ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI
VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN
LIÊN HỢP QUỐC

Empowered Lives.
Resilient Nations.

BÁO CÁO KẾT QUẢ
CÁC NGHIÊN CỨU CHUYÊN ĐỀ PHỤC VỤ SỬA ĐỔI
HIẾN PHÁP NĂM 1992

ỦY BAN TH- ỜNG VỤ QUỐC HỘI
VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

CH- ƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN
LIÊN HIỆP QUỐC

BÁO CÁO KẾT QUẢ

CÁC NGHIÊN CỨU CHUYÊN ĐỀ PHỤC VỤ SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992

HÀ NỘI - 2013

CHỈ ĐẠO BIÊN SOẠN

TS. Đinh Xuân Thảo

TS. Hoàng Văn Tú

BAN BIÊN SOẠN

PGS.TS Vũ Hồng Anh	*Th.s Nguyễn Mai Phương*
Th.s Đỗ Tiến Dũng	*CN Phạm Thị Tâm*
Th.s Võ Thị Hồng Lan	*CN. Bùi Thị Hoè*

Ấn phẩm này được hoàn thành và xuất bản với sự hỗ trợ kỹ thuật của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc tại Việt Nam - UNDP, thông qua Dự án "Tăng cường Năng lực Nghiên cứu Lập pháp và Công nghệ Thông tin Truyền thông cho Viện Nghiên cứu Lập pháp thuộc Uỷ ban Thường vụ Quốc hội Việt Nam." Những quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của nhóm tác giả, và không nhất thiết đại diện cho quan điểm của Liên Hợp Quốc bao gồm UNDP cũng như các thành viên Liên Hợp Quốc.

LỜI GIỚI THIỆU

Tại kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIII đã thông qua Nghị quyết về sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 và thành lập Ủy ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Thực hiện nhiệm vụ được giao, Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã thành lập Ban biên tập dự thảo sửa đổi Hiến pháp để tiến hành tổng kết, nghiên cứu, đề xuất và xây dựng dự thảo sửa đổi Hiến pháp. Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 lần đầu đã được trình Quốc hội thảo luận, cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XIII vào cuối tháng 10/2012 và đã được công bố lấy ý kiến nhân dân từ 2/1/2013.

Trong quá trình lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, có nhiều nội dung thu hút sự quan tâm và nhận được nhiều ý kiến đóng góp của đông đảo các tầng lớp nhân dân. Qua tập hợp, tổng hợp thấy rằng có những nội dung của dự thảo còn nhiều ý kiến khác nhau, thậm chí trái chiều nhau nên với vai trò là một cơ quan nghiên cứu phục vụ lập pháp, Viện Nghiên cứu lập pháp đã tổ chức nghiên cứu một số chuyên đề.

Với sự hỗ trợ của Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) thông qua Dự án "Tăng cường năng lực nghiên cứu lập pháp và năng lực CNTT- truyền thông cho Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc UBTVQH", Viện Nghiên cứu lập pháp đã lựa chọn ba vấn đề: *(1) Quy định về hai thiết chế độc lập (Cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách và Hội đồng bầu cử quốc gia); (2) Xác định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và Uỷ ban Thường vụ Quốc hội khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992; (3) Chế định về chính quyền địa phương* để nghiên cứu nhằm kịp thời xây dựng và cung cấp thông tin chuyên sâu về cơ sở lý luận cũng như thực tiễn cho Quốc hội, Đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đặc biệt phục vụ cho các thành viên của Ban biên tập Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp trong việc hoàn thiện dự thảo sửa đổi Hiến pháp.

Sau khi thực hiện nghiên cứu, Viện Nghiên cứu lập pháp đã tổ chức hội thảo Báo cáo kết quả và tham vấn ý kiến của các chuyên gia, các nhà khoa học để

hoàn thiện các báo cáo chuyên đề nêu trên. Với mong muốn cung cấp thêm các thông tin hữu ích hỗ trợ các vị Đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội trong quá trình xem xét sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Viện Nghiên cứu lập pháp xuất bản cuốn sách "***Báo cáo kết quả các nghiên cứu chuyên đề phục vụ sửa đổi Hiến pháp năm 1992".***

Do khuôn khổ cuốn sách có hạn nên chúng tôi xin phép các chuyên gia không giới thiệu toàn bộ các bài viết trong từng chuyên đề. Nội dung cuốn sách chỉ bao gồm các báo cáo tổng thuật của ba chủ đề nghiên cứu nói trên.

Nhân dịp này chúng tôi cũng chân thành cảm ơn sự hợp tác, hỗ trợ kịp thời và có hiệu quả của UNDP trong việc tổ chức thực hiện các nghiên cứu chuyên đề và xuất bản cuốn sách này.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc!

Tháng 03 năm 2013

TS. ĐINH XUÂN THẢO

VIỆN TRƯỞNG VIỆN NGHIÊN CỨU LẬP PHÁP

MỤC LỤC

PHẦN THỨ NHẤT

NGHIÊN CỨU QUY ĐỊNH VỀ HAI THIẾT CHẾ ĐỘC LẬP: HỘI ĐỒNG BẦU CỬ QUỐC GIA VÀ CƠ QUAN BẢO VỆ HIẾN PHÁP PHỤC VỤ VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP NĂM 1992

A. ĐẶT VẤN ĐỀ 3

B. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU 11

CHƯƠNG I: HỘI ĐỒNG BẦU CỬ QUỐC GIA 11

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CÁC CƠ QUAN BẦU CỬ 11

1. Cơ sở hình thành các cơ quan bầu cử quốc gia 11

2. Vị trí, vai trò của các cơ quan bầu cử quốc gia 14

3. Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan bầu cử quốc gia 15

II. CÁC MÔ HÌNH CƠ QUAN BẦU CỬ TRÊN THẾ GIỚI 18

1. Ba mô hình cơ quan bầu cử 19

2. Sự khác biệt của các mô hình cơ quan bầu cử 28

3. Các nguyên tắc thiết kế cơ quan bầu cử 35

III. HỘI ĐỒNG BẦU CỬ Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP 41

1. Khái quát về các cơ quan bầu cử ở Việt Nam 41

2. Thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng bầu cử 56

3. Định hướng và đề xuất thiết lập Hội đồng bầu cử quốc gia 63

CHƯƠNG II: CƠ QUAN BẢO VỆ HIẾN PHÁP 73

I. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄNCỦA VIỆC THÀNH LẬP CƠ QUAN BẢO VỆ HIẾN PHÁP Ở VIỆT NAM 74

1. Cơ sở lý luận của việc thành lập cơ quan bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam 74

2. Cơ sở thực tiễn của việc thành lập cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách ở Việt Nam 90

II. KINH NGHIỆM RÚT RA TỪ MÔ HÌNH BẢO VỆ HIẾN PHÁP Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI. 102

1. Bảo vệ Hiến pháp ở một số quốc gia trên thế giới 102

2. Một số bài học kinh nghiệm rút ra từ việc nghiên cứu về bảo vệ Hiến pháp của một số nước trên thế giới 111

III. KIẾN NGHỊ XÂY DỰNG CƠ QUAN BẢO VỆ HIẾN PHÁP ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM 114

1. Tổng quan các kiến nghị, đề xuất liên quan đến bảo hiến ở các công trình nghiên cứu trong thời gian qua ở Việt Nam 114

2. Cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách ở Việt Nam - Vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phương thức thành lập và nhiệm kỳ của cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách 117

PHẦN THỨ HAI

BÁO CÁO NGHIÊN CỨU
ĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA
CHÍNH QUYỀNĐỊA PHƯƠNG

A. ĐẶT VẤN ĐỀ 127

B. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU 131

CHƯƠNG I: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG 131

1. Quan niệm về chính quyền địa phương 131

2. Phân cấp thẩm quyền giữa trung ương và địa phương 141

3. Quan điểm của Đảng về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương 153

4. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới, những kinh nghiệm Việt nam có thể tiếp thu 163

CHƯƠNG II : THỰC TIỄN TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA 169

1. Tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta qua các giai đoạn từ năm 1946 đến nay 169

2. Thực trạng phân cấp giữa trung ương và địa phương trên một số lĩnh vực qua báo cáo điều tra xã hội 192

3. Việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường và những bài học kinh nghiệm 202

CHƯƠNG III: QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG PHÙ HỢP VỚI TÌNH HÌNH MỚI 214

1. Quan điểm đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương 214

2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương 220

3. Đề xuất, kiến nghị sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về Chương "Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân" 225

PHẦN THỨ BA

TIẾP TỤC HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992 VỀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI VÀ ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

A. ĐẶT VẤN ĐỀ 233

B. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU 236

CHƯƠNG I: NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA KHI SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP NĂM 1992 VỀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI VÀ ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI 236

I. VỊ TRÍ, VAI TRÒ VÀ CHỨC NĂNG CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI – NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG 242

1. Vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 199 242

II. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI – NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG 241

1. Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 1992 và đánh giá khái quát kết quả đạt được 241

2. Những vấn đề đặt ra về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 254

CHƯƠNG II: TIẾP TỤC HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992 VỀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠNCỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI 262

I. VỀ VỊ TRÍ, VAI TRÒ, CHỨC NĂNG CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI 262

1. Sự thay đổi của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp so với Hiến pháp năm 1992 về vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội 262

2. Những kiến nghị, đề xuất tiếp tục hoàn thiện quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp về vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội 267

II. VỀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI 270

1. Sự thay đổi của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp so với Hiến pháp năm 1992 về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội 270

2. Những kiến nghị, đề xuất tiếp tục hoàn thiện quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội 278

TÀI LIỆU THAM KHẢO 303

PHẦN THỨ NHẤT

NGHIÊN CỨU QUY ĐỊNH VỀ HAI THIẾT CHẾ ĐỘC LẬP:

HỘI ĐỒNG BẦU CỬ QUỐC GIA VÀ CƠ QUAN BẢO VỆ HIẾN PHÁP PHỤC VỤ VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP NĂM 1992

A. ĐẶT VẤN ĐỀ

Sửa đổi Hiến pháp năm 1992 phù hợp với tình hình mới là yêu cầu khách quan của hoạt động lập hiến và phát triển bền vững của đất nước. Với mục tiêu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 để kịp thời thể chế hóa các đường lối, chủ trương, chính sách lớn của Đảng được xác định trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và các văn kiện khác của Đảng nhằm khẳng định mạnh mẽ ý chí và chủ quyền nhân dân, phát huy hơn nữa dân chủ, sức mạnh đại đoàn kết dân tộc, huy động mọi lực lượng của Nhà nước và xã hội xây dựng bảo vệ Tổ quốc; xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân nhân dân; tôn trọng, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân; xây dựng và phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; giữ gìn, phát huy văn hóa, truyền thống tốt đẹp của dân tộc; phát triển giáo dục, khoa học, công nghệ, bảo vệ môi trường.

Trước yêu cầu của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, nhiều vấn đề mới được đặt ra. Với nhận thức đó, qua quá trình nghiên cứu, soạn thảo, dự thảo sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 đã tập trung làm rõ và bổ sung thêm các nội dung như: Tiếp tục khẳng định nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là giai cấp công nhân, giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức, do Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Nhân dân thực hiện quyền lực Nhà nước bằng các hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước. Nhân dân trực tiếp bầu ra cơ quan đại diện của mình, đồng thời nhân dân có quyền bãi nhiệm đại biểu do mình bầu ra nếu họ không còn xứng đáng với tín nhiệm của nhân dân; có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, thực hiện dân chủ trực tiếp ở cơ sở và có quyền biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý. Phát huy sức mạnh đại đoàn kết dân tộc, huy động các lực lượng xã hội phục vụ sự nghiệp phát triển đất nước là động lực, nguồn sức mạnh to lớn để xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể xã hội có vai trò quan trọng trong sự nghiệp đại đoàn kết toàn dân tộc, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng

của nhân dân, chăm lo lợi ích của các thành viên; thực hiện vai trò giám sát và phản biện xã hội. Dự thảo Hiến pháp vẫn tiếp tục khẳng định và làm rõ hơn về bản chất, vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam; phát huy đầy đủ nhân tố con người, thể hiện sâu sắc hơn quan điểm tôn trọng, bảo vệ quyền con người, bảo đảm thực hiện tốt hơn quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân, quy định rõ trách nhiệm của nhà nước và xã hội trong việc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trong Hiến pháp khẳng định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao; Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nhà nước về đối nội, đối ngoại, thống lĩnh các lực lượng vũ trang và là Chủ tịch hội đồng quốc phòng và an ninh; Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính Nhà nước cao nhất và thực hiện quyền hành pháp; Tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp; Viện kiểm sát thực hành quyền công tố và kiểm soát hoạt động tư pháp. Sửa đổi, bổ sung một số nguyên tắc hoạt động của Tòa án và Viện Kiểm sát nhân dân theo định hướng cải cách tư pháp, bảo đảm tính độc lập của các cơ quan tư pháp, thực hiện nguyên tắc tranh tụng trong hoạt động xét xử. Bên cạnh đó, Dự thảo Hiến pháp cũng bổ sung một số thiết chế độc lập như Hội đồng bầu cử quốc gia, kiểm toán nhà nước để thực hiện đầy đủ hơn tính dân chủ và pháp quyền của Nhà nước.

Ngoài những vấn đề đã được quy định trong dự thảo Hiến pháp, tại kỳ họp thứ tư, Quốc hội khóa XIII, qua quá trình thảo luận cho ý kiến góp ý vào dự thảo Hiến pháp, tại kỳ họp đã có khá nhiều ý kiến của các vị đại biểu Quốc hội đề cập đến việc cần phải bổ sung thêm vào dự thảo Hiến pháp về việc thành lập Cơ quan bảo vệ Hiến pháp.

Với vai trò, chức năng và nhiệm vụ của mình, Viện Nghiên cứu tiếp tục nghiên cứu các nội dung về Hội đồng bầu cử Quốc gia và Cơ quan bảo vệ Hiến pháp với sự hỗ trợ của UNDP qua Dự án "Tăng cường năng lực nghiên cứu lập pháp và năng lực công nghệ thông tin- truyền thông cho Viện Nghiên cứu lập pháp thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Các hoạt động nghiên cứu trên nhằm kịp thời cung cấp thông tin nghiên cứu chuyên sâu và tham khảo về cơ sở lý luận cũng như

việc đánh giá thực tiễn cho các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đặc biệt là các thành viên của Ủy ban sửa đổi Hiến pháp có thêm thông tin khi xem xét, thảo luận về các vấn đề liên quan đến dự thảo Hiến pháp sửa đổi.

2. Sự cần thiết của việc nghiên cứu, xây dựng báo cáo về hai thiết chế độc lập

2.1. Đối với thiết chế Hội đồng bầu cử quốc gia:

Theo pháp luật Việt Nam hiện hành, Hội đồng bầu cử là một cơ quan có vị trí, vai trò quan trọng trong các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Hội đồng bầu cử Quốc hội do Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập, bao gồm 15-21 người từ đại biểu của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội và đại diện Chính phủ, có nhiều nhiệm vụ và quyền hạn tổ chức, lãnh đạo cuộc bầu cử trong cả nước, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành các quy định của pháp luật về bầu cử Quốc hội. Hội đồng bầu cử của các cuộc bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc địa phương, quận, huyện, xã và thị trấn cũng có những nhiệm vụ, quyền hạn tương tự.

Mặc dù đóng vai trò quan trọng trong các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân, tổ chức và hoạt động của Hội đồng bầu cử còn có nhiều hạn chế, đặc biệt khi mà Hội đồng bầu cử chưa phải là một cơ quan hiến định độc lập với các cơ quan khác. Theo quy định pháp luật hiện hành, các thành viên của Hội đồng bầu cử lại đồng thời là đại biểu Quốc hội. Nhìn nhận thấy rõ vị trí, vai trò quan trọng của Hội đồng bầu cử, trên cơ sở Kết luận của Hội nghị trung ương 5 về *"tăng cường hình thức dân chủ trực tiếp theo hướng hoàn thiện chế độ bầu cử"*, Ủy ban sửa đổi Hiến pháp đã đề nghị thành lập Hội đồng bầu cử quốc gia nhằm hiến định địa vị pháp lý của Hội đồng bầu cử trung ương quy định trong Luật bầu cử hiện hành. Việc hiến định Hội đồng bầu cử quốc gia là một bước quan trọng góp phần thể hiện tính khách quan trong chỉ đạo tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

Việc thành lập các cơ quan hiến định độc lập là xu thế chung đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nhằm tăng cường sự kiểm soát quyền lực nhà nước (Kiểm hiến nhằm bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp; Kiểm soát các hành vi tham nhũng và lạm dụng quyền lực khác; Bảo vệ các hành

vi xâm hại các quyền cơ bản của công dân). Các cơ chế hiến định hiện hành (Quốc hội, Chính phủ, Viện Kiểm sát, Tòa án) cho thấy còn nhiều hạn chế trong việc chống lạm quyền, kiềm chế tham nhũng và bảo vệ các quyền cơ bản của công dân. Trong khi Đảng xác định tham nhũng là một trong những tệ nạn nghiêm trọng của quốc gia và việc bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của người dân là một mục tiêu thường trực, quan trọng, thì việc thiết lập các thiết chế hiến định để kiểm soát quyền lực độc lập là những giải pháp đúng hướng, hiệu quả nhất. Những thiết chế này là các cơ quan nhà nước hoặc có tính chất nửa nhà nước, có thể nằm trong hoặc tách ra khỏi hệ thống các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp hiện hành, nhưng trong mọi trường hợp đều có tính độc lập tương đối về hoạt động với các cơ quan nhà nước. Trong các thiết chế đó, không thể thiếu cơ quan bầu cử quốc gia có tính độc lập tương đối để tổ chức, lãnh đạo các cuộc bầu cử trong cả nước.

Xu thế cải cách Hiến pháp ở các nước đang chuyển đổi trên thế giới và ở khu vực châu Á thể hiện rõ nhất ở việc hiến định các cơ quan kiểm soát quyền lực độc lập và những cơ quan này đã chứng tỏ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc phòng, chống các hành vi lạm dụng quyền lực, tham nhũng và vi phạm nhân quyền ở các nước đó. Cơ quan bầu cử quốc gia ở các nước đều có vị trí, vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp của các cuộc bầu cử.

2.2. Đối với thiết chế Cơ quan bảo vệ Hiến pháp :

Hiến pháp có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống chính trị xã hội của quốc gia. Hiến pháp là văn bản chính trị pháp lý xác định nguồn gốc và bản chất của quyền lực nhà nước, cách thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước; quy định những vấn đề quan trọng nhất, nền tảng nhất của quốc gia như: chế độ chính trị, chế độ kinh tế, chế độ văn hoá, xã hội, hệ thống tổ chức, nguyên tắc hoạt động và thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân… Với vai trò và nội dung quan trọng như vậy, Hiến pháp được coi là nền tảng pháp lý của quốc gia, là đạo luật cơ bản của nhà nước và có vị trí tối thượng. Mỗi nhà nước có Hiến pháp đều đòi hỏi tiến hành các hoạt động bảo vệ Hiến pháp. Đặc biệt, đối với Nhà nước pháp quyền, một trong các đặc trưng cơ bản nhất đó là hiệu lực tối cao của Hiến pháp. Đặc trưng này không chỉ đòi hỏi Hiến pháp cần phải được tôn trọng, bảo đảm thực hiện mà còn phải được bảo vệ, chống lại mọi sự xâm phạm có thể gây ra bởi cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân. Nói cách khác, tất cả

các cơ quan, tổ chức và cá nhân phải tôn trọng Hiến pháp, tất cả các văn bản và hành vi trong xã hội đều phải phù hợp với Hiến pháp, bất kể văn bản hay hành vi vi phạm Hiến pháp nào cũng cần bị xử lý.

Hoạt động bảo vệ Hiến pháp nhằm nhực hiện những nhiệm vụ chủ yếu như: phán quyết về tính hợp hiến của các văn bản của các cơ quan nhà nước và các cá nhân được nhà nước trao quyền; giải quyết tranh chấp về thẩm quyền giữa các thiết chế trong bộ máy nhà nước; giải thích Hiến pháp; giải quyết khiếu kiện về sự vi phạm các quyền và tự do của công dân được quy định trong Hiến pháp…

Ở Việt Nam, ngay sau khi thành lập Nhà nước, Hiến pháp ra đời và luôn được khẳng định là văn bản chính trị pháp lý có vị trí tối cao. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp đã hình thành và từng bước phát triển góp phần bảo đảm cho các Hiến pháp được tôn trọng và nghiêm chỉnh chấp hành. Từ sau khi Hiến pháp 1992 được sửa đổi, bổ sung vào năm 2001, sự vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp đã đem lại một số kết quả tích cực. Tuy nhiên, cơ chế bảo vệ Hiến pháp hiện hành đang bộc lộ nhiều bất cập và hạn chế. Các nguyên tắc chỉ đạo hoạt động bảo vệ Hiến pháp chưa được khẳng định một cách toàn diện, mạnh mẽ, chưa phản ánh đầy đủ các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; Thiếu cơ chế xem xét và phán quyết về tính hợp hiến của hoạt động lập pháp; Thiếu cơ chế phán quyết về những văn bản và hành vi vi phạm quyền và tự do hiến định của công dân. Thể chế bảo vệ Hiến pháp dàn trải, trùng lặp, thiếu tính hệ thống, chưa đủ cơ sở pháp lý rõ ràng và chặt chẽ cho việc tiến hành hoạt động bảo vệ Hiến pháp; Thiếu cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách. Thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp được trao cho nhiều cơ quan, cá nhân nhưng sự phân công chưa hợp lý và chế độ trách nhiệm chưa rõ ràng. Nhiều cơ quan chưa thực hiện đúng và đủ chức năng, nhiệm vụ được giao. Phương thức mà các thiết chế bảo vệ Hiến pháp có thể được sử dụng chủ yếu mang tính tư vấn, khuyến nghị, hiệu lực pháp lý thấp. Các yếu tố của cơ chế bảo vệ Hiến pháp chưa đồng bộ với nhau. Sự vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp chưa thường xuyên, nhịp nhàng, hiệu quả thấp. Trong thực tiễn còn những hiện tượng vi hiến chưa được phát hiện và xử lý kịp thời.

Nguyên nhân cơ bản của tình trạng nêu trên là do việc nghiên cứu lý luận về bảo vệ Hiến pháp và cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam chưa đầy đủ và toàn diện. Mặt khác, cơ sở vật chất, ý thức

pháp luật và thực tiễn triển khai vận hành cơ chế bảo vệ Hiến pháp chưa đáp ứng với các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Do vậy, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X đề ra nhiệm vụ: *"Xác định cơ chế bảo vệ Hiến pháp, định rõ cơ chế, cách thức bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp và luật",* nghiên cứu *"xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền", "xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp".* Trong Văn kiện Đại hội lần thứ XI, phần đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Đảng ta xác định: *"Nghiên cứu xây dựng, bổ sung các thể chế, cơ chế vận hành cụ thể để bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp"; "Khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) phù hợp với tình hình mới. Tiếp tục xây dựng từng bước hoàn thiện cơ chế, kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền".*

Đây là những quan điểm chỉ đạo việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp. Hoạt động này đòi hỏi cần phải tiếp tục nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xây dựng cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, đề xuất những quan điểm, giải pháp hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

3. Tổng quan tình hình nghiên cứu

3.1 Hội đồng bầu cử quốc gia

Hiện nay ở Việt Nam, hầu như chưa có công trình nghiên cứu đầy đủ nào về Hội đồng bầu cử quốc gia. Vấn đề này chỉ mới bắt đầu được đặt ra khi chúng ta có chủ trương quy định Hội đồng bầu cử là cơ quan hiến định độc lập trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp đang diễn ra.

Những vấn đề về vị trí, vai trò của Hội đồng bầu cử, thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng bầu cử theo pháp luật hiện hành hầu như chưa được nghiên

cứu. Hơn nữa, các công trình nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài về thiết chế này cũng rất ít.

3.2 Cơ chế bảo vệ Hiến pháp

Bảo vệ Hiến pháp đã và đang là vấn đề chính trị pháp lý quan trọng được nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân quan tâm nghiên cứu.

- Sách chuyên khảo, tham khảo:

+ "Cơ chế bảo hiến" - Nhà xuất bản Tư pháp - Năm 2005 của Ban Công tác lập pháp do Đặng Văn Chiến chủ biên.

+ "Tài phán Hiến pháp và vấn đề xây dựng mô hình tài phán Hiến pháp tại Việt Nam" do GS.TSKH. Đào Trí Úc và PGS.TS. Nguyễn Như Phát đồng chủ biên, xuất bản năm 2007 với sự tài trợ của Viện Konrad Adenauer, Cộng hòa Liên bang Đức.

+ "Xây dựng và BVHP - Kinh nghiệm thế giới và Việt Nam" của nhóm tác giả GS.TS.Nguyễn Đăng Dung, PGS.TS.Trương Đắc Linh, Ths. Nguyễn Mạnh Hùng, Lưu Đức Quang và Ths. Nguyễn Văn Trí (Nhà Xuất bản Giáo dục Việt Nam - 2010).

- Các bài viết đăng trên tạp chí, bản tin và các ấn phẩm khác:

"Bàn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan BVHP", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 107, tháng 10 năm 2007 của GS.TS. Trần Ngọc Đường; "Tài phán hiến pháp và viễn cảnh chủ nghĩa hợp hiến ở Việt Nam" - Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 4 (141) tháng 2 năm 2009 của Bùi Ngọc Sơn; "Tài phán hiến pháp và vị trí QH", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 153, tháng 8 năm 2009 của Bùi Ngọc Sơn; "Xác lập những tiền đề cho chế độ tài phán hiến pháp ở Việt Nam" của Bùi Ngọc Sơn - Tạp chí Toà án nhân dân, Số 4/2008 ; "Tài phán hiến pháp và vấn đề đảm bảo các quyền công dân trong NNPQ" của Nguyễn Như Phát - Tạp chí Nhà nước và pháp luật, Số 5/2009; "Cơ quan bảo hiến ở một số nước trên thế giới" của Đinh Ngọc Vượng - Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, Số 14/2008…

Ở nước ngoài đã có khá nhiều công trình nghiên cứu liên quan đến BVHP như: "So sánh pháp luật về Tài phán Hiến pháp" - Cambridge University Press

Evist Published (1989) của Allan R. Brewer Carsiás, "Vụ án Marbury kiện Madison và học thuyết về tài phán hiến pháp"- 12 Michigan Law Review (1914) của E. S. Corwin; " Tài phán Hiến pháp trong thế giới đương đại" Indianapolis (1971) của M. Cappelletti; "Sự phát triển và đánh giá về tài phán Hiến pháp" - 13 Washington Law Review(1938) của C.P. Patterson…

4. Các mục tiêu nghiên cứu

- Phân tích những vấn đề cơ bản về các cơ quan bầu cử; cơ quan bảo vệ Hiến pháp

- Phân tích quy định của pháp luật của một số nước trên thế giới để rút ra những kinh nghiệm có thể áp dụng cho Việt Nam;

- Đánh giá thực trạng quy định của pháp luật Việt Nam liên quan;

- Đề ra những định hướng và giải pháp thiết lập Hội đồng bầu cử Quốc gia; cơ quan bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam.

5. Phương pháp nghiên cứu

- Sử dụng các phương pháp phân tích, tổng hợp, lịch sử nhằm đánh giá các quy định pháp luật cũng như thực tiễn áp dụng pháp luật về bầu cử, để từ đó có cơ sở để xây dựng, hoàn thiện hai thiết chế Hội đồng bầu cử và cơ quan bảo vệ Hiến pháp.

- Sử dụng phương pháp so sánh nhằm đối chiếu các mô hình ở một số nước để rút ra những kinh nghiệm áp dụng cho Việt Nam.

6. Phạm vi, giới hạn nghiên cứu

- Pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật liên quan đến hai thiết chế độc lập;

- Các mô hình cơ quan bầu cử quốc gia và cơ quan bảo vệ Hiến pháp trên thế giới.

B. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

CHƯƠNG I: HỘI ĐỒNG BẦU CỬ QUỐC GIA

I. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CÁC CƠ QUAN BẦU CỬ

1. Cơ sở hình thành các cơ quan bầu cử quốc gia

a) Đáp ứng yêu cầu bảo đảm các quyền bầu cử và ứng cử tự do trong các cuộc bầu cử dân chủ, tự do và minh bạch

Sự hình thành các cơ quan bầu cử quốc gia gắn liền với sự hình thành, phát triển của chế độ bầu cử dân chủ, tự do và minh bạch, theo đó các quyền bầu cử và ứng cử tự do phải được đảm bảo[1]. Các quyền cơ bàn này là những quyền con người, được ghi nhận trong Tuyên ngôn thế giới về quyền con người của Liên hợp quốc, cụ thể tại Điều 21 như sau:

- Ai cũng có quyền tham gia chính quyền của quốc gia mình hoặc trực tiếp hoặc qua các đại biểu do mình tự do lựa chọn.

- Ai cũng có quyền bình đẳng tham gia công vụ trong nước.

- Ý nguyện của quốc dân phải được coi là căn bản của mọi quyền lực quốc gia; ý nguyện này phải được biểu lộ qua những cuộc tuyển cử định kỳ và trung thực, theo phương thức phổ thông bỏ phiếu kín, hay theo các thủ tục tuyển cử tự do tương tự.

Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị 1966 cũng tuyên bố các quyền con người cơ bản tương tự tại Điều 25:

"*Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào như đã nêu ở Điều 2 và không có bất kỳ sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để: a) Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những người đại diện do họ tự lựa chọn; b) Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, băng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử*

[1] TS. Vũ Công Giao, "*Cơ quan bầu cử quốc gia trên thế giới và việc hiến định cơ quan này trong Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2003 của Việt Nam*", trong Viện Chính sách công và pháp luật, *Các thiết chế hiến định độc lập: Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam* (Sách chuyên khảo), do GS.TSKH. Đào Trí Úc, GS.TS. Nguyễn Thị Mơ, TS. Nguyễn Văn Thuận và TS. Vũ Công Giao chủ biên, NXB ĐHQGHN, 2013, tr. 104.

tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình; c) Được tiếp cận với các dịch vụ công cộng ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng".

