

TỔ CHỨC LẠI THẨM QUYỀN GIẢI QUYẾT KHIẾU NẠI HÀNH CHÍNH Ở ĐỊA PHƯƠNG TRONG BỐI CẢNH XÂY DỰNG CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP TẠI VIỆT NAM

*Võ Tấn Đào**

Tóm tắt: Việc xây dựng chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam không chỉ là một thay đổi về mô hình hành chính mà còn là một cải cách thể chế sâu rộng và căn cơ, tác động trực tiếp đến toàn bộ cấu trúc, chức năng, thẩm quyền của các thiết chế trong hệ thống hành chính nhà nước, trong đó không thể không kể đến thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương. Bài viết chỉ ra những tác động của việc xây dựng chính quyền địa phương hai cấp đến thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương và đề ra những kiến nghị nhằm tổ chức lại thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương đáp ứng yêu cầu cải cách như trên.

Từ khóa: Khiếu nại, thẩm quyền, chính quyền địa phương, hai cấp.

Abstract: The establishment of a two-tier local government in Vietnam is not merely a change in the administrative model but also a profound and fundamental institutional reform that directly affects the structure, functions and powers of institutions within the state administrative system, including bodies competent to resolve administrative complaints at the local level. The article identifies the impacts of building a two-tier local government on the allocation of authority to resolve administrative complaints at the local level and proposes recommendations for reorganising this authority so as to meet the requirements of the ongoing reform.

Keywords: Administrative complaints; Competence of Local government; Two-tier local government.

1. Đặt vấn đề

Kết luận số 127-KL/TW ngày 28/02/2025 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về triển khai nghiên cứu, đề xuất tiếp tục sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị đã xác định một chủ trương quan trọng: “Nghiên cứu định hướng sáp nhập một số đơn vị cấp tỉnh, không tổ chức cấp huyện, sáp nhập một số đơn vị cấp xã; thực hiện mô hình địa phương 2 cấp”. Triển khai chủ trương này, Quốc hội đã ban hành Nghị

quyết số 23/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, tạo cơ sở pháp lý cho việc kiện toàn mô hình chính quyền theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Theo đó, chính quyền địa phương được tổ chức lại theo mô hình hai cấp chính quyền: Cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) và cấp xã (xã, phường, đặc khu trực thuộc cấp tỉnh), không còn cấp huyện như trước. Có thể nói, đây không chỉ là sự thay đổi về mô hình hành chính mà còn là một cải cách thể chế sâu

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

rộng và căn cơ, tác động trực tiếp đến toàn bộ cấu trúc, chức năng, thẩm quyền của các thiết chế trong hệ thống hành chính nhà nước. Trong đó, cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính, mà trọng tâm là thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính là một trong những vấn đề chịu ảnh hưởng và cần được điều chỉnh tương thích.

Hệ thống pháp luật khiếu nại hiện hành, đặc biệt là Luật Khiếu nại năm 2011, được xây dựng dựa trên nền tảng tổ chức chính quyền địa phương ba cấp gồm: Tỉnh, huyện và xã. Trong mô hình này, cấp huyện đóng vai trò là cầu nối trung gian trong cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương. Việc bãi bỏ cấp này sẽ khiến nhiều quy định của pháp luật khiếu nại trở nên không còn phù hợp và tiềm ẩn khoảng trống pháp lý nếu không sửa đổi đồng bộ. Do đó, việc nghiên cứu tổ chức lại thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương trong điều kiện tổ chức chính quyền địa phương theo mô hình hai cấp là một vấn đề vừa cấp bách, vừa có ý nghĩa lâu dài, bảo đảm quyền con người, quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

2. Quy định pháp luật hiện hành về thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương và một số nhận định về tác động của việc xây dựng chính quyền địa phương hai cấp đến thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương

2.1. Quy định pháp luật hiện hành về thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương

Thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương được Luật Khiếu nại năm 2011 điều chỉnh cụ thể tại các Điều 17, 18, 19, 20 và 21. Cụ thể:

