

Kiểm soát chính quyền địa phương trên thế giới và giá trị tham khảo cho Việt Nam

Vũ Đặng Phúc^{1*}, Nguyễn Thị Thanh Nga²

¹Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội

²Học viện Chính trị Công an Nhân dân

Ngày nhận bài 25/2/2021; ngày chuyển phản biện 1/3/2021; ngày nhận phản biện 31/3/2021; ngày chấp nhận đăng 2/4/2021

Tóm tắt:

Kiểm soát chính quyền địa phương (CQĐP) ở các nước trên thế giới rất đa dạng, nhưng cơ bản được chia thành 2 loại: 1) kiểm soát của các cơ quan nhà nước (kiểm soát của trung ương, kiểm soát của tòa án, kiểm soát của cơ quan dân cử); 2) kiểm soát của các thiết chế xã hội (kiểm soát của đảng phái chính trị; kiểm soát của các tổ chức, hiệp hội quần chúng; kiểm soát của phương tiện truyền thông; kiểm soát của nhân dân). Bài viết tập trung phân tích hoạt động kiểm soát đối với CQĐP của một số quốc gia trên thế giới và rút ra những giá trị tham khảo cho Việt Nam.

Từ khóa: CQĐP, giám sát, kiểm soát, kiểm tra.

Chỉ số phân loại: 5.5

World local government control and reference value for Vietnam

Dang Phuc Vu^{1*}, Thi Thanh Nga Nguyen²

¹School of Law, Vietnam National University, Hanoi

²People's Public Security Political Academy

Received 25 February 2021; accepted 2 April 2021

Abstract:

Control of local governments in countries around the world is very diverse, but mainly divided into two categories: 1) control of state agencies (central government control, court control, control of local power representations); 2) control of social institutions including political party control over local government, control of organizations and public associations, control of the media, and control of the people. The paper focuses on analysing the controlling local governments in some countries, thereby giving reference values for Vietnam.

Keywords: control, inspection, local government, supervision.

Classification number: 5.5

Mở đầu

Trong một quốc gia, quyền lực nhà nước (QLNN) được tổ chức trên phạm vi toàn quốc, với sự thiết lập chính quyền trung ương và CQĐP trên các đơn vị hành chính - lãnh thổ. Tổ chức CQĐP ở các nước là khác nhau và có thể phân chia thành 4 mô hình CQĐP cơ bản, đó là: mô hình Anh (British model); mô hình Pháp (French model); mô hình Đức (Germanic model) và mô hình Xô viết (Soviet model). Bốn mô hình này được áp dụng ở các nước rất khác nhau, tùy thuộc truyền thống văn hóa, điều kiện lịch sử, chế độ chính trị... ở mỗi nước [1]. Phân quyền theo chiều dọc hay phân cấp, phân quyền trong mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và CQĐP có tác động lớn tới hoạt động giám sát việc thực hiện QLNN ở địa phương. Bài viết tìm hiểu một số phương thức kiểm soát CQĐP trên thế giới và kinh nghiệm có thể áp dụng cho Việt Nam.

Kiểm soát việc thực hiện QLNN của CQĐP

Kiểm soát của các cơ quan nhà nước

Kiểm soát của trung ương đối với CQĐP:

Kiểm soát của chính quyền trung ương đối với việc thực hiện QLNN của CQĐP thể hiện ngay trong các mô hình tổ chức của CQĐP thông qua các hình thức: thanh tra, kiểm tra, giám sát.

Ở mô hình CQĐP được tổ chức kết hợp phân quyền với tân quyền thì kiểm soát CQĐP chủ yếu được thực hiện thông qua hoạt động kiểm tra, thanh tra. Hiện nay, phương thức giám hộ hành chính của chính quyền trung ương đối với CQĐP gần như đã được thay thế bởi kiểm tra hành chính. Từ việc các quyết định của CQĐP cần thiết phải qua sự phê chuẩn của các cấp giám sát trung ương, đến nay, hiệu lực các quyết định của CQĐP chỉ có thể bị bác

*Tác giả liên hệ: Email: vudangphuc@gmail.com

bỏ theo trình tự thủ tục tư pháp vì lý do trái luật. Cách tiếp cận này cũng được ghi trong khoản 2, Điều 8 của Hiến chương về tự quản địa phương châu Âu năm 1985: “Bất kỳ sự kiểm soát hành chính nào đối với hoạt động của cơ quan tự quản địa phương cũng phải hướng tới mục đích bảo đảm tính pháp chế và nguyên tắc tối cao của Hiến pháp” [2], “Đồng thời kiểm tra hành chính của cấp chính quyền cao hơn có thể bao gồm cả kiểm tra về tính hợp lý trong trường hợp liên quan đến các nhiệm vụ do cơ quan tự quản địa phương thực hiện” [2].

