làm căn cứ. Nội dung của quyết định cho các cơ quan nhà nước có liên quan xem xét lại phải chỉ rõ nội dung của các vấn đề một cách rõ ràng và có lý để kiểm tra. Nếu kết quả kiểm tra của viện kiểm sát nhân dân tối cao không thống nhất với quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, phải phối hợp với nhau giữa các Ủy ban của Quốc hội, viện kiểm sát nhân dân tối cao và tòa án nhân dân tối cao, bao gồm cả Bộ tư pháp nếu là vấn đề liên quan đến việc thi hành án của tòa án và bàn bạc lại trước quyết định của viện trưởng viện kiểm sát nhân dân tối cao để đảm bảo sự thống nhất và tính đúng đắn theo pháp luật.

Mọi bản án của tòa án đã thi hành án dứt điểm, trong trường hợp các bên vẫn chưa yêu cầu sự công bằng, đồng thời đề xuất thông tin mới tới Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Ủy ban có liên quan của Quốc hội phải phối hợp với Bộ tư pháp tổ chức hội nghị cùng với các bộ phận có liên quan để xem xét, nếu là thông tin mới mà tòa án chưa đem về xem xét, Bộ tư pháp phải hướng dẫn các tổ chức thi hành án của tòa án tạm ngừng thi hành án của tòa để chờ quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

### **3.4 Đánh giá Luật giải quyết khiếu nại năm 2014**

#### **\* Ưu điểm**

Qua việc phân tích Luật giải quyết khiếu nại 2014 của Lào và các văn bản pháp luật có liên quan ở phần trên, tác giả cho rằng pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Lào hiện nay có những ưu điểm ở những khía cạnh sau đây:

Một là, đã khẳng định về thể chế hóa quyền khiếu nại của cá nhân, tổ chức. Có thể thấy nguyên nhân phát sinh khiếu nại là khi quyền, lợi ích hợp pháp của bản thân người khiếu nại bị xâm phạm. Đây cũng là điều kiện để cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thụ lý và giải quyết khiếu nại. Việc Luật giải quyết khiếu nại 2014 quy định quyết định bị khiếu nại phải liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại là nhằm ngăn chặn những người không có trách nhiệm, không có quyền, lợi ích hợp pháp bị tác động nhưng lợi dụng can thiệp vào việc khiếu nại để gây rối trật tự công cộng hoặc xúi giục người khác để mưu đồ lợi ích riêng hoặc trục lợi, đồng thời ngăn chặn việc khiếu nại tràn lan, trái pháp luật, lãng phí tiền bạc, công sức của nhân dân và nhà nước.

Hai là, về chủ thể khiếu nại, Luật giải quyết khiếu nại 2014 của Lào quy định chủ thể khiếu nại bao gồm cả công dân và tổ chức vì trên thực tế không chỉ có công dân mà các cơ quan, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội cũng chịu sự tác động của các quyết định của các cơ quan nhà nước, các quyết định đó có thể trái pháp luật, gây ra thiệt hại về quyền, lợi ích hợp pháp của họ, vì vậy họ cũng phải được quyền khiếu nại. Mặt khác chủ thể khiếu nại có thể ủy quyền cho người khác thay mình thực hiện quyền khiếu nại. Đây là một quy định có tính chất tiến bộ của Luật giải quyết khiếu nại bởi qua đó Nhà nước tạo điều kiện cho công dân vẫn thực hiện được quyền khiếu nại của mình thông qua ủy quyền khi mình không có điều kiện trực tiếp thực hiện quyền khiếu nại.

Ba là, đã có quy định tương đối đầy đủ, chặt chẽ về xác định thẩm quyền, thời hạn và thủ tục giải quyết khiếu nại. Ngoài ra, tại Lào đặc biệt chú trọng đến vai trò của Quốc hội trong việc xem xét, giải quyết các yêu cầu công bằng. Xem xét giải quyết khiếu nại là một công việc quan trọng và còn cần thiết trong nước Lào hiện nay và cũng là một công việc quan trọng của Quốc hội, trong thực hiện vai trò của mình theo luật về Quốc hội, luật về kiểm soát của Quốc hội, Luật giải quyết khiếu nại và luật có liên quan khác trong kiểm tra thực hiện pháp luật các cơ quan có liên quan nhất là giải quyết các vụ việc của cơ quan tư pháp và giải quyết tranh chấp của các cơ quan hành chính.

Bốn là, đã xây dựng được một cơ chế rõ ràng, đầy đủ về giải quyết khiếu nại. Có cơ chế giải quyết, có cơ chế hậu kiểm, đảm bảo quyền lực nhà nước tập trung trong giải quyết khiếu nại.

**\* Hạn chế**

- Luật giải quyết khiếu nại của Lào ban hành năm 2014 đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện quyền khiếu nại và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền giải quyết khiếu nại; tuy nhiên, quá trình thực hiện cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đặt ra. Đó là cơ chế giải quyết khiếu nại chưa đảm bảo đầy đủ tính khách quan, công khai, dân chủ trong quá trình giải quyết; việc khởi kiện của người dân tại Tòa án còn bị hạn chế; trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại chưa cụ thể, rõ ràng, thời hạn giải quyết dài, chưa tạo thuận lợi cho công dân; chưa đề cao vai trò của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội và của luật sư trong quá trình giải quyết khiếu nại; thiếu chế tài cụ thể trong việc xử lý trách nhiệm thực hiện công tác giải quyết khiếu nại; hiệu lực thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại chưa cao; chưa gắn trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan nhà nước trong việc tổ chức tiếp công dân. Bên cạnh đó, còn thiếu nhiều văn bản hướng dẫn thi hành và các văn bản khác có quy định liên quan về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, nhất là trong lĩnh vực đất đai...

- Về phạm vi điều chỉnh, như đã phân tích ở trên thì Luật giải quyết khiếu nại của Lào chưa điều chỉnh việc khiếu nại đồng người. Thực tiễn đã chỉ ra rằng khiếu nại đồng người đang là một hiện tượng có tính phổ biến hiện nay. Khiếu nại đồng người diễn ra không chỉ do các quyết định hành chính hay hành vi hành chính gây nên mà còn do các quyết định chính sách, quyết định quy phạm gây nên sự phản ứng.

- Các quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại vẫn chưa đầy đủ chi tiết. Trong khi đó các quy định về khiếu nại trong hoạt động tư pháp đều chưa được cụ thể hóa chi tiết, làm cho việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực này gặp nhiều khó khăn.

- Các quy phạm pháp Luật giải quyết khiếu nại chưa thống nhất về cách thức giải quyết khiếu nại, thủ tục giải quyết khiếu nại. Đặc biệt là chưa khẳng định được vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết các yêu cầu công bằng bởi các lý do sau đây:

+ Theo Hiến pháp và Luật tổ chức Quốc hội của Lào, Quốc hội có quyền kiểm soát thực hiện pháp luật của cơ quan hành pháp và tư pháp (Tòa án và Viện kiểm sát nhân dân). Điều này có nghĩa là việc kiểm soát đó có đối tượng để làm cho các cơ quan quyền lực nhà nước đó thực hiện các hoạt động của mình đúng đắn tuân theo pháp luật. Nếu thấy hành vi vi phạm pháp luật phải được giải



quyết theo chính sách được quy định trong Luật giải quyết khiếu nại 2014 rằng: “Cá nhân hoặc tổ chức phải kiểm tra, xem xét toàn diện trong thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình. Nếu thấy cái không đúng theo pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của nhà nước, tập thể hoặc cá nhân khác phải thay đổi, giải quyết kịp thời để hạn chế khiếu nại”

Giải quyết khiếu nại là công việc quan trọng nằm trong vai trò của Quốc hội để kiểm soát việc thực hiện pháp luật của các cơ quan có liên quan. Tuy nhiên vai trò này của Quốc hội chưa thực sự được đẩy mạnh. Quốc hội khóa VI của Lào đã giao trách nhiệm giải quyết khiếu nại cho Văn phòng Quốc hội. Nhưng do trách nhiệm chủ yếu của Văn phòng Quốc hội là làm việc hành chính của Quốc hội cho nên việc giải quyết khiếu nại không phù hợp với vai trò của Văn phòng Quốc hội. Do vậy, Quốc hội khóa VII đã giao việc giải quyết khiếu nại cho Ủy ban pháp luật, nhưng cũng chưa rõ ràng là điều này có phù hợp hay không bởi vai trò chủ yếu của Ủy ban pháp luật là lập pháp (xây dựng và sửa đổi, bổ sung luật) cho nên làm cho không thể thực hiện việc giải quyết khiếu nại cho đầy đủ và có hệ thống.

+ Về cán bộ, công chức thực hiện công việc giải quyết khiếu nại: Đội ngũ này là Ban thư ký cho Ủy ban pháp luật và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cùng với các cán bộ công chức địa phương có khả năng chuyên môn nhất là kiến thức về pháp luật và kinh nghiệm trong công tác giải quyết khiếu nại còn hạn chế chưa đáp ứng được công việc để đảm bảo cho việc giải quyết khiếu nại được thực hiện đúng đắn, nhanh chóng theo pháp luật.

+ Việc tổ chức thực hiện pháp luật: Việc tiến hành nghiên cứu đơn kiến nghị công bằng của nhân dân do Quốc hội đôi khi chưa được tiến hành triệt để và đúng đắn theo thủ tục, trình tự quy định trong luật nhất là về hành chính.

Ví dụ: Đơn kiến nghị công bằng của nhân dân gửi tới Quốc hội để xem xét giải quyết vấn đề bồi thường quyền sử dụng đất đai trong phạm vi đất được sử dụng vào dự án. Người kiến nghị được kiến nghị về các quyết định, hành vi của các cơ quan có liên quan đến thu hồi đất, bồi thường không phù hợp khi thực hiện quy định của Luật Đất đai: Khi cần thiết sử dụng đất đai của cá nhân hoặc tổ chức nào ứng dụng vào lợi ích công cộng, nhà nước sẽ chuyển quyền sử dụng đất đai trở thành đất đai công cộng, nhưng cần được bồi thường thiệt hại cho cá nhân hoặc tổ chức đó có phù hợp. Bởi vì, chưa có quy định lượng hóa mức bồi thường phù hợp. Và nếu thành phần xem xét, giải quyết đơn như quy

định trên thì sẽ chưa đầy đủ và chính xác bởi việc định giá, xác định mức bồi thường cần phải có sự tham gia của nhiều cấp, nhiều ngành.

Ngoài ra, đôi khi trường hợp Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Ủy ban pháp luật được thành lập một Ủy ban lâm thời để kiểm tra chi tiết một vấn đề nào đó mà thấy rất cần thiết. Nhưng qua tổ chức thực hiện nhận thấy rằng không hoàn thành theo thủ tục trình tự đã quy định tại pháp luật. Phần lớn chỉ thực hiện được một phần nào đó rồi quyết định chuyển giao cho cơ quan hành chính nhà nước tiếp tục giải quyết dù chưa thấy rõ ràng rằng quyết định, giải quyết của các cơ quan có liên quan có phù hợp đúng đắn hay không?

Do đó, để giải quyết vấn đề này, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội đã ban hành và sử dụng Luật về Kiểm soát của Quốc hội (Giống Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân của Việt Nam). Tinh thần trọng tâm của Luật về kiểm soát của Quốc hội được giao cho Quốc hội có quyền và nghĩa vụ trong thời hạn kiểm soát như sau:

- Đề nghị tổ chức, cá nhân bị kiểm soát báo cáo bằng văn bản, đáp ứng thông tin, tài liệu có liên quan khác về nội dung kiểm soát, chỉ rõ, giải thích vấn đề mà Ủy ban lâm thời có đề ý.

- Xem xét, đánh giá văn bản báo cáo, thông tin, tài liệu khác của người bị kiểm soát.

- Khi thấy tổ chức hoặc cá nhân có vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân khác, Ủy ban lâm thời có quyền chỉ dẫn người bị kiểm soát về phương pháp giải quyết và đề nghị tới Ủy ban Thường vụ Quốc hội đề yêu cầu tổ chức hoặc cá nhân bị kiểm soát dừng vi phạm pháp luật và khôi phục quyền, lợi ích của nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân bị xâm phạm, đòi tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét thực hiện áp dụng kỷ luật và biện pháp khác đối với người vi phạm theo pháp luật.

Quá trình giải quyết các vụ việc theo hình thức tố tụng cho thấy rằng còn có nhiều trường hợp chưa thực hiện đúng, đầy đủ các quy định của pháp luật. Đó là một nguyên nhân làm cho có nhiều kiến nghị công bằng gửi đến Quốc hội liên quan đến cả án hình sự lẫn dân sự. Một nguyên nhân là do chưa hiểu sâu sắc về nội dung tinh thần của pháp luật, áp dụng phương pháp và biện pháp theo pháp luật chưa được tốt nhất là nghiên cứu và thu gom thông tin chứng minh, phân tích đánh giá thông tin chứng minh chưa thật sự kiên định, đầy đủ và rõ ràng để cho thấy đến thông tin chứng minh, lý do về mặt pháp luật và quy định

là căn cứ cho xét xử đúng đắn. Ví dụ: án hình sự, nếu phạm tội phải kết tội, nhưng trên thực tế những điều tra - thanh tra viên, cán bộ công chức có liên quan còn có nhiều trường hợp không thể nghiên cứu tìm được thông tin chứng minh căn cứ ràng buộc người phạm tội bị kết tội. Chủ yếu chỉ căn cứ vào những lời tự thú tội của bị can. Nó trái với nguyên tắc tố tụng được quy định tại luật tố tụng hình sự rằng: “Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, kiểm sát viên, điều tra - thanh tra viên phải kiểm tra, cân bằng và đánh giá thông tin chứng minh trên cơ sở xem xét vụ việc toàn diện, đầy đủ, khách quan do tin tưởng mình. Trong kiểm tra, đánh giá chứng minh nếu chứng minh còn làm cho nghi ngờ rằng bị can có thể là phạm tội và cũng có thể là vô tội là xứng đáng cho bị can khỏi điều buộc tội. Trong tố tụng hình sự không chỉ giữ theo lời thú tội của bị can hoặc bị cáo. Tuy nhiên phải tìm thấy chứng minh để quả quyết phạm tội. Mặc dù bị can, bị cáo từ chối không thú tội, nhưng nếu có chứng minh kiên định, gọn gàng coi như phạm tội.

- Luật giải quyết khiếu nại chỉ quy định chung chung, nhất là điều 23 quy định khái niệm về khiếu nại rằng: “Đơn kiến nghị công bằng là văn bản mà công dân hoặc cơ quan đề đến Quốc hội để xem xét lại thành quả giải quyết kiến nghị do cơ quan hành chính nhà nước, giải quyết tố cáo do Viện kiểm sát hoặc Tòa án đã có hiệu lực theo pháp luật mà mình còn thấy rằng sự giải quyết đó chưa công bằng” nhưng cũng chưa được quy định những nội dung, điều kiện, mức độ nào xứng đáng đệ tời Quốc hội xem xét. Do vậy, làm cho có rất nhiều người viết kiến nghị tới Quốc hội kể cả những vụ việc rất đơn giản làm cho Quốc hội bị xã hội phê bình là một cấp tòa án.

- Một số quy định về trong Luật khiếu nại còn chưa đảm bảo tính thống nhất với các quy định khác trong hệ thống pháp luật. Luật về tổ chức thi hành án được quy định: “những bản án, quyết định được quy định tại Điều 5 (mới) của luật này có hiệu lực đối với cá nhân, cơ quan tổ chức có liên quan phải thi hành nghiêm chỉnh mọi tổ chức của Đảng, cơ quan nhà nước, Mặt trận dựng quốc, cơ quan tổ chức quần chúng, cơ quan tổ chức xã hội, kinh doanh và mọi công dân phải tuân thủ. Đồng thời có nghĩa vụ hợp tác, giúp đỡ những điều cần thiết đối với chấp hành viên”. Nhưng Luật giải quyết khiếu nại lại mở cơ hội cho đương sự trong bản án đã có hiệu lực có quyền khiếu nại tới Quốc hội để xem xét lại một lần nữa, nếu đương sự còn thấy rằng xét xử của Tòa án chưa đúng. Tại điều 23 của Luật giải quyết khiếu nại đã quy định: “Đơn kiến nghị công bằng là văn

bản mà công dân hoặc cơ quan đề đến Quốc hội để xem xét lại thành quả giải quyết kiến nghị do cơ quan hành chính nhà nước, giải quyết tố cáo do Viện kiểm sát hoặc Tòa án đã có hiệu lực theo pháp luật mà mình còn thấy rằng sự giải quyết đó chưa công bằng”. Vì vậy nó được dẫn đến cách hiểu không đồng nhất đối với quan điểm này.

- Cơ quan hành pháp của Lào cũng chưa phát huy những nội dung của Luật giải quyết khiếu nại thành những quy định chi tiết để giải quyết khiếu nại, kiến nghị của nhân dân.

- Hệ thống cơ quan chuyên biệt về giải quyết khiếu nại ở Lào hiện nay chưa được tổ chức một cách có hệ thống. Cơ quan thanh tra hiện nay chưa đáp ứng được các yêu cầu nhiệm vụ, cả về số lượng và chất lượng đội ngũ thanh tra viên. Công tác tiếp công dân còn có nhiều hạn chế, việc tiếp công dân mang tính chất kiêm nhiệm, chưa có đơn vị chuyên biệt thực hiện công tác tiếp công dân. Việc tiếp công dân ở cấp trung ương hiện nay là tương đối quá tải do tình trạng khiếu nại đông người, vượt cấp thường xuyên xảy ra. Đặc biệt, ở Lào hiện nay chưa thành lập Tòa hành chính để giải quyết các khiếu kiện hành chính.

Nguyên nhân của những bất cập trên là do những nhược điểm chung của hệ thống pháp luật nước Lào hiện nay. Để giải quyết triệt để một khiếu nại, không thể chỉ dựa vào các quy định của pháp luật về khiếu nại mà còn phải dựa vào rất nhiều các văn bản quy phạm pháp luật khác để làm căn cứ pháp lý kết luận xem khiếu nại đó đúng hay sai, nhưng bản thân hệ thống pháp luật nước Lào hiện nay còn chưa đồng bộ, hay thay đổi và thiếu các văn bản điều chỉnh, việc ban hành các văn bản pháp quy hướng dẫn thi hành luật rất chậm. Trước sự đòi hỏi của thực tiễn, sự tác động của các nhân tố nói trên, pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào hiện nay rõ ràng chưa đáp ứng được với các yêu cầu của thực tiễn, đáp ứng quyền khiếu nại của công dân.

Đặc biệt, cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội Lào hiện nay, tình trạng khiếu nại sẽ có xu hướng ngày càng tăng về số lượng và phức tạp về tính chất, đặc biệt là khiếu nại và khiếu nại đông người liên quan đến đất đai do thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội.

Vì vậy, cần phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong giai đoạn hiện nay là một vấn đề cấp thiết đồng thời cũng mang tính chiến lược lâu dài nằm trong tiến trình xây dựng đất nước Lào hưng thịnh, văn minh, phát triển.

### KẾT LUẬN CHƯƠNG III

Như vậy, mặc dù đã ban hành các văn bản pháp quy để làm cơ sở giải quyết các khiếu nại phát sinh trong quản lý nhà nước ở Lào, tuy nhiên, hệ thống các quy định này còn tương đối đơn giản và chưa điều chỉnh được các mối quan hệ phát sinh trong khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại Lào hiện nay.

Đặc biệt, quan niệm hỗn hợp, không phân tách các quy định về khiếu nại với tố cáo, phản ánh, kiến nghị của công dân là nguyên nhân chính dẫn đến việc kém hiệu quả trong giải quyết các nội dung khác nhau trong đơn của công dân tại Lào, từ đó, dẫn đến sự kém hiệu quả trong giải quyết khiếu nại.

Các quy định của Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 hiện nay của Lào như đã phân tích, cộng với hệ thống tổ chức và thực hiện pháp luật chưa đồng bộ dẫn đến sự chưa hiệu quả trong công tác giải quyết khiếu nại. Dẫn đến tình trạng gây bức xúc ngày càng tăng trong nhân dân đối với những vụ việc khiếu nại liên quan trực tiếp đến quyền lợi của nhân dân.

Đặc biệt, cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội Lào hiện nay, tình trạng khiếu nại sẽ có xu hướng ngày càng tăng về số lượng và phức tạp về tính chất, đặc biệt là khiếu nại và khiếu nại đông người liên quan đến đất đai do thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội.

Vì vậy, cần phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong giai đoạn hiện nay là một vấn đề cấp thiết đồng thời cũng mang tính chiến lược lâu dài nằm trong tiến trình xây dựng đất nước Lào hưng thịnh, văn minh, phát triển.

## CHƯƠNG IV

### PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI CỦA VIỆT NAM VÀ MỘT SỐ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

#### 4.1. Khái quát quá trình hình thành pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại ở Việt Nam

Hiến pháp năm 1946 long trọng tuyên bố: *“Tất cả quyền bính trong nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đều của toàn thể nhân dân Việt Nam. Nhà nước dân chủ nhân dân kiểu mới do Đảng cộng sản lãnh đạo đã mang đến cho người dân Việt Nam các quyền dân chủ, dân sinh: các quyền kinh tế, xã hội và văn hoá.”*

Ngày 23 tháng 11 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 64/SL thành lập Ban Thanh tra đặc biệt thực hiện *“Nhận đơn khiếu nại của nhân dân; điều tra hỏi chứng, xem xét các giấy tờ của Ủy ban nhân dân hoặc các cơ quan của Chính phủ cần thiết cho công việc giám sát”* (Điều 2). Sau đó, theo Sắc lệnh số 138b-SL ngày 18/12/1949 thành lập Ban Thanh tra Chính phủ thay thế Ban thanh tra đặc biệt để giải quyết các việc khiếu nại của nhân dân.

Hiến pháp năm 1959 tiếp tục quy định về quyền khiếu nại của công dân và trách nhiệm của cơ quan nhà nước phải xem xét giải quyết kịp thời, nhanh chóng các khiếu nại, bảo vệ quyền lợi cho người dân.

Hiến pháp năm 1980 ghi nhận quyền khiếu nại tại Điều 73 một cách cụ thể, chi tiết. Trên cơ sở đó, ngày 27/11/1981, Hội đồng Nhà nước đã ban hành Pháp lệnh quy định việc xem xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Ngày 07/5/1991 Hội đồng Nhà nước ban hành Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân thay thế Pháp lệnh 1981 và Hội đồng Bộ trưởng đã ban hành Nghị định số 38/HĐBT ngày 28/1/1992 để tổ chức thực hiện Pháp lệnh năm 1991.

Ngày 15/4/1992, Quốc hội khóa VIII thông qua Hiến pháp 1992 thay thế Hiến pháp 1980. Quyền khiếu nại được quy định tại Điều 74 Hiến pháp 1992 với nội dung: *“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, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào.”*

Quốc hội đã ban hành Luật khiếu nại, tố cáo năm 1998 và đã được sửa đổi, bổ sung hai lần liên tiếp (ngày 14/6/2004 và 29/11/2005 đã góp phần nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu nại, góp phần quan trọng vào giữ ổn định an ninh, chính trị ở các địa phương.

Tuy nhiên, quá trình thực hiện cũng đã bộc lộ những hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đặt ra. Do đó, ngày 11 tháng 11 năm 2011, Quốc hội khóa XIII, kỳ họp thứ 2 đã thông qua Luật Khiếu nại gồm 8 chương, 70 điều; quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước; khiếu nại và giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức; tiếp công dân; quản lý và giám sát công tác giải quyết khiếu nại.

## **4.2 Quy định của pháp luật hiện hành về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Việt Nam (Luật Khiếu nại năm 2011)**

### ***4.2.1 Về phạm vi điều chỉnh, áp dụng pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại***

Việc ban hành Luật khiếu nại xuất phát từ yêu cầu thực tế nhằm cụ thể hóa đường lối chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, cơ quan, tổ chức và cán bộ, công chức thực hiện quyền khiếu nại, đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại, góp phần nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại và hiệu lực công tác quản lý nhà nước trên các lĩnh vực đời sống kinh tế, xã hội.

- Về phạm vi điều chỉnh: “ Luật này (Luật Khiếu nại) quy định khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước; khiếu nại và giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức; tiếp công dân và giám sát công tác giải quyết khiếu nại” (Điều 1).

- Về áp dụng pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại: Theo quy định tại Điều 4 Luật khiếu nại đã quy định: “ Khiếu nại của cơ quan, tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam và việc giải quyết khiếu nại được áp dụng theo quy định của Luật này, trừ trường hợp Điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác; khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp nhà nước được áp dụng theo quy định của Luật này; cơ quan có thẩm quyền của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, căn cứ vào Luật này hướng dẫn việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong cơ quan, tổ chức mình; căn cứ vào Luật

này, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán nhà nước, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước và các cơ quan khác của Nhà nước quy định việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong cơ quan mình.

Đặc biệt trong các quy định về việc áp dụng pháp luật về khiếu nại tại khoản 5 Điều 3 Luật khiếu nại đã xác định rõ “ Trường hợp Luật khác có quy định khác về khiếu nại và giải quyết khiếu nại thì áp dụng theo quy định của Luật đó.” Có thể nói đây là quy định có ý nghĩa thực tế thiết thực, góp phần tháo gỡ các vướng mắc trong việc áp dụng pháp luật để thực hiện việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong rất nhiều ngành, lĩnh vực có tính đặc thù hiện nay.

Như vậy, Luật khiếu nại có phạm vi điều chỉnh bao quát, rộng lớn. Tuy nhiên, vẫn tập trung điều chỉnh chủ yếu là khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính.

#### ***4.2.2 Cơ chế chung giải quyết khiếu nại***

Góp phần phát triển kinh tế, ổn định chính trị và trật tự xã hội, thực hiện tốt nhiệm vụ quản lý nhà nước, Luật khiếu nại đã xây dựng trình tự khiếu nại đơn giản, công khai, dân chủ và có hiệu quả; phát huy quyền dân chủ của nhân dân; tạo điều kiện thuận lợi để các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện có kết quả quyền khiếu nại.

