

HOAN THIÊN CƯ CHÈ
GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH

Chủ nhiệm đề tài: TS. Nguyễn Văn Thanh
Viện trưởng Viện Khoa học Thanh tra

HÀ NỘI - 08/2004

5097

22/2/05

Mục lục

Phần thứ nhất	4
Một số vấn đề lý luận về khiếu kiện hành chính và cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính	4
I/ Khái niệm khiếu kiện hành chính và một số thuật ngữ có liên quan.	5
II/ Khái quát về cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính.	8
1/ Về chủ thể có thẩm quyền và trách nhiệm tiếp nhận và giải quyết khiếu kiện hành chính.	8
2/ Về mối quan hệ giữa các chủ thể tiến hành hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính.	9
3/ Về phương thức giải quyết khiếu kiện hành chính.....	10
III/ Khái quát về cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở một số nước trên thế giới.	11
1/ Giải quyết khiếu nại theo cấp hành chính ở một số nước.	12
2/ Giải quyết khiếu kiện bằng con đường tố tụng thông qua hoạt động xét xử hành chính tại Tòa án.	13
3/ Vấn đề giải quyết khiếu kiện hành chính ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây.....	16
Phần thứ hai	18
quá trình hình thành và phát triển pháp luật về	18
cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam	18
I/ Giải quyết các khiếu kiện của dân trong lịch sử các Nhà nước phong kiến Việt Nam.....	18
II/ Sự phát triển của các chế định pháp luật về giải quyết khiếu kiện của nhân dân kể từ sau Cách mạng Tháng Tám đến nay.	19
III/ Sự hình thành cơ quan tài phán hành chính và cơ chế giải quyết các khiếu kiện hành chính dưới hình thức tố tụng ở nước ta.....	26
1/ Điều kiện chính trị-xã hội và ý tưởng thiết lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam.	26
2/ Quá trình nghiên cứu và thiết lập cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam.	28
Phần thứ ba	32
Thực trạng về cơ chế và công tác giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay - những vấn đề đang đặt ra	32
I/ Tình hình khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo kể từ khi có Luật khiếu nại, tố cáo 1998.	32
1/ Tình hình khiếu nại, tố cáo hiện nay.....	32
2/ Công tác chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo và một số kết quả đã đạt được trong thời gian qua.....	35

3/ Một số ưu điểm, thiếu sót và nguyên nhân vướng mắc trong công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.	39
4/ Một số kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo.	42
II/ Thực tiễn hoạt động xét xử hành chính những năm qua.	46
III/ Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính theo qui định của pháp luật hiện hành và những yêu cầu đổi mới nhằm hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính.	49
1/ Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính hiện hành và những vấn đề đang đặt ra.	49
2/ Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính tại Tòa án nhân dân.	53
Phần thứ tư.	62
tiếp tục hoàn thiện cơ chế nhằm nâng cao hiệu quả của công tác giải quyết khiếu kiện hành chính.	62
I/ Một số yêu cầu chủ yếu trong quá trình hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính.	63
1/ Đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính phải gắn bó chặt chẽ và nằm trong tiến trình chung của cải cách hành chính, xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch vững mạnh.	63
2/ Hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính cần phải tính đến các yếu tố cấu thành của nó để có sự tác động một cách hợp lý tới từng yếu tố, trong đó cần tính đến những đặc thù của từng yếu tố và đặt nó trong mối liên hệ biện chứng, hữu cơ với nhau.	64
3/ Hoàn thiện cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính phải trên nguyên tắc vừa bảo đảm phát huy dân chủ, tạo điều kiện cho người dân thực hiện được quyền khiếu kiện nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình nhưng cũng phải đề cao kỷ cương, kỷ luật, hạn chế mọi biểu hiện dân chủ cực đoan, gây khó khăn cho các cơ quan nhà nước trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, công vụ.	65
II/ Giải quyết khiếu nại tại cơ quan hành chính nhà nước.	67
1/ Trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại tại cơ quan hành chính nhà nước.	67
2/ Về thẩm quyền giải quyết khiếu nại.	69
3/ Về trách nhiệm và vai trò của các cơ quan Thanh tra Nhà nước trong công tác giải quyết khiếu nại.	70
4/ Một quan niệm mới về đối thoại.	71
III/ Đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính tại Tòa án nhân dân.	73
1/ Về thẩm quyền và đối tượng xét xử của Tòa án.	74
2/ Về quyền hạn của Tòa án trong quá trình xét xử vụ án hành chính.	76
3/ Một số vấn đề khác liên quan đến tố tụng hành chính.	77
4/ Vấn đề tổ chức cơ quan xét xử hành chính.	78
5/ Vấn đề Thẩm phán hành chính.	79