Các nước phát triển theo mô hình xã hội chủ nghĩa, cơ chế giám sát, kiểm tra đối với CQDP được thể hiện ở nguyên tắc tập quyền xã hội chủ nghĩa. Ở Trung Quốc, sau khi Luật giám sát hành chính được ban hành năm 1997, Bộ Giám sát thuộc Chính phủ Trung Quốc (tương tự như Thanh tra Chính phủ ở Việt Nam), kết hợp với Ủy ban Kiểm tra kỷ luật Trung ương của Đảng Cộng sản theo mô hình “một nhà - hai cửa” và “hai ban lãnh đạo, một cơ quan, hai chức năng” được tổ chức từ Trung ương đến địa phương. Mô hình kết hợp này từng tồn tại ở nước Nga Xô viết (1917-1924).

Ở mô hình phân quyền, trong cơ cấu của chính quyền trung ương có các bộ hay bộ trưởng phụ trách về vấn đề giám sát, kiểm tra đối với cơ quan tự quản địa phương. Ở Đức, Bộ Nội vụ và cơ quan đại diện ở địa phương kiểm tra pháp chế cũng như kiểm tra tính hợp lý của các quyết định của CQDP. Ở Anh, có Bộ trưởng phụ trách về cộng đồng và chính quyền tự quản địa phương; vấn đề Bắc Ailen và xứ Wales, Luật năm 1967 thiết lập cơ quan Thanh tra nghị viện với mục đích xử lý các khiếu nại của cá nhân công dân và tổ chức, ngoài ra, còn có hệ thống các cơ quan hành chính - tư pháp độc lập thuộc bộ máy hành chính chuyên thực hiện chức năng giám sát/kiểm soát đối với hoạt động hành chính công quyền [3]. Trong mô hình phân quyền, sự ủy quyền, hỗ trợ của trung ương là một công cụ kiểm tra, giám sát quan trọng của trung ương đối với CQDP.

Một trong những hình thức kiểm soát phổ biến của trung ương đối CQDP là giải quyết khiếu nại hành chính, hình thức này tồn tại ở hầu khắp các nước. Bên cạnh “cơ chế tự giải quyết” của cơ quan hành chính, một số nước thành lập cơ quan tài phán hành chính độc lập, như ở Đức, Pháp... Ở Nhật Bản, bên cạnh khiếu nại hành chính có hoà giải hành chính - là thủ tục “tư vấn hành chính”, một trong những đặc trưng của thủ tục tố tụng hành chính ở Nhật Bản (ở trung ương có Tổng cục Hành chính độc lập, có một văn phòng lãnh thổ với hơn 4.500 cố vấn trên toàn đất nước Nhật Bản).

Ở Thụy Điển, Thanh tra Quốc hội tiếp nhận và giải quyết các đơn thư khiếu nại, phản nân về những vấn đề, những quyết định không công bằng của các cơ quan công quyền từ trung ương đến địa phương. Bất cứ cá nhân, công dân nào cảm thấy mình bị xử lý sai hay bị đối xử bất bình đẳng đều có thể đệ trình đơn khiếu nại tới Thanh tra Quốc hội nước này, người khiếu nại không nhất thiết phải là công dân của Thụy Điển. Quy định này rất tiến bộ và hiệu quả, góp phần ngăn chặn và xử lý những sai sót, vi phạm phát sinh trên thực tế. Ngoài ra, Thanh tra Quốc hội Thụy Điển cũng có thể chủ động khởi xướng một thủ tục điều tra khi thấy có vấn đề phát sinh.

Kiểm soát của tòa án đối với CQDP:

Từ cải cách phân quyền năm 1982 ở Tây Âu, cơ chế tài phán -

xét xử đã dần thay thế cơ chế giám hộ hành chính, đây là biểu hiện của phát triển pháp quyền và dân chủ - một bước tiến lớn trong tự quản địa phương trên thế giới. Tòa án ở trong mô hình nào cũng có chức năng xét xử hành chính: tòa án thường và phân ban hành chính trong tòa án Anh - Mỹ; tòa án hành chính độc lập theo mô hình Đức, Pháp hoặc tòa án tối cao của Mỹ, Nhật Bản; tòa án hiến pháp của Đức, Nga với thẩm quyền tài phán hiến pháp trong đó xét xử cả các quyết định hành chính vi hiến.

