

THỰC TRẠNG KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

NGUYỄN THỊ THIÊN TRÍ, TRẦN THỊ THU HÀ

Khoa Luật Hành Chính – Nhà Nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law – State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: nttrti@hcmulaw.edu.vn; tttha@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Với định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, việc đánh giá thực trạng của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương hiện nay là điều cần thiết và cấp bách. Bài viết này phân tích những nội dung lý luận về kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương nói chung, từ đó tham chiếu thực trạng kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương Việt Nam hiện nay nói riêng đặt trong chuẩn mực và yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Từ khóa: kiểm soát quyền lực nhà nước, chính quyền địa phương, nhà nước pháp quyền

Abstract

Given the goal of constructing a socialist rule-of-law state in Vietnam, it is both necessary and urgent to assess the current mechanisms for controlling state power at the local level. This article examines the theoretical foundations of local-level state power control and relates them to the current state of such control in Vietnam in the context of the standards and requirements for establishing a rule-of-law state.

Keywords: control of state power, local government, rule-of-law state

DOI: <https://doi.org/10.70236/tckhplvn.279>

Ngày nhận bài: 15/01/2025

Ngày duyệt đăng: 25/5/2025

1. Nhu cầu và tính cấp thiết của kiểm soát quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Hiến pháp năm 2013 ra đời đã có ý nghĩa lớn trong định hướng đổi mới chính quyền địa phương theo hướng tách dần khỏi mô hình tập trung truyền thống. Trong đó khẳng định mang tính kim chỉ nam về bản chất của Nhà nước ta “là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân” (khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013) có ý nghĩa tiên quyết đặt ra sự chuyển đổi trong tổ chức chính quyền địa phương. Mặc dù chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân, vì Nhân dân đã được khẳng định từ Nghị quyết 51/2001/QH10 về việc sửa đổi bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 nhưng phải đến Hiến pháp năm 2013 thì tính Hiến định, tầm vóc và tính định hướng của quy định này mới thực sự tỏa sáng. Vì thế, trong bối cảnh Hiến pháp năm 2013 được thông qua thì định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền được xem là

“Một trong những nội dung mang tính thời sự nóng bỏng, thu hút sự quan tâm theo dõi, của nhiều người cả ở trong nước và bạn bè quốc tế, thậm chí cả các thế lực thù địch vì nó liên quan trực tiếp đến sinh mệnh, sự sống còn của quốc gia, dân tộc Việt Nam trong bối cảnh hiện nay”.¹ Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là chế độ nhà nước vừa mang tính phổ biến của chế độ Nhà nước pháp quyền truyền thống, vừa mang tính đặc thù của nhà nước xã hội chủ nghĩa.² Tính đặc thù được thể hiện ở chỗ Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một trong những yêu cầu của chế độ xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa cùng với dân chủ xã hội chủ nghĩa, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tạo thành ba trụ cột phát triển đất nước.³ Theo đó, để đạt được các giá trị cốt lõi của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là: chủ quyền nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất; phân công và kiểm soát quyền lực nhà nước; công bằng, công lý, quyền con người, quyền công dân; thượng tôn pháp luật; giá trị tối cao của Hiến pháp thì nhiệm vụ được đặt ra cho hệ thống pháp luật là rất lớn.

Trong tổng thể pháp luật nước ta thì thể chế chính quyền địa phương là một trong các nhóm thể chế có nhiệm vụ hàng đầu trong việc hiện thực hoá và cụ thể hóa ba giá trị cốt lõi của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa là: (i) chủ quyền nhân dân, bảo đảm quyền con người, quyền công dân; (ii) kiểm soát quyền lực nhà nước và (iii) thượng tôn Hiến pháp và pháp luật.⁴ Trong đó, kiểm soát quyền lực nhà nước là yêu cầu đặt ra trong xây dựng Nhà nước pháp quyền, hiệu quả của kiểm soát quyền lực nhà nước là thước đo về mức độ đạt được của Nhà nước pháp quyền. Trong khối quyền lực nhà nước đặt ra phải kiểm soát thì nhóm quyền hàng đầu là quyền lực nhà nước của chính quyền địa phương.

Kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương là yêu cầu song song cùng với việc phân chia quyền lực từ trung ương xuống địa phương, một trong những mục đích hàng đầu của sự phân chia quyền lực chính là bảo đảm rằng quyền đó không được tập trung và việc kiểm soát từ đó sẽ hiệu quả. Xét về nguyên lý, dù ở nhà nước tập quyền hay phân

1 Mai Liên, “Chủ tịch Quốc hội chia sẻ điểm mới trong Hiến pháp năm 2013 cho cán bộ giảng dạy và nghiên cứu khoa học”, *Báo Công an nhân dân*, 2017, <https://cand.com.vn/Su-kien-Binh-luan-thoi-su/Chu-tich-Quoc-hoi-chia-se-diem-moi-trong-Hien-phap-2013-cho-can-bo-giang-day-va-nghien-cuu-khoa-hoc-i423383/>, truy cập ngày 15/11/2024.

