

HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH ĐÌNH CHỈ GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI THEO QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT KHIẾU NẠI VIỆT NAM

*Nguyễn Hoàng Yên**
*Nguyễn Văn Trí***

Tóm tắt: Bài viết phân tích các quy định của Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản pháp luật có liên quan về đình chỉ giải quyết khiếu nại, đồng thời đánh giá những bất cập, hạn chế trong các quy định hiện hành về nội dung này. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra các kiến nghị nhằm hoàn thiện chế định đình chỉ giải quyết khiếu nại trong khiếu nại hành chính Việt Nam.

Abstract: The article analyzes the provisions of the 2011 Law on Complaints and related legal documents on suspension of the handling of a complaint and assesses the relevant inadequacies and limitations on this matter. Thereby, it makes proposals to improve the regime of suspension of the handling of complaints in Viet Nam's administrative area.

1. Đặt vấn đề

Khiếu nại là quyền hiến định của công dân¹, là phương thức để cá nhân, cơ quan, tổ chức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp bị xâm phạm từ các đối tượng khiếu nại – sản phẩm của hoạt động hành chính nhà nước. Khi người khiếu nại thực hiện quyền khiếu nại theo đúng quy định của pháp luật thì người giải quyết khiếu nại có nhiệm vụ phải thụ lý giải quyết. Tuy nhiên, trong quá trình giải quyết khiếu nại có thể phát sinh những trường hợp làm cho việc giải quyết khiếu nại không còn ý nghĩa hoặc không thể thực hiện được nên phải chấm dứt. Hiện nay, Luật Khiếu nại năm 2011 (Luật KN) quy định đình chỉ giải quyết khiếu nại là hậu quả pháp lý của việc rút khiếu nại, thế nhưng, quy định này tồn tại nhiều hạn chế dẫn đến những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn thực hiện.

2. Đình chỉ giải quyết khiếu nại theo pháp luật hiện hành

Vấn đề đình chỉ giải quyết khiếu nại được ghi nhận tại Điều 10 Luật KN về rút khiếu nại và khoản 8 Điều 11 Luật KN về các khiếu nại không được thụ lý giải quyết. Theo các quy định này, đình chỉ giải quyết khiếu nại được thể hiện với những nội dung sau đây:

2.1. Về căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại

Theo quy định tại khoản 1 Điều 2 Luật KN, 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”.

^{**} ThS., Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Theo Điều 30 Hiến pháp năm 2013.

Vì thế, việc thực hiện quyền khiếu nại xuất phát từ ý chí đơn phương của cá nhân, cơ quan, tổ chức khi có căn cứ cho rằng quyền và lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm từ các đối tượng khiếu nại. Trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại, người khiếu nại có thể thay đổi ý chí của mình. Theo quy định tại điểm 1 khoản 1 Điều 12 Luật KN, người khiếu nại có quyền rút khiếu nại. Trong trường hợp này, theo quy định tại Điều 10 Luật KN, người khiếu nại phải làm đơn xin rút khiếu nại. Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại khi nhận được đơn xin rút khiếu nại thì đình chỉ việc giải quyết và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Trước đây, Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005) chỉ quy định về quyền rút khiếu nại của người khiếu nại tại điểm đ khoản 1 Điều 17 mà không quy định về hậu quả pháp lý là đình chỉ giải quyết khiếu nại nên đã dẫn đến nhiều khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn giải quyết khiếu nại. Quy định tại Điều 10 Luật KN về đình chỉ giải quyết khiếu nại trong trường hợp người khiếu nại rút khiếu nại là hoàn toàn hợp lý nhằm bảo đảm quyền tự định đoạt của người khiếu nại trong việc thực hiện quyền khiếu nại. Ngoài ra, quy định này tương thích với quyền rút đơn khởi kiện trong tố tụng hành chính. Trong quá trình giải quyết vụ án hành chính, người khởi kiện rút đơn khởi kiện là một trong những căn cứ để Tòa án đình chỉ giải quyết vụ án hành chính².

2.2. Thủ tục đình chỉ giải quyết khiếu nại

² Theo điểm b, c khoản 1 Điều 143 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) (Luật TTHC).

Về điều kiện đình chỉ giải quyết khiếu nại, khiếu nại chỉ được đình chỉ giải quyết khi người khiếu nại rút khiếu nại. Đây là căn cứ duy nhất để người giải quyết khiếu nại đình chỉ giải quyết khiếu nại. Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc rút khiếu nại phải được thực hiện bằng đơn có chữ ký hoặc điểm chỉ của người khiếu nại. Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại khi nhận được đơn xin rút khiếu nại thì đình chỉ việc giải quyết và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại. Như vậy, so với trường hợp người khởi kiện rút đơn khởi kiện vụ án hành chính, việc rút đơn khiếu nại được pháp luật khiếu nại quy định chặt chẽ về hình thức. Pháp luật tố tụng hành chính không quy định cụ thể về hình thức rút đơn khởi kiện vụ án hành chính. Trong đó, người khởi kiện có quyền rút đơn khởi kiện tại phiên tòa xét xử sơ thẩm hoặc phúc thẩm vụ án hành chính³. Quy định của Luật KN nhằm bảo đảm trách nhiệm của người khiếu nại khi thực hiện quyền khiếu nại, đồng thời phản ánh sự tự nguyện của người khiếu nại mong muốn chấm dứt khiếu nại.