Ở Pháp, Tòa án hành chính chuyên xét xử các vụ án thuộc lĩnh vực hành chính và được chia thành hai nhóm là Tòa án hành chính có thẩm quyền chung và Tòa án hành chính có thẩm quyền chuyên biệt. Tòa án hành chính thẩm quyền chung có thẩm quyền xét xử chung trong lĩnh vực hành chính và được chia thành ba cấp: Tòa hành chính sơ thẩm, Tòa hành chính phúc thẩm và Tham chính viện. Tòa hành chính sơ thẩm (Tribunal Administratif) chuyên xét xử sơ thẩm mọi vụ việc hành chính, trừ một số trường hợp ngoại lệ khác theo quy định của pháp luật theo nguyên tắc lãnh thổ. Tòa hành chính phúc thẩm (Tribunal Administratif d' Appel) được thành lập ở một số thành phố lớn như Paris, Bordeaux, Marseille, Lyon và một số thành phố trung tâm khác để xem xét lại các bản án của tòa sơ thẩm theo thủ tục phúc thẩm. Tham chính viện (Conseil d' Etat) là tòa án hành chính tối cao của Pháp và là cơ quan tham mưu của Chính phủ Pháp, có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp, khiếu kiện liên quan đến quyết định hành chính và hành vi hành chính của cơ quan hành chính [4].

Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 quy định về việc cơ quan tư pháp kiểm soát hành pháp: khi xét xử, nếu thấy một văn bản nào của Chính phủ hoặc các cơ quan khác bất hợp pháp thì tòa án sẽ ra quyết định theo quy định của luật. Tòa án hiến pháp Liên bang Nga và các Tòa án bảo hiến của các chủ thể Liên bang được giao nhiệm vụ kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản, quyết định của CQDP và đưa ra biện pháp xử lý. Không chỉ dừng lại ở đó, cơ chế tòa án kiểm soát CQDP còn thể hiện ở việc giải quyết tranh chấp, xét xử các cơ quan, tổ chức, đơn vị sự nghiệp của các đơn vị tự quản địa phương theo các trình tự tố tụng hành chính, dân sự, kinh tế.

Quyền tư pháp ở Mỹ được giao cho một pháp viện tối cao và các tòa án cấp dưới mà theo thời gian quốc hội sẽ thành lập. Là một liên bang nên Mỹ có hai hệ thống tòa án hoạt động song song là Tòa án liên bang và Tòa án các bang. Tòa án liên bang (The Federal Judiciary) gồm các Tòa án quận (United States District Courts), các Tòa phúc thẩm liên bang (United States Courts of Appeal) và Tòa án tối cao liên bang (United States Supreme Court). Trong đó, các Tòa án quận và Tòa phúc thẩm liên bang có thẩm quyền “kiểm tra và cưỡng chế thực hiện các mệnh lệnh và quyết định của các bộ và cơ quan hành chính”.

Kiểm soát của cơ quan dân cử địa phương đối với CQDP:

Ở Na Uy, Thụy Điển tiểu bang chuyên môn của hội đồng địa phương được chuyển sang nội các hành chính. Nội các hành chính do hội đồng bầu gồm 7 thành viên, mỗi thành viên quản lý một sở, thực hiện các nghị quyết của hội đồng. Với việc tổ chức lại như vậy đã tăng cường tính giải trình, thúc đẩy hoạt động giám sát của hội đồng đối với hành chính nhiều hơn [5]. Trong mô hình thị

trường mạnh, vai trò chính sách của thị trường được tăng cường nhưng đồng thời vai trò giám sát của hội đồng địa phương sẽ giảm, hội đồng hiếm khi bỏ phiếu bất tín nhiệm thị trường [5]. Trong mô hình tập quyền, chức năng giám sát của hội đồng được pháp luật quy định khá chi tiết, nhưng hiệu quả thực tế lại không cao. Mặc dù hội đồng được coi là cơ quan quyền lực nhưng các ủy ban chấp hành lại nắm quyền lực thực tế hơn.

Giám sát việc thực hiện Hiến pháp, luật, các văn bản của trung ương và các nghị quyết của hội đồng là một trong những chức năng quan trọng của hội đồng chức năng giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật. Ví dụ, hoạt động giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật đối với CQĐP ở Đức là giám sát việc thực hiện những nhiệm vụ được quy định bởi pháp luật bang và giám sát việc thực hiện những việc được ủy quyền thường có liên quan tới chức năng cảnh sát, phục vụ giao thông đường phố, thanh tra xây dựng và các hoạt động mang tính chất nghề nghiệp khác, giám sát đối với những người vô gia cư, thống kê dân số [6]...