Các quyền con người được tham gia và cuộc bầu cử dân chủ, tự do, minh bạch được Hiến pháp và pháp luật các quốc gia ghi nhận và bảo đảm thực hiện. Việc các quốc gia ghi nhận các quyền con người đồng nghĩa với việc xác định trách nhiệm của các quốc gia trong việc tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy các quyền đó. Các quốc gia phải ban hành pháp luật, xây dựng các cơ chế hiệu quả đảm bảo các quyền con người trong các cuộc bầu cử. Trách nhiệm của các quốc gia trong việc tổ chức một cuộc bầu cử dân chủ, tự do và minh bạch được Liên minh Nghị Viện thế giới ghi nhận thông qua khuyến nghị các quốc gia thiết lập "*cơ chế quản lý bầu cử trung lập, không thiên lệch và bình đẳng*" có sự tham gia của các giám sát viên độc lập, các đảng phái chính trị, nhóm lợi ích nhằm bảo đảm quyền bầu cử, ứng cử của mọi người, mọi khiếu nại, tố cáo được xem xét giải quyết bởi một cơ quan bầu cử độc lập, có thể bởi tòa án hoặc hội đồng bầu cử.

b) Đáp ứng yêu cầu của sự chuyên nghiệp và phức tạp của các cuộc bầu cử

Bầu cử không chỉ là hoạt động mang tính chuyên nghiệp cao, mà còn là hoạt động phản ánh tập trung các vấn đề chính trị liên quan không những đến lợi ích quốc gia, mà còn đến các quyền và lợi ích cơ bản của mọi người, do đó dễ bị tác động, ảnh hưởng bởi nhiều lực lượng chính trị cũng như những cá nhân quyền lực trong xã hội. Do đó, cần thiết phải có một cơ quan đủ khả năng về tổ chức cũng như thẩm quyền để đảm bảo cho các cuộc bầu cử được diễn ra tự do và khách quan.

Theo TS. Vũ Văn Nhiêm[2], sự hình thành các cơ quan bầu cử quốc gia ở các quốc gia trên thế giới xuất phát từ những nguyên nhân sau:

Thứ nhất, nếu tổ chức, điều hành bầu cử không khách quan, trung thực, thì các nguyên tắc bầu cử dù hoàn thiện, tiến bộ đến đâu cũng bị giảm ý nghĩa, thậm chí, nó có thể bị vô hiệu hóa;

[2] TS. Vũ Văn Nhiêm, *Cơ quan bầu cử quốc gia* (Mục 3, IX Chương V), trong Ban biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992, *Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới* (Sách chuyên khảo), NXB Chính trị Quốc Gia, Hà Nội, 2012, tr.292-293.

Thứ hai, kết quả bầu cử muốn khách quan, trung thực, không bị gian lận trong bầu cử thì việc tổ chức và điều hành bầu cử phải chặt chẽ theo quy định của pháp luật;

Thứ ba, vì bầu cử là hoạt động trao quyền lực, hợp pháp hóa quyền lực, nên thực tiễn bầu cử ở nhiều nước, nhất là trong thời gian gần đây, nó thường xuyên bị tác động, chi phối, thậm chí bị can thiệp bởi thủ đoạn của quyền lực chính trị. Đảng phái nào, lực lượng nào đang nắm giữ quyền lực nhà nước, lực lượng đó, đảng phái đó có lợi thế rất lớn về quyền lực có thể chi phối, tác động để có lợi cho mình.

Cũng theo TS. Vũ Văn Nhiêm[3], có một cuộc bầu cử công bằng, trung thực đảm bảo ý chí của nhân dân không dễ dàng được thực hiện, bởi vì các lý do sau: 1/ Việc tổ chức tổng tuyển cử diễn ra trong phạm vi cả nước. Điều đó có nghĩa là, cùng một lúc, phải tổ chức, điều hành rất nhiều công việc trong nhiều công đoạn của bầu cử; 2/ Bầu cử là hoạt động hợp pháp hóa quyền lực chính trị thành quyền lực nhà nước. Do vậy, bất cứ chế độ bầu cử nào cũng cần đặt ra yêu cầu hạn chế sự tác động, can thiệp của các đảng phái đang cầm quyền, nhưng điều đó lại mâu thuẫn với yêu cầu của hoạt động tổ chức điều hành bầu cử, bởi lẽ, nếu không có sự trợ giúp của chính phủ và bộ máy hành pháp-cơ quan nắm trong tay hầu hết cơ sở vật chất, con người, thì làm sao tổ chức, điều hành được một khối lượng khổng lồ các công việc của bầu cử; 3/ Khác với các hoạt động quản lý khác, việc tổ chức điều hành bầu cử thường do các nhân viên không chuyên đảm trách, tức là khi đến các kỳ bầu cử, họ làm việc trong các cơ quan, tổ chức khác nhau được trưng dụng để tham gia việc tổ chức, điều hành bầu cử, rất nhiều người trong số đó tham gia hoạt động này lần đầu tiên, rất khó trách khỏi việc bỡ ngỡ, lúng túng; 4/ Vì kết quả bầu cử quyết định ai là người nắm giữ quyền lực nhà nước, nên có không ít các âm mưu, thủ đoạn trong các cuộc bầu cử để làm sai lệnh kết quả bầu cử. Thực tế các cuộc bầu cử ở nhiều nước trên thế giới, nhất là trong thời gian gần đây đã chứng minh điều đó.

Như vậy, các yêu cầu tổ chức các cuộc bầu cử một cách công khai, minh bạch đảm bảo quyền bầu cử, ứng cử tự do là cơ sở hình thành cơ quan bầu cử quốc trung lập, không thiên vị và bình đẳng.

[3] TS. Vũ Văn Nhiêm, *tài liệu đã dẫn*, tr. 293-294.

2. Vị trí, vai trò của các cơ quan bầu cử quốc gia

Theo Viện Nghiên cứu quốc tế về dân chủ và hỗ trợ Bầu cử International (Institute for Democracy and Electoral Assistance, viết tắt là IDEA), mặc dù cơ quan bầu cử quốc gia hiện nay là một tổ chức khá phổ biến ở các quốc gia trên thế giới, nhưng việc tổ chức và quản lý các cuộc bầu cử dân chủ không phải đã được coi trọng từ lâu. Công việc quản lý các cuộc bầu cử thậm chí từng bị coi nhẹ, ngoại trừ cơ chế kiểm soát lẫn nhau giữa các đảng phái chính trị trong bầu cử đa nguyên. Đến giữa những năm 1980, nhận thức về vấn đề này bắt đầu thay đổi. Việc tổ chức các cuộc bầu cử bắt đầu được coi trọng như một yêu cầu căn bản chuyển đổi từ các nhà nước chuyên chế sang các nhà nước dân chủ và tự do. Các cuộc bầu cử được kiểm soát ngày càng rộng rãi hơn bởi các đảng phái, báo chí và các quan sát viên trong nước và quốc tế. Trong giai đoạn này, các quốc gia trên thế giới đều tiến hành các cam kết tiến hành cải cách các cuộc bầu cử, trọng tâm là cải cách và xây dựng cơ chế quản lý các quốc bầu cử. Những thay đổi về nhận thức và thực tiễn đó đã làm thay đổi rất lớn đến các cuộc bầu cử trên thế giới, nhận được sự chú ý của báo chí, các nhà quan sát cũng như cộng đồng quốc tế.

Yêu cầu về dân chủ, tự do, minh bạch và tính phức tạp, chuyên môn của cuộc bầu cử đòi hỏi ra đời một cơ quan thực hiện vai trò quản lý các hoạt động bầu cử. Các cơ quan này có nhiều mô hình khác nhau, với những tên gọi khác nhau như Ủy ban bầu cử (Election Commission), Phòng Bầu cử (Department of Election), Hội đồng Bầu cử (Electoral Council), Đơn vị bầu cử (Election Unit), Ban Bầu cử (Electoral Board). Tổ chức này được gọi chung là Cơ quan quản lý bầu cử (Electoral management body-EMB, sau đây gọi tắt Cơ quan bầu cử), có nhiệm vụ quản lý các cuộc bầu cử.

Theo Mạng lưới Tri thức về bầu cử ACE (the ACE Electoral Knowledge Network), cơ quan bầu cử là một cơ quan hoặc tổ chức được lập ra nhằm mục đích và có trách nhiệm pháp lý trong việc quản lý một hoặc nhiều công việc cốt yếu trong các cuộc bầu cử và những hình thức dân chủ trực tiếp khác được pháp luật quy định như trưng cầu dân ý, lấy ý kiến công dân…[4]

[4] Trích từ TS. Vũ Công Giao, Tài liệu đã dẫn, tr. 102.

Theo IDEA, các nhiệm vụ quản lý các cuộc bầu cử bao gồm các nội dung cơ bản sau: a) Quyết định ai đủ tư cách bỏ phiếu; b) Tiếp nhận và phê duyệt danh sách ứng cử (cho các cuộc bầu cử, đảng phái và/hoặc ứng cử viên); c) Kiểm phiếu; d) Thống kê phiếu. Các nhiệm vụ quản lý bầu cử này có thể được thực hiện bởi nhiều tổ chức và cơ quan khác nhau, và trong trường hợp này tất cả những tổ chức và cơ quan này đều được gọi là cơ quan bầu cử.

Bên cạnh những nhiệm vụ cơ bản trên, cơ quan bầu cử còn thực hiện những nhiệm vụ khác mang tính trợ giúp tổ chức các cuộc bầu cử như tổ chức đăng ký cử tri, phân định đơn vị bầu cử, giáo dục cử trị, thông tin, truyền thông, giải quyết tranh chấp bầu cử. Tuy nhiên, đây chỉ là những nhiệm vụ phụ của cơ quan bầu cử.

Mỗi nước thành lập cơ quan bầu cử với những nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau. Mexico và Ba Lan trao cho cơ quan bầu cử quyền quản lý các cuộc bầu cử Tổng thống lẫn Nghị viện. Ở Lithuania, một cơ quan bầu cử được thành lập để kiểm soát các cuộc bầu cử tổng thống, trong khi một cơ quan khác kiểm soát các cuộc bầu cử Nghị viện. Ở Anh, việc tổ chức và quản lý các cuộc bâu cử và trưng cầu dân ý là rất khác nhau.

Một số cơ quan có tên gọi tương tự Cơ quan bầu cử được thành lập ở các quốc gia nhưng không được trao những nhiệm vụ, quyền hạn cơ bản với tính cách là của cơ quan này, mà chỉ tham gia vào các hoạt đông có liên quan đến bầu cử. Ví dụ Hội đồng bầu cử New Zealand có trách nhiệm đăng ký bầu cử đảng phái, phân bố thời gian tuyên truyền và tài chính cho các đảng, giám sát các chi tiêu tài chính của các đảng phái, thông tin và giáo dục cho cử tri. Tuy nhiên, nhưng cơ quan loại này không được gọi là cơ quan bầu cử theo định nghĩa của IDEA.

Các nhiệm vụ của các cơ quan bầu cử cũng có thể được phân định ở nhiều cấp bầu cử khác nhau, bao gồm các cơ quan bầu cử trung ương và địa phương. Cơ quan bầu cử trung ương cũng có thể đảm nhận trách nhiệm tổ chức và quản lý cả cuộc bầu cử trung ương và địa phương.

3. Nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan bầu cử quốc gia

Theo IDEA, các cơ quan bầu cử mỗi nước có những nhiệm vụ, quyền hạn khác nhau phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Sự khác biệt đó trước hết phụ thuộc vào quá

trình đàm phán giữa các lực lượng chính trị trong nước. Tiếp theo, hình thức chính thể (đơn nhất-liên bang; cộng hòa tổng thống; đại nghị hay hỗn hợp), hệ thống bầu cử (đơn nhất hay đa số), điều kiện địa lý, xã hội và văn hóa cũng tác động đến các cơ quan bầu cử. Chính vì lý do đó, mỗi một quốc gia trao cho các cơ quan bầu cử của quốc gia mình những nhiệm vụ và quyền hạn rất khác biệt.

Hầu hết các cơ quan bầu cử đều có quyền đặt ra các quy phạm và ban hành quyết định có giá trị bắt buộc với các chủ thể tham gia vào quy trình bầu cử như cử tri, các đảng chính trị, ứng cử viên, báo chí, quan sát viên. Các quy phạm và quyết định phải phù hợp với Hiến pháp và luật bầu cử.

Ở các quốc gia Nam Mỹ, các cơ quan bầu cử quyền lực đã từng được thành lập để loại bỏ sự thống trị của hành pháp theo các chính thể đầu sỏ. Ở Costa Rica, Uruguay, các cơ quan bầu cử được coi là nhánh quyền lực thứ tư. Các cơ quan này có quyền ban hành quy phạm, chỉ thị và kiểm tra các quy phạm áp dụng cho quá trình bầu cử. Các quyết định của cơ quan bầu cử không thể bị kiểm tra bởi bất kỳ cơ quan nhà nước nào. Các cơ quan này còn thực hiện quyền hành pháp khi triệu tập và tổ chức các cuộc bầu cử, chứng nhận hoặc hủy các kết quả bầu cử, và giải quyết các tranh chấp. Trong khi đó, các quy phạm do cơ quan bầu cử ban hành ở các nước khác có thể bị kiểm tra bởi các tòa án; các quy phạm này phải phù hợp với luật bầu cử.

Một số cơ quan bầu cử thực hiện kết hợp quyền hành pháp với quyền tư pháp ở những mức độ ít nhiều khác nhau. Ví dụ, các cơ quan bầu cử ở Cameroon, Canada, Lithuania, Papua New Guinea, Philippines và Romania có quyền điều tra, và trong trường hợp cần thiết, khởi kiện các vi phạm luật bầu cử. Ở Cambodia và Nam Phi, các cơ quan bầu cử có quyền điều tra và giải quyết các tranh chấp hành chính chưa đến mức phải đưa ra tòa.

Đa phần các cơ quan bầu cử thực hiện quyền hành pháp, liên quan đến thực thi các hoạt động bầu cử. Cơ quan bẩu cử Yemeni có quyền khởi sướng lập pháp thứ cấp, trong khi ở nhiều nước như Cambia, Ghana, Mozambique và Thái Lan, các cơ quan bầu cử có thể ban hành quy phạm hoặc các tuyên bố.

Ở một số nước, cơ quan bầu cử có quyền xác định ngày bầu cử trong giới hạn được quy định bởi luật. Ở Ấn Độ và Pakistan, cơ quan bầu cử có thể mở một cuộc bầu cử nếu cơ quan lập pháp không thực hiện, trong khi đó ở Yemen, cơ quan bầu cử chỉ mở các cuộc bầu cử phụ, mà không có quyền mở các cuộc bầu cử toàn quốc.

Ở một số nước như Thái Lan và Uruguay, cơ quan bầu cử có quyền đề nghị kiểm phiếu lại nếu một cuộc bầu cử không được tiến hành theo thể thức hợp thức và công bằng được quy định trong luật. Các ủy ban bầu cử cấp huyện có thể yêu cầu kiểm phiếu lại ở tại các đơn vị bầu cử, trong khi cơ quan bầu cử Namibia có quyền đề nghị kiểm phiếu lại trong trong trường hợp có vi phạm hoặc trong tình trạng khẩn cấp.

Tuy nhiên, nhiều cơ quan bầu cử không có quyền mở một cuộc bầu cử. Ở các nước như Mexico và Hoa Kỳ theo chính thể cộng hòa tổng thống áp dụng nguyên tức phân chia quyền lực, các cuộc bầu cử được tổ chức theo một ngày được định trước trong Hiến pháp. Tuy nhiên, ở các nước theo chính thể đại nghị, chính phủ được tổ chức và hoạt động theo sự ủng hộ đa số thành viên Nghị viện. Do đó, Thủ tướng thực hiện quyền mở các cuộc bầu cử.

Theo xu hướng chung, các cơ quan bầu cử ngày càng có nhiều nhiệm vụ, quyền hạn để thực hiện vai trò đảm bảo cuộc bầu cử được công bằng và tự do. Các nhiệm vụ, quyền hạn cơ bản của các cơ quan bầu cử bao gồm:

- Quyết định tư cách bỏ phiếu;

- Tiếp nhận và phê duyệt danh sách ứng cử (cho các cuộc bầu cử, đảng chính trị và/hoặc ứng cử viên);

- Tổ chức bỏ phiếu;

- Kiểm phiếu;

- Thống kê phiếu;

Các cơ quan bầu cử cũng có thể được trao thêm các nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- Ban hành các chính sách bầu cử quốc gia và khu vực;

- Lập kế hoạch phục vụ bầu cử;

- Đào tạo các nhân viên bầu cử;

- Tổ chức giáo dục/truyền thông cho cử tri và nhân dân;

- Phân định các đơn vị bầu cử;

- Lập kế hoạch và triển khai các phần mềm bầu cử;

- Xác minh và đăng ký cử tri;

- Phát triển và tổ chức đăng ký bầu cử quốc gia

- Đăng ký của các đảng chính trị;

- Đăng ký tài chính của các đảng chính trị;

- Bầu cử sơ bộ của các đảng chính trị;

- Quy định sự tham gia bầu cử của các đảng chính trị và ứng cử viên;

- Quy định sự tham gia bầu cử của truyền thông;

- Quy định về lấy ý kiến;

- Đào tạo các giám sát viên kiểm phiếu của các đảnh chính trị và ứng cử viên;

- Công nhận và quy định về sự tham gia của các quan sát viên bầu cử;

- Công bố và chứng nhận các kết quả bầu cử;

- Giải quyết các tranh chấp bầu cử;

- Kiểm tra và đánh giá sự chính xác của hệ thống bầu cử và hoạt động của cơ quan bầu cử;

- Tư vấn Chính phủ và cơ quan lập pháp tiến hành các cải cách bầu cử;

- Tham gia các dịch vụ trợ giúp bầu cử quốc tế.

II. CÁC MÔ HÌNH CƠ QUAN BẦU CỬ TRÊN THẾ GIỚI

Mặc dù có những nguyên tắc chung, thực tế có nhiều hệ thống cơ quan bầu cử theo các tiêu chí phân loại khác nhau. Những khác biệt xuất phát từ những điều kiện chính trị- pháp lý, xã hội, văn hóa đặc thù của từng quốc gia. Theo nghiên cứu của IDEA, các hệ thống cơ quan bầu cử được phân chia thành nhiều loại khác nhau, bao gồm 3 mô hình cơ quan bầu cử (mô hình độc lập; mô hình chính phủ và mô hình hỗn hợp); cơ quan bầu cử thường trực và cơ quan bầu cử lâm thời; cơ

quan bầu cử ở các nước liên bang; cơ quan bầu cử quốc tế chuyển đổi và cơ quan bầu cử quốc gia. Phần này sẽ khái quát về ba mô hình cơ quan bầu cử theo nghiên cứu của IDEA.

1. Ba mô hình cơ quan bầu cử

a) Mô hình độc lập

Mô hình cơ quan bầu cử độc lập hình thành ở các quốc gia nơi các cuộc bầu cử được tổ chức và quản lý bởi một cơ quan bầu cử độc lập và tự chủ về tổ chức với nhánh hành pháp, đồng thời hưởng và quản lý nhân sách riêng. Theo mô hình độc lập, cơ quan bầu cử không phải chịu trách nhiệm trước bất kỳ cơ quan chính phủ nào. Cơ quan này có thể chịu trách nhiệm trước cơ quan lập pháp, tư pháp, hoặc Nguyên thủ quốc gia. Cơ quan bầu cử theo mô hình độc lấp có mức độ khác nhau về sự độc lập và chịu trách nhiệm về tài chính, cũng như về mức độ chịu trách nhiệm về hoạt động. Cơ quan này gồm các thành viên được lựa chọn không thuộc nhánh hành pháp. Nhiều nước dân chủ mới nổi đã lựa chọn mô hình này, ví dụ như Armenia, Úc, Bosnia và Herzegovina, Burkina Faso, Canada, Costa Rica, Estonia, Georgia, Ấn Độc, Indonesia, Liberia, Mauritius, Nigeria, Ba Lan, Nam Phi, Thái Lan và Uruguay.

Một số quốc gia thành lập hai cơ quan bầu cử đều độc lập với nhánh hành pháp, trong đó một cơ quan có trách nhiệm ban hành các chính sách về quy trình bầu cử, một cơ quan có trách nhiệm tổ chức và thực thi quy trình bầu cử. Một số nước như Jamaica, Suriname và Vanuatu đặt ra các quy định nhằm trách sự can thiệp vào cơ quan bầu cử bởi các chính sách nhân sự và hoạt động của cơ quan bầu cử.

Bảng 1: Đặc điểm của các cơ quan bầu cử theo mô hình độc lập

	Những đặc điểm cơ bản	Những đặc điểm có thể	Không có đặc điểm này
Tổ chức	Độc lập về tổ chức so với nhánh hành pháp		KHÔNG thuộc hệ thống chính phủ hoặc chính quyền địa phương
Hoạt động	Thực hiện đầy đủ các trách nhiệm trong hoạt động	Có thể là một pháp nhân có thể khởi kiện hoặc bị kiện (như Azerbaijan, Kenya và Lithuania) hoặc không là một pháp nhân (như Botxwana và Namibia)	KHÔNG được trái với Hiến pháp và luật
Trách nhiệm giải trình	Đặt dưới sự ràng buộc của quản trị tốt	Phần lớn thường chịu trách nhiệm chính thức trước cơ quan lập pháp, tư pháp và người đứng đầu Nhà nước. Có thể có nhiều mức độ tự chủ và trách nhiệm về tài chính. Có thể có tự chủ tài chính thông qua việc tự quy định về tài chính, nhận và sử dụng các quỹ công cộng với sự liên hệ tối thiểu với nhánh hành pháp. Có thể có nhiều mức độ trách nhiệm trong hoạt động.	KHÔNG chịu trách nhiệm chính thức với nhánh hành pháp. KHÔNG được miễn về chính sách, sự chịu trách nhiệm tài chính và hoạt động và các giới hạn của quản trị tốt.
Quyền hạn	Có quyền quyết định chính sách một cách độc lập	Phần lớn có quyền đặt ra các quy phạm về bầu cử một cách độc lập theo quy định của luật. Thường có những nhiệm vụ và quyền hạn rộng	

	Những đặc điểm cơ bản	Những đặc điểm có thể	Không có đặc điểm này
	theo quy định của pháp luật	lương trong thực thi bầu cử. Có thể có quyền thuê, sa thải và kỷ luật các nhân viên. Có thể có quyền đặt ra các quy trình mua sắm và kiểm toán.	
Thành phần	Gồm những thành viên ngoài nhánh hành pháp	Thành viên có thể là những chuyên gia trung lập hoặc tham gia chính trị	
Nhiệm kỳ	Thành viên có nhiệm kỳ	Có thể có một nhiệm kỳ được ấn định	Các thành viên KHÔNG thể bị bãi nhiệm, bãi miễn bởi nhánh hành pháp
Ngân sách	Hưởng và quản lý tự chủ ngân sách riêng dưới sự kiểm soát của chính phủ	Có thể có nguồn ngân sách được phân bổ một cách độc lập từ cơ quan lập pháp. Có thể nhận tài trợ của cơ quan hành pháp hoặc cộng đồng.	KHÔNG thuộc ngân sách của chính phủ
Nhân viên	Tự chủ quyết định các nhu cầu, quy tắc và chính sách về nhân sự	Có thể tiếp cận nhân sự từ các cơ quan dịch vụ công	Nhân viên KHÔNG nhất thiết là công chức

Nguồn: International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

b) Mô hình Chính phủ

Mô hình Chính phủ tồn tại ở các quốc gia trong đó các cuộc bầu cử được tổ chức và quản lý bởi nhánh hành pháp thông qua một bộ (như Bộ nội vụ) và/hoặc thông qua các cơ quan chính quyền địa phương. Theo mô hình này, cơ quan bầu cử ở cấp trung ương được lãnh đạo bởi một bộ trưởng hoặc công chức và chịu trách nhiệm trước Thủ tướng. Trong một vài trường hợp hạn hữu theo mô hình này, cơ quan bầu cử không có thành viên. Ngân sách của cơ quan bầu cử thuộc ngân sách của bộ hoặc chính quyền địa phương.

Các nước theo mô hình này bao gồm Đan Mạch, New Zealand, Singapore, Thụy Sỹ, Tunisia, Anh Quốc (áp dung với các cuộc bầu cử, không với các cuộc trưng cầu dân ý), Hoa Kỳ. Ở Thụy Điển, Thụy Sỹ, Anh Quốc và Hoa Kỳ, các cuộc bầu cử được tổ chức bởi các cơ quan chính quyền địa phương. Ở Thụy Điển và Thụy Sỹ, cơ quan bầu cử trung ương thông qua chính sách về hoạt động quản lý bầu cử.

Bảng 2: Đặc điểm của các cơ quan bầu cử theo mô hình Chính phủ

	Những đặc điểm cơ bản	**Những đặc điểm có thể**	**Không có đặc điểm này**
Tổ chức	Được đặt trong hệ thống chính phủ hoặc chính quyền địa phương	Có thể là một vụ, một phòng hoặc một cơ quan chính quyền địa phương	KHÔNG là một thiết chế độc lập với nhánh hành pháp
Hoạt động	Hoạt động chịu sự lãnh đạo của nhánh hành pháp	Trách nhiệm hoạt động được chia sẻ với các bộ, vụ hoặc chính quyền địa phương	
Trách nhiệm giải trình	Hoàn toàn phải chịu trách nhiệm trước nhánh hành pháp về chính		

	Những đặc điểm cơ bản	Những đặc điểm có thể	Không có đặc điểm này
	sách, tài chính, hoạt động và quản trị.		
Quyền hạn	Các quyền hạn bị giới hạn trong hoạt động	Có thể thường chia sẻ trách nhiệm hoạt động bầu cử với các cơ quan hành pháp trung ương và địa phương	KHÔNG có quyền ban hành quy phạm một cách độc lập
Thành phần	Được lãnh đạo bởi một bộ trưởng hoặc một công chức	Một số rất ít các trường hợp ngoại lệ không có thành viên, chỉ có một thư ký. Sự lựa chọn thành viên (nếu có) và thư ký có thể chỉ được đảm trách bởi nhánh hành pháp	
Nhiệm kỳ		Thường không có thành viên và do vậy không có nhiệm kỳ	
Ngân sách	Ngân sách là một bộ phận cấu thành của ngân sách chính phủ	Có thể nhận tài trợ từ cộng đồng	KHÔNG tự quyết ngân sách
Nhân viên	Về cơ bản nhân viên là các công chức	Có thể tiếp cận nhân sự ngoài các cơ quan dịch vụ công	KHÔNG thuê và phạt nhân viên

Nguồn: International IDEA.

c) Mô hình hỗn hợp

Theo mô hình hỗn hợp, thường có hai thành tố cấu thành 2 cơ quan bầu cử: một cơ quan ban hành và giám sát chính sách độc lập với nhánh hành pháp (giống như mô hình độc lập) và một cơ quan thực thi chính sách thuộc một Bộ hoặc chính quyền địa phương (giống như mô hình Chính phủ).

Theo mô hình hỗn hợp, các cuộc bầu cử được tổ chức bởi cơ quan bầu cử thuộc hợp phần chính phủ, với quyền hạn giám sát ở mức độ nào đó của cơ quan bầu cử thuộc hợp phần độc lập.

Mô hình hỗn được thực thi ở Pháp, Nhật, Tây Ban Nha và nhiều nước thuộc địa cũ của Pháp, đặc biệt ở Tây Châu Phi như Mali, Senegal và Togo.

Nhiệm vụ, quyền hạn và quyền lực của cơ quan bầu cử thuộc cấu thành độc lập trong quan hệ với cơ quan bầu cử thuộc cấu thành chính phủ là khác nhau, do vậy việc phân loại một quốc gia nào đó sử dụng mô hình hỗn hợp đôi khi không rõ ràng. Trong một số trường hợp, cấu thành độc lập thực hiện quyền giám sát một cách hình thức như ở Senegal. Trong các trường hợp khác, cấu thành độc lập đóng vai trò giám sát và kiểm tra việc tổ chức các hoạt động bầu cử do cấu thành chính phủ đảm trách, như ở Madagascar, và đôi khi có thể thống kê và chuyển kết quả bầu cử, như ở Công và Togo. Ở các quốc gia nói tiếng Pháp, Tòa án Hiến pháp tham gia vào việc thống kê và tuyên bố kết quả bầu cử, và do đó Tòa án Hiến pháp được coi là cơ quan bầu cử thuộc cấu thành độc lập. Ở Cộng hòa Chaud, phương thức này chỉ áp dụng cho các cuộc trưng cầu dân ý, chứ không cho các cuộc bầu cử. Ở Mali, nơi mà các cuộc bầu cử được tổ chức bởi Bộ Hành chính Nội địa, cả Hội đồng Bầu cử Quốc gia và Tòa án Hiến pháp đều thực hiện công việc thống kê kết quả bầu cử, do đó có thể nói rằng nước này có 3 cấu thành cơ quan quản lý bầu cử, trong đó một cơ quan thuộc chính phủ và hai cơ quan còn lại độc lập.

Mối quan hệ giữa các cấu thành trong mô hình hỗn hợp thường không được xác định trong luật hoặc giải thích rõ ràng rõ ràng, và do đó có thể dẫn đến sự chồng chéo. Trong cuộc bầu cử năm 1999 ở Guinea-Conakry, các đại diện đa số và đối lập trong cấu thành độc lập có quan điểm rất khác nhau về vai trò của cơ quan này trong việc giám sát và kiểm tra các cuộc bầu cử, và điều này đã ảnh hưởng đến hiệu của của cơ quan bầu cử. theo Điều tra năm 2005 của IDEA trong 214 quốc gia và vũng lãnh thổ trên toàn thế giới, khoảng 55% các quốc gia theo mô hình độc lập, 26% theo mô hình Chính phủ và 15% theo mô hình hỗn hợp.

Bảng 3: Đặc điểm của các cơ quan bầu cử ở một số quốc gia theo mô hình hỗn hợp

Nước	**Pháp**		**Nhật Bản**	
Cấu phần	Cấu phần độc lập	Cấu phần Chính phủ	Cấu phần độc lập	Cấu phần Chính phủ
Tên gọi	Hội đồng Hiến pháp	Bộ Nội Vụ, Văn phòng Bầu cử	Hội đồng Quản lý Bầu cử Trung ương	Bộ Nội Vụ và Truyền thông-Vụ Bầu cử
Thành phần	Gồm 9 thành viên được bổ nhiệm (3 thành viên do Tổng thống, 3 thành viên do Hạ Viện và 3 thành viên do Thượng Viện) và các thành viên đương nhiên (các Tổng thống nghỉ hưu)		Gồm 5 thành viên được bổ nhiệm bởi Nghị Viện	
Tổ chức	Nhiệm kỳ 9 năm	Thường trực	Có nhiệm kỳ tạm thời là 3 năm	Thường trực
Mối quan hệ giữa các cơ	Giám sát và giải quyết một số tranh chấp	Tổ chức và định hướng quá trình bầu cử, chức	Một văn phòng trong Bộ hỗ trợ hành chính cho Hội đồng; biên bản các cuộc họp của Hội đồng	Thực thi các hướng dẫn và quyết định của Hội đồng, và đảm bảo sự thực thi đó

quan bầu cử		năng cơ bản là chịu trách nhiệm quản lý ở cấp cơ sở	được đăng tải trên website của Bộ.	thông qua các cơ quan bầu cử ở cấp vùng và địa phương.
Nhiệm vụ, quyền hạn	Chấp nhận sự đề cử trong các cuộc bầu cử Tổng thống. Kiểm tra tính hợp pháp của bầu cử Tổng thống, trưng cầu dân ý và tuyên bố kết quả bầu cử. Phán quyết các tranh chấpvề kết quả bầu cử Nghị viện.	Tổ chức và quản lý tất cả các cuộc bầu cử	Thực thi sự chỉ đạo và giám sát chung về mặt hành chính đối với các hoạt đông bầu cử	Tổ chức về mặt hành chính tất cả các mặt của các cuộc bầu cử
Quốc gia	Senegal		Tây Ban Nha	
Cấu phần	Cấu phần độc lập	Cấu phần Chính phủ	Cấu phần độc lập	Cấu phần Chính phủ
Tên gọi	Hội đồng Bầu cử Quốc gia độc lập	Bộ Nội Vụ - Vụ Bầu cử	Ban Bầu cử Trung ương	Bộ Nội Vụ - Vụ Bầu cử
Thành phần	Gồm 12 thành viên do Hội đồng Hiến pháp lựa chọn		8 thẩm phán của Tòa án Tối cao + 5 chuyên gia (giáo sư chính trị,	

			luật, xã hội học…) cùng được đề nghị bởi các đảng chính trị đại diện trong Nghị viện. Chủ tịch và phó Chủ tịch do Ban Bầu cử Trung ương bầu trong số các thành viên là thẩm phán.	
Tổ chức	Thường xuyên	Thường xuyên	Thường xuyên. Được bổ nhiệm lại 4 năm một lần sau mỗi cuộc bầu cử	Thường xuyên
Mối quan hệ giữa các cơ quan bầu cử	Giám sát, theo dõi và kiểm tra một cách độc lập quá trình bầu cử	Tổ chức và quản lý hành chính toàn bộ quá trình bầu cử	Giám sát toàn bộ quá trình bầu cử	Thực hiện tất cả các chức năng thi hành bầu cử. Phải hỏi ý kiến Ban bầu cử Trung ương về các quyết định quan trọng
Nhiệm vụ, quyền hạn	Giám sát, theo dõi và kiểm tra một cách độc lập việc đăng ký bầu cử và quá trình bầu cử	Tổ chức và quản lý hành chính toàn bộ quá trình bầu cử	Giám sát các hoạt động bầu cử. Giới thiệu các ứng cử viên. Giải quyết các tranh chấp. Tuyên bố các kết quả. Phân bổ ghế bầu.	Đăng ký cử tri. Thu phiếu. Kiểm phiếu. Phục vụ bầu cử.