Điều 17 quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính của hai loại chủ thể là: (i) Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) xã, phường, thị trấn và (ii) Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh. Đây được xem là cấp giải quyết khiếu nại cơ sở, giải quyết hầu hết các quyết định, hành vi hành chính trực tiếp liên quan đến người dân ở địa phương. Quy định trên phản ánh bản chất của hoạt động quản lý nhà nước theo hướng cấp xã là cấp gần dân nhất, thường xuyên ban hành các quyết định hành chính, hành vi hành chính (QĐHC, HVHC) liên quan đến các lĩnh vực như đất đai, hộ tịch, xây dựng, y tế... có khả năng lớn tác động đến quyền và lợi ích của người dân ở địa phương. Do vậy, pháp luật ghi nhận thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu đối với Chủ tịch UBND cấp xã là cơ bản phù hợp. Điều này cũng tương tự với thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện, mặc dù mang tư cách là chủ thể tham mưu, giúp việc nhưng khi được phân cấp, phân quyền để tự mình ban hành hoặc thực hiện các QĐHC, HVHC trong lĩnh vực quản lý chuyên ngành như giáo dục, y tế, nông nghiệp, tài nguyên... thì việc được trao thẩm quyền giải quyết khiếu nại để xem xét lại các quyết định hoặc hành vi trên là hoàn toàn nhất quán với nguyên lý về cơ chế giải quyết khiếu nại ở Việt Nam hiện nay theo hướng “bảo đảm cho cơ quan hành chính quyền được tự kiểm tra, có cơ

hội xem xét lại sự đánh giá và quyết định ban đầu của mình”¹.

Điều 18 quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính của Chủ tịch UBND cấp huyện. Trong đó thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần đầu là giải quyết đối với QĐHC, HVHC của mình và lần hai là giải quyết đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp xã, Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND 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. Quy định này cho thấy vai trò trung gian của cấp huyện khi vừa là chủ thể ban hành QĐHC, HVHC, tự xem xét lại sản phẩm của chính mình và vừa là cấp xét lại (giải quyết lần hai) các QĐHC, HVHC của cấp xã và cơ quan chuyên môn thuộc cấp mình.

Điều 19 và Điều 20 quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính của Thủ trưởng cơ quan thuộc sở, Giám đốc sở và tương đương các chức danh trên. Về cơ bản, cấu trúc thẩm quyền khiếu nại cũng được áp dụng tương tự mô hình xã – huyện – tỉnh, trong đó: Thủ trưởng cơ quan thuộc sở và tương đương giải quyết khiếu nại lần đầu, Giám đốc sở và tương đương giải quyết lần hai đối với khiếu nại đã được xử lý ở cấp cơ sở trong cơ quan quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực. Nhìn chung, mô hình “hai tầng” xét lại QĐHC, HVHC chuyên ngành được lặp lại ở cả chính quyền địa phương và hệ thống sở – ngành.

Điều 21 quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Theo đó, Chủ tịch UBND cấp tỉnh là cấp xét lại cuối cùng trong hệ thống chính quyền địa phương, bao gồm: (i) Giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của mình; (ii) Giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND 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 và (iii) Giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa các cơ quan, đơn vị thuộc phạm vi quản lý.

2.2. Một số nhận định về tác động của việc xây dựng chính quyền địa phương hai cấp đến thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương

Thứ nhất, một số quy định của Luật Khiếu nại năm 2011 liên quan đến thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương rơi vào tình trạng “treo pháp lý”

Quy định từ Điều 17 đến Điều 21 Luật Khiếu nại năm 2011 về thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính của các chủ thể là phù hợp với mô hình tổ chức chính quyền địa phương ba cấp (tỉnh – huyện – xã). Việc này tạo ra một trật tự hành chính có tính liên thông và phân tầng rõ ràng trong giải quyết khiếu nại từ cấp xã, đến cấp huyện và cấp tỉnh. Việc giải quyết khiếu nại theo một thứ bậc như trên tạo nên một cơ chế hợp lý để bảo đảm công dân đều phải có ít nhất hai cấp giải quyết khiếu nại (lần đầu và lần hai) ở địa phương². Tuy vậy, khi kết thúc hoạt

¹ Đinh Văn Minh, *Khiếu nại hành chính – Lịch sử phát triển và những vấn đề thực tiễn (so sánh với Pháp, Trung Quốc và một số nước trên thế giới)*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, năm 2015, tr. 88.

