

THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI ĐỐI VỚI QUYẾT ĐỊNH HÀNH CHÍNH, HÀNH VI HÀNH CHÍNH THEO LUẬT KHIẾU NẠI NĂM 2011 VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

*Trương Thị Minh Thùy**

Tóm tắt: Bài viết phân tích về thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính theo Luật Khiếu nại năm 2011. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số vấn đề bất cập trong các quy định này và kiến nghị hoàn thiện.

Abstract: This article analyzes the competence to settle complaints against administrative decisions and acts under the 2011 Law on Complaints. Based on this analysis, the article identifies several shortcomings in the current regulations and offers recommendations for their improvement.

1. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính theo Luật Khiếu nại năm 2011

Hiện nay, Luật Khiếu nại năm 2011 quy định hai loại thẩm quyền giải quyết khiếu nại, là thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính và thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức¹. Trong đó, thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính được quy định tại Mục 1 Chương 3 (từ Điều 17 đến Điều 26) Luật Khiếu nại năm 2011, bao gồm: Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai.

1.1. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu

Theo Luật Khiếu nại năm 2011, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu được trao cho các chủ thể sau:

Thứ nhất, ở cấp xã, thẩm quyền này được trao cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã. Theo Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã 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. Như vậy, với quy định này, khi một người có căn cứ cho rằng quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã là trái pháp luật, xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của mình thì họ sẽ khiếu nại lần đầu đến chính Chủ tịch này. Tuy nhiên, nếu quyết định hành chính, hành vi hành chính là của người có trách nhiệm do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã quản lý trực tiếp thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu không thuộc về người đã ra quyết định hành chính hoặc thực hiện hành vi hành chính đó, mà thuộc về Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã.

Thứ hai, ở cấp huyện, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu được trao cho hai nhóm chủ thể là: Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện.

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

¹ Được quy định tại Điều 51 Chương 4 Luật Khiếu nại năm 2011.

Theo Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011, Thủ trưởng cơ quan thuộc 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, của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp. Như vậy, Luật Khiếu nại năm 2011 quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã là tương tự nhau. Cần lưu ý rằng, Luật Khiếu nại năm 2011 sử dụng thuật ngữ: “Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện”. “Cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện” trong quy định này không chỉ bao gồm các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện (các Phòng và tương đương Phòng). Bởi, ở những nơi đang tổ chức chính quyền đô thị hoặc thí điểm tổ chức chính quyền đô thị thì các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện còn bao gồm các cơ quan hành chính khác và các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Theo Điều 18 Luật Khiếu nại năm 2011, 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. Như vậy, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện hẹp hơn so với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã. Vì như đã phân tích, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã – không chỉ đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình – mà còn đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp. Nói cách khác, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với

quyết định hành chính, hành vi hành chính của người có trách nhiệm do mình quản lý trực tiếp.

Thứ ba, ở cấp tỉnh, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu được trao cho ba nhóm chủ thể sau: Thủ trưởng cơ quan thuộc sở và cấp tương đương; Giám đốc sở và cấp tương đương; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Theo Điều 19 Luật Khiếu nại năm 2011, Thủ trưởng cơ quan thuộc sở và cấp tương đương 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. Theo Nghị định số 24/2014/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 107/2020/NĐ-CP) quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, cơ cấu tổ chức của sở, gồm: Phòng chuyên môn, nghiệp vụ; Thanh tra (nếu có); Văn phòng (nếu có); Chi cục và tổ chức tương đương (nếu có); Đơn vị sự nghiệp công lập (nếu có). Như vậy, cơ quan thuộc sở và cấp tương đương trong quy định trên khác với cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Sở và cấp tương đương là những cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Để giúp sở và cấp tương đương thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình, những cơ quan thuộc sở và cấp tương đương được thành lập. Nói cách khác, đây chính là những cơ quan nội tại của các sở và cấp tương đương. Việc trao thẩm quyền giải quyết khiếu nại cho những chủ thể này sẽ giúp giảm tải số lượng khiếu nại mà Giám đốc Sở và cấp tương đương cũng như Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải giải quyết.

Theo Điều 20 Luật Khiếu nại năm 2011, Giám đốc Sở và cấp tương đương 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. So với cấp huyện, cách quy định này tương tự như thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Theo Điều 21 Luật Khiếu nại năm 2011, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình. Như vậy, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được quy định tương tự như Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện và hẹp hơn so với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã.