2 Võ Khánh Vinh, “Về quan niệm, bản chất, giá trị, đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam”, *Báo Nhân dân*, 2022, <https://nhandan.vn/ve-quan-niem-ban-chat-gia-tri-dac-trung-cua-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-viet-nam-post705766.html>, truy cập ngày 08/11/2024.

3 Võ Khánh Vinh, *tlđđ*.

4 Trần Hậu Thành, *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*, Nxb. Lý luận chính trị, 2005, tr. 263 - 267.

quyền thì quyền lực nhà nước vốn không thể tập trung hoàn toàn ở trung ương, sự phân chia và tổ chức dân cư theo lãnh thổ đã như một tác động khách quan dẫn đến quyền lực nhà nước sau khi tập trung ở trung ương để xác lập chính quyền tối cao sẽ được đưa về địa phương theo cách nào đó, có thể theo hoặc không theo chủ ý và mong muốn của trung ương. Khi quyền lực nhà nước được tổ chức ở địa phương hoặc đưa về địa phương, việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tức là kiểm soát chính quyền địa phương. So với kiểm soát trung ương thì kiểm soát chính quyền địa phương là thiết thực hơn, trực tiếp hơn, bảo đảm rõ nhất dân chủ, quyền con người, quyền công dân. Khi quyền lực chính quyền địa phương không được kiểm soát hoặc kiểm soát không hiệu quả, sự lạm quyền của chính quyền địa phương sẽ dẫn đến các hệ quả chính trị, kinh tế, xã hội là rất lớn. So với trung ương, địa phương là nơi triển khai và tổ chức thực hiện pháp luật trên thực tế, mọi vấn đề pháp luật liên quan đến dân cư thì đều phải thông qua sự triển khai, tổ chức thực hiện, điều hành, quyết định của chính quyền địa phương. Do đó, việc kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương không hiệu quả sẽ tác động sâu sắc về mối quan hệ giữa nhà nước và công dân.

Ở những nước chủ trương phân quyền thì quyền lực nhà nước ở địa phương là quyền được trao trả về cho địa phương, vừa là một cách thức thực hiện quyền lực nhà nước hiệu quả, chuyên nghiệp, vừa là cơ sở để có thể kiểm soát được quyền đó một cách hiệu quả. Nói cách khác, để kiểm soát được quyền địa phương thì phải có phương thức và kỹ thuật phù hợp tách quyền của địa phương thành nhóm quyền phân định rõ với quyền lực ở trung ương, độc lập tương đối và đặc biệt không phụ thuộc vào quyền của trung ương. Đó là cơ sở để xác lập cơ chế kiểm soát quyền lực địa phương độc lập, khách quan, nghiêm minh.

2. Các hình thức kiểm soát chính quyền địa phương

Ở các kiểu tổ chức chính quyền địa phương khác nhau, kiểu kiểm soát chính quyền địa phương khác nhau. Nổi bật có hai dạng tương ứng với mô hình tổ chức chính quyền địa phương: phân quyền và tập trung. Kiểm soát chính quyền địa phương ở mô hình phân quyền được thực hiện qua các hình thức/ phương thức như sau:

Một là, chế độ phân quyền của chính quyền địa phương phải được chính quyền trung ương thừa nhận bằng các đạo luật cơ bản như: Hiến pháp, Luật tự quản địa phương hay Luật về chính quyền địa phương. Việc ghi nhận trong đạo luật của nhà nước quyền tự quản địa phương một mặt đó là cơ sở pháp lý vững chắc cho quyền tự quản của địa phương, nhưng mặt khác đó là một yêu cầu để kiểm soát quyền lực địa phương. Việc ghi nhận quyền tự quản bằng các văn bản dưới luật là biểu

hiện của sự phân quyền không triệt để, hình thức không khác gì kiểu quản lý tập trung, quyền tự quyết của dân địa phương cũng chỉ tạm thời, không được tôn trọng.