² Nguyễn Ngọc Bích, *Thẩm quyền giải quyết khiếu nại của cơ quan hành chính và vấn đề đảm bảo*

động của đơn vị hành chính cấp huyện, ngay lập tức xuất hiện tình trạng không còn chủ thể để thực hiện thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính theo quy định tại Điều 17 (Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND cấp huyện), Điều 18 (Chủ tịch UBND cấp huyện) hay thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp huyện trong thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp tỉnh trở nên thừa, vì chủ thể là “Chủ tịch UBND cấp huyện” đã không còn tồn tại. Nói cách khác, một phần đáng kể của Luật Khiếu nại năm 2011 liên quan đến thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương rơi vào tình trạng có quy định nhưng không còn chủ thể thực hiện.

Thứ hai, khả năng dẫn đến khó khăn trong việc thực thi quyền khiếu nại của công dân trước các tác động của QĐHC, HVHC và xa hơn là khả năng tiếp cận công lý

Trước đây, công dân sinh sống tại xã, phường, khi có tranh chấp, bức xúc về QĐHC, HVHC của chủ thể công quyền thì có thể gửi đơn khiếu nại lần đầu đến Chủ tịch UBND cấp xã, nếu không đồng ý với kết quả giải quyết, họ chỉ cần gửi đơn khiếu nại lần hai đến UBND cấp huyện – một cấp chính quyền trung gian, gần về không gian địa lý, gần về mặt tổ chức và thủ tục. Tuy nhiên, khi bỏ cấp huyện, khả năng khiếu nại lần hai phải gửi trực tiếp đến Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Điều này đặt ra thách thức rất lớn nếu người dân ở các xã miền núi, vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo... phải

di chuyển hàng chục, thậm chí hàng trăm cây số để nộp đơn, tham gia xác minh hoặc tham dự đối thoại tại tỉnh. Trong điều kiện giao thông chưa phát triển, chi phí đi lại cao, đây là rào cản lớn về mặt vật chất đối với người dân. Trong khi đó, UBND cấp tỉnh là cơ quan hành chính cấp cao, quản lý vĩ mô, xử lý nhiều lĩnh vực chuyên ngành – trong khi người dân thường gửi đơn với các vấn đề liên quan trực tiếp đến đời sống cơ sở (đất đai, thừa kế, hộ tịch, xây dựng nhà ở, giấy phép...) cùng với đó với sự khác biệt về tầm quản lý và cách tổ chức xử lý khiến cho người dân có thể cảm thấy xa cách, khó tương tác, thiếu sự phản hồi trực tiếp hơn so với cấp huyện. Tất nhiên, điều này ít nhiều là trở lực để quyền khiếu nại của công dân được thực thi một cách tối đa, xa hơn là khả năng tiếp cận công lý cũng bị ảnh hưởng.

Điều này không loại trừ khả năng làm suy giảm việc kiểm soát quyền lực ở cấp xã, vì nếu người dân “ngại” tiếp cận cấp tỉnh để khiếu nại lần hai, thì quyết định, hành vi sai trái của Chủ tịch UBND cấp xã mặc nhiên có hiệu lực và tiếp tục được thực thi với các đối tượng quản lý khác mà không vấp phải các phản ứng mang tính “khởi sự”. Mặt khác, điều này có thể dẫn đến gia tăng đơn khiếu nại vượt cấp, gửi thẳng đến Trung ương, Thanh tra Chính phủ hoặc các cơ quan Đảng – do không biết hoặc không thể tiếp cận cấp tỉnh đúng quy trình, hay thậm chí mang tâm lý là đã gửi ra tỉnh thì gửi thẳng lên Trung ương để bảo đảm tính khách quan, công tâm³.

quyền của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong khiếu nại hành chính, Tạp chí Dân chủ & Pháp luật, số 12, năm 2007, tr. 2.

³ Văn Thanh, Bài 1: Hoạt động khiếu kiện vượt cấp lên tỉnh, ra Trung ương ngày càng diễn biến phức