Về trình tự, người giải quyết khiếu nại khi nhận được đơn xin rút khiếu nại thì đình chỉ việc giải quyết và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại. Trước đây, trong các biểu mẫu ban hành kèm theo Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính, trong đó có biểu mẫu số 12-KN về quyết định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại. Nghị định số 124/2020/NĐ-CP ngày 19/10/2020 của

³ Theo quy định tại khoản 2 Điều 173, khoản 2 Điều 165 và khoản 1 Điều 234 Luật TTHC.

Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật KN (có hiệu lực từ ngày 10/12/2020) thay thế cho Nghị định số 75/2012/NĐ-CP đã không quy định về hình thức của văn bản đình chỉ giải quyết khiếu nại.

2.3. Hậu quả pháp lý của đình chỉ giải quyết khiếu nại

Khi người giải quyết khiếu nại đình chỉ giải quyết khiếu nại và thông báo bằng văn bản cho người khiếu nại về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại thì vụ việc khiếu nại chấm dứt. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 8 Điều 11 Luật KN, trong trường hợp có văn bản thông báo đình chỉ việc giải quyết khiếu nại mà sau 30 ngày người khiếu nại không tiếp tục khiếu nại thì khiếu nại thuộc trường hợp không được thụ lý. Vì thế, sau khi đình chỉ giải quyết khiếu nại do người khiếu nại rút đơn khiếu nại, người khiếu nại vẫn có quyền khiếu nại trở lại trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày có văn bản thông báo đình chỉ việc giải quyết khiếu nại. Quy định này bảo đảm quyền khiếu nại của người khiếu nại sau khi đình chỉ giải quyết khiếu nại và đồng thời tương thích với quy định của Luật TTHC hiện hành về quyền khởi kiện trở lại sau khi vụ án hành chính bị đình chỉ giải quyết do người khởi kiện rút đơn khởi kiện⁴.

3. Những bất cập về đình chỉ giải quyết khiếu nại theo quy định pháp luật hiện hành

Thứ nhất, về căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại

Theo quy định của Luật KN, căn cứ duy nhất để đình chỉ giải quyết khiếu nại là người khiếu nại rút khiếu nại. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng pháp luật cho thấy, sau

khi thụ lý giải quyết khiếu nại có thể xuất hiện những sự kiện pháp lý làm cho việc giải quyết khiếu nại là không có khả năng tiếp tục hoặc không còn ý nghĩa nên cần phải chấm dứt việc giải quyết. Theo đó, có nhiều trường hợp chưa được pháp luật khiếu nại ghi nhận là căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại, cụ thể như sau:

Một là, người khiếu nại là cá nhân chết; cơ quan, tổ chức chấm dứt sự tồn tại mà quyền, nghĩa vụ của họ không được kế thừa.

Người khiếu nại là chủ thể chủ động làm phát sinh quá trình giải quyết khiếu nại thông qua việc thực hiện quyền khiếu nại để bảo vệ, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của chính mình. Vì thế, khi tư cách người khiếu nại ban đầu không còn tồn tại có thể ảnh hưởng đến hiệu quả và kết quả của việc giải quyết khiếu nại. Trước đây, pháp luật khiếu nại chưa quy định cụ thể về cách thức xử lý trong trường hợp người khiếu nại là cá nhân đã chết. Nhằm giải quyết những vướng mắc trong thực tiễn thực hiện pháp luật khiếu nại, Nghị định số 124/2020/NĐ-CP của Chính phủ đã quy định về trường hợp người khiếu nại là cá nhân “*bị chết mà quyền, nghĩa vụ của người đó được thừa kế theo quy định của pháp luật thì người thừa kế có quyền khiếu nại; người thừa kế khi khiếu nại phải xuất trình với cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại giấy tờ để chứng minh quyền thừa kế của mình*”⁵. Tuy nhiên, pháp luật chưa đề cập đến cách thức xử lý trong trường hợp người khiếu nại là cá nhân chết mà quyền, nghĩa vụ của họ không được thừa kế (như trong trường hợp không có người thừa kế, người thừa kế bị tước quyền thừa kế; người khiếu nại khiếu

⁴ Theo quy định tại khoản 1 Điều 144 Luật TTHC.

