

THẨM QUYỀN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG MÔ HÌNH TỰ QUẢN ĐỊA PHƯƠNG Ở CHÂU ÂU VÀ GỢI MỞ CHO VIỆT NAM

■ PGS.TS. NGUYỄN NHƯ PHÁT *
& TS. TRẦN THỊ THU HÀ **

Tóm tắt: Tự quản địa phương là hình thức phân quyền triệt để nhất từ trung ương xuống địa phương. Bài viết này nghiên cứu mô hình tự quản địa phương ở một số quốc gia châu Âu và đưa ra những gợi mở cho Việt Nam.

Abstract: Local self-governance is the most radical form of decentralization from the central to the local level. This paper examines the local self-governance model in some European countries and gives suggestions for Vietnam.

1. Xu hướng phát triển của nguyên tắc tự quản

Ngày nay, xu hướng phát triển của các nền hành chính hiện đại đều nhằm vào việc khẳng định vai trò quan trọng của chính quyền cơ sở và trả lại cho họ những quyền (tự quản) theo nguyên lý của xã hội dân sự và Nhà nước pháp quyền. Hiến chương về chính quyền tự quản địa phương của Hội đồng Châu Âu nêu định nghĩa: “Tự quản địa phương được hiểu là quyền và khả năng thực sự của cơ quan tự quản địa phương được quyết định và quản lý phần lớn các công việc xã hội, trong khuôn khổ pháp luật và phải chịu trách nhiệm nhằm phục vụ lợi ích của dân cư địa phương”¹. Việc Hội đồng Châu Âu thông qua Hiến chương về tự quản địa phương như là sức ép khiến Liên Hợp quốc cho khởi thảo Hiến chương quốc tế về chính quyền tự quản địa phương, trong đó đưa ra định nghĩa: “Chính quyền tự quản địa phương biểu thị quyền và khả năng của chính quyền địa phương, trong giới hạn của luật pháp điều tiết và quản lý một phần đáng kể các hoạt động công

cộng theo đúng trách nhiệm của mình và vì lợi ích của nhân dân địa phương”².

Từ các định nghĩa trên có thể khẳng định, tự quản địa phương là hình thức phân quyền triệt để nhất từ trung ương xuống địa phương, tự quản địa phương không phải là sự thoát ly khỏi Nhà nước, bất cứ tổ chức nào cũng đều nằm trong sự tác động thống nhất của quyền lực nhà nước. Thực chất của tự quản địa phương chính là việc phân định hợp lý các công việc mang tính nhà nước ở địa phương giữa cơ quan nhà nước trung ương và địa phương, giải quyết thỏa đáng mối quan hệ giữa trung ương và địa phương mặc dù việc giải quyết mối quan hệ này là vấn đề rất khó khăn³...

Theo Dự thảo Hiến chương Quốc tế về chính quyền tự quản địa phương, chính quyền tự quản địa phương biểu thị quyền và khả năng của chính quyền địa phương trong giới hạn của pháp luật, để điều tiết và quản lý một phần đáng kể các hoạt động công cộng theo đúng trách nhiệm của mình và vì lợi ích của nhân dân địa phương. Quyền này được thực hiện bởi hội đồng hoặc nghị viện mà

các thành viên được bầu ra theo nguyên tắc tự do, trực tiếp, bình đẳng, phổ thông và bỏ phiếu kín, trực thuộc nó có các bộ phận chấp hành, chịu trách nhiệm trước hội đồng hay nghị viện. Chế độ tự quản địa phương có một số đặc trưng sau đây:

Thứ nhất, yếu tố tự nguyện thể hiện ở: (i) Nhà nước tự nguyện dành cho cộng đồng dân cư ở địa phương đó quyền quyết định những hoạt động cần thiết liên quan đến đời sống của họ; (ii) Mỗi cá nhân ở địa phương đó tự nguyện tham gia hoặc ủy quyền cho người khác tham gia quản lý địa phương qua hình thức bầu cử; (iii) Đại diện chính quyền địa phương tự nguyện xác định những hoạt động, các công việc chung của địa phương; (iv) Người dân ở địa phương tự nguyện thoả thuận những biện pháp quản lý, đóng góp các nguồn vật chất, tài chính cần thiết cho tập thể để thực hiện các công việc chung.

