

**VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

NGUYỄN DANH TÚ

**GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH
TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG
NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI – 2013

**VIỆN HÀN LÂM KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

NGUYỄN DANH TÚ

**GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH
TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG
NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành : Luật Hành chính

Mã số : 62.38.20.01

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

**Người hướng dẫn khoa học: PGS. TS. Chu Hồng Thanh
TS. Lê Hồng Sơn**

HÀ NỘI - 2013

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận án này là công trình nghiên cứu của mình và không trùng lặp với bất cứ công trình nào của các tác giả khác; các số liệu được sử dụng trong Luận án có nguồn gốc rõ ràng.

Tác giả

Nguyễn Danh Tú

MỤC LỤC

Nội dung	Trang
LỜI MỞ ĐẦU	1
Chương 1 - TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	9
1.1. Tình hình nghiên cứu trong nước	9
1.2. Tình hình nghiên cứu ngoài nước	20
1.3. Nhận định về tình hình nghiên cứu	24
TIỂU KẾT CHƯƠNG 1	26
Chương 2 - NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM	27
2.1. Những vấn đề lý luận về giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam	27
<i>2.1.1. Khái niệm về khiếu kiện hành chính và giải quyết khiếu kiện hành chính</i>	27
<i>2.1.2. Đặc điểm của giải quyết khiếu kiện hành chính</i>	30
<i>2.1.3. Chủ thể giải quyết khiếu kiện hành chính</i>	34
<i>2.1.4. Đối tượng giải quyết khiếu kiện hành chính</i>	35
<i>2.1.5. Thẩm quyền giải quyết khiếu kiện hành chính</i>	40
<i>2.1.6. Về thủ tục khởi kiện và giải quyết vụ án hành chính tại Tòa án</i>	46
2.2. Những vấn đề lý luận về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa liên quan đến giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam	48
<i>2.2.1. Khái quát và các đặc điểm của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa liên quan đến giải quyết khiếu kiện hành chính</i>	48

2.2.2. <i>Yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đối với giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam</i>	54
2.2.3. <i>Ý nghĩa của giải quyết khiếu kiện hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa</i>	58
TIÊU KẾT CHƯƠNG 2	64
Chương 3 - THỰC TRẠNG GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM	67
3.1. Khái quát về giải quyết khiếu nại, giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam trước năm 1996	67
3.2. Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam giai đoạn 1996 đến nay	69
3.2.1. <i>Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính giai đoạn 1996 - 2011</i>	69
3.2.2. <i>Pháp luật về giải quyết khiếu kiện hành chính giai đoạn 2011 đến nay</i>	77
3.3. Hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam giai đoạn 1996 đến nay	95
3.3.1. <i>Hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính giai đoạn 1996 - 2011</i>	95
3.3.2. <i>Hoạt động giải quyết khiếu kiện hành chính giai đoạn 2011 đến nay</i>	103
TIÊU KẾT CHƯƠNG 3	108
Chương 4 - QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ GIẢI QUYẾT KHIẾU KIỆN HÀNH CHÍNH TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN Ở VIỆT NAM	110
4.1. Quan điểm nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu kiện hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam	110
4.1.1. <i>Bảo đảm quán triệt chủ trương, đường lối của Đảng</i>	110