⁵ Khoản 4 Điều 5 Nghị định số 124/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 19/10/2020 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Khiếu nại.

nại bảo vệ các quyền nhân thân phi tài sản). Chúng tôi hoàn toàn đồng ý với các quan điểm cho rằng trong trường hợp này cần phải đình chỉ giải quyết khiếu nại⁶. Ngoài ra, đối với trường hợp người khiếu nại là cơ quan, tổ chức chấm dứt sự tồn tại mà quyền, nghĩa vụ không được kế thừa (như giải thể, phá sản) thì việc khiếu nại cũng phải chấm dứt.

Hai là, sau khi thụ lý khiếu nại, người giải quyết khiếu nại phát hiện có những căn cứ không được thụ lý giải quyết khiếu nại tại Điều 11 Luật KN.

Khiếu nại chỉ được thụ lý giải quyết khi không thuộc các trường hợp theo quy định tại Điều 11 Luật KN⁷. Vì thế, sau khi tiếp

nhận khiếu nại, người có thẩm quyền sẽ thực hiện quy trình xử lý khiếu nại theo Thông tư số 05/2021/TT-TTCP của Thanh tra Chính phủ ngày 1/10/2021 quy định quy trình xử lý đơn khiếu nại, đơn tố cáo, đơn kiến nghị, phản ánh. Trước khi ra thông báo thụ lý giải quyết khiếu nại, người có thẩm quyền phải kiểm tra vụ việc có thuộc trường hợp không thụ lý theo Điều 11 Luật KN hay không. Nếu không thuộc các trường hợp theo quy định này thì người có thẩm quyền sẽ ban hành Thông báo thụ lý. Tuy nhiên, vì những lý do khác nhau, trong một số trường hợp sau khi thụ lý người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại mới phát hiện vụ việc đang giải quyết có căn cứ theo Điều 11 Luật KN. Do pháp luật chưa quy định đây là căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại đã dẫn đến những khó khăn, vướng mắc trong thực tiễn. Bất cập này được minh chứng qua vụ việc sau đây:

Ngày 15/01/2019, ông Q khiếu nại yêu cầu hủy bỏ văn bản số 584/UBND ngày 22/12/2018 của Ủy ban nhân dân (UBND) phường B. Chủ tịch UBND phường B đã thụ

⁶ Võ Phan Lê Nguyễn (2018), *Khiếu nại và giải quyết khiếu nại về đất đai*, Luận án tiến sĩ luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, tr. 144-145; Trần Văn Long (2019), *Đình chỉ và tạm đình chỉ việc giải quyết khiếu nại*, Tạp chí Thanh tra, số 3, tr.9-12; Phạm Tuấn Anh (2022), *Bàn về quy định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại hành chính trong Luật Khiếu nại*, <https://truongcanbothanhtra.gov.vn/ban-ve-quy-dinh-dinh-chi-viec-giai-quyet-khieu-nai-hanh-chinh-trong-luat-khieu-nai/>, truy cập ngày 21/3/2022; Đỗ Văn Nhân (2022), *Cần bổ sung các trường hợp đình chỉ giải quyết khiếu nại*, <https://lsvn.vn/can-bo-sung-cac-truong-hop-dinh-chi-giai-quyet-khieu-nai1660647679.html>, truy cập ngày 16/8/2022.

⁷ Điều 11 Luật KN quy định về các khiếu nại không được thụ lý giải quyết bao gồm các trường hợp sau đây:

1. 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;

2. 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;
3. Người khiếu nại không có năng lực hành vi dân sự đầy đủ mà không có người đại diện hợp pháp;
4. Người đại diện không hợp pháp thực hiện khiếu nại;
5. Đơn khiếu nại không có chữ ký hoặc điểm chỉ của người khiếu nại;
6. Thời hiệu, thời hạn khiếu nại đã hết mà không có lý do chính đáng;
7. Khiếu nại đã có quyết định giải quyết khiếu nại lần hai;
8. Có văn bản thông báo đình chỉ việc giải quyết khiếu nại mà sau 30 ngày người khiếu nại không tiếp tục khiếu nại;
9. Việc khiếu nại đã được Tòa án thụ lý hoặc đã được giải quyết bằng bản án, quyết định của Tòa án, trừ quyết định đình chỉ giải quyết vụ án hành chính của Tòa án.

lý giải quyết và ban hành Quyết định giải quyết khiếu nại số 85/QĐ-UBND ngày 21/3/2019. Ngày 1/4/2019, ông tiếp tục làm đơn khiếu nại lần 2 đến UBND thành phố Cao Bằng và được thụ lý bằng Thông báo số 160/TB-UBND ngày 24/4/2019. Ngày 19/6/2019, Chủ tịch UBND thành phố Cao Bằng ban hành Quyết định số 2012/QĐ-UBND hủy Thông báo số 160/TB-UBND với lý do vụ việc đã được giải quyết tại Bản án số 15/2018/HC-ST ngày 28/11/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Cao Bằng. Không đồng ý, ông khởi kiện yêu cầu Tòa án hủy bỏ Quyết định số 2012/QĐ-UBND và yêu cầu Chủ tịch UBND thành phố Cao Bằng phải giải quyết khiếu nại lần 2. Bản án hành chính sơ thẩm số 13/2019/HC-ST của Tòa án nhân dân tỉnh Cao Bằng đã nhận định: Sau khi thụ lý thì người giải quyết khiếu nại phải ban hành quyết định giải quyết khiếu nại theo đúng trình tự giải quyết khiếu nại. Ví dụ, Hội đồng xét xử sơ thẩm đã quyết định: Chấp nhận yêu cầu khởi kiện của ông Q về việc hủy Quyết định hành chính số 2012/QĐ-UBND; buộc Chủ tịch UBND thành phố Cao Bằng phải thực hiện việc giải quyết khiếu nại lần hai cho ông Q theo đúng quy định của pháp luật⁸.