Thứ ba, tăng tải lên UBND cấp tỉnh trong giải quyết khiếu nại hành chính

Khi đơn vị hành chính cấp huyện kết thúc hoạt động, về mặt nguyên lý thì gần như toàn bộ thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND xã sẽ được chuyển thẳng lên cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Thay vì như trước đây là các khiếu nại đơn giản thường được cấp huyện xử lý (ở lần hai - nếu phát sinh khiếu nại lần đầu ở cấp xã), chỉ những khiếu nại lớn, có tính hệ thống hoặc phức tạp mới cần cấp tỉnh giải quyết khiếu nại lần hai (trong trường hợp Chủ tịch UBND cấp huyện đã giải quyết khiếu nại lần đầu) thì nay, mọi loại khiếu nại (cả đơn giản lẫn phức tạp) đều đổ dồn lên một cấp cao nhất ở địa phương – cấp tỉnh. Khi không còn cấp huyện “chia lửa”, tình trạng quá tải đối với hoạt động của chính quyền cấp tỉnh là điều khó tránh khỏi, không những vậy tư tưởng “giải quyết khiếu nại tại nơi phát sinh, càng gần dân càng tốt”⁴ khó được áp dụng trên thực tế. Trong khi đó, một thực tế diễn ra lâu nay ở Việt Nam là thông thường, vụ việc giải quyết khiếu nại ít khi dừng lại ở cấp giải quyết khiếu nại lần đầu xuất phát từ tính chất “vừa đá bóng, vừa thổi còi” của cơ chế giải quyết khiếu nại hành chính mà người dân sẽ tiếp tục đưa vụ việc khiếu nại lên cấp giải quyết cao hơn (lần hai) hoặc

khởi kiện vụ án hành chính⁵, do vậy theo tính toán việc phát sinh ngày một nhiều khiếu nại lần hai lên cấp tỉnh sẽ là hiện tượng phải đối mặt sắp tới.

Bên cạnh đó, số lượng xã, phường trong một tỉnh thường rất lớn, mỗi đơn vị phát sinh hàng chục vụ việc khiếu nại hành chính hằng năm, đặc biệt trong các lĩnh vực dễ tác động đến quyền và lợi ích hợp pháp cũng như dễ tranh chấp như đất đai, xây dựng, hộ tịch, chính sách xã hội, y tế... Nếu không có cấp huyện chia sẻ gánh nặng thì Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải trực tiếp xử lý khiếu nại từ cấp xã. Trong khi đó, Chủ tịch UBND cấp tỉnh vốn đã đảm nhận nhiều nhiệm vụ điều hành phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng, đầu tư công, ngân sách, quy hoạch... lại phải xử lý thêm hàng trăm hồ sơ khiếu nại nhỏ mỗi năm, khối lượng công việc tăng mạnh dễ khiến việc giải quyết khiếu nại rơi vào tình trạng hình thức, thiếu chất lượng, khó sâu sát; các thủ tục như đối thoại, xác minh, thu thập chứng cứ tại cơ sở gặp nhiều khó khăn nếu Chủ tịch UBND cấp tỉnh không đủ thời gian để chỉ đạo, điều hành công tác giải quyết khiếu nại.

3. Một số kiến nghị tổ chức lại thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương trong bối cảnh xây dựng chính quyền địa phương hai cấp tại Việt Nam

3.1. Nguyên tắc của việc tổ chức lại thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương

tạp, 13/6/2024, <https://thanhtra.com.vn/khieu-nai-to-cau/bai-1-hoat-dong-khieu-kien-vuot-cap-len-tinh-ra-trung-uong-ngay-cang-dien-bien-phuc-tap-225875.html>, truy cập ngày 12/3/2025.

⁴ Nguyễn Văn Thanh, Đinh Văn Minh, *Một số vấn đề về đổi mới cơ chế giải quyết khiếu kiện hành chính ở Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2004, tr. 30.

⁵ The Asia Foundation - The Policy, Law and Development Institute, *The Mechanism to Settle Administrative Complaints in Vietnam - Challenges and Solutions (summary report)*, 2009, p. 9.

Việc tổ chức lại thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương không chỉ là yêu cầu tất yếu về mặt pháp lý trong bối cảnh hiện tại mà còn là bước đi then chốt để đảm bảo tính liên tục, hiệu lực của hoạt động quản lý nhà nước nói chung, sự vận hành của thiết chế giải quyết khiếu nại nói riêng mà đặc biệt là bảo đảm quyền khiếu nại – một quyền chính trị - pháp lý cơ bản của công dân theo Hiến pháp. Tuy vậy, việc tổ chức lại thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương trong bối cảnh mới cần dựa trên một số nguyên tắc sau:

Thứ nhất, không tạo khoảng trống pháp lý khi điều chỉnh thẩm quyền giải quyết khiếu nại

Pháp luật khiếu nại hành chính nói chung, thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương nói riêng cần được điều chỉnh tương ứng với nền tảng của chính quyền địa phương hai cấp để không gây “xung đột cấu trúc” trong hệ thống pháp luật hành chính. Nói chính xác hơn là không thể tiếp tục duy trì mô hình thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính trải đều ba cấp chính quyền ở địa phương mà phải hướng đến xác lập thẩm quyền giải quyết khiếu nại chỉ còn ở cấp xã và cấp tỉnh trên tinh thần hợp lý, hài hòa nhưng bảo đảm hiệu năng, hiệu lực, hiệu quả trong quá trình thực hiện ở mỗi cấp.