<i>4.1.2. Bảo đảm yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, cải cách hành chính nhà nước</i>	110
<i>4.1.3. Bảo đảm yêu cầu cải cách tư pháp</i>	111
<i>4.1.4. Bảo đảm tốt hơn quyền khiếu kiện của công dân</i>	111
<i>4.1.5. Bảo đảm kế thừa các quy định của pháp luật, kinh nghiệm giải quyết khiếu kiện hành chính hiện hành; tham khảo có chọn lọc kinh nghiệm của nước ngoài; tương thích với các điều ước quốc tế mà nước ta là thành viên</i>	112
4.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả giải quyết khiếu kiện hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam	114
<i>4.2.1. Tiếp tục đổi mới nhận thức về giải quyết khiếu kiện hành chính</i>	114
<i>4.2.2. Đổi mới mô hình tổ chức Tòa hành chính giải quyết khiếu kiện hành chính</i>	118
<i>4.2.3. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật tổ tụng hành chính</i>	127
<i>4.2.4. Tiếp tục hoàn thiện pháp luật nội dung có liên quan đến giải quyết khiếu kiện hành chính</i>	136
<i>4.2.5. Tăng cường năng lực xét xử của đội ngũ Thẩm phán hành chính</i>	137
<i>4.2.6. Nâng cao hiệu quả công tác thi hành án hành chính</i>	143
TIỂU KẾT CHƯƠNG 4	147
KẾT LUẬN	149
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN CỦA TÁC GIẢ	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152

DANH MỤC CHỮ CÁI VIẾT TẮT

GQKKHC	Giải quyết khiếu kiện hành chính
TAND	Tòa án nhân dân
TANDTC	Tòa án nhân dân tối cao
VKSND	Viện kiểm sát nhân dân
VKSNDTC	Viện kiểm sát nhân dân tối cao
PLTTGQCVÁHC	Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính
LTTHC	Luật tố tụng hành chính
QĐHC	Quyết định hành chính
HVHC	Hành vi hành chính

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của Đề tài

1.1. *Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đã đặt ra các yêu cầu đối với GQKKHC.* Nhà nước pháp quyền khác với nhà nước khác ở mối quan hệ giữa công quyền và người dân. Trong Nhà nước phong kiến mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân là mối quan hệ một chiều thể hiện ở việc thần dân chịu trách nhiệm trước Nhà nước mà không có chiều ngược lại: chính Nhà nước cũng phải chịu trách nhiệm trước người dân. Trong Nhà nước pháp quyền, mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân là mối quan hệ qua lại hai chiều. Nhà nước hoàn toàn có thể và có nguy cơ bị công dân của mình khởi kiện ra Tòa án nếu các quyết định của cơ quan thực hiện quyền hành pháp, hành vi công vụ của công chức xâm hại đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân.

Bên cạnh đó, nói đến Nhà nước pháp quyền là nói đến một Nhà nước mà ở đó, quyền con người, quyền công dân được ghi nhận trong Hiến pháp và pháp luật đồng thời được bảo đảm thực hiện và bảo vệ trên thực tế bằng các chế định pháp lý khác nhau. Khi quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền bị xâm phạm bởi cơ quan hành chính thì một trong những chế định pháp lý bảo vệ quyền công dân hiệu quả nhất chính là việc giải quyết khiếu kiện bằng con đường Tòa án. Như vậy, GQKKHC là một chế định pháp lý hướng đến mục đích cuối cùng là bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền. Chúng ta đang xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, vì vậy việc nghiên cứu những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đối với GQKKHC cũng như nâng cao vai trò, hiệu quả của GQKKHC tại Tòa án là cần thiết.

1.2. *Công cuộc cải cách tư pháp đã đặt ra nhiệm vụ phải nâng cao hiệu quả GQKKHC, đổi mới tổ chức và hoạt động của Tòa án.* Chúng ta đang xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng.

Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02 tháng 6 năm 2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 đã chỉ rõ: Mở rộng thẩm quyền xét xử của Tòa án đối với các khiếu kiện hành chính. Đổi mới mạnh mẽ thủ tục giải quyết các khiếu kiện hành chính tại Tòa án; tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tham gia tố tụng, bảo đảm sự bình đẳng giữa công dân và cơ quan công quyền trước Tòa án; Xây dựng cơ chế bảo đảm mọi bản án của Tòa án có hiệu lực pháp luật phải được thi hành, các cơ quan hành chính vi phạm bị xử lý theo phán quyết của Tòa án phải nghiêm chỉnh chấp hành; Tổ chức hệ thống Tòa án theo thẩm quyền xét xử, không phụ thuộc vào đơn vị hành chính. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng cũng khẳng định: “Đổi mới hệ thống tổ chức Tòa án theo thẩm quyền xét xử, mở rộng thẩm quyền xét xử đối với các khiếu kiện hành chính” [11, tr. 53-54]. Như vậy, các Nghị quyết của Đảng đã đặt ra nhiệm vụ hết sức quan trọng cho công cuộc cải cách tư pháp trong đó có hoàn thiện việc GQKKHC tại Tòa án nhằm đáp ứng các yêu cầu của tiến trình cải cách tư pháp.