Theo quy định tại Điều 7, khi vụ việc khiếu nại phát sinh, công dân, cơ quan, tổ chức có quyền chọn lựa cách giải quyết mà mình cho là hiệu quả, cụ thể là khiếu nại trực tiếp đến người có quyết định, hành vi hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính, không nhất thiết cứ phải khiếu nại tới người có quyết định, hành vi hành chính như trước đây; đồng thời cho phép công dân, cơ quan, tổ chức có quyền khởi kiện vụ kiện hành chính ở bất kỳ giai đoạn nào trong quá trình khiếu nại....

Quy định này vừa tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, cơ quan, tổ chức trong việc lựa chọn hình thức giải quyết có hiệu quả hơn khiếu nại của mình, đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tạo cơ hội tự sửa chữa của người có quyết định hành chính, hành vi hành chính khi bị khiếu nại và hơn hết là tạo ra cơ chế giải quyết khiếu nại khách quan công khai, minh bạch và kịp thời hơn.

Như vậy, khiếu nại không còn là điều kiện tiên quyết bắt buộc của khởi kiện hành chính. Điều này đã mở rộng cơ hội khởi kiện, cho phép công dân khởi kiện vụ án hành chính ra tòa án trong bất kỳ giai đoạn nào. Việc định hình cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính đã thúc đẩy và tạo ra sự thay đổi cơ bản của



các quan điểm trước đây về công tác giải quyết khiếu nại hành chính. Những quy định hiện hành đã mở rộng thẩm quyền của Tòa án trong việc giải quyết khiếu nại và tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại. Đây là hướng đi đúng, phù hợp với xu hướng tiến bộ, dân chủ trong giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước và công dân.

#### **4.2.3 Chủ thể thực hiện quyền khiếu nại**

Theo quy định tại Khoản 2, 4 Điều 2 Luật khiếu nại 2011, chủ thể có quyền khiếu nại là *“công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức; cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân.”*

Tuy nhiên, quyền khiếu nại và thực hiện quyền khiếu nại không đồng nhất với nhau mà là hai mặt của một vấn đề. Nếu quyền khiếu nại là khả năng mà đối tượng quản lý có thể sử dụng để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình thì thực hiện khiếu nại lại là hành vi biến khả năng đó thành hiện thực. Vì vậy, người có quyền khiếu nại đôi khi không đồng nhất với người thực hiện khiếu nại vì họ không đủ điều kiện thực hiện quyền khiếu nại. Về nguyên tắc, theo quy định tại khoản 1 Điều 12 Luật khiếu nại năm 2011 công dân có quyền khiếu nại có thể tự mình thực hiện quyền khiếu nại và được coi là hợp pháp nếu người khiếu nại có năng lực hành vi đầy đủ theo quy định của pháp luật.

*Trường hợp người khiếu nại là người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự thì người đại diện theo pháp luật của họ thực hiện việc khiếu nại; Trường hợp người khiếu nại ốm đau, già yếu, có nhược điểm về thể chất hoặc vì lý do khách quan khác mà không thể tự mình khiếu nại thì được ủy quyền cho cha, mẹ, vợ, chồng, anh, chị, em ruột, con đã thành niên hoặc người khác có năng lực hành vi dân sự đầy đủ để thực hiện việc khiếu nại* (điểm a Khoản 1 Điều 12 Luật khiếu nại 2011). Thông qua những quy định của pháp luật, chúng ta có thể thấy pháp luật hiện hành chỉ ghi nhận việc khiếu nại là hợp pháp nếu người khiếu nại có năng lực hành vi dân sự đầy đủ đồng thời có quyền khiếu nại hoặc người thực hiện khiếu nại có năng lực hành vi dân sự đầy đủ thực hiện việc khiếu nại cho người có quyền khiếu nại mà không có năng lực hành vi dân sự đầy đủ. Nếu người có quyền khiếu nại là cơ quan, tổ chức thì chủ thể thực hiện việc khiếu nại là thủ trưởng, người đứng đầu cơ quan theo quy định của pháp luật, điều lệ của tổ chức đó.

Nhìn chung, những quy định này là phù hợp với bản chất của khiếu nại hành chính. Trong thực tế các quy định này được đánh giá là có tính khả thi và phát huy tác dụng trong việc hạn chế tình trạng lợi dụng quyền khiếu nại để khiếu nại thuê, kích động khiếu nại gây mất ổn định chính trị xã hội.

**\* Quy định về nhiều người cùng khiếu nại về một nội dung**

Trường hợp nhiều người cùng tiến hành khiếu nại về một hoặc một số nội dung mà họ cho là cơ quan nhà nước đã có những quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính gây thiệt hại tới quyền, lợi ích hợp pháp của mình được gọi là “ khiếu nại đông người”. Nội dung chủ yếu khiếu nại về quản lý tài chính, vốn quỹ, quản lý sử dụng đất đai, giải phóng mặt bằng xây dựng cơ sở hạ tầng .... và một số chính sách xã hội khác. Trình trạng này nếu không được giải quyết sẽ ảnh hưởng không nhỏ tới ổn định chính trị, trật tự an toàn xã hội và xây dựng kinh tế của các địa phương; ảnh hưởng xấu tới môi trường đầu tư và phát triển trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực hiện nay.

Luật khiếu nại đã có một số quy định về việc tiếp nhận, giải quyết đối với trường hợp khiếu nại của nhiều người với cùng một nội dung:

- *Về việc tổ chức tiếp nhận khiếu nại:* Khiếu nại đông người nếu là khiếu nại trực tiếp thì cử đại diện trình bày với người tiếp nhận, nếu là khiếu nại bằng đơn thì phải ghi rõ những người khiếu nại trong đơn và họ phải ký đầy đủ vào đơn (Khoản 4 Điều 8).

Việc tiếp nhiều người cùng khiếu nại được thực hiện theo quy định tại Chương V, về “Tiếp công dân” của Luật khiếu nại và Luật Tiếp công dân.

- *Về việc giải quyết khiếu nại:* Luật khiếu nại không quy định cụ thể việc thụ lý, xác minh, kết luận vụ việc do nhiều người cùng khiếu nại bởi các công việc này thực hiện tương tự như đối với một vụ khiếu nại hành chính thông thường và chỉ khác ở Quyết định giải quyết khiếu nại, đó là: “Trường hợp nhiều người cùng khiếu nại về một nội dung thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại xem xét, kết luận nội dung khiếu nại và căn cứ vào kết luận đó để ra quyết định giải quyết khiếu nại cho từng người hoặc ra quyết định giải quyết khiếu nại kèm theo danh sách những người khiếu nại” (Khoản 3, Điều 31).

Để thực hiện tiếp nhận và giải quyết khiếu nại đối với việc nhiều người cùng khiếu nại về một nội dung, Chính phủ đã quy định việc thực hiện tại Chương III của Nghị định 75/2012/NĐ-CP ngày 03/10/2012.

Như vậy, thực chất, khiếu nại đồng người là việc cùng giải quyết khiếu nại của nhiều người về cùng một nội dung khiếu nại. Việc giải quyết khiếu nại này có lợi cho cả người khiếu nại, người bị khiếu nại và người được giải quyết khiếu nại vì vụ việc khiếu nại sẽ được giải quyết nhanh chóng, tiết kiệm thời gian và chi phí, đảm bảo ổn định tình hình chính trị, an ninh xã hội.

#### ***4.2.4 Các khiếu nại không được thụ lý giải quyết***

Điều 11 Luật khiếu nại quy định các khiếu nại thuộc một trong các trường hợp sau đây sẽ không được các cơ quan có thẩm quyền thụ lý để giải quyết:

*Thứ nhất*, khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan nhà nước để chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ; quyết định hành chính, hành vi hành chính trong chỉ đạo điều hành của cơ quan hành chính cấp trên với cơ quan hành chính cấp dưới; quyết định hành chính có chứa đựng các quy phạm pháp luật do cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật; quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao theo danh mục do Chính phủ quy định.

*Thứ hai*, quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại không liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại.

*Thứ ba*, người khiếu nại không có năng lực hành vi dân sự đầy đủ mà không có người đại diện hợp pháp.

*Thứ tư*, người đại diện không hợp pháp thực hiện khiếu nại.

*Thứ năm*, đơn khiếu nại không có chữ ký hoặc điểm chỉ của người khiếu nại.

*Thứ sáu*, thời hiệu, thời hạn khiếu nại đã hết mà không có lý do chính đáng.

*Thứ bảy*, khiếu nại đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai.

*Thứ tám*, có văn bản thông báo đình chỉ việc giải quyết khiếu nại mà sau 30 ngày người khiếu nại không tiếp tục khiếu nại.

*Thứ chín*, 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.

Các quy định này là cần thiết, đảm bảo cho công bằng, hợp lý cho việc thực hiện quyền khiếu nại của người dân cũng như đảm bảo cho việc giải quyết khiếu nại đạt hiệu quả.

#### **4.2.5 Quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại và của Luật sư, trợ giúp viên pháp lý**

Luật Khiếu nại, tố cáo trước đây quy định chưa được cụ thể, chưa tạo ra sự công bằng, dân chủ, minh bạch và kịp thời giữa một bên là người khiếu nại và người đại diện của họ với một bên là cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Để khắc phục tình trạng bất cập, hạn chế nêu trên của Luật Khiếu nại, tố cáo, Luật khiếu nại đã quy định cụ thể quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại; quyền, nghĩa vụ của người bị khiếu nại; quyền, nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại; quyền, nghĩa vụ của luật sư như sau:

##### **a. Quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại**

Quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại được quy định tại Điều 12 Luật Khiếu nại. Theo đó, người khiếu nại có các quyền: - *Tự mình khiếu nại, trường hợp người khiếu nại là người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự thì người đại diện theo pháp luật của họ thực hiện việc khiếu nại, trường hợp người khiếu nại ốm đau, già yếu, có nhược điểm về thể chất hoặc vì lý do khách quan khác mà không thể tự mình khiếu nại thì được ủy quyền cho cha, mẹ, vợ, chồng, anh, chị, em ruột, con đã thành niên hoặc người khác có năng lực hành vi dân sự đầy đủ để thực hiện việc khiếu nại; Nhờ luật sư tư vấn về pháp luật hoặc ủy quyền cho luật sư khiếu nại để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Trường hợp người khiếu nại là người được trợ giúp pháp lý theo quy định của pháp luật thì được nhờ trợ giúp viên pháp lý tư vấn về pháp luật hoặc ủy quyền cho trợ giúp viên pháp lý khiếu nại để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình; Người khiếu nại được tham gia đối thoại hoặc ủy quyền cho người đại diện hợp pháp tham gia đối thoại; Được biết, đọc, sao chụp, sao chép tài liệu, chứng cứ do người giải quyết khiếu nại thu thập để giải quyết khiếu nại, trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước; Yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan đang lưu giữ, quản lý thông tin, tài liệu liên quan tới nội dung khiếu nại cung cấp thông tin, tài liệu đó cho mình trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày có yêu cầu để giao nộp cho người giải quyết khiếu nại, trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước; Yêu cầu người giải quyết khiếu nại áp dụng các biện pháp khẩn cấp để ngăn chặn hậu quả có thể xảy ra do việc thi hành quyết định hành chính bị khiếu nại; Đưa ra chứng cứ về việc khiếu nại và giải trình ý kiến của mình về chứng cứ đó; Nhận văn bản trả lời về việc thụ lý giải quyết khiếu nại, nhận quyết định giải quyết khiếu nại; Được khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp đã bị*

*xâm phạm; được bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật; Khiếu nại lần hai hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại toà án theo quy định của Luật tổ tụng hành chính; Rút khiếu nại.* Như vậy, có thể thấy, người khiếu nại được Luật Khiếu nại quy định đầy đủ các quyền để bảo vệ tốt nhất quyền, lợi ích hợp pháp của mình. Các quyền này vừa đảm bảo cho người khiếu nại thực hiện tốt quyền khiếu nại của mình, đảm bảo cho việc khiếu nại được giải quyết theo đúng quy định, vừa đảm bảo cho người khiếu nại được quyền định đoạt đối với các lợi ích của mình, được khôi phục lại quyền, lợi ích khi có xác định của cơ quan nhà nước chấp nhận khiếu nại.

Cùng với đó, người khiếu nại có các nghĩa vụ sau: *Khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết; Trình bày trung thực sự việc, đưa ra chứng cứ về tính đúng đắn, hợp lý của việc khiếu nại; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan cho người giải quyết khiếu nại; chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung trình bày và việc cung cấp thông tin, tài liệu đó; Chấp hành quyết định hành chính, hành vi hành chính mà mình khiếu nại trong thời gian khiếu nại trù trừ trường hợp quyết định, hành vi đó bị tạm đình chỉ thi hành theo quy định tại Điều 35 của Luật này; Chấp hành nghiêm chỉnh quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật.* Việc đặt ra các nghĩa vụ này đối với người khiếu nại là rất cần thiết để đảm bảo việc giải quyết khiếu nại theo đúng quy trình đã quy định, đảm bảo hiệu quả trong quá trình giải quyết khiếu nại, đảm bảo khách quan, công bằng trong giải quyết khiếu nại.

Ngoài các quyền và nghĩa vụ quy định nói trên, Luật khiếu nại cũng quy định người khiếu nại được thực hiện các quyền, nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật như quyền và nghĩa vụ quy định tại Điều 7 Luật tiếp công dân năm 2013; Điều 7 về quyền rút khiếu nại tại Thông tư 06/2014/TTLT-BTP-TTCP-BQP ... Quy định này là nhằm đảm bảo sự thống nhất trong việc ghi nhận các quyền, nghĩa vụ của người khiếu nại trong Luật khiếu nại với các văn bản pháp luật trong các lĩnh vực khác, bảo vệ quyền và lợi ích của người khiếu nại.

#### ***b. Về quyền, nghĩa vụ của người bị khiếu nại***

Người bị khiếu nại là cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại; cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền có quyết định kỷ luật cán bộ, công chức bị khiếu nại. (Khoản 5 Điều 2 Luật khiếu nại 2011). Quyền và nghĩa vụ của họ được pháp luật khiếu nại quy định theo hướng bảo vệ

triệt để quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, phần nào đảm bảo tính minh bạch và khách quan trong quá trình giải quyết khiếu nại. Cụ thể được quy định tại Điều 13 Luật Khiếu nại:

- Quyền của người bị khiếu nại: *đưa ra chứng cứ về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại; được biết, đọc, sao chụp, sao chép các tài liệu, chứng cứ do người giải quyết khiếu nại thu thập để giải quyết khiếu nại, trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước; yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan đang lưu giữ, quản lý thông tin, tài liệu liên quan tới nội dung khiếu nại cung cấp thông tin, tài liệu đó cho mình trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày có yêu cầu để giao cho người giải quyết khiếu nại, trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước; nhận quyết định giải quyết khiếu nại lần hai.*

- Nghĩa vụ của người bị khiếu nại: *tham gia đối thoại hoặc ủy quyền cho người đại diện hợp pháp tham gia đối thoại; chấp hành quyết định xác minh nội dung khiếu nại của cơ quan, đơn vị có thẩm quyền giải quyết khiếu nại; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung khiếu nại, giải trình về tính hợp pháp, đúng đắn của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại khi người giải quyết khiếu nại hoặc cơ quan, đơn vị kiểm tra, xác minh yêu cầu trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày có yêu cầu; chấp hành nghiêm chỉnh quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật; sửa đổi hoặc hủy bỏ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại; bồi thường, bồi hoàn thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật của mình gây ra theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.*

Ngoài các quyền và nghĩa vụ nêu trên, người bị khiếu nại còn thực hiện các quyền và nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

Việc quy định các quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại như trên cơ bản là đáp ứng đủ yêu cầu của quá trình giải quyết khiếu nại, đảm bảo việc giải quyết khiếu nại được khách quan, công bằng, đúng pháp luật.

### ***c. Quyền, nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại***

Luật khiếu nại quy định về vấn đề này theo hướng quy định cụ thể quyền, nghĩa vụ của những người có thẩm quyền trong các lần giải quyết khiếu nại phù hợp với cơ chế khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay, cụ thể là:

- Đối với người giải quyết khiếu nại lần đầu: theo quy định tại Điều 14, người giải quyết khiếu nại lần đầu có quyền yêu cầu người khiếu nại, cơ quan, tổ

chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày có yêu cầu để làm cơ sở giải quyết khiếu nại; có quyền quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp bằng cách ra quyết định đình chỉ thi hành quyết định hành chính bị khiếu nại nếu xét thấy việc thi hành quyết định đó sẽ gây hậu quả khó khắc phục, hủy bỏ quyết định tạm đình chỉ theo quy định tại Điều 35.

Đồng thời người giải quyết khiếu nại lần đầu có các nghĩa vụ tiếp nhận khiếu nại và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến và cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp về việc thụ lý giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại; giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính khi người khiếu nại yêu cầu; tổ chức đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; gửi quyết định giải quyết khiếu nại cho người khiếu nại và chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc giải quyết khiếu nại của mình; trường hợp khiếu nại do cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển đến thì phải thông báo kết quả giải quyết cho cơ quan, tổ chức, cá nhân đó theo quy định của pháp luật; cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ liên quan đến nội dung khiếu nại khi người khiếu nại yêu cầu; cung cấp hồ sơ giải quyết khiếu nại khi người giải quyết khiếu nại lần hai hoặc Tòa án yêu cầu; giải quyết bồi thường, bồi hoàn thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính gây ra theo quy định của pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước; thực hiện các quyền, nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

- Đối với người giải quyết khiếu nại lần hai: Điều 15 quy định người giải quyết khiếu nại lần hai có các quyền yêu cầu người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày có yêu cầu để làm cơ sở giải quyết khiếu nại; triệu tập cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tham gia đối thoại; trưng cầu giám định; tham khảo ý kiến của Hội đồng tư vấn khi xét thấy cần thiết; quyết định áp dụng biện pháp khẩn cấp bằng cách ra quyết định đình chỉ thi hành quyết định hành chính bị khiếu nại nếu xét thấy việc thi hành quyết định đó sẽ gây hậu quả khó khắc phục, hủy bỏ quyết định tạm đình chỉ theo quy định tại Điều 35.

Bên cạnh đó, người giải quyết khiếu nại lần hai có các nghĩa vụ tiếp nhận, thụ lý, lập hồ sơ vụ việc khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết; kiểm tra, xác minh nội dung khiếu nại; tổ chức đối thoại với người khiếu nại, người bị

khieu nại và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; ra quyết định giải quyết khieu nại và công bố quyết định giải quyết khieu nại; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung khieu nại khi người khieu nại, người bị khieu nại hoặc Tòa án yêu cầu; thực hiện các quyền, nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

***d. Quyền, nghĩa vụ của luật sư, trợ giúp viên pháp lý***

Theo quy định tại Điều 16, luật sư, trợ giúp viên pháp lý có các quyền tham gia vào quá trình giải quyết khieu nại theo đề nghị của người khieu nại; thực hiện các quyền, nghĩa vụ của người khieu nại khi được ủy quyền; xác minh, thu thập chứng cứ có liên quan đến nội dung khieu nại theo yêu cầu của người khieu nại và cung cấp chứng cứ cho người giải quyết khieu nại; nghiên cứu hồ sơ vụ việc, sao chụp, sao chép các tài liệu, chứng cứ có liên quan đến nội dung khieu nại để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người khieu nại, trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước.

Luật sư, trợ giúp viên pháp lý tham gia giải quyết khieu nại có nghĩa vụ sau: xuất trình thẻ luật sư, thẻ trợ giúp viên pháp lý và quyết định phân công trợ giúp pháp lý, giấy yêu cầu giúp đỡ về pháp luật hoặc giấy ủy quyền của người khieu nại; thực hiện đúng nội dung, phạm vi mà người khieu nại đã ủy quyền; thực hiện các quyền, nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

***4.2.6 Thẩm quyền giải quyết khieu nại***

Luật khieu nại quy định thẩm quyền giải quyết khieu nại trước hết và chủ yếu thuộc về thủ trưởng các cơ quan hành chính. Các điều từ Điều 17 đến Điều 24 của Luật khieu nại quy định về thẩm quyền giải quyết các khieu nại hành chính. Theo các quy định này: Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền giải quyết khieu nại (lần đầu) đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của cán bộ, công chức do mình quản lý trực tiếp; đồng thời giải quyết khieu nại (lần hai) đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới trực tiếp đã giải quyết lần đầu nhưng còn khieu nại hoặc khieu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết. Các cơ quan thanh tra nhà nước có thẩm quyền giúp thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp trong công tác giải quyết khieu nại, cụ thể là tiếp nhận đơn thư khieu nại, khi được giao thì tiến hành kiểm tra xác minh, kết luận và kiến nghị để thủ trưởng cơ quan hành chính ra quyết định giải quyết vụ việc khieu nại. Tuy nhiên, Thủ tướng Chính phủ với tư cách là người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước cao nhất không phải là một cấp



giải quyết trực tiếp các khiếu nại hành chính nhưng có thẩm quyền chỉ đạo, đôn đốc các ngành, các cấp thực hiện có hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, bảo đảm cho các quyết định giải quyết đúng chính sách pháp luật.

Việc quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu thuộc về người có quyết định hành chính, hành vi hành chính của Luật khiếu nại lần này là phù hợp với cơ chế quản lý hiện nay, đồng thời tạo điều kiện cho việc giải quyết khiếu nại được nhanh chóng, kịp thời hơn. Bởi vì hơn ai hết, người có quyết định, hành vi hành chính bị khiếu nại là người hiểu rõ sự việc bị khiếu nại, do vậy họ có thể giải quyết nhanh chóng sự việc mà người khiếu nại yêu cầu. Đồng thời, việc quy định như vậy sẽ tạo điều kiện cho người có quyết định hành chính, hành vi hành chính có cơ hội tự sửa chữa những sai sót có thể có trong quá trình quản lý của mình, tránh gây mất thời gian, công sức của các cơ quan khác. Việc quy định Thủ trưởng cơ quan cấp trên trực tiếp của người có quyết định hành chính, hành vi hành chính giải quyết lần hai đối với quyết định hành chính đã được người có quyết định hành chính, hành vi hành chính giải quyết lần đầu còn khiếu nại là phù hợp, tạo điều kiện cho việc giải quyết khiếu nại được chính xác, khách quan và minh bạch hơn.

Cùng với quy định thẩm quyền giải quyết các khiếu nại hành chính như nói ở trên, Luật khiếu nại còn quy định cụ thể về thẩm quyền giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, của Bộ trưởng và của Thủ tướng Chính phủ. Theo đó, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa các cơ quan, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của mình - khoản 3, Điều 21; Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ có thẩm quyền giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa các cơ quan, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của mình - khoản 4, Điều 23; Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền chỉ đạo, xử lý tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh - khoản 3, Điều 26.

#### ***4.2.7 Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại***

Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại là sự sắp xếp các công việc cần phải thực hiện theo trật tự thời gian trong quá trình giải quyết khiếu nại. Đây là một trong những nội dung trọng tâm trong các quy định của Luật Khiếu nại.

Luật khiếu nại đã quy định trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại hai lần nhưng theo hướng đơn giản, nhanh chóng, công khai, dân chủ và tạo điều kiện thuận lợi cho người khiếu nại. Mục 2 và Mục 3 Chương III Luật Khiếu nại quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại với cơ chế mọi khiếu nại hành chính được giải quyết hai lần ở hai cấp hành chính, người khiếu nại có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án ở bất kỳ giai đoạn nào của quá trình khiếu nại, giải quyết khiếu nại.

Luật khiếu nại quy định thống nhất trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại trong hai lần giải quyết khiếu nại bao gồm các công việc thụ lý, xác minh, kết luận, ban hành quyết định giải quyết khiếu nại và một số việc liên quan khác. Do đó, mặc dù có sự chi phối bởi sự khác nhau về bối cảnh, yêu cầu, thời hạn, một số yếu tố khác và địa vị pháp lý của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, song nhìn chung nội dung các quy định của Luật khiếu nại về trình tự, thủ tục trong các lần giải quyết khiếu nại được ghi nhận tương tự như nhau. Cụ thể:

*Một là: thụ lý giải quyết khiếu nại*, đây là công việc đầu tiên quan trọng cần phải thực hiện trong cả hai lần giải quyết khiếu nại. Luật khiếu nại quy định trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được khiếu nại thuộc thẩm quyền mà khiếu nại không thuộc một trong các trường hợp không được thụ lý giải quyết quy định tại Điều 11 của Luật khiếu nại, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu phải thụ lý giải quyết; đồng thời thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến và cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp biết, trường hợp không thụ lý giải quyết thì phải nêu rõ lý do ( Điều 27).

Đối với giải quyết khiếu nại lần hai thì trong thời hạn 10 ngày, kể từ ngày nhận được đơn khiếu nại thuộc thẩm quyền giải quyết của mình và khiếu nại không thuộc một trong các trường hợp không được thụ lý quy định tại Điều 11 của Luật khiếu nại, người giải quyết khiếu nại lần hai phải thụ lý giải quyết và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền đã chuyển khiếu nại đến và cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp biết, trường hợp không thụ lý giải quyết thì phải nêu rõ lý do... ( Điều 36).

*Hai là: xác minh nội dung khiếu nại*, xác minh nội dung khiếu nại là công việc rất quan trọng được thực hiện ngay sau khi khiếu nại đã được thụ lý. Theo quy định tại Điều 29 Luật khiếu nại về xác minh nội dung khiếu nại lần đầu thì trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày thụ lý đối với vụ việc bình thường hoặc 45

ngày đối với vụ việc phức tạp, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu có trách nhiệm kiểm tra lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp, nếu khiếu nại đúng thì ra quyết định giải quyết khiếu nại ngay. Trong trường hợp qua kiểm tra lại mà chưa có cơ sở kết luận nội dung khiếu nại là đúng hay sai thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu tự mình tiến hành xác minh, kết luận nội dung khiếu nại hoặc giao cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp hoặc cơ quan, tổ chức, cá nhân có trách nhiệm (sau đây gọi chung là người có trách nhiệm xác minh) xác minh nội dung khiếu nại, kiến nghị giải quyết khiếu nại. Việc xác minh nội dung khiếu nại thông qua các hình thức kiểm tra, xác minh trực tiếp tại địa điểm phát sinh khiếu nại và kiểm tra, xác minh thông qua các tài liệu, chứng cứ mà người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp. Kết thúc việc xác minh, người có trách nhiệm xác minh lập báo cáo kết quả xác minh với các nội dung: đối tượng xác minh; thời gian tiến hành xác minh; người tiến hành xác minh; nội dung xác minh; kết quả xác minh; kết luận và kiến nghị nội dung giải quyết khiếu nại.