Hai là, chính quyền trung ương có thể sử dụng cơ chế giám hộ hành chính hoặc kiểm tra hành chính đối với chính quyền địa phương. Giám hộ hành chính là dù thừa nhận quyền tự quản của địa phương nhưng chính quyền trung ương vẫn được tham gia vào quyết định các vấn đề xây dựng địa phương nhưng có liên quan đến chính sách chung của cả nước.⁵ Việc trung ương giám hộ hành chính với địa phương không chỉ nhằm kiểm soát một chiều, mà còn vì sự phát triển, phồn thịnh và an toàn của chính địa phương. Dù tự quản hiệu quả đến đâu, các địa phương vẫn cần chính sách chung từ trung ương để giải quyết những vấn đề vượt quá khả năng tự quản. Tuy nhiên, việc giám hộ hành chính hiện nay gần như được thay thế bởi kiểm tra hành chính, theo đó các quyết định của chính quyền địa phương về các vấn đề thuộc thẩm quyền địa phương chỉ có thể bị bác bỏ vì lý do trái luật theo trình tự thủ tục tố tụng tư pháp. Việc kiểm tra hành chính không chỉ do chính quyền trung ương thực hiện, ở Hungari việc kiểm tra hành chính đối với cơ quan địa phương được thực hiện bởi đại diện của bang được cơ quan nhà nước cấp trên bổ nhiệm hay ở Đan Mạch, Bộ Nội vụ chỉ thực hiện kiểm tra chung đối với hoạt động của các cơ quan hành chính vùng (tỉnh), hoạt động của các hội đồng địa phương do ủy ban kiểm tra của tỉnh kiểm tra dưới sự chỉ đạo của tỉnh trưởng.⁶ Trên thực tế, ở các địa phương có độc lập tài chính cao thì nhu cầu giám sát hành chính của trung ương càng lớn. Vì tài chính địa phương được bảo đảm chủ yếu từ sự đóng góp của dân cư địa phương, điều này cũng cho thấy mức độ gắn kết của cộng đồng địa phương là khá cao, tạo thành khối đoàn kết bền vững khó phân chia và trung ương đặc biệt quan tâm đến những địa phương có nguồn tài nguyên, khoáng sản lớn.⁷ Tuy nhiên, trừ những địa phương có những đặc thù về dân tộc, sắc tộc lợi dụng tự quản để tự trị và ly khai như trường hợp của Etiopia... thì bản thân các địa phương chỉ muốn tự quản và không muốn ly khai vì những nguồn lực cần bảo đảm cho một quốc gia độc

5 Lê Minh Thông, *Đổi mới bộ máy nhà nước trong Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2001, tr. 202.

6 Nguyễn Thị Thu Vân, “Kiểm soát của trung ương đối với chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước và lao động*, 2025, https://tcnn.vn/news/detail/4691/Kiem_soat_cua_Trung_uong_doi_voi_Chinh_quyen_dia_phuong_o_mot_so_nuoc_tren_the_gioi.html, truy cập ngày 22/9/2024.

7 James Katorobo, “Decentralization and local autonomy for participatory democracy”, *Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance*, Republic of Korea, 2004, tr. 21.

lập sau ly khai là rất lớn, là quá sức đối với một chính quyền vốn chỉ quen giải quyết các vấn đề ở tầm địa phương.

Ba là, giám sát của hệ thống tài phán, là phương thức kiểm soát quyền lực công nói chung và chính quyền địa phương nói riêng một cách văn minh, hiệu quả. Kiểm soát địa phương bằng cơ chế Tòa án được xem là cơ chế pháp quyền và dân chủ trong quản lý địa phương.⁸ Theo đó, Tòa án hành chính, tòa án thường là những phương thức kiểm soát tư pháp phổ biến. Ngoài ra, một số thiết chế hiến định độc lập như: Cơ quan bảo hiến, Kiểm toán Nhà nước, Hội đồng bầu cử, Ủy ban nhân quyền quốc gia, Ủy ban phòng chống tham nhũng... trong nhiều trường hợp cũng là những chủ thể có quyền tham gia, thực hiện kiểm soát chính quyền địa phương.⁹

Bốn là, một hình thức kiểm soát khác được áp dụng với chính quyền tự quản địa phương là kiểm soát thông qua giám sát chung của Viện kiểm sát và hệ thống thanh tra của nhà nước; hoặc thông qua cơ chế đăng ký hệ thống văn bản quy phạm của tự quản địa phương; cơ chế thẩm định văn bản quy phạm của chính quyền tự quản địa phương.¹⁰

Năm là, về hình thức giám sát của người dân địa phương, với mô hình phân quyền, tất yếu, mỗi cá nhân, tổ chức ở địa phương đều được xem là chủ thể có quyền trực tiếp kiểm soát chính quyền địa phương. Các cơ chế được hình thành đương nhiên để giám sát chính quyền địa phương như: bầu cử trực tiếp bộ máy địa phương, trưng cầu ý dân, cơ chế khiếu nại, quan trọng và đắt giá không kém là cơ chế khởi kiện vụ án hành chính ra tòa án. Tuy nhiên, đa số pháp luật các nước đều quy định rằng, cơ chế này thường chỉ phát sinh khi các quyết định của chính quyền địa phương xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