Thứ hai, bảo đảm quyền khiếu nại – quyền hiến định của công dân

Điều 30 Hiến pháp năm 2013 (được sửa đổi, bổ sung năm 2025) xác định: “Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan,

tổ chức, cá nhân”. Do vậy, việc loại bỏ thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính trung gian – cấp huyện vẫn phải trên tinh thần bảo đảm tối đa quyền khiếu nại của các cá nhân, tổ chức trong xã hội. Việc tổ chức lại phải hướng đến mục tiêu không chỉ duy trì quyền được bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức trước sự tác động bởi các QĐHC, HVHC do chủ thể công quyền ban hành, thực thi. Qua đó đạt được mục đích cốt lõi của quyền khiếu nại là khôi phục quyền và lợi ích hợp pháp của công dân bị xâm phạm bởi các QĐHC, HVHC⁶ mà còn phải bảo đảm mọi công dân đều phải có ít nhất hai cấp giải quyết khiếu nại (lần đầu và lần hai) tại địa phương theo nguyên tắc và tinh thần tại Điều 7 Luật Khiếu nại năm 2011.

Thứ ba, bảo đảm tính kế thừa – điều chỉnh hợp lý và bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước

Luật Khiếu nại năm 2011 định ra cơ chế giải quyết khiếu nại lần đầu và lần hai, đây là tinh thần được áp dụng xuyên suốt trong các quy định của pháp luật khiếu nại. Do vậy, khi thiết kế lại thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương trong bối cảnh tổ chức chính quyền hai cấp, cần tiếp tục kế thừa theo hướng loại bỏ vai trò trung gian của cấp huyện trong giải quyết lần đầu và lần hai, sắp xếp lại tuyến giải quyết khiếu nại tương ứng với thực tế chỉ còn hai cấp chính quyền là cấp xã và cấp tỉnh. Điều này sẽ không làm gián đoạn quy trình giải quyết

⁶ Thanh tra Chính phủ, *Tìm hiểu pháp luật về khiếu nại (Tài liệu tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ, nhân dân ở xã, phường, thị trấn), Đề án 1 -1133/QĐ-TTg*, Hà Nội, năm 2014, tr. 22.

khiếu nại, tránh phát sinh khoảng trống pháp lý, đồng thời bảo đảm tính tiếp nối, ổn định của hệ thống pháp luật.

Bên cạnh đó, việc thiết kế lại thẩm quyền giải quyết khiếu nại không chỉ để “lấp chỗ trống” do bỏ cấp huyện, mà còn phải nâng cao năng lực giải quyết, tính kịp thời, khách quan, đúng pháp luật và đặc biệt là tránh việc tăng tải lên Chủ tịch UBND cấp tỉnh khiến việc giải quyết khiếu nại ở cấp này rơi vào tình trạng hình thức, thiếu chất lượng. Vì thế, cần tính toán thiết kế một cơ chế ủy quyền giải quyết khiếu nại linh hoạt có kiểm soát trong trường hợp ghi nhận thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND xã đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết.

3.2. Các đề xuất, kiến nghị cụ thể

Thứ nhất, điều chỉnh một số điều luật quy định về thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương theo hướng chỉ ghi nhận thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở cấp xã và cấp tỉnh

Một là, sửa đổi Điều 17 Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng: Bãi bỏ quy định về thẩm quyền của Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND cấp huyện, chỉ giữ lại thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp xã.

Hai là, bãi bỏ hoàn toàn nội dung quy định về thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp huyện (Điều 18 Luật Khiếu nại năm 2011).

Ba là, sửa đổi Điều 21 Luật Khiếu nại năm 2011 theo hướng: Chủ tịch UBND cấp

tỉnh tiếp nhận và giải quyết khiếu nại lần hai đối với toàn bộ các quyết định, hành vi đã được giải quyết ở cấp xã, cơ quan chuyên môn trực thuộc tỉnh.