Thứ hai, chịu sự giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên. Phần lớn các nước trên thế giới đều trao quyền tự quản rộng rãi cho địa phương, song đều có cơ chế giám sát để đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Pháp luật của mỗi quốc gia mà có mức độ, hình thức giám sát khác nhau của cơ quan nhà nước cấp trên đối với chính quyền tự quản địa phương theo các tiêu chí khác nhau. Xuất phát từ xu hướng chung đó, trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay, các quốc gia châu Âu đều rất quan tâm đến việc xây dựng một hệ thống chính quyền mà theo đó, chính quyền nhà nước trung ương trao một phần quyền lực gọi là chủ quyền quốc gia để: (i) Thiết lập các hệ thống quyền lực siêu quốc gia vì mục tiêu hợp tác và hội nhập, vì sự phát triển vững bền của từng quốc gia trong xu hướng toàn cầu hóa; (ii) Phát triển và đề cao vai trò và vị trí của các cấp chính quyền địa phương và cơ sở trong hệ thống quyền lực nhà

nước vì mục tiêu dân chủ; vì Nhà nước pháp quyền và xã hội công dân⁴. Qua đó, giảm bớt tính quan liêu của bộ máy nhà nước, đặc biệt ở các quốc gia độc tài hay tập quyền.

2. Mô hình chính quyền tự quản ở châu Âu

2.1. Hiến chương về chính quyền tự quản địa phương

Nói đến tự quản địa phương ở châu Âu, người ta nói đến chính quyền tự quản ở cấp xã, huyện hay liên huyện. Châu Âu là khu vực có truyền thống về dân chủ và từ đó là tự quản địa phương. Vì vậy, châu Âu cũng đi tiên phong trong việc thiết lập những chuẩn mực pháp lý chung về xây dựng và bảo vệ tính tự quản của chính quyền cơ sở.

Hiến chương về chính quyền tự quản địa phương của Hội đồng Châu Âu đã được các quốc gia thành viên ký vào ngày 15/10/1985, có hiệu lực từ ngày 01/9/1988. Đến nay, tất cả các quốc gia thành viên đã phê chuẩn bản Hiến chương này⁵. Nguyên tắc chính quyền tự quản địa phương được coi là một yếu tố quan trọng của các nguyên tắc cơ bản về dân chủ, quyền con người và Nhà nước pháp quyền của Hội đồng Châu Âu, điều đó đã được ghi nhận trong Hiến chương về chính quyền tự quản địa phương bên cạnh Hiệp định Châu Âu về quyền con người. Chính vì vậy, nó là điều kiện tiên quyết cho việc xét kết nạp các nước thành viên mới. Hiến chương về chính quyền tự quản địa phương cam kết các nước thành viên áp dụng nguyên tắc cơ bản bảo đảm sự độc lập về chính trị, hành chính và tài chính của chính quyền địa phương. Thực tế, nó là hiện thân của sự tin tưởng chắc chắn rằng mức độ tự quản của chính quyền địa phương có thể coi là viên đá đầu tiên của nền dân chủ thực thụ. Hiến chương bao gồm 10 điều và 30 đoạn, thể hiện những nguyên tắc cơ