MỘT SỐ CHUYÊN ĐỀ NHÁNH

Tiếp tục đổi mới hệ thống pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả công tác dân nguyện và giải quyết khiếu nại, tố cáo	83
Tiếp thu kinh nghiệm nước ngoài trong quá trình nghiên cứu đổi mới tổng thể cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính	89
Đổi mới nhận thức và hoàn thiện qui định của pháp luật về khiếu nại và tố cáo	93
Đổi mới nhận thức và hoàn thiện qui định của pháp luật về khiếu nại và tố cáo	100
Một vài suy nghĩ về mô hình cơ quan tài phán hành chính ở Việt Nam	107
Vai trò của tòa hành chính trong việc kiểm tra, giám sát thực hiện quyền lực nhà nước	116
Giám sát, thanh tra và kiểm tra trong cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo ở Việt Nam hiện nay	133
Suy nghĩ về định hướng Đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay	141
Vấn đề mở rộng phạm vi xét xử khiếu kiện hành chính của Tòa án	147
Một số kinh nghiệm giải quyết khiếu kiện hành chính của Singapore và Thái Lan	168
Tài liệu tham khảo	177

BÁO CÁO TỔNG THUẬT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI HOÀN THIỆN CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH Ở VIỆT NAM

PHẦN THỨ NHẤT MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH VÀ CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH

Từ trước đến nay, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm và coi đó là một trong những nhiệm vụ quan trọng, thể hiện trách nhiệm của cơ quan nhà nước trước công dân, và là một biểu hiện cụ thể về bản chất tốt đẹp của Nhà nước ta, một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Nhà nước của dân, do dân và vì dân.

Cơ chế giải quyết khiếu nại, tố cáo được hình thành và ngày càng hoàn thiện nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của mình. Nếu như trước kia, việc giải quyết các khiếu nại hành chính do chính các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện thì từ năm 1995, ngoài việc thực hiện quyền khiếu nại tại cơ quan hành chính nhà nước, công dân còn có quyền khởi kiện một quyết định hành chính, hành vi hành chính để yêu cầu Tòa án giải quyết. Tuy nhiên, cho đến hiện nay, cơ chế giải quyết khiếu kiện đang bộc lộ những điểm bất cập cần thiết phải tiếp tục đổi mới và hoàn thiện nhằm nâng cao hiệu quả của công tác này. Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã chỉ rõ: *“Khắc phục tình trạng chồng chéo, đùn đẩy trách nhiệm, gây khó khăn, chậm trễ trong công việc và giải quyết khiếu kiện của dân. Nâng cao vai trò của Tòa hành chính trong việc giải quyết khiếu kiện hành chính”*.

Chuyên đề khoa học đã cơ bản hoàn thành mục tiêu đề ra, đề cập và lý giải trên cơ sở khoa học và thực tiễn những vấn đề cơ bản sau:

1. Một số vấn đề lý luận về khiếu kiện hành chính và cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính.
2. Quá trình hình thành và phát triển pháp luật về cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam.
3. Thực trạng công tác giải quyết khiếu kiện hành chính và cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính hiện nay - những vấn đề đang đặt ra.

4. Tiếp tục đổi mới cơ chế nhằm nâng cao hiệu quả công tác giải quyết khiếu kiện hành chính của công dân trong thời gian tới.

I/ KHÁI NIỆM KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH VÀ MỘT SỐ THUẬT NGỮ CÓ LIÊN QUAN.

Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính là vấn đề khá phức tạp và đang trong quá trình biến đổi mạnh mẽ trong tiến trình chung của cải cách hành chính và xây dựng nhà nước pháp quyền và từ đó nảy sinh nhiều quan niệm, quan điểm khác nhau về vấn đề này. Chính vì vậy, việc tìm hiểu và đi đến một sự thống nhất dù chỉ là tương đối về các khái niệm (với khái niệm khiếu kiện hành chính) là trung tâm xung quanh vấn đề này là hết sức cần thiết cho việc bàn đến các yếu tố tiếp theo của cơ chế này