Trong vụ án trên, Chủ tịch UBND tỉnh Cao Bằng sau khi thụ lý khiếu nại mới phát hiện vụ việc đã được giải quyết bằng Bản án số 15/2018/HC-ST ngày 28/11/2019 của Tòa án nhân dân tỉnh Cao Bằng. Do pháp luật chưa quy định đây là trường hợp phải đình chỉ giải quyết khiếu nại nên Chủ tịch UBND tỉnh Cao Bằng đã ban hành Quyết định số 2012/QĐ-UBND hủy Thông báo thụ lý số 160/TB-UBND. Tuy việc ban hành

Quyết định số 2012/QĐ-UBND là không đúng quy định về trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, nhưng nếu tiếp tục giải quyết khiếu nại thì việc giải quyết khiếu nại là trái pháp luật do vụ việc đã được giải quyết bằng bản án đã có hiệu lực pháp luật của Tòa án⁹.

Ba là, trường hợp đối tượng khiếu nại không còn.

Đối tượng khiếu nại theo quy định của pháp luật khiếu nại là quyết định hành chính¹⁰, hành vi hành chính¹¹ và quyết định kỷ luật cán bộ, công chức¹² bị khiếu nại. Người khiếu nại cho rằng các đối tượng này xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình nên đã thực hiện quyền khiếu nại theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, sau khi thụ lý giải quyết có thể phát sinh trường hợp quyết định hành chính, quyết định kỷ luật bị hủy bỏ hoặc hành vi hành chính bị chấm dứt. Trong trường hợp này, đối tượng khiếu nại ban đầu đã không còn nên việc giải

⁹ Theo Điều 106 Hiến pháp năm 2013, Điều 16 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014 thì bản án, quyết định của Tòa án nhân dân có hiệu lực pháp luật phải được cơ quan, tổ chức, cá nhân tôn trọng; cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành.

¹⁰ Khoản 8 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011: “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”.

¹¹ Khoản 9 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011: “Hành vi hành chính là hành vi của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước thực hiện hoặc không thực hiện nhiệm vụ, công vụ theo quy định của pháp luật”.

¹² Khoản 10 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011: “Quyết định kỷ luật là quyết định bằng văn bản của người đứng đầu cơ quan, tổ chức để áp dụng một trong các hình thức kỷ luật đối với cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý của mình theo quy định của pháp luật về cán bộ, công chức”.

⁸ Theo Bản án số 13/2019/HC-ST của Tòa án nhân dân tỉnh Cao Bằng ngày 27/11/2019 về khởi kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính.

quyết khiếu nại hầu như là không còn ý nghĩa. Vì thế, chúng tôi đồng tình với các quan điểm cho rằng trường hợp đối tượng khiếu nại không còn tồn tại nên được quy định là căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại¹³. Thế nhưng, theo quy định tại điểm i khoản 1 Điều 12 Luật KN, người khiếu nại có quyền được khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp đã bị xâm phạm; được bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật. Vì thế, trong trường hợp đối tượng khiếu nại không còn, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại cần cân nhắc việc giải quyết bồi thường thiệt hại, khôi phục quyền, lợi ích hợp pháp của người khiếu nại.

Bốn là, trường hợp người khiếu nại vắng mặt tại cuộc họp đối thoại mà không có lý do chính đáng.

Đối thoại là thủ tục có ý nghĩa quan trọng trong quy trình giải quyết khiếu nại, vì thế, theo quy định của Luật KN, trong một số trường hợp bắt buộc phải tổ chức đối thoại¹⁴. Thế nhưng, theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều 12 Luật KN, tham gia đối thoại hoặc ủy quyền cho người đại diện tham gia đối thoại là quyền của người khiếu nại. Quy định này đã dẫn đến thực trạng rất