bản của chính quyền tự quản địa phương ở châu Âu. Nó chỉ rõ sự cần thiết phải có cơ sở pháp lý cho chính quyền tự quản địa phương, định nghĩa các thuật ngữ và xây dựng các nguyên tắc chỉ đạo về cơ sở và bản chất quyền lực của chính quyền địa phương. Các điều khoản tiếp theo quy định quy trình phải tuân theo trong việc thay đổi địa giới hành chính, vấn đề tự trị trong mối tương quan với cơ cấu hành chính của chính quyền và việc tiếp cận với cán bộ có thẩm quyền; những điều kiện thuận lợi cho công việc của văn phòng cán bộ dân cử. Những quy định khác nhằm bảo đảm khung pháp lý rõ ràng cho việc giám sát cần thiết đối với hoạt động của chính quyền địa phương và bảo đảm cho họ có được nguồn vật chất để thực hiện những nhiệm vụ đã giao cho họ (hành chính ủy thác), nhưng vẫn không phương hại tới quyền tự quản cơ bản của họ. Cuối cùng, Hiến chương đề cập đến quyền hợp tác của các chính quyền địa phương với nhau, kể cả hợp tác quốc tế, thành lập hiệp hội, có quyền và khả năng sử dụng các biện pháp pháp lý để bảo vệ chính quyền quản địa phương⁶.

Hiến chương không quy định một hệ thống tư pháp để kiểm tra việc thực hiện, ngoài việc yêu cầu các nước thành viên cung cấp thông tin liên quan đến luật pháp và các biện pháp đã áp dụng nhằm thực thi Hiến chương. Mặc dù không có một cơ chế cưỡng chế thi hành, nhưng có thể áp dụng như áp lực về mặt tinh thần đối với Chính phủ các nước châu Âu. Hiến chương được coi như là người bảo vệ hiến định cho chính quyền tự quản địa phương.

2.2. Nội dung tự quản địa phương ở một số quốc gia châu Âu

Một là, tự quản địa phương ở Cộng hòa Pháp

Xã là đơn vị hành chính lâu đời, có nguồn gốc

từ các thị trấn và các xứ đạo thời trung đại. Nhiều xã đã hình thành trước khi có Nhà nước và chính quyền đơn thuần chỉ công nhận chỉ là sự hiện diện của các xã này. Hội đồng xã có thẩm quyền rất rộng, được giải quyết tất cả công việc chung của xã, như biểu quyết ngân sách của xã, thông qua các khoản chi tiêu hàng năm, thành lập và tổ chức các đơn vị sự nghiệp công trong xã, quản lý tài sản của xã và phê duyệt các hợp đồng ký kết các hợp đồng ủy thác dịch vụ công, cấp các khoản trợ cấp kinh tế, có quyền cho ý kiến về các đạo luật của Trung ương có liên quan... Ngoài ra, Hội đồng xã còn có thẩm quyền tổ chức quản lý một số lĩnh vực dịch vụ công như vệ sinh dịch tễ hay vệ sinh công cộng mang tính bắt buộc, một số lĩnh vực khác thuộc quyền chọn lựa của xã. Hội đồng và Xã trưởng quyết định những vấn đề liên quan đến lợi ích của xã, định đoạt tài sản của xã, chỉ đạo cung ứng các dịch vụ cần thiết như bệnh viện, chợ, xây dựng, sửa chữa đường sá, cầu cống, trường học, bảo tàng... Luật Phân quyền năm 1983 đã trao cho xã một số thẩm quyền mới như quản lý trong lĩnh vực đô thị (quy hoạch sử dụng đất, cấp giấy phép xây dựng), xã hội, y tế (bệnh viện, viện dưỡng lão, phòng khám chữa bệnh miễn phí...), giáo dục (thành lập và đảm bảo hoạt động của các trường mẫu giáo, tiểu học) và văn hóa (quản lý du thuyền, các trường nghệ thuật), quản lý môi trường, hỗ trợ các doanh nghiệp khi họ có nhu cầu cung cấp dịch vụ.

Hai là, tự quản địa phương ở Cộng hòa Liên bang Đức

Cơ sở pháp lý hình thành chế độ tự quản địa phương ở Cộng hòa Liên bang (CHLB) Đức là Hiến pháp Liên bang và Luật của các bang. Đơn vị hành chính tự quản địa phương ở CHLB Đức là xã và liên xã. Hai loại đơn vị hành chính này với

tư cách là cấp tự quản ở địa phương có quyền quyết định và tự chịu trách nhiệm về tất cả các công việc của cộng đồng địa phương trong khuôn khổ pháp luật.