Đối với lần giải quyết khiếu nại lần hai, việc xác minh là công việc bắt buộc, do đó người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai căn cứ vào nội dung, tính chất của việc khiếu nại, tự mình tiến hành xác minh, kết luận nội dung khiếu nại hoặc giao cho người có trách nhiệm xác minh nội dung khiếu nại và kiến nghị giải quyết khiếu nại (Điều 38). Việc xác minh nội dung khiếu nại lần hai được tổ chức thực hiện tương tự như trường hợp xác minh trong giải quyết khiếu nại lần đầu.

*Ba là: tổ chức đối thoại*, qua theo dõi công tác giải quyết khiếu nại cho thấy việc tổ chức đối thoại ngày càng trở thành vấn đề quan trọng và là công việc không thể thiếu trong quá trình giải quyết khiếu nại. Công việc này là biểu hiện cụ thể của sự công khai, minh bạch... và dân chủ; nó có ý nghĩa thực tế to lớn trong việc nâng cao hiệu quả của công tác giải quyết khiếu nại. Chính vì vậy, trên cơ sở quy định của Luật Khiếu nại, tố cáo, Luật khiếu nại đã cụ thể hóa việc tổ chức đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai.

Theo đó, trong quá trình giải quyết khiếu nại lần đầu, 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 với người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan để

làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại; việc đối thoại phải tiến hành công khai, dân chủ. Để tiến hành đối thoại người giải quyết khiếu nại có trách nhiệm thông báo bằng văn bản với người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức có liên quan biết thời gian, địa điểm, nội dung việc đối thoại. Khi đối thoại, người giải quyết khiếu nại phải nêu rõ nội dung cần đối thoại, kết quả xác minh nội dung khiếu nại; người tham gia đối thoại có quyền trình bày ý kiến, đưa ra chứng cứ liên quan đến khiếu nại và yêu cầu của mình. Việc đối thoại phải được lập thành biên bản; biên bản phải ghi rõ ý kiến của những người tham gia, kết quả đối thoại, có chữ ký hoặc điểm chỉ của người tham gia; trường hợp người tham gia đối thoại không ký, điểm chỉ xác nhận thì phải ghi rõ lý do; biên bản này được lưu vào hồ sơ vụ việc khiếu nại. Kết quả đối thoại là một trong các căn cứ để giải quyết khiếu nại (Điều 30).

Trong quá trình giải quyết khiếu nại lần hai, việc đối thoại là công việc bắt buộc, do đó người giải quyết khiếu nại tiến hành đối thoại với người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan để làm rõ nội dung khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và hướng giải quyết khiếu nại. Việc tổ chức đối thoại lần hai tiến hành tương tự như việc thực hiện đối thoại trong giải quyết khiếu nại lần đầu.

*Bốn là: ra quyết định giải quyết khiếu nại*, quyết định giải quyết khiếu nại là văn bản do người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại ban hành trong các lần giải quyết khiếu nại. Luật khiếu nại quy định người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu, lần hai có trách nhiệm ra quyết định giải quyết khiếu nại và quy định nội dung quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu và nội dung quyết định giải quyết khiếu nại lần hai như sau:

- Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu phải ghi rõ ngày, tháng, năm ra quyết định; tên, địa chỉ người khiếu nại, người bị khiếu nại; nội dung khiếu nại; kết quả xác minh nội dung khiếu nại; kết quả đối thoại (nếu có); căn cứ pháp luật để giải quyết khiếu nại; kết luận về nội dung khiếu nại; giữ nguyên, sửa đổi, bổ sung hoặc hủy 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; việc bồi thường thiệt hại cho người bị khiếu nại (nếu có); quyền khiếu nại lần hai, quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án.

- Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai phải ghi rõ ngày, tháng, năm ra quyết định; tên, địa chỉ của người khiếu nại, người bị khiếu nại; nội dung khiếu nại; kết quả giải quyết khiếu nại của người giải quyết khiếu nại lần đầu; kết quả xác minh nội dung khiếu nại; kết quả đối thoại; căn cứ pháp luật để giải quyết khiếu nại; kết luận nội dung khiếu nại là đúng, đúng một phần hoặc sai toàn bộ. Trường hợp khiếu nại là đúng hoặc đúng một phần thì yêu cầu người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại sửa đổi, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại. Trường hợp kết luận nội dung khiếu nại là sai toàn bộ thì yêu cầu người khiếu nại, người có quyền, nghĩa vụ liên quan thực hiện nghiêm chỉnh quyết định hành chính, hành vi hành chính; việc bồi thường cho người bị thiệt hại (nếu có) và quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án.

Cùng với việc quy định trình tự, thủ tục ra quyết định giải quyết khiếu nại đối với các trường hợp khiếu nại thông thường, Luật khiếu nại còn quy định đối với trường hợp nhiều người cùng khiếu nại về một nội dung thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại xem xét, kết luận nội dung khiếu nại và căn cứ vào kết luận đó để ra quyết định giải quyết khiếu nại cho từng người hoặc ra quyết định giải quyết khiếu nại kèm theo danh sách những người khiếu nại.

*Năm là: gửi, công bố quyết định giải quyết khiếu nại*, do tính chất và yêu cầu của các lần giải quyết khiếu nại có sự khác nhau, cho nên Luật khiếu nại quy định đối với trường hợp giải quyết khiếu nại lần đầu người ra quyết định giải quyết khiếu nại chỉ cần gửi quyết định giải quyết cho người khiếu nại và các đối tượng liên quan. Song đối với trường hợp giải quyết khiếu nại lần hai thì không hoàn toàn như vậy, người ra quyết định giải quyết khiếu nại ngoài việc gửi quyết định giải quyết khiếu nại còn phải tổ chức công bố công khai quyết định giải quyết khiếu nại đó ... Cụ thể là theo quy định tại các điều 32 và 41 thì:

Trong thời hạn 03 ngày làm việc, kể từ ngày có quyết định giải quyết khiếu nại, người giải quyết khiếu nại lần đầu có trách nhiệm gửi quyết định giải quyết khiếu nại cho người khiếu nại, thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người giải quyết khiếu nại hoặc người có thẩm quyền, người có quyền, nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân đã chuyển khiếu nại đến và cơ quan thanh tra nhà nước cùng cấp.

Trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày có quyết định giải quyết khiếu nại, người giải quyết khiếu nại lần hai phải gửi quyết định giải quyết khiếu nại cho

người khiếu nại, người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại lần đầu, người có quyền, nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển khiếu nại đến. Đồng thời người giải quyết khiếu nại lần hai lựa chọn một hoặc một số hình thức công khai sau đây: (1) công bố tại cuộc họp cơ quan, tổ chức nơi người bị khiếu nại công tác; (2) niêm yết tại trụ sở làm việc hoặc nơi tiếp công dân của cơ quan, tổ chức đã giải quyết khiếu nại; (3) thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng.

*Sáu là: lập hồ sơ giải quyết khiếu nại*, lập hồ sơ giải quyết khiếu nại và đưa hồ sơ đó vào lưu giữ theo quy định của pháp luật là những công việc cuối cùng trong trình tự, thủ tục giải quyết một vụ khiếu nại hành chính. Có thể nói, đây là công việc bắt buộc cần thiết đối với mọi cuộc giải quyết khiếu nại nhằm bảo vệ quyền lợi của các bên liên quan và làm cơ sở cho việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Vì vậy, kế thừa Luật Khiếu nại, tố cáo, Luật khiếu nại tiếp tục quy định việc giải quyết khiếu nại phải được lập thành hồ sơ, hồ sơ giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai bao gồm: đơn khiếu nại hoặc bản ghi lời khiếu nại; các tài liệu, chứng cứ do các bên cung cấp; biên bản kiểm tra, xác minh, kết luận, kết quả giám định (nếu có); biên bản tổ chức đối thoại (nếu có); quyết định giải quyết khiếu nại; các tài liệu khác có liên quan.

Hồ sơ giải quyết khiếu nại phải được đánh số trang theo thứ tự tài liệu và được lưu giữ theo quy định của pháp luật. Trường hợp người khiếu nại khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án thì hồ sơ giải quyết vụ việc khiếu nại đó phải được chuyển cho Tòa án có thẩm quyền giải quyết khi có yêu cầu.

Như vậy, quy trình giải quyết khiếu nại được quy định trong Luật Khiếu nại được quy định rất chặt chẽ, nêu rõ công việc cần phải thực hiện và thời gian biểu cụ thể cho mỗi công việc trong quy trình. Theo chúng tôi, quy trình như vậy là hợp lý, đảm bảo tính thuận tiện, hiệu quả trong giải quyết khiếu nại.

#### ***4.2.8 Thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật***

Thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật là công việc có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, khôi phục các quyền và lợi ích chính đáng của công dân, cơ quan, tổ chức...

Để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật, ngoài việc giao cho Chính phủ quy định chi tiết việc “thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật”, Luật khiếu nại đã quy định rõ về thời điểm quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp

luật; người có trách nhiệm thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật; cách thức, trình tự, thủ tục thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Cụ thể như sau :

- Điều 44 quy định thời điểm quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật: *Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu có hiệu lực pháp luật sau 30 ngày, kể từ ngày ban hành mà người khiếu nại không khiếu nại lần hai; đối với vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày;*

*Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai có hiệu lực pháp luật sau 30 ngày, kể từ ngày ban hành; đối với vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày; trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính; quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật có hiệu lực thi hành ngay.*

- Điều 45 quy định về những người có trách nhiệm thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật bao gồm: *người giải quyết khiếu nại; người khiếu nại; người bị khiếu nại; người có quyền, nghĩa vụ liên quan tới nội dung khiếu nại; cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan tới việc giải quyết khiếu nại.*

- Điều 46 quy định về việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật: *Người giải quyết khiếu nại trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm chỉ đạo cơ quan, tổ chức, cá nhân thuộc quyền quản lý tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật; trường hợp cần thiết, yêu cầu cơ quan chức năng có biện pháp để bảo đảm việc thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật; tổ chức thi hành hoặc chủ trì, phối hợp với tổ chức, cơ quan hữu quan thực hiện biện pháp nhằm khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại; kiến nghị cơ quan, tổ chức khác giải quyết những vấn đề liên quan đến việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại (nếu có);*

*Khi quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật, người khiếu nại, người có quyền, nghĩa vụ liên quan có trách nhiệm cộng tác với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của mình đã bị quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật xâm phạm; chấp hành quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại đã được cơ quan có thẩm quyền giải quyết công nhận quyết định hành chính, hành vi hành*

*chính đó đúng pháp luật; chấp hành quyết định xử lý của cơ quan có thẩm quyền để thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật;*

*Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan có trách nhiệm chấp hành các quyết định hành chính của cơ quan có thẩm quyền để thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật; phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật khi được yêu cầu.*

#### **4.2.9 Về khiếu nại, giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức**

Có thể nói, khiếu nại, giải quyết khiếu nại đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức là một loại khiếu nại, giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính, nhưng là loại đặc thù, bởi chúng liên quan đến công tác quản lý cán bộ của Nhà nước; đồng thời tác động trực tiếp tới uy tín, danh dự, công ăn việc làm..... của người khiếu nại là cán bộ, công chức nhà nước.

Xuất phát từ đặc điểm hoạt động quản lý hành chính nhà nước cũng như yêu cầu của công tác quản lý cán bộ, công chức đòi hỏi cơ chế khiếu nại, giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật đối với cán bộ, công chức phải được quy định phù hợp với đặc điểm và yêu cầu của công tác này. Chính vì vậy, Luật khiếu nại đã thiết lập một cơ chế riêng tương đối đặc thù về khiếu nại, giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khác với cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính thông thường. Theo cơ chế này thì mọi khiếu nại và giải quyết khiếu nại chỉ thực hiện hai lần ở hai cấp hành chính, cán bộ, công chức không được khởi kiện ra Tòa án như những khiếu nại khác trừ khiếu nại đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc. Tinh thần của cơ chế trên đây được thể hiện xuyên suốt trong tất cả các quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức; cụ thể như sau:

- *Về thời hiệu và hình thức khiếu nại*, Luật khiếu nại quy định thời hiệu khiếu nại lần đầu đối với quyết định kỷ luật là 15 ngày, kể từ ngày cán bộ, công chức nhận được quyết định kỷ luật; thời hiệu khiếu nại lần hai là 10 ngày, kể từ ngày cán bộ, công chức nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu; đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc thì thời hiệu khiếu nại lần hai được kéo dài hơn, cụ thể là 30 ngày, kể từ ngày cán bộ, công chức nhận được quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu; trường hợp người khiếu nại không thực hiện được quyền khiếu nại theo đúng thời hiệu vì ốm đau, thiên tai, địch họa, đi công tác, học tập ở nơi xa hoặc vì những trở ngại khách quan khác thì thời gian có trở



ngại đó không tính vào thời hiệu khiếu nại (Điều 48). Người khiếu nại phải thực hiện việc khiếu nại bằng đơn; trong đơn khiếu nại phải ghi rõ ngày, tháng, năm, họ, tên, địa chỉ của người khiếu nại, nội dung, lý do khiếu nại, yêu cầu của người khiếu nại và có chữ ký của người khiếu nại; đơn khiếu nại lần đầu gửi đến người đã ra quyết định kỷ luật; đơn khiếu nại lần hai gửi đến cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai (Điều 49).

- *Về thẩm quyền giải quyết khiếu nại*, theo các quy định tại Điều 51 thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức theo phân cấp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định kỷ luật do mình ban hành; trường hợp còn khiếu nại tiếp thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức quản lý cán bộ, công chức có thẩm quyền giải quyết. Bộ trưởng Bộ Nội vụ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định kỷ luật mà Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã giải quyết lần đầu nhưng còn có khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết.

- *Về xác minh nội dung khiếu nại và tổ chức đối thoại*, để việc giải quyết khiếu nại được chính xác, dân chủ và minh bạch, Luật khiếu nại quy định cụ thể việc xác minh nội dung khiếu nại đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức và việc tổ chức đối thoại với người khiếu nại, người có trách nhiệm xác minh cùng những người có liên quan. Trong đó, đối với việc xác minh nội dung khiếu nại thì trong quá trình giải quyết khiếu nại người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại có trách nhiệm trực tiếp hoặc phân công người có trách nhiệm kiểm tra lại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức bị khiếu nại, xem xét nội dung khiếu nại. Nếu xét thấy nội dung khiếu nại đã rõ thì yêu cầu Hội đồng kỷ luật cán bộ, công chức xem xét đề nghị người có thẩm quyền giải quyết. Trường hợp nội dung khiếu nại chưa được xác định rõ thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại tự mình hoặc giao người có trách nhiệm xác minh, kết luận nội dung khiếu nại làm cơ sở để giải quyết khiếu nại.

Người có trách nhiệm xác minh có các quyền, nghĩa vụ yêu cầu người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu và chứng cứ về nội dung khiếu nại; yêu cầu người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan giải trình bằng văn bản về nội dung liên quan khiếu nại; triệu tập người khiếu nại, người bị khiếu

nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; trung cầu giám định; tiến hành các biện pháp kiểm tra, xác minh khác theo quy định của pháp luật; báo cáo kết quả xác minh và chịu trách nhiệm trước pháp luật về kết quả xác minh (Điều 52).

Đối với việc tổ chức đối thoại Luật khiếu nại quy định trong cả 02 lần giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức (lần đầu và lần hai), trước khi ra quyết định giải quyết khiếu nại người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đều phải tổ chức đối thoại với người khiếu nại, người có trách nhiệm xác minh và những người khác có liên quan; việc tổ chức, thực hiện đối thoại tiến hành tương tự như đối với các khiếu nại hành chính thông thường ( Điều 53).

- *Về hiệu lực của quyết định giải quyết khiếu nại và các nội dung liên quan khác*, cùng với các quy định nêu trên, Luật khiếu nại quy định về hiệu lực của quyết định giải quyết khiếu nại, khởi kiện vụ án hành chính, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức.... Theo các quy định này quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu có hiệu lực pháp luật sau 30 ngày, kể từ ngày ban hành mà người khiếu nại không khiếu nại lần hai; quyết định giải quyết khiếu nại lần hai có hiệu lực pháp luật sau 30 ngày, kể từ ngày ban hành; quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật có hiệu lực thi hành ngay.

Đối với việc khởi kiện vụ án hành chính, trên cơ sở quy định của Luật tố tụng hành chính về quyền khởi kiện vụ án hành chính, để bảo đảm thống nhất trong hệ thống pháp luật và phù hợp với yêu cầu công tác quản lý cán bộ, công chức, tại điều này Luật khiếu nại đã giành một “cơ chế” riêng cho việc giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật buộc thôi việc đối với cán bộ, công chức giữ chức vụ từ Tổng cục trưởng và tương đương trở xuống. Theo cơ chế này, công chức giữ chức vụ từ Tổng cục trưởng và tương đương trở xuống bị kỷ luật buộc thôi việc mà không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại đối với quyết định kỷ luật đó hoặc hết thời hạn giải quyết lần đầu hoặc lần hai theo quy định tại Điều 50 của Luật khiếu nại mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật tố tụng hành chính ( Điều 57). Khi quyết định giải quyết khiếu nại đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức có hiệu lực pháp luật thì người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi cán bộ, công chức làm việc công bố công khai quyết định giải quyết đến toàn thể cán bộ, công chức của cơ quan, tổ chức, đơn vị; áp dụng các biện pháp theo thẩm quyền hoặc phối hợp với các cơ quan, tổ chức có liên quan thi hành

quyết định giải quyết khiếu nại đó; đồng thời tiến hành việc bồi thường thiệt hại (nếu có) theo quy định pháp luật (Điều 58).

Ngoài ra Luật khiếu nại cũng đã quy định cụ thể về hình thức và nội dung quyết định giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức. Theo quy định tại các điều 54 và 56, cũng như đối với quyết định giải quyết khiếu nại thông thường, quyết định giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức phải bằng văn bản và đảm bảo các nội dung: ngày, tháng, năm ra quyết định; tên, địa chỉ của người khiếu nại, người bị khiếu nại; nội dung khiếu nại; kết quả xác minh nội dung khiếu nại; kết quả đối thoại; căn cứ pháp luật để giải quyết khiếu nại; kết luận nội dung khiếu nại là đúng, đúng một phần hoặc sai toàn bộ; giữ nguyên, sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định kỷ luật bị khiếu nại; việc bồi thường cho người bị thiệt hại (nếu có); quyền khiếu nại lần hai hoặc quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc. Tương tự như vậy quyết định giải quyết khiếu nại lần hai phải có các nội dung: ngày, tháng, năm ra quyết định; tên, địa chỉ của người khiếu nại, người bị khiếu nại; nội dung khiếu nại; kết quả xác minh; kết quả đối thoại; căn cứ pháp luật để giải quyết khiếu nại; kết luận về từng vấn đề cụ thể trong nội dung khiếu nại của người bị kỷ luật và việc giải quyết của người giải quyết khiếu nại lần đầu; việc bồi thường cho người bị thiệt hại (nếu có); quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc. Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu phải được gửi cho người khiếu nại và cơ quan, tổ chức hữu quan. Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai phải được gửi cho người khiếu nại, người giải quyết khiếu nại lần đầu, người có quyền, nghĩa vụ liên quan trong thời hạn 07 ngày, kể từ ngày ban hành. Riêng quyết định giải quyết khiếu nại lần hai của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải được gửi cho Tổng thanh tra Chính phủ và Bộ trưởng Bộ Nội vụ.

#### ***4.2.10 Trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc quản lý công tác giải quyết khiếu nại***

Luật khiếu nại quy định Chính phủ thống nhất quản lý về công tác giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước trong phạm vi cả nước; Thanh tra Chính phủ chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại trong phạm vi cả nước. Các bộ, ngành và Ủy ban nhân dân các cấp quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại

trong phạm vi quản lý của mình; Thanh tra bộ, cơ quan ngang bộ, thanh tra tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, thanh tra sở, thanh tra huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp quản lý công tác giải quyết khiếu nại ( Điều 63).

Luật khiếu nại cũng quy định trách nhiệm của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, Văn phòng Quốc hội, Văn phòng Chủ tịch nước, các cơ quan khác của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương; Toà án nhân dân địa phương, Viện kiểm sát nhân dân địa phương, các cơ quan của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình quản lý công tác giải quyết khiếu nại, định kỳ thông báo với Chính phủ, Ủy ban nhân dân cùng cấp về công tác giải quyết khiếu nại của cơ quan, tổ chức mình (Điều 64). Đồng thời Luật khiếu nại tiếp tục quy định trách nhiệm phối hợp trong công tác giải quyết khiếu nại của các cơ quan, tổ chức liên quan ( Điều 65); Trách nhiệm của Mặt trận tổ quốc Việt nam, các tổ chức thành viên của mặt trận trong việc giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại theo quy định của Luật khiếu nại ( Điều 66) .

#### ***4.2.11 Xử lý vi phạm***

Để các quy định của Luật khiếu nại được thực hiện nghiêm chỉnh trên thực tế, Luật khiếu nại tiếp tục quy định việc xử lý các hành vi vi phạm pháp luật đối với người giải quyết khiếu nại, người khiếu nại và những người khác có liên quan. Theo đó, người giải quyết khiếu nại vi phạm một trong các hành vi bị nghiêm cấm quy định tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều 6 của Luật khiếu nại hoặc vi phạm các quy định khác của pháp luật trong việc giải quyết khiếu nại thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường hoặc bồi hoàn theo quy định của pháp luật; tương tự như vậy người khiếu nại và những người khác có liên quan vi phạm một trong các hành vi bị nghiêm cấm quy định tại các khoản 5, 6, 7 và 8 Điều 6 của Luật khiếu nại hoặc vi phạm các quy định khác của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý vi phạm hành chính hoặc bị truy cứu trách nhiệm hình sự, nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật.

Ngoài những nội dung cơ bản nêu trên, để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật, Luật khiếu nại lần này không điều chỉnh việc giám sát của

Quốc hội và Hội đồng nhân dân, giám sát của thanh tra nhân dân, không quy định về khen thưởng vì những vấn đề này đã được quy định trong Luật giám sát, Luật thanh tra, Luật thi đua, khen thưởng và các văn bản pháp luật khác có liên quan.

### **4.3 Đánh giá quy định của pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Việt Nam**

#### ***4.3.1 Đánh giá chung về các quy định của Luật Khiếu nại năm 2011***

Luật Khiếu nại và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại của Việt Nam hiện nay có phạm vi điều chỉnh đầy đủ các mặt, các yếu tố của khiếu nại và giải quyết khiếu nại, phù hợp với đặc điểm, tình hình chính trị - kinh tế - xã hội và phù hợp với điều kiện hội nhập quốc tế của Việt Nam. Đặc biệt, Luật Khiếu nại tập trung quy định về giải quyết khiếu nại hành chính đã mang tính chuyên ngành, chuyên biệt.

Qua thi hành pháp luật có thể thấy Luật khiếu nại năm 2011 đã bổ sung nhiều quy định mới, tiến bộ khắc phục được những hạn chế, bất cập của những quy định trước đó, đáp ứng được yêu cầu cải cách hành chính và hội nhập quốc tế như mở rộng phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, quy định rõ trình tự thủ tục; xác định rõ vai trò trách nhiệm của các cấp, các ngành, người đứng đầu trong việc giải quyết khiếu nại như:

Thứ nhất, quy định mới trình tự khiếu nại, theo đó, công dân có quyền lựa chọn các hình thức khiếu kiện của mình theo trình tự hành chính hoặc trình tự tố tụng ở bất kỳ giai đoạn nào của quá trình khiếu nại; các quy định về hình thức khiếu nại, thời hiệu khiếu nại và thủ tục rút đơn khiếu nại cơ bản đồng bộ, thống nhất tạo điều kiện thuận lợi để người dân thực hiện quyền khiếu nại cũng như khởi kiện hành chính của mình. Việc quy định cơ chế giải quyết khiếu nại theo hướng mở, cho phép công dân lựa chọn con đường giải quyết tranh chấp hành chính theo khiếu nại hành chính hay khiếu kiện hành chính. Mặt khác, trong suốt quá trình giải quyết khiếu nại công dân hoàn toàn có quyền khởi kiện hành chính để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Quy định này đã tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, cơ quan, tổ chức thực hiện quyền khiếu nại. Đây là hướng đi đúng, phù hợp với xu hướng tiến bộ, dân chủ trong giải quyết mối quan hệ giữa nhà nước và công dân.

Thứ hai, quy định đầy đủ hơn về quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại, theo đó người khiếu nại được nhờ luật sư tư vấn về pháp luật hoặc ủy quyền cho luật sư khiếu nại để bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của

mình; bổ sung các quyền được yêu cầu cung cấp thông tin tài liệu, sao chụp tài liệu... Về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tham gia trong quá trình giải quyết khiếu nại đã được quy định cụ thể và đảm bảo thực hiện. Đặc biệt là sự tham gia của luật sư trong quá trình giải quyết khiếu nại đã được quy định một cách phù hợp với yêu cầu bảo đảm quyền được trợ giúp pháp lý của công dân, phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế hiện nay. Vai trò của luật sư trong giải quyết trong các vụ tranh chấp, các vụ án là vấn đề mang tính truyền thống và cũng là vấn đề có tính nguyên tắc trong khoa học pháp lý. Luật sư tham gia vào quá trình giải quyết vụ việc nhằm đảm bảo việc tuân theo pháp luật, góp phần bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của các bên và bảo vệ pháp luật. Về phương diện nào đó, khiếu nại hành chính như là sự xung đột, tranh chấp nảy sinh trong hoạt động quản lý nhà nước, sự hiện diện của luật sư trong quá trình xem xét, giải quyết khiếu nại cũng là yêu cầu tất yếu nhằm đảm bảo tính khách quan, chính xác và phù hợp với thông lệ quốc tế.