nhiều trường hợp người khiếu nại đã được mời đến làm việc nhiều lần nhưng đã không đến và không có lý do chính đáng¹⁵, trong đó có việc tham gia đối thoại. Trước đây, theo quy định tại khoản 7 Điều 1 Thông tư số 02/2016/TT-TTCP ngày 20/10/2016 của Thanh tra Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính, trong đó có quy định: “*Trường hợp người khiếu nại hoặc người đại diện hợp pháp vắng mặt khi được thông báo bằng văn bản đến lần thứ hai thì người giải quyết khiếu nại lập biên bản chấm dứt đối thoại*”. Theo đó, trường hợp người khiếu nại vắng mặt khi được thông báo bằng văn bản đến lần thứ hai thì chỉ làm chấm dứt việc đối thoại. Khi đó, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại vẫn phải ra quyết định giải quyết khiếu nại. Quy định này hiện không được Nghị định số 124/2020/NĐ-CP đề cập đến. Việc tham gia đối thoại không chỉ là quyền của người khiếu nại mà còn giúp cho việc giải quyết khiếu nại được chính xác, khách quan, toàn diện. Sự có mặt của người khiếu nại tại phiên họp đối thoại là cần thiết nhằm thể hiện trách nhiệm của người khiếu nại trước yêu cầu khiếu nại, hạn chế việc khiếu kiện kéo dài ảnh hưởng đến hiệu quả quản lý nhà

¹³ Phạm Tuấn Anh (2022), *Bàn về quy định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại hành chính trong Luật Khiếu nại*, <https://truongcanbothanhtra.gov.vn/ban-ve-quy-dinh-dinh-chi-viec-giai-quyet-khieu-nai-hanh-chinh-trong-luat-khieu-nai/>, truy cập ngày 21/3/2022; Đỗ Văn Nhân (2022), *Cần bổ sung các trường hợp đình chỉ giải quyết khiếu nại*, <https://lsvn.vn/can-bo-sung-cac-truong-hop-dinh-chi-giai-quyet-khieu-nai1660647679.html>, truy cập ngày 16/8/2022.

¹⁴ Bắt buộc tổ chức đối thoại: Giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính khi kết quả xác minh và yêu cầu của người khiếu nại có nội dung còn trái nhau; giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính; giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai đối với khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức.

¹⁵ Trần Văn Long (2019), *Đình chỉ và tạm đình chỉ việc giải quyết khiếu nại*, Tạp chí Thanh tra, số 3, tr.9-12; Phạm Tuấn Anh (2022), *Bàn về quy định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại hành chính trong Luật Khiếu nại*, <https://truongcanbothanhtra.gov.vn/ban-ve-quy-dinh-dinh-chi-viec-giai-quyet-khieu-nai-hanh-chinh-trong-luat-khieu-nai/>, truy cập ngày 21/3/2022; Đỗ Văn Nhân (2022), *Cần bổ sung các trường hợp đình chỉ giải quyết khiếu nại*, <https://lsvn.vn/can-bo-sung-cac-truong-hop-dinh-chi-giai-quyet-khieu-nai1660647679.html>, truy cập ngày 16/8/2022.

nước. Chính vì thế, chúng tôi cho rằng, trong trường hợp người khiếu nại đã được thông báo hợp lệ đến lần thứ hai mà vắng mặt tại phiên họp đối thoại và không có lý do chính đáng nên được quy định là căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Thứ hai, về thủ tục đình chỉ giải quyết khiếu nại

Một là, về điều kiện đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Pháp luật hiện hành quy định người giải quyết khiếu nại sẽ đình chỉ giải quyết khiếu nại khi nhận được đơn xin rút khiếu nại của người khiếu nại. Theo chúng tôi, việc quy định người khiếu nại phải làm đơn “xin” rút khiếu nại là không phù hợp. Khiếu nại là quyền hiến định và được cụ thể hoá bằng Luật KN, trong trường hợp người khiếu nại từ bỏ quyền khiếu nại bằng việc rút khiếu nại cũng là quyền đương nhiên nên không phải “xin” để được “cho” từ người giải quyết khiếu nại. Ngoài ra, quy định việc rút khiếu nại phải được thể hiện bằng đơn cũng là một sự bất hợp lý. Theo quy định của Luật KN, khi thực hiện quyền khiếu nại, người khiếu nại có thể khiếu nại bằng đơn hoặc khiếu nại trực tiếp¹⁶. Việc rút khiếu nại nên được quy định tương ứng với hình thức khiếu nại, đặc biệt là đối với trường hợp người khiếu nại không có khả năng làm đơn khiếu nại thì việc yêu cầu rút khiếu nại phải bằng đơn xin rút khiếu nại là không khả thi.

Hai là, về thời hạn thực hiện thủ tục đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Pháp luật hiện hành chỉ quy định điều kiện để người giải quyết khiếu nại đình chỉ giải quyết khiếu nại khi có việc rút khiếu nại mà chưa đề cập đến thời hạn đình chỉ giải quyết khiếu nại. Điều này dẫn đến sự

không thống nhất trong thực tiễn áp dụng, có những trường hợp trong thời gian khá dài người giải quyết khiếu nại mới đình chỉ giải quyết khiếu nại, ảnh hưởng đến quyền, lợi ích chính đáng của người khiếu nại.