Ở Trung Quốc, tại Quảng Đông, sau 5 năm và 3 lần trình, Hội đồng nhân dân tỉnh đã ban hành quy định, theo đó, các chính sách lớn của các cấp chính quyền trong tỉnh trước khi thực hiện cần phải có sự phê chuẩn của hội đồng nhân dân. Theo đó, hội đồng nhân dân sẽ phê chuẩn các chương trình tăng cường dân chủ, xây dựng hệ thống pháp luật, giáo dục, khoa học, văn hóa, thể thao, dân số, môi trường, sử dụng tài nguyên, các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương. Một danh mục gồm 17 hạng mục về việc quản lý, sử dụng quỹ giáo dục, hưu trí, tài chính công dành cho xây dựng nhà ở, giá điện, nước, gas gia dụng, dược phẩm, giao thông được Hội đồng nhân dân tỉnh đưa ra và yêu cầu các cấp chính quyền trong tỉnh phải báo cáo trước hội đồng nhân dân cùng cấp trước khi chính sách mới được ban hành [7].

Giám sát việc cung cấp dịch vụ công đóng vai trò quan trọng nhằm bảo đảm dịch vụ đến tay người sử dụng, làm cho họ hài lòng, đồng thời không bị lãng phí, đúng mục tiêu, đúng đối tượng, hiệu quả. CQĐP là cấp phù hợp nhất để cung cấp các dịch vụ công địa phương. Các dịch vụ do CQĐP cung cấp vừa có tính chất hàng hóa tư như nước sạch, thoát nước, vệ sinh, vừa là hàng hóa công như hệ thống chiếu sáng công cộng, đường sá. Nguyên tắc này xuất phát từ câu nói của Adam Smith: “Nếu đường phố London được chiếu sáng và tráng lát bởi kinh phí từ ngân khố quốc gia thì khó có chuyện chúng sẽ được tốt như bây giờ” [8].

Cùng với việc phân quyền về tài chính - ngân sách cho CQĐP, rủi ro tham nhũng, sử dụng ngân sách công sai mục đích, thiếu hiệu quả cũng tăng lên. Vì vậy, giám sát về tài chính - ngân sách càng phải được coi trọng trong hoạt động của các đại biểu hội đồng địa phương, từ Uganda, Nam Phi, sang Ấn Độ, Indonesia, đến Chile, Brasil, cho đến các nước phát triển như Anh, Pháp, Nhật [9]... Giám sát của hội đồng về tài chính - ngân sách của CQĐP là công cụ giám sát mạnh, bảo đảm trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính địa phương trước hội đồng, hạn chế sự lạm quyền của hành chính.

Xuất phát từ chức năng gốc của hội đồng là đại diện cho cử tri địa phương, ra quyết sách về phát triển của cộng đồng địa phương, chức năng giám sát của hội đồng địa phương bảo đảm tính giải

trình, kiểm soát quyền lực, ngăn ngừa sự lạm quyền, bảo đảm các nguồn lực công được sử dụng đúng mục tiêu, hiệu quả, hiệu lực. Chính vì vậy, một xu hướng và khuyến nghị lớn trong thời gian gần đây là cần đặt CQĐP, hội đồng địa phương với các chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của nó trong một bối cảnh rộng lớn hơn của quản trị địa phương với các yếu tố như tính giải trình, sự minh bạch, sự tham gia của công chúng vào quá trình hoạch định, ban hành và giám sát việc thực hiện chính sách ở địa phương. Để cải thiện hiệu quả của giám sát, tăng cường chất lượng của quản trị địa phương, hoạt động giám sát của hội đồng cần hướng tới các yếu tố nêu trên. Đồng thời, hội đồng địa phương cũng cần phải tìm kiếm, đa dạng hóa việc áp dụng các công cụ giám sát của mình như xem xét báo cáo, sử dụng các tiêu bản, điều trần, các công cụ giám sát về tài chính - ngân sách.

Kiểm soát của các thiết chế xã hội

Kiểm soát của đảng phái chính trị đối với CQĐP:

Không chỉ ở cấp độ quốc gia, đảng phái là một thành tố quan trọng của quy trình chính sách ở địa phương. Các đảng có thể chỉ đóng vai trò thứ yếu ở một thị trấn nhỏ hay xã, nơi người dân có điều kiện trực tiếp tiếp cận với chính quyền. Nhưng các đảng có thể đóng vai trò quan trọng ở các thành phố, huyện, tỉnh có quy mô dân số lớn hơn, với những khác biệt giữa các nhóm dân cư [10]. Ở Anh, chính đảng quốc gia lớn có thể nắm quyền kiểm soát đối với nhiều hội đồng địa phương, vai trò cân bằng quyền lực được đặt lên vai các đảng nhỏ hoặc các đại biểu hội đồng độc lập [11]. Việc đại biểu giữ chức gì, vai trò nào thường sẽ được quyết định bởi tiếng nói của tổ chức chính đảng chiếm đa số ở địa phương. Trường hợp không có đảng nào chiếm quá bán trong hội đồng thì các đảng sẽ thương lượng và phân chia ghế cũng như phạm vi quyền hành chính. Trong những năm gần đây, các đại biểu đối lập được tạo điều kiện lên tiếng nhiều hơn và có thể đề xuất chính sách về một vài vấn đề như chính sách về thanh niên hoặc khởi xướng tranh luận tại phiên họp hội đồng [12].