So với các nước phân quyền, việc kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương ở những nhà nước tập trung sẽ khó được thực hiện hiệu quả. Vì trong nhà nước này, quyền lực của chính quyền địa phương thực chất không thuộc về địa phương, chính quyền địa phương chỉ là bộ máy của trung ương được thành lập tại địa phương và thực hiện quyền lực của trung ương tại địa phương. Ở những nhà nước không chủ trương phân quyền hoặc chỉ phân quyền hạn chế thì việc kiểm soát thường chỉ đặt ra trong mối quan hệ trung ương – địa phương, quan hệ kiểm soát từ các

8 Ban biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới* (Sách chuyên khảo), Nxb. Chính trị quốc gia – Sự thật, Hà Nội, 2012.

9 Đào Trí Úc, Nguyễn Thị Mo, Nguyễn Văn Thuận, Vũ Công Giao, *Các thiết chế hiến định độc lập trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2013.

10 Mai Văn Thắng, “Tự quản địa phương ở Liên bang Nga và gợi mở cho Việt Nam”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước và lao động*, 2017, http://tcnn.vn/news/detail/37012/Tu_quan_dia_phuong_o_Lien_bang_Nga_va_goi_mo_cho_Viet_Namall.html, truy cập ngày 22/9/2024.

chủ thể tại địa phương thường ít được thực hiện hoặc rất hình thức (nếu có). Sở dĩ việc kiểm soát địa phương từ chính địa phương lại kém hiệu quả vì các cơ chế kiểm soát địa phương từ địa phương được hình thành trong nhà nước tập quyền trung ương sẽ chỉ giới hạn ở những kiểm soát áp dụng cụ thể, và dừng lại ở mức độ xem xét hoặc chỉnh sửa, thay đổi ở mức độ nhất định trong giới hạn hẹp. Điều này được lý giải rằng, việc trao một cơ chế kiểm soát địa phương quá mạnh thì việc đụng chạm đến sẽ không chỉ là quyền lực địa phương mà thực chất là quyền lực tối cao của trung ương. Do đó, những nhà nước này thường ưa chuộng cơ chế kiểm soát theo chiều dọc nhiều hơn để hạn chế sự xâm nhập từ các mong muốn bên ngoài hệ thống nhà nước. Việt Nam là một trong số ít quốc gia còn áp dụng mô hình tập trung trong tổ chức và kiểm soát chính quyền địa phương.

3. Thực trạng kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay

Kiểm soát và tổ chức là hai mặt song song, mô hình tổ chức sẽ quyết định mô hình kiểm soát. Vì vậy, với mô hình tổ chức chính quyền địa phương Việt Nam hiện nay, là mô hình nặng tính tập trung, phân quyền/ phân cấp còn hạn chế và về bản chất có biểu hiện của cơ chế ủy quyền thì mô hình kiểm soát chính quyền địa phương cũng không thoát ly được cơ chế tập trung. Về lý luận, hệ quả dẫn đến tất yếu của mô hình tổ chức này sẽ dẫn đến việc kiểm soát chính quyền địa phương ở nước ta nhìn chung sẽ không hiệu quả. Do đó, mặc dù hiện nay chính quyền địa phương Việt Nam được kiểm soát bởi nhiều cơ chế đan xen, nhưng về tổng thể và xuất phát chung vẫn là cơ chế do trung ương xác lập, quy định theo chủ trương của chính quyền trung ương.

3.1. Thực trạng kiểm soát quyền lực của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương

Để bảo đảm cho mối quan hệ giữa trung ương và địa phương, bảo đảm tránh sự lạm quyền của địa phương, chính quyền trung ương với tư cách đại diện cho nhân dân cả nước, lợi ích chung của quốc gia phải đóng vai trò quyết định, thể hiện qua việc kiểm soát đối với chính quyền địa phương. Mức độ kiểm soát, cách thức kiểm soát sẽ được quyết định bởi mức độ tự chủ mà trung ương tạo lập cho địa phương. Sự kiểm soát trung ương đối với địa phương được thực hiện theo hai phương thức: kiểm soát sau (kiểm tra, yêu cầu báo cáo, xử lý nếu địa phương sai phạm) và kiểm soát chủ động, thông qua các quy định ràng buộc, hoặc phê chuẩn, xin ý kiến, phê duyệt... Kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương không chỉ là theo dõi, xem xét để phát hiện, ngăn chặn những gì trái với quy định mà rộng hơn, là việc chính