Thứ tư, ở Trung ương, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu được trao cho hai nhóm chủ thể là: Thủ trưởng cơ quan thuộc Bộ, thuộc cơ quan ngang Bộ, thuộc cơ quan thuộc Chính phủ (Thủ trưởng cơ quan thuộc Bộ); Bộ trưởng.

Theo Điều 22 Luật Khiếu nại năm 2011, Thủ trưởng cơ quan thuộc bộ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình, của cán bộ, công chức do mình quản lý trực tiếp. Theo khoản 1 Điều 40 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019), cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ gồm vụ, văn phòng, thanh tra, cục, tổng cục, đơn vị sự nghiệp công lập. Theo Nghị định số 10/2016/NĐ-CP ngày 01/02/2016 của Chính phủ quy định về cơ quan thuộc Chính phủ (đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 47/2019/NĐ-CP), cơ cấu tổ chức của cơ quan thuộc Chính phủ gồm: Ban, văn phòng, tổ chức sự nghiệp trực thuộc (nếu có). Như vậy, Thủ trưởng cơ quan thuộc Bộ, thuộc cơ quan ngang Bộ,

thuộc cơ quan thuộc Chính phủ chính là Thủ trưởng của các vụ, văn phòng thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ, thanh tra, cục, tổng cục, đơn vị sự nghiệp công lập, ban, văn phòng, tổ chức sự nghiệp trực thuộc cơ quan thuộc Chính phủ. Những chủ thể này chỉ có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu, không có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai.

Theo Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011, 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. Đồng thời, Luật Khiếu nại năm 2011 không quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Bộ trưởng. Do đó, nếu 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 họ không thể khiếu nại lần hai. Tuy nhiên, để đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của họ trong trường hợp này, Luật Khiếu nại năm 2011 cho phép họ có quyền khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Tố tụng hành chính.

Từ những phân tích trên, có thể rút ra hai nhận xét sau: *Một là*, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính được trao cho một trong hai chủ thể sau: (i) Chính người đã ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính; (ii) Người quản lý trực tiếp người đã ban hành quyết định hành chính, thực hiện hành vi hành chính. *Hai là*, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính đều được trao cho cá nhân người có thẩm quyền, không trao cho tập thể cơ quan hành chính nhà nước.

1.2. Thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai

Theo Luật Khiếu nại năm 2011, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai được trao cho các chủ thể sau:

Thứ nhất, ở cấp huyện, thẩm quyền này được trao cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện. Theo Điều 18 Luật Khiếu nại năm 2011, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân 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.

Thứ hai, ở cấp tỉnh, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai được trao cho hai nhóm chủ thể là: Giám đốc Sở và cấp tương đương; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Theo Điều 20 Luật Khiếu nại năm 2011, Giám đốc Sở và cấp tương đương có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Thủ trưởng cơ quan thuộc sở và cấp tương đương đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết.

Theo Điều 21 Luật Khiếu nại năm 2011, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, Giám đốc Sở và cấp tương đương đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết. Như vậy, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh được quy định gần như tương tự với Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện.

Thứ ba, ở trung ương, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai được trao cho Bộ trưởng. Theo Điều 23 Luật Khiếu nại năm 2011, Bộ trưởng có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với: (i) Quyết định hành chính, hành vi hành chính của Thủ trưởng cơ quan thuộc bộ đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết; (ii) Quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân 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.

Từ những phân tích trên, có thể rút ra một số nhận xét sau: *Một là*, ở cấp xã, không có chủ thể nào được trao thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính. *Hai là*, về cơ bản, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai được trao cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp hoặc Bộ trưởng. Riêng đối với cấp tỉnh, thẩm quyền này còn được trao cho Giám đốc sở và cấp tương đương. *Ba là*, tương tự như thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu, thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai cũng chỉ được trao cho cá nhân có thẩm quyền, không trao cho tập thể cơ quan.