Khái niệm *khiếu kiện hành chính* là một khái niệm mới ra đời và chỉ được sử dụng đến như một khái niệm khoa học và một thuật ngữ pháp lý trong khoảng mười năm trở lại đây. Khái niệm này xuất hiện cùng với quá trình cải cách nền hành chính nhà nước trong đó có vấn đề đổi mới công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Có lẽ vì vậy mà cho đến nay, chưa có bất kỳ một cuốn từ điển nào của Việt Nam có nêu và giải thích thuật ngữ “*khiếu kiện*” hay “*khiếu kiện hành chính*” một cách tương đối chính xác, trừ một số rất ít từ điển mới xuất bản, chẳng hạn Từ điển Tiếng Việt năm 2000 có giải thích từ “*khiếu kiện*” một cách rất sơ lược và không phản ánh nội dung ngữ nghĩa “*khiếu kiện là kiện lên cơ quan có thẩm quyền*”. Mặc dù vậy, khiếu kiện hành chính đã được dùng một cách chính thức và ngày càng phổ biến khi đề cập đến công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, nhất là trong các văn kiện của Đảng hay những bài nói, bài viết của các đồng chí lãnh đạo Đảng và Nhà nước về vấn đề này.

Tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá VII về “*Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính*” đã ghi rõ “*đẩy mạnh việc giải quyết các khiếu kiện của dân... xúc tiến việc thiết lập hệ thống Toà án hành chính để xét xử các khiếu kiện của dân đối với các quyết định hành chính*”. Như vậy có thể thấy, thuật ngữ “*khiếu kiện*” hay “*khiếu kiện hành chính*” là một thuật ngữ hoàn toàn mới, ra đời cùng với quá trình đổi mới cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính và với sự ra đời của cơ chế tài phán hành chính ở nước ta.

Để có thể hiểu nguồn gốc của khái niệm này, chúng ta cần quay lại giai đoạn bắt đầu đẩy mạnh việc nghiên cứu nhằm cải cách nền hành chính nhà nước vào đầu những năm 1990. Vào thời điểm đó ở nước ta, việc giải quyết

khiếu nại hành chính đang được thực hiện theo qui định của Pháp lệnh qui định việc xét, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1981 và sau đó là Pháp lệnh khiếu nại, tố cáo của công dân năm 1991 mà tinh thần của nó là các khiếu nại hành chính do chính các cơ quan hành chính nhà nước tiếp nhận và giải quyết. Trong khi đó, ở nhiều nước trên thế giới, nhất là những nước theo hệ thống pháp luật châu Âu lục địa, việc giải quyết các tranh chấp hành chính được giải quyết bằng cả hai phương cách: giải quyết khiếu nại bằng con đường hành chính (recours administratif) và giải quyết khiếu nại bằng con đường tố tụng (recours contentieux). Chính vì vậy, để có thể thể hiện nội hàm rộng lớn hơn khi đề cập đến vấn đề này đã xuất hiện một thuật ngữ mới là “*khiếu kiện hành chính*” với một nội dung rộng hơn so với khiếu nại hành chính và thuật ngữ này ngày càng được sử dụng nhiều cùng với sự ra đời của cơ chế tài phán hành chính mà chúng tôi sẽ có dịp đề cập một cách chi tiết hơn ở những phần sau.

Trong văn bản pháp luật hiện nay, thuật ngữ này mới chỉ được sử dụng rất ít, chẳng hạn tại Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính, Điều 11 qui định: “*Toà án có thẩm quyền giải quyết các vụ án hành chính sau đây:*

1. *Khiếu kiện quyết định xử phạt vi phạm hành chính;*
2. *Khiếu kiện quyết định hành chính, hành vi hành chính trong việc áp dụng các biện pháp buộc tháo dỡ nhà ở, công trình, vật kiến trúc kiên cố khác...”*.

Như vậy có thể thấy, “*khiếu kiện hành chính*” là một từ ghép có gốc từ là khiếu nại hành chính để chỉ việc cá nhân, tổ chức phản đối một quyết định hành chính, hành vi hành chính tại cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền hoặc tại *Toà án có thẩm quyền* theo qui định của pháp luật.

Có một thuật ngữ khác rất gần với từ khiếu nại hay khiếu kiện là từ “*khiếu tố*”. Khiếu tố, theo Từ điển Tiếng Việt là “*khiếu nại và tố cáo...*” và trong thực tế thường được dùng như “*tình hình khiếu tố*”, “*công tác xét khiếu tố*”... Thuật ngữ khiếu tố ở đây liên quan đến một vấn đề khá rộng lớn bắt đầu từ qui định của pháp luật về quyền khiếu nại và quyền tố cáo của công dân. Nếu như trước kia, chúng ta thường coi khiếu nại và tố cáo như một quyền cơ bản của công dân được pháp luật ghi nhận và không có sự phân định giữa khiếu nại và tố cáo thì hiện nay, ngày càng có sự phân biệt giữa khiếu nại và tố cáo. Sự phân biệt này thể hiện qua qui định của Hiến pháp. Tại Hiến pháp năm 1959 và 1980 qui định “*Công dân có quyền khiếu nại, tố cáo*” thì tại Hiến pháp năm 1992, Điều 74 qui định “*Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo*”. Thể chế hoá qui định này của Hiến pháp, Luật khiếu nại, tố cáo đã