Thứ ba, các quy định về việc nhiều người khiếu nại về cùng nội dung, trong đó có quy định về việc tiếp công dân, tiếp nhận khiếu nại, thủ tục khiếu nại, việc giải quyết của cơ quan có thẩm quyền đã tạo tính đồng bộ và cơ chế thực hiện cho quy định mới này. Qua thực tiễn thi hành đã chứng minh các quy định như vậy là phù hợp với yêu cầu thực tiễn, tạo thuận lợi cho cơ quan có thẩm quyền cũng như người dân trong việc thực hiện quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Thứ tư, đã có những quy định rõ ràng về thời hiệu khiếu nại, hình thức khiếu nại, xác minh nội dung khiếu nại, thời hạn thụ lý và giải quyết khiếu nại. Các quy định này là cụ thể, chi tiết. Đặc biệt là các quy định về tổ chức đối thoại trong giải quyết khiếu nại, thành lập Hội đồng tư vấn giải quyết khiếu nại (Điều 15, Điều 36 Luật Khiếu nại)... đã góp phần làm công khai, minh bạch cũng như đảm bảo tính chuyên nghiệp, tính chuyên sâu, đảm bảo tính pháp lý trong giải quyết khiếu nại. Luật Khiếu nại cũng đã bao quát hết các chủ thể có thể thực hiện quyền khiếu nại hành chính. Đặc biệt là việc hoàn thiện quy định về đại diện trong khiếu nại hành chính, quy định cụ thể năng lực hành vi pháp luật của chủ thể khiếu nại, nhất là các quy định về nhiều người cùng khiếu nại về một nội dung là bước hoàn thiện rất lớn so với Luật Khiếu nại, Tổ cáo trước đây, phù hợp với tình hình thực tiễn, nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong quản lý hành chính và giải quyết khiếu nại hành chính.

Luật Khiếu nại và công tác giải quyết khiếu nại ngày càng tăng cường tính công khai, minh bạch trong giải quyết khiếu nại. Từ việc quy định rõ chủ thể, quy trình, thời hiệu, thời hạn đến việc tuân thủ một cách triệt để các quy định này làm cho công tác giải quyết khiếu nại ngày càng công khai, minh bạch. Tình trạng bao che vi phạm trong quản lý hành chính, tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi” trong giải quyết khiếu nại ngày càng được kiềm chế và có xu hướng giảm. Đặc biệt, đã có quy định về đối thoại trong giải quyết khiếu nại. Đối thoại được coi là một giai đoạn quan trọng trong giải quyết khiếu nại, thể hiện tinh thần công khai, dân chủ trong quá trình giải quyết khiếu nại, là cơ hội để người giải quyết khiếu nại trực tiếp lắng nghe ý kiến của các bên liên quan (người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền và nghĩa vụ liên quan, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan) để làm rõ nội dung khiếu nại và những vấn đề còn khúc mắc mà có thể qua xác minh chưa phản ánh hết, từ đó có căn cứ và cơ sở giải quyết vụ việc. Thông qua đối thoại nhằm thu thập và củng cố những thông tin có giá trị chứng cứ để xác định sự thật của vụ việc như: Nguyên nhân, điều kiện phát sinh vụ việc, trách nhiệm của từng người đến đâu; ai đúng, ai sai?...; Những điểm bất cập, sơ hở, thiếu sót của pháp luật, cũng như những ưu khuyết điểm của các cá nhân, cơ quan đoàn thể trong công tác quản lý cũng như trong việc chấp hành chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước liên quan đến nội dung khiếu nại. Những thông tin là kết quả của đối thoại đó giúp cho người có trách nhiệm và thẩm quyền có được những quyết định đúng đắn trong việc giải quyết khiếu nại.

Luật Khiếu nại và công tác giải quyết khiếu nại hiện nay đã tạo điều kiện để huy động sự tham gia của những người có chuyên môn sâu là các chuyên gia, những người có trình độ chuyên môn cao hoặc các nhà quản lý trong giải quyết khiếu nại bằng việc cho phép giải quyết khiếu nại lần hai có quyền “*tham khảo ý kiến của Hội đồng tư vấn khi xét thấy cần thiết*” (Điều 1 khoản 1 Điều 15 và Khoản 2 Điều 36 Luật khiếu nại 2011). Việc quy định về việc thành lập Hội đồng tư vấn là kết quả từ tổng kết thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại hành chính trong thời gian qua. Đây là sự ghi nhận hợp lý và kịp thời, đáp ứng yêu cầu của công tác giải quyết khiếu nại. Đối với các lĩnh vực cụ thể, thành viên hội đồng tư vấn cũng quy định thủ tục thành lập Hội đồng tư vấn là khác nhau tương ứng với tính chất lĩnh vực đó yêu cầu

Đây có thể coi là bước khởi đầu cho việc tiến tới xác lập thủ tục bảo đảm thực hiện quyền khiếu nại của công dân trong hệ thống hành chính bằng thiết chế độc lập trong hệ thống hành chính để giải quyết các khiếu nại hành chính.

Thứ năm, quy định về thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật nhằm đảm bảo các quyết định giải quyết được thực hiện nghiêm chỉnh. Trong đó xác định rõ quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật, những người có trách nhiệm thực hiện và việc thi hành quyết định giải quyết có hiệu lực pháp luật. Quy định này đã đảm bảo tính pháp lý cho các quyết định giải quyết khiếu nại, tạo cơ chế thực thi cho các quyết định này, đảm bảo việc giải quyết khiếu nại phải được tuân thủ theo mệnh lệnh hành chính như các quyết định, hành vi hành chính bị khiếu nại. Chính vì vậy, trong các trường hợp mà việc khiếu nại là đúng đã đảm bảo khôi phục một cách nhanh nhất và có hiệu quả quyền và lợi ích của người khiếu nại.

Thứ sáu, quy định cụ thể thẩm quyền giải quyết của các cơ quan hành chính nhà nước, trách nhiệm của các cơ quan Thanh tra nhà nước trong quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiểm tra trách nhiệm trong việc thực hiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Việc phân cấp, phân quyền về giải quyết khiếu nại được quy định rõ trong Luật Khiếu nại đã đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ và hiệu quả trong công tác giải quyết khiếu nại.

Thứ bảy, pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cũng đã đáp ứng được yêu cầu cơ bản của yêu cầu về hội nhập khu vực và hội nhập quốc tế. Quán triệt quan điểm chỉ đạo của Đảng, Nhà nước ta đã chuẩn bị những điều kiện cơ bản tốt nhất cho quá trình đàm phán và thực thi Hiệp định Thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ, đàm phán và thực hiện các cam kết khi Việt Nam là thành viên WTO; tăng cường nâng cao vai trò của Tòa án trong việc giải quyết khiếu nại hành chính. Do đó, những năm qua cùng với việc ban hành nhiều văn bản luật mới, hoàn thiện hệ thống văn bản đã có, trong đó Luật khiếu nại là một trong những nội dung trọng tâm được ưu tiên trong chương trình nghị sự của Quốc hội.

Tuy nhiên, bên cạnh đó, Luật Khiếu nại cũng đã bộc lộ một số điểm còn chưa phù hợp và cần được khắc phục và đã được chỉ ra trong Báo cáo số 3537/BC-TTCTP ngày 30/12/2016 của Thanh tra Chính phủ về việc Tổng kết 4 năm thi hành Luật khiếu nại, Luật tố cáo; cụ thể:

Thứ nhất, về chủ thể khiếu nại và chủ thể giải quyết khiếu nại. Về chủ thể khiếu nại, khoản 1, khoản 2 Điều 2 và khoản 1 Điều 3 Luật Khiếu nại hiện đang



mâu thuẫn về việc người nước ngoài có quyền khiếu nại ở Việt Nam hay không. Theo chúng tôi, người nước ngoài, người không có quốc tịch sống trên lãnh thổ Việt Nam cũng có quyền bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình bởi họ cũng là đối tượng của quản lý hành chính của các cơ quan nhà nước của Việt Nam.

Đối với quy định chủ thể giải quyết khiếu nại cũng còn chưa thống nhất: khoản 6 Điều 2 quy định: “người giải quyết khiếu nại là cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại”. Tuy nhiên, các quy định tại Điều 7, từ Điều 17 đến Điều 26 lại chỉ xác định thẩm quyền của cá nhân mà không quy định thẩm quyền giải quyết của cơ quan, tổ chức.

Thứ hai, vấn đề ủy quyền và đại diện khiếu nại trong Luật Khiếu nại còn chưa cụ thể như việc ủy quyền theo quy định tại điểm a, khoản 1 Điều 12 trên thực tế có nhiều trường hợp ủy quyền cho người khác nhưng trong giấy ủy quyền không ghi rõ lý do ủy quyền, không thống nhất về mẫu giấy ủy quyền và cơ quan xác nhận việc ủy quyền, chưa có quy định cụ thể về “lý do khách quan khác” hoặc “người khác có năng lực hành vi dân sự” để thực hiện việc ủy quyền. Do đó đã gây khó khăn trong việc thực hiện của công dân và việc xử lý của cơ quan chức năng. Quy định tại ủy quyền cho Luật sư thực hiện việc khiếu nại tại điểm b khoản 1 Điều 12 nhưng không quy định rõ nội dung, phạm vi ủy quyền nên chưa đảm bảo tính chặt chẽ, chưa phù hợp với pháp luật về luật sư, pháp luật về dân sự, vì vậy gây khó khăn trong việc thực hiện ủy quyền cho luật sư. Thêm vào đó, Luật Khiếu nại chưa có hướng dẫn cụ thể về quyền và nghĩa vụ của luật sư, trợ giúp viên pháp lý, phạm vi được ủy quyền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền khi có yêu cầu của luật sư như về yêu cầu cung cấp, sao chụp tài liệu...

Bên cạnh đó, chưa có quy định về việc ủy quyền trong trường hợp khiếu nại đồng người. Mặt khác, trên thực tế có nhiều trường hợp phát sinh nhưng chưa được pháp luật quy định như: trường hợp người chưa thành niên, người mất năng lực hành vi dân sự mà không có cha mẹ, người giám hộ thì chưa xác định được ai là người đại diện, chưa xác định được người đại diện cơ quan, tổ chức thực hiện việc khiếu nại ; người đại diện cơ quan, tổ chức thực hiện việc khiếu nại có được ủy quyền cho luật sư để thực hiện việc khiếu nại hay không? Trường hợp người khiếu nại đang khiếu nại bị chết, mất tích thì xử lý như thế nào?

Thứ ba, Luật Khiếu nại chỉ quy định duy nhất trường hợp đình chỉ việc giải quyết khiếu nại khi người khiếu nại có đơn rút khiếu nại. Nhưng trong thực

tế còn phát sinh nhiều trường hợp khách quan khác phải tạm đình chỉ hoặc đình chỉ giải quyết, chẳng hạn như: người khiếu nại là cá nhân đã chết mà quyền, nghĩa vụ của họ không được hoặc chưa được thừa kế; cơ quan, tổ chức đã giải thể mà không có hoặc chưa có cơ quan, tổ chức kế thừa quyền, nghĩa vụ tham gia khiếu nại; người khiếu nại đã được triệu tập hợp lệ nhiều lần mà vẫn vắng mặt không có lý do chính đáng; người khiếu nại có hành vi trốn tránh, cản trở cơ quan có thẩm quyền xác minh tại chỗ để làm rõ những nội dung vi phạm hành chính của người khiếu nại (vi phạm về trật tự xây dựng, về sử dụng đất đai); người khiếu nại mất năng lực hành vi dân sự mà chưa xác định được người đại diện theo pháp luật; đã hết thời hạn giải quyết khiếu nại mà người khiếu nại không thể có mặt theo yêu cầu vì lý do chính đáng... Do chưa có quy định xử lý các tình huống này, nên mỗi địa phương có cách giải quyết khác nhau.

Thứ tư, trên thực tế, có rất nhiều hành vi vi phạm pháp luật khiếu nại, kể cả từ phía người khiếu nại cũng như người giải quyết và những người có trách nhiệm tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, việc xử lý đối với các hành vi vi phạm pháp luật trong thời gian qua còn gặp nhiều khó khăn, vì Luật khiếu nại chưa quy định rõ các hành vi vi phạm và chế tài xử lý cụ thể tương ứng, Điều 67, 68 mới chỉ xác định về đối tượng có hành vi vi phạm và nguyên tắc chung về xử lý hành vi vi phạm nên không thực hiện được. Để khắc phục tình trạng không có chế tài, thiếu căn cứ, cơ sở pháp lý để xử lý cần có những quy định cụ thể như: nguyên tắc xử lý hành vi vi phạm, quy định các cấu thành về hành vi vi phạm, tương ứng với các chế tài cụ thể để áp hình thức xử lý cho từng hành vi vi phạm pháp luật khiếu nại.

Thứ năm, trên thực tế, không ít trường hợp quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật được giải quyết hết thẩm quyền, thậm chí được xem xét giải quyết qua nhiều ngành, nhiều cấp, thời gian kéo dài nhưng không được chấp hành, người dân tiếp tục khiếu nại đến các cơ quan, tổ chức cấp trên. Trong đó có không ít trường hợp việc giải quyết chưa phù hợp với thực tiễn, chưa đúng quy định pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của người dân bị dư luận xã hội phản ứng nên đã phải rà soát và giải quyết lại nhiều lần. Hiện nay, vấn đề này chưa được quy định trong Luật khiếu nại nhưng đã được hướng dẫn tại Điều 20 Nghị định 75/2012/NĐ-CP ngày 3/10/2012, tuy chưa phù hợp với quy định của Luật, song lại rất phù hợp với yêu cầu thực tiễn. Chính vì vậy, trong thời gian qua các bộ ngành phối hợp với nhiều địa phương đã tiến hành rà soát, xem xét giải quyết lại

nhiều vụ việc đã có quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Tuy nhiên, do chưa quy định chặt chẽ nên mỗi địa phương thực hiện một khác. Để khắc phục tình trạng này, Luật khiếu nại cần quy định cụ thể, rõ ràng, chặt chẽ hơn về căn cứ xem xét, thẩm quyền xem xét, thời hạn, trách nhiệm xem xét và việc xử lý kết quả xem xét các quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật nhưng vi phạm pháp luật để hạn chế những sai sót trong áp dụng pháp luật của các cơ quan nhà nước và đảm bảo quyền lợi ích của công dân, tổ chức.

Thứ sáu, việc quy định thời hiệu khiếu nại trong Luật khiếu nại và thời hiệu khởi kiện trong tố tụng hành chính là không thống nhất: Điều 9 quy định thời hiệu khiếu nại là 90 ngày, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính, trong khi đó, Luật tố tụng hành chính năm 2015 quy định thời hiệu khởi kiện là 01 năm. Bên cạnh đó đối với các vụ việc khiếu nại về nhà đất tồn đọng, thì việc quy định thời hiệu như Luật khiếu nại là không phù hợp. Điều này gây khó khăn cho công tác giải quyết và thi hành quyết định có hiệu lực pháp luật của các cơ quan hành chính nhà nước.

Thứ bảy, Luật Khiếu nại chưa quy định về trường hợp nhiều người khiếu nại cùng một nội dung nhưng có người khởi kiện tại Tòa án, có người khiếu nại tại cơ quan hành chính, hoặc có trường hợp sau khi có quyết định giải quyết của cơ quan hành chính nhà nước, có người khiếu nại lên cơ quan hành chính cấp trên, có người khởi kiện tại Tòa án có thẩm quyền.

Thứ tám, Luật khiếu nại quy định trưng cầu giám định là một trong những nội dung xác minh chỉ thực hiện khi cần thiết, tuy nhiên trong trường hợp phải trưng cầu giám định thì chưa đề cập đến thủ tục trưng cầu, kinh phí thực hiện và thủ tục thanh toán.

#### ***4.3.2 Đánh giá chung về kết quả thực hiện Luật Khiếu nại 2011***

Thực hiện Luật Khiếu nại, trong giai đoạn từ năm 2012 đến 2016, Các cơ quan hành chính nhà nước đã tiếp nhận, xử lý 317.305 đơn khiếu nại (giảm 56,5% so với giai đoạn 2008-2011) với 233.028 vụ việc (giảm 55,3%); trong đó có 169.512 vụ việc thuộc thẩm quyền (giảm 41,7%), chiếm 84,7% tổng số vụ việc KNTC thuộc thẩm quyền. Các cơ quan hành chính nhà nước đã giải quyết 166.057 vụ việc trong tổng số 198.835 vụ việc thuộc thẩm quyền (đạt 83,5 %).

Qua phân tích cho thấy, có 16,4% khiếu nại đúng, 13,1% khiếu nại có đúng, có sai và 70,5% khiếu nại sai<sup>9</sup>.

Các cơ quan nhà nước đã tổ chức triển khai thực hiện Luật khiếu nại gắn với việc thực hiện chỉ đạo các nhiệm vụ chính trị của ngành, địa phương mình. Các văn bản lãnh đạo, chỉ đạo của Bộ Chính trị, các văn bản quy phạm pháp luật Quốc hội, Chính phủ và các Bộ, Cơ quan ngang bộ, UBND các cấp về công tác giải quyết khiếu nại được tổ chức triển khai thực hiện một cách nghiêm túc, đồng bộ và hiệu quả.

Công tác giải quyết khiếu nại được thực hiện với sự kết hợp đồng bộ các giải pháp, sự vào cuộc của cả hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở, công tác giải quyết khiếu nại đã có nhiều chuyển biến tích cực. Các cấp, các ngành quan tâm, chỉ đạo sát sao, giải quyết kịp thời nhiều vụ việc mới phát sinh, kết luận khách quan, việc xử lý nghiêm minh cán bộ sai phạm, khắc phục hậu quả. Các quyết định giải quyết khiếu nại được tổ chức thực hiện nhanh chóng, hiệu quả, đúng tinh thần và nội dung được giải quyết. Kết quả giải quyết khiếu nại cơ bản đáp ứng được nhu cầu và hài hòa lợi ích giữa các bên, đảm bảo hiệu quả và hiệu lực của quản lý nhà nước.

Việc giải quyết khiếu nại đã quan tâm giải quyết theo thẩm quyền ngay tại cơ sở. Tập trung rà soát, giải quyết vụ việc đông người, phức tạp, đảm bảo an ninh trật tự, nhất là trong thời gian có các sự kiện chính trị quan trọng như Đại hội lần thứ XII của Đảng và Đại hội Đảng các cấp, bầu cử Đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2015-2020... Nhiều địa phương, người đứng đầu đã chỉ đạo sát sao giải quyết các vụ phức tạp, tồn đọng, nhất là các vụ việc có nguy cơ ảnh hưởng đến tình hình an ninh trật tự tại địa phương.

Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về khiếu nại được tăng cường với nhiều hình thức đa dạng, phong phú. Việc kiểm tra, rà soát, giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng, kéo dài được các cấp, các ngành tích cực phối hợp thực hiện nên đã giải quyết dứt điểm được nhiều vụ việc. Cùng với đó, công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại được tăng cường, góp phần nâng cao trách nhiệm của thủ trưởng các cấp, các ngành; kịp thời chấn chỉnh, khắc phục những thiếu sót, tồn tại, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

<sup>9</sup> Báo cáo số 3537/BC – TTCP ngày 30 tháng 12 năm 2016 của Thanh tra Chính phủ về Tổng kết 4 năm thi hành Luật khiếu nại, Luật tố cáo

Tuy nhiên, bên cạnh đó, Báo cáo số 3537/BC-TTCTP ngày 30/12/2016 của Thanh tra Chính phủ về việc Tổng kết 4 năm thi hành Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo cũng đã chỉ ra một số hạn chế trong công tác tổ chức thực hiện Luật Khiếu nại; cụ thể:

Vẫn còn một số cơ quan, đơn vị chưa thực sự quan tâm đến công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại; cấp ủy, người đứng đầu một số đơn vị, nhất là ở cấp cơ sở, chưa quan tâm đầy đủ, chưa xác định rõ trách nhiệm của mình trong việc lãnh đạo, chỉ đạo công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

Chất lượng, hiệu quả giải quyết khiếu nại ở một số bộ ngành và địa phương còn hạn chế, vẫn còn tình trạng thực hiện không đúng quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo gây bức xúc cho công dân; thời hạn giải quyết kéo dài; không đảm bảo tính thực tiễn và pháp lý trong các quyết định giải quyết khiếu nại.

Việc tổ chức thực hiện theo dõi, kiểm tra, đôn đốc thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại, kết luận nội dung tố cáo và quyết định xử lý vi phạm chưa được quan tâm đúng mức, có tình trạng bao che, dung túng cho cán bộ, công chức vi phạm. Chưa có bộ phận hoặc giao nhiệm vụ cụ thể, thường xuyên cho đầu mối theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại. Ở một số cơ quan, đơn vị có tình trạng quyết định giải quyết khiếu nại được ban hành nhưng không được tổ chức thực hiện trong thời gian dài. Chỉ đến khi có sự việc khác liên quan hoặc được báo chí phản ánh thì mới kiểm tra, xem xét việc tổ chức thực hiện. Một số cơ quan, đơn vị phải chấp hành quyết định giải quyết khiếu nại còn có tính đùn đẩy trách nhiệm, trông chờ việc tổ chức thực hiện ở cấp trên mà không chủ động. Một số địa phương chưa thực sự nỗ lực, quyết tâm trong việc giải quyết dứt điểm các vụ việc tồn đọng, phức tạp, kéo dài; thiếu chủ động kiểm tra, rà soát; chưa xử lý kịp thời, nghiêm minh đối với cán bộ, công chức thiếu trách nhiệm vi phạm pháp luật.

Việc thực hiện chế độ thông tin, báo cáo còn chưa nghiêm túc, chất lượng còn hạn chế. Việc ứng dụng công nghệ thông tin vào việc theo dõi, tích hợp, khai thác, sử dụng các thông tin, dữ liệu về khiếu nại, tố cáo còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu.

#### **4.4. Kinh nghiệm trong xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại của Việt Nam**

Thứ nhất, quán triệt chủ nghĩa Mác - Lênin, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam và tư tưởng Hồ Chí Minh trong việc xây dựng, ban hành và tổ

chức thực hiện pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại. Việc xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thực hiện pháp luật khiếu nại, giải quyết khiếu nại phải trên cơ sở vận dụng chủ nghĩa Mác - Lênin, cụ thể hóa các quan điểm của Đảng, tư tưởng Hồ Chí Minh về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Như vậy, đối với Lào, cần phải quán triệt quan điểm chủ Mác – Lênin, Đảng Nhân dân Cách mạng Lào trong việc xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Thứ hai, xuất phát từ thực tiễn khách quan và nhu cầu, lợi ích của Nhà nước, nhân dân để xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Pháp luật điều chỉnh khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải được xây dựng trên cơ sở nhu cầu thực tiễn và để phục vụ thực tiễn, chống lại các lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm, đảm bảo quyền lợi cao nhất của xã hội và nhân dân.

Thứ ba, xây dựng, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải đảm bảo tính hoàn thiện của pháp luật, kế thừa và hoàn chỉnh kỹ thuật lập pháp.

Thứ tư, tiếp thu kinh nghiệm của các quốc gia khác, các thời kỳ trước để xây dựng, hoàn thiện và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Thứ năm, phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, tăng cường vai trò lãnh đạo của các cấp ủy Đảng, trách nhiệm của chính quyền, giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật và nhất là tổ chức thực hiện công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại. Người có thẩm quyền phải nắm chắc tình hình, chủ động giải quyết kịp thời, đúng pháp luật các vụ việc khiếu nại; xác định rõ và chính xác nguyên nhân phát sinh; nâng cao chất lượng và kịp thời giải quyết các vụ việc khiếu nại, tố cáo thuộc thẩm quyền.

Thứ sáu, hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại đồng bộ với cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính. Đảm bảo tốt nhất quyền của cá nhân, tổ chức trong khiếu nại và lựa chọn các hình thức giải quyết tranh chấp hành chính phù hợp, linh hoạt. Cơ chế giải quyết khiếu nại đảm bảo tốt nhất quyền của công dân được trợ giúp pháp lý cũng như làm rõ khiếu nại, giải quyết khiếu nại đảm bảo phù hợp tính pháp lý và tính thực tiễn. Các quy định của pháp luật về khiếu nại,

giải quyết khiếu nại phải phù hợp với các Điều ước quốc tế đang tham gia và sẽ tham gia, phù hợp với xu thế giải quyết tranh chấp hành chính trên thế giới.

Thứ bảy, các cơ quan, đơn vị chủ động rà soát, nắm tình hình, kịp thời phát hiện và có giải pháp xử lý các trường hợp khiếu kiện đông người, vượt cấp ngay tại cơ sở, hạn chế tối đa khiếu nại đông người, vượt cấp. Coi trọng việc giải quyết khiếu nại ngay tại cơ sở.

Thứ tám, tăng cường quản lý nhà nước về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; coi trọng và nâng cao chất lượng công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm việc thực hiện pháp luật về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan, tổ chức và thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước. Kịp thời phát hiện, khắc phục những hạn chế, tồn tại và xử lý kịp thời, nghiêm minh các vi phạm trong việc tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại, tố cáo; tăng cường kỷ cương, xử lý nghiêm những trường hợp vi phạm pháp luật về khiếu nại, tố cáo cũng như các trường hợp kích động, lôi kéo công dân khiếu kiện đông người hoặc lợi dụng khiếu kiện để gây rối.

Thứ chín, tổ chức thi hành nghiêm túc, triệt để các quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo đã có hiệu lực pháp luật, nhất là những vụ việc đã có ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và ý kiến, quyết định giải quyết của các bộ, ngành chức năng của Trung ương. Trong quá trình tổ chức thực hiện nếu vướng mắc phải chủ động tìm biện pháp giải quyết, nếu vượt quá thẩm quyền phải xin ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ và Bộ, ngành Trung ương, không được để vụ việc tồn đọng, kéo dài.