2. Một số vấn đề đặt ra và kiến nghị hoàn thiện

Trên thực tế, việc xác định đúng thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai giúp người khiếu nại tránh được trường hợp hết thời hiệu khiếu nại do gửi đơn lòng vòng vì không xác định được người có thẩm quyền giải quyết cũng như tránh được việc

khieu nại vượt cấp². Ngoài ra, đây cũng là cơ sở để người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại quyết định thụ lý hay trả lại đơn khiếu nại³. Mặc dù, Luật Khiếu nại năm 2011 đã có những quy định khá rõ về vấn đề này như đã phân tích ở trên. Tuy nhiên, những quy định trên vẫn còn tồn tại một số bất cập sau:

Thứ nhất, việc quy định “Giải quyết khiếu nại” tại Chương 3 Luật Khiếu nại năm 2011 là chưa hợp lý

Luật Khiếu nại năm 2011 gồm 08 chương. Trong đó, Chương 2 được đặt tên là “Khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính”. Chương này quy định về khiếu nại (trình tự, hình thức, thời hiệu... khiếu nại); 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. Chương 3 được đặt tên là “Giải quyết khiếu nại”. Chương này quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại; trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại lần đầu, lần hai; thi hành quyết định giải quyết khiếu nại. Chương 4 được đặt tên là “Khiếu nại, giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật cán bộ, công chức”. Chương này quy định về thời hiệu, hình thức, thời hạn thụ lý và giải quyết khiếu nại, thẩm quyền giải quyết khiếu nại... đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức. Với kết cấu trên của Luật Khiếu nại năm 2011, có thể thấy, quy định về khiếu nại đối với quyết định hành chính,

hành vi hành chính được tách bạch với khiếu nại đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức, về cả thẩm quyền giải quyết khiếu nại, thời hiệu, hình thức... Tuy nhiên, Luật Khiếu nại năm 2011 lại quy định những vấn đề liên quan đến khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính tại hai chương là Chương 2 và Chương 3. Chương 3 lại được đặt tên một cách vắn tắt là “Giải quyết khiếu nại”. Trong khi đó, nội dung Chương này chỉ quy định về giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính. Nói cách khác, toàn bộ Chương 3 không đề cập đến giải quyết khiếu nại đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức. Cách phân chia và đặt tên chương như trên vô hình trung tạo nên sự không rõ ràng, gây khó khăn cho người dân khi tiếp cận các quy định của Luật Khiếu nại. Để khắc phục điều này, có hai phương án sau: *Phương án thứ nhất*: Đưa toàn bộ nội dung của Chương 3 vào Chương 2. Những nội dung này sẽ được đặt trong một Mục với tên gọi là: “Giải quyết khiếu nại”. *Phương án thứ hai*: Đổi tên Chương 3 thành: “Giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính”. Việc sửa đổi Luật Khiếu nại năm 2011 theo một trong hai phương án trên sẽ giúp cấu trúc của Luật được rõ ràng hơn, đảm bảo tính thống nhất, chặt chẽ, mạch lạc trong cách sắp xếp các nội dung của Luật này.

Thứ hai, quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại và trình tự khiếu nại chưa thống nhất

Theo khoản 1 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011, 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 thì người khiếu nại lần đầu đến người đã ra quyết định hành

² Học viện Hành chính, *Giáo trình thanh tra và giải quyết khiếu nại hành chính*, Nxb. Khoa học và kỹ thuật, 2011, tr. 173.

³ Lê Việt Sơn, Võ Tấn Đào, *Bất cập trong những quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Giám đốc Sở và cấp tương đương*, Bộ trưởng theo Luật Khiếu nại năm 2011, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, Số 02/2017, tr. 8.

chính hoặc cơ quan có người có hành vi hành chính hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Tổ tụng hành chính. Tuy nhiên, quy định này chưa thống nhất với các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại tại Mục 1 Chương 3 Luật Khiếu nại năm 2011. Cụ thể như sau:

Một là, khoản 1 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định “...khiếu nại lần đầu đến người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có người có hành vi hành chính”. Tức là, cơ quan có người có hành vi hành chính cũng có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu. Nhưng Mục 1 Chương 3 Luật Khiếu nại năm 2011 chỉ quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại của người có thẩm quyền (Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Bộ trưởng...), chứ không quy định thẩm quyền giải quyết khiếu nại của cơ quan có người có hành vi hành chính.