Nguồn: International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

2. Sự khác biệt của các mô hình cơ quan bầu cử

Mỗi mô hình cơ quan bầu cử đều có những đặc điểm riêng về tổ chức, thành phần, thẩm quyền, trách nhiệm giải trình, nhiệm kỳ, hoạt động[5]. Sự khác biệt về tổ chức[6] là cơ sở căn bản để phân chia các mô hình cơ quan bầu cử, tạo ra những đặc tính riêng của từng cơ quan bầu cử.

Mỗi mô hình cơ quan bầu cử có những ưu điểm và hạn chế khác nhau[7]. Tuy nhiên, các nghiên cứu đều cho thấy xu hướng thắng thế của mô hình cơ quan bầu cử độc lập trên thế giới xuất phát từ những ưu điểm vượt trội của cơ quan này trên ba phương diện cơ bản, bao gồm: Bảo đảm tốt hơn tính độc lập, khách quan, vô tư; Bảo đảm tính thống nhất và tính hợp pháp của bầu cử; Môi trường làm việc thúc đẩy sự hợp tác và tính chuyên nghiệp[8].

[5] Xem các Bảng 1, 2, 3, 4, 5 và Biểu đồ 1.
[6] Xem Biểu đồ 1.
[7] Xem các Bảng 1, 2, 3, 4, 5 và Biểu đồ 1.
[8] TS. Vũ Công Giao, tài liệu đã dẫn, tr. 108; Xem thêm thống kê các nước sử dụng mô hình độc lập theo Bảng 4.

Bảng 4: Các đặc điểm của ba mô hình cơ quan quản lý bầu cử

	Mô hình độc lập	Mô hình Chính phủ	Mô hình hỗn hợp	
			Cấu phần độc lập	**Cấu phần Chính phủ**
Cấu trúc tổ chức	Độc lập với Chính phủ, thông thường có tên gọi là Ủy ban bầu cử (trung ương/quốc gia).	Thuộc cơ cấu hoặc nằm dưới sự chỉ đạo của Chính phủ (trung ương/địa phương), thông thường do Bộ/Sở nội vụ đảm nhiệm.	Độc lập với Chính phủ.	Thuộc cơ cấu hoặc nằm dưới sự chỉ đạo của Chính phủ.
Thẩm quyền	Toàn quyền trong việc tổ chức, quản lý bầu cử. Có quyền độc lập xây dựng quy chế bầu cử dựa trên cơ sở luật bầu cử.	Thẩm quyền, tổ chức, quản lý bầu cử, xây dựng quy chế bầu cử phụ thuộc vào Chính phủ.	Có quyền tự quyết trong việc kiểm tra, giám sát tiến trình bầu cử và xây dựng quy chế bầu cử. Trong một số trường hợp có cả thẩm quyền tổ chức bầu cử.	Thẩm quyền tổ chức, quản lý bầu cử phụ thuộc vào sự chỉ đạo, kiểm trâ, giám sát của Chính phủ. Trong một số trường hợp còn chịu sự chỉ đạo của cấu phần độc lập.
Trách nhiệm giải trình	Không phải báo cáo nhánh hành pháp, song trong một số trường hợp có trách	Có trách nhiệm giải trình hoàn toàn với nhánh hành pháp.	Không phải báo cáo nhánh hành pháp, song có trách nhiệm giải trình với nhánh	Có trách nhiệm giải trình hoàn toàn với nhánh hành pháp.

	Mô hình độc lập	Mô hình Chính phủ	Mô hình hỗn hợp	
			Cấu phần độc lập	**Cấu phần Chính phủ**
	nhiệm giải trình với nhánh lập pháp hoặc người đứng đầu Nhà nước.		lập pháp hoặc người đứng đầu Nhà nước.	
Thành phần	Thường cấu trúc theo kiểu hội đồng (gồm các thành viên), trong đó không có thành viên nào thuộc nhánh hành pháp.	Có cấu trúc hành chính, đứng đầu bởi một bộ trưởng hoặc một công chức và bộ máy giúp việc (văn phòng). Chỉ có rất ít trường hợp có cấu trúc theo kiểu hội đồng (gồm các thành viên).	Thường cấu trúc theo kiểu hội đồng (gồm các thành viên), trong đó không có thành viên nào thuộc nhánh hành pháp.	Có cấu trúc hành chính, đứng đầu bởi một bộ trưởng hoặc một công chức và bộ máy giúp việc (văn phòng).
Nhiệm kỳ	Có hoặc không quy định nhiệm kỳ, thường có quy định được tái bầu sau khi hết nhiệm kỳ.	Thường không theo hình thức hội đồng, vì vậy không đặt ra vấn đề nhiệm kỳ. Cán bộ văn phòng có thể bị thay đổi nếu cần.	Có hoặc không quy định nhiệm kỳ, thường có quy định được tái bầu sau khi hết nhiệm kỳ.	Thường không theo hình thức hội đồng, vì vậy không đặt ra vấn đề nhiệm kỳ. Cán bộ văn phòng có thể bị thay đổi nếu cần.

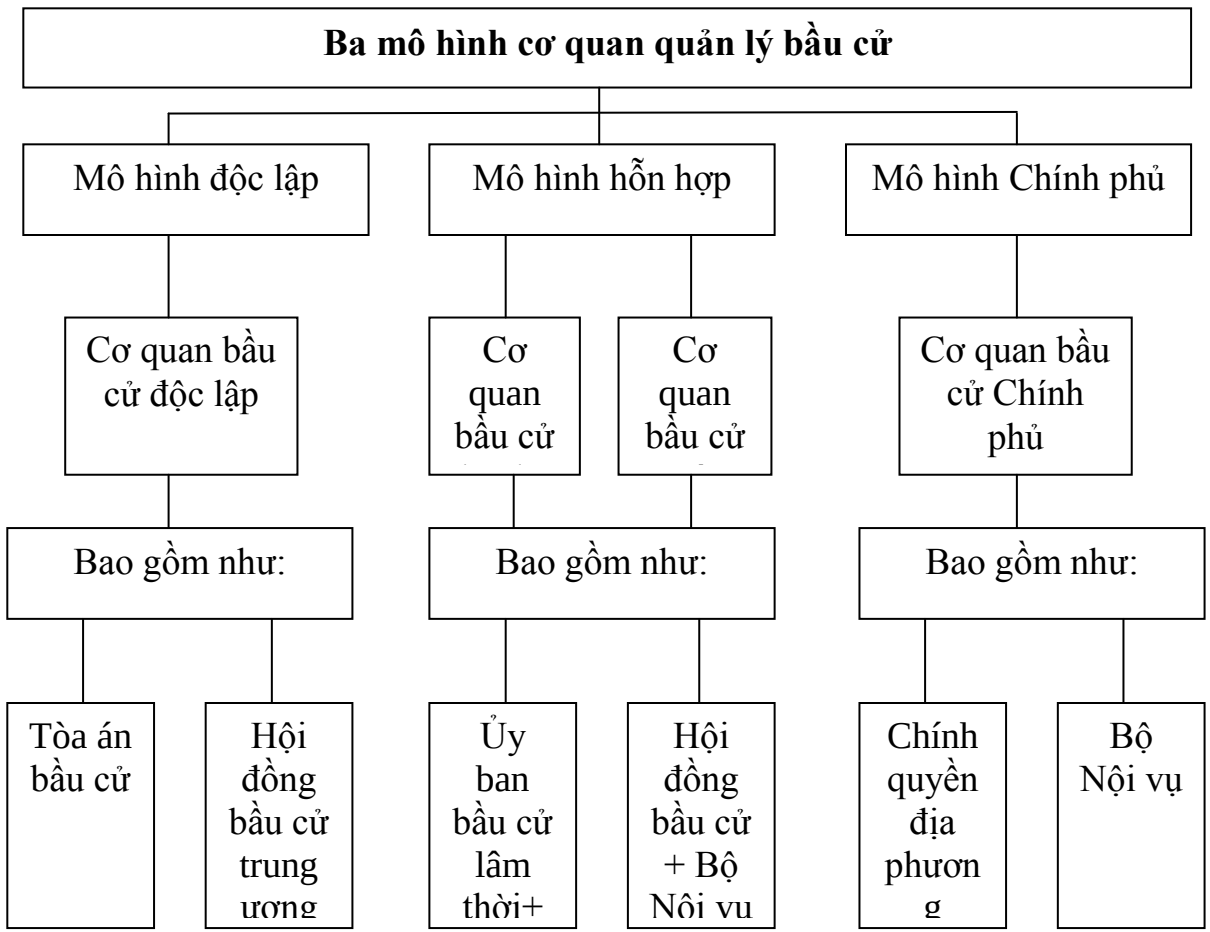
	Mô hình độc lập	Mô hình Chính phủ	Mô hình hỗn hợp	
			Cấu phần độc lập	**Cấu phần Chính phủ**
Kinh phí hoạt động	Có nguồn kinh phí độc lập và được quản lý nguồn kinh phí đó, không chịu sự chi phối của chính phủ.	Kinh phí là một phần trong tổng số kinh phí hoạt động của chính phủ trung ương hoặc chính quyền địa phương.	Có nguồn kinh phí riêng.	Kinh phí là một phần trong tổng số kinh phí hoạt động của chính phủ trung ương hoặc chính quyền địa phương.
Tỷ lệ và phân bố	- 55% (trong số 118/214 quốc gia và vùng lãnh thổ). - Phổ biến tại các nền dân chủ mới nổi, như Armenia, Úc, Bosnia và Herzegovina,Burkina Faso, Canada, Costa Rica, Estonia, Georgia, Ấn Độc, Indonesia, Liberia, Mauritius, Nigeria, Ba Lan, Nam Phi, Thái Lan và Uruguay	- 26% (trong số 56/214 quốc gia và vùng lãnh thổ). - Áp dụng chủ yếu ở những nước phát triển như Đan Mạch, New Zealand, Singapore, Thụy Sỹ, Tunisia, Anh Quốc	- 15% (trong 32/214 quốc gia và vùng lãnh thổ). - Áp dụng tại Nhật, Tây Ban Nha, Pháp và nhiều quốc gia nói tiếng Pháp, như Mali, Senegal và Togo.	

	Mô hình độc lập	Mô hình Chính phủ	Mô hình hỗn hợp	
			Cấu phần độc lập	**Cấu phần Chính phủ**
Ưu điểm chính	- Bảo đảm tốt hơn tính độc lập, khách quan, vô tư. - Bảo đảm tính thống nhất và tính hợp pháp của bầu cử - Môi trường làm việc thúc đẩy sự hợp tác và tính chuyên nghiệp	- Có đội ngũ nhân viên hành chính thạo việc. - Dễ phối hợp với các cơ quan nhà nước khác. - Có thể tiết giảm chi phí do sử dụng nguồn lực chung của các cơ quan Chính phủ. - Có nền tảng quyền lực và ảnh hưởng của Chính phủ.	Có những ưu điểm của cả hai mô hình độc lập và mô hình Chính phủ.	
Nhược điểm chính	- Có thể bị cô lập với bộ máy công quyền. - Có thể không có đủ ảnh hưởng chính trị để có được nguồn lực đầy đủ và kịp thời cho hoạt động.	- Thiếu tin cậy, do có thể bị chi phối bởi các nhóm chính trị. - Thiếu độc lập trong hoạt động do tổ chức và ngân sách phụ thuộc vào Chính	Có những nhược điểm của cả hai mô hình độc lập và mô hình Chính phủ	

	Mô hình độc lập	Mô hình Chính phủ	Mô hình hỗn hợp	
			Cấu phần độc lập	Cấu phần Chính phủ
	- Tính chất nhiệm kỳ của các thành viên có thể ảnh hưởng đến chất lượng hoạt động. - Có thể thiếu kỹ năng và kinh nghiệm trong các hoạt động hành chính. - Có thể tốn nhiều kinh phí do không tận dụng được cơ sở sẵn có của bộ máy công quyền.	phủ. - Có thể thiếu cán bộ có kỹ năng phù hợp trong quản lý bầu cử. - Cung cách hành chính quan liêu có thể không phù hợp với những yêu cầu của quản lý bầu cử. - Quản lý bầu cử có thể thiếu thống nhất vì được giao cho nhiều bộ phận khác nhau của chính phủ.		

Nguồn: Theo International IDEA, trích từ TS. Vũ Công Giao, tài liệu đã dẫn, tr.105-107.

Biểu đồ 1: Tổ chức các cơ quan bầu cử theo các mô hình cơ quan quản lý bầu cử



Nguồn: Theo International IDEA

Việc lựa chọn một mô hình là yếu tố quan trọng để bảo đảm cho hoạt động của cơ quan này. Tuy nhiên, mô hình không phải là yếu tố duy nhất quyết định hoạt động của các cơ quan bầu cử, bởi vì hoạt động quản lý bầu cử còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác như hệ thống bầu cử, các yếu tố chính trị, xã hội và văn hóa. Sự ảnh hưởng trực tiếp bao gồm sự cam kết chính trị cho phép cơ quan bầu cử được hoạt động tự do và công bằng; phạm vi, mức độ nhiệm vụ, quyền hạn trao cho cơ quan bầu cử; tiêu chuẩn các thành viên và nhân viên của cơ quan bầu cử; nhiệm kỳ; phương thức bổ nhiệm; giám sát và trách nhiệm giải trình; tư cách pháp nhân… Thực chất, một cơ quan bầu cử độc lập bao gồm các đại diện đảng phái và một cơ quan bầu cử độc lập gồm các học giả phi chính trị hoạt động sẽ khác nhau. Tương tự, một cơ quan bầu cử trung ương theo mô hình Chính phủ có khả năng kiểm soát các cơ quan bầu cử địa phương hoạt động sẽ khác với cơ quan bầu cử trung ương phụ thuộc vào các chính quyền địa phương để tiến hành các cuộc bầu cử.

Mặc dù có rất nhiều yếu tố khác nhau tác động đến hoạt động của một cơ quan bầu cử, các nghiên cứu cũng chỉ ra những nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của các cơ quan bầu cử làm kim chỉ nam cho việc lựa chọn và xây dựng một cơ quan bầu cử phù hợp.

3. Các nguyên tắc thiết kế cơ quan bầu cử

Mặc dù có nhiều mô hình khác nhau, các cơ quan bầu cử cần phải có những tiêu chuẩn cơ bản để đảm bảo tính hợp pháp và tin cậy để đảm bảo cơ quan này có thể thực hiện được nhiệm trong các cuộc bầu cử.

Theo IDEA, các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của cơ quan bầu cử bao gồm:

- Sự độc lập;
- Sự công bằng;
- Sự chính trực;
- Sự minh bạch;
- Sự hiệu quả;
- Sự chuyên nghiệp;
- Khả năng cung cấp dịch vụ

a) Sự độc lập (Independence)

Sự độc lập của cơ quan bầu cử là một trong những chủ đề nóng gây tranh cãi về cơ quan bầu cử, và cho đến nay vẫn chưa có một quan niệm thống nhất về sự độc lập của cơ quan bầu cử. Một phần lý giải điều này là khái niệm "độc lập" có hai nghĩa: sự độc lập về tổ chức của cơ quan bầu cử trong mơi tương quan với các cơ quan chính phủ (mô hình cơ quan bầu cử độc lập); và sự độc lập về hoạt động của cơ quan bầu cử (dù theo mô hình nào) khỏi sự ảnh hưởng của chính phủ, chính trị hay đảng phái. Hai khái niệm này xuất phát từ hai góc độ khác nhau: Quan niệm thứ nhất chú trọng đến phương diện thể chế, trong khi quan niệm thứ hai chú trọng đến phương diện hoạt động.

Mặc dù có sự khác biệt, sự độc lập về tổ chức và sự độc lập về hoạt động có mối quan hệ với nhau, bởi vì mô hình cơ quan bầu cử độc lập ở nhiều quốc gia trên thế giới được coi là mô hình đảm bảo tốt nhất sự độc của cơ quan bầu cử trong các quyết định và hoạt động của các cơ quan bầu cử.

Sự độc lập về thể chế/tổ chức của các cơ quan bầu cử chỉ có thể được quy định trong Hiến pháp và luật. Cách Hiến pháp và luật hóa sự độc lập thể chế các cơ quan bầu cử là một trong những cách đơn giản và hiệu quả đảm bảo sự độc lập trong hoạt động của các cơ quan này. Vì vậy, nhiều quốc gia như Mexico, Uruguay đã quy định vị trí hiến định và sự độc lập của cơ quan này trong Hiến pháp và các luật. Thực chất, mô hình độc lập/và có thể mô hình hỗn hợp, đảm bảo sự độc lập trong hoạt động, trong khi mô hình Chính phủ khó đảm bảo được sự độc lập trong hoạt động bởi vì cơ quan này thuộc các bộ hoặc chính quyền địa phương.

Trong mô hình cơ quan bầu cử độc lập và hỗn hợp, yếu tố văn hóa độc lập và sự cam kết độc lập của các thành viên trong các quyết định của họ đóng vai trò quan trọng hơn sự độc lập tổ chức được tuyên bố trong Hiến pháp. Ngoài ra, một người lãnh đạo mạnh mẽ cũng đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo sự độc lập của cơ quan bầu cử. Ví dụ, một thẩm phán cấp cao có thể đảm đương chức vụ chủ tịch cơ quan bầu cử độc lập trong mô hình độc lập hoặc hỗn hợp. Sự liên kết hội đồng bầu cử với nhánh tư pháp có thể hạn chế được sự can thiệp của chính phủ hoặc các nhóm đảng phái đối lập trong các hoạt động của cơ quan này. Tuy nhiên,

điều này sẽ không hiệu quả ở những nước có truyền thống tư pháp yếu kém, thiếu độc lập và tham nhũng. Các nước sử dụng các thẩm phán trong các cơ quan bầu cử bao gồm Úc, Costa Rica và Xambia.

Ngoài ra, quy trình bổ nhiệm cũng là một nhân tố ảnh hưởng đến sự độc lập của các cơ quan bầu cử. Một thành viên không đảng phái/phe cánh chính trị có thể thúc đẩy sự độc lập của cơ quan bầu cử. Một số nước như Burkina Faso và Mozambique bổ nhiệm một lãnh đạo của xã hội dân sự làm chủ tịch cơ quan bầu cử. Ở mô hình chính phủ như ở Bắc Ireland, một người đứng đầu một cơ quan hành pháp, có đức liêm chính và không bị ảnh hưởng bởi các yếu tố chính trị được bổ nhiệm vào cơ quan bầu cử.

b) Sự công bằng (Impartiality)

Sự chính trực và tin cậy của quá trình bầu cử không những phụ thuộc vào sự độc lập của các cơ quan bầu cử, mà còn vào sự công bằng trong các quyết định của các cơ quan này. Không có sự công bằng trong hoạt động quản lý bầu cử và độc lập trong quyết định, cuộc bầu cử không thể có sự tin cậy cao, và do đó khó mà được chấp nhận của mọi người về các kết quả bầu cử, đặc biệt của bên thất cử trong các cuộc bầu cử đó.

Một trong những tiêu chí đánh giá sự thành công của cơ quan bầu cử là ở mức độ công bằng trong hoạt động của các cơ quan này. Dù mô hình nào, các cơ quan bầu cử phải ứng xử một cách công bằng với các ứng viên, không thiên vị với bất kỳ khuynh hướng và nhóm chính trị nào.

Trên lý thuyết, một cơ quan bầu cử bao gồm các thành viên là các chuyên gia trung lập sẽ có khả năng nhất trong việc đảm bảo sự công bằng. Các cơ quan bầu cử trong đó các thành viên được bổ nhiệm từ các đảng chính trị sẽ gặp khó khăn hơn trong việc củng cố sự tin cậy trong các quyết định của mình trước công chúng. Nhìn chung, ngoại trừ những quốc gia có truyền thống kiểm soát tốt, các quyết định và hoạt động của các cơ quan bầu cử trong mô hình chính phủ và hỗn hợp thường có khuynh hướng ủng hổ chính phủ cầm quyền.

Mặt khác, một số cơ quan bầu cử theo mô hình hỗn hợp như Tây Ban Nhà và mô hình Chỉnh phủ như New Zealand và Thụy Điển được công nhận đảm bảo sự công bằng. Ngược lại, một số cơ quan bầu cử theo mô hình độc lập lại không độc lập và thiếu sự công bằng. Trên thực tế, sự công bằng có thể được quyết định bởi nền tảng pháp luật và thể chế, nhưng quan trọng hơn bởi các yếu tố thực tiễn thông qua hành vi và thái độ của cơ quan bầu cử trong bầu cử. Công bằng là tình trạng thái độ hơn là pháp lý, mặc dù thái độ có thể được củng cố bởi sự kiểm tra và bộ quy tắc hành vi cùng những hình thức xử lý nghiêm khắc đối với các thành viên cơ quan bầu cử.

Sự công bằng được nhìn nhận và đánh giá bởi xã hội. Cách tốt nhất để đạt được sự đánh giá cao của công chung là đảm bảo sự minh bạch của các hoạt động trong bầu cử nói chung và của cơ quan bầu cử nói riêng.

c) Sự liêm chính (Integrity)

Cơ quan bầu cử có vai trò đảm bảo sự liêm chính và trong sạch trong quá trình bầu cử. Sự liêm chính trong hoạt động bầu cử được bảo đảm dễ dàng hơn nếu cơ quan bầu cử có sự độc lập và khả năng kiểm soát quá trình bầu cử. Cơ quan bầu cử cần phải được trao đủ thẩm quyền để kiểm soát các hoạt động bầu cử theo những tiêu chí về sự liêm chính và trong sạch.

Luật bầu cử và các quy phạm của cơ quan bầu cử thường trao cho cơ quan bầu cử những quyền hạn rõ ràng để xử lý những quan chức nhà nước có hành vi đe dọa sự liêm chính hoặc tham nhũng trong hoạt động bầu cử. Sự liêm chính sẽ được đảm bảo tốt hơn khi các luật, quy phạm và các bộ quy tắc hành vi quy định rõ các vi phạm và các hình thức xử lý.

d) Sư minh bạch (Transparency)

Sự minh bạch về quản lý hoạt động và tài chính trong các quyết định của cơ quan bầu cử thường được công chúng quan tâm. Minh bạch là điều kiện căn bản cho các hoạt động của cơ quan bầu cử. Yêu cầu này giúp cho cơ quan bầu cử có thể tìm ra các sai phạm trong bầu cử như sai phạm về tài chính, thẩm quyền, sự thiên vị

cho các nhóm chính trị, và do đó có thể nâng cao sự tin cậy trong hoạt động của cơ quan bầu cử.

Sự minh bạch thường được quy định trong luật bầu cử, theo đó yêu cầu cơ quan bầu cử thông báo cho công chúng các hoạt động của họ như ở Indonesia. Yêu cầu này cũng thường được ghi nhận trong bộ quy tắc ứng xử của cơ quan bầu cử, hoặc cũng được quy định trong chính sách của cơ quan này, trong đó thường yêu cầu cơ quan bầu cử phải thông cáo báo chí, tiếp cận thông tin như trường hợp của cơ quan bầu cử Liberi trong cuộc bầu cử năm 2005. Sự thiếu vắng minh bạch trong quá trình bầu cử cũng như hoạt động của cơ quan bầu cử là nguyên nhân dẫn đến các vi phạm trong bầu cử. Khi mà các quan sát viên và công chúng không thể tiếp cận được các tài liệu thống kê, kiểm phiếu, và các cơ quan bầu cử trì hoãn thông báo và phê duyệt các kết quả bầu cử, như ở Belarus và Ukraine năm 2004, và ở Ethopia năm 2005, thì khó có thể có sự tin cậy với các cuộc bầu cử đó.

e) Sự hiệu quả (Efficiency)

Các chính phủ và công chúng đều mong muốn rằng các hỗ trợ tài chính và dịch vụ cho bầu cử được sử dụng khôn ngoan và hiệu quả. Trong thời đại ngày nay, các cuộc bầu cử đều phải đối mặt với tình trạng chi phí ngày càng tăng xuất phát từ việc sử dụng các phương tiễn kỹ thuật, giáo dục và truyền thông. Do vậy, các cơ quan bầu cử phải rất cẩn trọng trong việc hoạch định và thực hiện các chương trình để làm sao bảo đảm hiệu quả tối ưu. Tính hiệu quả, do vậy, được coi là một yếu tố căn bản của các cơ quan bầu cử.

Để đảm bảo sự hiệu quả trong hoạt động của các cơ quan bầu cử, pháp luật thường quy định các tiêu chuẩn về quản lý bầu cử và tài chính. Tuy nhiên, các thành viên của cơ quan bầu cử có thể không quen với hoạt động và quy trình bầu cử; hoặc không có khả năng sử dụng các phương tiện kỹ thuật. Ngoài ra, sự không hiệu quả của các cơ quan bầu cử còn gắn liền với sự tham nhũng và các sai phạm.

g) Sự chuyên nghiệp (Professionalism)

Có nhiều yếu tố đảm bảo sự chuyên nghiệp trong hoạt động của các cơ quan bầu cử. Sự tỉ mỉ, thực hiện chính xác các quy trình bầu cử và đội ngũ các chuyên

viên có kỹ năng phù hợp là hai nhân tố nền tảng của sự chuyên nghiệp củ cơ quan bầu cử. Các cơ quan bầu cử cần phải đảm bảo răng các chuyên viên bầu cử, dù là các lãnh đạo hay các chuyên viên tạm thời, đều được đào tạo và làm quen với các kỹ năng cần thiết để áp dụng các chuẩn mực cao về nghề nghiệp trong khi thực hiện các công việc mang tính kỹ thuật.

Sự chuyên nghiệp của cơ quan bầu cử giúp tăng cường sự tin tưởng của công chúng trong toàn bộ quá trình bầu cử. Tuy nhiên, trong khi các khóa và chương trình đạo tạo kỹ năng là yếu tốt căn bản tạo ra một cơ quan bầu cử chuyên nghiệp, thì sự chuyên nghiệp phụ thuộc không kém vào thái độ của các thành viên và đội ngũ chuyên viên của cơ quan bầu cử. Sự cam kết của mỗi thành viên của cơ quan bầu cử trong việc đảm bảo sự công bằng, chính xác, cần cù trong công việc họ làm, cũng như sự tự hoàn thiện mình, rất cần thiết để duy trì sự chuyên nghiệp trong hoạt động quản lý bầu cử.

Sự chuyên nghiệp của cơ quan bầu cử cũng tạo nên sự tin tưởng của các đảng chính trị, xã hội dân sự, cử tri, truyền thông và các chủ thể khác vào khả năng của cơ quan này trong việc thực hiện hiệu quả các công việc được giao. Ngược lại, sự thiếu chuyên nghiệp trong quản lý bâu cử sẽ dẫn đến sự ngờ vực về các kết quả bàu cử. Điều này dễ dẫn đến sự kiện tụng của bên thua cuộc với mục đích được giải quyết và cũng có thể chỉ để tìm kiếm sự ủng hộ của công chúng, mà không cần biết các khiếu kiện đó có giá trị hay không.

h) Khả năng cung cấp dịch vụ (Service-mindedness)

Các cơ quan bầu cử có trách nhiệm cung cấp các dịch vụ cho những người hưởng quyền trong quá trình bầu cử. Việc xây dựng và phát triển các tiêu chuẩn cung cấp trong các hoạt động quản lý bầu cử có ý nghĩa thúc đẩy hoạt động hiệu quả và chất lượng của các thành viên, nhân viên của cơ quan bầu cử, cũng như là tiêu chuẩn để những người hưởng quyền được tiếp cận các hoạt động của cơ quan bầu cử. Một số tiêu chuẩn dịch vụ cơ bản được quy định trong pháp luật, như ở Canada, theo đó đặt ra các tiêu chuẩn về thời gian như thời hạn thông báo kết quả bầu cử, thống kê đăng ký bầu cử, phân phối phiếu bầu hoặc truyền thông tại các đơn vị bầu cử.

Cơ quan bầu cử cũng có thể tự ban hành các tiêu chuẩn dịch vụ như một phần của quy trình bầu cử. Các tiêu chuẩn bao gồm hai loại: Tiêu chuẩn thời gian như thời hạn cung cấp phiếu bầu; thời hạn trả lời một khiếu nại hoặc thời hạn đăng ký bầu cử…; Tiêu chuẩn chất lượng như phần trăm cử tri bị từ trối quyền bầu cử do những lỗi đăng ký; tỷ lệ các phương tiện vật chất bị sót hoặc không được chuyển đúng hạn đến các đơn vị bầu cử; tỷ lệ các đơn vị bầu cử không mở đúng hạn trong ngày bầu cử; hoặc sự chính xác của các kết quả bỏ phiếu…

Nhìn chung, nhận thức của xã hội về các hoạt động cung cấp dịch vụ của cơ quan bầu cử thể hiện sự đánh giá của họ về sự hiệu quả và tin cậy của cơ quan bầu cử. Do vậy, sau mỗi cuộc bầu cử, các cơ quan bầu cử thường tiến hành đánh giá nhận thức của xã hội về các dịch vụ do cơ quan bầu cử cung cấp.