Thứ hai, thiết lập mới cơ chế ủy quyền giải quyết khiếu nại linh hoạt có kiểm soát

Việc loại bỏ thẩm quyền giải quyết khiếu nại ở cấp huyện sẽ dẫn đến khiếu nại lần hai ở cấp xã được đẩy lên cấp tỉnh. Như trên đã nhận định, điều này có khả năng sẽ tăng áp lực nghiêm trọng lên chính quyền cấp tỉnh, ảnh hưởng đến chất lượng và tiến độ giải quyết khiếu nại nếu không có những phương án phù hợp, nhất là những khiếu nại trực tiếp thuộc thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Vì thế, bên cạnh việc ghi nhận thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai của Chủ tịch UBND cấp tỉnh đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp xã đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết, phải tạo ra một cơ chế ủy quyền giải quyết khiếu nại linh hoạt có kiểm soát ở cấp tỉnh đối với thẩm quyền giải quyết khiếu nại của Chủ tịch UBND cấp tỉnh.

Theo đó, cơ chế ủy quyền giải quyết khiếu nại chỉ áp dụng khi thỏa mãn các điều kiện sau:

(i) Chỉ áp dụng trong trường hợp chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại là Chủ tịch UBND cấp tỉnh và đối với các vụ việc mà Chủ tịch UBND cấp tỉnh là chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp xã đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết.

(ii) Chỉ ủy quyền giải quyết khiếu nại cho một cơ quan duy nhất là Thanh tra tỉnh và người được ủy quyền về mặt thẩm quyền giải quyết khiếu nại là Chánh thanh tra tỉnh.

(iii) Không áp dụng với những vụ việc khiếu nại phức tạp, tồn đọng, kéo dài.

Lý giải về những điều kiện trên:

Một là, chỉ đặt ra vấn đề ủy quyền đối với vụ việc mà Chủ tịch UBND cấp tỉnh là chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC của Chủ tịch UBND cấp xã đã giải quyết lần đầu nhưng còn khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết xuất phát từ ít nhất hai lý do sau:

(i) Đây là thẩm quyền mới của Chủ tịch UBND cấp tỉnh xuất phát việc kết thúc hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện. Điều này làm tăng tải đối với Chủ tịch UBND cấp tỉnh trong bối cảnh thiết kế bộ máy hành chính thu hẹp đầu mỗi chỉ còn ở cấp xã và cấp tỉnh nhưng lại mở rộng phạm vi trách nhiệm của cấp tỉnh (bỏ trách nhiệm của cấp trung gian trong hoạt động quản lý của cơ sở), khối lượng công việc của Chủ tịch UBND cấp tỉnh ngày một lớn, nếu Chủ tịch UBND cấp tỉnh phải trực tiếp xử lý toàn bộ vụ việc mà không có cơ chế ủy quyền, bao gồm cả những vụ việc đơn giản đến phức tạp, dễ dẫn đến chậm trễ trong giải quyết, gây mất niềm tin của công dân, phát sinh khiếu vượt cấp hoặc kéo dài như đã chỉ ra ở trên.

(ii) Không đặt ra việc giải quyết khiếu nại lần đầu đối với QĐHC, HVHC của chính Chủ tịch UBND cấp tỉnh bị khiếu nại hay giải quyết khiếu nại lần hai đối với QĐHC, HVHC mà Giám đốc Sở (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, vì điều này một mặt phù hợp với bản chất của khiếu nại là cơ chế tự kiểm tra, tự điều chỉnh QĐHC, HVHC, giúp người đứng đầu cơ quan nhà nước nhận diện sai sót (nếu có) trong quyết định, hành vi của mình⁷. Mặt khác, trong thiết kế bộ máy hành chính hiện nay, Giám đốc sở và Chánh thanh tra tỉnh đều là thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, hai chức danh này đều do Chủ tịch UBND cấp tỉnh bổ nhiệm, chịu sự chỉ đạo, điều hành của Chủ tịch UBND tỉnh, không có mối quan hệ trực tiếp cấp trên – cấp dưới với nhau. Trong khi đó, nguyên lý của việc giải quyết khiếu nại lần hai đúng nghĩa là quyền kiểm tra lại của cấp trên đối với cấp dưới hoặc của người đứng đầu đối với QĐHC, HVHC trong phạm vi mình quản lý⁸. Vậy nên, nếu Chủ tịch UBND cấp tỉnh ủy quyền cho Chánh Thanh tra tỉnh giải quyết khiếu nại lần hai đối với Giám đốc sở, thì người giải quyết không có thẩm quyền quản lý trực tiếp đối với người bị khiếu nại, điều này sẽ tạo nên xung đột trong nguyên tắc quản lý nhà nước theo hệ thống thứ bậc hành chính.