Trong trường hợp trách nhiệm giải trình không được bảo đảm bởi sự trỗi trỗi của đảng hoặc liên minh đảng chiếm đa số thì các đảng đối lập và đại biểu độc lập giữ vai trò phản biện [13]. Nói chung, các đại biểu hội đồng không phải là thành viên trong các cơ quan hành chính thì mới có những hoạt động giám sát tích cực. Hoạt động giám sát của các phe đối lập hay đại biểu độc lập trong các phiên họp toàn thể là để thể hiện chính kiến về những vấn đề giám sát, tuy nhiên, chính kiến của dân biểu thường sẽ chịu ảnh hưởng của đảng mình trong hoạt động giám sát. [14]. Hoạt động giám sát của các dân biểu cần thiết thể hiện các nguyên tắc, mối ưu tiên của đảng; tranh luận có lý lẽ, có bằng chứng khi lên tiếng phê phán một chính sách hay quyết định của hành chính, khi đưa ra chính sách mới hoặc sửa đổi một chính sách hiện hành. Mối quan hệ giữa dân biểu với các đảng cầm quyền có thể ảnh hưởng tới sự tích cực trong giám sát bởi việc giữ quan hệ tốt sẽ có lợi cho con đường chính trị của họ [15].

Ở Trung Quốc, chế độ kiểm tra, giám sát của Đảng rất quan trọng, một trong những phương thức kiểm soát đối với CQĐP đáng chú ý là chế độ tuần thị của Trung ương Đảng xuống địa phương. Đây là chế độ kiểm tra từ trên xuống dưới, một trong

những phương thức hữu hiệu để kiểm soát quyền lực của Đảng. Trung ương Đảng Cộng sản Trung Quốc ban hành “Điều lệ công tác tuần thị của Đảng Cộng sản Trung Quốc” gồm 7 chương, 42 điều, nội dung gồm tư tưởng chỉ đạo, nguyên tắc làm việc, cơ cấu và nguồn lực, nội dung và phạm vi, cách thức làm việc và quyền hạn, kỷ luật, trách nhiệm... của công tác tuần thị, thành lập Tổ Tuần thị trung ương, Tổ lãnh đạo công tác tuần thị Trung ương. Theo đó, cán bộ cấp bộ xuống địa phương tiến hành công tác kiểm tra. Đối tượng thuộc diện kiểm tra rất rộng; thành viên khu vực và thành viên tuần thị không cố định; lập danh sách tổ trưởng tổ tuần thị, tiến hành chế độ luân phiên làm tổ trưởng; địa điểm và đơn vị tuần thị được lựa chọn ngẫu nhiên chứ không cố định. Trong việc kiểm soát CQĐP, chế độ tuần thị đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng hàng rào chống tham nhũng, thoái hóa, biến chất; tăng cường vai trò giám sát việc chấp hành kỷ luật; tăng cường tác dụng răn đe...

Kiểm soát của các tổ chức, hiệp hội quần chúng đối với CQĐP:

Các tổ chức, hiệp hội quần chúng có vai trò quan trọng trong việc kiểm soát chính quyền ở nhiều quốc gia. Ví dụ như ở Mỹ, các tổ chức phi chính phủ phát triển mạnh và tồn tại như một cơ quan giám sát, ngăn ngừa và ngăn chặn sự sai trái của công quyền, có ảnh hưởng mạnh mẽ đến các chính sách của chính phủ. Ở Malaysia, các nhóm lợi ích có thể thực hiện các cuộc vận động hành lang để gây áp lực lên chính phủ về một vấn đề nào đó. Ở Thụy Điển, nhà nước luôn tạo điều kiện cho các lực lượng xã hội tham gia vào các tổ chức xã hội dân sự như phong trào quần chúng, các tổ chức lợi ích, hiệp hội. Các tổ chức này phát huy tốt vai trò kiểm soát QLNN và thường xuyên có những đóng góp quan trọng, tích cực, chia sẻ trách nhiệm với nhà nước, góp phần ổn định, phát triển đất nước.

Kiểm soát của phương tiện truyền thông đối với CQĐP:

Ở Mỹ, các cơ quan truyền thông phần lớn thuộc về sở hữu tư nhân. Truyền thông được sử dụng với nhiều mục đích: mục đích kinh doanh, mục đích chính trị và được coi là “quyền lực thứ tư”. Hoạt động truyền thông luôn đóng vai trò quan trọng trong đời sống chính trị, xã hội và có tác động, ảnh hưởng sâu sắc đến cả chính quyền và người dân. Truyền thông là công cụ mang tính quyền lực xã hội, với vai trò định hướng công chúng, truyền thông trở thành yếu tố quan trọng trong đời sống chính trị, xã hội của nước Mỹ [16].