III. HỘI ĐỒNG BẦU CỬ Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

1. Khái quát về các cơ quan bầu cử ở Việt Nam

a) Hệ thống các cơ quan bầu cử

Hiến pháp và các luật bầu cử của Việt Nam không quy định thành lập cơ quan bầu cử chuyên trách, thay vào đó là quy định thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử có tính chất lâm thời ở trung ương và địa phương. Tính chất lâm thời thể hiện ở việc các tổ chức phụ trách bầu cử được lập ra chỉ để phục vụ cho mỗi cuộc bầu cử và sẽ giải thể sau khi kết thúc mỗi cuộc bầu cử.

Theo các Điều 1 và 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2010 thì các tổ chức phụ trách bầu cử được quy định như sau:

- Với bầu cử đại biểu Quốc hội, các tổ chức phụ trách bầu cử bao gồm: (i) Hội đồng bầu cử ở trung ương; (ii) Uỷ ban bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh; (iii) Ban bầu cử ở đơn vị bầu cử; (iv) Tổ bầu cử ở khu vực bỏ phiếu.

-Với bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, các tổ chức phụ trách bầu cử bao gồm: (i) Hội đồng bầu cử ở trung ương; (ii) Các Ủy ban bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện, Ủy ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã; (iii) Các

Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện, Ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã; (iv) Tổ bầu cử ở khu vực bỏ phiếu.

So với trước đây, luật mới chỉ quy định tổ chức một hội đồng bầu cử ở cấp trung ương chung cho việc bầu cử cả đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân (bỏ hội đồng bầu cử ở ba cấp địa phương). Thêm vào đó, Uỷ ban bầu cử cấp tỉnh nay được cải tổ thành Ủy ban bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Sự thay đổi này xuất phát từ việc trước đây, bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp được tổ chức thành hai đợt khác nhau. Tuy nhiên, theo Nghị quyết số 1018 NQ/UBTVQH12 ngày 21/01/2011 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII và bầu cử đại biểu hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2011-2016 vừa qua được tiến hành đồng thời. Đây là lần đầu tiên ở nước ta việc bầu cử được triển khai cùng một ngày để bầu ra các cơ quan dân cử từ trung ương đến cơ sở.

Bảng 5: Các tổ chức phụ trách bầu cử ở Việt Nam

Tên tổ chức	Thẩm quyền thành lập	Số lượng, thành phần	Thời hạn thành lập	Nhiệm vụ, quyền hạn
Hội đồng bầu cử ở trung ương	Ủy ban Thường vụ Quốc hội	15-21 người, gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Tổng thư ký và các uỷ viên là đại diện Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ,Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, một số cơ quan, tổ chức hữu quan ở trung ương	105 ngày trước ngày bầu cử	- Lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành pháp luật bầu cử trong cả nước; - Chỉ đạo công tác thông tin, tuyên truyền, vận động bầu cử, công tác bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong bầu cử; - Nhận, xem xét hồ sơ, danh sách của người được giới thiệu ứng cử và người ứng cử đại biểu Quốc hội; gửi tiểu sử tóm tắt của những người ứng cử đến Ban thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; - Quy định mẫu thẻ cử tri và phiếu bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân; - Lập và công bố danh sách những người ứng cử đại biểu Quốc hội theo từng đơn vị bầu cử trong cả nước; - Giải quyết khiếu nại, tố cáo về công tác bầu cử, về bầu cử, về người ứng cử và về kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội; - Nhận và kiểm tra biên bản xác định kết quả bầu cử do Uỷ ban bầu cử cấp tỉnh và Ban bầu cử gửi đến; làm biên bản

Tên tổ chức	Thẩm quyền thành lập	Số lượng, thành phần	Thời hạn thành lập	Nhiệm vụ, quyền hạn
				tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội trong cả nước; - Quyết định việc bầu cử lại, bầu cử thêm hoặc huỷ bỏ kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; - Công bố kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội trong cả nước; - Cấp giấy chứng nhận cho người trúng cử đại biểu Quốc hội; - Trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội khoá mới biên bản tổng kết và những hồ sơ, tài liệu về bầu cử đại biểu Quốc hội". [9]
Ủy ban bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh	Ủy ban nhân dân cấp tỉnh/huyện/ xã quyết định thành lập (sau khi thống nhất với Thường trực Hội đồng nhân dân và	21-31 người, gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Thư ký và các uỷ viên là đại diện Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Ủy ban mặt trận Tổ quốc Việt Nam, một	95 ngày trước ngày bầu cử	- Chỉ đạo việc chuẩn bị và tổ chức bầu cử ở các đơn vị bầu cử; kiểm tra, đôn đốc việc thi hành quy định pháp luật bầu cử của Ban bầu cử, Tổ bầu cử; - Chỉ đạo thực hiện công tác thông tin, tuyên truyền và vận động bầu cử ở địa phương; - Chỉ đạo thực hiện công tác bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong cuộc bầu cử ở địa phương; - Nhận và xem xét hồ sơ, gửi danh sách trích ngang và tiểu

[9] Khoản 3, các Điều 1 và 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu HĐND, năm 2010.

Tên tổ chức	Thẩm quyền thành lập	Số lượng, thành phần	Thời hạn thành lập	Nhiệm vụ, quyền hạn
	Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp)	số cơ quan, tổ chức hữu quan cùng cấp		sử tóm tắt của người được giới thiệu ứng cử và những người tự ứng cử đến Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp; - Nhận hồ sơ, công bố và giải quyết những khiếu nại, kiến nghị về việc lập danh sách những người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân theo từng đơn vị bầu cử; - Nhận tài liệu và phiếu bầu cử từ Ủy ban nhân dân tỉnh và Ủy ban nhân dân cùng cấp để phân phối cho các Ban bầu cử; - Lập danh sách những người ứng cử đại biểu Quốc hội theo đơn vị bầu cử và báo cáo Hội đồng bầu cử; - Chỉ đạo, kiểm tra việc lập và niêm yết danh sách cử tri; - Giải quyết khiếu nại, tố cáo về công tác bầu cử, về bầu cử và về người ứng cử do Ban bầu cử, Tổ bầu cử chuyển đến; - Nhận và kiểm tra biên bản xác định kết quả bầu cử của các Ban bầu cử; lập biên bản xác định kết quả bầu cử ở địa phương; - Thông báo, công bố kết quả bầu cử ở địa phương;

Tên tổ chức	Thẩm quyền thành lập	Số lượng, thành phần	Thời hạn thành lập	Nhiệm vụ, quyền hạn
				- Báo cáo tình hình tổ chức và tiến hành bầu cử đại biểu Quốc hội theo quy định của Hội đồng bầu cử;. - Chuyển hồ sơ, biên bản xác định kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội cho Hội đồng bầu cử; hồ sơ, tài liệu, biên bản xác định kết quả bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cho Hội đồng nhân dân cùng cấp. - Tổ chức và chỉ đạo việc bầu cử lại, bầu cử thêm.[10]
Ủy ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện		11-15 người với cấp huyện, 9-11 người với cấp xã, gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Thư ký và các ủy viên là đại diện của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Ủy ban Mặt		Giống nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban bầu cử Hội đồng nhân dân cấp tỉnh (quy định ở Khoản 4 Điều 2 Luật sửa đổi, bổ sung Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, năm 2010)
Ủy ban bầu cử đại biểu Hội đồng nhân				

[10] Khoản 4 Điều 1 và 2 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu HĐND, năm 2010.

Tên tổ chức	Thẩm quyền thành lập	Số lượng, thành phần	Thời hạn thành lập	Nhiệm vụ, quyền hạn
dân cấp xã		trận Tổ quốc Việt Nam, một số cơ quan, tổ chức hữu quan cùng cấp		
Ban bầu cử ở mỗi đơn vị bầu cử đại biểu Quốc hội	Ủy ban nhân dân cấp tỉnh/huyện/ xã quyết định thành lập (sau khi thống nhất với Thường trực Hội đồng nhân dân và Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp)	9-15 người gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Thư ký và các uỷ viên là đại diện Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, Ủy ban mặt trận tổ quốc Việt Nam, một số cơ quan, tổ chức hữu quan cùng cấp.	60 ngày trước ngày bầu cử	- Kiểm tra, đôn đốc việc thi hành quy định của pháp luật về bầu cử của các Tổ bầu cử; - Kiểm tra, đôn đốc việc bố trí các phòng bỏ phiếu; - Kiểm tra việc lập và niêm yết danh sách cử tri; - Nhận tài liệu và phiếu bầu từ Hội đồng bầu cử để phân phối cho các Tổ bầu cử trong đơn vị bầu cử; - Niêm yết danh sách những người ứng cử trong đơn vị bầu cử; - Chỉ đạo, kiểm tra công việc bầu cử tại các phòng bỏ phiếu; - Nhận, kiểm tra biên bản kết quả kiểm phiếu do các Tổ bầu cử gửi đến; làm biên bản xác định kết quả bầu cử; - Nhận và chuyển đến cơ quan cấp trên khiếu nại, tố cáo về người ứng cử; giải quyết khiếu nại, tố cáo về công tác bầu
Ban bầu cử ở mỗi đơn vị bầu		11-13 người gồm Trưởng ban, Phó Trưởng ban, Thư ký		

Tên tổ chức	Thẩm quyền thành lập	Số lượng, thành phần	Thời hạn thành lập	Nhiệm vụ, quyền hạn
cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh		và các ủy viên là đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội ở cấp tỉnh	45 ngày trước ngày bầu cử	cử của các Tổ bầu cử; - Báo cáo tình hình tổ chức và tiến hành bầu cử đại biểu Quốc hội theo quy định của Hội đồng bầu cử và Uỷ ban bầu cử; - Chuyển hồ sơ, tài liệu về bầu cử đến Ủy ban nhân dân tỉnh; - Tổ chức thực hiện việc bầu cử lại, bầu cử thêm theo quyết định của Hội đồng bầu cử.[11]
Ban bầu cử ở mỗi đơn vị bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp huyện		9-11 người gồm Trưởng ban, Phó trưởng ban, Thư ký và các ủy viên là đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội ở cấp huyện		
Ban bầu cử ở mỗi đơn vị bầu cử đại biểu		7-9 người gồm Trưởng ban, Phó Trưởng ban, Thư ký và các ủy viên là đại		

[11] Khoản 2, Điều 17 của Luật bầu cử đại biểu HĐND năm 2003.

Tên tổ chức	Thẩm quyền thành lập	Số lượng, thành phần	Thời hạn thành lập	Nhiệm vụ, quyền hạn
Hội đồng nhân dân cấp xã		diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội ở cấp xã		
Tổ bầu cử[12]	Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định thành lập (sau khi thống nhất với Thường trực Hội đồng nhân dân và	11-21 người, gồm Tổ trưởng, Tổ phó, Thư ký và các ủy viên là đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tập thể cử tri ở địa	35 ngày trước ngày bầu cử	- Phụ trách công tác bầu cử trong khu vực bỏ phiếu; - Bố trí phòng bỏ phiếu, chuẩn bị hòm phiếu; - Nhận tài liệu và phiếu bầu từ Ban bầu cử; phát thẻ cử tri, phiếu bầu có đóng dấu của Tổ bầu cử cho cử tri; - Thường xuyên thông báo cho cử tri biết ngày bầu cử, nơi bỏ phiếu, thời gian bỏ phiếu trong thời hạn mười ngày trước ngày bầu cử;

[12] Theo quy định tại khoản 6, Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu HĐND năm 2010, đối với những nơi không có đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn thì UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh sau khi thống nhất với Thường trực HĐND và Ban thường trực UBMTTQ cùng cấp quyết định thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ bầu cử từ mười một đến hai mươi mốt người gồm Tổ trưởng, Tổ phó, Thư ký và các uỷ viên là đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tập thể cử tri ở địa phương. Đơn vị vũ trang nhân dân thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu của mình một Tổ bầu cử từ năm đến chín người gồm Tổ trưởng, Tổ phó, Thư ký và các uỷ viên là đại diện Chỉ huy đơn vị và đại diện quân nhân. Trong trường hợp đơn vị vũ trang nhân dân và địa phương có chung một khu vực bỏ phiếu thì UBND xã, phường, thị trấn sau khi thống nhất với Thường trực HĐND, Ban thường trực UBMTTQ cùng cấp và Chỉ huy đơn vị vũ trang nhân dân quyết định thành lập Tổ bầu cử từ mười một đến hai mươi mốt người gồm Tổ trưởng, Tổ phó, Thư ký và các uỷ viên là đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, tập thể cử tri ở địa phương, đại diện Chỉ huy đơn vị, đại diện quân nhân.

Tên tổ chức	Thẩm quyền thành lập	Số lượng, thành phần	Thời hạn thành lập	Nhiệm vụ, quyền hạn
	Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp)	phương		- Bảo đảm thực hiện nghiêm chỉnh nội quy phòng bỏ phiếu; - Giải quyết khiếu nại, tố cáo về công tác bầu cử do mình phụ trách; - Kiểm phiếu và làm biên bản kết quả kiểm phiếu để gửi đến Ban bầu cử; - Giao biên bản kết quả kiểm phiếu và toàn bộ phiếu bầu cho Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn; - Báo cáo tình hình tổ chức và tiến hành bầu cử theo quy định của các tổ chức phụ trách bầu cử cấp trên; - Tổ chức thực hiện việc bầu cử lại, bầu cử thêm.

Ngoài ra, một số cơ quan, tổ chức khác như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, chính quyền địa phương và Mặt trận tổ quốc Việt Nam tham gia phối hợp với các cơ quan phụ trách bầu cử trong công tác tổ chức bầu cử, cụ thể như sau:

- *Uỷ ban thường vụ Quốc hội* là cơ quan thường trực của Quốc hội, có thẩm quyền công bố và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội; giám sát việc bầu cử, bảo đảm cho cuộc bầu cử được tiến hành dân chủ, đúng pháp luật.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc bầu cử đại biểu Quốc hội được pháp luật quy định cụ thể như sau:

✓ Thành lập Hội đồng bầu cử;

✓ Ấn định, công bố ngày bầu cử và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội;

✓ Dự kiến về cơ cấu, thành phần đại biểu Quốc hội; số lượng đại biểu Quốc hội được bầu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, lực lượng vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương;

✓ Dự kiến số lượng đại biểu Quốc hội được bầu ở mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, số đại biểu Quốc hội là người dân tộc thiểu số, số đại biểu là phụ nữ;

✓ Điều chỉnh lần thứ nhất và lần thứ hai cơ cấu, thành phần, số lượng người của cơ quan, tổ chức, đơn vị ở trung ương và địa phương được bầu làm đại biểu Quốc hội;

✓ Ấn định số đơn vị bầu cử, danh sách các đơn vị và số đại biểu của mỗi đơn vị;

✓ Quyết định và công bố việc bầu cử bổ sung đại biểu Quốc hội, ngày bầu cử bổ sung; thành lập Ủy ban bầu cử bổ sung đại biểu Quốc hội; phối hợp với Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quy định về việc hiệp thương, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội để bầu bổ sung;

✓ Xem xét báo cáo của Hội đồng bầu cử về tình hình chuẩn bị, việc tiến hành và kết quả cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội; kiểm tra, giám sát việc bầu cử tại các địa phương;

✓ Xem xét khiếu nại, tố cáo về bầu cử đại biểu Quốc hội theo quy định của pháp luật.

Ủy ban thường vụ Quốc hội chỉ đạo Ban công tác đại biểu và các cơ quan, tổ chức hữu quan giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn nêu trên.

- *Chính phủ* chỉ đạo công tác bầu cử theo quy định của pháp luật (Điều 5 Luật bầu cử Quốc hội). Trên cơ sở lãnh đạo của Ủy ban Thường Vụ Quốc hội, Hội đồng bầu cử và Chính phủ, *chính quyền địa phương các cấp* tổ chức công tác bầu cử ở địa phương theo quy định của pháp luật.

- *Mặt trận Tổ quốc Việt Nam* tổ chức hiệp thương lựa chọn, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội; tham gia giám sát việc bầu cử đại biểu Quốc hội.

Một số nhận định:

- Theo quy định của pháp luật bầu cử, các cơ quan phụ trách bầu cử từ trung ương đến địa phương, bao gồm Hội đồng bầu cử ở trung ương, các Ủy ban bầu cử các cấp địa phương, các Ban bầu cử ở đơn vị bầu cử và các Tổ bầu cử ở khu vực bỏ phiếu, là những cơ quan quản lý bầu cử ở Việt Nam. Các cơ quan này được trao những quyền hạn cơ bản giống như các cơ quan quản lý bầu cử ở các nước khác trên thế giới như quyết định tư cách bỏ phiếu của cử tri; tiếp nhận và công bố danh sách ứng cử viên; tổ chức bỏ phiếu; kiểm phiếu và thống kê phiếu;

- Trong số các cơ quan này, Hội đồng bầu cử ở trung ương là cơ quan có quyền cao nhất trong số các tổ chức phụ trách bầu cử, thực hiện chức năng tổ chức và quản lý thống nhất các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp. Theo quy định của pháp luật bầu cử, Hội đồng bầu cử ở trung ương lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành pháp luật bầu cử trong cả nước.

- Những cơ quan, tổ chức khác như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, chính quyền địa phương và Mặt trận tổ quốc mặc dù không phải là những cơ quan quản lý bầu cử, nhưng cũng đóng vai trò quan trọng trong việc phối hợp với các cơ quan phụ trách bầu cử trong tổ chức và quản lý các cuộc bầu cử ở Việt Nam. Trong số các cơ quan này, vai trò của Ủy ban thường Vụ Quốc hội và Mặt trận tổ quốc Việt Nam thể hiện những nét đặc trưng trong các cuộc bầu cử ở Việt Nam.

- Các cơ quan quản lý bầu cử ở Việt Nam được tổ chức với những nét rất đặc thù, không theo mô hình độc lập, mô hình Chính phủ hay hỗn hợp. Theo quy định của pháp luật bầu cử, Hội đồng bầu cử ở trung ương được thành lập bởi Ủy ban thường vụ Quốc hội, bao gồm các thành viên từ nhiều cơ quan, tổ chức trong đó có cả đại diện của Chính phủ, và có trách nhiệm báo cáo công tác trước Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trong khi đó, các cơ quan phụ trách bầu cử ở địa phương lại được thành lập bởi Ủy ban nhân dân các cấp (thuộc nhánh hành pháp) thành lập, sau khi thống nhất với Thường trực Hội đồng nhân dân và Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cùng cấp, cũng bao gồm các thành viên đại diện từ nhiều cơ quan, tổ chức.

b) Vị trí, vai trò của Hội đồng bầu cử

Chậm nhất là một trăm lẻ năm ngày trước ngày bầu cử, Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập Hội đồng bầu cử ở trung ương để thực hiện công tác bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Hội đồng bầu cử có từ mười lăm đến hai mươi mốt người gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Tổng thư ký và các ủy viên là đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, một số cơ quan, tổ chức hữu quan.

Hội đồng bầu cử có những nhiệm vụ và quyền hạn:

- Lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành pháp luật bầu cử trong cả nước;

- Chỉ đạo công tác thông tin, tuyên truyền, vận động bầu cử, công tác bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội trong bầu cử;

- Nhận, xem xét hồ sơ, danh sách của người được giới thiệu ứng cử và người ứng cử đại biểu Quốc hội; gửi tiểu sử tóm tắt của những người ứng cử đến Ban thường trực Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;

- Quy định mẫu thẻ cử tri và phiếu bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân;

- Lập và công bố danh sách những người ứng cử đại biểu Quốc hội theo từng đơn vị bầu cử trong cả nước;

- Giải quyết khiếu nại, tố cáo về công tác bầu cử, về bầu cử, về người ứng cử và về kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội;

- Nhận và kiểm tra biên bản xác định kết quả bầu cử do Uỷ ban bầu cử cấp tỉnh và Ban bầu cử gửi đến; làm biên bản tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội trong cả nước;

- Quyết định việc bầu cử lại, bầu cử thêm hoặc huỷ bỏ kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân;

- Công bố kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội trong cả nước;

- Cấp giấy chứng nhận cho người trúng cử đại biểu Quốc hội;

- Trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và Quốc hội khoá mới biên bản tổng kết và những hồ sơ, tài liệu về bầu cử đại biểu Quốc hội"

Từ những quy định của Luật bầu cử Quốc hội, có thể nhận thấy rằng Hội đồng bầu cử là một cơ quan bầu cử có một số đặc điểm của mô hình độc lập, bởi vì:

- Hội đồng bầu cử độc về tổ chức với Chính phủ, có tên gọi là Hội đồng bầu cử ở trung ương.

- Thực hiện nhiều quyền hạn trong việc tổ chức, quản lý bầu cử.

- Không phải báo cáo với Chính phủ, mà chỉ phải báo cáo với Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Thành phần gồm các thành viên Hội đồng.

Tuy nhiên, khác với cơ quan bầu cử theo mô hình độc lập, Hội đồng bầu cử Việt Nam có *nhiều điểm đặc thù*:

- Không phải là cơ quan toàn quyền trong tổ chức, quản lý bầu cử, mà phải chia sẻ một phần với Ủy ban Thường vụ Quốc hội(cơ quan có thẩm quyền công bố và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội; giám sát việc bầu cử, bảo đảm cho cuộc bầu cử được tiến hành dân chủ, đúng pháp luật);

- Không có quyền xây dựng quy chế bầu cử trên cơ sở luật bầu cử;

- Có trách nhiệm báo cáo giải trình với Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Không được thành lập theo nhiệm kỳ, hoạt động thường trực mà là cơ quan lâm thời, được thành lập chỉ để phục vụ công tác bầu cử, sau đó sẽ tự giải tán khi hoàn thành nhiệm vụ;

- Không có nguồn kinh phí độc lập và được tự chủ quản lý nguồn kinh phí đó.

Bảng 6: So sánh cơ quan bầu cử theo mô hình độc lập ở các nước và Hội đồng bầu cử ở Việt Nam

	Cơ quan bầu cử theo mô hình độc lập ở các nước	**Mô hình Hội đồng bầu cử Việt Nam**
Cấu trúc tổ chức	Độc lập với Chính phủ, thông thường có tên gọi là Ủy ban bầu cử (trung ương/quốc gia).	Độc lập với Chính phủ, có tên gọi là Hội đồng bầu cử ở trung ương
Thẩm quyền	Toàn quyền trong việc tổ chức, quản lý bầu cử. Có quyền độc lập xây dựng quy chế bầu cử dựa trên cơ sở luật bầu cử.	Có nhiều quyền hạn trong việc tổ chức, quản lý bầu cử (chia sẻ một phần với Ủy ban Thường vụ Quốc hội). Không có quyền xây dưng quy chế bầu cử dựa trên cơ sở luật bầu cử.
Trách nhiệm giải trình	Không phải báo cáo nhánh hành pháp, song trong một số trường hợp có trách nhiệm giải trình với nhánh lập pháp hoặc người đứng đầu Nhà nước.	Không phải báo cáo nhánh hành pháp, nhưng phải báo cáo giải trình với nhánh lập pháp (Ủy ban Thường vụ Quốc hội).
Thành phần	Thường cấu trúc theo kiểu hội đồng (gồm các thành viên), trong đó không có thành viên nào thuộc nhánh hành pháp.	Cấu trúc theo kiểu Hội đồng (gồm các thành viên), nhưng có thành viên đại diện hành pháp (Chính phủ)
Nhiệm kỳ	Có hoặc không quy định nhiệm kỳ, thường có quy định được tái bầu sau khi hết nhiệm kỳ.	Không quy định nhiệm kỳ, mà là một cơ quan lâm thời, chỉ được tổ chức và hoạt động để phục vụ bầu cử.

	Cơ quan bầu cử theo mô hình độc lập ở các nước	Mô hình Hội đồng bầu cử Việt Nam
Kinh phí hoạt động	Có nguồn kinh phí độc lập và được quản lý nguồn kinh phí đó, không chịu sự chi phối của chính phủ.	Nguồn kinh phí từ ngân sách, nhưng không có nguồn kinh phí độc lập và không được quản lý nguồn kinh phí đó, không chịu sự chi phối của Chính phủ
Tỷ lệ và phân bố	- 55% (trong số 118/214 quốc gia và vùng lãnh thổ). - Phổ biến tại các nền dân chủ mới nổi, như Armenia, Úc, Bosnia và Herzegovina, Burkina Faso, Canada, Costa Rica, Estonia, Georgia, Ấn Độc, Indonesia, Liberia, Mauritius, Nigeria, Ba Lan, Nam Phi, Thái Lan và Uruguay	- Chủ yếu được áp dụng ở các nước xã hội chủ nghĩa.

Những phân tích so sánh ở trên cho thấy, mặc dù có một số đặc điểm của một cơ quan bầu cử độc lập, Hội đồng bầu cử Việt Nam thiếu sự độc lập tương đối (đặc biệt với Ủy ban Thường vụ Quốc hội), thẩm quyền hạn chế trong việc xây dựng quy chế bầu cử; chia sẻ với Ủy ban Thường vụ Quốc hội, không được thành lập và hoạt động thường xuyên, không có nguồn kinh phí và quản lý ngân sách độc lập.

2. Thực trạng tổ chức và hoạt động của Hội đồng bầu cử

a) Thực trạng tổ chức của Hội đồng bầu cử

- Về thành lập

Theo quy định của pháp luật, Hội đồng bầu cử ở trung ương do Ủy ban thường vụ Quốc hội thành lập và chịu trách nhiệm báo cáo với Ủy ban thường vụ Quốc hội. Cách thức thành lập này có ưu điểm đảm bảo sự độc lập của Hội đồng bầu cử so với nhánh hành pháp. Tuy vậy, Hội đồng bầu cử thiếu sự độc lập với Ủy

ban thường vụ Quốc hội, vì Ủy ban thường vụ Quốc hội có toàn quyền quyết định lựa chọn các thành viên, cùng với cơ chế báo cáo của họ trước Ủy ban thường vụ Quốc hội.

- *Về thành phần*

Hội đồng bầu cử gồm các thành viên đại diện Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, một số cơ quan, tổ chức hữu quan.

Trên thực tế, các thành viên không chỉ đại diện các cơ quan nhà nước nhà nước, nhiều thành viên khác đại diện cho mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên ở trung ương. Các thành viên Hội đồng bầu cử chủ yếu là các lãnh đạo các cơ quan Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị-xã hội. Chủ tịch Quốc hội thường là Chủ tịch Hội đồng bầu cử[13].

Sự đại diện đa dạng các thành viên trong Hội đồng bầu cử từ các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị-xã hội có ưu điểm tránh sự phụ thuộc của Hội đồng bầu cử vào một cơ quan nhà nước nào đó. Số lượng lớn các thành viên của các tổ chức chính trị-xã hội (7/21 trong Hội đồng bầu cử Quốc hội khóa XII và Khóa XIII) trong Hội đồng bầu cử cho phép cơ quan tăng cường tính độc lập so với các cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, Hội đồng bầu cử thiếu vắng các chuyên gia, đại diện trung lập từ các tổ chức xã hội dân sự. Sự thiếu vắng này có thể làm giảm đi tính độc lập của Hội đồng bầu cử so với các cơ quan chính trị và nhà nước.

Pháp luật cũng như thực tiễn bầu cử Quốc hội trong thời gian gần đây khác với pháp luật và thực tiễn cuộc bầu cử Quốc hội khóa 1 và khóa 2, trong đó các đảng phái có thể tham gia vào các cơ quan bầu cử. Ví dụ, Hội đồng bầu cử gồm có 25 thành viên đại diện cho các đảng phái, Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể quần chúng, dân tộc, tôn giáo để tổ chức, quản lý cuộc bầu cử Quốc hội khóa 1. Hiện nay, Đảng Cộng Sản là đảng duy nhất lãnh đạo, nên không có các đảng chính trị khác tham gia vào tổ chức quyền lực nhà nước nói chung và Hội đồng bầu cử nói

[13] Hội đồng bầu cử Quốc hội khóa XII và XIII.

riêng. Do đó, việc bổ sung các đại diện trung lập từ các tổ chức xã hội dân sự càng có ý nghĩa thúc đẩy vị trị của cơ quan này trong việc tổ chức và quản lý các cuộc bầu cử.

Về số lượng

Pháp luật bầu cử quy định số lượng thành phần Hội đồng bầu cử từ mười lăm đến hai mươi mốt, và trên thực tế Hội đồng bầu cử thường được bầu với số lượng là 21. Số lượng thành viên Hội đồng bầu cử hiện nay ít hơn so với các bầu cử trước đây, như Hội đồng bầu cử bầu Quốc hội khóa II và III và IV đều có 25 thành viên. Nhìn chung, số lượng bầu cử của Hội đồng bầu cử theo quy định của pháp luật hiện hành phù hợp với thực tiễn tổ chức và quản lý bầu cử ở Việt Nam và thông lệ quốc tế.

Về nhiệm kỳ

Hội đồng bầu cử ở nước ta hiện nay được thành lập trong từng cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân với tư cách là cơ quan "lâm thời", sẽ tự giải thể khi hoàn thành khi cuộc bầu cử kết thúc. Tính chất lâm thời không cho phép Hội đồng bầu cử đóng vai trò vào các công việc hậu bầu cử và chuẩn bị tổ chức bầu cử.

Về kinh phí

Nguồn kinh phí cho các hoạt động của Hội đồng bầu cử ở trung ương và các cơ quan phụ trách bầu cử ở địa phương lấy từ nguồn ngân sách. Hội đồng không được quản lý chủ động nguồn kinh phí phục vụ hoạt động tổ chức và quản lý bầu cử.

Về mối quan hệ với các tổ chức bầu cử ở địa phương

Trong mối quan hệ với các tổ chức bầu cử ở địa phương, Hội đồng bầu cử lãnh đạo, chỉ đạo, đôn đốc việc thi hành pháp luật bầu cử trong cả nước, nhưng các tổ chức bầu cử ở địa phương không chỉ chịu sự quản lý của Hội đồng bầu cử ở trung ương, mà còn chịu sự quản lý và giám sát của chính quyền địa phương và mặt trận tổ quốc cùng cấp. Sự chịu trách nhiệm hai chiều cho phép vừa đảm bảo sự quản lý thống nhất về bầu cử từ trung ương xuống địa phương, vừa đảm bảo sự tự chủ của các tổ chức bầu cử ở địa phương.

Về mối quan hệ với Đảng

Việc thành lập Hội đồng bầu cử, bổ nhiệm các thành viên đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của các cơ quan lãnh đạo Đảng cấp cao. Theo Báo cáo kết quả cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII và đại biểu Hội đồng nhân dân các chấp nhiệm kỳ 2011-2016, Bộ Chính trị đã chỉ đạo Đảng đoàn Quốc hội nghiên cứu xây dựng "Đề án tổng thể và chủ trương cụ thể về các vấn đề có liên quan đến cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khoá XIII và bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp; Sau khi có chỉ thị của Bộ Chính trị, Uỷ ban thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 1018/NQ/UBTVQH12 ngày 21.01.2011 công bố ngày bầu cử đại biểu Quốc hội khoá XIII và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2011-2016 là ngày Chủ nhật, 22 tháng 5 năm 2011, thành lập Hội đồng bầu cử với 21 thành viên.