Xã ở CHLB Đức là khái niệm chỉ một đơn vị hành chính cơ sở, kể cả thành phố lớn, vừa và nhỏ (03 thành phố là các tiểu bang, được hưởng quy chế xã - tự quản địa phương: Berlin, Bermen, Hamburg). Hiện nay, CHLB Đức có khoảng 14.619 xã. Liên xã ở CHLB Đức là khái niệm chỉ hình thức liên kết giữa một số xã có quy mô nhỏ thành một đơn vị hành chính cơ sở.

Về tổ chức, hoạt động của chính quyền xã, liên xã: Trong khuôn khổ pháp luật, xã có nghĩa vụ và quyền điều hành công việc của mình theo tinh thần tự chịu trách nhiệm. Xã có quyền khiếu kiện trước Toà án có thẩm quyền về những sự can thiệp trái pháp luật và những cản trở đối với quyền tự quản của mình. Cấp xã là cấp tự quản địa phương đầy đủ nhất. Các xã, liên xã có biểu tượng riêng, có cờ và con dấu công vụ của mình. Cơ cấu tổ chức chính quyền tự quản xã, liên xã bao gồm: Hội đồng, Xã trưởng và các phòng, ban chuyên môn.

Về thẩm quyền của các cơ quan tự quản, nhiệm vụ quản lý địa phương được chia thành ba nhóm: (i) Loại việc tự nguyện là tất cả các công việc mà các cộng đồng tự quản giải quyết theo sự phán xét của mình, như thành lập thư viện, bảo tàng, nhà dưỡng lão, sân thể thao...; (ii) Loại việc bắt buộc được pháp luật liên bang quy định như thanh tra vệ sinh dịch tễ, xây dựng đường sá, phòng cháy; (iii) Các việc ủy quyền (hành chính ủy thác), như liên quan đến chức năng cảnh sát, phục vụ giao thông đường phố, giám sát người vô gia cư, thống kê dân số... Điều đáng chú ý là, ở CHLB Đức, các cấp chính quyền tự quản, đặc biệt là chính quyền

xã, có sự độc lập về ngân sách theo quy định của Hiến pháp và pháp luật. Sự độc lập này được thể hiện trước hết là độc lập về nguồn thu ngân sách. Các chính quyền địa phương tự quản được quyền độc lập thu những nguồn thu cụ thể; được phân bổ theo những tỷ lệ trong một số nguồn thu (phân bổ dọc).

Ngoài ra, cũng theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, các chính quyền địa phương tự quản (trước hết là ở cấp bang) còn được pháp luật quy định và bảo đảm nguồn thu theo nguyên tắc cân bằng tài chính với những điều kiện và tiêu chí cụ thể. So với hệ thống phân chia tài chính công của Việt Nam, thì hệ thống của CHLB Đức có ưu điểm là đặt tất cả các chủ thể của quan hệ phân chia lên bàn cân và sự phân chia phải đảm bảo rằng, năng lực tài chính khác nhau của các bang được cân bằng hợp lý. Trong sự phân chia như vậy, năng lực tài chính và nhu cầu tài chính của các chủ thể được chú ý⁷.

Ba là, tự quản địa phương ở Vương quốc Anh

Vấn đề tự quản địa phương hình thành dựa trên cơ sở pháp lý là Quy chế tự quản địa phương năm 1972. Theo đó, tổ chức tự quản địa phương ở Anh được thực hiện theo chế độ hai cấp: Vùng và giáo xứ. Tổ chức hoạt động của tự quản địa phương ở Anh được thực hiện qua Hội đồng các cấp. Hoạt động của Hội đồng bao gồm: Trật tự an ninh, phòng cháy chữa cháy, đường sá giao thông, bảo tàng, bảo trợ người già và các dịch vụ xã hội khác. Mặc dù được trao một số quyền tự quyết nhất định theo chế độ tự quản, song chính quyền địa phương ở Anh lại chịu nhiều biện pháp giám sát, kiểm tra của Chính phủ. Một trong những hình thức kiểm tra quan trọng nhất của Chính phủ đối với tự quản địa phương là điều chỉnh bằng pháp luật. Theo đó, pháp luật quy định bắt buộc các cơ