Nội dung các quyền tự do ngôn luận, báo chí, lập hội của công dân được ghi nhận trong hầu hết các bản hiến pháp của các nước. Tu chính án I, Hiến pháp Mỹ quy định, Nghị viện không được ban hành một đạo luật nào nhằm thiết lập tôn giáo hoặc ngăn cấm tự do tín ngưỡng, ngôn luận, báo chí, quyền của dân chúng được hội họp hòa bình và kiến nghị chính phủ sửa chữa những điều gây bất bình. Ở Nga, Điều 29 Hiến pháp Liên bang Nga khẳng định, tự do báo chí được bảo đảm, cấm kiểm duyệt. Tương tự như vậy, Hiến pháp Nhật Bản ghi nhận quyền tự do tự họp, ngôn luận, báo chí và mọi hình thức biểu đạt ý kiến đều được chấp nhận. Không có sự kiểm duyệt và sự tối mật trong các cách thức truyền đạt thông tin được bảo đảm.

Kiểm soát của nhân dân đối với CQĐP:

Bầu cử là một trong những quyền chính trị pháp lý quan trọng

của công dân, khẳng định địa vị pháp lý của mình đối với việc lựa chọn những người đại diện cho mình thực thi quyền lực trong bộ máy nhà nước.

Điều 93 Hiến pháp Nhật Bản năm 1946 quy định: “Người đứng đầu cơ quan hành chính địa phương, thành viên của các hội đồng tự quản địa phương và các công chức địa phương khác theo quy định của pháp luật đều được bầu theo phương thức phổ thông đầu phiếu trực tiếp trong cộng đồng”; Điều 35 Hiến pháp Hunggari năm 2011 quy định: “Các đại biểu của cơ quan đại diện địa phương và các thị trưởng do cử tri bầu theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín”; ở Đức, cử tri trực tiếp bầu hội đồng huyện, hội đồng công xã và ở nhiều bang, huyện trưởng, nhất là xã trưởng cũng do cử tri trực tiếp bầu; ở Hàn Quốc, cụ thể hóa khoản 2 Điều 118 Hiến pháp Hàn Quốc năm 1987, Luật Tự quản địa phương năm 1988 của Hàn Quốc quy định: hội đồng tỉnh, thành phố, quận và các tỉnh trưởng, thị trưởng, quận trưởng do cử tri trực tiếp bầu...

Về quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, Điều 16 Hiến pháp Nhật Bản quy định, mọi công dân đều có quyền khiếu nại để đòi bồi thường thiệt hại, cách chức các công chức, kiến nghị áp dụng, hủy bỏ, sửa chữa đạo luật, quy tắc hành chính hay khiếu nại trong các lĩnh vực khác; không người nào bị phân biệt đối xử vì ủng hộ các kiến nghị này. Mọi công dân khi bị thiệt hại vì bất kỳ hành vi bất hợp pháp nào của công chức đều có quyền đòi chính phủ bồi thường theo pháp luật. Cùng với nội dung trên, Hiến pháp Cộng hòa Pháp cũng khẳng định, người nào bị thiệt hại do hành vi phạm tội của thành viên chính phủ gây ra trong khi thi hành công vụ có quyền gửi đơn kiện lên một ủy ban giải quyết đơn thư khiếu nại. Ủy ban này có quyền quyết định đình chỉ vụ việc hoặc chuyển hồ sơ sang Viện trưởng Viện Công tố bên cạnh Tòa án để khởi tố trước Tòa Công lý cộng hòa. Ngoài quyền khiếu nại, Hiến pháp Cộng hòa nhân dân Trung Hoa còn quy định về quyền phê bình, kiến nghị, tố cáo và những biện pháp bảo vệ công dân, cũng như nghĩa vụ của công dân khi thực hiện quyền của mình...

Về quyền tham gia trưng cầu ý dân, trưng cầu ý dân được hiểu là việc nhân dân (cả nước hay một địa phương) bỏ phiếu tán thành hay không tán thành khi được hỏi về một vấn đề cụ thể. Đó có thể là việc thông qua hiến pháp mới, sửa đổi, bổ sung hiến pháp, thông qua một đạo luật, hoặc đơn giản là một chính sách cụ thể của nhà nước [17]. Đây là một trong những quyền quan trọng của công dân đối với vận mệnh đất nước, và thông qua đó thực hiện việc kiểm soát quyền hành chính. Các quốc gia đều đưa nội dung này vào hiến pháp, như Pháp quy định, chủ quyền quốc gia thuộc về nhân dân. Nhân dân thực hiện chủ quyền của mình thông qua đại diện và thông qua con đường trưng cầu ý kiến nhân dân. Hiến pháp Liên bang Nga cũng khẳng định, công dân Liên bang Nga có quyền bầu và được bầu vào các cơ quan QLNN, các cơ quan tự quản địa phương, cũng như tham gia trưng cầu ý dân...