Hai là, theo khoản 1 Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011, chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có người có hành vi hành chính. Tuy nhiên, theo Điều 17, 19, 20, 22, 23 Luật Khiếu nại năm 2011, đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của người có trách nhiệm hoặc cán bộ, công chức do một số chủ thể quản lý trực tiếp thì thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu không thuộc về chính người đã ra quyết định hành chính hoặc cơ quan có người có hành vi hành chính. Bởi, thẩm quyền này được trao cho chủ thể quản lý trực tiếp họ.

Do đó, để đảm bảo tính thống nhất trong các quy định pháp luật về thẩm quyền giải quyết khiếu nại, Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011 nên quy định theo hướng: “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 thì người khiếu nại lần đầu đến chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại theo quy định tại Mục 1 Chương 3 Luật này hoặc khởi kiện vụ án hành chính tại Tòa án theo quy định của Luật Tổ tụng hành chính”.

Thứ ba, cách quy ước về thuật ngữ “cấp huyện” và việc sử dụng thuật ngữ “thành phố trực thuộc tỉnh” tại Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011 chưa thống nhất với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019). Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định: “*Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện) 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*”. Như vậy, “cấp huyện” trong Luật này chỉ bao gồm huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh. Trong khi đó, theo Điều 2 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019), các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm có: Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh); huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp huyện); xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã); đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt. Tức là, “cấp huyện” theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương còn bao gồm cả thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương. Ngày 09/12/2020, Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH14 về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức thuộc Thành

phố Hồ Chí Minh. Vì Luật Khiếu nại được ban hành vào năm 2011 (trước khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 được thông qua) nên các quy định của Luật Khiếu nại chưa cập nhật được những thay đổi trên. Bên cạnh đó, việc sử dụng thuật ngữ “thành phố trực thuộc tỉnh” tại Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011 cũng chưa phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương. Vì theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, loại đơn vị hành chính này được gọi là “thành phố thuộc tỉnh”, chứ không phải “thành phố trực thuộc tỉnh”. Mặc dù tên gọi của Điều 17 Luật này sử dụng đúng thuật ngữ, nhưng nội dung lại sử dụng thuật ngữ không chính xác. Để khắc phục những bất cập trên, Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011 nên được sửa đổi theo hướng: “Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp huyện) 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”.

Thứ tư, Luật Khiếu nại năm 2011 chưa quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu⁴, lần hai đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Ủy ban nhân dân các cấp; thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của Sở, Bộ, lần hai đối với đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan thuộc Sở, cơ quan thuộc Bộ và cấp tương đương đã khiếu nại nhưng còn khiếu nại tiếp⁵. Trong khi đó,

theo cách định nghĩa về “khiếu nại” tại khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011, có thể thấy, công dân, cơ quan, tổ chức cũng có quyền khiếu nại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước. Ngoài ra, theo khoản 5 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011, người bị khiếu nại không chỉ là người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước, mà còn bao gồm cơ quan hành chính nhà nước. Hơn thế nữa, theo pháp luật hiện hành, Sở, Bộ được quyền ban hành các quyết định hành chính, thực hiện các hành vi hành chính. Những quyết định hành chính, hành vi hành chính này cũng có khả năng xâm phạm trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của người dân. Chẳng hạn, quyết định hành chính, hành vi hành chính của Sở Kế hoạch và Đầu tư trong việc cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư...; quyết định hành chính, hành vi hành chính của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư ra nước ngoài. Trên thực tế, đối với vụ việc khiếu nại mà người bị khiếu nại là các chủ thể trên thì người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại là Chủ tịch Ủy ban nhân dân cùng cấp, Giám đốc Sở hoặc Bộ trưởng⁶. Vì rằng, thẩm quyền giải quyết khiếu nại thuộc về cá nhân, chứ không phải là tập thể cơ quan, tổ chức⁷. Do đó, Luật Khiếu nại năm 2011 cần bổ sung các quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của các chủ thể trên theo hướng trao thẩm quyền này cho các cá nhân, như: Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Giám đốc Sở và cấp tương đương, Bộ trưởng.

⁴ Nguyễn Mạnh Hùng, *Phân định thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính và thẩm quyền xét xử hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2015, tr. 107.

⁵ Lê Việt Sơn, Võ Tấn Đào, tldđ, tr. 12.

⁶ Lê Việt Sơn, Võ Tấn Đào, tldđ, tr. 10, 12.

⁷ Trương Hồng Quang, *Hoàn thiện pháp luật về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân ở Việt Nam*, Tạp chí Nội chính, Số 19, 2015, tr. 64.