quyền trung ương ở giới hạn, mức độ nhất định làm chủ được tình hình, đặt chính quyền địa phương trong tầm ảnh hưởng, chỉ phối và có năng lực bảo đảm để chính quyền địa phương thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật.¹¹ Ở nước ta, sau hơn 30 năm đổi mới, công tác kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương vẫn luôn là vấn đề thời sự. Việc kiểm soát của chính quyền trung ương đối với chính quyền địa phương ở nước ta vẫn còn mang nặng dấu ấn của cơ chế tập trung, làm hạn chế tính chủ động, sáng tạo cũng như hiệu quả chung của bộ máy nhà nước, không phù hợp với yêu cầu phát triển xã hội. Điều này là hệ quả tất yếu của mô hình tổ chức nặng tính tập trung. Kiểm soát quyền lực trung ương – địa phương nước ta có những đặc trưng và biểu hiện như sau:

Một là, theo quy định của pháp luật hiện hành, các cơ quan nhà nước trung ương tập trung nhiều quyền lực trong việc kiểm soát chính quyền địa phương, nhưng mô hình này biểu hiện nhiều điểm bất hợp lý. Với nguồn lực hạn chế của chính quyền trung ương và tính đa dạng, phức tạp của các cấp chính quyền địa phương, chính quyền trung ương khó có khả năng kiểm soát được chính quyền địa phương. Các quy định của Luật tổ chức chính quyền địa phương chỉ dừng ở nguyên tắc chung “việc phân định thẩm quyền phải phù hợp điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của ngành, lĩnh vực”. Chính quy định còn thiếu tính cụ thể đã dẫn đến việc phân cấp mang tính đại trà và đồng loạt, mỗi địa phương theo cách hiểu của mình trở nên tùy tiện trong ban hành và thực thi các quyết định- điều mà chính quyền trung ương, dù muốn nhưng cũng rất khó kiểm soát quyền lực chính quyền địa phương.

Hai là, kiểm soát quyền lực giữa cơ quan chính quyền trung ương với địa phương, giữa chính quyền cấp trên với chính quyền cấp dưới được thực hiện không thống nhất, hoạt động của chính quyền địa phương các cấp “có quá nhiều đầu mối trong quan hệ với chính quyền trung ương, ảnh hưởng không nhỏ đến khả năng điều hành và kiểm soát của chính quyền trung ương đối với các địa phương. Mặt khác, quy mô tỉnh nhỏ không tạo ra được các điều kiện để tự phát triển nếu không có các giải pháp phối hợp, liên kết về kinh tế, văn hóa, địa lý đối với các tỉnh, thành phố bên cạnh”.¹² Mặt khác, sự giám sát của chính

11 Vũ Thu, “Kiểm soát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương ở nước ta”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước và lao động*, 2018 https://tcnn.vn/news/detail/41218/Kiem-soat_cua_chinh-quyen-Trung-uong_doi_voi_chinh-quyen_dia-phuong_o_nuoc_ta_hien_nayall.html, truy cập ngày 2/12/2024

12 Hoàng Minh Hội, “Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước đối với chính quyền địa phương: Thực trạng và giải pháp”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, 2019, <https://lapphap.vn/Pages/TinTuc/210321/Co-che-phap-ly-kiem-soat-viec-thuc-hien-quyen-luc-nha-nuoc-doi-voi-chinh-quyen-dia-phuong--Thuc-trang-va-giai-phap.html>, truy cập ngày 3/12/2024.

quyền trung ương đối với các nhiệm vụ đã phân cấp cho chính quyền địa phương trong phân công, phân cấp và kiểm soát quyền lực nhà nước giữa cơ quan chính quyền trung ương với địa phương và chính quyền cấp trên với chính quyền cấp dưới quan tâm chưa đúng mức. Trong một chừng mực nào đó, sự kiểm soát không loại trừ được tình trạng cục bộ địa phương; quan hệ quản lý ngành và quản lý địa bàn lãnh thổ giữa bộ, ngành trung ương và chính quyền địa phương còn chông chéo về thẩm quyền, trách nhiệm đồng nghĩa với sự kiểm soát không rõ ràng, mạch lạc.¹³

3.2. Thực trạng kiểm soát quyền lực của chính quyền địa phương tại địa phương

Kiểm soát chính quyền địa phương tại địa phương được thực hiện bởi dân cư địa phương. Với cơ chế dân chủ gián tiếp, quyền kiểm soát này của dân cư địa phương được thực hiện thông qua cơ quan đại diện là Hội đồng nhân dân các cấp. Hiện nay, dân địa phương không có quyền hạn trực tiếp trong việc kiểm soát quyền lực địa phương. Hai hoạt động kiểm soát thông thường đối với chính quyền địa phương được thực hiện bởi dân địa phương nên được thực hiện để đạt được mục tiêu kép, biện chứng là dân chủ địa phương và quyền lực địa phương được kiểm soát hiệu quả như: bầu trực tiếp người đứng đầu chính quyền địa phương, trưng cầu ý dân ở phạm vi địa phương. Đáng tiếc, các hoạt động có tính dân chủ nhất và có hiệu quả cao nhất trong kiểm soát quyền lực địa phương này lại không được chấp nhận ở pháp luật Việt Nam dù đã được luận bàn. Do đó, kiểm soát của dân địa phương đối với chính quyền địa phương được thực hiện thông qua cơ quan đại diện địa phương.