Sự lãnh đạo trong công tác tổ chức Hội đồng bầu cử được coi là một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất trong mỗi kỳ bầu cử ở nước ta nhằm lựa chọn những thành viên ưu tú của Đảng đang làm việc tại các cơ quan, tổ chức tham gia Hội đồng bầu cử. Tuy nhiên, phương thức lãnh đạo như vậy cũng dẫn đến sự lệ thuộc lớn của Hội đồng bầu cử vào tổ chức Đảng, từ đó làm mất đi tính độc lập của Hội đồng bầu cử.

b) Thực trạng hoạt động của Hội đồng bầu cử

Trên cơ sở các quy định của pháp luật, Hội đồng bầu cử lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc việc thi hành pháp luật bầu cử Quốc hội khóa XIII trong cả nước, thể hiện thông qua các nội dung cơ bản sau:

- Hội đồng bầu cử, cùng với Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ban Tổ chức trung ương và các bộ ngành có liên quan đã ban hành nhiều văn bản lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân trên phạm vi cả nước. Các cấp uỷ Đảng, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc các cấp ở địa phương đã thành lập Ban chỉ đạo công tác bầu cử, Uỷ ban bầu cử; ban hành chỉ thị lãnh đạo, chỉ đạo triển khai công tác chuẩn bị bầu cử trên địa bàn.

- Trong thời gian tổ chức triển khai công tác chuẩn bị bầu cử, Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Hội đồng bầu cử đã tổ chức 3 đợt, gồm 31 đoàn giám sát, kiểm tra công tác chuẩn bị bầu cử tại 63 tỉnh, thành phố trong cả nước;

- Các hoạt động thông tin, tuyên truyền về bầu cử đã được lãnh đạo, chỉ đạo chặt chẽ, chuẩn bị chu đáo, đảm bảo đúng định hướng; đưa tin phản ánh đầy đủ, chính xác, kịp thời về hoạt động bầu cử, tạo nên không khí hào hứng, phấn khởi trong suốt quá trình chuẩn bị và trong ngày bầu cử; đấu tranh với những luận điệu sai trái, vu khống, xuyên tạc về cuộc bầu cử, góp phần quan trọng vào thắng lợi của cuộc bầu cử.

- Công tác bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội cho cuộc bầu cử đã được các cấp, các ngành từ trung ương đến địa phương quan tâm chỉ đạo. Các lực lượng công an, quân đội, dân quân, tự vệ đã dựa vào nhân dân trên địa bàn, nắm chắc tình hình, có kế hoạch, phương án chủ động đối phó với những tình huống bất thường xảy ra, nhất là ở các khu vực trọng yếu, những nơi có những diễn biến phức tạp về trật tự, an toàn xã hội; bảo đảm không có vấn đề bất thường xảy ra trong thời gian chuẩn bị và trong ngày bầu cử.

- Các tổ chức phụ trách bầu cử đã phối hợp chặt chẽ với các cơ quan, tổ chức hữu quan trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo về bầu cử. Tính đến ngày 12.5.2011, Hội đồng bầu cử nhận được 595 đơn khiếu nại, tố cáo. Qua xem xét, phân loại, có 308 đơn có điều kiện xử lý. Từ sau ngày 12.5.2011, Hội đồng bầu cử nhận được 122 đơn khiếu nại, tố cáo, trong đó có đơn thư liên quan đến người trúng cử đại biểu Quốc hội. Hội đồng bầu cử đã chuyển các đơn thư này đến các cơ quan, tổ chức hữu quan có thẩm quyền xác minh, giải quyết. Công tác chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo về bầu cử đạt được yêu cầu đề ra, bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo của công dân, giải quyết kịp thời các đơn thư để có kết luận rõ ràng, đồng thời đảm bảo được yêu cầu bảo vệ chính trị nội bộ trong cuộc bầu cử.

- Trong quá trình chuẩn bị bầu cử, Hội đồng bầu cử, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Uỷ ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các bộ, ngành, đoàn thể ở Trung ương đã thường xuyên phối hợp chặt chẽ, lãnh đạo, chỉ đạo bầu cử một cách tập trung, thống nhất, thông suốt và kịp thời, bảo đảm tiến độ theo quy định của pháp luật. Các cấp uỷ đảng, chính quyền, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc các cấp, các tổ chức phụ trách bầu cử ở địa phương đã bám sát yêu cầu, nhiệm vụ, tập trung cao độ trong việc chỉ đạo và tổ chức thực hiện các bước triển khai bầu cử với tinh thần khẩn trương, chủ động, chặt chẽ, đúng pháp luật và

hướng dẫn của các cơ quan cấp trên. Hệ thống chính trị ở cấp cơ sở đã phát huy tinh thần trách nhiệm cao, khắc phục các khó khăn, vướng mắc, quyết tâm triển khai công tác bầu cử đúng pháp luật, đạt kết quả cao[14].

Sự lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc công tác bầu cử của Hội đồng bầu cử đã góp phần vào những kết quả tích cực chung của các cuộc bầu cử Quốc hội và hội đồng nhân dân, như trong Báo cáo của Hội đồng bầu cử Quốc hội khóa XIII đã nêu:

- Cử tri đi bầu đạt tỷ lệ rất cao, khẳng định ý thức chính trị, trách nhiệm công dân và lòng yêu nước của nhân dân ta, thể hiện niềm tin của nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng, sự điều hành quản lý của nhà nước; sự tham gia tích cực của đông đảo cử tri là yếu tố quan trọng để cuộc bầu cử thực sự là đợt sinh hoạt chính trị sâu rộng trong toàn Đảng, toàn dân và toàn quân;

- Phát huy được tinh thần dân chủ trong từng bước triển khai công tác bầu cử, từ việc dự kiến cơ cấu đại biểu, thành phần, số lượng đại biểu; việc đóng góp ý kiến, các lần hiệp thương của Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc, lấy ý kiến cử tri nơi công tác và nơi cư trú để lựa chọn, giới thiệu được những người ứng cử đảm bảo tiêu chuẩn, chất lượng; việc tổ chức vận động bầu cử; đến việc bỏ phiếu bầu được những người tiêu biểu, xứng đáng đại diện cho nhân dân trong cơ quan quyền lực nhà nước;

- Công tác chuẩn bị, triển khai cuộc bầu cử đúng pháp luật, bảo đảm tiến độ đề ra; cuộc bầu cử diễn ra trong tình hình an ninh chính trị ổn định; Trật tự, an toàn xã hội được bảo đảm, không có các tình huống bất thường xảy ra;

- Cử tri cả nước đã đi bỏ phiếu bầu đủ 500 đại biểu Quốc hội theo quy định của pháp luật, không có trường hợp phải bầu lại, bầu thêm đại biểu Quốc hội. Số lượng đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp bầu được gần đủ so với số lượng đại biểu đã được phê chuẩn;

- Trình độ học vấn của đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp được nâng lên so với các nhiệm kỳ trước đây là điều kiện để tiếp tục nâng

[14] Báo cáo kết quả cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII và đại biểu Hội đồng nhân dân các chấp nhiệm kỳ 2011-2016.

cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các cơ quan dân cử. Thành phần, cơ cấu đại biểu cơ bản phù hợp với dự kiến, phản ánh được tính đại diện rộng rãi cho các tầng lớp nhân dân tham gia các cơ quan dân cử; tỷ lệ đại biểu tự ứng cử, đại biểu tái cử đại biểu Quốc hội cao hơn nhiệm kỳ trước.

- Cuộc bầu cử đã thực hiện thành công chủ trương của Ban Chấp hành trung ương Đảng về việc tổ chức đồng thời cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp trong cùng một ngày, ngay sau Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng nhằm tạo điều kiện thuận lợi trong bố trí, phân công cán bộ, tiết kiệm thời gian, tiền của, công sức của nhân dân, gắn công tác bầu cử với việc thực hiện kế hoạch kinh tế xã hội. Qua đó khẳng định được tính đúng đắn và phù hợp của chủ trương này với điều kiện hiện nay của đất nước ta.

Bên cạnh những thành tựu đạt được, Hội đồng bầu cử còn có vai trò hạn chế trong các mảng hoạt động sau đây:

1. Các quy định của pháp luật về bầu cử còn có những bất cập, chưa quy định cụ thể về phân định thẩm quyền các tổ chức bầu cử. Một số văn bản hướng dẫn, chỉ đạo của các cơ quan trung ương chậm được ban hành; một số biểu mẫu thống kê, mẫu biên bản trong văn bản hướng dẫn chưa thống nhất nên phải hướng dẫn bổ sung.

2. Trong quá trình chỉ đạo giải quyết khiếu nại, tố cáo, bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội còn có trường hợp chậm được phát hiện nên xử lý không triệt để, không dự liệu được hết tính phức tạp; có nơi phải tập trung giải quyết trước ngày bầu cử.

3. Có nơi chưa chú trọng đúng mức công tác tập huấn bầu cử, nhất là đối với cán bộ, nhân viên Tổ bầu cử; việc kiểm tra, chỉ đạo ở cơ sở thiếu chặt chẽ nên để xảy ra sai sót trong công tác chuyên môn, nghiệp vụ bầu cử; vẫn còn tình trạng bầu hộ, bầu thay.

4. Ở một số nơi, việc tổ chức hội nghị lấy ý kiến cử tri nơi cư trú, việc gặp gỡ cử tri vận động bầu cử thực hiện chưa thống nhất; việc tổ chức tiếp xúc cử tri để vận động bầu cử có nơi còn ít, chưa được chú trọng bảo đảm hài hoà về thời gian

mạn đàm, trao đổi giữa các ứng cử viên, chất lượng chưa đồng đều; trong vận động bầu cử có trường hợp thiếu bình đẳng.

5. Công tác hiệp thương ở một số nơi chưa đúng dự kiến, yêu cầu cơ cấu bảo đảm tính đại diện trong khối đại đoàn kết, công tác nhân sự chuẩn bị chưa kỹ, nhất là ở cấp xã. Một số chỉ tiêu định hướng về cơ cấu trẻ tuổi, ngoài đảng, đặc biệt là cơ cấu về nữ, ở một số địa phương đã không đạt ngay trong quá trình hiệp thương. Vẫn còn trường hợp phân bổ ứng cử viên trong một đơn vị bầu cử có sự chênh lệch nhiều về năng lực, trình độ.

Một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng trên là sự hạn chế trong công tác tổ chức, quản lý bầu cử của Hội đồng bầu cử và các cơ quan, tổ chức hữu quan, thể hiện ở các nội dung sau đây:

- Bên cạnh Hội đồng bầu cử, quá nhiều cơ quan, tổ chức khác tham gia vào công tác bầu cử, nên khó đảm bảo sự thống nhất, phối hợp và quy trách nhiệm rõ ràng;

- Hội đồng bầu cử thiếu sự độc lập cần thiết về tổ chức, nên nhiều hoạt động của Hội đồng bầu cử không mang tính tự quyết và độc lập.

- Hội đồng bầu cử bị hạn chế một số quyền quan trọng như không có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật; không có quyền quyết định về danh sách ứng cử viên, mà chỉ có quyền tiếp nhận và phê duyệt danh sách ứng cử viên trên cơ sở của quá trình hiệp thương; không có quyền tự chủ và quản lý về ngân sách.

3. Định hướng và đề xuất thiết lập Hội đồng bầu cử quốc gia

a) Những định hướng chung

- Thành lập Hội đồng bầu cử theo xu hướng của mô hình cơ quan bầu cử độc lập xuất phát từ những ưu điểm vượt trội của cơ quan này trên ba phương diện cơ bản, bao gồm: Bảo đảm tốt hơn tính độc lập, khách quan, vô tư; Bảo đảm tính thống nhất và tính hợp pháp của bầu cử; Môi trường làm việc thúc đẩy sự hợp tác và tính chuyên nghiệp.

Thực tiễn trên thế giới đã chứng tỏ những ưu điểm của mô hình cơ quan bầu cử độc lập so với mô hình bầu cử Chính phủ. Theo mô hình cơ quan bầu cử độc

lập, Hội đồng bầu cử có tổ chức độc lập so với các đảng chính trị, các cơ quan nhà nước đặc biệt là so với nhánh hành pháp. Sự độc lập về tổ chức Hội đồng bầu cử là điều kiện rất quan trọng để đảm bảo sự độc lập về hoạt động của Hội đồng bầu cử.

Pháp luật và thực tiễn của Việt Nam trong thời gian qua cũng chỉ ra những hạn chế về tổ chức của hệ thống các cơ quan bầu cử hiện hành, theo đó các cơ quan phụ trách bầu cử được thành lập và lệ thuộc rất lớn vào các tổ chức Đảng, cơ quan Nhà nước (Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp…). Sự thiếu độc lập về tổ chức của các cơ quan phụ trách bầu cử là một trong những nguyên nhân dẫn đến sự thiếu độc lập của các cơ quan này trong công tác bầu cử.

- Thành lập Hội đồng bầu cử theo các nguyên tắc phù hợp với sự phát triển chung của tất cả các cơ quan bầu cử trên thế giới, bao gồm: Sự độc lập; Sự công bằng; Sự chính trực; Sự minh bạch; Sự hiệu quả; Sự chuyên nghiệp; Khả năng cung cấp dịch vụ.

Dù theo mô hình nào, tổ chức và hoạt động của Hội đồng bầu cử cần phải dựa trên những nguyên tắc căn bản xác định những đặc thù của cơ quan này. Những nguyên tắc như độc lập, công bằng, chính trực, minh bạch, hiệu quả, chuyên nghiệp và khả năng cung cấp dịch vụ sẽ là tiêu chí để thiết kế vị trí, vai trò, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn, quy trình hoạt động, mối quan hệ của Hội đồng bầu cử.

Theo kinh nghiệm, mô hình bầu cử không phải là yếu tố duy nhất quyết định sự thành công của các cơ quan bầu cử, mà nhiều yếu tố khác như môi trường, truyền thống chính trị-pháp lý, phẩm chất và khả năng của các thành viên Hội đồng bầu cử, quy trình, thủ tục của Hội đồng bầu cử… đóng vai trò quan trọng không kém góp phần vào sự khẳng định vai trò của Hội đồng bầu cử. Sự đa dạng các yếu tố tác động đến Hội đồng bầu cử dẫn đến sự cần thiết có quan điểm mang tính hệ thống về tổ chức và hoạt động của Hội đồng bầu cử: Mỗi nhân tố/nguyên tắc đều tham gia đóng góp vào thành công chung của các cơ quan bầu cử.

Ở Việt Nam, hệ thống chính trị-pháp lý có rất nhiều điểm đặc thù, vừa tạo ra những thuận lợi đồng thời cũng tạo ra những rào cản để thiết lập những thiết chế hiến định độc lập có khả năng kiểm soát quyền lực nhà nước. Dù dựa trên những điều kiện khác biệt, nhưng Hội đồng bầu cử và các cơ quan phụ trách bầu cử khác

cũng không thể xa rời những nguyên tắc nền tảng một cơ quan quản lý bầu cử. Có thể có những phương thức tiến hành khác nhau, nhưng những mục tiêu căn bản phải có điểm chung cần phải hướng tới.

- Thành lập Hội đồng bầu cử theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; bảo vệ các quyền con người, quyền công dân.

Đề xuất Hội đồng bầu cử quốc gia với tư cách là một cơ quan hiến định độc lập là kết quả của quá trình công nhận và xây dựng Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Văn kiện của Đại hội Đảng lần thứ XI và Dự thảo Hiến pháp đã khẳng định nguyên tắc "kiểm soát" giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong bối cảnh đó, Hội đồng Hiến pháp cũng phải được thiết kế để cụ thể hóa nguyên tắc hiến định về "kiểm soát" quyền lực, đồng thời cũng phải dựa trên những nguyên tắc cơ bản của Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Việc tuyên bố xác định vị trí của Hội đồng Hiến pháp là cơ quan hiến định độc lập có nghĩa cần xây dựng thiết chế này về vị trí, tính chất, thẩm quyền, quy trình hoạt động phù hợp với những nguyên tắc cơ bản của cơ quan hiến định độc lập, đóng vai trò kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ các quyền con người, quyền công dân.

b) Những đề xuất cụ thể

- Về vị trí, tính chất của Hội đồng bầu cử quốc gia

Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan quản lý bầu cử trung ương, được thành lập bởi Quốc hội, nhưng độc lập với Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác trong việc thực hiện chức năng quản lý thống nhất các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Hội đồng bầu cử cần được trao nhiệm vụ lãnh đạo, quản lý thống nhất các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân; các cơ quan phụ trách bầu cử ở địa phương chịu sự lãnh đạo và quản lý trực tiếp của Hội đồng bầu cử trung ương; các

quyết định của Hội đồng bầu cử có giá trị bắt buộc thi hành. Việc xác định vị trí tập trung và thống nhất quản lý bầu cử vào Hội đồng bầu cử quốc gia nhằm đảm bảo sự nhằm tránh tình trạng mâu thuẫn, thiếu khả năng phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức trong công tác bầu cử; chuyển các chức năng quản lý bầu cử của các cơ quan nhà nước khác (như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Mặt trận tổ quốc, chính quyền địa phương…) sang cho Hội đồng bầu cử. Hội đồng bầu cử cũng cần phải được trao những quyền hạn độc lập trong việc tổ chức và quản lý các cơ quan bầu cử ở địa phương, tránh tình trạng khó phối hợp, kiểm soát các cơ quan bầu cử ở địa phương trong thời gian vừa qua.

Hội đồng bầu cử là một thiết chế hiến định độc lập, do Quốc hội thành lập nhưng độc lập với Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý các cuộc bầu cử. Hội đồng bầu cử quốc gia được xác định như một cơ quan quyền lực độc lập trong mối quan hệ với các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trong mối quan hệ với Quốc hội, Hội đồng bầu cử do Quốc hội bầu chọn, miễn nhiệm và chịu trách nhiệm báo cáo với công tác với Quốc hội, tuy nhiên Hội đồng bầu cử độc lập với Quốc hội trong hoạt động quản lý bầu cử. Trong mối quan hệ với các cơ quan nhà nước khác, Hội đồng bầu cử quốc gia độc lập về tổ chức cũng như hoạt động với Chính phủ, Viện kiểm sát, tòa án nhân dân và chính quyền địa phương.

- *Về cơ cấu tổ chức*

+ Cách thức thành lập

Hội đồng bầu cử quốc gia do Quốc hội thành lập (bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm), chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Quốc hội. Các cơ quan nhà nước và các cơ quan, tổ chức khác không tham gia vào việc thành lập Hội đồng bầu cử, bởi vì chỉ Quốc hội với vị trí là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, mới có đủ tư cách để thành lập Hội đồng bầu cử.

Việc trao quyền duy nhất cho Quốc hội thành lập Hội đồng bầu cử nhằm mục đích xác định vị thế, tính chất độc lập và quan trọng của Hội đồng bầu cử trong mối tương quan với các cơ quan nhà nước khác.

Các cơ quan phụ trách bầu cử ở địa phương cũng phải được các cơ quan đại diện ở địa phương (Hội đồng nhân dân các cấp) thành lập, sau đó được Hội đồng bầu cử quốc gia phê chuẩn. Cách thức thành lập các cơ quan bầu cử địa phương như vậy một mặt đảm bảo vị trí độc lập của cơ quan này, mặt khác đảm bảo vai trò lãnh đạo thống nhất công tác bầu cử của Hội đồng bầu cử quốc gia.

+ Về số lượng thành viên

Hội đồng bầu cử quốc gia bao gồm từ khoảng 9 đến 15 thành viên (số lẻ), trong đó Chủ tịch, các Phó Chủ tịch được Hội đồng bầu cử quốc gia bầu ra trong số các thành viên.

+ Về tư cách thành viên

Xuất phát từ sự phức tạp về chuyên môn và chính trị trong các hoạt động của Hội đồng bầu cử, các thành viên Hội đồng bầu cử phải là những người vừa có bằng cấp (ít nhất cử nhân) và kinh nghiệm (tuổi đời ít nhất từ 30; ít nhất 10 năm kinh nghiệm công tác) về các lĩnh vực chính trị, hành chính, pháp luật và bầu cử.

Thành viên Hội đồng bầu cử cần phải là những chuyên gia có trình độ, uy tín và kinh nghiệm trong các lĩnh vực có liên quan làm việc trong các cơ quan Đảng, Nhà nước, các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội dân sự. Việc có các đại diện trung lập từ các tổ chức xã hội dân sự là điều kiện đảm nâng cao tính độc lập của Hội đồng bầu cử, đặc biệt trong thể chế chính trị ở ta dưới sự lãnh đạo duy nhất của Đảng.

+ Về chế độ không kiêm nhiệm

Xuất phát từ vị trí là cơ quan hiến định độc lập, các thành viên của Hội đồng bầu cử không được kiêm nhiệm với các vị trí trong các cơ quan, tổ chức Đảng, Nhà nước và các tổ chức chính trị-xã hội. Khi được bổ nhiệm làm thành viên của Hội đồng bầu cử quốc gia, họ phải từ bỏ vị trí, chức vụ đảm nhiệm ở các tổ chức, cơ quan khác. Các thành viên Hội đồng bầu cử cũng không được tham gia các hoạt động ngoài công việc của Hội đồng bầu cử có thể ảnh hưởng đến vị trí độc lập của Hội đồng bầu cử.

+ Về nhiệm kỳ

Các thành viên Hội đồng bầu cử có nhiệm kỳ 5 năm, có thể được bổ nhiệm lại một lần. Nhiệm kỳ của Hội đồng bầu cử không trùng với nhiệm kỳ của Quốc

hội và Hội đồng nhân dân nhằm mục đích đảm bảo hoạt động bình thường và độc lập của Hội đồng bầu cử trong các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

Để nâng cao tính độc lập của các thành viên Hội đồng bầu cử, nhiệm kỳ các thành viên Hội đồng bầu cử có thể là 9 năm, không được bổ nhiệm lại. Tuy nhiên, để đảm bảo hoạt động bình thường và liên tục của Hội đồng bầu cử, 1/3 số thành viên được thay thế 3 năm một lần.

+ Về trách nhiệm báo cáo

Được thành lập bởi Quốc hội, Hội đồng bầu cử có trách nhiệm báo cáo công tác bầu cử khi Quốc hội yêu cầu. Hội đồng bầu cử không phải báo cáo với các cơ quan nhà nước khác như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước.

Hội đồng bầu cử chỉ phải báo cáo với Quốc hội khi có yêu cầu có nghĩa Hội đồng bầu cử không phải báo cáo thường xuyên, mà chỉ khi có yêu cầu của Quốc hội phải báo cáo xuất phát từ những vấn đề cụ thể trong hoạt động của Hội đồng bầu cử. Khi có vấn đề thì Hội đồng bầu cử mới phải báo cáo.

+ Về bộ máy hỗ trợ và hành chính

Hội đồng bầu cử thành lập các Ban chuyên môn giúp Hội đồng thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Số lượng và chức năng của các Ban chuyên môn do Luật và quy chế Hội đồng bầu cử quy định.

Hội đồng bầu cử cũng có quyền thành lập bộ máy hành chính giúp Hội đồng trong công tác bầu cử theo quy định của Luật. Việc trao quyền cho Hội đồng bầu cử quyền tự chủ trong việc thành lập bộ máy giúp việc sẽ tạo cho Hội đồng có tính độc lập hơn trong hoạt động lãnh đạo và quản lý bầu cử.

Hội đồng bầu cử cũng cần phải được cấp kinh phí và có quyền tự chủ quản lý ngân sách phục vụ các hoạt động của Hội đồng bầu cử.

- Về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng bầu cử Quốc gia

Hội đồng bầu cử là thống nhất lãnh đạo, quản lý các cuộc bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân đảm bảo cho các cuộc bầu cử được công bằng và tự do. Để đảm bảo vị trí đó, Hội đồng bầu cử cùng các cơ quan bầu cử trực thuộc thực các nhiệm vụ, quyền hạn tự cơ bản sau:

- Quyết định tư cách bỏ phiếu của cử tri;

- Tiếp nhận và phê duyệt danh sách ứng cử;

- Tổ chức bỏ phiếu;

- Kiểm phiếu, thống kê phiếu;

- Giải quyết các khiếu nại, tranh chấp về bầu cử;

- Tuyên bố kết quả bầu cử.

Để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn trên, Hội đồng bầu cử cũng cần được trao quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật để triển khai các hoạt động lãnh đạo, quản lý bầu cử theo quy định của luật.

Ngoài ra, Hội đồng bầu cử quốc gia cũng nên được trao thêm các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến công tác bầu cử như: Ban hành các chính sách bầu cử quốc gia; Lập kế hoạch phục vụ bầu cử; Đào tạo các nhân viên bầu cử; Tổ chức giáo dục/truyền thông cho cử tri và nhân dân; Phân định các đơn vị bầu cử; Lập kế hoạch và triển khai các phần mềm bầu cử; Xác minh và đăng ký cử tri; Phát triển và tổ chức đăng ký bầu cử quốc gia; Tổ chức đăng ký ứng cử viên của Đảng và ứng cử viên tự do; Tham gia vào quá trình hiệp thương bầu cử; Đào tạo các giám sát viên kiểm phiếu; quy định và công nhận về sự tham gia của các nhóm xã hội dân sự, truyền thông, các quan sát viên bầu cử; Kiểm tra và đánh giá sự chính xác của hệ thống bầu cử và hoạt động của cơ quan bầu cử…

Theo cách tiếp cận thẩm quyền mở rộng của Hội đồng bầu cử, các quyền liên quan đến tổ chức và quản lý bầu cử của các cơ quan, tổ chức khác như Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Mặt trận tổ quốc Việt Nam, chính quyền địa phương cần chuyển sang cho Hội đồng bầu cử và các cơ quan bầu cử trực thuộc. Các cơ quan nhà nước thực hiện nhiệm vụ phối hợp, hỗ trợ Hội đồng bầu cử thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

- *Về phương thức hoạt động của Hội đồng bầu cử Quốc gia*

Hội đồng bầu cử Quốc gia làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số thông qua việc ban hành các nghị quyết thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn được Hiến pháp và luật quy định.

Hội đồng bầu cử họp kín để thảo luận và ban hành các quyết định. Các quyết định của Hội đồng phải được chuyển tới các cá nhân, tổ chức có liên quan và được đăng công báo.

Khi nhận được các yêu cầu hoặc chủ động thực thi nhiệm vụ, quyền hạn, Hội đồng giao cho một thành viên Hội đồng phụ trách. Thành viên phụ trách có trách nhiệm phối hợp với các thành viên khác và các ban chuyên môn để thực thi công việc được giao. Hội đồng bầu cử sẽ xem xét các vấn đề tại Hội đồng sau khi nghe thành viên phụ trách trình bày và bản thẩm tra/đánh giá vấn đề của Ban chuyên môn. Hội đồng sẽ thảo luận và ra nghị quyết.

- Về hệ quả pháp lý và hiệu lực các quyết định của Hội đồng bầu cử Quốc gia

Các quyết định của Hội đồng bầu cử Quốc gia có giá trị bắt buộc đối với tất cả các cá nhân, tổ chức kể cả các cơ quan nhà nước. Hội đồng bầu cử cũng có thể ban hành các quyết định mang tính tư vấn trong một số nội dung, như tư vấn xây dựng pháp luật về bầu cử.

c) Hiến định Hội đồng bầu cử Quốc gia

Với vị trí, vai trò quan trọng của Hội đồng bầu cử, ngày càng có nhiều Hiến pháp các nước quy định về cơ quan bầu cử quốc gia nhằm tăng cường tính ổn định, độc lập thông qua việc hạn chế khả năng thiết chế này bị chi phối bởi nhánh hành pháp hoặc bị thay đổi, tác động tùy tiện thông qua việc sửa đổi các luật liên quan. Theo kết quả nghiên cứu khảo sát 550 bản Hiến pháp được ban hành trên thế giới từ năm 1880 đến năm 2000 cho thấy, có 24% (136 Hiến pháp) quy định về hội đồng bầu cử, 6% (35 Hiến pháp) quy định về tòa án bầu cử. Tính đến năm 2000, có khoảng 40% Hiến pháp trên thế giới quy định về hội đồng bầu cử, so với khoảng 5% số Hiến pháp có quy định này ở thời điểm năm 1945. Tỷ lệ quy định Hội đồng bầu cử đạt mức cao nhất ở các khu vực Nam Á (khoảng 70%), Mỹ Latinh và tiểu vùng sa mạc Sahara (khoảng 45%)[15].

Theo xu hướng chung, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp đang lấy ý kiến nhân dân lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến quy định về Hội đồng Bầu cử Quốc gia như sau:

[15] TS. Vũ Công Giao, tài liệu đã dẫn, tr. 109-110.

Điều 121 (mới)

1. Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan do Quốc hội thành lập, gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên.

2. Hội đồng bầu cử quốc gia tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp.

3. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng bầu cử quốc gia và số lượng, nhiệm kỳ của thành viên Hội đồng bầu cử quốc gia do luật định.

Việc hiến định cơ quan bầu cử quốc gia thể hiện một bước tiến trong lịch sử lập hiến ở nước ta, thể hiện cam kết dân chủ hóa đời sống chính trị, xây dựng nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, theo đó quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Tuy nhiên, các quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp cần phải được điều chỉnh cả về hình thức và nội dung.

Về hình thức, Điều 121 của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp quy định quá ngắn, sơ sài về Hội đồng Bầu cử Quốc gia, thiếu những nguyên tắc nền tảng quan trọng về vị trí, vai trò, tổ chức, thẩm quyền và phương thức hoạt động của thiết chế hiến định độc lập này.

Theo IDEA, mặc dù có sự khác biệt, Hiến pháp các nước thường quy định các nguyên tắc cơ bản về cơ quan bầu cử như sau:

- Vị thế độc lập của cơ quan bầu cử;

- Cơ cấu, thành phần của cơ quan bầu cử

- Nhiệm kỳ của các thành viên;

- Chức năng, quyền hạn của cơ quan bầu cử…

Do đó, Hiến pháp cần phải quy định cụ thể hơn các nguyên tắc đặt nền tảng cho các luật có liên quan.

Về nội dung, Điều 121 của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp cũng cần phải được chỉnh sửa đảm bảo các định hướng, đề xuất như đã trình bày ở phần trêm, đặc biệt chú trọng nâng cao tính độc lập của Hội đồng bầu cử.

Xuất phát từ những định hướng như đã phân tích, Hiến pháp sửa đổi có thể quy định về Hội đồng bầu cử quốc gia như sau[16]*:*

Điều…

1. Hội đồng bầu cử quốc gia, là cơ quan hiến định độc lập, gồm mười một (11) thành viên do Quốc hội bầu, thực hiện chức năng lãnh đạo, quản lý thống nhất các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân và trưng cầu dân ý, đảm bảo cho các sự kiện này diễn ra tự do và công bằng.

2. Thành viên của Hội đồng bầu cử quốc gia phải là những người từ đủ ba mươi (30) tuổi, ít nhất có bằng cử nhân, có trình độ, uy tín và mười (10) năm kinh nghiệm trong các lĩnh vực chính trị, hành chính và pháp luật.