Ngoài các hình thức kiểm tra, giám sát CQĐP nêu trên, các nước đều quy định cơ quan kiểm toán nhà nước kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài sản và ngân sách của CQĐP. Ví dụ, Điều 171 Hiến pháp Ba Lan quy định: các cơ quan thực hiện việc kiểm tra, giám sát các hoạt động của CQĐP gồm: thủ tướng và các tỉnh trưởng, các văn phòng kiểm toán khu vực đối với các vấn đề về tài chính.

Những giá trị tham khảo cho Việt Nam

Thứ nhất, qua nghiên cứu và trình bày nêu trên cho thấy, hầu như trong các bản hiến pháp của các quốc gia đều đề cao chủ thể nhân dân trong kiểm soát quyền lực của CQĐP. Pháp luật khẳng định, nhân dân là chủ thể của QLNN; trong đó có nội dung thể hiện quyền của mình trong hoạt động kiểm soát QLNN đối với việc thực hiện quyền lực của CQĐP thông qua các thiết chế dân chủ trực tiếp và gián tiếp. Vì thế ở các nước dân chủ và pháp quyền đều ra đời thiết chế bảo vệ hiến pháp chuyên trách như Hội đồng bảo hiến hay Toà án hiến pháp, hoặc giao cho tòa án tối cao để phán xét các văn bản hoặc hành vi của cá nhân người đứng đầu cơ quan nhà nước vi phạm hiến pháp, luật.

Thứ hai, Hiến chương châu Âu về quyền tự quản địa phương cũng như dự thảo Hiến chương quốc tế về quyền tự quản đã xác định các nguyên tắc cơ bản của việc giám sát như là những bảo đảm pháp lý đối với tự quản địa phương. Mọi sự giám sát CQĐP tự quản chỉ có thể được thực hiện theo một trình tự và trong trường hợp nhất định được quy định bằng luật hay hiến pháp. Sự giám sát CQĐP chỉ được thực hiện khi cần thiết và ở mức độ lợi ích muốn được bảo vệ. Mọi hoạt động giám sát đối với CQĐP chỉ được nhằm vào việc tuân thủ hiến pháp và luật. Đối với việc thực hiện nhiệm vụ được ủy thác của CQĐP thì việc giám sát hành chính của cấp chính quyền cao hơn có thể vượt ra khỏi phạm vi kiểm tra pháp lý để đảm bảo sự phù hợp với chính sách quốc gia [18].

Thứ ba, để đảm bảo những quyền hạn và trách nhiệm của CQĐP, đồng thời bảo đảm quyền kiểm soát của chính quyền trung ương, các quốc gia đều có quy định về kiểm soát của cơ quan trung ương đối với CQĐP nhằm đảm bảo tính tuân thủ hiến pháp và luật, bảo đảm lợi ích của quốc gia trong mối tương quan với lợi ích cộng đồng. Cơ chế giám sát này vừa phải đảm bảo quyền kiểm soát của chính quyền trung ương, vừa loại bỏ nguy cơ can thiệp không phù hợp từ chính quyền trung ương với quyền tự do của chính quyền tự quản trong khuôn khổ hiến pháp và luật.

Thứ tư, kinh nghiệm nhiều quốc gia trên thế giới cho thấy, đối với kiểm soát việc thực hiện quyền lực của CQĐP hữu hiệu nhất là cơ chế giám sát tư pháp. Tòa án chính là cơ quan độc lập, khách quan, chuyên nghiệp nhất để đánh giá tính hợp pháp trong hoạt động của CQĐP đối với những lĩnh vực địa phương được phân cấp, phân quyền. Ngay cả với những lĩnh vực chưa được phân cấp, phân quyền cho địa phương thì con đường tòa án vẫn tồn tại song song hoặc là con đường cuối cùng [19] để thực hiện sự kiểm tra, giám sát đối với CQĐP.