1.3. Pháp luật cũng như thực tiễn hoạt động GQKKHC ở nước ta trong thời gian qua còn nhiều bất cập. Khi thực hiện chức năng quản lý hành chính, Nhà nước không thể tránh khỏi vấn đề xung đột lợi ích giữa một bên là cơ quan nhà nước với một bên là những người trực tiếp bị tác động bởi các QĐHC, HVHC. Trong các quyết định và hành vi đó, không hiếm những QĐHC, HVHC trái pháp luật, xâm phạm hoặc tiềm ẩn nguy cơ xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Khi cho rằng quyền lợi ích hợp pháp của mình bị xâm phạm từ phía công quyền, người dân luôn có nhu cầu cần đến một cơ quan độc lập, vô tư và khách quan để phán quyết trên cơ sở pháp luật. Về phía Nhà nước, trước yêu cầu chính đáng của công dân, luôn đặt ra nhiệm vụ phải xây dựng hệ thống pháp luật, tạo cơ sở để giải quyết những khiếu kiện đó của công dân. Tuy nhiên, pháp luật cũng như thực tiễn giải quyết khiếu kiện của công dân đối với những QĐHC, HVHC của cơ quan, công chức nhà nước ở

nước ta vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế.

Thực tiễn công tác quản lý nhà nước ở các cấp, các ngành thời gian qua cho thấy: cùng với sự phát triển không ngừng của kinh tế - xã hội và sự hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng kéo theo sự phức tạp, khó khăn cho cơ quan hành chính trong quản lý hành chính nhà nước. Một trong những biểu hiện của tình trạng này là số lượng các vụ khiếu nại, khiếu kiện hành chính của công dân không ngừng gia tăng, thậm chí có lúc, có nơi, có lĩnh vực tình trạng khiếu nại, khiếu kiện đã trở thành điểm nóng. Mặc dù hàng năm, các cơ quan chức năng đã giải quyết một số lượng lớn các đơn thư khiếu nại, khiếu kiện của công dân nhưng công tác giải quyết khiếu nại, khiếu kiện hành chính vẫn còn nhiều yếu kém. Đặc biệt, pháp luật về việc GQKKHC bằng con đường Tòa án đã có nhưng số lượng vụ việc khiếu kiện hành chính được giải quyết tại Tòa hành chính không nhiều, chất lượng giải quyết chưa cao, trong khi đó, các cơ quan giải quyết khiếu nại hành chính luôn trong tình trạng quá tải. Hiện tượng trên phản ánh một thực tế công tác GQKKHC của chúng ta cần được nghiên cứu để tiếp tục hoàn thiện.

Việc nâng cao chất lượng GQKKHC nhằm bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cần dựa trên kết quả của việc nghiên cứu vấn đề này ở cả ba phương diện: lý luận, pháp luật và thực tiễn. Xuất phát từ các lý do trên đây, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài Luận án Tiến sỹ: *Giải quyết khiếu kiện hành chính trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.*

2. Mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Việc nghiên cứu Đề tài Luận án của tác giả nhằm đóng góp về mặt lý luận khi đưa ra khái niệm về GQKKHC tại Tòa án, những yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đối với việc GQKKHC, phân tích, đánh giá thực tiễn GQKKHC trong thời gian qua. Đặt vấn đề nghiên cứu trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, cải cách tư pháp, Luận án đề