Thứ mười, tăng cường và nâng cao trách nhiệm trong công tác quản lý Nhà nước, tập trung chấn chỉnh những tồn tại, yếu kém trong quản lý nhà nước, chú trọng công khai, minh bạch, dân chủ, công bằng quá trình xây dựng, ban hành và thực hiện chính sách, pháp luật, nhất là trong lĩnh vực quản lý, sử dụng đất đai, đầu tư xây dựng, tài chính, ngân sách và thực hiện các vấn đề xã hội cũng như các vấn đề khác liên quan đến quyền và lợi ích của công dân nhằm hạn chế phát sinh khiếu nại, tố cáo. Trong công tác quản lý Nhà nước phải quan tâm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, bảo đảm để công dân không bị thiệt thòi do những bất cập của chính sách, và công tác quản lý, nhất là trong công tác thu hồi đất và giải phóng mặt bằng để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội cần phải xây dựng phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư dân chủ, công khai, đúng chính sách, pháp luật, sát thực tế, bảo đảm hài hòa lợi ích

của Nhà nước, nhà đầu tư và người sử dụng đất. Trong quá trình thực hiện cần làm tốt công tác tuyên truyền, vận động để người dân hiểu, đồng thuận, tự giác chấp hành. Trường hợp buộc phải cưỡng chế thì phải có phương án chặt chẽ, đúng pháp luật, bảo đảm tuyệt đối an toàn trong việc tổ chức cưỡng chế.

Thứ mười một, tổ chức tốt công tác tiếp công dân, triển khai thực hiện nghiêm túc chế độ tiếp công dân định kỳ, thường xuyên và đột xuất theo quy định của pháp luật. Cán bộ, công chức tiếp công dân phải có năng lực và phẩm chất tốt, đáp ứng được yêu cầu của nhiệm vụ. Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước, người đứng đầu cơ quan, đơn vị phải bố trí thời gian tiếp công dân, trực tiếp gặp và đối thoại với công dân, kịp thời giải quyết đúng chính sách, pháp luật các vụ việc khiếu nại.



### KẾT LUẬN CHƯƠNG IV

Qua phân tích trên có thể thấy, về cơ bản, nền tảng phát triển của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam trải qua một quá trình lâu dài và hoàn thiện dần. Các văn bản quy phạm pháp luật trước được kế thừa và phát triển tại các văn bản quy phạm pháp luật sau.

Luật Khiếu nại năm 2011 của Việt Nam là văn bản tương đối hoàn chỉnh quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Các quy định này mặc dù chỉ bó hẹp về khiếu nại và giải quyết khiếu nại nhưng đã bao quát được đầy đủ các nội dung, đủ cơ sở để giải quyết các mối quan hệ xã hội phát sinh trong thực tiễn khiếu nại và giải quyết khiếu nại, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước của Việt Nam hiện nay.

Xét về độ hoàn chỉnh và hiệu quả, có thể thấy, Lào cần phải học tập kinh nghiệm của Việt Nam trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Theo đó, cần phải quán triệt chủ nghĩa Mác - Lênin, quan điểm của Đảng; phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị; xây dựng và tổ chức tiếp nhận, giải quyết khiếu nại theo đúng quy định đã ban hành; tổ chức thi hành nghiêm túc, triệt để các quyết định giải quyết khiếu nại; tăng cường và nâng cao trách nhiệm trong công tác quản lý Nhà nước; hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại đồng bộ với cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính.

## CHƯƠNG V

### PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KHIẾU NẠI VÀ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI CỦA LÀO

#### **5.1. Sự cần thiết khách quan của việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Lào**

*Thứ nhất, xuất phát từ tác động của quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.*

Trong quan hệ giữa pháp luật và kinh tế thì các tiền đề kinh tế không những là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến sự ra đời của pháp luật mà còn quyết định toàn bộ nội dung, tính chất, cơ cấu, cơ chế điều chỉnh của pháp luật. Vì vậy, sự cần thiết khách quan đối với việc hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại, tố cáo xuất phát trước hết từ thực trạng và xu hướng phát triển của các quan hệ kinh tế - xã hội nói chung và các yêu cầu đòi hỏi của quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Lào.

Thực hiện việc chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tất yếu sẽ làm thay đổi căn bản các quan hệ kinh tế, cũng như sự vận hành của các quy luật kinh tế. Đây là nguyên nhân trước hết dẫn đến những thay đổi và sự cần thiết phải hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại.

Cùng với sự phát triển của nền kinh tế, các quyền con người, quyền công dân ngày càng được mở rộng, vì vậy quyền khiếu nại cũng phải được mở rộng để có thể tương xứng với vai trò của quyền khiếu nại là quyền bảo vệ quyền.

Các điều kiện kinh tế có ảnh hưởng mang tính quyết định đến cơ chế thực hiện quyền khiếu nại, cơ chế giải quyết khiếu nại. Chính vì vậy cần phải có tư duy mới, nhận thức toàn diện hơn về quyền khiếu nại, cơ chế giải quyết khiếu nại, đảm bảo cho quyền khiếu nại được thực thi đầy đủ trên thực tế. Điều này phải bắt đầu từ việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại sao cho pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại thực sự là phương tiện hữu hiệu bảo vệ các quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân.

*Thứ hai, xuất phát từ tác động của tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và quá trình dân chủ hóa đời sống nhà nước, đời sống xã hội.*

Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào đã khẳng định một trong những quan điểm cơ bản nhằm tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào là “Nhà nước là công

*cụ để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân... Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật.*”<sup>10</sup>

Quản lý nhà nước bằng pháp luật là yêu cầu khách quan của một xã hội văn minh, công bằng, dân chủ, là phương pháp cơ bản đảm bảo hiệu lực và hiệu quả quản lý của nhà nước. Xây dựng nhà nước pháp quyền hoạt động trên cơ sở pháp luật, thực hiện quản lý tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, bảo đảm cho toàn xã hội nghiêm chỉnh chấp hành pháp luật. Trên cơ sở đó, các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân được đảm bảo, khắc phục được sự tùy tiện, lạm quyền của các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước.

Đại hội IX của Đảng chỉ rõ “Phát huy dân chủ, giữ vững kỉ luật, kỉ cương, tăng cường pháp chế... thực hiện tốt quy chế dân chủ, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở. Chăm lo cho con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mọi người. Giải quyết kịp thời khiếu nại của công dân”. Điều này tác động rất lớn đến pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Pháp luật về khiếu nại phải được xây dựng sao cho nội dung của nó phản ánh được những tư tưởng về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại với những nội dung chính là:

- Pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải phản ánh được mối quan hệ trách nhiệm qua lại giữa Nhà nước và công dân. Khi khẳng định công dân có quyền khiếu nại thì cũng phải khẳng định nhà nước có nghĩa vụ giải quyết khiếu nại, bảo đảm cho quyền khiếu nại của dân được thực thi.

- Pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại thể hiện sự phân công rõ ràng và sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, có một chế độ trách nhiệm cụ thể của các cơ quan nhà nước, cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình giải quyết khiếu nại.

*Thứ ba, do tác động của quá trình cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính.*

Cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính là vấn đề mang tính phổ biến trên toàn thế giới, được mọi quốc gia quan tâm, nhưng mức độ và nhu cầu cải cách, hiện đại hóa nền hành chính ở mỗi nước lại rất khác nhau, tùy

<sup>10</sup> Đảng Nhân dân Cách mạng Lào (2011), *Văn kiện Đại hội IX của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào*, nhà xuất bản Nhà nước Lào, Viêng Chăn.

thuộc vào các quá trình chính trị, kinh tế – xã hội đang diễn ra rất sôi động và vào mức độ năng động, khả năng thực tế “làm dịch vụ công cộng” của nền hành chính đối với xã hội, nhân dân, hình thức cấu trúc nhà nước, truyền thống lịch sử của quốc gia đó và nhiều nhân tố chủ quan, khách quan khác nhau.

Trong khi đó, hiện nay các cơ quan hành chính nhà nước là lực lượng chủ yếu giải quyết khiếu nại. Vì vậy việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cũng phải được đặt trong lộ trình cải cách hành chính, góp phần tạo ra một cuộc cải cách hành chính đồng bộ, xây dựng một nền hành chính trong sạch, vững mạnh, hiệu lực, hiệu quả.

*Thứ tư, do ảnh hưởng tiêu cực của cơ chế quản lý cũ, sự quan liêu trong bộ máy nhà nước.*

Trong một thời gian dài, cơ chế quản lý tập trung đã nảy sinh ra sự quan liêu trong hoạt động bộ máy nhà nước Lào nói chung và trong công tác giải quyết khiếu nại nói riêng. Trong rất nhiều trường hợp từ sự quan liêu của nhà nước đã dẫn đến các quyết định pháp luật cá biệt, hành vi công vụ bất hợp pháp, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức làm phát sinh khiếu nại. Đồng thời quá trình giải quyết khiếu nại cũng do quan liêu làm cho khiếu nại kéo dài, vượt cấp. Vì vậy pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cần phải được thiết kế theo hướng sao cho khắc phục được sự quan liêu này. Muốn như vậy pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cần phải có các quy định để buộc các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải thực sự sát thực tế, điều tra, nghiên cứu, đánh giá bản chất của sự việc một cách khách quan, toàn diện để nhằm tạo ra các quyết định giải quyết khiếu nại đúng đắn. Mặt khác, pháp luật về khiếu nại nên cạnh các quy định xác định cụ thể trách nhiệm của các cấp giải quyết khiếu nại cũng cần có các quy định về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham mưu giúp việc cho cấp có thẩm quyền giải quyết khiếu nại và phải có những quy định mang tính nguyên tắc để đảm bảo dân chủ trong quá trình giải quyết khiếu nại.

*Thứ năm, sự tác động của xu thế hội nhập và toàn cầu hóa.*

Lào là một quốc gia đa dạng về tiềm năng lại nằm ở một vị trí quan trọng trong khu vực Đông Nam Á. Cho nên Lào một mặt chủ động hội nhập, mặt khác cũng chịu sự tác động mạnh mẽ của xu thế hội nhập và toàn cầu hóa. Điều này có nghĩa là các quan hệ xã hội mang tính quốc tế, có yếu tố nước ngoài ở nước ta ngày càng nhiều, phong phú, phức tạp. Tức là các khiếu nại có yếu tố nước

ngoài cũng sẽ tăng lên cùng với mức độ hội nhập của Lào. Vì vậy pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cũng cần phải có những thay đổi nhất định để phù hợp với pháp luật và thông lệ quốc tế về khiếu nại và giải quyết khiếu nại góp phần tạo điều kiện cho tiến trình hội nhập của đất nước.

*Thứ sáu, sự tác động của bối cảnh chính trị trong và ngoài nước.*

Một trong những điều kiện tiên quyết để đất nước Lào phát triển là phải có một nền chính trị ổn định, đảm bảo sự lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước và xã hội. Trước sự phát triển của xã hội hiện nay cũng như sự phức tạp của bối cảnh chính trị, nên việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong rất nhiều trường hợp đã tác động xấu đến tình hình chính trị trong nước, nhất là các trường hợp khiếu nại không được giải quyết dứt điểm, có cơ sở pháp lý và phù hợp với thực tiễn dẫn đến khiếu nại kéo dài, đơn thư vượt cấp, gửi nhiều nơi hoặc các trường hợp khiếu kiện đông người... Những trường hợp này thực tiễn cho thấy nó chứa các tiềm ẩn nguy hại cho sự ổn định chính trị trong nước, dễ bị các thế lực thù địch lợi dụng, can thiệp. Vì vậy pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cần phải tạo ra cơ sở pháp lý đầy đủ, đảm bảo giải quyết khiếu nại dứt điểm ngay từ khi khiếu nại mới phát sinh.

*Thứ bảy, các tồn tại, hạn chế của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay ở Lào.*

Hiện nay, mặc dù Luật Khiếu nại năm 2014 quy định về quyền khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, xét cho đến cùng, đó chỉ là việc giải quyết các loại đơn của công dân gửi đến cơ quan nhà nước, trong đó có khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính. Luật này chưa quy định một cách cụ thể các loại đơn và cơ chế giải quyết đặc thù cho mỗi loại đơn. Cho dù là khiếu nại hành chính, tố cáo hay phản ánh, kiến nghị đều được giải quyết như nhau. Đó là sự bất hợp lý lớn nhất cần được giải quyết, khắc phục ngay để đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước hiện nay ở Lào.

Những nhược điểm này làm cho pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại chưa thật sự trở thành phương tiện pháp lý vững mạnh cho công dân thực hiện quyền khiếu nại, quyền tố cáo và chưa tạo ra được một cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc giải quyết khiếu nại của công dân.

Bởi vì như đã phân tích ở trên, để giải quyết triệt để một khiếu nại, không thể chỉ dựa vào quy định của pháp luật về khiếu nại mà còn phải dựa vào rất nhiều các văn bản quy phạm pháp luật khác để làm căn cứ pháp lý kết luận xem

khieu nại đó đúng hay sai. Nhưng bản thân hệ thống pháp luật nước Lào hiện nay còn chưa đồng bộ, hay thay đổi, nhiều văn bản quy phạm pháp luật còn chồng chéo hoặc chưa ban hành kịp thời để điều chỉnh. Việc ban hành các văn bản pháp quy hướng dẫn thi hành còn rất chậm và đòi hỏi hiện nay là phải tăng cường công tác lập pháp, xây dựng chương trình dài hạn về lập pháp, hoàn thiện hệ thống pháp luật, đổi mới quy trình ban hành và hướng dẫn thi hành luật.

Trước sự đòi hỏi của thực tiễn, sự tác động của các nhân tố nói trên, pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay của Lào rõ ràng chưa đáp ứng được các yêu cầu của thực tiễn, chưa xứng đáng được với vị trí là cơ sở pháp lý cho quyền quyền khiếu nại trong giai đoạn hiện nay là một vấn đề cấp thiết đồng thời cũng mang tính chiến lược lâu dài nằm trong tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

## **5.2 Phương hướng hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Lào**

### ***5.2.1. Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên cơ sở quan điểm, đường lối, chính sách của Đảng Nhân dân Cách mạng Lào***

Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội là vấn đề hết sức quan trọng ở Lào trong giai đoạn hiện nay bởi vì chỉ có như vậy mới đảm bảo “giữ vững bản chất giai cấp công nhân của nhà nước, bảo đảm mọi quyền lợi thuộc về nhân dân, đưa công cuộc đổi mới đi đúng định hướng xã hội chủ nghĩa”.

Trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, Đảng đã đề ra nhiều đường lối quan trọng có tính định hướng trực tiếp hoặc gián tiếp cho việc hoàn thiện pháp luật, trong đó có pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Nghị quyết Đại hội lần thứ IX của Đảng là sự tiếp tục và phát triển hơn nữa đường lối đổi mới kinh tế, đổi mới quản lý nhà nước và tăng cường vai trò của pháp luật. Nghị quyết Đại hội IX nêu rõ: “Đổi mới cơ chế, xác định trách nhiệm của các cấp, các cơ quan, cán bộ, công chức trong việc giải quyết kịp thời khiếu nại, tố cáo của công dân”, đồng thời phải khắc phục tình trạng trùng chéo, đùn đẩy trách nhiệm, gây khó khăn, chậm trễ trong công việc và giải quyết khiếu kiện của dân.

Trên cơ sở các định hướng chiến lược của Đảng, việc hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cần phải theo các hướng sau đây:

- Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu

nại phải theo hướng phục vụ cho sự nghiệp đổi mới, phù hợp với điều kiện của một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Đảm bảo pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại là công cụ quan trọng để tăng cường quản lý nhà nước về khiếu nại, phục vụ nhân dân, củng cố và tăng cường mối quan hệ trách nhiệm qua lại giữa nhà nước và công dân, tăng cường sự tham gia của nhân dân vào các hoạt động quản lý nhà nước, là cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền khiếu nại của công dân;

- Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trên cơ sở bám sát với yêu cầu của cuộc sống, sát với điều kiện thực tế, giữ vững và phát huy truyền thống dân tộc, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, phát huy tính tích cực chính trị của công dân;

- Hoàn thiện hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại theo hướng tăng cường và củng cố pháp chế xã hội chủ nghĩa, kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, vi phạm pháp luật, những biểu hiện quan liêu, cửa quyền;

- Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của công dân phải tuân theo hướng tạo thuận lợi hơn cho nhân dân trong việc thực hiện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình, tạo ra cơ chế giải quyết khiếu nại hữu hiệu, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế – xã hội và có bước đi thích hợp, giải quyết nhanh chóng, dứt điểm các vụ việc khiếu nại ngay từ địa phương, cơ sở, nơi phát sinh khiếu kiện, đảm bảo công khai, dân chủ, đúng pháp luật;

- Hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại của công dân phải hướng tới làm tăng lòng tin của nhân dân đối với Đảng và Nhà nước, giúp cơ quan nhà nước, nhân viên nhà nước kịp thời phát hiện, sửa chữa sai lầm, thiếu sót, khuyết điểm trong hoạt động của mình, kịp thời xử lý nghiêm minh những hành vi vi phạm pháp luật xâm phạm đến lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức, giữ nghiêm kỷ cương, phép nước...

- Hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân phải đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất từng văn bản pháp luật đơn lẻ với cả hệ thống pháp luật nói chung, cũng như đảm bảo tính pháp luật theo thứ bậc, trật tự của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, đảm bảo sự đồng bộ giữa Luật nội dung và Luật hình thức cùng điều chỉnh các quan hệ xã hội có liên quan đến quyền khiếu nại của công dân;

### ***5.2.2 Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải***

***đáp ứng được mục tiêu, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân***

Dân chủ là thuộc tính cơ bản của pháp luật xã hội chủ nghĩa bởi nó là phương tiện tổ chức của một nhà nước dân chủ, một xã hội dân chủ, bảo đảm trên thực tế quyền lực nhà nước là thống nhất và thuộc về nhân dân. Nói cách khác, pháp luật dân chủ phải là pháp luật vì con người, đó là định hướng xuyên suốt quá trình phát triển của pháp luật, là tư tưởng chỉ đạo công tác khiếu nại pháp luật. Để tạo điều kiện cho nhân dân làm chủ trực tiếp phải quán triệt tinh thần và nội dung cụ thể của nguyên tắc dân chủ trong từng mắt khâu của quy trình xây dựng pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Điều có ý nghĩa quan trọng là phải đảm bảo dân chủ thực sự trong việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân thực hiện cải tiến việc lấy ý kiến về các văn bản pháp luật theo hướng thiết thực, tránh hình thức lãng phí, và phải có quy chế giao trách nhiệm nghiên cứu, tập hợp và trả lời thư của nhân dân góp ý về công việc chung của đất nước. Hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại của công dân phải theo hướng phát huy dân chủ, quyền làm chủ của nhân dân trong việc giám sát, quản lý các hoạt động của cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức nhà nước, góp phần xây dựng, cải cách, làm trong sạch và nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, của từng cơ quan nhà nước nói riêng.

Mặt khác, bên cạnh việc tạo điều kiện cho dân dân trực tiếp tham gia pháp luật cần tập trung nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội, tiếp tục dân chủ hóa sinh hoạt của Quốc hội, nhất là trong các kì họp Quốc hội thảo luận thông qua các dự án luật, nâng cao năng lực của các Ủy ban Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và đại biểu, tăng cường đại biểu chuyên trách, chú trọng tham khảo ý kiến của các tổ chức chính trị xã hội, đoàn thể quần chúng để tập hợp trí tuệ của nhân dân tham gia vào các dự án luật và những vấn đề quan trọng của đất nước nói chung và các dự án luật về khiếu nại nói riêng.

***5.2.3 Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải đáp ứng được mục tiêu, yêu cầu của cải cách hành chính và cải cách tư pháp, đặt trong bối cảnh chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của Lào và trong mối tương quan với sự phát triển của pháp luật thế giới trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và toàn cầu hoá***

Trong những năm qua đã có nhiều nghị quyết, chỉ thị của Đảng, Nhà nước đã đề cập tới thể chế công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính, coi đó là



một trong những nhiệm vụ quan trọng trong cải cách hành chính nhà nước và phát huy quyền dân chủ của nhân dân. Phải bảo đảm quyền khiếu nại có thể được xem xét giải quyết bằng các thủ tục hành chính và/hoặc tư pháp. Đây là những định hướng căn bản, xuyên suốt quá trình hoàn thiện pháp luật về khiếu nại hành chính và nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại hành chính.

Yêu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là có hệ thống pháp luật dân chủ, đồng bộ và khả thi. Vì vậy, bên cạnh việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đáp ứng được mục tiêu, yêu cầu của cải cách hành chính và cải cách tư pháp, pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cần được tiến hành đồng bộ với việc sửa đổi, bổ sung nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác để khắc phục sự chồng chéo, mâu thuẫn. Để đạt được mục tiêu đó, việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo hành chính cần được thực hiện theo định hướng sau:

- Rà soát các quy định pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại được quy định trong nhiều văn bản khác nhau, đặc biệt là các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý sử dụng đất đai, nhà ở, chính sách lao động, thương binh xã hội, thuế, hải quan... Hiện nay, các quy định về thủ tục khiếu nại không chỉ nằm trong Luật giải quyết khiếu nại mà còn nằm trong nhiều đạo luật, pháp lệnh. Có một số đạo luật dành riêng một số điều quy định về việc khiếu nại trong lĩnh vực thuộc phạm vi điều chỉnh của văn bản đó. Trên thực tế, trong một số lĩnh vực đặc thù đã có những quy định riêng về khiếu nại và giải quyết khiếu nại như: lĩnh vực quản lý đất đai, lĩnh vực tư pháp, lao động, hải quan, thuế, bưu chính, viễn thông, phòng, chống tham nhũng... Tuy nhiên, một số quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong các văn bản pháp luật này cũng còn có những quy định chưa bảo đảm tính thống nhất về thẩm quyền, thủ tục giải quyết so với Luật giải quyết khiếu nại gây ra những khó khăn, phức tạp trong quá trình tổ chức thực hiện. Để có cơ sở pháp lý và tạo sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống văn bản pháp luật thì cần rà soát lại quy định về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính trong các đạo luật để tìm ra những mâu thuẫn, chồng chéo, từ đó sửa đổi, bổ sung cho phù hợp.

- Quy định pháp luật về giải quyết khiếu nại hành chính có mối quan hệ mật thiết với các quy định của pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính tại tòa án. Vì vậy, để bảo đảm tính hợp Hiến, thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật và khả năng thi hành của pháp luật về khiếu nại, tố cáo hành chính nói

chung, cần rà soát và đánh giá sự thống nhất giữa quy định về giải quyết khiếu nại hành chính tại cơ quan hành chính nhà nước và giải quyết khiếu kiện hành chính tại tòa án.

Lào là nước đang trong quá trình phát triển, điều kiện kinh tế xã hội của Lào hiện nay có những nét tương đồng với Việt Nam. Trong điều kiện hiện nay Việt Nam đã thiết lập được mô hình giải quyết khiếu nại hành chính hiệu quả, khả thi được dựa trên những cơ sở lý luận vững chắc. Việc hoàn thiện pháp luật về khiếu nại hành chính ở Lào không chỉ đáp ứng các yêu cầu của hội nhập quốc tế nói chung mà còn có thể nghiên cứu áp dụng kinh nghiệm của Việt Nam.

#### ***5.2.4 Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải đảm bảo tính cụ thể, tính đồng bộ và tính khả thi***

Quyền khiếu nại của công dân ở Lào hiện nay được quy định trong Điều 41 Hiến pháp năm 2003 và được cụ thể hóa tại Điều 4 Luật về giải quyết khiếu nại năm 2005. Nhưng để có thể thực thi thống nhất trong toàn xã hội thì các chế định đó về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong các quan hệ này cùng với các thiết chế đảm bảo thực hiện và bảo vệ quyền khiếu nại của công dân cũng phải được cụ thể hóa thành những quy định trong các nghị quyết, nghị định và theo từng ngành luật, từng lĩnh vực của đời sống xã hội. Đồng thời phải đảm bảo sự đồng bộ giữa các thiết chế, các quy định đó với nhau, nếu không đáp ứng được những yêu cầu đó thì quyền khiếu nại của công dân chỉ dừng lại ở mức ghi nhận, khó trở thành hiện thực trong đời sống xã hội.

Để đảm bảo tính cụ thể, tính đồng bộ và tính khả thi pháp luật khiếu nại thì quá trình hoàn thiện nó cần đáp ứng những yêu cầu sau đây:

Mỗi nội dung về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong Hiến pháp phải được cụ thể hóa thành các quyền và nghĩa vụ pháp lý cụ thể của các bên tham gia quan hệ khiếu nại đồng thời phải xây dựng các thiết chế cụ thể về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức nhà nước, công chức nhà nước trong giải quyết khiếu nại.

Đương nhiên những quyền và nghĩa vụ pháp lý cụ thể của các chủ thể trong quan hệ khiếu nại và giải quyết khiếu nại cũng như các thiết chế đảm bảo thực hiện và bảo vệ quyền khiếu nại của công dân phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội và khả năng thực tế của bộ máy nhà nước. Nghĩa là phải đảm bảo được tính khả thi của nó nhưng nhìn chung phải hướng tới mục tiêu thực hiện, bảo vệ quyền khiếu nại của công dân ngày càng đồng bộ hơn, chất lượng cao hơn.

Các quy định về quyền và nghĩa vụ pháp lý của người khiếu nại phải đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, tạo thuận tiện cho công dân khi sử dụng để thực hiện các nghĩa vụ, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của họ. Trong các quy định này, đặc biệt chú ý tới các quy định hành vi của công dân và trình tự, thủ tục thực hiện quyền khiếu nại của công dân nhằm ổn định xã hội và đảm bảo quản lý nhà nước trên các lĩnh vực. Các quy định đó phải vừa thuận tiện cho công dân, vừa đảm bảo hiệu quả quản lý nhà nước. Điều này có ý nghĩa trong việc xây dựng thể chế hành chính và thủ tục tổ tụng nhằm thực hiện, bảo vệ quyền khiếu nại, tố cáo của công dân.

Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức nhà nước, công chức nhà nước cũng phải được quy định cụ thể và chặt chẽ theo nguyên tắc “chỉ được làm những gì pháp luật cho phép”. Quy định cụ thể và chặt chẽ như vậy cho phép kiểm tra, giám sát và xác định được trách nhiệm của bộ máy nhà nước, công chức nhà nước đồng thời ngăn ngừa được sự tùy tiện rất dễ xảy ra khi thừa hành công vụ.