Ví dụ, trong vụ việc ông Nguyễn Văn M khiếu nại Quyết định số 1065/QĐ-UBND ngày 18/8/2017 của Chủ tịch UBND quận Đồ Sơn về việc giải quyết khiếu nại lần đầu. Ngày 28/12/2018, ông M có đơn xin rút khiếu nại và đến ngày 16/1/2019, Chủ tịch UBND Thành phố Hải Phòng ban hành Quyết định số 127/QĐ-CT đình chỉ giải quyết khiếu nại (19 ngày)¹⁷. Ở vụ việc ông Nguyễn Sơn H khiếu nại Quyết định số 1335/QĐ-CT ngày 21/6/2018 về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND quận Hải An. Ngày 8/11/2018, ông H có đơn xin rút khiếu nại và đến ngày 12/12/2018 Chủ tịch UBND Thành phố Hải Phòng ban hành Quyết định số 3263/QĐ-CT đình chỉ giải quyết khiếu nại (35 ngày)¹⁸. Thế nhưng, ở vụ việc ông Phạm Văn Q khiếu nại Quyết định số 7464/QĐ-UBND và vụ việc bà Nguyễn Thị U khiếu nại Quyết định số 7465/QĐ-UBND ngày 18/12/2017 về việc giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch UBND huyện Vĩnh Bảo. Ngày 6/7/2018, bà U có đơn xin rút khiếu nại và ngày 20/7/2018 ông Q có đơn xin rút khiếu nại nhưng đến ngày 5/3/2019, Chủ tịch UBND Thành phố Hải Phòng mới ban hành quyết định đình chỉ giải quyết khiếu nại (gần 8 tháng)¹⁹.

¹⁷ Theo Quyết định số 127/QĐ-CT ngày 16/1/2019 Chủ tịch UBND Thành phố Hải Phòng về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại.

¹⁸ Theo Quyết định số 3263/QĐ-CT ngày 12/12/2018 của Chủ tịch UBND Thành phố Hải Phòng về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại.

¹⁹ Quyết định đình chỉ giải quyết khiếu nại số 484/QĐ-CT ngày 5/3/2019 của Chủ tịch UBND

¹⁶ Khoản 1 Điều 8 Luật KN.

Ba là, về mặt thể thức của văn bản đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Trước đây, Thông tư số 07/2013/TT-TTCT có quy định về thể thức văn bản đình chỉ giải quyết khiếu nại tại Mẫu số 12-KN là quyết định đình chỉ. Tuy nhiên, hiện nay trong 16 mẫu văn bản được ban hành kèm theo Nghị định số 124/2020/NĐ-CP không bao gồm mẫu văn bản đình chỉ giải quyết khiếu nại. Điều này dẫn đến tình trạng áp dụng không đồng bộ, thống nhất về thể thức văn bản đình chỉ giải quyết nại ở các Bộ, ngành, địa phương. Có Bộ, ngành, địa phương quy định khi nhận đơn xin rút khiếu nại của người khiếu nại thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại ban hành *quyết định đình chỉ giải quyết khiếu nại* và gửi văn bản đó cho người khiếu nại trong một thời hạn nhất định. Chẳng hạn, tại Điều 18 của Thông tư số 23/2022/TT-BCA ngày 16/5/2022 của Bộ trưởng Bộ Công an quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại trong Công an nhân dân có quy định: “*Trường hợp người khiếu nại rút toàn bộ nội dung khiếu nại thì người giải quyết khiếu nại ban hành quyết định đình chỉ việc giải quyết khiếu nại. Trong thời hạn 05 ngày làm việc kể từ ngày ban hành, quyết định đình chỉ giải quyết khiếu nại phải gửi cho người khiếu nại, người bị khiếu nại*”. Ngược lại, cũng có Bộ ngành, địa phương sau khi ban hành quyết định đình chỉ giải quyết khiếu nại lại tiếp tục ban hành Thông báo về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại và gửi đồng thời cả hai văn bản này đến người khiếu nại và các chủ thể có liên quan. Ví dụ: Chủ tịch UBND tỉnh Yên Bái đã ban hành Thông báo số

Thành phố Hải Phòng; Quyết định đình chỉ giải quyết khiếu nại số 485/QĐ-CT ngày 5/3/2019 của Chủ tịch UBND Thành phố Hải Phòng.

1914/UBND-TCD ngày 18/7/2019 thông báo về đình chỉ giải quyết khiếu nại đối với Công ty cổ phần sân golf Ngôi sao Yên Bái, đồng thời gửi kèm theo Quyết định số 1294/QĐ-UBND ngày 18/7/2019 của Chủ tịch UBND tỉnh Yên Bái về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại của Công ty cổ phần sân golf Ngôi sao Yên Bái²⁰.