quan làm việc tại địa phương phải tuân thủ những quy định chung về hình thức và phương pháp làm việc. Một hình thức kiểm tra khác của Chính phủ Anh là cơ quan trung ương có quyền phê chuẩn nhân sự của bộ máy chính quyền địa phương do Hội đồng bầu ra. Ngoài ra, các cơ quan Chính phủ có quyền yêu cầu tiến hành các cuộc điều tra về hoạt động của chính quyền tự quản địa phương nếu phát hiện ra những hành vi gian dối hoặc có tính chất lừa đảo⁸.

3. Một số gợi mở cho Việt Nam

Ngày nay, tự quản địa phương là vấn đề không chỉ riêng ở một quốc gia, mà đã trở thành vấn đề chung mang tính toàn cầu. Việt Nam đang tiến hành cải cách tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương các cấp, trong đó có mục tiêu xây dựng chính quyền cơ sở trong sạch, vững mạnh, phát huy quyền làm chủ thực sự của nhân dân. Để thực hiện được mục tiêu đó, trước hết, cần đổi mới nhận thức về vị trí, vai trò của chính quyền địa phương, nhất là chính quyền cấp cơ sở. Từ đây, đặt ra một số vấn đề gợi mở từ kinh nghiệm của châu Âu như sau:

Thứ nhất, tập trung dân chủ là nguyên tắc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước theo chiều dọc là tương đối đơn độc trên bản đồ chính trị thế giới. Nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc truyền thống được áp dụng ở hầu hết các quốc gia xã hội chủ nghĩa trước đây, đến nay đã bị xóa bỏ ở nhiều quốc gia. Tuy nhiên, dưới ánh sáng của Nhà nước pháp quyền, vấn đề đặt ra là: (i) Sau nhiều thập kỷ áp dụng, nội dung pháp lý của nó vẫn chưa được định hình, trong khi Nhà nước pháp quyền yêu cầu phải hành xử theo luật, các cơ quan, tổ chức làm đúng chức năng và nhiệm vụ của mình theo luật định; (ii) Bộ máy nhà nước

gồm các hệ thống các cơ quan khác nhau mà ở đó, việc tổ chức và quản lý cũng không giống nhau; (iii) Mặc dù Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 có những tiến bộ nhất định, song về cơ bản, tính tự quản chưa được rõ nét. Các cấp chính quyền không được coi là những pháp nhân công quyền và có những quyền và nghĩa vụ được phân biệt với nhau. Chính quyền địa phương trong Hiến pháp năm 2013 không phải là chính quyền địa phương theo mô hình tự quản. Về căn bản, nó là chính quyền địa phương được tổ chức theo hướng tập quyền, tập trung, nhưng là tập trung dân chủ, coi trọng dân chủ (hiểu theo hướng tăng quyền tự chủ hay tự quản cho địa phương, chính quyền địa phương, nhân dân địa phương)⁹. Hiến pháp và các luật chưa có những quy định rõ ràng về địa vị pháp lý cụ thể của từng cấp chính quyền, đặc biệt là chính quyền cơ sở.