qui định khiếu nại, tố cáo thành hai vấn đề khác nhau: từ khái niệm, quyền và nghĩa vụ đến việc xác định thẩm quyền, trình tự giải quyết giữa khiếu nại và tố cáo cũng khác nhau.

Như vậy có thể thấy rằng, bản thân khiếu tố cũng là một từ ghép của khiếu nại và tố cáo và từ đó cho thấy giữa khiếu nại, khiếu kiện và khiếu tố có những mảng giao thoa trùng hợp khi nghiên cứu vấn đề này. Đề tài này chỉ được nghiên cứu trong phạm vi khiếu kiện hành chính với những nội dung của nó, có nghĩa rằng những vấn đề liên quan đến tố cáo và cơ chế giải quyết tố cáo sẽ không là đối tượng và mục đích nghiên cứu đến ở đây nhưng đôi lúc vẫn phải đụng chạm đến nhất là khi nói về tình hình khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, tố cáo nói chung

Thuật ngữ Tài phán hành chính

Thuật ngữ tài phán hành chính xuất hiện đồng thời với thuật ngữ khiếu kiện hành chính, tuy nhiên ở đây có hai cách tiếp cận khác nhau và từ đó có hai quan niệm khác nhau về tài phán hành chính

Nếu theo quan niệm giải quyết khiếu kiện hành chính thuộc trách nhiệm và quyền hạn của nền hành chính quốc gia thì người ta thường coi đó là *hành chính tài phán* để phân biệt với hành chính quản lý.

Nếu quan niệm giải quyết khiếu kiện hành chính bằng con đường tố tụng và thuộc thẩm quyền của cơ quan tư pháp thì gọi là *tài phán hành chính*, lúc đó hành chính là đối tượng của việc xét xử hay giải quyết tranh chấp và như vậy thẩm quyền chủ yếu hay cuối cùng thuộc về toà án.

Thuật ngữ tài phán hành chính còn là một từ hay dùng để chỉ cơ chế xét xử hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước tại Hoa Kỳ (Administrative tribunal) để phân biệt với Toà án Tư pháp (Court)

Những điều phân tích trên đây nhằm góp phần làm rõ những khía cạnh khác nhau của từng khái niệm để cân nhắc trong quá trình sử dụng cho thích hợp với từng hoàn cảnh và hy vọng đến một lúc nào đó có sự phân biệt ngày càng rõ hơn, chính xác hơn trong việc sử dụng các khái niệm này khi nó đã trở thành các thuật ngữ pháp lý dùng chính thức trong các văn bản pháp luật của Nhà nước.

Có thể nêu ra khái niệm *khiếu kiện* hay *khiếu kiện hành chính* là để chỉ việc cá nhân, tổ chức phản đối một quyết định hành chính hay hành vi hành chính của cơ quan nhà nước khi cho rằng quyết định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, và yêu cầu cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét lại, huỷ bỏ, sửa đổi quyết định hành chính hoặc chấm dứt hành vi hành chính đó nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

II/ KHÁI QUÁT VỀ CƠ CHẾ GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH.

Theo lý thuyết hệ thống thì cấu trúc của hệ thống (cơ cấu) là hình thức cấu tạo bên trong của hệ thống, bao gồm sự sắp xếp các phần tử và các phân hệ có trong hệ thống cùng các mối quan hệ tác động và ràng buộc giữa chúng. Chính nhờ có cơ cấu mà hệ thống có tính ổn định. Sau một thời gian biến đổi, các quan hệ giữa các phần tử và phân hệ sẽ làm cho cơ cấu của hệ thống thay đổi, nó chuyển sang trạng thái khác về chất hay trở thành một cơ cấu khác.

Cơ chế của hệ thống là phương thức hoạt động phù hợp với qui luật khách quan vốn có của hệ thống. Cơ chế chỉ tồn tại đồng thời và song song với cơ cấu của hệ thống. Nếu các bộ phận, các phần tử của hệ thống chưa có quan hệ ràng buộc tới mức tạo thành cơ cấu hợp lý (chính thể) thì khái niệm vận hành, khái niệm cơ chế chưa có ý nghĩa. Cơ chế còn gồm một hệ thống các qui tắc ràng buộc hành vi của các phần tử, các bộ phận, các phân hệ của hệ thống.