Gắn liền với những yêu cầu và nội dung cụ thể hóa các quy định pháp luật về quyền khiếu nại của công dân trên đây, quá trình hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn đòi hỏi tính đồng bộ, thống nhất trong các quy định nhằm thực hiện, bảo vệ quyền khiếu nại của công dân. Yêu cầu đồng bộ, thống nhất trong pháp luật khiếu nại và giải quyết khiếu nại thể hiện trên nhiều mặt như:

- Một là pháp luật về khiếu nại phải thể hiện tính đồng bộ, thống nhất trong nội dung các văn bản pháp luật, không chỉ thể hiện trong các quy định pháp luật về nội dung mà còn cả trong các quy định về hình thức, cùng với các thiết chế đảm bảo thực hiện quyền khiếu nại của công dân – có nghĩa là các quy định về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong quan hệ khiếu nại cũng như các quy định về thủ tục, trình tự thực hiện các quyền, nghĩa vụ đó phải thể hiện tính đồng bộ, thống nhất cùng với những quy định về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc đảm bảo thực hiện các quyền khiếu nại của công dân.

- Hai là pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại thể hiện một cách đồng bộ, thống nhất trong nội dung các văn bản pháp luật, giữa văn bản luật, pháp lệnh với Hiến pháp, giữa văn bản pháp quy với Luật và Hiến pháp. Văn bản pháp quy nhằm cụ thể hóa, quy định chi tiết để thi hành các luật, pháp lệnh

phải thống nhất về nội dung với các quy định trong luật, pháp lệnh đồng thời phải được ban hành đồng bộ với các văn bản này, đảm bảo hiệu lực thời gian của văn bản luật. Các quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành phải được soạn thảo đồng thời với văn bản chính và được ban hành cùng với văn bản chính.

- Ba là tính đồng bộ, thống nhất của nội dung pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại còn phải thể hiện ở sự thống nhất trong các quy định của các ngành, các cấp về vấn đề này. Cần có sự thống nhất vì mỗi nội dung quyền của công dân đều có thể liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực. Và do đó khi quyền, lợi ích hợp pháp của công dân bị xâm phạm (hoặc họ cho là bị xâm phạm) họ đều có quyền khiếu nại đến cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước để yêu cầu giải quyết nhằm khôi phục hoặc bồi thường thiệt hại đó theo trình tự, thủ tục thống nhất. Vì nếu không có sự thống nhất thì quy định ngành này, lĩnh vực này sẽ mâu thuẫn, triệt tiêu quy định của ngành, lĩnh vực khác, gây khó khăn cho việc thực hiện và bảo vệ quyền khiếu nại của công dân cũng như khó khăn cho công tác giải quyết và quản lý vấn đề này.

Trong các yêu cầu đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, cần đặc biệt quan tâm đến yêu cầu đồng bộ giữa văn bản pháp quy với văn bản luật, pháp lệnh và yêu cầu đồng bộ, thống nhất giữa các quy định của các ngành, lĩnh vực cùng điều chỉnh một vấn đề có liên quan đến khiếu nại. Bởi vì việc xây dựng văn bản pháp quy và ra các quyết định quản lý trong các ngành, lĩnh vực đều do nhiều cơ quan, nhiều người có thẩm quyền thực hiện, vì thế dễ có nguy cơ thiếu đồng bộ hơn cả. Để khắc phục tính không đồng bộ, theo tác giả cần tập trung thẩm quyền lập quy vào Chính phủ, để đảm bảo tính thống nhất về quan niệm, nội dung giữa các ngành, các lĩnh vực cần theo quan điểm thừa nhận luật chung, nghĩa là từ bỏ tính độc lập giữa các ngành luật điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến nhiều lĩnh vực nhiều ngành luật khác nhau thì các ngành luật khác theo nền tảng đó mà cụ thể hóa, chi tiết hóa các quy định của ngành mình về những vấn đề có liên quan sao cho đảm bảo tính đồng bộ, ăn khớp trong cả hệ thống pháp luật, hay về trình tự, thủ tục, thời hiệu khiếu nại, thời hạn giải quyết khiếu nại đã có Luật khiếu nại, quy định thì tất cả các chế định đó trong các lĩnh vực khác cần được thống nhất theo quy định chung trong luật Khiếu nại, tránh trường hợp cùng một sự việc tính chất như nhau nhưng trình tự, thủ tục, thời hiệu, giải quyết lại khác nhau. Nhưng để thực hiện được điều đó, trước hết cần phải tập trung hoàn thiện một

cách cơ bản và toàn diện luật Khiếu nại. Đặc biệt là các khái niệm, phạm vi điều chỉnh, đối tượng điều chỉnh, các quy định về trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải thực sự là những nội dung vừa bao quát, vừa cụ thể để đáp ứng được những đòi hỏi của thực tế và có thể gắn kết, phù hợp với các ngành, các lĩnh vực khác một cách nhịp nhàng, hợp lý. Mặt khác cũng cần xây dựng một cơ chế phối hợp, kiểm tra trong việc ban hành các quyết định quản lý giữa các ngành, các lĩnh vực với nhau.

### ***5.2.5 Ban hành luật chuyên biệt về giải quyết khiếu nại hành chính ở Lào***

Rút kinh nghiệm như ở Việt Nam trước đây, ở Lào cần thiết phải ban hành quy định của pháp luật giải quyết khiếu nại hành chính riêng, không quy định cùng với việc giải quyết các loại đơn khác như tố cáo, phản ánh, kiến nghị... Cùng với đó, cần phải đề cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị của nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, cần nâng cao vai trò tiếp công dân và giải quyết khiếu nại của chính quyền cấp cơ sở để giải quyết các vụ việc phức tạp, đông người ngay từ đầu. Đồng thời, cần tăng cường công tác phối hợp giữa các cấp chính quyền, các ngành trong giải quyết khiếu nại, tránh việc đùn đẩy trách nhiệm trong giải quyết khiếu nại.

## **5.3 Nội dung cơ bản Luật Khiếu nại của Lào cần thiết phải ban hành**

### ***5.3.1 Thống nhất khái niệm khiếu nại và phạm vi điều chỉnh của Luật Khiếu nại***

Luật khiếu nại của Lào ghi nhận và quy định cơ chế thực hiện quyền khiếu nại hành chính của nhân dân. Theo đó, khiếu nại được hiểu là việc cá nhân, tổ chức đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước khi thực hiện quản lý hành chính nhà nước.

Về phạm vi điều chỉnh, Luật Khiếu nại của Lào sẽ không điều chỉnh khiếu nại của cán bộ, công chức đối với quyết định kỷ luật, nội dung này sẽ được điều chỉnh bằng pháp luật về cán bộ, công chức. Luật khiếu nại chỉ điều chỉnh, quy định về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước.

### ***5.3.2 Chủ thể khiếu nại***

Chủ thể của khiếu nại hay còn gọi là người khiếu nại trong Luật Khiếu nại

sẽ ban hành của Lào sẽ bao gồm: cá nhân, tổ chức.

- Chủ thể khiếu nại là cá nhân bao gồm: Công dân Lào, người nước ngoài là đối tượng tác động của quyết định hành chính, hành vi hành chính có quyền khiếu nại. Người từ đủ 18 tuổi trở lên, không bị mất năng lực hành vi dân sự có quyền thực hiện việc khiếu nại. Người dưới 18 tuổi, người bị mất hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự thực hiện quyền khiếu nại thông qua cá nhân, tổ chức đại diện hợp pháp.

- Tổ chức có quyền khiếu nại: Đó là các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế... bị tác động, bị ảnh hưởng bởi các quyết định hành chính, hành vi hành chính của Nhà nước Lào. Việc khiếu nại của các tổ chức này được thực hiện thông qua người đại diện hợp pháp của cơ quan, tổ chức đó.

### **5.3.3 Đối tượng của khiếu nại**

Đối tượng của khiếu nại được quy định trong Luật Khiếu nại sẽ ban hành là quyết định hành chính, hành vi hành chính. Theo đó:

- Quyết định hành chính là văn bản do cơ quan hành chính nhà nước hoặc người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước ban hành để quyết định về một vấn đề cụ thể trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể. Tức là, phải đảm bảo đủ 03 điều kiện:

+ Thứ nhất, được thể hiện dưới hình thức văn bản. Hình thức của loại văn bản này có thể là quyết định, cũng có thể là những hình thức khác như công văn, thông báo... nhưng phải chứa nội dung áp dụng pháp luật, mệnh lệnh hành chính cụ thể bắt buộc đối tượng quản lý phải thực hiện.

+ Thứ hai, quyết định do cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước: Cơ quan hành chính bản, làng; Cơ quan hành chính huyện, thị xã; Cơ quan hành chính tỉnh, thành phố; Các Bộ hoặc các cơ quan có liên quan của nhà nước; Chính phủ ban hành.

+ Thứ ba, quyết định được áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể, tức là quyết định hành chính cá biệt.

- Hành vi hành chính được hiểu là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ, công chức làm việc trong cơ quan hành chính nhà nước thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật gây thiệt hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của đối tượng quản lý hành chính nhà nước là

các cá nhân, tổ chức cụ thể trong xã hội.

#### ***5.3.4 Quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại, người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại, luật sư, trợ giúp viên pháp lý***

Các chủ thể sẽ tham gia vào việc giải quyết khiếu nại bao gồm: người khiếu nại, người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại, luật sư, trợ giúp viên pháp lý. Họ tham gia với vai trò, tư cách khác nhau trong vụ việc giải quyết khiếu nại. Cần phải đảm bảo cho sự tham gia của họ vào giải quyết khiếu nại thông qua việc quy định quyền và nghĩa vụ cho họ.

##### ***5.3.4.1 Quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại***

Để đảm bảo quyền lợi cho người khiếu nại cũng như đảm bảo cho quá trình giải quyết khiếu nại diễn ra đúng đắn, đạt được mục tiêu giải quyết khiếu nại đặt ra, cần phải quy định các quyền sau cho người khiếu nại: Tự mình khiếu nại (Trường hợp người khiếu nại là người dưới 18 tuổi, người mất hoặc hạn chế năng lực hành vi dân sự thì được khiếu nại thông qua người đại diện hợp pháp); Được tư vấn pháp luật về các nội dung liên quan đến khiếu nại; Người khiếu nại trực tiếp tham gia hoặc ủy quyền cho người đại diện hợp pháp tham gia các giai đoạn của giải quyết khiếu nại như trình bày ý kiến với người giải quyết khiếu nại, bổ sung chứng cứ, tham gia các buổi làm việc do người giải quyết khiếu nại tổ chức...; Được biết, đọc, sao chụp, sao chép tài liệu, chứng cứ do người giải quyết khiếu nại thu thập, các bên liên quan giao nộp để giải quyết khiếu nại, trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước; Thu thập chứng cứ, tài liệu, thông tin liên quan tới nội dung khiếu nại cho người giải quyết khiếu nại hoặc đề nghị người giải quyết khiếu nại thu thập chứng cứ, tài liệu, thông tin tới nội dung khiếu nại; Đề nghị người giải quyết khiếu nại tạm đình chỉ việc thi hành quyết định hành chính bị khiếu nại để ngăn chặn hậu quả có thể xảy ra do việc thi hành quyết định hành chính bị khiếu nại; Nhận văn bản từ người giải quyết khiếu nại trong quá trình giải quyết khiếu nại; Được khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm phạm; được bồi thường thiệt hại theo Quyết định giải quyết khiếu nại; Khiếu nại lần hai hoặc khởi kiện tại toà án, hoặc gửi đơn đòi sự công bằng đến Quốc hội theo quy định; Rút khiếu nại.

Đồng thời, người khiếu nại phải có các nghĩa vụ sau để đảm bảo cho việc giải quyết khiếu nại khách quan, công bằng: Khiếu nại đến đúng người có thẩm quyền giải quyết; Trình bày trung thực sự việc, đưa ra chứng cứ về tính đúng đắn, hợp lý của việc khiếu nại; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan cho người

giải quyết khiếu nại; chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung trình bày và việc cung cấp thông tin, tài liệu đó; 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; Chấp hành nghiêm chỉnh quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật.

#### *5.3.4.2 Quyền và nghĩa vụ của người bị khiếu nại*

- Người bị khiếu nại có các quyền: đưa ra chứng cứ về tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại; được biết, đọc, sao chụp, sao chép các tài liệu, chứng cứ do người giải quyết khiếu nại thu thập để giải quyết khiếu nại, trừ thông tin, tài liệu thuộc bí mật nhà nước; yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức có liên quan đang lưu giữ, quản lý thông tin, tài liệu liên quan tới nội dung khiếu nại cung cấp thông tin, tài liệu đó để giao cho người giải quyết khiếu nại, được nhận quyết định giải quyết khiếu nại.

- Người bị khiếu nại có các nghĩa vụ: trực tiếp hoặc ủy quyền cho người khác tham gia thay mặt mình trong quá trình giải quyết khiếu nại; chấp hành các quyết định của người có thẩm quyền trong quá trình giải quyết khiếu nại; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến nội dung khiếu nại, giải trình về tính hợp pháp, đúng đắn của quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại khi người giải quyết khiếu nại hoặc cơ quan, đơn vị kiểm tra, xác minh yêu cầu; chấp hành nghiêm chỉnh quyết định giải quyết khiếu nại đã có hiệu lực pháp luật.

#### *5.3.4.3 Quyền và nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại lần đầu*

Quyền của người giải quyết khiếu nại lần đầu: yêu cầu người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ để làm cơ sở giải quyết khiếu nại; tổ chức giám định hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền tiến hành giám định đối với các chứng cứ liên quan đến khiếu nại; quyết định áp dụng, hủy bỏ biện pháp khẩn cấp đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại.

Nghĩa vụ của người giải quyết khiếu nại lần đầu: Tiếp nhận khiếu nại và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân chuyển khiếu nại đến về việc thụ lý giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại; Giao cho cơ quan, cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý tham mưu, giúp việc giải quyết khiếu nại; Tổ chức họp với người khiếu nại, người bị khiếu nại và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan để làm rõ nội dung khiếu nại; Gửi các văn bản, quyết định giải quyết khiếu nại cho người



khieu nại và chịu trách nhiệm trước pháp luật về việc giải quyết khieu nại của mình; trường hợp khieu nại do cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền chuyển đến thì phải thông báo kết quả giải quyết khieu nại cho cơ quan, tổ chức, cá nhân đó theo quy định của pháp luật; Cung cấp thông tin, tài liệu, chứng cứ liên quan đến nội dung khieu nại khi người khieu nại yêu cầu; cung cấp hồ sơ giải quyết vụ việc giải quyết khieu nại khi người giải quyết khieu nại lần hai hoặc Tòa án yêu cầu; Giải quyết bồi thường, bồi hoàn thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính gây ra theo quy định của pháp luật.

#### *5.3.4.4 Quyền và nghĩa vụ của người giải quyết khieu nại lần hai*

Ngoài các quyền của người giải quyết khieu nại như của người giải quyết khieu nại lần đầu, người giải quyết khieu nại lần hai cần phải bắt buộc phải tổ chức làm việc công khai với người khieu nại, người bị khieu nại và các tổ chức, cá nhân khác có liên quan để làm rõ các nội dung khieu nại; tổ chức việc trao đổi trực tiếp giữa người khieu nại và người bị khieu nại.

#### *5.3.4.5 Quyền, nghĩa vụ của luật sư, trợ giúp pháp lý*

Luật sư, trợ giúp pháp lý có các quyền và nghĩa vụ của người mà mình làm đại diện. Khi tham gia quá trình giải quyết khieu nại, luật sư và trợ giúp pháp lý phải có nghĩa vụ xuất trình đầy đủ các giấy tờ chứng minh tư cách tham gia giải quyết khieu nại như thẻ hành nghề, văn bản ủy quyền, và phải thực hiện đúng và đầy đủ các quyền, nghĩa vụ trong phạm vi được ủy quyền.

#### **5.3.5 Trình tự khieu nại**

Về cơ bản, Luật Khiếu nại cần phải ban hành của Lào có trình tự tương đối giống với trình tự khieu nại trong Luật Khiếu nại của Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, vẫn có một số điểm khác cơ bản phù hợp với tình hình thực tiễn tại Lào.

Về nguyên tắc chung trong giải quyết khieu nại, Luật cần quy định:

- Khi có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính là trái pháp luật, xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình, người khieu nại khieu nại lần đầu đến người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có người có hành vi hành chính hoặc khởi kiện tại tòa án theo quy định.

- Trong trường hợp người khieu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khieu nại lần đầu hoặc quá thời hạn quy định mà khieu nại không được giải quyết thì có quyền khieu nại lần hai đến thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khieu nại lần đầu hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại tòa án theo quy định.

- Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai hoặc hết thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khởi kiện tại Tòa án theo quy định hoặc đề nghị Quốc hội xem xét giải quyết đơn yêu cầu đòi sự công bằng.

Tuy nhiên, đối với một số trường hợp đặc thù thì giải quyết như sau:

- Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ thì người khiếu nại khiếu nại đến người đó hoặc khởi kiện tại Tòa án theo quy định. Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại của Bộ trưởng hoặc quá thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khiếu nại lần hai đến Thủ tướng chính phủ hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định.

- Đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của người đứng đầu cơ quan hành chính cấp tỉnh thì người khiếu nại khiếu nại lần đầu đến người đó hoặc khởi kiện tại Tòa án theo quy định. Trường hợp người khiếu nại không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu hoặc hết thời hạn quy định mà khiếu nại không được giải quyết thì có quyền khiếu nại lần hai đến Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực; nếu thuộc phạm vi thuộc nhiều ngành, lĩnh vực liên quan đến nhiều Bộ quản lý thì khiếu nại đến Thủ tướng chính phủ hoặc khởi kiện tại Tòa án theo quy định.

Tất cả các trường hợp sau khi đã giải quyết khiếu nại lần hai hoặc hết thời hạn mà không được giải quyết khiếu nại lần hai hoặc đã giải quyết tại Tòa án có thẩm quyền theo quy định mà người khiếu nại vẫn không đồng ý với kết quả giải quyết thì có quyền làm đơn yêu cầu đòi sự công bằng gửi đến Quốc hội để được xem xét, giải quyết. Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ phối hợp với các Đoàn đại biểu của nơi xảy ra vụ việc khiếu nại xem xét, giải quyết. Quyết định giải quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là Quyết định tối cao và bắt buộc phải thi hành, không thể bị thay đổi trong mọi trường hợp.

#### **5.3.6 Hình thức khiếu nại**

Cũng như ở Việt Nam, Luật Khiếu nại cần phải ban hành của Lào cũng cần quy định hai hình thức khiếu nại: khiếu nại bằng đơn hoặc khiếu nại trực tiếp.

- Trường hợp khiếu nại được thực hiện bằng đơn thì trong đơn khiếu nại phải ghi rõ ngày, tháng, năm khiếu nại; tên, địa chỉ của người khiếu nại; tên, địa chỉ của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị khiếu nại; nội dung, lý do khiếu nại, tài liệu

liên quan đến nội dung khiếu nại và yêu cầu giải quyết của người khiếu nại. Đơn khiếu nại phải bắt buộc do người khiếu nại ký tên hoặc điểm chỉ, không được ủy quyền ký đơn hoặc điểm chỉ. Người được ủy quyền có thể ký thêm vào đơn phía dưới người khiếu nại và phải gửi kèm văn bản ủy quyền hợp pháp khi gửi đơn.

- Trường hợp người khiếu nại đến khiếu nại trực tiếp thì người tiếp nhận khiếu nại hướng dẫn người khiếu nại viết đơn khiếu nại hoặc người tiếp nhận ghi lại việc khiếu nại bằng văn bản và yêu cầu người khiếu nại ký hoặc điểm chỉ xác nhận vào văn bản, trong đó ghi rõ nội dung tương tự như khiếu nại bằng đơn, bao gồm: ngày, tháng, năm khiếu nại; tên, địa chỉ của người khiếu nại; tên, địa chỉ của cơ quan, tổ chức, cá nhân bị khiếu nại; nội dung, lý do khiếu nại, tài liệu liên quan đến nội dung khiếu nại và yêu cầu giải quyết của người khiếu nại.

Trường hợp khiếu nại đông người về cùng một nội dung thì những người khiếu nại có thể làm đơn riêng hoặc cùng chung nội dung đơn; trường hợp trình bày trực tiếp thì từng người một trình bày. Việc giải quyết trong trường hợp này được giải quyết trong cùng một vụ việc. Trường hợp này có thể cử một trong số những người đại diện tham gia làm việc để giải quyết khiếu nại, việc cử phải bằng văn bản và các nội dung đầy đủ như nội dung ủy quyền giải quyết khiếu nại. Trường hợp không có văn bản cử hoặc ủy quyền thì việc giải quyết phải được thực hiện đồng thời. Nếu một trong số những người khiếu nại vắng mặt thì có thể tách thành việc giải quyết khiếu nại riêng.

### ***5.3.7 Thời hiệu khiếu nại***

Thời hiệu khiếu nại được hiểu là thời hạn do pháp luật quy định mà công dân, cơ quan, tổ chức được quyền thực hiện việc khiếu nại và khi kết thúc thời hạn đó thì mất quyền khiếu nại.

Thời hiệu khiếu nại là một năm, kể từ ngày nhận được quyết định hành chính hoặc biết được quyết định hành chính, hành vi hành chính. Trường hợp người khiếu nại không thực hiện được quyền khiếu nại theo đúng thời hiệu vì ốm đau, thiên tai, địch họa, đi công tác, học tập ở nơi xa hoặc vì những trở ngại khách quan khác thì thời gian có trở ngại đó không tính vào thời hiệu khiếu nại.

### ***5.3.8 Các khiếu nại không được thụ lý giải quyết***

Cần quy định các trường hợp sau không thụ lý giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính:

- Quyết định hành chính, hành vi hành chính trong nội bộ cơ quan nhà nước để chỉ đạo, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ; quyết định hành chính,

hành vi hành chính trong chỉ đạo điều hành của cơ quan hành chính cấp trên với cơ quan hành chính cấp dưới; quyết định hành chính có chứa đựng các quy phạm pháp luật do cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền ban hành theo trình tự, thủ tục của pháp luật về ban hành văn bản quy phạm pháp luật; quyết định hành chính, hành vi hành chính thuộc phạm vi bí mật nhà nước trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, ngoại giao theo danh mục do Chính phủ quy định.

- Quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại không liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại.

- Người khiếu nại không có năng lực hành vi dân sự đầy đủ mà không có người đại diện hợp pháp.

- Người đại diện không hợp pháp thực hiện khiếu nại.

- Đơn khiếu nại không có chữ ký hoặc điểm chỉ của người khiếu nại. Chữ ký của người khiếu nại trong đơn phải là chữ ký trực tiếp. Trường hợp người khiếu nại không biết chữ hoặc không thể ký được thì có thể điểm chỉ.

- Thời hiệu, thời hạn khiếu nại đã hết mà không có lý do chính đáng.

- Khiếu nại đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai hoặc đang được thụ lý giải quyết, hoặc đã có bản án, quyết định của tòa án về nội dung khiếu nại, đã có Quyết định của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về giải quyết đơn đòi sự công bằng về cùng nội dung.

- Người khiếu nại đã rút khiếu nại về cùng nội dung khiếu nại.

### **5.3.9 Thẩm quyền giải quyết khiếu nại**

#### ***a. Nguyên tắc xác định thẩm quyền***

- Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là người đã ra quyết định hành chính bị khiếu nại hoặc người đứng đầu cơ quan có hành vi hành chính bị khiếu nại.

- Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai là Thủ trưởng cấp trên trực tiếp của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu.

#### ***b. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại***

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại như sau:

- Người đứng đầu chính quyền bản làng có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp.

- Người đứng đầu cơ quan hành chính huyện, thị xã (cấp huyện) Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với

quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình; giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Người đứng đầu chính quyền bản làng đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết.

- Người đứng đầu cơ quan hành chính tỉnh, thành phố (cấp tỉnh) có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình; giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Người đứng đầu cơ quan hành chính huyện, thị xã (cấp huyện) đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết.

- Bộ trưởng có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của cán bộ, công chức do mình quản lý trực tiếp; giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Người đứng đầu cơ quan hành chính tỉnh, thành phố (cấp tỉnh) có nội dung thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của bộ, ngành đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết.

- Thủ tướng Chính phủ giải quyết khiếu nại lần hai đối với các khiếu nại đã được Bộ trưởng giải quyết, Người đứng đầu cơ quan hành chính tỉnh, thành phố (cấp tỉnh) liên quan đến nhiều Bộ hoặc hết thời hạn khiếu nại mà chưa được Bộ trưởng, Người đứng đầu cơ quan hành chính tỉnh, thành phố (cấp tỉnh) giải quyết.

#### ***5.3.10 Thẩm quyền của cơ quan thanh tra trong giải quyết khiếu nại***

- Tổ chức tiếp nhận đơn khiếu nại và báo cáo người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại để xem xét, giải quyết;

- Giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp tiến hành kiểm tra, xác minh, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khiếu nại thuộc thẩm quyền của Thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp khi được giao.

- Giúp thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp theo dõi, kiểm tra, đôn đốc các cơ quan thuộc quyền quản lý trực tiếp của thủ trưởng trong việc tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật.

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 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.

### ***5.3.11 Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại***

#### ***a. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại lần đầu***

- Thủ lý giải quyết: Trong giai đoạn này, người giải quyết khiếu nại sẽ nghiên cứu và xem xét thụ lý khiếu nại trong thời hạn 10 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được khiếu nại thuộc thẩm quyền và đủ điều kiện thụ lý. Đồng thời thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại, tổ chức, cá nhân chuyển đơn khiếu nại về việc thụ lý hoặc không thụ lý khiếu nại. Trường hợp không thụ lý giải quyết thì phải nêu rõ lý do trong văn bản thông báo cho người khiếu nại.

- Thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu: không quá 30 ngày làm việc, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 45 ngày làm việc, kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 45 ngày làm việc, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết có thể kéo dài hơn nhưng không quá 60 ngày làm việc, kể từ ngày thụ lý.