Trong tổ chức của chính quyền địa phương ở nước ta, Hội đồng nhân dân địa phương là cơ quan do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của người dân địa phương, có hai chức năng quan trọng là quyết định và giám sát. Trong đó, giám sát là một trong những chức năng của Hội đồng địa phương, có ý nghĩa quan trọng trong bối cảnh cần phải tăng cường quản trị địa phương. Hội đồng địa phương có vai trò cơ bản trong cơ chế kiểm soát quyền lực thực thi chính sách, pháp luật ở địa phương. Tuy nhiên, Hội đồng nhân dân lại có vai trò rất hạn chế trong việc giám sát thực thi quyền lực ở địa phương. Bởi lẽ, trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, mà đại diện là Hội đồng nhân dân địa phương có quan hệ rất chặt chẽ với chính quyền cấp trên.

Mặc dù Hội đồng nhân dân không được quy định như là một cơ cấu trực thuộc trực tiếp các cơ quan nhà nước cấp trên, nhưng Hội đồng nhân

13 Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.

dân vẫn phải có trách nhiệm trong việc tổ chức thực hiện các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên. Các vấn đề lớn của địa phương nếu đã được quyết bởi các cấp chính quyền cấp trên thì Hội đồng nhân dân khó có thể thực hiện vị trí, vai trò của mình với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại biểu cho nhân dân địa phương. Điều này dẫn đến giám sát là một chức năng yếu nhất, hình thức nhất¹⁴ của Hội đồng nhân dân, phương thức kiểm soát quyền lực của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân chưa có nhiều thay đổi, còn hình thức và hiệu quả chưa cao. Ở một số cấp chính quyền, Hội đồng nhân dân khó có thể thực hiện vị trí, vai trò của mình với tư cách là quyền lực nhà nước ở địa phương, cơ quan đại biểu cho nhân dân địa phương, hoạt động kiểm soát còn có những khó khăn, hạn chế nhất định như tính hình thức còn cao, hiệu lực, hiệu quả thấp, tâm lý nể nang, né tránh, ngại va chạm vẫn còn là trở ngại trong quá trình kiểm soát; nguồn nhân lực thực hiện kiểm soát chưa đáp ứng yêu cầu công việc.

Có thể nói, việc giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp đối với cơ quan hành chính cùng cấp chỉ hiệu quả khi các Nghị quyết do Hội đồng nhân dân ban hành là quyết định của địa phương. Hiện nay, các Nghị quyết của Hội đồng nhân dân đều trên cơ sở triển khai văn bản của chính quyền trung ương, quyền tự quyết rất hạn chế, do đó giám sát của Hội đồng nhân dân đối với Ủy ban nhân dân cùng cấp thực chất là giám sát thêm một lần nữa việc chấp hành quy định của chính quyền trung ương được thể chế hóa thêm lần nữa bằng Nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp.

3.3. Thực trạng kiểm soát quyền lực của địa phương theo cơ chế tư pháp

Trải qua hơn 20 năm khi tòa án hành chính được thành lập, số đơn thư khởi kiện trước tòa rất ít và số vụ được tòa thụ lý cũng không nhiều. Trong số các vụ được thụ lý, có rất nhiều vụ được xử theo hướng đình chỉ, hoặc bác đơn khởi kiện. Trong khi tình hình khiếu nại hành chính vẫn tiếp tục tăng, nhất là khiếu nại vượt cấp và các cơ quan chức năng khác không thể giải quyết hết, gây tình trạng tồn đọng thì hoạt động của tòa án hành chính vẫn chưa có sự hấp dẫn đối với người dân.¹⁵ Số lượng các vụ kiện hành chính được giải quyết tại tòa hành chính, dù có tăng, song vẫn chỉ chiếm tỷ lệ rất nhỏ so với các khiếu nại hành chính tại cơ quan hành chính nhà nước. Điều này cho

14 Đoàn Minh Tuấn, Hoàng Thị Ái Quỳnh, “Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN*, số 2, tập 34, 2018, tr. 108-118.