Hai là, việc chỉ ủy quyền cho Thanh tra tỉnh giải quyết khiếu nại lần hai thay cho Chủ tịch UBND cấp tỉnh xuất phát từ bối

⁷ Amjed Mezher Ahmed, Gailan Ahmed Khalaf, *Administrative complaint and its legal effects in Iraqi legislation: A comparative study with Egyptian law*, International Journal of Law, Justice and Jurisprudence, 4 (1): 207-216, 2024, p. 208.

⁸ Thanh tra Chính phủ, *Hỏi đáp pháp luật về khiếu nại (Tài liệu tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật cho cán bộ, nhân dân ở xã, phường, thị trấn)*, Đề án 1 -1133/QĐ-TTg, Hà Nội, năm 2014, tr. 59.

cảnh tổ chức lại hệ thống cơ quan thanh tra theo Kết luận số 134-KL/TW ngày 28/3/2025 của Bộ Chính trị, Ban Bí thư về Đề án sắp xếp hệ thống cơ quan thanh tra tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Trên cơ sở đó, Luật Thanh tra năm 2025 đã bỏ mô hình Thanh tra sở và Thanh tra huyện, chuyển chức năng, nhiệm vụ và nhân lực của các cơ quan này về Thanh tra tỉnh. Theo tinh thần của Quyết định số 755/QĐ-TTg ngày 13/4/2025 của Thủ tướng Chính phủ, các cơ quan Thanh tra sở được tổ chức lại thành các tổ hoặc phòng chuyên môn thuộc Thanh tra tỉnh, có tính chất liên ngành, đảm nhiệm công tác thanh tra, kiểm tra, xác minh khiếu nại, tố cáo trong các lĩnh vực chuyên ngành trước đây thuộc phạm vi quản lý của Sở. Vì vậy, trong điều kiện các Sở không còn tổ chức Thanh tra sở – vốn là cơ quan tham mưu, xác minh, tổ chức đối thoại và giúp Sở trong công tác giải quyết khiếu nại – thì việc ủy quyền cho Sở giải quyết khiếu nại lần hai không còn phù hợp. Thay vào đó, việc ủy quyền cho Thanh tra tỉnh đảm nhiệm vai trò này là hợp lý và khả thi hơn, bảo đảm tính thống nhất, chuyên nghiệp và hiệu quả trong công tác giải quyết khiếu nại hành chính trong giai đoạn mới.

Ba là, cơ chế ủy quyền giải quyết khiếu nại đặt trong môi trường quan phải có sự kiểm soát, do vậy chỉ đặt ra việc ủy quyền đối với những vụ việc khiếu nại không có tính phức tạp, tồn đọng, kéo dài, để tránh sự lạm dụng ủy quyền của chủ thể ủy quyền và tạo nên gánh nặng quá mức của người được ủy quyền. Hơn nữa, những vụ việc phức tạp, tồn đọng, kéo dài thường có nội dung tranh chấp sâu, liên quan đến nhiều lĩnh vực, đụng chạm đến lợi ích lớn của người

dân như đất đai, quy hoạch, tài chính, xây dựng... Nó có thể đã trải qua nhiều lần giải quyết, nhiều cơ quan tham gia, có khiếu kiện vượt cấp, phản ánh, kiến nghị, tố cáo kéo dài và đặc biệt có sự bức xúc của xã hội, ảnh hưởng đến sự ổn định của địa bàn, thậm chí là có yếu tố chính trị, an ninh trật tự⁹. Những vụ việc này không đơn thuần là vấn đề quản lý nhà nước mà còn gắn với chính trị, vì thế không đặt ra cơ chế ủy quyền để từ đó ràng buộc và gắn trách nhiệm của người đứng đầu địa phương, buộc họ phải đứng ra giải quyết, tránh vụ việc tiếp tục bị đẩy lên cấp cao hơn, thậm chí là khởi kiện ra Tòa án mà không có một giải pháp khả dĩ cho các vụ việc dưới góc độ giải quyết tranh chấp hành chính theo thủ tục hành chính.