- Tổ chức xem xét, giải quyết khiếu nại lần đầu:

+ Kiểm tra lại quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại: căn cứ ban hành, căn cứ thực hiện, nội dung sự việc xảy ra, người thực hiện...

+ Xác minh khiếu nại: Khi cần thiết, người giải quyết khiếu nại thành lập tổ xác minh hoặc giao nhiệm vụ cho đơn vị, cán bộ, công chức thuộc quyền thực hiện việc xác minh. Trong trường hợp thành lập Tổ xác minh thì Tổ trưởng Tổ xác minh có trách nhiệm. Việc xác minh phải được thực hiện bằng Quyết định và có Kế hoạch thực hiện kèm theo, phải gửi đến cơ quan chấp hành và người khiếu nại. Kết thúc nhiệm vụ xác minh, đơn vị, người được giao xác minh phải báo cáo kết quả xác minh bằng văn bản đến người giải quyết khiếu nại lần đầu. Báo cáo kết quả xác minh phải giải quyết được toàn bộ nhiệm vụ được giao xác minh.

+ Thu thập thông tin, tài liệu: Việc thu thập thông tin, tài liệu để phục vụ cho việc xác minh khiếu nại phải bảo đảm khách quan, chính xác, kịp thời thông qua các hình thức: Kiểm tra, xác minh trực tiếp tại địa điểm phát sinh khiếu nại; Kiểm tra, xác minh thông qua các tài liệu, chứng cứ mà người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp...

+ Tổ chức gặp gỡ, trao đổi với người khiếu nại, người bị khiếu nại: Trong quá trình giải quyết khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính, nếu

nội dung xác minh còn mâu thuẫn hoặc mâu thuẫn với chứng cứ thu thập được, còn những nội dung chưa được làm rõ, người giải quyết khiếu nại lần đầu phải tổ chức buổi làm việc với người có trách nhiệm xác minh nội dung khiếu nại, người khiếu nại hoặc người đại diện, người được ủy quyền, luật sư, trợ giúp viên pháp lý của người khiếu nại, người bị khiếu nại, cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan. Kết quả làm việc phải được lập thành văn bản và lưu hồ sơ.

- Ra Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu: Nội dung của quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu: ngày, tháng, năm ra quyết định; tên, địa chỉ người khiếu nại, người bị khiếu nại; nội dung khiếu nại; kết quả xác minh nội dung khiếu nại; kết quả đối thoại nếu có; căn cứ pháp luật để giải quyết khiếu nại; kết luận nội dung khiếu nại; giữ nguyên, sửa đổi, bổ sung hoặc hủy 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; việc bồi thường thiệt hại cho người bị thiệt hại nếu có; quyền khiếu nại lần hai, quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án. Quyết định giải quyết khiếu nại phải được gửi cho người khiếu nại, người bị khiếu nại và các tổ chức, cá nhân có liên quan trong thời hạn 03 ngày làm việc, kể từ ngày có quyết định giải quyết khiếu nại.

Việc giải quyết khiếu nại lần đầu phải được lập thành hồ sơ, bao gồm các đầy đủ các đơn, các văn bản được ban hành, các chứng cứ, tài liệu thu thập được trong quá trình giải quyết khiếu nại và được sắp xếp theo thứ tự thời gian, được đánh bút lục và lưu giữ vĩnh viễn.

#### *b. Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại lần hai*

- Thủ lý giải quyết khiếu nại lần hai: Việc thủ lý giải quyết khiếu nại lần hai cần được quy định giống lần một bởi đây chỉ là bước xem xét, đánh giá xem khiếu nại có thuộc thẩm quyền giải quyết và có thuộc trường hợp thủ lý giải quyết hay không. Kết quả xem xét, thủ lý giải quyết khiếu nại lần hai cũng phải được thông báo bằng văn bản đến người khiếu nại, người bị khiếu nại như trong trường hợp giải quyết khiếu nại lần đầu. Tuy nhiên, trong trường hợp thủ lý giải quyết khiếu nại lần hai cần quy định thêm điều kiện: người khiếu nại lần hai gửi đơn đến người có thẩm quyền giải quyết trong thời hạn 30 ngày làm việc, trường hợp ở vùng sâu, vùng xa, vùng đi lại khó khăn thì không quá 45 ngày làm việc.

- Thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai: Tương tự như thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu, thời hạn giải quyết khiếu nại lần hai cũng cần quy định không quá 45 ngày làm việc, kể từ ngày thủ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn

giải quyết khiếu nại có thể kéo dài hơn nhưng không quá 60 ngày làm việc, kể từ ngày thụ lý. Ở vùng sâu, vùng xa, vùng đi lại khó khăn thì thời hạn giải quyết khiếu nại không quá 60 ngày làm việc, kể từ ngày thụ lý; đối với vụ việc phức tạp thì thời hạn giải quyết khiếu nại có thể kéo dài hơn, nhưng không quá 70 ngày làm việc, kể từ ngày thụ lý.

- Tổ chức xem xét, giải quyết khiếu nại lần hai:

Việc tổ chức xem xét, giải quyết khiếu nại lần hai được quy định như giải quyết khiếu nại lần đầu, tuy nhiên, cần quy định thêm:

+ Người giải quyết khiếu nại lần hai có thể thành lập thêm Hội đồng tư vấn giải quyết khiếu nại để tham khảo ý kiến của các chuyên gia, người có chuyên môn đối với việc giải quyết khiếu nại lần hai;

+ Quy định bắt buộc tổ chức gặp gỡ, tiếp xúc và trao đổi giữa người khiếu nại và người bị khiếu nại.

- Ra Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai: Người có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại lần hai phải có các nội dung sau: ngày, tháng, năm ra quyết định; tên, địa chỉ của người khiếu nại, người bị khiếu nại; nội dung khiếu nại; kết quả giải quyết khiếu nại của người giải quyết khiếu nại lần đầu; kết quả xác minh nội dung khiếu nại; kết quả đối thoại; căn cứ pháp luật để giải quyết khiếu nại; kết luận nội dung khiếu nại là đúng, đúng một phần hoặc sai toàn bộ. Trường hợp khiếu nại là đúng hoặc đúng một phần thì yêu cầu người có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại sửa đổi, hủy bỏ một phần hay toàn bộ quyết định hành chính, chấm dứt hành vi hành chính bị khiếu nại. Trường hợp kết luận nội dung khiếu nại là sai toàn bộ thì yêu cầu người khiếu nại, người có quyền, nghĩa vụ liên quan thực hiện nghiêm chỉnh quyết định hành chính, hành vi hành chính; việc bồi thường cho người bị thiệt hại nếu có và quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án. Quyết định giải quyết khiếu nại lần hai phải được gửi cho người khiếu nại, người bị khiếu nại và các tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc giải quyết khiếu nại lần hai.

#### ***5.3.12 Thủ tục đặc biệt xem xét quyết định giải quyết khiếu nại***

Trong trường hợp quyết định giải quyết khiếu nại lần hai mà người khiếu nại vẫn không đồng ý với quyết định giải quyết khiếu nại lần hai và cũng không khởi kiện ra tòa án hoặc đã giải quyết ở các cấp tòa án theo quy định mà vẫn không đồng ý thì có quyền gửi đơn đến Quốc hội để đề nghị xem xét, giải quyết đòi sự công bằng.



Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ là cơ quan xem xét và giải quyết đơn đòi sự công bằng. Việc xem xét và giải quyết đơn được thực hiện trong 01 năm kể từ khi kết thúc các sự kiện trên. Thời hạn xem xét, giải quyết đơn là 60 ngày làm việc, trường hợp vụ việc phức tạp có thể giải quyết trong tối đa không quá 90 ngày làm việc.

Trong quá trình giải quyết đơn, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phối hợp với các Ủy ban của Quốc hội có liên quan và các Đoàn đại biểu Quốc hội nơi người khiếu nại sinh sống và nơi phát sinh vụ việc khiếu nại để giải quyết. Thủ tục giải quyết đơn tương tự như việc giải quyết khiếu nại lần hai.

### ***5.3.13 Tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật***

Quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật và phải thi hành. Trong trường hợp có sự khác nhau giữa quyết định giải quyết khiếu nại với quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại thì được thực hiện theo nội dung của quyết định giải quyết khiếu nại.

Quyết định giải quyết khiếu nại lần đầu là quyết định hành chính, người khiếu nại có quyền khiếu nại quyết định này nhưng chỉ có thể khiếu nại lần hai (một lần) hoặc khởi kiện ra tòa án theo quy định. Và quyết định giải quyết khiếu nại lần hai chỉ có thể bị khởi kiện ra tòa án theo quy định hoặc đề nghị Quốc hội giải quyết đòi sự công bằng. Quyết định giải quyết của Quốc hội có hiệu lực thi hành ngay và không thể bị thay đổi.

Người giải quyết khiếu nại, người khiếu nại, người bị khiếu nại, người có quyền, nghĩa vụ liên quan và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan có trách nhiệm thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật.

- Người giải quyết khiếu nại trong phạm vi, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, người giải quyết khiếu nại có trách nhiệm chỉ đạo cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật do mình ban hành. Căn cứ vào nội dung khiếu nại, chức năng quản lý nhà nước, người giải quyết khiếu nại giao cho cơ quan chuyên môn hoặc cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới tổ chức thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật. Việc giao nhiệm vụ được thực hiện bằng văn bản. Đồng thời có trách nhiệm theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật; kịp thời xử lý các vướng mắc phát sinh trong quá trình thi hành hoặc kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xử lý.

- Người bị khiếu nại có trách nhiệm

+ Ban hành văn bản để thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại khi quyết định giải quyết khiếu nại sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ một phần hoặc toàn bộ quyết định hành chính.

+ Khi quyết định giải quyết khiếu nại kết luận quyết định hành chính là đúng pháp luật, yêu cầu người khiếu nại chấp hành quyết định đó. Trường hợp quyết định giải quyết khiếu nại kết luận quyết định hành chính là trái pháp luật, phải sửa đổi, bổ sung, thay thế quyết định hành chính, đồng thời khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại.

+ Khi quyết định giải quyết khiếu nại kết luận hành vi hành chính là đúng pháp luật, yêu cầu người khiếu nại chấp hành. Trường hợp quyết định giải quyết khiếu nại kết luận hành vi hành chính là trái pháp luật, phải chấm dứt hành vi đó.

- Tổ chức việc cưỡng chế thi hành quyết định hành chính theo quy định của pháp luật. Việc tổ chức cưỡng chế thi hành quyết định hành chính là một trong những biện pháp của cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền nhằm đảm bảo kỷ luật, kỷ cương trong quản lý hành chính nhà nước, bắt buộc đối tượng có trách nhiệm phải thực hiện quyết định hành chính có hiệu lực pháp luật khi họ cố tình không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ. Trong thực tiễn, có nhiều biện pháp được áp dụng để tổ chức cưỡng chế thi hành quyết định hành chính tùy thuộc vào từng lĩnh vực quản lý như: kê biên tài sản; tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm; buộc khôi phục lại tình trạng như trước khi vi phạm; khấu trừ một phần tiền lương hoặc một phần thu nhập từ tài khoản của đối tượng bị cưỡng chế tại các ngân hàng, các tổ chức tín dụng... Việc áp dụng các biện pháp cưỡng chế này phải tuân thủ các quy định của pháp luật có liên quan.

- Chủ trì, phối hợp với cơ quan hữu quan tổ chức thực hiện biện pháp nhằm khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại và người có liên quan đã bị xâm phạm. Đây là trách nhiệm của người bị khiếu nại nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của người khiếu nại. Luật khiếu nại và các văn bản hướng dẫn thi hành không quy định cụ thể về các biện pháp khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp bị xâm phạm. Tuy nhiên, trong thực tiễn, tùy thuộc vào lợi ích bị xâm phạm mà người có thẩm quyền áp dụng các biện pháp khôi phục khác nhau như: bồi thường thiệt hại do quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật gây ra; khôi phục lại các lợi ích kinh tế bị xâm phạm; khôi phục lại vị trí việc làm ban đầu; xin lỗi, cải chính công khai trên các phương tiện thông tin

đại chúng...

- Kiến nghị cơ quan có thẩm quyền khác giải quyết những vấn đề liên quan đến việc thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại (nếu có).

- Người khiếu nại có trách nhiệm phối hợp với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật xâm phạm (nếu có); chấp hành quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại nếu quyết định hành chính, hành vi hành chính được người có thẩm quyền kết luận là đúng pháp luật; chấp hành các quyết định của cơ quan có thẩm quyền để thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật.

- Người có quyền, lợi ích hợp pháp liên quan có trách nhiệm: cộng tác với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong việc khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại; khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của mình bị quyết định hành chính, hành vi hành chính trái pháp luật xâm phạm; chấp hành các quyết định hành chính của cơ quan có thẩm quyền để thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật có nội dung liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

- Cơ quan, tổ chức quản lý cán bộ, công chức có quyết định hành chính, hành vi hành chính bị khiếu nại trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình có trách nhiệm thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật; hướng dẫn, kiểm tra, đôn đốc cán bộ, công chức trong việc thi hành quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật.

## **5.4 Một số giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại ở Lào**

### **5.4.1. Giải pháp về mặt nhận thức**

#### **\* Nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của công dân**

Nhằm nâng cao ý thức chủ động, tích cực tìm hiểu pháp luật và thói quen chấp hành pháp luật về khiếu nại của cán bộ, nhân dân, Nhà nước Lào xác định cần phải làm tốt công tác tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật cho nhân dân. Hình thức tuyên truyền được sử dụng phong phú đa dạng, như thông qua các cuộc thi tìm hiểu pháp luật, các bài viết, bản tin pháp luật trên hệ thống truyền thanh; phát hành tờ rơi, tờ gấp... phối hợp với phòng Tư pháp huyện, Trung tâm Trợ giúp pháp lý tỉnh mở những cuộc trợ giúp pháp lý lưu động cho nhân dân, trong đó chú trọng và lồng ghép những nội dung liên quan đến khiếu

nại, nhất là tuyên truyền quy định của pháp luật về khiếu nại đông người, vượt cấp để nhân dân hiểu rõ, tránh nhiều trường hợp làm sai, ảnh hưởng đến tình hình an ninh chính trị của địa phương. Ủy ban nhân dân cần phối hợp với các ban, ngành, đoàn thể tổ chức các cuộc tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật cho mọi người nhằm phát huy cao độ vai trò của các tổ chức, đoàn thể, các tổ liên gia tự quản trong việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật cho nhân dân để hiệu quả tuyên truyền được sâu sát đến từng người, từng hộ, từng đối tượng.

Những đơn khiếu nại đòi hỏi phải được giải quyết kịp thời, chính xác, khách quan trên cơ sở quy định của pháp luật và cấp cơ sở chính là cơ quan có thẩm quyền giải quyết ngay từ đầu và từ gốc của vấn đề. Ổn định tình hình ngay từ cơ sở là góp phần quan trọng trong việc hạn chế tối đa sự khiếu kiện, khiếu nại vượt cấp, đông người, kéo dài, gây mất ổn định an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội. Muốn vậy, người cán bộ, lãnh đạo phải luôn trau dồi, tự mình nâng cao kiến thức, kỹ năng, trách nhiệm của cán bộ làm công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại để có thể vừa giải thích, vừa hướng dẫn nhân dân làm đúng theo các trình tự, quy định của pháp luật, đồng thời phải thực hiện tốt công tác dân vận mọi lúc, mọi nơi. Các đơn khiếu nại, kiến nghị, đề nghị được bộ phận tiếp dân phân loại và có ý kiến trả lời thỏa đáng đến công dân. Những trường hợp còn vướng mắc được chuyển tới lãnh đạo giải quyết, trả lời bằng văn bản; hoặc những đơn không thuộc thẩm quyền cấp cơ sở hay không trực tiếp giải quyết được đều được cán bộ hướng dẫn công dân làm các thủ tục tiếp theo chuyển đến cơ quan cấp trên giải quyết, tạo điều kiện để nhân dân được phát huy tối đa quyền làm chủ. Khi đó, nhân dân được bàn bạc, tham gia, giám sát mọi hoạt động ở địa phương thì những khúc mắc trong nhân dân sẽ giảm. Người dân nào còn có những băn khoăn cán bộ cơ quan nhà nước sẽ trực tiếp giải đáp mọi thắc mắc vào bất kỳ thời gian nào, kể cả ngày nghỉ. Đặc biệt, cần chú trọng thực hiện công tác dân vận tư tưởng cho nhân dân trước những dự án lớn, nhờ vậy, dự án nào dù ban đầu khó khăn đến mấy thì cuối cùng sau một thời gian được vận động, nhân dân đều đồng tình ủng hộ và không có xảy ra khiếu nại, khiếu kiện về sau.

*\* Nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, công chức liên quan đến vấn đề lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại*

Nâng cao ý thức, trách nhiệm của người có thẩm quyền trong giải quyết khiếu nại hành chính là giải pháp vừa góp phần quan trọng vào việc triển khai thực hiện pháp luật về khiếu nại và đồng thời làm hạn chế nguyên nhân phát

sinh khiếu nại.

Giải quyết khiếu nại hành chính là trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước, vì vậy ý thức, trách nhiệm của người có thẩm quyền trong các cơ quan hành chính nhà nước là yếu tố quan trọng ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu

quả hoạt động khiếu nại. Chỉ khi nào các chủ thể có thẩm quyền giải quyết có ý thức trách nhiệm cao đối với công tác giải quyết khiếu nại thì hoạt động giải quyết khiếu nại mới phát huy được hiệu quả. Theo quy định của pháp luật Lào hiện hành thì trách nhiệm, thẩm quyền giải quyết khiếu nại thuộc về thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, khiếu nại là một quá trình gồm nhiều giai đoạn, từ tiếp nhận đơn thư, thụ lý, thẩm tra, xác minh, ra kết luận và ban hành quyết định giải quyết, quyết định xử lý. Do đó, để khiếu nại hành chính, thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước phải dựa vào đội ngũ cán bộ, công chức tham mưu trong việc giải quyết khiếu nại. Trên thực tế, hiệu quả giải quyết khiếu nại phụ thuộc phần lớn vào năng lực, phẩm chất của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác tham mưu. Như vậy, trong số các chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ tham mưu, giúp việc trong công tác giải quyết khiếu nại là những người có vai trò đặc biệt quan trọng. Trong thời gian tới, việc nâng cao ý thức, trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại cần tập trung những đối tượng này. Để nâng cao ý thức, trách nhiệm của người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, ngoài các biện pháp đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn về công tác khiếu nại, cần căn cứ quy định của pháp luật về khiếu nại, phải xây dựng chế độ trách nhiệm cụ thể của từng cấp, từng ngành, từng cá nhân có thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại. Chế độ trách nhiệm này phải được quy định trong chức năng, nhiệm vụ, quy chế, lề lối làm việc của các cơ quan hành chính nhà nước. Thực tiễn quản lý cho thấy ở đâu chế độ trách nhiệm được xác định rõ ràng, cụ thể thì ở đó hiệu quả quản lý được nâng cao.

- Đối với thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước, cần hoàn thiện chế độ công vụ để ràng buộc trách nhiệm của họ đối với công tác khiếu nại. Thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước cần được bồi dưỡng kiến thức pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại, xác định được mục đích, ý nghĩa và vai trò của công tác khiếu nại và giải quyết khiếu nại, coi đó là nhiệm vụ chính trị quan trọng. Do thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước là người trực tiếp thực hiện vai trò quản lý nhà nước nên phải luôn gắn công tác giải quyết khiếu

nại với công tác quản lý nhà nước, mỗi khi có quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính cũng đều phải tính đến khả năng giải quyết khiếu nại hành chính có thể phát sinh, chỉ có như vậy thủ trưởng các cơ quan hành chính nhà nước mới có ý thức trách nhiệm cao trong giải quyết khiếu nại và chỉ đạo, đôn đốc, thực hiện nghiêm túc các quyết định giải quyết khiếu nại. Nói cách khác, trong việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao, thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước phải đặt công tác giải quyết khiếu nại ngang hàng với hoạt động chấp hành và điều hành và là một hoạt động không thể thiếu được trong quản lý hành chính nhà nước, là một trong những nhân tố quyết định đến hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. nhiệm vụ, quy chế, lề lối làm việc của các cơ quan hành chính nhà nước. Thực tiễn quản lý cho thấy ở đâu chế độ trách nhiệm được xác định rõ ràng, cụ thể thì ở đó hiệu quả quản lý được nâng cao.

- Các ngành, các cấp, các cơ quan, đơn vị xây dựng quy hoạch, kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ làm công tác tham mưu giải quyết khiếu nại theo hướng chuyên nghiệp, phù hợp với yêu cầu quản lý nhà nước và thẩm quyền, trách nhiệm khiếu nại. Căn cứ chức năng, nhiệm vụ, yêu cầu và thực tiễn tình hình khiếu nại của từng ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị để bố trí cơ cấu cán bộ hợp lý, phù hợp. Hoàn thiện tiêu chuẩn, chức danh, yêu cầu chuyên môn, nghiệp vụ, chế độ tuyển dụng, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật phù hợp với công tác khiếu nại, coi đó là cơ sở để tuyển dụng, tiếp nhận và đề bạt.

- Tập trung đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ làm công tác tham mưu giải quyết khiếu nại, giỏi về pháp luật, am hiểu sâu lý luận và thực tiễn quản lý nhà nước trong từng ngành, lĩnh vực có liên quan, đặc biệt là đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng giải quyết khiếu nại. Đồng thời với đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ cần tăng cường giáo dục liêm chính để nâng cao phẩm chất đạo đức và tinh thần phục vụ nhân dân.

- Có chính sách đãi ngộ hợp lý và thỏa đáng đối với cán bộ tham mưu giải quyết khiếu nại, nhất là chế độ tiền lương, tiền phụ cấp để tạo ra động lực khuyến khích, động viên cán bộ chuyên tâm công tác. Do công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư và giải quyết khiếu nại là những công việc đặc thù, chịu áp lực nặng nề và thường xuyên phải đối mặt với những xung đột về lợi ích giữa các bên có liên quan trong giải quyết khiếu nại, đặc biệt là trong điều kiện hiện nay khi tình hình khiếu nại còn nhiều phức tạp, vì vậy, cán bộ làm công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư và tham mưu trong giải quyết khiếu nại cần được hưởng

chế độ đãi ngộ thỏa đáng. Chế độ đãi ngộ đối với cán bộ làm công tác tiếp công dân, xử lý đơn thư và tham mưu cho thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước không chỉ là tiền lương, phụ cấp nghề mà còn là điều kiện, phương tiện làm việc, cơ hội được đào tạo, bồi dưỡng và chính sách thi đua, khen thưởng...

#### **5.4.2. Giải pháp về tổ chức thực hiện**

*Một là, kiện toàn bộ máy thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại*

Bảo đảm cho các chủ thể thực hiện quyền khiếu nại chính là một trong những biện pháp bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức. Để bảo đảm cho các chủ thể thực hiện được quyền này, Nhà nước luôn phải quan tâm đến việc tạo ra những điều kiện thuận lợi nhất, trước hết là những điều kiện đối với trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại cần được luật hóa, làm cơ sở để cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện quyền khiếu nại, và các chủ thể có thẩm quyền thực hiện trách nhiệm được giao trong giải quyết khiếu nại. Về nội dung, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại phải được quy định đơn giản, dễ thực hiện đáp ứng các yêu cầu của cải cách hành chính. Thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại bao gồm nhiều thủ tục khác nhau, từ tiếp công dân, xử lý đơn thư, thẩm tra, xác minh nội dung khiếu nại, ban hành các quyết định giải quyết khiếu nại, việc thi hành các quyết định giải quyết khiếu nại hành chính... Việc đơn giản hóa các thủ tục khiếu nại đòi hỏi phải đơn giản hóa từng thủ tục này sao cho các chủ thể dễ hiểu từng thủ tục và thực hiện nhanh chóng, đúng quy định. Việc đơn giản hóa các loại thủ tục nói trên cũng cần tính đến sự phù hợp với đặc điểm của từng cấp, từng ngành, từng lĩnh vực và năng lực giải quyết của các chủ thể khác nhau. Cụ thể là:

- Về tiếp công dân: quy định thống nhất mô hình tiếp công dân trong cả nước; gắn việc tiếp công dân với giải quyết khiếu nại.

- Về xử lý đơn thư: phân định rõ các loại đơn, xác định cụ thể cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận, phân loại, chuyển đơn; gắn việc xử lý đơn với thẩm quyền giải quyết đối với từng loại đơn khác nhau.

- Về kiểm tra, xác minh, kết luận và kiến nghị giải quyết khiếu nại: quy định cụ thể cơ quan có chức năng tham mưu giải quyết khiếu nại đối với từng trường hợp cụ thể. Thủ tục kiểm tra, xác minh, kết luận và kiến nghị giải quyết khiếu nại phải đảm bảo chính xác, kịp thời.

- Về quyết định giải quyết khiếu nại hành chính: quy định rõ thời hạn ban hành quyết định giải quyết khiếu nại; chế tài xử lý vi phạm về thời hạn giải quyết khiếu nại. Do khiếu nại liên quan trực tiếp đến hoạt động quản lý điều hành nên thời hạn khiếu nại nói chung phải được quy định phù hợp với tính chất từng loại quan hệ hành chính cụ thể. Trên cơ sở các quy định được ban hành, để tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ thể thực hiện quyền khiếu nại, việc tổ chức thực hiện các trình tự, thủ tục nói trên đòi hỏi phải bố trí trụ sở, kinh phí và đội ngũ cán bộ, công chức tương xứng. Đồng thời, các trình tự, thủ tục và việc thực hiện các trình tự, thủ tục đó cũng phải được tiến hành công khai, minh bạch. Các cơ quan nhà nước và xã hội phải tích cực tuyên truyền để các chủ thể có liên quan hiểu rõ trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại. Các cơ quan hành chính nhà nước cần niêm yết công khai các thủ tục này tại trụ sở tiếp công dân và bộ phận trực tiếp tiếp xúc với công dân khi đến giao dịch. Nội dung và tình trạng giải quyết các vụ việc khiếu nại cụ thể cũng cần được không khai kịp thời để các bên liên quan biết.