Như vậy, xét từ góc độ tính hệ thống, có thể khái quát cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính như sau:

Cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính là toàn bộ những phương thức hoạt động, những qui định về thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan có chức năng giải quyết các khiếu kiện hành chính và mối quan hệ giữa các cơ quan với nhau trong quá trình giải quyết các khiếu kiện hành chính với mục đích bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức được pháp luật ghi nhận và bảo đảm thực hiện.

Như vậy, khi đề cập đến cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính là đề cập đến không chỉ về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền và trách nhiệm của các cơ quan có chức năng giải quyết khiếu kiện hành chính mà còn phải đề cập đến mối quan hệ giữa chúng với nhau cũng như với các cơ quan nhà nước khác; đề cập đến cách thức, phương thức và quá trình vận hành của chúng trong khi thực hiện trách nhiệm tiếp nhận và giải quyết các khiếu kiện hành chính của cá nhân, tổ chức. Nói cách khác, việc nghiên cứu cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính cần phải nghiên cứu lần lượt các khía cạnh sau đây:

1/ Về chủ thể có thẩm quyền và trách nhiệm tiếp nhận và giải quyết khiếu kiện hành chính.

Theo qui định của Hiến pháp và pháp luật hiện nay thì nhiệm vụ tiếp nhận và giải quyết các khiếu kiện hành chính gồm có hai loại:

- Các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền và trách nhiệm tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại hành chính;
- Toà án nhân dân có trách nhiệm thụ lý và giải quyết các đơn khởi kiện

vụ án hành chính đối với những vụ việc mà pháp luật qui định;

Các tổ chức Thanh tra nhà nước có trách nhiệm xem xét, kết luận, kiến nghị việc giải quyết khiếu nại đối với những vụ việc thuộc thẩm quyền giải quyết của thủ trưởng cùng cấp và giải quyết các khiếu nại hành chính khi được uỷ quyền theo qui định của pháp luật.

Ngoài ra, pháp luật còn qui định nhiều cơ quan, tổ chức có chức năng giám sát công tác giải quyết khiếu nại hành chính: giám sát mang tính quyền lực của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội, giám sát của đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, giám sát không mang tính quyền lực nhà nước của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, giám sát của Thanh tra nhân dân, giám sát của nhân dân...

2/ Về mối quan hệ giữa các chủ thể tiến hành hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính.

Nếu nhìn từ góc độ của lý thuyết hệ thống và cơ chế thì mối quan hệ này có thể được phân ra thành hai cách như sau:

Nếu coi giải quyết khiếu kiện hành chính là một cơ chế thống nhất gồm hai bộ phận là giải quyết khiếu nại hành chính và xét xử các vụ án hành chính thì lúc đó chúng ta cần xem xét mối quan hệ giữa chủ thể tiến hành việc giải quyết khiếu nại hành chính, tức là các cơ quan hành chính nhà nước trong đó có các tổ chức Thanh tra nhà nước với chủ thể tiến hành xét xử các vụ án hành chính là các Tòa án nhân dân. Tức là, xem xét giải quyết khiếu kiện hành chính là hoạt động của các cơ quan có thẩm quyền trong hai giai đoạn: giai đoạn tiền tố tụng và giai đoạn tố tụng hành chính. Nhìn một cách tổng quát hơn thì đó là *mối liên hệ giữa cơ quan thực hiện quyền lực hành pháp và cơ quan thực hiện quyền lực tư pháp* trong quá trình giải quyết khiếu kiện hành chính.

Nếu như chúng ta coi giải quyết khiếu kiện hành chính gồm hai cơ chế phối hợp với nhau: cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính và cơ chế xét xử hành chính thì chúng ta cần lần lượt xem xét mối quan hệ giữa các chủ thể trong từng cơ chế, từng hệ thống “con”:

Một là *quan hệ giữa các cơ quan hành chính nhà nước với nhau trong quá trình giải quyết khiếu nại hành chính, nhất là mối quan hệ giữa các tổ chức Thanh tra Nhà nước với tư cách là một cơ quan có chức năng tham gia vào quá trình giải quyết khiếu nại hành chính với các cơ quan hành chính nhà nước.*

Hai là mối quan hệ giữa các Tòa án với nhau trong quá trình thụ lý và giải quyết các vụ án hành chính. Các mối quan hệ này dựa trên nguyên tắc của