Bốn là, về thời điểm đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Theo quy định tại Điều 10 Luật KN, người khiếu nại có thể rút khiếu nại tại bất cứ thời điểm nào trong quá trình khiếu nại và giải quyết khiếu nại. Nếu hiểu theo quy định của Luật KN thì giải quyết khiếu nại là việc thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại, còn nếu bao gồm cả “quá trình khiếu nại” thì phải hiểu là bắt đầu kể từ thời điểm người khiếu nại nộp đơn khiếu nại, trực tiếp trình bày nội dung khiếu nại tại cơ quan có thẩm quyền. Vì thế, nếu trường hợp người khiếu nại rút khiếu nại trong quá trình giải quyết khiếu nại, tức là sau khi có thông báo thụ lý thì hậu quả pháp lý là đình chỉ giải quyết khiếu nại. Nhưng, nếu người khiếu nại rút khiếu nại sau khi tiếp nhận khiếu nại và trước khi có thông báo thụ lý thì hậu quả pháp lý sẽ không thể là đình chỉ giải quyết khiếu nại mà phải là trả lại đơn khiếu nại.

Thứ ba, hậu quả pháp lý của đình chỉ giải quyết khiếu nại

Một là, quy định quyền khiếu nại tiếp tục sau khi đình chỉ giải quyết khiếu nại chưa hợp lý.

²⁰ Theo Thông báo số 1914/UBND-TCD ngày 18/7/2019 của UBND tỉnh Yên Bái về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại và Quyết định số 1348/QĐ-UBND ngày 31/7/2019 của Chủ tịch UBND tỉnh Yên Bái về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Theo quy định tại khoản 8 Điều 11 Luật KN, khi “*Có văn bản thông báo đình chỉ việc giải quyết khiếu nại mà sau 30 ngày người khiếu nại không tiếp tục khiếu nại*”, khiếu nại thuộc trường hợp không được thụ lý giải quyết. Từ quy định này có thể hiểu người khiếu nại được quyền tiếp tục khiếu nại vụ việc đã đình chỉ nếu trong phạm vi 30 ngày kể từ ngày đình chỉ giải quyết khiếu nại. Tuy nhiên, kể cả người khiếu nại tiếp tục khiếu nại trong phạm vi 30 ngày thì vụ việc khiếu nại cũng sẽ không được thụ lý giải quyết nếu đã hết thời hiệu khiếu nại lần đầu hoặc hết thời hạn khiếu nại lần hai. Ngoài ra, quy định này có thể làm vô hiệu hóa quyền khiếu nại lần đầu của người khiếu nại nếu sau 30 ngày kể từ ngày có văn bản thông báo đình chỉ giải quyết khiếu nại nhưng vẫn còn thời hiệu khiếu nại lần đầu.

Hai là, pháp luật hiện hành chưa quy định rõ hậu quả pháp lý của đình chỉ giải quyết khiếu nại trong trường hợp nhiều người khiếu nại về cùng một nội dung.

Nghị định số 124/2020/NĐ-CP của Chính phủ và Thông tư số 05/2021/TT-TTCP ngày 1/10/2021 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình xử lý đơn khiếu nại, đơn tố cáo, đơn kiến nghị, phản ánh có đề cập tới trường hợp nhiều người khiếu nại về cùng một nội dung và cách thức xử lý, giải quyết khiếu nại đối với trường hợp này. Tuy nhiên, cả hai văn bản này đều không quy định về hậu quả pháp lý đối với trường hợp nhiều người khiếu nại cùng một nội dung mà trong đó có một hoặc một số người rút khiếu nại.

5. Một số kiến nghị hoàn thiện chế định đình chỉ giải quyết khiếu nại trong khiếu nại hành chính ở Việt Nam

Đình chỉ giải quyết khiếu nại là nội dung quan trọng trong pháp luật khiếu nại,

tuy nhiên nội dung này chưa được Luật KN hiện hành ghi nhận một cách toàn diện, cụ thể, hợp lý. Nhằm bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của các chủ thể khiếu nại và hiệu lực, hiệu quả của hoạt động giải quyết khiếu nại, pháp luật về đình chỉ giải quyết khiếu nại cần được hoàn thiện một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất, ghi nhận đình chỉ giải quyết khiếu nại là chế định độc lập trong pháp luật khiếu nại.

Hiện nay, đình chỉ giải quyết khiếu nại được Luật KN quy định là hậu quả pháp lý khi người khiếu nại rút khiếu nại và đây cũng là căn cứ duy nhất để người giải quyết khiếu nại đình chỉ giải quyết khiếu nại. Với tầm quan trọng và sự cần thiết trong quá trình giải quyết khiếu nại, chúng tôi cho rằng đình chỉ giải quyết khiếu nại phải được ghi nhận là một chế định độc lập của pháp luật khiếu nại. Bởi lẽ, như đã phân tích, có nhiều căn cứ phát sinh làm cho người giải quyết khiếu nại phải chấm dứt giải quyết khiếu nại. Bên cạnh đó, việc đình chỉ giải quyết khiếu nại cần phải được điều chỉnh bằng một thủ tục cụ thể, chặt chẽ với hậu quả pháp lý rõ ràng, phù hợp. Do vậy, Luật KN cần thiết kể các điều luật riêng quy định về căn cứ đình chỉ, thủ tục, hậu quả pháp lý của việc đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Thứ hai, bổ sung căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Đây là vấn đề quan trọng nhất khi đề cập đến đình chỉ giải quyết khiếu nại. Chúng tôi cho rằng cần phải bổ sung đầy đủ các căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại với các trường hợp sau đây:

- i) Người khiếu nại rút khiếu nại;*
- ii) Sau khi thụ lý giải quyết khiếu nại mà người giải quyết khiếu nại phát hiện có một trong những trường hợp không được*

thụ lý quy định tại Điều 11 của Luật Khiếu nại năm 2011;

iii) Người khiếu nại là cá nhân chết mà quyền và nghĩa vụ của họ không được thừa kế; cơ quan, tổ chức đã giải thể hoặc tuyên bố phá sản mà không có cơ quan, tổ chức, cá nhân kế thừa quyền, nghĩa vụ tố tụng;

iv) Đối tượng khiếu nại không còn;

v) Người khiếu nại hoặc người đại diện hợp pháp của người khiếu nại không tham gia đối thoại khi được thông báo đến lần thứ hai mà không có lý do chính đáng, trừ các trường hợp không tổ chức đối thoại.

Thứ ba, pháp luật cần quy định rõ về thủ tục đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Một là, về điều kiện đình chỉ khiếu nại.

Trường hợp có những căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải đình chỉ giải quyết khiếu nại. Riêng đối với trường hợp đình chỉ giải quyết khiếu nại do rút khiếu nại, chúng tôi kiến nghị cần quy định cho người khiếu nại có quyền rút khiếu nại bằng đơn hoặc trực tiếp nhằm bảo đảm sự thuận tiện đối với người khiếu nại không có khả năng viết đơn. Trong trường hợp người khiếu nại trình bày yêu cầu rút khiếu nại trực tiếp thì người có thẩm quyền ghi nhận lại và yêu cầu người khiếu nại xác nhận vào nội dung yêu cầu đó. Nếu người khiếu nại không thể ký tên xác nhận hay điểm chỉ thì phải có người làm chứng xác nhận về việc rút khiếu nại của người khiếu nại. Đồng thời, đối với trường hợp rút khiếu nại bằng đơn thì cũng không nên quy định ràng buộc người khiếu nại rút khiếu nại bằng đơn xin rút khiếu nại bởi lẽ đây là quyền đương nhiên của người khiếu nại, không cần phải xin người giải quyết khiếu nại cho phép.

Hai là, về hình thức văn bản đình chỉ.

Chúng tôi cho rằng cần tiếp tục quy định giống như Thông tư số 07/2013/TT-TTCP của Thanh tra Chính phủ là quyết định đình chỉ giải quyết khiếu nại và gửi quyết định đình chỉ giải quyết khiếu nại cho người khiếu nại, người bị khiếu nại và những chủ thể khác có liên quan mà không cần phải ban hành thêm một văn bản là thông báo về việc đình chỉ giải quyết khiếu nại để tránh sự rườm rà, không cần thiết.

Ba là, pháp luật cần quy định rõ về thời hạn ban hành văn bản đình chỉ trong trường hợp phát sinh các căn cứ đình chỉ giải quyết khiếu nại. Đồng thời, pháp luật cũng cần quy định rõ thời hạn gửi văn bản đình chỉ giải quyết khiếu nại đến người khiếu nại, người bị khiếu nại và các chủ thể khác có liên quan nhằm tránh sự tùy tiện trong thực tiễn.

Thứ tư, quy định cụ thể hậu quả pháp lý của đình chỉ giải quyết khiếu nại.

Pháp luật khiếu nại cần quy định rõ hậu quả pháp lý đối với đình chỉ giải quyết khiếu nại. Theo đó, trong trường hợp người khiếu nại rút khiếu nại thì người có thẩm quyền trả lại đơn khiếu nại nếu như khiếu nại chưa được thụ lý, người giải quyết khiếu nại đình chỉ giải quyết khiếu nại đối với trường hợp người khiếu nại rút khiếu nại sau khi đã thụ lý. Trường hợp nhiều người cùng khiếu nại về một nội dung thì đình chỉ giải quyết khiếu nại đối với những người rút khiếu nại. Trường hợp một người khiếu nại nhiều nội dung mà rút một hoặc một số nội dung thì người giải quyết khiếu nại sẽ đình chỉ giải quyết đối với phần yêu cầu khiếu nại đã rút. Ngoài ra, Luật KN phải quy định rõ quyền khiếu nại lại sau khi đã đình chỉ giải quyết khiếu nại theo hướng người khiếu nại có quyền khiếu nại trở lại nếu thời hiệu khiếu nại còn.