*Hai là, đổi mới và nâng cao trách nhiệm cán bộ, công chức liên quan đến lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại*

Cùng với việc đổi mới trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại, cần nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại. Việc nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc giải quyết khiếu nại trước hết đòi hỏi phải thiết lập được một cơ chế giải quyết khiếu nại có tính chuyên nghiệp cao, đặc biệt là trong giải quyết khiếu nại. Tính chuyên nghiệp trong giải quyết khiếu nại gắn liền với sự ổn định của tổ chức bộ máy, thể chế hoạt động và đội ngũ cán bộ, công chức. Điều đó không có nghĩa là bắt buộc thiết lập bộ máy chuyên trách làm nhiệm vụ giải quyết khiếu nại mà việc thiết lập bộ máy và bố trí đội ngũ cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ này phải được đặt trong điều kiện cải cách nền hành chính nhà nước. Với tinh thần đó, việc nâng cao trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức có thẩm quyền giải quyết khiếu nại cần tập trung vào những nội dung sau:

- Gắn trách nhiệm giải quyết khiếu nại với trách nhiệm quản lý nhà nước. Khiếu nại phát sinh trong phạm vi, lĩnh vực thuộc thẩm quyền quản lý của chủ thể nào thì chủ thể đó phải có trách nhiệm giải quyết và công khai kết quả giải quyết đó. Đồng thời, coi kết quả và chất lượng giải quyết khiếu nại trong lĩnh



vực quản lý là một tiêu chí đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của thủ trưởng cơ quan hành chính; tăng cường giáo dục, bồi dưỡng nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức nói chung và thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước nói riêng về vai trò, ý nghĩa của công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính cũng như nghiệp vụ giải quyết khiếu nại.

- Ngoài cơ quan thanh tra thực hiện chức năng tham mưu chung trong giải quyết khiếu nại và quản lý nhà nước về khiếu nại, các cơ quan chuyên môn tham mưu trong lĩnh vực nào có nghĩa vụ tham mưu cho thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước trong việc giải quyết các vụ việc khiếu nại phát sinh trong lĩnh vực đó. Cách làm này không chỉ nâng cao chất lượng công tác tham mưu trong giải quyết khiếu nại mà còn nâng cao trách nhiệm của các cơ quan tham mưu trong quản lý nhà nước, tác động trực tiếp đến hiệu quả quản lý nhà nước. Các cơ quan, đơn vị khi tham mưu cho thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước luôn phải cân nhắc, tính đến khả năng phát sinh những khiếu nại sẽ phải giải quyết.

- Thường xuyên kiểm tra, giám sát công tác khiếu nại, thanh tra việc thực hiện pháp luật về khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước để kịp thời phát hiện và khắc phục những sai sót, yếu kém, xử lý nghiêm thủ trưởng cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức tham mưu vi phạm quy định về khiếu nại. Chế độ kiểm tra, giám sát công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo hành chính phải được thực hiện trên cả phương diện kiểm tra, giám sát mang tính quyền lực nhà nước và giám sát của xã hội đối với công tác giải quyết khiếu nại. Công tác thanh tra việc thực hiện pháp luật về khiếu nại cần được tiến hành thường xuyên. Trên cơ sở kết quả thanh tra, kiểm tra, giám sát, các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền cần tăng cường đôn đốc việc giải quyết khiếu nại và thực hiện các quyết định giải quyết khiếu nại.

*Ba là, tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra thi hành khiếu nại và giải quyết khiếu nại*

Thanh tra, kiểm tra là một khâu quan trọng trong công tác quản lý. Thông qua thanh tra, kiểm tra chủ thể quản lý nắm được tình hình thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật, quyết định, chỉ thị, mệnh lệnh của cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới và với đối tượng quản lý. Để nâng cao hiệu quả công tác khiếu nại, ngoài việc hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật, cần tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát công tác giải quyết khiếu nại của các cơ quan hành chính nhà nước và giám sát hoạt động giải quyết khiếu kiện hành

chính của tòa án. Thanh tra, kiểm tra, giám sát công tác giải quyết khiếu nại và việc thực hiện pháp luật về khiếu nại của các cơ quan nhà nước nhằm nâng cao trách nhiệm của thủ trưởng các cơ quan nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại. Qua thanh tra, kiểm tra, giám sát, các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thể kết hợp với rà soát, chỉ đạo, đôn đốc, hướng dẫn giải quyết dứt điểm các vụ việc phức tạp, tồn đọng, kéo dài. Tăng cường công tác trước hết cần hoàn thiện các quy định của pháp luật và xây dựng cơ chế phối hợp để các chủ thể có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra, giám sát thực hiện tốt nhiệm vụ của mình. Đồng thời, cần có chế tài xử lý những vi phạm trong giải quyết khiếu nại được phát hiện qua công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát.

Thanh tra việc thực hiện trách nhiệm giải quyết khiếu nại nhằm đánh giá được thực trạng việc chấp hành những quy định pháp luật của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền trong công tác khiếu nại. Các cơ quan hành chính nhà nước cần tập trung vào những nội dung chủ yếu sau:

- Xây dựng và thực hiện nghiêm túc quy trình thanh tra, kiểm tra trách nhiệm khiếu nại. Quá trình thanh tra, kiểm tra cần phải tuân thủ các quy định của pháp luật về khiếu nại và thực hiện tốt quy trình thanh tra, kiểm tra trách nhiệm khiếu nại. Trong quá trình tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại, cần lưu ý rằng việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm thể hiện thông qua kết quả của từng cuộc thanh tra, kiểm tra. Vì vậy, kết thúc việc thanh tra, kiểm tra, các đoàn thanh tra, kiểm tra cần phải nêu rõ những vấn đề liên quan tới nội dung thanh tra, kiểm tra, đặc biệt phải phân tích, đánh giá được những ưu, khuyết điểm của cơ quan, tổ chức và cá nhân trong thực hiện các quy định của pháp luật về công tác tiếp dân, tiếp nhận và xử lý đơn thư khiếu nại và công tác khiếu nại. Trường hợp còn hạn chế, bất cập thì phải nêu rõ được các nguyên nhân khách quan, chủ quan của vấn đề đó. Nội dung kết quả thanh tra, kiểm tra cần xác định rõ trách nhiệm tập thể, cá nhân trong việc đề dẫn tới tình trạng tổ chức công tác tiếp nhận và giải quyết khiếu nại kém hiệu quả. Qua thanh tra, kiểm tra nếu phát hiện có vi phạm pháp luật về trình tự, thủ tục khiếu nại hoặc các sai phạm pháp luật khác thì phải xử lý hoặc kiến nghị người có thẩm quyền xử lý nghiêm minh. Có như vậy hoạt động thanh tra, kiểm tra trách nhiệm mới có hiệu lực, hiệu quả, thể hiện được vai trò quan trọng của nó trong quản lý nhà nước về công tác khiếu nại.

- Tập trung thanh tra, kiểm tra có trọng điểm việc thực hiện các quy định

về khiếu nại trên cơ sở xác định được những nội dung cơ bản. Việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong thực hiện pháp luật về khiếu nại cần tập trung vào những nhóm nội dung chủ yếu sau:

+ Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước về tổ chức việc tiếp công dân: việc bố trí nơi tiếp dân (nội quy nơi tiếp dân; thông tin hướng dẫn tại nơi tiếp dân; tài liệu, sổ sách; lịch tiếp định kỳ của lãnh đạo); việc tổ chức tiếp nhận và xử lý đơn, thư khiếu nại của công dân gồm công việc tiếp nhận, tổ chức nghiên cứu, phân loại đơn, thư khiếu nại theo thẩm quyền, tổ chức quản lý, theo dõi; việc thực hiện lịch tiếp dân của thủ trưởng cơ quan đơn vị.

+ Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm giải quyết các khiếu nại thuộc thẩm quyền. Nội dung này bao gồm việc thực hiện quy trình các bước khiếu nại; việc thực hiện các thủ tục cần thiết theo quy định; việc bảo đảm thời gian giải quyết và kiểm tra, theo dõi đơn đốc thi hành các quyết định đã có hiệu lực.

+ Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc quản lý nhà nước về khiếu nại. Khi tiến hành kiểm tra, thanh tra trách nhiệm trong việc thực hiện quản lý nhà nước về công tác giải quyết khiếu nại, phải đánh giá được thực trạng tình hình việc thực hiện các công việc đó như thế nào, kết quả ra sao, còn những vấn đề gì tồn tại, vướng mắc nổi lên, những khâu làm tốt, những công việc làm chưa tốt, nguyên nhân, trách nhiệm của cá nhân, tập thể, các biện pháp khắc phục.

+ Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc xử lý những vụ, việc khiếu nại đông người, bức xúc, kéo dài, phức tạp trên địa bàn; làm rõ trách nhiệm trong việc hướng dẫn, đôn đốc, kiểm tra đối với cấp dưới về chấp hành pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại đối với các vụ việc cụ thể.

Về lâu dài, những nội dung trên đây có thể được tập hợp thành bộ quy chuẩn làm mẫu khi tiến hành thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong thực hiện pháp luật về khiếu nại. Thanh tra Chính phủ cần ban hành thông tư hướng dẫn về quy trình nghiệp vụ thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại. Các cơ quan hành chính nhà nước phải tăng cường hơn nữa công tác quản lý nhà nước về công tác thanh tra trách nhiệm thực hiện pháp luật về khiếu nại, coi đó là yếu tố quan trọng quyết định đến hiệu quả công tác khiếu nại. Đặc biệt, các cơ quan hành chính nhà nước, các cơ quan thanh tra nhà

nước cần quan tâm hơn nữa trong việc tổ chức chỉ đạo công tác thanh tra trách nhiệm; xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra cụ thể, biện pháp tiến hành rõ ràng, thích hợp, nâng cao chất lượng các cuộc thanh tra trách nhiệm; bố trí cán bộ có năng lực, trình độ để tham gia, kết luận khách quan, trung thực. Các cơ quan thanh tra nhà nước cần phải phát huy vai trò, trách nhiệm và phải đổi mới mạnh mẽ công tác thanh tra trách nhiệm. Đổi mới về nhận thức cũng như trong chỉ đạo điều hành. Cần giảm bớt đáng kể việc tiến hành giải quyết những vụ việc cụ thể mà tập trung nhiều hơn vào việc thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của các cấp, các ngành trong việc thực hiện pháp luật về khiếu nại. Cần đổi mới phương pháp, cách thức tiến hành các cuộc thanh tra trách nhiệm, đồng thời hướng dẫn các cơ quan thực hiện.

## **KẾT LUẬN CHƯƠNG V**

Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại là sự cần thiết khách quan nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, hội nhập quốc tế, và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước Lào hiện nay và trong tương lai. Điều này xuất phát từ tác động của quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; từ tác động của tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và quá trình dân chủ hóa đời sống nhà nước, đời sống xã hội; do tác động của quá trình cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính; do ảnh hưởng tiêu cực của cơ chế quản lý cũ, sự quan liêu trong bộ máy nhà nước; do sự tác động của xu thế hội nhập và toàn cầu hóa, do sự tác động của bối cảnh chính trị trong và ngoài nước; do những nhược điểm chung của hệ thống pháp luật Lào hiện nay và đặc biệt là các tồn tại, hạn chế của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay ở Lào.

Về mặt pháp luật, cần thiết phải ban hành Luật khiếu nại mới chuyên biệt giải quyết khiếu nại hành chính như ở Việt Nam điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh trong khiếu nại và giải quyết khiếu nại đang và sẽ phát sinh tại Lào như chủ thể khiếu nại, khiếu nại đông người, quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại và người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại; trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại; thẩm quyền giải quyết khiếu nại, cơ chế giải quyết khiếu nại; công tác kiểm tra, giám sát giải quyết khiếu nại....

Cùng với đó, để nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cần phải có những giải pháp để nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của công dân; nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, công chức liên quan đến vấn đề lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại; kiện toàn bộ máy thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; đổi mới và nâng cao trách nhiệm cán bộ, công chức liên quan đến lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại; tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra thi hành khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

## KẾT LUẬN

Pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo quyền khiếu nại của công dân và giải quyết mâu thuẫn giữa cơ quan nhà nước với cá nhân, tổ chức trong hoạt động quản lý nhà nước.

Mặc dù đã ban hành các văn bản pháp quy để làm cơ sở giải quyết các khiếu nại phát sinh trong quản lý nhà nước ở Lào, tuy nhiên, hệ thống các quy định này còn tương đối đơn giản và chưa điều chỉnh được các mối quan hệ phát sinh trong khiếu nại và giải quyết khiếu nại tại Lào hiện nay.

Đặc biệt, quan niệm hỗn hợp, không phân tách các quy định về khiếu nại với tố cáo, phản ánh, kiến nghị của công dân là nguyên nhân chính dẫn đến việc kém hiệu quả trong giải quyết các nội dung khác nhau trong đơn của công dân tại Lào, từ đó, dẫn đến sự kém hiệu quả trong giải quyết khiếu nại.

Các quy định của Luật giải quyết khiếu nại năm 2014 hiện nay của Lào như đã phân tích, cộng với hệ thống tổ chức và thực hiện pháp luật chưa đồng bộ dẫn đến sự chưa hiệu quả trong công tác giải quyết khiếu nại. Dẫn đến tình trạng gây bức xúc ngày càng tăng trong nhân dân đối với những vụ việc khiếu nại liên quan trực tiếp đến quyền lợi của nhân dân.

Cùng với sự phát triển của kinh tế - xã hội Lào hiện nay, tình trạng khiếu nại sẽ có xu hướng ngày càng tăng về số lượng và phức tạp về tính chất, đặc biệt là khiếu nại và khiếu nại đông người liên quan đến đất đai do thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội.

Vì vậy, cần phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong giai đoạn hiện nay là một vấn đề cấp thiết đồng thời cũng mang tính chiến lược lâu dài nằm trong tiến trình xây dựng đất nước Lào hưng thịnh, văn minh, phát triển. Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại là sự cần thiết khách quan nhằm đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước, hội nhập quốc tế, và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước Lào hiện nay và trong tương lai. Điều này xuất phát từ tác động của quá trình xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; từ tác động của tiến trình xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và quá trình dân chủ hóa đời sống nhà nước, đời sống xã hội; do tác động của quá trình cải cách hành chính và hiện đại hóa nền hành chính; do ảnh hưởng tiêu cực của cơ chế quản lý cũ, sự quan liêu trong bộ máy nhà nước; do sự tác động của xu thế hội nhập và toàn cầu hóa, do sự tác động của bối cảnh chính trị trong và ngoài nước; do những nhược điểm chung của hệ

thống pháp luật Lào hiện nay và đặc biệt là các tồn tại, hạn chế của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại hiện nay ở Lào.

Về cơ bản, nền tảng phát triển của pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại của Việt Nam trải qua một quá trình lâu dài và hoàn thiện dần. Các văn bản quy phạm pháp luật trước được kế thừa và phát triển tại các văn bản quy phạm pháp luật sau.

Qua thực tiễn của Việt Nam, có thể rút ra các kinh nghiệm sau để Lào hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại:

Thứ nhất, quán triệt chủ nghĩa Mác - Lênin, quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam và tư tưởng Hồ Chí Minh trong việc xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện pháp luật về khiếu nại, giải quyết khiếu nại.

Thứ hai, xuất phát từ thực tiễn khách quan và nhu cầu, lợi ích của Nhà nước, nhân dân để xây dựng, hoàn thiện và tổ chức thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Thứ ba, xây dựng, hoàn thiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại phải đảm bảo tính hoàn thiện của pháp luật, kế thừa và hoàn chỉnh kỹ thuật lập pháp.

Thứ tư, tiếp thu kinh nghiệm của các quốc gia khác, các thời kỳ trước để xây dựng, hoàn thiện và nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại.

Thứ năm, phát huy sức mạnh tổng hợp của cả hệ thống chính trị, tăng cường vai trò lãnh đạo của các cấp ủy Đảng, trách nhiệm của chính quyền, giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật và nhất là tổ chức thực hiện công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại.

Thứ sáu, hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu nại đồng bộ với cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính.

Thứ bảy, các cơ quan, đơn vị chủ động rà soát, nắm tình hình, kịp thời phát hiện và có giải pháp xử lý các trường hợp khiếu kiện đông người, vượt cấp ngay tại cơ sở, hạn chế tối đa khiếu nại đông người, vượt cấp.

Thứ tám, tăng cường quản lý nhà nước về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; coi trọng và nâng cao chất lượng công tác thanh tra, kiểm tra trách nhiệm việc thực hiện pháp luật về tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan, tổ chức và thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước.

Thứ chín, tổ chức thi hành nghiêm túc, triệt để các quyết định giải quyết khiếu nại, quyết định xử lý tố cáo đã có hiệu lực pháp luật,.

Thứ mười, tăng cường và nâng cao trách nhiệm trong công tác quản lý Nhà nước, tập trung chấn chỉnh những tồn tại, yếu kém trong quản lý nhà nước, chú trọng công khai, minh bạch, dân chủ, công bằng quá trình xây dựng, ban hành và thực hiện chính sách, pháp luật.

Thứ mười một, tổ chức tốt công tác tiếp công dân, triển khai thực hiện nghiêm túc chế độ tiếp công dân định kỳ, thường xuyên và đột xuất theo quy định của pháp luật.

Về mặt pháp luật, cần thiết phải ban hành Luật khiếu nại mới chuyên biệt giải quyết khiếu nại hành chính như ở Việt Nam điều chỉnh các mối quan hệ phát sinh trong khiếu nại và giải quyết khiếu nại đang và sẽ phát sinh tại Lào như chủ thể khiếu nại, khiếu nại đông người, quyền và nghĩa vụ của người khiếu nại và người bị khiếu nại, người giải quyết khiếu nại; trình tự, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại; thẩm quyền giải quyết khiếu nại, cơ chế giải quyết khiếu nại; công tác kiểm tra, giám sát giải quyết khiếu nại....

Cùng với đó, để nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại cần phải có những giải pháp để nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của công dân; nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, công chức liên quan đến vấn đề lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại; kiện toàn bộ máy thi hành pháp luật về khiếu nại và giải quyết khiếu nại; đổi mới và nâng cao trách nhiệm cán bộ, công chức liên quan đến lĩnh vực khiếu nại và giải quyết khiếu nại; tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra thi hành khiếu nại và giải quyết khiếu nại.



## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Văn An (2010) “*Luật khiếu nại, tố cáo - từ quy định đến thực tiễn áp dụng*” Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 3/2010.
2. Ban Nội chính Trung ương (2013), “*Sơ kết 5 năm thực hiện Thông báo 130-TB/TW của Bộ Chính trị về giải quyết khiếu nại, tố cáo*”,
3. TS. Nguyễn Thanh Bình (2004), “*Thẩm quyền xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án – Sự đảm bảo công lý trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân*”, nhà xuất bản Tư pháp.
4. Chính phủ Việt Nam (2012), “*Báo cáo công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2012*”.
5. Mai Thị Chung (2001), “*Hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay*”, Luận văn Thạc sỹ luật học.
6. Nguyễn Tiến Dân (2010), “*Tư tưởng của chủ tịch Hồ Chí Minh về quyền khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại tố cáo*”. Tạp chí Kiểm sát của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Số 2/2010.
7. Võ Minh Doanh (2010) “*Gắn công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo với việc nâng cao hiệu quả phòng, chống tham nhũng*”, Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 5/2010.
8. Lê Đình Đẩu - Chủ nhiệm đề tài (1999) “*Cải cách thủ tục hành chính trong tổ chức tiếp công dân và giải quyết khiếu nại, tố cáo*”. Mã số: 97 – 98 – 065/ĐT.
9. PGS.TS. Bùi Xuân Đức (2008), “*Đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính ở nước ta hiện nay*”. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật của Bộ Tư pháp, Số 5/2008.
10. Tạ Hồng Hoa (2007), “*Một số vấn đề về khiếu nại và giải quyết đơn khiếu nại đối với bản cáo trạng của viện kiểm sát.*” Tạp chí Kiểm sát của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Số 21/2007.
11. Ths. Nguyễn Huy Hoàng (2005), “*Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính - Sự tương thích giữa pháp luật Việt Nam với các quy định của Tổ chức thương mại thế giới và Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ*”, Tạp chí Thanh tra Chính phủ số 8/2005.
12. Hội đồng phối hợp công tác phổ biến, giáo dục pháp luật của Chính phủ (2012), “*Đặc san tuyên truyền pháp luật số 5/2012 chủ đề: Pháp luật khiếu*

nại”. Chịu trách nhiệm nội dung: Nguyễn Ngọc Tản - Nguyên Phó Vụ trưởng - Hàm Vụ Trưởng - Vụ Pháp chế Thanh tra Chính phủ.

13. Nguyễn Mạnh Hùng, (2014), *“Phân định thẩm quyền trong giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam”*, Luận án Tiến sỹ.

14. Nguyễn Tuấn Khanh (2013), *“Bảo đảm pháp lý thực hiện quyền khiếu nại hành chính của công dân ở nước ta hiện nay”*; Luận án tiến sỹ, chuyên ngành: Luật Hiến pháp.

15. Phạm Văn Khanh (2003) *“Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát nhằm nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo và chống tham nhũng”*. (Đề tài nhánh của đề tài độc lập cấp Nhà nước: Hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát nhằm nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

16. Khoa Hành chính – Trường Đại học Luật Hà Nội (2007), *“Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, khiếu kiện hành chính đáp ứng yêu cầu hội nhập”*, Hội thảo khoa học. Viện Nghiên cứu Chính sách, Pháp luật và Phát triển và tổ chức Quỹ Châu Á, (2009) *“Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam: vấn đề và giải pháp”*.

17. Nguyễn Văn Kim (2013), *“Vai trò của cơ quan thanh tra nhà nước trong giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay”*, Luận án tiến sỹ Luật học.

18. Ths. Văn Tiến Mai (2012), *“Công khai, minh bạch trong giải quyết khiếu nại”* Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 4/2012.

19. Vũ Minh (2012), *“Một số giải pháp nâng cao hiệu quả công tác tiếp dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo”*. Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 3/2012.

20. Đinh Văn Minh (2010) *“Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính - những bất cập cần được khắc phục trong quá trình xây dựng luật khiếu nại”*. Tạp chí Thanh tra. Thanh tra Chính phủ, Số 7/2010.

21. Đinh Văn Minh (2010) *“Phân định giữa khiếu nại và tố cáo và những vấn đề đặt ra trong việc xây dựng luật tố cáo và giải quyết tố cáo”* Tạp chí Nghiên cứu lập pháp của Văn phòng Quốc hội, Số 13/2010.

22. Nguyễn Thụy Phương, Nguyễn Đức Lam (2011), *“Giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính: kinh nghiệm một số nước”*, Tạp chí Tòa án nhân dân của Tòa án nhân dân tối cao, Số 11/2011.

23. Trần Văn Sơn (2006) *“Tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa trong hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan hành chính Nhà nước ở Việt Nam hiện nay”*, Luận án Tiến sĩ.

24. TS. Phạm Hồng Thái (2002) *“Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo ở nước ta trong giai đoạn hiện nay”*. Đề tài khoa học cấp Bộ. Mã số: 2001-54-47.

25. Nguyễn Băng Thanh (2007), *“Bảo đảm quyền khiếu nại của công dân trong pháp luật Việt Nam hiện nay”*, Luận văn Thạc sĩ luật học.

26. TS. Nguyễn Văn Thanh và LG. Đinh Văn Minh (2004), *“Một số vấn đề về đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam hiện nay”*, nhà xuất bản Tư pháp.

27. Thanh tra Nhà nước - Viện Khoa học Thanh tra (2004), *“Hiệp định thương mại hành chính ở Việt Nam và cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính”*, nhà xuất bản Tư pháp 2004.

28. Thanh tra Chính phủ (2004) *“Thanh tra, kiểm tra trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước trong giải quyết khiếu nại, tố cáo và chống tham nhũng – thực trạng và kiến nghị”*.

29. Thanh tra Chính phủ (2007) *“Nâng cao hiệu lực, hiệu quả thanh tra trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo”*.

30. Thanh tra Chính phủ (2011) *“Khiếu nại, tố cáo hành chính – Cơ sở lý luận, thực trạng và giải pháp”*.

31. Nguyễn Thị Hồng Thơm (2010), *“Hiệu quả hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo của các cơ quan hành chính nhà nước ở Ninh Bình hiện nay”*, Luận văn Thạc sĩ luật học.

32. Lê Thúy (2012), *“Kinh nghiệm của Trung Quốc trong giải quyết khiếu nại hành chính”*. Tạp chí Thanh tra của Thanh tra Chính phủ, Số 3/2012.

33. Nguyễn Thị Thủy (2009) *“Quyền khiếu nại hành chính của công dân ở Việt Nam hiện nay”*, Luận án Tiến sĩ.

34. Ngô Mạnh Toan (2006), *“Hoàn thiện sự điều chỉnh pháp luật về thẩm quyền và thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam”*, Luận văn Thạc sĩ luật học.

35. Trung ương Hội Khoa học phát triển nguồn nhân lực và nhân tài Việt Nam tổ chức hội thảo khoa học (2014) *“Bảo đảm quyền khiếu kiện hành chính về đất đai trong tiến trình cải cách tư pháp ở nước ta”*, Hội thảo khoa học.

36. Phạm Anh Tuấn (2011), *“Cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở Việt Nam hiện nay và vấn đề hoàn thiện”*, Luận văn Thạc sỹ Luật học.

37. Viện Chính sách và Phát triển (2009), *“Cơ chế giải quyết khiếu nại – thực trạng và giải pháp”*.

38. Viện Nhà nước và Pháp luật (2010), *“Tài phán hành chính trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền và hội nhập quốc tế ở Việt Nam hiện nay”*.

39. Ths. Trần Đăng Vinh (2008), *“Tình hình giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2007 và một số giải pháp nhằm tăng cường công tác giải quyết khiếu nại tố cáo ở nước ta hiện nay”*. Tạp chí Nhà nước và Pháp luật Số 3/2008.

40. Khamsing Xaysomphaeng (2013) *“Tăng cường vai trò của Quốc hội trong việc giải quyết khiếu nại của nhân dân, Luận văn thạc sỹ - Đại học Quốc gia Lào.*