3. Chủ tịch, các Phó chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia do Hội đồng bầu cử quốc gia bầu ra.

4. Nhiệm kỳ của Hội đồng bầu cử quốc gia là mười (10) năm, không trùng với nhiệm kỳ của Quốc hội, không được bổ nhiệm lại (Hoặc: Nhiệm kỳ của Hội đồng bầu cử quốc gia là năm (5) năm, không trùng với nhiệm kỳ của Quốc hội, được bổ nhiệm lại một lần).

Điều…

Hội đồng bầu cử Quốc gia có các nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1. Quyết định tư cách bỏ phiếu của cử tri;

2. Tiếp nhận và phê duyệt danh sách ứng cử;

3. Tổ chức bỏ phiếu và kiểm phiếu ;

4. Giải quyết các khiếu nại, tranh chấp về bầu cử và trưng cầu dân ý;

6. Tuyên bố kết quả bầu cử và trưng cầu dân ý;

7. Ban hành nghị quyết, quyết định và quy chế về tổ chức, quản lý các cuộc bầu cử, trưng cầu dân ý phù hợp với Hiến pháp và luật;

8. Lãnh đạo các cơ quan bầu cử ở địa phương;

…

[16] Tham khảo những đề xuất trong bài viết của TS. Vũ Công Giao, tài liệu đã dẫn, tr. 112.

Điều…

Các thành viên của Hội đồng bầu cử quốc gia không được kiêm nhiệm các vị trí khác trong các cơ quan nhà nước.

Các thành viên của Hội đồng bầu cử quốc gia không được thực hiện các hoạt động ngoài nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng có thể gây ảnh hưởng đến hoạt động và quyết định của Hội đồng.

Điều…

Hội đồng bầu cử quốc gia thành lập các ban chuyên môn giúp Hội đồng thực thi các nhiệm vụ, quyền hạn.

Hội đồng bầu cử quốc gia có ngân sách và bộ máy hành chính riêng, do Quốc hội quy định.

Điều…

Hội đồng bầu cử quốc gia chịu trách nhiệm báo cáo trước Quốc hội khi có yêu cầu.

Điều…

Các nghị quyết, quyết định của Hội đồng bầu cử quốc gia có giá trị bắt buộc với các cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân có liên quan.

CHƯƠNG II: CƠ QUAN BẢO VỆ HIẾN PHÁP

I. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA VIỆC THÀNH LẬP CƠ QUAN BẢO VỆ HIẾN PHÁP Ở VIỆT NAM

1. Cơ sở lý luận của việc thành lập cơ quan bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam

Việc thành lập cơ quan bảo hiến chuyên trách ở Việt Nam xuất phát từ những yêu cầu của Nhà nước pháp pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam liên quan đến vấn đề bảo vệ Hiến pháp.

1.1. Yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đối với hoạt động bảo vệ Hiến pháp

Một là: Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp và có cơ chế thích hợp bảo đảm hiệu lực tối cao của Hiến pháp.

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam mang những đặc điểm của Nhà nước pháp quyền nói chung như: tính tối cao của Hiến pháp, nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, có phương thức tổ chức quyền lực nhà nước thích hợp, phát huy dân chủ... Trong những đặc điểm nêu trên, "tính tối cao của Hiến pháp được xem là đặc điểm quan trọng nhất của Nhà nước pháp quyền"[17].

Xét về khái niệm, Nhà nước pháp quyền là một phương thức tổ chức vận hành xã hội trên cơ sở của các quyền. Nhà nước pháp quyền đòi hỏi phải có Hiến pháp và chính Hiến pháp là công cụ quan trọng nhất để quy định các quyền: quyền của công dân, quyền của nhà nước; quyền của các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp; Trong nhiều mối quan hệ, khi Hiến pháp xác định quyền của chủ thể này cũng chính là Hiến pháp xác định nghĩa vụ của chủ thể khác. " Hiến pháp được coi là linh hồn của pháp quyền và là bản khế ước xã hội quan trọng nhất"[18].

Bên cạnh đó, trong một quốc gia chỉ có Hiến pháp mới là văn bản chính trị pháp lý đủ "tầm cỡ " để xác định một cách khái quát nhất nhưng mạnh mẽ nhất về các

[17] Nguyễn Đăng Dung, Trương Đắc Linh, Nguyễn Mạnh Hùng, Lưu Đức Quang, Nguyễn Văn Trí (2010), *Xây dựng và bảo vệ Hiến pháp - Kinh nghiệm thế giới và Việt Nam*, Nxb Giáo dục Việt Nam, tr.73.

[18] Nguyễn Đăng Dung (2005), *Sự hạn chế quyền lực nhà nước*, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội, tr.86.

đặc điểm, các yêu cầu khác của Nhà nước pháp quyền. Việc khẳng định nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, tôn trọng quyền con người, quyền công dân, phương thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước... là những nội dung cơ bản, không thể thiếu trong một bản Hiến pháp.

Nhà nước Việt Nam sẽ không thể là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nếu như nhà nước đó không được tổ chức trong khuôn khổ của Hiến pháp và hoạt động của nó không dựa trên căn cứ hiến định. Vị trí, tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn, mối quan hệ của các cơ quan ở tầng cao nhất của bộ máy nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải được quy định rõ ràng trong Hiến pháp. Toàn bộ hoạt động của nhà nước xã hội chủ nghĩa phải tuân thủ các quy định của Hiến pháp. Trong chế độ chính trị xã hội chủ nghĩa, trước hết và bản thân nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải hợp hiến. Hiến pháp đặt nền tảng pháp lý cho việc xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nhưng Hiến pháp phải thực sự được tôn vinh là đạo luật có hiệu lực pháp lý tối cao và trực tiếp thì mới đáp ứng yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Điều đó có nghĩa là các quy định của Hiến pháp phải thực sự ổn định, có tính pháp lý cao, đầy đủ, có khả năng tạo ra sự an toàn pháp lý cao nhất cho nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, cho nhân dân và có hiệu lực trực tiếp.

Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có vai trò đặc biệt quan trọng, cho nên bảo vệ Hiến pháp là hết sức cần thiết. bảo vệ Hiến pháp là bảo vệ ý chí phổ biến nhất và đầy đủ nhất của nhân dân, bảo vệ chủ quyền của quốc gia và những chuẩn mực, giá trị to lớn nhất trong xã hội. Vì vậy, để đáp ứng yêu cầu quan trọng hàng đầu này của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, đòi hỏi phải xây dựng và thực hiện một cơ chế hữu hiệu cho việc phát hiện, đánh giá và phán quyết về những vi phạm Hiến pháp. cơ chế bảo vệ Hiến pháp "phải là một cơ chế lấy những quy định của Hiến pháp để làm căn cứ cho các đánh giá và phán quyết của mình, phải thực sự khách quan, toàn diện, trung thực, lấy lợi ích quốc gia, các quyền, tự do và lợi ích chính đáng của nhân dân làm thước đo duy nhất"[19]. Nguyên tắc bảo vệ Hiến pháp không chỉ đơn giản là sự tuyên bố Hiến pháp có hiệu lực pháp lý cao nhất mà đòi hỏi bản thân Hiến pháp phải được làm ra theo một quy trình nhất định và

[19] Đào Trí Úc (chủ biên) (2007), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam,* Nxb Tư pháp, Hà Nội. tr.249.

chứa đựng những nguyên tắc, quy phạm để thể hiện rằng đó là văn bản pháp lý tối cao, được tôn trọng và thực hiện. Thiết chế bảo vệ Hiến pháp được tổ chức hợp lý, được giao đầy đủ thẩm quyền và phương thức vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp phù hợp, đủ mạnh để xử lý triệt để tất cả các hành vi vi phạm Hiến pháp.

Hai là: Yêu cầu về việc bảo đảm chủ quyền nhân dân, coi trọng dân chủ, nhà nước tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Tư tưởng về nhà nước pháp quyền và Hiến pháp còn có điểm chung nữa đó là đề cao chủ quyền nhân dân, dân chủ, tôn trọng quyền con người, quyền công dân. "Chủ nghĩa lập hiến là tư tưởng coi trọng dân chủ, ý chí và sự đại diện hợp pháp cho ý chí của nhân dân, hiểu đúng và làm đúng chủ quyền tối cao của nhân dân được phản ánh qua Hiến pháp, các nguyên tắc, các quy định, quy tắc có tính hiến định, toàn bộ các quyền và các tự do của người dân"[20].

Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ý chí của nhân dân và sự lựa chọn chính trị được xác lập một cách tập trung nhất và cao nhất bằng Hiến pháp. Nếu như sự hiện diện của Hiến pháp là điều kiện cần để khẳng định về mặt pháp lý chủ quyền của nhân dân và chế độ dân chủ thì sự tồn tại và vận hành hiệu quả của cơ chế bảo vệ Hiến pháp sẽ là điều kiện đủ để bảo đảm thực sự chủ quyền tối cao của nhân dân, sự ổn định chính trị và hiện thực hoá chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa. cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa góp phần hết sức to lớn bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thực sự vì lợi ích của nhân dân.

Bảo đảm quyền con người, quyền công dân vừa là yêu cầu, vừa là mục tiêu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Hiến pháp là một trong những công cụ mà nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa sử dụng để bảo đảm quyền con người, quyền công dân. bảo vệ Hiến pháp chính là bảo đảm sự toàn vẹn, hiệu lực của một công cụ quan trọng nhất để bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi Hiến pháp, pháp luật phải trực tiếp ghi nhận các quyền con người, quy định rõ ràng các quyền và tự do của công dân, bảo đảm tính khả thi của

[20] Đào Trí Úc (2006), "Tài phán Hiến pháp và xây dựng tài phán Hiến pháp ở Việt Nam", *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, (10), tr.3.

các quyền và tự do của công dân. Khi các quyền và tự do của công dân bị vi phạm thì phải có những biện pháp trừng trị những chủ thể vi phạm (bất kể chủ thể đó là ai) và khôi phục lại những quyền và tự do đó. Yêu cầu này của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi thiết chế bảo vệ Hiến pháp phải hoạt động chuyên trách, độc lập, được giao những thẩm quyền cần thiết và được sử dụng những biện pháp mang giá trị pháp lý cao và có hiệu lực thi hành trong thực tế.

Ba là: Yêu cầu về việc bảo đảm vị trí tối thượng của pháp luật trong đời sống xã hội.

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam quản lý xã hội bằng pháp luật, bảo đảm vị trí tối thượng của pháp luật trong đời sống xã hội cũng đặt ra yêu cầu nhất định đối với cơ chế bảo vệ Hiến pháp. Việc tổ chức và vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam phải dựa trên cơ sở những quy định của Hiến pháp và pháp luật. pháp luật về bảo vệ Hiến pháp mang những tính chất của pháp luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đó là tính nhân dân, tính xã hội, tính giai cấp, tính khách quan, tính quy phạm, tính phổ biến, tính bình đẳng, công bằng... Pháp luật về bảo vệ Hiến pháp thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân, phù hợp với hiện thực khách quan, thúc đẩy tiến bộ xã hội. pháp luật đó cũng phải mang tính bình đẳng, phổ biến và công bằng. là một bộ phận của pháp luật trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa - đại lượng công bằng và phổ biến, pháp luật về bảo vệ Hiến pháp phải bảo đảm nó không chỉ là tiêu chuẩn để *mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật* mà còn là thước đo mối quan hệ giữa các thiết chế quyền lực. Các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị đều phải tuân theo quy định của Hiến pháp, pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền trên cơ sở *bình đẳng trước pháp luật*. Trong các yếu tố của cơ chế bảo vệ Hiến pháp, những nguyên tắc và phương thức vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp phải thể hiện một cách mạnh mẽ và sâu sắc nhất yêu cầu bảo đảm nguyên tắc *bình đẳng trước pháp luật*.

Về mặt hình thức, cơ sở pháp lý của hoạt động bảo vệ Hiến pháp được thể hiện bằng một hệ thống văn bản thống nhất, đồng bộ, khả thi, được xây dựng thông qua quy trình dân chủ, khoa học với kỹ thuật lập pháp phù hợp.

Sự hiện diện của hệ thống các nguyên tắc và quy phạm pháp luật về bảo vệ Hiến pháp làm cơ sở cho việc tổ chức và vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp cũng

chính là một yêu cầu không thể thiếu đối với cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Đề cao Hiến pháp và pháp luật trong hoạt động bảo vệ Hiến pháp phải đi liền với việc làm sao để pháp luật về bảo vệ Hiến pháp được đưa vào cuộc sống, tạo thói quen và nếp sống tôn trọng Hiến pháp của mọi tổ chức và công dân, khuyến khích tính tích cực pháp lý của họ, tham gia đấu tranh có hiệu quả đối với tất cả các hành vi vi phạm Hiến pháp.

Bốn là: Yêu cầu về việc bảo đảm quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

Nếu như yêu cầu Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp nhằm bảo đảm cơ sở hiến định của quyền lực nhà nước, tính hợp hiến của Nhà nước thì yêu cầu quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp nhằm xác định cơ chế tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Yêu cầu này trước hết đòi hỏi khi xác định tính thống nhất của quyền lực nhà nước và sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp cần phải đặt chúng trong một thể thống nhất của hệ thống và xác định rõ địa vị pháp lý của các cơ quan thực hiện các bộ phận quyền lực. cơ chế bảo vệ Hiến pháp phải góp phần vào việc bảo đảm mỗi cơ quan thực hiện đúng và đủ thẩm quyền, không thể có cơ quan nào lại thâu tóm toàn bộ quyền lực nhà nước vào tay mình, loại bỏ sự lạm quyền hoặc không thực hiện đúng, không thực hiện đầy đủ thẩm quyền. Hơn nữa, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đòi hỏi có cơ chế kiểm soát việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ở đây không chỉ là sự kiểm soát bên trong của mỗi nhánh quyền và sự kiểm soát giữa các cơ quan thực hiện ba nhánh quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp với nhau mà còn đòi hỏi cơ chế kiểm soát từ bên ngoài đối với cả ba nhánh quyền. Để bảo đảm kiểm soát toàn diện và có hiệu quả, bên cạnh các cơ chế kiểm tra, giám sát khác, nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải có một cơ quan bảo vệ Hiến pháp độc lập, chuyên trách. Đây là thành tố quan trọng không thể thiếu trong cơ chế tổ chức và thực hiện

quyền lực nhà nước để phán quyết, xử lý các vi phạm Hiến pháp trong lập pháp, hành pháp và tư pháp, đồng thời bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước.

Năm là: Yêu cầu về việc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Đảng lãnh đạo xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là yêu cầu tất yếu, khách quan trong sự nghiệp đổi mới và phát triển đất nước bảo đảm Nhà nước ta thực sự là nhà nước của dân, do dân và vì dân, theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Đó là yêu cầu khách quan về mặt chính trị của việc xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền. Song, sự lãnh đạo của Đảng phải tuân theo những quy luật hình thành, phát triển và hoàn thiện của nhà nước pháp quyền. Bất cứ ở đâu, lúc nào nếu xa rời những yêu cầu khách quan được đặt ra từ các quy luật này đều khó có thể đạt được mục tiêu đề ra[21].

Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam không chỉ là đội tiên phong và đại biểu cho lợi ích của giai cấp công nhân mà còn là đội tiên phong và đại biểu cho lợi ích của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam. "Nguồn gốc, nội dung quyền lãnh đạo của Đảng cũng như quyền lực quản lý của nhà nước đều xuất phát từ nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân"[22]. Vị trí, vai trò cầm quyền của Đảng Cộng sản Việt Nam được toàn xã hội thừa nhận và được hợp pháp hóa bằng quy định tại Điều 4 của Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Để bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, bảo đảm mục tiêu của xã hội xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta đã lựa chọn, một mặt bản thân Đảng phải được tổ chức và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật, đổi mới phương thức lãnh đạo đối với Nhà nước, mặt khác đòi hỏi nhà nước phải có đủ năng lực để thực hiện các chức năng, thẩm quyền theo sứ mệnh mà xã hội đã trao cho nó. Nhà nước Việt Nam sẽ không thể hoàn thành sứ mệnh nếu như nhà nước đó thiếu cơ chế bảo vệ Hiến pháp

[21] Nguyễn Phước Thọ (2009), "Phương thức lãnh đạo của Đảng với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, (2+3), tr.60.

[22] Nguyễn Phước Thọ (2009), "Phương thức lãnh đạo của Đảng với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, (2+3), tr.61.

với các yếu tố cấu thành có chất lượng và đồng bộ với nhau, vận hành thông suốt và hiệu quả.

Một cơ chế bảo vệ Hiến pháp theo các yêu cầu của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa chính là cơ sở khách quan để phòng ngừa nguy cơ Nhà nước lạm dụng, tha hoá quyền lực, Nhà nước thực hiện đầy đủ các chức năng, quyền hạn của mình để hoàn thành tốt nhiệm vụ, và do vậy, Đảng Cộng sản Việt Nam không cần thiết phải can thiệp trực tiếp, cụ thể, sự vụ vào hoạt động của Nhà nước. Khi đó, Đảng Cộng sản Việt Nam tập trung trí tuệ và sức mạnh để đề ra cương lĩnh, đường lối sáng suốt và đúng đắn lãnh đạo Nhà nước, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

1.2. Đặc trưng của cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Xét một cách tổng quan, cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam phù hợp với bản chất của Nhà nước xã hội chủ nghĩa, thể hiện hài hòa tính dân tộc và tính thời đại, chứa đựng những giá trị phổ biến của nhà nước, đồng thời phù hợp với các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam mang các đặc trưng cụ thể sau đây:

Một là: Cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách trongNhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một thiết chế độc lập, có chức năng, nhiệm vụ riêng, được tổ chức và hoạt động theo những nguyên tắc đặc thù

Để đạt được mục đích bảo vệ Hiến pháp, đáp ứng các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thiết chế bảo vệ Hiến pháp phải có vị trí độc lập với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước, hoạt động của nó phải mang tính chuyên trách với những chức năng, nhiệm vụ riêng.

Bảo vệ Hiến pháp là hoạt động đặc biệt được thể hiện ở mục đích, tính chất, nội dung đặc biệt và do vậy đòi hỏi hoạt động đó phải được tiến hành bởi chủ thể đặc biệt. Mục đích bảo vệ Hiến pháp cao cả và sâu xa hơn so với mục đích bảo vệ pháp luật thông thường. Bảo vệ Hiến pháp là bảo vệ chủ quyền nhân dân, bảo vệ chế độ

chính trị, nền tảng pháp lý của nhà nước, bảo vệ những giá trị trường tồn và cao quý nhất trong xã hội. Bảo vệ Hiến pháp không chỉ là bảo vệ và bảo đảm sự tuân thủ những nguyên tắc, quy phạm được thể hiện bằng lời văn của Hiến pháp mà còn bảo vệ tinh thần cốt lõi của Hiến pháp. Để đạt được mục đích đó, nội dung bảo vệ Hiến pháp không chỉ bao gồm hoạt động mang tính pháp lý đơn thuần mà còn bao gồm hoạt động mang tính chính trị. Nội dung của hoạt động bảo vệ Hiến pháp được xác định căn cứ chủ yếu vào nội dung của Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. nội dung đó quyết định và chi phối phạm vi chức năng, nhiệm vụ của thiết chế bảo vệ Hiến pháp. trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thiết chế bảo vệ Hiến pháp phải là một cơ quan chuyên trách được giao chức năng, nhiệm vụ tiến hành các nhóm hoạt động sau: 1/ xem xét, phán quyết xử lý văn bản vi hiến; 2/ giải quyết tranh chấp và vi phạm Hiến pháp liên quan đến tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước; 3/ Giải thích Hiến pháp; 4/ bảo vệ quyền con người, quyền và tự do hiến định của công dân; 5/ Hoạt động liên quan đến các quan chức nhà nước cao cấp và đảng chính trị.

Nếu xét trong phạm vi bộ máy nhà nước, chỉ hai nhóm hoạt động xem xét, phán quyết xử lý văn bản vi hiến và giải quyết tranh chấp, vi phạm Hiến pháp liên quan đến tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước đã đủ để đòi hỏi thiết chế bảo vệ Hiến pháp cần có vị trí độc lập so với các cơ quan thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. tính chất đặc thù của các hoạt động bảo vệ Hiến pháp (được biểu hiện rõ nhất ở các hoạt động như giải thích Hiến pháp, bảo vệ quyền con người, quyền và tự do hiến định của công dân, hoạt động liên quan đến quan chức nhà nước cao cấp và đảng chính trị) đòi hỏi cơ quan chuyên trách bảo vệ Hiến pháp phải vừa mang tính chính trị, vừa mang tính tài phán Hiến pháp. nếu thiếu tính chất chính trị, cơ quan bảo vệ Hiến pháp khó có thể thực hiện hoạt động giải thích Hiến pháp, giải quyết các vụ việc liên quan đến các quan chức nhà nước cao cấp hoặc đảng chính trị có hành vi vi hiến. nếu thiếu tính chất tài phán Hiến pháp, cơ quan bảo vệ Hiến pháp không thể phán quyết và xử lý văn bản vi hiến, bảo vệ các quyền và tự do hiến định của công dân.

Tính chất đặc biệt, vị trí độc lập của cơ quan bảo vệ Hiến pháp so với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước và độc lập so với đảng chính trị trong hệ thống chính trị xã hội chủ nghĩa sẽ được xác định bởi chính Hiến pháp và bảo đảm bởi

những nguyên tắc đặc thù. những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của thiết chế bảo vệ Hiến pháp là những nguyên tắc chính trị pháp lý, phản ánh những yêu cầu khách quan có tính quy luật đối với hoạt động bảo vệ Hiến pháp, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. những nguyên tắc đó chỉ đạo, chi phối cách thức hình thành, tổ chức cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, bảo đảm sao cho thiết chế bảo vệ Hiến pháp thực hiện đầy đủ các chức năng, nhiệm vụ riêng của mình.

Hai là: Cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam vận hành trên cơ sở tuân thủ một hệ thống các quy định riêng, bao gồm những nguyên tắc chính trị - pháp lý và những quy định được ghi trong Hiến pháp và những văn bản quy phạm pháp luật chuyên biệt

Bảo vệ Hiến pháp là loại hoạt động đặc thù và đặc biệt quan trọng trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam phải được chỉ đạo và điều chỉnh bởi một hệ thống quy định bảo vệ Hiến pháp riêng. Hệ thống này bao gồm các nguyên tắc, quy phạm đồng bộ, thống nhất xávềc định mục tiêu, định hướng và tạo lập cơ sở pháp lý cho việc xây dựng, vận hành cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Các quy định về bảo vệ Hiến pháp trước hết là những nguyên tắc hiến định của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chẳng hạn, Điều 2, Hiến pháp (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: " Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân". Điều này đã xác định nguyên tắc chỉ đạo quan trọng hàng đầu đối với cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam. Hiến pháp sửa đổi, bổ sung năm 2001 đã đề ra định hướng mới cho sự phát triển của cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam. cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam khác hoàn toàn về chất so với cơ chế bảo vệ Hiến pháp theo các Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992. Hiến pháp cũng xác định các nguyên tắc quan trọng khác chi phối hoạt động bảo vệ Hiến pháp đó là: nguyên tắc bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nguyên tắc về hiệu lực tối cao của Hiến pháp, nguyên tắc tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước... Các nguyên tắc này

không chỉ mang tính pháp lý mà còn mang tính chính trị sâu sắc. Chúng vừa phản ánh những yêu cầu pháp lý bảo đảm tính pháp quyền vừa phản ánh yêu cầu về mặt chính trị bảo đảm bản chất giai cấp, bản chất dân chủ của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nói cách khác, cơ quan bảo vệ Hiến pháp tuân thủ các nguyên tắc, yêu cầu của nhà nước pháp quyền nói chung (nguyên tắc bảo đảm hiệu lực tối cao của Hiến pháp, nguyên tắc tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân), đồng thời cũng tuân thủ các nguyên tắc, yêu cầu đặc thù của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam (nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước). Những nguyên tắc chính trị - pháp lý nêu trên giữ vai trò định hướng mục tiêu hoạt động bảo vệ Hiến pháp và có giá trị chỉ đạo nội dung và cách thức thể hiện các quy định khác trong Hiến pháp và những văn bản pháp luật chuyên biệt về bảo vệ Hiến pháp.

Bên cạnh các nguyên tắc chính trị - pháp lý nêu trên, các quy định được ghi trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật chuyên biệt khác là một bộ phận của thể chế bảo vệ Hiến pháp. bộ phận này tạo lập cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo vệ Hiến pháp. Chẳng hạn như hoạt động xem xét và xử lý vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp chủ yếu dựa trên căn cứ pháp lý là các quy định của Hiến pháp chứ không phải dựa trên căn cứ là các quy định của Luật Tổ chức Quốc hội và các luật khác... Các quy định trong Hiến pháp cũng xác định vị trí, tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách.

Để điều chỉnh các quan hệ pháp lý phát sinh trong quá trình tiến hành hoạt động bảo vệ Hiến pháp, đòi hỏi phải có văn bản quy phạm pháp luật chuyên biệt về bảo vệ Hiến pháp. văn bản này do Quốc hội ban hành và phải phù hợp với các nguyên tắc và quy định trong Hiến pháp. Văn bản này là sự thể chế hóa, cụ thể hóa các nguyên tắc, quy định của Hiến pháp đối với cơ chế bảo vệ Hiến pháp. Nội dung của các văn bản này phải phù hợp với các nguyên tắc và quy phạm hiến định về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách. văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam phải điều chỉnh đầy đủ các nội dung của hoạt động bảo vệ Hiến pháp ; chức năng, thẩm quyền của cơ quan bảo vệ Hiến pháp ; cách thức thành lập, cơ cấu tổ chức của cơ quan bảo vệ Hiến pháp ; Đối tượng phải chịu sự xem xét tính hợp hiến; Phương pháp, hình thức, thủ tục

tiến hành các hoạt động bảo vệ Hiến pháp ; Những biện pháp pháp lý mà cơ quan bảo vệ Hiến pháp có thể áp dụng đối với những đối tượng gây ra hành vi vi hiến... Ngoài ra, cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức và vận hành trên cơ sở pháp lý là những quy định, quy tắc nội bộ của cơ quan bảo vệ Hiến pháp.

Ba là: Cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có phương thức tổ chức và hoạt động phù hợp với vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và phạm vi thẩm quyền của cơ quan bảo vệ Hiến pháp theo quy định của Hiến pháp và pháp luật

Để tiến hành các hoạt động bảo vệ hiến pháp, đặc biệt là hoạt động phán quyết và xử lý mọi hành vi vi phạm Hiến pháp, cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa phải tổ chức và hoạt động theo phương thức riêng, khác với phương thức của các hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp. Phương thức hoạt động của Quốc hội chủ yếu mang tính chính trị; phương thức hoạt động hành pháp của Chính Phủ vừa mang tính chính trị vừa mang tính hành chính; phương thức xét xử của tòa án có đặc thù là tố tụng tư pháp và cá thể hóa chủ thể của các hành vi vi phạm pháp luật. Phương thức tiến hành hoạt động bảo vệ Hiến pháp là phương thức đặc biệt nhằm đạt được mục đích bảo vệ hiến pháp, thể hiện vai trò đặc biệt quan trọng của cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Phương thức đó cũng phải phù hợp với vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ và phạm vi thẩm quyền của cơ quan bảo vệ hiến pháp. Cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, độc lập, vừa mang tính chính trị vừa mang tính tài phán Hiến pháp, vì vậy, phương thức hoạt động của nó phải khác hoàn toàn so với phương thức bảo vệ Hiến pháp thông qua cơ quan mang tính chính trị như Quốc hội và cũng khác so với phương thức tố tụng tư pháp ở các tòa án thường. Phương thức bảo vệ Hiến pháp thông qua cơ quan chính trị chủ yếu mang tính tư vấn, khuyến nghị, rất ít những chế tài pháp lý mạnh và triệt để, không phù hợp để tài phán hành vi vi hiến. Phương thức tố tụng tư pháp ở các tòa án thường có thể dẫn đến những quyết định, bản án tuyên bố áp dụng chế tài nghiêm khắc nhất nhưng chúng mang tính cá thể hóa trách nhiệm pháp lý. Những phương thức như vậy không phù hợp với mục đích, tính chất, nội dung bảo vệ hiến pháp. Hơn nữa, chủ thể của những hành vi vi phạm Hiến pháp chủ yếu là chủ thể mang tính công quyền, chế tài trách nhiệm

có thể áp dụng đối với những chủ thể đó là trách nhiệm chính trị pháp lý, do đó hoạt động bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam phải được tiến hành theo phương thức đặc thù.

Ngoài ra, phương thức bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam còn phải phù hợp với truyền thống và trình độ văn hóa pháp lý ở Việt Nam để bảo đảm tính khả thi và thiết thực của phương thức đó.

Phương thức vận hành của cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được thể hiện cụ thể thông qua các hình thức, phương pháp, quy trình, thủ tục tiến hành các hoạt động bảo vệ hiến pháp.

Đối với hoạt động phán quyết và xử lý văn bản vi hiến, phù hợp với tính chất tài phán Hiến pháp và phạm vi thẩm quyền của cơ quan bảo vệ hiến pháp, phương thức bảo vệ Hiến pháp được tiến hành thông qua phương pháp khởi tố đặc biệt chứ không thông qua phương pháp khước biện. Theo đó, chỉ những chủ thể nhất định theo quy định của pháp luật mới có quyền đề nghị cơ quan bảo vệ Hiến pháp xem xét tính hợp hiến của Văn bản quy phạm pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật được đưa ra xem xét là đối tượng duy nhất và trực tiếp của vụ việc. Nếu cơ quan bảo vệ Hiến pháp xác nhận tính bất hợp hiến của văn bản bị khởi kiện, cơ quan đó sẽ ra phán quyết văn bản đó vô hiệu (nhưng tùy vào hiệu lực pháp lý của từng loại văn bản mà cơ quan bảo vệ Hiến pháp có áp dụng chế tài hủy bỏ văn bản đó hay không). Quyết định của cơ quan bảo vệ Hiến pháp là chung thẩm, có hiệu lực đối với mọi chủ thể.

Hoạt động xem xét tính hợp hiến của Văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách tiến hành có hai loại giám sát trừu tượng và giám sát cụ thể và được thực hiện sau khi văn bản có hiệu lực pháp luật.

Về hiệu lực phán quyết của cơ quan bảo vệ hiến pháp: Đối với những vi hiến của các quan chức nhà nước cao cấp và các tổ chức đảng, phán quyết định của cơ quan bảo vệ Hiến pháp có hiệu lực bắt buộc đối với chủ thể vi phạm. Đối với những Văn bản quy phạm pháp luật vi hiến, phán quyết của cơ quan bảo vệ Hiến pháp có hiệu lực bắt buộc chung đối với tất cả mọi người và không hồi tố.

Các phương pháp, hình thức, biện pháp... được tiến hành theo quy trình, thủ tục được pháp luật quy định, bảo đảm tính công khai, minh bạch, chính xác, khách quan, kịp thời và hiệu quả của hoạt động bảo vệ hiến pháp.