Thứ ba, cần có quy định chuyển tiếp nhằm xử lý vấn đề thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính của đơn vị hành chính cấp huyện bị bãi bỏ

Khi tổ chức lại chính quyền địa phương, tất yếu sẽ dẫn đến hiện tượng chuyển tiếp trong thẩm quyền giải quyết khiếu nại. Theo đó, khó tránh khỏi tình huống vụ việc khiếu nại đang được giải quyết ở cấp huyện thì đơn vị hành chính cấp huyện kết thúc hoạt động. Lúc này vấn đề đặt ra là vụ việc sẽ do chủ thể nào có thẩm quyền tiếp tục xử lý. Hay trường hợp người dân bị tác động đến quyền và lợi ích hợp pháp bởi các QĐHC, HVHC của UBND cấp huyện nhưng đến

⁹ Văn Thanh, Thanh Hóa: Hạn chế khiến kiện phức tạp, đông người và vượt cấp lên các cơ quan Trung ương, 21/10/2024, <https://thanhtra.com.vn/tiep-cong-dan-694F0F687/han-che-khien-kiem-phuc-tap-dong-nguoi-va-vuot-cap-len-cac-co-quan-trung-uong--F16ACF9A6.html>, truy cập ngày 13/3/2025.

khi chính quyền cấp huyện bị bãi bỏ thì mới thực hiện quyền khiếu nại, thì thẩm quyền giải quyết lúc này sẽ thuộc về chủ thể nào? Thực chất, vấn đề này phần nào đã được đặt ra và giải quyết theo quy định tại khoản 8 Điều 54 của Luật Tổ chức chính quyền địa

phương năm 2025. Tuy nhiên, để cụ thể hóa và phù hợp với lĩnh vực khiếu nại, các nhà làm luật cần có quy định chuyển tiếp để giải quyết vấn đề này.

Tóm lại, các kiến nghị, đề xuất ở trên được cụ thể hóa như sau:

Nội dung hiện hành	Nội dung điều chỉnh, quy định mới
Điều 17. Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn và Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã); 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.	Điều 17. Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn và Thủ trưởng cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã); Thủ trưởng cơ quan thuộc UBND 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.
Điều 18. Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện 1. Giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình. 2. 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.	Điều 18. Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện 1. Giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình. 2. 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.

Điều 21. Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh 1. Giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình. 2. 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. 3. Giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa các cơ quan, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của mình.	Điều 21. Thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh 1. Giải quyết khiếu nại lần đầu đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình. 2. 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 xã, 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. <i>Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh ra quyết định giải quyết hoặc uỷ quyền cho Chánh thanh tra cấp tỉnh ra quyết định giải quyết đối với khiếu nại mà Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã đã giải quyết nhưng còn có khiếu nại hoặc khiếu nại lần đầu đã hết thời hạn nhưng chưa được giải quyết, trừ những vụ việc khiếu nại phức tạp, tồn đọng, kéo dài.</i> 3. Giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giải quyết khiếu nại giữa các cơ quan, đơn vị thuộc phạm vi quản lý của mình.
	Điều khoản mới về quy định chuyển tiếp Điều.... Quy định chuyển tiếp <i>Trường hợp cơ quan có thẩm quyền giải quyết khiếu nại bị giải thể do tổ chức lại đơn vị hành chính, thì cơ quan được xác định kế thừa chức năng quản lý nhà nước trên cùng địa bàn có trách nhiệm giải quyết khiếu nại theo quy định của pháp luật.</i>

4. Kết luận

Trong bối cảnh Đảng và Nhà nước đẩy mạnh cải cách tổ chức bộ máy, giảm cấp trung gian, tinh gọn bộ máy hành chính với trọng tâm là việc thiết lập chính quyền địa phương hai cấp: Cấp tỉnh và cấp xã thì việc tổ chức lại thẩm quyền giải quyết khiếu nại hành chính ở địa phương như đã đề xuất ở trên không chỉ góp phần lấp đầy khoảng

trống pháp lý do việc thay đổi mô hình hành chính tạo ra mà còn bảo đảm quyền khiếu nại của các chủ thể trong xã hội không bị gián đoạn, người dân không bị “bỏ rơi” trong quá trình cải cách cũng như góp phần duy trì sự ổn định, minh bạch và hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực trong giai đoạn cải cách thể chế hiện nay.