15 Trịnh Xuân Thắng, “Tài phán hành chính, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước của tư pháp đối với hành pháp”, *Tạp chí Tổ chức Nhà nước và lao động*, 2024, https://tcnn.vn/news/detail/36493/Tai_phan_hanh_chinh_co_che_kiem_soat_quyen_luc_nha_nuoc_cua_tu_phap_doi_voi_hanh_phapall.html, truy cập ngày 4/12/2024.

thấy tài phán hành chính vẫn chưa phải là một cơ chế, phương thức kiểm soát quyền lực của nhánh hành pháp có hiệu quả. Hệ thống tòa án có vai trò không lớn trong kiểm soát việc thực hiện quyền lực của chính quyền địa phương. Tòa án chỉ kiểm soát hoạt động của chính quyền địa phương chủ yếu thông qua việc xem xét về tính hợp pháp của văn bản hành chính, hành vi hành chính có liên quan đến quyết định hành chính, hành vi hành chính bị kiện và kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại văn bản hành chính, hành vi hành chính đó và trả lời kết quả cho tòa án theo quy định của luật và quy định khác của pháp luật có liên quan...¹⁶ Như vậy, sự kiểm soát của tòa án đối với quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước là sự kiểm soát mang tính triệt để, phán quyết của tòa án có thể dẫn đến chấm dứt quyết định hành chính, hành vi hành chính sai phạm. Tuy nhiên, tòa hành chính lại không có thẩm quyền hủy bỏ đối với các quyết định hành chính mang tính quy phạm, điều này dẫn đến việc giải quyết đơn lẻ từng vụ án hành chính. Mặt khác, việc tòa án tổ chức theo đơn vị hành chính lãnh thổ (tòa án cấp tỉnh, cấp huyện) nên chịu sự lãnh đạo của cấp ủy Đảng địa phương, chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân, phụ thuộc chính quyền địa phương về ngân sách hoạt động, các quyết định của tòa án các cấp khó tránh khỏi sự phụ thuộc vào chỉ dẫn của cơ quan cấp trên và các cơ quan khác. Việc không hoàn toàn độc lập trong tư pháp cũng như cơ cấu tòa án theo lãnh thổ như hiện nay, khiến cho hoạt động kiểm soát quyền lực trở nên khó khăn. Ở các quốc gia các mô hình phân quyền và kiểm soát thường đồng hành và quyết định lẫn nhau. Không nhà nước nào phân quyền theo chiều ngang lại không phân quyền theo chiều dọc. Vì thế, khi quyền lực phân chia, chắc chắn phải đặt ra vấn đề kiểm soát, theo logic thì không thể kiểm soát quyền lực ở trung ương và địa phương hiệu quả nếu tư pháp không được phân ra độc lập. Trái lại, nếu quyền lực không phân chia, nhu cầu kiểm soát không đặt ra cấp bách hoặc chỉ chú trọng kiểm soát trung ương – địa phương thì tòa án thường chỉ được “giao” cho quyền xét xử theo pháp luật của trung ương, do đó tính độc lập gần như không được đặt ra.

Có thể nói, thông qua việc xét xử vụ án hành chính với đối tượng được đưa ra xem xét đánh giá theo thủ tục tư pháp là các quyết định hành chính, hành vi hành chính do cơ quan hành chính địa phương ban hành đáng lẽ đã góp phần đắc lực, hiệu quả cao trong việc bảo đảm tính hợp pháp của các quyết định hành chính, hạn chế lạm quyền. Vì so với cơ chế kiểm tra theo hệ thống dọc thì cơ chế tư pháp có nhiều ưu điểm.

16 Điều 6 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015.

Do chủ thể kiểm soát là tòa án, thuộc chủ thể bên ngoài hệ thống hành chính, đồng thời thủ tục được áp dụng là thủ tục tư pháp với nhiều lợi thế hơn thủ tục kiểm tra hành chính đã làm cho cơ chế tư pháp vốn là cơ chế đặc lực, gánh trọng trách hàng đầu trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương. Hiện nay, ngoài thẩm quyền xét xử các quyết định hành chính, hành vi hành chính, Tòa án trong quá trình xét xử có thẩm quyền “kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xem lại quyết định quy phạm không hợp pháp”. Mặc dù quy định này vẫn chưa chạm tới yêu cầu của sự kiểm soát đúng nghĩa, nhưng cũng mở ra một cơ hội, một đường hướng cho một hoạt động kiểm soát đã bỏ ngỏ suốt thời gian dài trước đó.