Thứ hai, trong khuôn khổ của “phân công” “phân cấp”, cần quy định rõ việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, cần xác định những việc thuộc thẩm quyền của trung ương, do các cơ quan trung ương chịu trách nhiệm, những công việc thuộc thẩm quyền, trách nhiệm của địa phương và những công việc thuộc thẩm quyền của cả trung ương và địa phương nhưng có cơ chế kiểm soát, phân định trách nhiệm rõ ràng theo hướng, một việc chỉ do một cơ quan hoặc một cấp chính quyền chịu trách nhiệm chính. Giữa trung ương và địa phương, giữa các ngành và các cấp chính quyền phải luôn có sự phối hợp, giúp đỡ, kiểm tra, giám sát lẫn nhau để chính quyền địa phương các cấp có thể hoàn thành tốt những nhiệm vụ, quyền hạn được trao, bảo đảm sự thống nhất trong vận hành bộ máy nhà nước từ

trung ương tới cơ sở, tạo ra chính quyền thống nhất, vững mạnh. Để tăng cường tính chủ động, năng động và tự chịu trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền địa phương, của mỗi tỉnh, thành phố, cần phải phân định rõ và đầy đủ thẩm quyền cho địa phương, cho cấp dưới. Thực hiện nguyên tắc việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt nhất, thì giao đầy đủ quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Cơ quan được phân giao quyền phải hoàn toàn chịu trách nhiệm về các quyết định của mình. Các cơ quan chính quyền cấp trên tăng cường kiểm tra, giám sát nhưng không can thiệp, làm thay cấp dưới¹⁰.

Thứ ba, chính danh tư cách pháp lý của các cấp chính quyền địa phương và xác định thẩm quyền riêng, thẩm quyền hỗn hợp của từng cấp chính quyền. Mặc dù, Bộ luật Dân sự năm 2015 có quy định về pháp nhân phi thương mại (bao gồm các pháp nhân công quyền và các pháp nhân phi thương mại khác với bản chất khác pháp nhân

công quyền) có bao gồm các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là, trong một cấp chính quyền có khá nhiều loại cơ quan nhà nước (Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân...). Vậy đâu là pháp nhân công quyền? Trong khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 không đề cập vấn đề này. Vấn đề quan trọng hơn là việc xác định thẩm quyền của cấp chính quyền, của các cơ quan chuyên môn trong cấp chính quyền được Luật quy định khá chung chung và giống nhau. Từ đây, xuất hiện vấn đề: (i) Không phân định được sự khác nhau về thẩm quyền giữa các cấp chính quyền; (ii) Xuất hiện sự trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của từng cấp chính quyền. Tham khảo kinh nghiệm của CHLB Đức cho thấy, theo quy định của Hiến pháp, thì xây bảo tàng hay sân vận động là việc riêng của chính quyền tự quản; giáo dục đại học hay tổ chức cảnh sát là việc riêng của mỗi tiểu bang; phòng thủ quốc gia hay đối ngoại là việc riêng của chính quyền liên bang...□

1. Hiến chương về chính quyền tự quản địa phương, Hội đồng Châu Âu năm 1985.
2. Nguyễn Như Phát, Lê Minh Thông, *Những vấn đề lý luận và thực tiễn về chính quyền địa phương Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2002.
3. David J. Mccarthy, *Local governmental law, West*, 2003, tr. 20 - 23.
4. Nguyễn Như Phát, *Mô hình chính quyền địa phương ở một số nước châu Á - Thái Bình Dương*, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 10/2002.
5. https://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ische_Charta_der_kommunalen_Selbstverwaltung.
6. https://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ische_Charta_der_kommunalen_Selbstverwaltung.
7. Nguyễn Đức Minh, *Mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong phân chia các khoản thu nhập công ở Đức và kinh nghiệm đối với Việt Nam*, *Tham luận khoa học tại Hội thảo ISL-KAS về "Cải cách chính quyền địa phương: Chia sẻ kinh nghiệm Việt Nam và CHLB Đức"* Hà Nội, ngày 03 - 05/7/2011.
8. Xem thêm: "Thiết chế chính trị và bộ máy nhà nước một số nước trên thế giới", Nxb. Tư pháp, năm 2005.
9. Vũ Thư, *Chính quyền địa phương trong Hiến pháp sửa đổi*, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 4/2014.
10. Đỗ Đức Minh, *Những điểm mới của Hiến pháp sửa đổi năm 2013*, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 6/2014.