Bốn là: Cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam tuân thủ nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp

Trong nhiều nhà nước pháp quyền khác, quyền lực nhà nước được tổ chức theo cơ chế phân chia quyền lực. Ba nhánh quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp độc lập với nhau. Tổ chức và vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong các nhà nước pháp quyền đó cũng phải theo cơ chế phân quyền. Đối với Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, một trong những đặc trưng riêng của nó là theo nguyên tắc thống nhất quyền lực. Cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là một bộ phận trong cơ chế tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước và là bộ phận quan trọng để bảo đảm tính thống nhất của quyền lực nhà nước. Thông qua các hoạt động giải quyết tranh chấp và vi phạm Hiến pháp liên quan đến việc thực hiện quyền lực nhà nước, xử lý những sai lầm, lệnh lạc, đe dọa thể chế chính trị, đe dọa chủ quyền quốc gia, cơ quan bảo vệ Hiến pháp góp phần hết sức to lớn bảo đảm cơ chế thống nhất quyền lực. Bên cạnh đó, hoạt động giải thích Hiến pháp, trong đó có giải thích chính thức về bản chất của quyền lực nhà nước và phương thức tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, cũng tạo cơ sở pháp lý cho các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước thống nhất.

Tổ chức và vận hành của cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam theo nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, nhưng có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhà nước chứ không phải theo cơ chế phân chia và chế ước quyền lực. Ở một số nhà nước pháp quyền theo cơ chế phân quyền cứng rắn và mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp là mối quan hệ kiềm chế và đối trọng lẫn nhau. Kiềm chế và đối trọng phù hợp với sự phân quyền cứng rắn và cơ chế này có những tác dụng tích cực trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở các nước đó. Tuy nhiên cơ chế kiềm chế và đối trọng cũng bộc lộ một số hạn chế. Chẳng hạn:

Tổng thống - người đứng đầu hành pháp được phủ quyết các đạo luật của Nghị viện thì có thể trì hoãn hoạt động của lập pháp, làm cho lập pháp không đáp ứng tính kịp thời; Ngược lại, Nghị viện có quyền phê quyệt ngân sách thì cũng kìm hãm hoạt động của hành pháp. Cơ chế phân quyền cứng rắn và kiềm chế đối trọng có thể tạo ra sự chống đối ngầm, dẫn đến đối lập giữa các cơ quan nhà nước, làm cho toàn bộ bộ máy nhà nước không thông suốt, không phải luôn luôn thể hiện ý chí và nguyện vọng của nhân dân.

Cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hoạt động theo cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhà nước. Bản thân cơ quan bảo vệ Hiến pháp được nhân dân ủy thác đảm nhiệm chuyên trách chức năng bảo vệ Hiến pháp. Cũng như Quốc hội, Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao, cơ quan bảo vệ Hiến pháp tham gia thực hiện quyền lực nhà nước theo sự phân công của nhân dân được thể hiện trong các quy định của Hiến pháp. Bên cạnh sự kiểm soát giữa Quốc hội, Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao, trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách thực hiện kiểm soát các cơ quan nói trên. cơ chế bảo vệ Hiến pháp là cơ chế hữu hiệu để kiểm soát các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp nhưng mục tiêu cuối cùng của nó không phải là nhằm gây xung đột, khó khăn cho hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp. cơ chế bảo vệ Hiến pháp có tác dụng ngăn ngừa sự lạm quyền hoặc không thực hiện đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn đã được phân công cho các cơ quan nhà nước. Nếu xảy ra sự lạm quyền hoặc không thực hiện đầy đủ thẩm quyền theo quy định của Hiến pháp, cơ quan bảo vệ Hiến pháp có quyền phán quyết, xác định trách nhiệm Hiến pháp và áp dụng các biện pháp chế tài nhất định. Như vậy, cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam bảo đảm tính hợp hiến của các hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp, bảo đảm các cơ quan nhà nước thực hiện đúng và đủ nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân công.

Sự phối hợp giữa cơ quan bảo vệ Hiến pháp và các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước thể hiện ở chỗ: Các cơ quan như Quốc hội, Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao có thể tham gia vào hoạt động bảo vệ Hiến pháp

thông qua việc đề xuất yêu cầu xem xét tính hợp hiến của Văn bản quy phạm pháp luật, đề xuất yêu cầu giải quyết và xử lý hành vi vi hiến của quan chức nhà nước cao cấp... Cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách độc lập nhưng không đối lập với các cơ quan chuyên trách thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Cơ quan bảo vệ Hiến pháp có phối hợp cùng các cơ quan này thực hiện quyền lực nhà nước và bảo đảm quyền lực nhà nước thống nhất. Chẳng hạn, một số hoạt động của cơ quan bảo vệ Hiến pháp như xem xét tính hợp hiến của Văn bản quy phạm pháp luật, giải thích Hiến pháp... có tác dụng hỗ trợ giúp cho cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp thực hiện tốt hơn chức năng của mình.

Năm là: Cơ quan bảo vệ Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam tuân thủ sự lãnh đạo hợp hiến của Đảng Cộng sản Việt Nam

Hiến pháp trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là văn bản chính trị pháp lý quan trọng nhất của quốc gia, thể hiện chủ quyền nhân dân, ý chí và nguyện vọng của tất cả các tầng lớp nhân dân. Ý chí và nguyện vọng đó phù hợp với tôn chỉ mục đích của Đảng Cộng sản Việt Nam. Vì vậy, cũng như các bộ phận khác của hệ thống chính trị ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam cũng tôn trọng và đề cao Hiến pháp, các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp. Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nhưng đó là sự lãnh đạo phù hợp với Hiến pháp, phù hợp với lý tưởng và mục tiêu mà toàn thể nhân dân lựa chọn. Là một bộ phận trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, cơ chế bảo vệ Hiến pháp chịu sự lãnh đạo hợp hiến của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với cơ chế bảo vệ Hiến pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa thể hiện trước hết ở việc các văn kiện, nghị quyết của Đảng đề ra những quan điểm chỉ đạo đối với hoạt động bảo vệ Hiến pháp và xây dựng, hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam. Chẳng hạn, Nghị quyết số 48 của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam yêu cầu: "Xác định cơ chế bảo vệ hiến pháp, định rõ cơ chế , cách thức bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp". Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X viết: "Xác định cơ chế bảo vệ hiến pháp, định rõ cơ chế , cách thức bảo đảm tính tối cao của Hiến pháp và luật", nghiên cứu "xây dựng, hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát

tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền"[23]; "xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp"[24]. Những quan điểm nêu trên có giá trị định hướng, chỉ đạo một cách toàn diện đối với sự phát triển của các yếu tố thể chế bảo vệ hiến pháp, thiết chế bảo vệ hiến pháp, phương thức vận hành bảo vệ hiến pháp, bảo đảm cho cơ chế bảo vệ Hiến pháp vận hành có hiệu quả, phù hợp với các đặc trưng của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Cụ thể hơn, Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo quá trình thể chế hóa cương lĩnh, đường lối của mình thành Hiến pháp và pháp luật. Như vậy, Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo công tác xây dựng pháp luật nói chung và xây dựng cơ sở pháp lý cho cơ chế bảo vệ Hiến pháp nói riêng. Sự lãnh đạo của Đảng không chỉ bảo đảm những nguyên tắc, quy phạm về bảo vệ Hiến pháp thể hiện một cách đầy đủ và đúng đắn những quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với hoạt động bảo vệ Hiến pháp mà còn bảo đảm rằng những nguyên tắc, quy phạm đó thể hiện một cách trung thực và toàn diện ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Thông qua sự tham gia của nhân dân vào quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ hiến pháp, ý chí và nguyện vọng của nhân dân được thể hiện và được tôn trọng trong cơ chế bảo vệ hiến pháp. Ở đây, Đảng Cộng sản Việt Nam cần thể hiện vai trò lãnh đạo đối với các cơ quan xây dựng pháp luật sao cho các hoạt động tổ chức lấy ý kiến nhân dân, tập hợp ý kiến nhân dân, phản hồi và chỉnh lý văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ Hiến pháp trên cơ sở tiếp thu ý kiến nhân dân... được tiến hành một cách công khai, minh bạch và thực sự dân chủ.

Đảng lãnh đạo đối với cơ quan bảo vệ Hiến pháp có thể thông qua việc giới thiệu một số đảng viên thực sự tiêu biểu, đáp ứng đủ những tiêu chí của thành viên cơ quan bảo vệ Hiến pháp để tham gia vào thành phần của cơ quan này.

Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với cơ quan bảo vệ Hiến pháp nói riêng và nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nói chung còn thể hiện ở việc bản

[23] Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.126.

[24] Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.127.

thân đảng viên và các tổ chức của Đảng Cộng sản Việt Nam tích cực, chủ động tham gia vào việc giáo dục ý thức tôn trọng và bảo vệ Hiến pháp, gương mẫu, tự giác tôn trọng Hiến pháp, hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

2. Cơ sở thực tiễn của việc thành lập cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách ở Việt Nam

2.1. Thực trạng quy định pháp luật về các cơ quan bảo vệ Hiến pháp hiện hành ở Việt Nam

Căn cứ theo quy định của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), những cơ quan, cá nhân có thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam hiện nay bao gồm: Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính Phủ.

a) Nhiệm vụ, quyền hạn bảo vệ Hiến pháp của Quốc hội

Theo quy định tại Điều 83 Hiến pháp năm 1992, Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quốc hội được giao đảm nhiệm ba chức năng cơ bản là: chức năng lập pháp, chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và chức năng giám sát tối cao hoạt động của Nhà nước. Như vậy, Quốc hội không phải là cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách.

Nhiệm vụ, quyền hạn bảo vệ Hiến pháp của Quốc hội bao gồm:

1/ Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao (khoản 2 Điều 84);

2/ Bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao trái với Hiến pháp (Khoản 9, Điều 84);

3/ Phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước (khoản 13 Điều 84);

b) Nhiệm vụ, quyền hạn bảo vệ Hiến pháp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội

Về nhiệm vụ, thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội được Hiến pháp quy định như sau:

1/ Giải thích Hiến pháp (khoản 3, Điều 91);

2/ Giám sát việc thi hành Hiến pháp; giám sát hoạt động của Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao; đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao trái với Hiến pháp, và trình Quốc hội quyết định việc huỷ bỏ các văn bản đó (khoản 5, Điều 91);

3/ Bãi bỏ các nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; giải tán Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân (khoản 6, Điều 91);

c) Nhiệm vụ, quyền hạn bảo vệ Hiến pháp của Chủ tịch nước

Theo quy định tại Điều 101, Chủ tịch nước là Nguyên thủ Quốc gia, thay mặt Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước được Hiến pháp trao thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp với những nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể sau đây: Đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày kể từ ngày pháp lệnh được thông qua; nếu pháp lệnh đó vẫn được Ủy ban Thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí, thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kỳ họp gần nhất (khoản 7, Điều 103);

d) Nhiệm vụ, quyền hạn bảo vệ Hiến pháp của Thủ tướng Chính Phủ

Theo quy định tại Điều 110 Hiến pháp 1992, Thủ tướng là người đứng đầu Chính Phủ. Thủ tướng được Hiến pháp trao thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp với những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:

1/ Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính Phủ, quyết định, chỉ thị của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp (Khoản 4, Điều 114);

2/ Đình chỉ việc thi hành những nghị quyết của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ (Khoản 4, Điều 114).

Từ những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan bảo vệ Hiến pháp nêu trên có thể rút ra một số nhận xét như sau:

Một là: Trong số các cơ quan, cá nhân Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính Phủ nêu trên, Quốc hội là thiết chế quan trọng nhất, được giao những thẩm quyền cao nhất và có ý nghĩa quyết định cuối cùng trong các hoạt động bảo vệ Hiến pháp.

Việc giao cho Quốc hội thẩm quyền cao nhất trong việc bảo vệ Hiến pháp xuất phát từ quan niệm Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Không một cơ quan nào có vị trí cao hơn hoặc ngang bằng Quốc hội để tài phán các đạo luật do Quốc hội làm ra. Trong cơ chế bảo vệ Hiến pháp của Việt Nam, chức năng bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam chủ yếu được trao cho Quốc hội - một cơ quan mang tính chính trị. Thẩm quyền cao nhất của Quốc hội trong việc bảo vệ Hiến pháp được thể hiện cụ thể như sau:

+ Thứ nhất, có một số nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính Phủ thực hiện nhằm phục vụ cho hoạt động bảo vệ Hiến pháp của Quốc hội. Chẳng hạn, để Quốc hội có thể ra Nghị quyết hủy bỏ văn bản của Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao trái với Hiến pháp, theo khoản 5, Điều 91 của Hiến pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đình chỉ thi hành và trình Quốc hội quyết định việc huỷ bỏ các văn bản đó; Hoặc theo quy định tại khoản 2 Điều 114, Thủ tướng Chính Phủ trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính Phủ (Khoản 2, Điều 114);

+ Thứ hai, kết quả của hoạt động bảo vệ Hiến pháp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính Phủ tạo thành cơ sở, cung cấp bằng chứng, dữ liệu thực tế cho Quốc hội tiến hành hoạt động bảo vệ Hiến pháp của mình. Chẳng hạn, theo quy định tại khoản 2 Điều 91, Ủy ban Thường vụ Quốc hội giám sát việc thi hành Hiến pháp, giám sát hoạt động của Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao. Việc thi hành Hiến pháp và hoạt động của Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao là hoạt động được tiến hành thường xuyên, liên tục, do vậy, Quốc hội - cơ quan chỉ họp một năm hai lần, mỗi lần một tháng thì không thể giám sát những hoạt động đó một cách kịp thời,

thường xuyên, có chất lượng và hiệu quả. Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội với thành phần là Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên làm việc theo chế độ chuyên trách. Với thành phần, tính chất và phương thức hoạt động như vậy, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có đủ năng lực và điều kiện để tiến hành giám sát việc thi hành Hiến pháp và hoạt động của Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao và Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao. Kết quả giám sát (thể hiện ở các báo cáo giám sát) của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đối với những hoạt động nói trên sẽ cung cấp tư liệu xác thực cho Quốc hội xem xét báo cáo hoạt động của Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao tại các kỳ họp của Quốc hội. Ngoài ra, Hiến pháp cũng quy định chế độ báo cáo thường xuyên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội trước Quốc hội về những hoạt động trong thời gian Quốc hội không họp. Ví dụ theo quy định tại khoản 8 Điều 91, trong thời gian Quốc hội không họp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính Phủ về việc miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính Phủ và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất của Quốc hội.

+ Thứ ba, Quốc hội tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động bảo vệ Hiến pháp của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính Phủ. Chẳng hạn theo khoản 4, Điều 103, Hiến pháp năm 1992, Chủ tịch nước thực hiện thẩm quyền miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính Phủ căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội. Ở đây, Nghị quyết của Quốc hội chính là cơ sở pháp lý cho thiết chế Chủ tịch nước tiến hành hoạt động miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính Phủ.

Hai là: *Giữa các cơ quan, cá nhân có sự phân công nhiệm vụ bảo vệ Hiến pháp mang tính thứ bậc và có sự phối hợp với nhau, hoạt động của thiết chế này hỗ trợ cho hoạt động của thiết chế khác.*

*C*ơ quan có địa vị pháp lý cao hơn được giao nhiệm vụ quan trọng hơn, cơ quan có địa vị pháp lý cao hơn được quyết định hậu quả pháp lý với những chế tài nghiêm khắc hơn đối với đối tượng chịu sự tác động của hoạt động bảo vệ Hiến pháp. Quốc hội là cơ quan có địa vị pháp lý cao nhất có quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp. Quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp là của Quốc hội. Tính tối cao của quyền đó thể hiện:

+ Đối tượng chịu sự giám sát tối cao nhằm bảo vệ Hiến pháp của Quốc hội là những cơ quan có địa vị pháp lý ở tầng cao nhất trong bộ máy nhà nước (trừ Quốc hội). Đó là các đối tượng: Chủ tịch nước, Chính Phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao, Chủ tịch Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Điều 84 Hiến pháp 1992).

+ Quốc hội có quyền xử lý các hành vi vi phạm Hiến pháp bằng các chế tài nghiêm khắc nhất như bãi nhiệm đối với các chức vụ cao nhất trong bộ máy nhà nước hoặc đình chỉ, bãi bỏ các văn bản trái với Hiến pháp do các cơ quan có địa vị pháp lý cao nhất (trừ Quốc hội) trong bộ máy nhà nước ban hành.

Giữa các thiết chế cũng có sự phối hợp để thực hiện các hoạt động bảo vệ Hiến pháp. Chẳng hạn hành động đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản quy phạm pháp luật của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính Phủ, của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp do Thủ tướng Chính Phủ tiến hành có ý nghĩa quan trọng hỗ trợ cho hoạt động của Quốc hội xem xét đi đến việc bãi bỏ các văn bản trái Hiến pháp.

Ba là: Cơ quan bảo vệ Hiến pháp mang tính phi tập trung và không chuyên trách, thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp được giao cho nhiều cơ quan, cá nhân khác nhau nhưng chưa được phân định rõ ràng, một số thuật ngữ được sử dụng để xác định nhiệm vụ và quyền hạn của các thiết chế bảo vệ Hiến pháp khác nhau nhưng thiếu sự giải thích và phân biệt rạch ròi đã dẫn đến việc đùn đẩy hoặc né tránh lẫn nhau trong thực hiện hoạt động bảo vệ Hiến pháp.

Đối với cả 4 thiết chế Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính Phủ, các hoạt động kiểm tra, giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật, giám sát việc thi hành Hiến pháp, giải thích Hiến pháp... đều không phải là hoạt động mang tính chuyên trách của chúng. Các thiết chế này đều phải tập trung thực hiện các hoạt động mang tính chuyên trách và hết sức quan trọng khác nữa như lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước, quản lý, điều hành hành chính, điều hòa, phối hợp, đại diện cho quốc gia trong quan hệ đối ngoại... Vì vậy, các thiết chế đó không thể chuyên tâm đủ mức cần thiết đối với các hoạt động bảo vệ Hiến pháp. Trong khi đó, sự phân giao nhiệm vụ, quyền hạn giữa các thiết chế này trong hoạt động bảo vệ Hiến pháp lại chưa rõ ràng cũng là nguyên nhân dẫn đến tình

trạng trông chờ và đùn đẩy lẫn nhau. Chẳng hạn theo khoản 1 Điều 84, Quốc hội có quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp và khoản 5 Điều 91, Ủy ban Thường vụ Quốc hội có thẩm quyền giám sát việc thi hành Hiến pháp. Vậy giữa giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp và giám sát việc thi hành Hiến pháp có gì khác nhau? Liệu có phải giám sát việc thi hành Hiến pháp do Ủy ban Thường vụ Quốc hội tiến hành là một bộ phận của giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp do Quốc hội tiến hành? Nội dung và hình thức của giám sát việc thi hành Hiến pháp có giống giám sát việc tuân theo Hiến pháp hay không? Có một số hoạt động bảo vệ Hiến pháp cùng được giao cho nhiều thiết chế thế nhưng chỉ cần một thiết chế không thực hiện thì hoạt động đó bị trì trệ, thậm chí không hề được thực hiện trong một thời gian dài.

2.2. Kết quả hoạt động bảo vệ Hiến pháp thời gian qua

Hoạt động bảo vệ Hiến pháp ở Việt Nam thời gian quan đã đạt được những kết quả trên các mặt sau đây:

a)Hoạt động kiểm tra, giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật

Những năm vừa qua, hoạt động xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật chủ yếu được thực hiện bởi Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Ngày 3/12/2004, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 40/2004/Quốc hội11 về Chương trình giám sát của Quốc hội năm 2005, trong đó có nội dung Quốc hội giám sát tại kỳ họp việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật (văn bản quy phạm pháp luật) của Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao. Thực hiện Nghị quyết này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (Ủy ban Thường vụ Quốc hội) đã ban hành Kế hoạch số 324/Ủy ban Thường vụ Quốc hội11 ngày 02/4/2005 và tổ chức Hội nghị triển khai việc thi hành Kế hoạch. Theo yêu cầu của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính Phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao đã có báo cáo về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khóa XI đến ngày 30/4/2005 và văn bản hướng dẫn thi hành một số bộ luật, luật, pháp lệnh, nghị quyết được thông qua trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa X theo nội dung Kế hoạch 324/Ủy ban Thường vụ Quốc hội11 để gửi đến HĐDT và các Uỷ ban của Quốc hội.

Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội số 401/Ủy ban Thường vụ Quốc hội 11 ngày 6 tháng 10 năm 2005 đã tổng kết, đánh giá cả về số lượng và chất lượng ban

hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao, trong đó có đánh giá chung về nội dung văn bản quy phạm pháp luật như sau: *"*Nhìn chung các văn bản quy phạm pháp luật của Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao ban hành đã bảo đảm sự phù hợp về nội dung văn bản với các quy định của Hiến pháp, luật, pháp lệnh".

Báo cáo tổng hợp về hoạt động giám sát của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội từ tháng 8 năm 2003 đến tháng 10 năm 2008 (ngày 8 tháng 01 năm 2009) đã đánh giá chung về hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao như sau: Hoạt động này lâu nay vẫn được các cơ quan của Quốc hội tiến hành thường xuyên theo thẩm quyền nhưng kết quả còn chưa rõ nét. Năm 2005, tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XI, Quốc hội có chuyên đề riêng về giám sát *việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao*; qua giám sát cho thấy những văn bản có dấu hiệu trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội thì ít xảy ra nhưng những văn bản dưới luật có quy định chưa thống nhất với luật, hoặc chồng chéo thì còn chưa được dành thời gian, công sức thích đáng để rà soát, theo dõi, phát hiện xử lý kịp thời.

Như vậy, thực tế cho thấy, Quốc hội chưa quan tâm đúng mức tới việc giám sát riêng về tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật của Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao. Việc giám sát theo chuyên đề tại kỳ họp thứ 8 của Quốc hội khoá 11 có bản chất là giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nói trên. Việc giám sát này không chỉ là xem xét sự phù hợp với Hiến pháp của các văn bản quy phạm pháp luật do các cơ quan Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao ban hành mà là xem xét sự phù hợp của các văn bản đó với cả luật và nghị quyết của Quốc hội. Hoạt động giám sát tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật chỉ là một phần trong giám sát tại kỳ họp này. Thông qua hoạt động giám sát này, Quốc hội đã thực hiện một phần nhất định thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp của mình. Tuy nhiên, trong một

thời gian dài, từ khi Hiến pháp được sửa đổi bổ sung năm 2001 đến nay, Quốc hội chỉ tổ chức duy nhất một lần giám sát văn bản quy phạm pháp luật tại kỳ họp của Quốc hội như vậy là quá ít. Báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội tuy đã chỉ ra một vài trường hợp văn bản quy phạm pháp luật vi hiến nhưng kết quả đó chưa phản ánh đúng thực tế về tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do Chính Phủ, Thủ tướng Chính Phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao ban hành.

Hơn nữa, có rất nhiều hành vi vi hiến dưới dạng không hành động của các cơ quan có thẩm quyền do Hiến pháp quy định chưa được Quốc hội phát hiện hoặc có thể đã phát hiện ra nhưng chưa có biện pháp xử lý một cách kiên quyết, kịp thời và thấu đáo. Theo Báo cáo số 401/Ủy ban Thường vụ Quốc hội11 ngày 6 tháng 10 năm 2005, từ đầu nhiệm kỳ Quốc hội khoá XI đến ngày 30 tháng 4 năm 2005, để thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn mà Hiến pháp quy định, Chính Phủ cần phải ban hành 196 văn bản quy phạm pháp luật, nhưng Chính Phủ chỉ ban hành được 120 văn bản, đạt tỷ lệ 61%. Còn tới 76 văn bản (chiếm 39%) chưa được ban hành. Theo kết quả giám sát của HĐDT và các Uỷ ban của Quốc hội, Hội đồng Thẩm phán Tòa án Nhân dân Tối cao cần ban hành 20 Nghị quyết nhưng chỉ ban hành được 15 Nghị quyết, đạt tỉ lệ 75%, còn 5 nghị quyết chưa được ban hành; Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao cần ban hành 7 quyết định, 2 Chỉ thị, 1 Thông tư, nhưng chỉ ban hành được 6 quyết định, 2 chỉ thị, 1 thông tư, đạt tỉ lệ 90%, còn lại 1 quyết định chưa được ban hành; Tòa án Nhân dân Tối cao cần chủ trì, phối hợp với các cơ quan hữu quan để ban hành 15 thông tư liên tịch và 1 quy chế, nhưng chỉ ban hành được 13 thông tư, 1 quy chế (đạt 87,5%), vẫn còn 2 thông tư liên tịch chưa được ban hành; Viện trưởng Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao cần ban hành 31 quyết định, 7 chỉ thị, 13 thông tư nhưng đã ban hành được 27 quyết định, 7 chỉ thị, 5 thông tư, đạt tỉ lệ 76%, còn 4 quyết định, 8 thông tư chưa được ban hành.

Như vậy, việc giám sát nêu trên mới chỉ liệt kê số lượng các loại văn bản mà các cơ quan chưa ban hành theo đúng thẩm quyền chứ chưa chỉ ra nguyên nhân tại sao, trong trường hợp nào thì việc chậm trễ ban hành văn bản là do những nguyên nhân khách quan hoặc chủ quan, tác động hoặc hậu quả (cả về định tính và định lượng) của việc không kịp thời ban hành văn bản trong thực tế như thế nào, biện pháp xử lý ra sao,

trách nhiệm thuộc về cá nhân hay tập thể nào… Điều đó phản ánh sự thiếu triệt để và kém hiệu lực thực tế của việc giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội thực hiện.

Bên cạnh Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các thiết chế Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính Phủ cũng có những thẩm quyền nhất định xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật, nhưng trong thực tế những năm vừa qua, hai thiết chế này hầu như không thực hiện thẩm quyền này của mình. Cho đến nay, Chủ tịch nước chưa lần nào thực hiện quyền đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày kể từ ngày pháp lệnh được thông qua. Còn Thủ tướng Chính Phủ cũng chưa ký quyết định nào đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính Phủ, văn bản của Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp; chưa lần nào đình chỉ việc thi hành những nghị quyết trái với Hiến pháp của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

b)Hoạt động giám sát thi hành Hiến pháp của các cơ quan và cá nhân mà Hiến pháp trao quyền

Quốc hội đã thực hiện thường xuyên, nghiêm túc việc xem xét, đánh giá báo cáo công tác của các cơ quan chịu sự giám sát của mình, trong đó có những nhiệm vụ nhằm thi hành Hiến pháp.

Với sự trợ giúp của các cơ quan phục vụ của Quốc hội, các cơ quan chủ trì thẩm tra đã xây dựng kỹ năng, nghiệp vụ giám sát và tổ chức thực hiện việc giám sát thi hành Hiến pháp ngày càng tốt hơn, hiệu quả ngày càng cao hơn.

Những kết quả tích cực từ việc xem xét báo cáo của các cơ quan giúp tăng hiệu quả của hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp. Qua hoạt động này, Quốc hội có điều kiện đánh giá kết quả hoạt động của các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan; đồng thời, việc trình báo cáo trước Quốc hội còn mang tính cảnh báo, nhắc nhở trách nhiệm của các cơ quan thực thi pháp luật đối với nhiệm vụ được giao.

Quốc hội thời gian qua đã thể hiện khá kiên quyết chính kiến của mình, tạo sức thuyết phục để cơ quan báo cáo phải bổ sung tài liệu, giải trình rõ hơn những vấn đề còn vướng mắc. Thông qua việc xem xét báo cáo công tác và yêu cầu giải trình trước

Quốc hội đã làm rõ được trách nhiệm của một số chức danh.

Tuy nhiên, hoạt động giám sát việc thi hành Hiến pháp của các cơ quan, cá nhân mà Hiến pháp trao quyền còn tồn tại một số hạn chế sau đây:

Một là: Các cơ quan, cá nhân là đối tượng của hoạt động giám sát thi hành Hiến pháp chưa thực hiện nghiêm túc quy định về thời gian gửi báo cáo đến các cơ quan của Quốc hội; thời gian dành cho việc thẩm tra, xem xét còn ngắn dẫn đến chất lượng của công tác thẩm tra bị hạn chế.

Hai là: Do thiếu những kênh thông tin độc lập, khách quan, đầy đủ và sự tham gia thích hợp của các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán và các chuyên gia nên chất lượng việc thẩm tra còn phụ thuộc nhiều vào xem xét, đánh giá qua các báo cáo của cơ quan trình; Nhiều đại biểu Quốc hội chưa dành đủ thời gian để nghiên cứu, xem xét kỹ các báo cáo hoặc thiếu tư vấn sâu về lĩnh vực báo cáo.

Ba là: Trong một số trường hợp, do việc thẩm tra còn nể nang, chưa kiên quyết, thiếu cơ sở khoa học nên quyết định chưa thật chuẩn xác, chưa sát với thực tế.

Bốn là: Sau thảo luận, chưa có hình thức văn bản được quy định cụ thể để thể hiện thái độ của Quốc hội đối với kết quả hoạt động của cơ quan trình báo cáo.

Năm là: Quốc hội chưa thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ và quyền hạn nhằm giám sát việc thi hành Hiến pháp, chưa sử dụng triệt để và có hiệu quả các hình thức, biện pháp pháp lý mà Hiến pháp trao cho. Do vậy, trong thực tế có những trường hợp đủ căn cứ thực tiễn và pháp lý để Quốc hội quyết định áp dụng hậu quả pháp lý ở mức độ bãi nhiệm đối với chức danh do Quốc hội bầu và phê chuẩn nhưng Quốc hội không thực hiện. Sự không phân định rõ ràng giữa hình thức miễn nhiệm và bãi nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu và phê chuẩn, và hầu như chưa lần nào Quốc hội thực hiện bãi nhiệm đối với các chức danh đó đã làm giảm đi rất nhiều hiệu lực của hoạt động giám sát việc thi hành Hiến pháp do Quốc hội tiến hành.

Sáu là: Việc giám sát thi hành Hiến pháp chưa đồng đều đối với các đối tượng chịu sự giám sát. Thực tiễn hoạt động giám sát của Quốc hội thời gian qua cho thấy, Quốc hội chủ yếu tập trung giám sát hoạt động thi hành Hiến pháp của Chính Phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao. Việc giám sát hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và của Chủ tịch nước chưa được

Quốc hội quan tâm đúng mức, chưa được thực hiện thường xuyên. Mãi tới gần đây, tại phiên họp ngày 20 tháng 11 năm 2009, lần đầu tiên Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới báo cáo công tác năm 2009 bằng văn bản trước Quốc hội. Việc xem xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước cũng chỉ được tiến hành ở các kỳ họp cuối cùng của một nhiệm kỳ của Quốc hội. Tức là Quốc hội chỉ xem xét báo cáo công tác cả nhiệm kỳ của Chủ tịch nước.