Thứ năm, ở một số nước, ủy ban chuyên trách về giám sát, thanh tra quốc hội - cơ quan do quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ chịu trách nhiệm trước quốc hội - là thiết chế quan trọng trong hoạt động giám sát và tham gia tích cực trong phòng chống tệ nạn tham nhũng, bảo đảm quyền con người, quyền công dân được thực hiện trên thực tế. Mặc dù kiểm soát của trung ương với CQĐP là cần thiết, tuy nhiên, giám sát của trung ương cũng được giảm bớt tối đa bởi sự tôn trọng quyền tự chủ của địa phương và được đặt trong phạm vi tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương, với sự vào cuộc của tất cả các đòn bẩy của chế độ tự quản như vai trò của hội đồng, trách nhiệm giải trình trước dân cư và

trách nhiệm giải trình trong nội bộ máy bao gồm trách nhiệm báo cáo, giải trình, xử lý kỷ luật công vụ, xử lý tranh chấp công vụ, kiểm toán nội bộ, kiểm toán độc lập và con đường cuối cùng, bền vững nhất để kiểm soát chính là tòa án [20].

Thứ sáu, về kiểm soát đối với việc thực hiện QLNN của CQĐP bằng các thiết chế xã hội, các nước coi trọng giám sát của nhân dân, của các cơ quan báo chí, truyền thông... Đối với công dân là đề cao các quyền dân chủ trực tiếp, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân. Các cơ quan báo chí, truyền thông thường được ví như “cảnh quyền lực thứ tư” giữ vai trò quan trọng trong giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của CQĐP.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Nguyễn Sĩ Dũng (2011), *Các mô hình CQĐP và sự phân chia chức năng, nhiệm vụ, trong phân cấp QLNN*, Nxb Công an nhân dân, tr.187-188.
- [2] Hội đồng châu Âu (1985), *Hiến chương châu Âu về chính quyền tự quản địa phương*.
- [3] Paul Craig and Gráinne De Búrca (2007), *EU Law*, Oxford, p.436.
- [4] Thái Vĩnh Thắng (2010), *Nhà nước và pháp luật tư sản đương đại - Lý luận và thực tiễn*, Nxb Tư pháp, tr.215.
- [5] Peter John (Ed.) (2001), *Local Government in Western Europe*, SAGE Publications, p.147, 148, 306.
- [6] Ủy ban Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (2012), *Một số vấn đề cơ bản về hiến pháp các nước trên thế giới*.
- [7] Minh Minh (2011), “Vai trò của cơ quan dân cử địa phương ở Trung Quốc - Những mốc son quan trọng”, *Báo Đại biểu nhân dân*, số ra ngày 14/10/2011.
- [8] Hoài Thu (2014), *Đô thị Ấn Độ: Chức danh chính quyền đô thị do dân bầu trực tiếp*, <https://daibieunhandan.vn/do-thi-an-do--chuc-danh-chinh-quyen-do-thi-do-dan-bau-truc-tiep-305916>.
- [9] Anwar Shah (2006), *Local Governance in Developing Countries*, Wahsington D.C.
- [10] Tomila V. Lankina, Anneke Hudalla, Hellmut Wollmann (2008), *Local Governance in Central and Eastern Europe Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*, Palgrave Macmillan, p.140.
- [11] Howard Elcock (2005), *Local Government - Policy and Management in Local Authorities*, London and New York.
- [12] Janice Morphet (2008), *Modern Local Government*, p.33.
- [13] Tomila V. Lankina, Anneke Hudalla, Hellmut Wollmann (2008), *Local Governance in Central and Eastern Europe Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*, Palgrave Macmillan, pp.139-175.
- [14] Harry Blair (2000), “Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries”, *World Development*, **28**(1), pp.21-39.
- [15] Eilen May V. Abellera (2011), “Explaining legislative oversight in Philippine sub-national governments”, *Limits of Good Governance in Developing Countries*, pp.317.
- [16] Trần Ngọc Đường (Chủ nhiệm) (2014), *Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm soát QLNN đối với việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp ở nước ta*, Đề tài khoa học cấp bộ, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, tr.59-60.
- [17] Vũ Văn Nhiêm, *Một số vấn đề về trung cầu ý dân*, http://www.hcmulaw.edu.vn/hcmulaw/index.php?option=com_content&view=article&id=353:Msvvtc&catid=103:ctc20061&Itemid=109.
- [18] Lê Minh Thông (2019), “Bản về tự quản CQĐP hiện nay”, *Hội thảo khoa học: Phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP của Việt Nam hiện nay*, Viện Khoa học Tổ chức Nhà nước.
- [19] Nguyễn Hoàng Anh (2019), “Kinh nghiệm một số nước trên thế giới về phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP”, *Hội thảo khoa học: Phân định thẩm quyền giữa các cấp CQĐP của Việt Nam hiện nay*, Viện Khoa học Tổ chức Nhà nước.
- [20] Đào Bảo Ngọc (2019), *Quản trị địa phương ở các nước châu Âu - Nghiên cứu trường hợp Anh, Pháp, Đức và việc tiếp thu kinh nghiệm cho Việt Nam*, Luận án tiến sĩ Luật học, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.159.