Mặc dù độc lập là yêu cầu khách quan để tư pháp kiểm soát chính quyền địa phương hiệu quả, mặc dù pháp luật cũng có những quy định nhằm hướng đến bảo đảm sự độc lập của tòa án như: Hiến pháp năm 2013 không còn quy định chánh án Tòa án nhân dân địa phương chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân như Hiến pháp năm 1992 (Điều 135), đồng thời quy định: “Ngghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm nhân dân”. Nguyên tắc “xét xử độc lập, chỉ tuân theo pháp luật” cũng đồng thời là nguyên tắc hiến định. Tuy nhiên, các quy định này vẫn chưa phải là quy định cơ sở bảo đảm sự độc lập của tòa án. Quy định cơ sở, rường cột, bảo đảm cho sự độc lập của tư pháp nằm ở mô hình tổ chức tòa án “theo cấp xét xử” chứ không phải các quy định mang tính nội dung và nguyên tắc nêu trên. Dù biết là cần thiết và là nhu cầu khách quan, cấp bách nhưng pháp luật Việt Nam dường như đã né tránh nội dung này bao năm qua. Điều đó, cho thấy sự độc lập hay không của tư pháp để bảo đảm kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và quyền lực địa phương hiệu quả là vấn đề thuộc về chủ trương và quan điểm.

Từ đó, khi phân quyền theo chiều dọc không được đặt ra, câu chuyện tư pháp kiểm soát chính quyền địa phương chỉ là kiểm soát phần điều hành pháp luật trung ương ở địa phương của chính quyền địa phương. Hơn nữa, tính khuôn mẫu, cứng nhắc của pháp luật thành văn cũng là một giới hạn có sẵn, hạn chế sự đánh giá, hạn chế quyền quyết định của tư pháp khi xem xét tính hợp pháp của quyết định hành chính. Theo đó, tính hợp pháp được dùng là tiêu chuẩn để đánh giá một quyết định hành chính ở địa phương lại là tính hợp pháp do trung ương đặt ra cho địa phương và không được tính đến hoàn cảnh riêng của từng địa phương. Từ những hạn chế rất cơ bản và đặc trưng đó, công tác kiểm soát của tư pháp đối với chính quyền địa phương khá hạn chế, không

đáp ứng yêu cầu ngay cả việc bảo đảm pháp chế trong hành chính địa phương, do đó bảo đảm xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa sẽ là một lộ trình dài với nhiều chiến lược cải cách sâu rộng nền tư pháp.

Kết luận

Nhu cầu kiểm soát hiệu quả quyền lực nhà nước ở địa phương là cấp thiết nhằm bảo đảm đời sống chính trị, kinh tế, xã hội địa phương, càng là đòi hỏi cấp bách trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Với các phương thức kiểm soát hiện có, kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương còn hình thức, né tránh các cơ chế hiệu quả hơn. Sở dĩ, có sự né tránh này vì các cơ chế kiểm soát quyền lực địa phương được xem là hiệu quả như kiểm soát trực tiếp từ dân địa phương, kiểm soát trên cơ sở tư pháp độc lập... đều được hình thành và chỉ có thể hình thành được trên nền của một phương thức tổ chức chính quyền địa phương có sự phân quyền theo chiều dọc và chiều ngang. Do đó, để có một cơ chế kiểm soát chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền, cần phải có sự cải cách sâu rộng mà sự bắt đầu không nằm ở sự kiểm soát, mà ở các nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước của nước ta hiện nay. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] James Katorobo, “Decentralization and local autonomy for participatory democracy”, *Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance*, Republic of Korea, 2004
- [2] Trần Hậu Thành, *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân*, Nxb. Lý luận chính trị, 2005 [trans: Tran Hau Thanh, *Theoretical and practical basis for building a socialist rule of law state of the people, by the people, for the people*, Political Theory Publishing House, 2005]
- [3] Lê Minh Thông, *Đổi mới bộ máy nhà nước trong Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2001 [trans: Le Minh Thong, *Innovation of the state apparatus in the rule of law state of the people, by the people, for the people*, Hanoi National University Publishing House, 2001]
- [4] Đoàn Minh Tuấn, Hoàng Thị Ái Quỳnh, “Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở địa phương tại Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học ĐHQGHN*, tập 34, số 2, 2018 [trans: Doan Minh Tuan, Hoang Thi Ai Quynh, “Improving the mechanism of controlling state power at local levels in Vietnam”, *Hanoi National University Journal of Science*, Vol. 34(2), 2018]
- [5] Đào Trí Úc, Nguyễn Thị Mơ, Nguyễn Văn Thuận, Vũ Công Giao, *Các thiết chế hiến định độc lập trên thế giới và kinh nghiệm cho Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2013 [trans: Dao Tri Uc, Nguyen Thi Mo, Nguyen Van Thuan, Vu Cong Giao, *Independent constitutional institutions in the world and experiences for Vietnam*, Hanoi National University Publishing House, 2013]