Mặc dù hai thiết chế Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính phủ có những thẩm quyền bảo đảm thi hành Hiến pháp của các cơ quan và cá nhân được Hiến pháp trao quyền, nhưng hai thiết chế này chưa thực hiện đầy đủ các nhiệm vụ và quyền hạn Hiến pháp đã quy định, kết quả tham gia bảo vệ Hiến pháp của hai thiết chế này rất hạn chế.

c)Hoạt động giải thích Hiến pháp

Nhìn chung, hoạt động giải thích Hiến pháp ở nước ta chưa được coi trọng đúng mức và thực hiện trong thực tế. Theo thống kê, cho đến nay Ủy ban Thường vụ Quốc hội mới tiến hành hai lần giải thích luật chứ chưa lần nào giải thích Hiến pháp. Trên thực tế đã xuất hiện ngày càng nhiều văn bản không phải là văn bản pháp quy nhưng có nội dung giải thích pháp luật. Đó là các thông báo của cơ quan hành chính nhà nước hay các nghị quyết hoặc thông tư liên tịch của Hội đồng thẩm phán Tòa án Nhân dân Tối cao với các cơ quan nhà nước hữu quan, nhằm giải thích và hướng dẫn việc áp dụng pháp luật. Điều đó vừa phản ánh nhu cầu cần phải giải thích pháp luật trong việc quản lý nhà nước và áp dụng pháp luật trong xét xử, đồng thời thể hiện cơ chế giải thích chính thức Hiến pháp, luật, pháp lệnh hiện hành của nước ta chưa phù hợp, cần phải có sự đổi mới căn bản.

Việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội không thực hiện nhiệm vụ giải thích Hiến pháp một cách chính thức đã dẫn đến một số vấn đề sau đây:

- *Thứ nhất*, nhận thức không thống nhất về nội dung, tinh thần của nhiều nguyên tắc và quy phạm Hiến định.

- *Thứ hai*, có sự không rõ ràng hoặc đùn đẩy lẫn nhau trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan mà Hiến pháp quy định thẩm quyền. Chẳng hạn, do thiếu giải thích chính thức thế nào là giám sát tối cao của Quốc hội, sự phân biệt giữa giám sát tối cao của Quốc hội và giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, giám

sát của HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội nên trong thực tế, một số hoạt động giám sát rất ít được triển khai thực hiện trong thực tế hoặc hoạt động của một số cơ quan chưa chịu sự giám sát theo quy định của Hiến pháp. Điều 83 Hiến pháp năm 1992 quy định: "Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước". Điều 94, khoản 2 cụ thể hóa về quyền giám sát của Quốc hội quy định: "Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao".

- *Thứ ba*, thiếu văn bản giải thích Hiến pháp nên trong thực tế dẫn đến tình trạng thiếu cơ sở rõ ràng và chính thức để phán quyết một văn bản hay một hành vi vi hiến. Có những trường hợp văn bản hoặc hành vi vi phạm một quy định của Hiến pháp nhưng các cơ quan có thẩm quyền né tránh trách nhiệm, đổ lỗi rằng do quy định của Hiến pháp chưa được giải thích.

Tóm lại: Hoạt động bảo vệ Hiến pháp thời gian qua đã đạt được một số kết quả tích cực. Thông qua hoạt động giám sát thi hành Hiến pháp của các cơ quan, tổ chức, cá nhân được Hiến pháp trao quyền, các thiết chế bảo vệ Hiến pháp đã nắm được tình hình thi hành Hiến pháp, kịp thời có những yêu cầu, kiến nghị đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân chấn chỉnh hoạt động của mình phù hợp với các quy định của Hiến pháp. Hoạt động xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật cũng bắt đầu được coi trọng và tiến hành trong thực tế. Qua kiểm tra, giám sát văn bản quy phạm pháp luật đã phát hiện được một số văn bản quy phạm pháp luật vi phạm Hiến pháp, phát hiện và chỉ ra sự chậm trễ của một số cơ quan, cá nhân trong việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền hiến định.

Tuy nhiên, sự vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp hiện nay còn nhiều hạn chế. Các hoạt động bảo vệ Hiến pháp chưa được tiến hành đồng đều, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Hoạt động giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật mới bắt đầu được thực hiện và chủ yếu mang tính chất là một nội dung của hoạt động giám sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật nói chung. Hoạt động giải thích Hiến pháp hầu như chưa được thực hiện. Hoạt động giám sát việc thi hành Hiến pháp tuy được thực hiện thường xuyên hơn nhưng hiệu quả chưa cao. Việc thực hiện các nguyên tắc chỉ đạo hoạt động bảo vệ Hiến pháp, sử dụng các nhiệm vụ, quyền hạn đã

được xác định trong thể chế bảo vệ Hiến pháp và sử dụng các phương thức bảo vệ Hiến pháp của các thiết chế bảo vệ Hiến pháp chưa đồng bộ và thường xuyên. Do phải tập trung thực hiện các chức năng chuyên trách nên nhìn chung các thiết chế tham gia hoạt động bảo vệ Hiến pháp thiếu chủ động và tích cực, thậm chí một số thiết chế hầu như không tham gia. Bản thân Quốc hội là thiết chế có vai trò chủ yếu trong thực hiện các hoạt động bảo đảm tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật, giám sát việc thi hành Hiến pháp nhưng cơ sở pháp lý cho Quốc hội thực hiện những hoạt động này còn thiếu, chưa phù hợp, nguồn lực của Quốc hội chưa đủ mạnh để thực hiện đầy đủ thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp. Phương thức vận hành của các cơ quan bảo vệ Hiến pháp chủ yếu mang tính chính trị, chỉ có giá trị tư vấn, khuyến nghị, hiệu lực thấp. Mặc dù theo quy định của pháp luật một vài thiết chế bảo vệ Hiến pháp có thể tiến hành phương thức để áp dụng chế tài pháp lý tương đối mạnh nhưng về bản chất và năng lực của thiết chế đó không phù hợp với việc thực hiện những chế tài pháp lý đó nên trong thực tế những chế tài đó lại chưa được áp dụng một lần nào.

II. KINH NGHIỆM RÚT RA TỪ MÔ HÌNH BẢO VỆ HIẾN PHÁP Ở MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI.

1. Bảo vệ Hiến pháp ở một số quốc gia trên thế giới

cơ chế bảo vệ Hiến pháp đã được hình thành và phát triển ở rất nhiều quốc gia trên thế giới. Tuy nhiên, tuỳ thuộc vào đặc điểm của thể chế chính trị, cấu trúc nhà nước và điều kiện kinh tế xã hội cụ thể của mỗi quốc gia, cơ chế này được tổ chức theo nhiều mô hình khác nhau. Phần này sẽ nghiên cứu đặc điểm các cơ chế bảo vệ Hiến pháp điển hình sau đây:

1.1. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Mỹ

- *Về nguyên tắc bảo vệ Hiến pháp*

Các nguyên tắc bảo vệ Hiến pháp của Mỹ tồn tại cả ở dưới dạng thành văn và không thành văn, nhưng nguồn gốc trực tiếp của thể chế bảo vệ Hiến pháp của Mỹ chính là một án lệ trong vụ Marbury chống lại Madison. Bên cạnh các nguyên tắc chung như bảo đảm hiệu lực tối cao của Hiến pháp, bảo vệ quyền con người, quyền và tự do của công dân, ở Mỹ còn xác định nguyên tắc tư pháp tối cao. Sau thời gian "du

khảo" nước Mỹ từ 1831 đến 1832, Alexis de Tocqueville - người được xem là đã hiểu nước Mỹ hơn cả người Mỹ, đã cho rằng cách tổ chức quyền tư pháp của Mỹ là "độc nhất, vô nhị trên thế giới" và kết luận: "quyền lực tư pháp thành một đại quyền lực chính trị". Khi cho rằng "quyền tư pháp là quyền quan trọng nhất của quốc gia" ông muốn hướng tới quyền giám sát tư pháp Hiến pháp của các tòa án ở Mỹ. Ông viết: "quyền lực chính trị to lớn nhất" của các tòa án Mỹ chính là quyền giám sát tư pháp Hiến pháp", rằng "Nhân dân Mỹ đã trao cho các thẩm phán của họ quyền dựa trên Hiến pháp chứ không phải dựa trên các đạo luật để đưa ra phán quyết, cho phép họ không áp dụng những đạo luật mà họ cho là vi hiến". Mặc dù thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp của các toà án không xuất phát từ việc trao quyền một cách rõ ràng trong Hiến pháp mà đây được coi là trách nhiệm vốn có của toà án. Do hệ thống này thừa nhận nguyên tắc tính tối cao của Hiến pháp nên mỗi khi toà án đứng trước một vấn đề liên quan đến áp dụng pháp luật, toà án đó phải giải quyết vụ việc phù hợp với Hiến pháp chứ không áp dụng những đạo luật vi hiến. Việc tôn trọng Hiến pháp và ưu tiên áp dụng Hiến pháp so với các văn bản khác trong hệ thống pháp luật được coi là nhiệm vụ cốt lõi của hệ thống tư pháp. Alexis de Tocqueville viết: " Hiến pháp là bộ luật đầu tiên của mọi bộ luật, và không thể chỉ dùng một bộ luật để sửa nó cho được. Nó chính là cái mà một khi các tòa án phục tùng Hiến pháp thì cũng coi như phục tùng tất cả các bộ luật khác. Đây chính là bản chất thực sự của quyền lực tư pháp: có thể nói cái quyền tự nhiên của người pháp quan là chọn lựa trong những công cụ pháp lý những cái nào trói quyền lực tư pháp chặt nhất ".

Thể chế bảo vệ Hiến pháp của Mỹ cũng xác định thẩm quyền của thiết chế bảo vệ Hiến pháp như sau:1/ ở cấp độ quốc gia: các toà án đưa ra phán quyết về hiệu lực của các đạo luật của Nghị viện theo Hiến pháp Liên bang Mỹ; 2/ ở cấp độ liên bang: các toà án ưu tiên Hiến pháp của Liên bang so với các điều khoản và các đạo luật Hiến pháp của bang khi có mâu thuẫn với Hiến pháp; 3/ ở cấp độ bang: các toà án đưa ra các phán quyết về hiệu lực của các văn bản do cơ quan lập pháp của mỗi bang ban hành căn cứ theo Hiến pháp của mỗi bang.

Nội dung hoạt động bảo vệ Hiến pháp ở Mỹ rất đa dạng, bao gồm: giám sát tư pháp Hiến pháp đối với văn bản quy phạm pháp luật, giải thích Hiến pháp, giải quyết khiếu kiện Hiến pháp, giải quyết tranh chấp giữa các nhánh quyền lực, giữa các bang,

giữa chính quyền liên bang và chính quyền bang, giải quyết tranh chấp các đảng phái, tranh chấp liên quan đến các cuộc bầu cử và trưng cầu dân.

- Về thiết chế bảo vệ Hiến pháp

Ở Mỹ, thiết chế bảo vệ Hiến pháp bao gồm tất cả các toà trong hệ thống toà án, đó là: các toà án thẩm quyền chung (*District Court*), các toà phúc thẩm (*Court of Appeal*) và Toà án Tối cao Liên bang (*Federal Supreme Court*). Không có một cơ quan chuyên trách nào hoặc toà án chuyên trách nào được thành lập để thực hiện chức năng bảo vệ Hiến pháp. Chức năng này được thực hiện bởi tất cả các toà án. Điều đó có nghĩa là tất cả các toà án ở Mỹ, từ cấp cao nhất đến cấp thấp nhất của hệ thống toà án, bao gồm: các toà án bang, các toà án liên bang và Toà án tối cao Liên bang đều có thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp. Các vấn đề và vụ việc liên quan đến Hiến pháp luôn được giải quyết bởi các toà án khi chúng phát sinh trước toà trong các vụ việc cụ thể và việc giải quyết vấn đề Hiến pháp đó là cần thiết để đưa ra phán quyết về vụ việc đó.

Trong hệ thống toà án Mỹ, toà án thẩm quyền chung có quyền xét xử sơ thẩm tất cả các loại tranh chấp hình sự và dân sự phát sinh theo luật của Mỹ, các tranh chấp giữa các công dân của các bang khác nhau, các vụ việc trong đó nhà nước là nguyên đơn hoặc bị đơn, và các vụ việc phát sinh do sự vi phạm những quyền và tự do của công dân từ phía các nhân viên hay công chức nhà nước. Trong những loại tranh chấp đó các khiếu kiện Hiến pháp cũng có thể được đưa ra xét xử.

Các phán quyết của toà án thẩm quyền chung nói trên có thể bị kháng án và việc giải quyết các kháng án này thuộc thẩm quyền của các toà án phúc thẩm. Tuy nhiên, đối với những vụ việc quan trọng Toà án Tối cao Liên bang có thể rút lên để xét xử phúc thẩm. Trong các vụ việc có liên quan đến vấn đề Hiến pháp, Toà án Tối cao liên bang xuất hiện với ý nghĩa như là "một quan toà quan trọng nhất trong hệ thống tư pháp của Mỹ". Toà án Tối cao Liên bang được giao quyền xem xét lại tất cả các quyết định của các toà phúc thẩm. Bên cạnh đó, Toà án Tối cao liên bang có thẩm quyền xem xét lại các phán quyết của các toà cao nhất của các bang theo pháp luật liên bang, trong đó có xem xét lại việc xét xử các vụ án có liên quan đến hiệu lực pháp lý của các đạo, luật và các điều ước quốc tế của liên bang căn cứ vào Hiến pháp liên bang. Cuối cùng, đạo luật liên bang cho phép bất cứ bên đương sự nào có quyền kháng cáo một cách trực tiếp tới Toà án Tối cao Liên bang về các vấn đề liên quan đến việc chấp nhận

hay từ chối áp dụng một đạo luật nào đó của bang hoặc của liên bang dựa trên tính hợp hiến hay không hợp hiến của đạo luật đó.

Như vậy, theo cơ chế của Mỹ, thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp được thực hiện bởi tất cả các toà án trong hệ thống các cơ quan tư pháp, trong đó Toà án Tối cao Liên bang là toà án có thể đưa ra phán quyết cuối cùng. Nói cách khác, việc bảo vệ Hiến pháp thuộc thẩm quyền của tất cả các toà án dưới sự lãnh đạo thống nhất của Toà án Tối cao Liên bang.

1.2. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp của Đức

Cơ chế bảo vệ Hiến pháp của Đức thuộc mô hình châu Âu lục địa hay còn gọi là mô hình tập trung, tức là không phải tất cả các toà án có thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp mà chỉ có Tòa án Hiến pháp được giao quyền này.

- Về nguyên tắc bảo vệ Hiến pháp

Các nguyên tắc và quy phạm về bảo vệ Hiến pháp được tìm thấy trong Hiến pháp năm 1949 và Luật về Tổ chức và Thủ tục của Tòa án Hiến pháp Liên bang (FCT Law) ngày 12 tháng 3 năm 1951. Theo Điều 93 của Hiến pháp, Tòa án Hiến pháp Liên bang là cơ quan bảo vệ cao nhất của Hiến pháp, giữ "độc quyền" một phạm vi rất rộng lớn các quyền được Hiến pháp trao cho. Những quyền này được chia thành 6 nhóm sau đây: 1/ Bảo vệ trật tự Hiến pháp - chính trị; 2/ Phân chia quyền lực nhà nước; 3/ Quyền liên quan đến đặc điểm đại diện dân cử trong hệ thống chính trị; 4/ Bảo vệ các quyền cơ bản; 5/ Giải thích Hiến pháp; 6/ Giám sát tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật.

- Về cơ quan bảo vệ Hiến pháp

Theo Hiến pháp của Đức, Tòa án Hiến pháp Liên bang là cơ quan bảo vệ Hiến pháp cao nhất. Để thực hiện sứ mệnh quan trọng này, việc hình thành và tổ chức Tòa án Hiến pháp Liên bang phải được quy định trong Luật liên bang phù hợp với Hiến pháp. Theo đó, Tòa án Hiến pháp liên bang là cơ quan hiến định của Liên bang có thẩm quyền tự quyết, chủ động và độc lập so với các cơ quan nhà nước khác. Thành viên của Tòa án Hiến pháp Liên bang được bầu bởi Hội đồng liên bang và Hội đồng bang. Các thành viên được lựa chọn có thể vừa là thành viên của Hội đồng vừa là thành viên của Chính Phủ Liên bang. Tất cả các thành viên của Tòa án Hiến pháp Liên

bang được coi là thẩm phán Liên bang mặc dù chỉ một phần trong số họ được bầu từ những thẩm phán Liên bang đang hoạt động.

Về cơ cấu, Tòa án Hiến pháp Liên bang của Đức là bao gồm hai tòa con (Senat) tồn tại song song. Thẩm quyền tài phán, cơ cấu tổ chức và nhân sự của mỗi tòa hoàn toàn độc lập. Mỗi Senat có tám thẩm phán, trong đó bốn thẩm phán do Hạ viện bổ nhiệm và bốn thẩm phán do Thượng viện bổ nhiệm. Các nguồn để lựa chọn thẩm phán đó là: thẩm phán từ các tòa án khác, luật sư, giáo sư luật học, chuyên viên từ các cơ quan nhà nước khác.

Tòa con là cơ quan xét xử chủ yếu của Tòa Hiến pháp nhưng bên cạnh đó còn có Hội đồng thẩm phán và hệ thống các ban cũng tiến hành các hoạt động bảo vệ Hiến pháp. Hội đồng thẩm phán bao gồm mười sáu thẩm phán của hai tòa con. Hội đồng thẩm phán chỉ hoạt động khi tòa con 1 và tòa con 2 có quan điểm ngược với nhau ở hai vụ án khác nhau nhưng có liên quan đến một vấn đề. Khi một tòa con thụ lý một vụ án và thấy rằng phán quyết của mình đưa ra có thể phải dựa trên những lập luận trái với lập luận đã được tòa con kia sử dụng thì tòa con đó sẽ chuyển vụ án này ra xét xử tại Hội đồng thẩm phán.

Một điều cần hết sức lưu ý về thiết chế bảo vệ Hiến pháp của Đức, đó là bên cạnh việc tổ chức cơ quan bảo vệ Hiến pháp theo mô hình tập trung, ở đây còn song song tồn tại "hệ thống phi tập trung hạn chế". Bởi lẽ ở mỗi bang của Đức có Tòa án Hiến pháp của riêng bang đó được trao quyền xem xét các vi phạm Hiến pháp của bang và giải quyết các vụ kiện Hiến pháp trong phạm vi của mỗi bang.

1.3. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp của Pháp

Ở Pháp cũng thành lập cơ quan chuyên trách thực hiện chức năng bảo vệ Hiến pháp, nhưng khác với cơ chế bảo vệ Hiến pháp tập trung phổ biến ở nhiều nước, cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở Pháp mang tính chất tiền kiểm.

- Về thiết chế bảo vệ Hiến pháp

Hiến pháp Cộng hoà Pháp 1958 quy định thành lập Hội đồng bảo hiến, cơ quan với thẩm quyền chính trị tối cao và được giao quyền giám sát tính hợp hiến của các văn bản luật và các quy tắc bầu cử Tổng thống và Nghị viện. Có thể thấy rằng,

thuật ngữ "thẩm quyền chính trị" thể hiện bản chất không rõ ràng của thiết chế Hội đồng bảo hiến. Sở dĩ như vậy là vì, thành viên của Hội đồng bảo hiến được có vai trò như là một thẩm phán nhưng lại phải thực hiện nhiệm vụ mang tính chính trị.

Hội đồng bảo hiến có tất cả 9 thành viên, trong đó: 3 thành viên được chỉ định bởi Tổng thống, 3 thành viên được chỉ định bởi Chủ tịch Hạ viện và 3 thành viên được chỉ định bởi Chủ tịch Thượng viện (Điều 55, Hiến pháp, Điều 1, Luật Tổ chức số 58/1067).

Hoạt động của các thành viên Hội đồng bảo hiến không giống với các thành viên của Chính phủ và Nghị viện. Các thành viên của Hội đồng bảo hiến là các thẩm phán và các quan toà độc lập nhưng được tuyển và bổ nhiệm. Họ không thể được bổ nhiệm vào bất kỳ cơ quan hành chính nào trong suốt nhiệm kỳ. Các thành viên Hội đồng bảo hiến cũng bị cấm giữ những cương vị lãnh đạo trong các đảng phái hoặc các nhóm chính trị, đồng thời họ cũng không được đưa ra lập trường chính trị có thể gây ảnh hưởng tới quyết định của Hội đồng bảo hiến. Hơn nữa, những thành viên này tuyệt đối không được tiết lộ về vị trí của họ trong bất cứ tài liệu nào được công bố bởi tổ chức xuất bản nhà nước hoặc tư nhân.

- Về thể chế bảo vệ Hiến pháp

Thể chế bảo vệ Hiến pháp của Pháp tồn tại chủ yếu trong Hiến pháp năm 1958 (Chương VII); Luật Tổ chức số 58- 1067 ngày 7 tháng 11 năm 1958 về Hội đồng bảo hiến (được sửa đổi bổ sung bằng luật số 59 - 223 ngày 4 tháng 2 năm 1959 và Luật tổ chức Hội đồng bảo hiến số 95 - 63 ngày 19 tháng 01 năm 1995; Nghị định số 59 - 1292 ngày 13 tháng 11 năm 1959 về nghĩa vụ của thành viên Hội đồng Bảo hiến; Nghị định số 59-1293 ngày 13 tháng 11 năm 1959 về tổ chức bộ phận hành chính của Hội đồng bảo hiến; các điều 136, 151,152, 296 và 297 của Luật bầu cử Cộng hòa Pháp; Luật trưng cầu ý dân số 62-1292 ngày 6 tháng 1 năm 1962 về việc bầu cử Tổng thống bằng hình thức phổ thông đầu phiếu trực tiếp.

Luật Tổ chức số 58/1067 quy định Hội đồng bảo hiến có thẩm quyền tư vấn, quyền xem xét tính hợp hiến của hoạt động lập pháp, của các cuộc bầu cử và trưng cầu ý dân.

Nhóm thẩm quyền thứ nhất liên quan đến một loạt chức năng mang tính tư vấn và có ý nghĩa chính trị cực kỳ quan trọng. Hội đồng bảo hiến có thể quyết định khi nào Tổng thống không hoàn thành nhiệm vụ và đưa ra ý kiến về tình trạng và biện pháp giải quyết trong các hoàn cảnh đặc biệt. Hiến pháp không định nghĩa thế nào là "không đủ tư cách" (impeachment). Do đó thẩm quyền đánh giá của Hội đồng bảo hiến trên thực tế là không giới hạn. Nếu như Hội đồng Hiến pháp tuyên bố tình trạng không đủ khả năng hay không đủ tư cách của Tổng thống là tự nhiên xác định thì nó phải kêu gọi một cuộc bầu cử mới trong vòng giữa hai mươi và năm mươi ngày tiếp theo ngày có quyết định đó. Tuy nhiên, Hội đồng bảo hiến cũng có thể xác nhận sự tồn tại của đa số tuyệt đối ý kiến chống lại việc tổ chức bầu cử mới, trong trường hợp đó Tổng thống tạm thời không đủ tư cách và có thể bị thay thế bằng Chủ tịch Thượng viện - người được trao quyền thực thi tất cả thẩm quyền của cựu Tổng thống, loại trừ quyền giải tán Nghị viện hoặc tổ chức trưng cầu ý dân.

Hội đồng bảo hiến cũng có thể đưa ra ý kiến tư vấn chính thức theo đề nghị của Tổng thống khi cần ban bố tình trạng khẩn cấp và biện pháp áp dụng khi có sự đe dọa nghiêm trọng và khẩn cấp đối với thể chế Cộng hòa, tới nền độc lập của dân tộc, sự toàn vẹn lãnh thổ hoặc sự thực hiện hiệp ước quốc tế diễn ra, hoặc khi quyền lực công cộng hiến định bị gián đoạn. Trường hợp Tổng thống hỏi ý kiến Thủ tướng và Chủ tịch hai viện thì các ý kiến phải được công bố. Nếu Tổng thống tham khảo ý kiến của Hội đồng Bảo hiến theo Điều 16 Hiến pháp, ý kiến của Hội đồng Bảo hiến sẽ không được công bố.

Với vai trò là Tòa bầu cử tối cao (Supreme Electoral Tribunal), Hội đồng Bảo hiến có thể phán quyết về các cuộc bầu cử nghị viện, bầu cử Tổng thống và các cuộc trưng cầu ý dân. Về các cuộc bầu cử nghị viện, Hội đồng Bảo hiến có quyền quyết định sự hợp lệ của cuộc bầu cử thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ, và do vậy, Hội đồng cũng có quyền hủy bỏ bất cứ cuộc bầu cử nào hoặc thay đổi kết quả bầu cử đã được thông báo, thậm chí có quyền tuyên bố một ứng cử viên khác trúng cử. Theo thể chế bảo vệ Hiến pháp của Pháp, tất cả các cuộc bầu cử nghị viện đều có thể bị đưa ra Hội đồng xem xét trong thời hạn mười ngày bởi bất cứ cử tri nào theo thủ tục tranh tụng trong đó Nghị viện và ứng cử viên có liên quan có quyền quan sát.

Về việc giám sát các cuộc bầu cử tổng thống, quyền của Hội đồng Bảo hiến không giới hạn chỉ xem xét tính hợp hiến của quy chế bầu cử mà còn kiểm soát một cách chủ động đối với những việc bất quy tắc trong bầu cử. Hội đồng bảo hiến được giao nhiệm vụ phê chuẩn và tuyên bố kết quả cuối cùng của cuộc bầu cử.

Về các cuộc bỏ phiếu trưng cầu ý dân, Hội đồng Bảo hiến trước hết phải được tư vấn về mặt kỹ thuật tổ chức các hoạt động. Hội đồng bảo hiến kiểm soát các hoạt động, việc đếm phiếu cuối cùng và sau đó công bố kết quả. Trong trường hợp phát sinh tranh chấp liên quan đến trưng cầu ý dân, Hội đồng Bảo hiến sẽ kiểm tra và quyết định về tất cả các khiếu kiện. Luật về Tổ chức của Hội đồng Bảo hiến không quy định rõ ràng ai có quyền đệ đơn khiếu kiện về các cuộc trưng cầu ý dân, nhưng với quan niệm về bản chất của trưng cầu ý dân đó là ý kiến tư vấn của công chúng thông qua bỏ phiếu trực tiếp nên có thể coi tất cả cử tri đều có quyền yêu cầu quyết định của Hội đồng Bảo hiến. Nếu Hội đồng xác nhận có sự sai sót, nó có quyền quyết định liệu có duy trì cuộc bỏ phiếu hay ra quyết định hủy bỏ một phần cuộc bỏ phiếu trưng cầu ý dân.

Cuối cùng, Hội đồng Bảo hiến có quyền giám sát tính hợp hiến của hoạt động lập pháp. Đây được xem là phương tiện hữu hiệu chống lại sự vi phạm về thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước, đặc biệt là nhằm giữ cho Nghị viện hoạt động trong khuôn khổ mà Hiến pháp quy định đối với nó. Theo thể chế bảo vệ Hiến pháp của Pháp, việc giám sát tính hợp hiến chỉ tiến hành đối với những văn bản được phê chuẩn bởi Hạ viện nhưng chưa được ban hành bởi Tổng thống. Đây là sự khác nhau rõ rệt giữa thể chế bảo vệ Hiến pháp của Pháp và của các nước châu Âu khác.

Hoạt động xem xét tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng bảo hiến có thể được chia thành hai nhóm: 1/ giám sát trước đối với những văn bản lập pháp chưa được ban hành; và 2/giám sát trước đối với việc phân chia thẩm quyền giữa luật và các văn bản của cơ quan hành pháp.

Nhóm thứ nhất được thực hiện bởi Hội đồng bảo hiến thông qua hai dạng: 1/ giám sát bắt buộc đối với văn bản của Nghị viện và các luật tổ chức; và 2/ giám sát không bắt buộc đối với các đạo luật thường và các điều ước quốc tế.

Về dạng giám sát bắt buộc: Theo Điều 61, Hiến pháp Cộng hoà Pháp, các luật tổ chức (*Organic laws*) và các quy chế hoạt động của Nghị viện phải được đệ trình tới

Hội đồng bảo hiến trước khi chúng được ban hành. Hội đồng bảo hiến sẽ đưa ra quyết định xem chúng có phù hợp với Hiến pháp không. Đối với các đạo luật tổ chức, chúng phải được đệ trình tới Hội đồng bảo hiến bởi Thủ tướng, và chính Thủ tướng phải chỉ, rõ thời gian giám sát tính hợp hiến của văn bản nếu việc xem xét tính hợp hiến đó là khẩn cấp. Đối với các quy chế hoạt động của Nghị viện hoặc những sửa đổi đối với những quy chế đã được thông qua bởi một trong hai viện, chúng phải được đệ trình tới Hội đồng bảo hiến bởi Chủ tịch Hạ viện.

Về dạng giám sát không bắt buộc: Các đạo luật thường có thể được đệ trình tới Hội đồng bảo hiến bởi Tổng thống, Thủ tướng, hoặc Chủ tịch một trong hai viện cho phép 60 (sáu mươi) Hạ nghị sĩ hoặc Thượng nghị sĩ đệ trình vấn đề tính hợp hiến của các đạo luật thường trước Hội đồng bảo hiến.

Giám sát không bắt buộc này cũng áp dụng đối với các điều ước quốc tế. Khi có yêu cầu của Tổng thống, Thủ tướng hoặc Chủ tịch của một trong hai viện, Hội đồng bảo hiến phải quyết định xem liệu các điều ước quốc tế có chứa đựng những điều khoản trái với Hiến pháp hay không.

Một điểm rất đặc biệt trong thể chế bảo vệ Hiến pháp đó là Lời nói đầu của Hiến pháp cũng được viện dẫn để làm căn cứ cho hoạt động bảo vệ Hiến pháp. Trong quá trình xem xét tính hợp hiến của văn bản, Hội đồng bảo Hiến pháp căn cứ vào Lời nói đầu của Hiến pháp để bảo vệ quyền và tự do cơ bản của công dân. Chúng ta dễ dàng nhận thấy rằng, Hiến pháp của Cộng hoà Pháp không có một tuyên bố rõ ràng nào hoặc liệt kê các quyền cơ bản của công dân. Tuyên bố duy nhất liên quan đến quyền cơ bản của công dân được nằm ở Lời nói đầu, trong đó viện dẫn đến Tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền của Pháp. Thực tế hoạt động của Hội đồng bảo Hiến pháp đã cho thấy, năm 1971, cơ quan này đã căn cứ vào Lời nói đầu của Hiến pháp để bảo vệ các quyền và tự do cơ bản của công dân. Vì vậy, đã có những văn bản bị Hội đồng bảo hiến tuyên bố là vi hiến vì nó trái với tinh thần của Lời nói đầu. Từ đó, Hội đồng bảo hiến đã tạo ra cho bản thân mình quyền và nghĩa vụ giám sát các văn bản quy phạm pháp luật không chỉ về tính phù hợp với các quy phạm của Hiến pháp mà còn phù hợp với Lời nói đầu của Hiến pháp. Dựa trên nguồn thể chế quan trọng này, các quyền và tự do cơ bản của công dân Pháp được đảm bảo một cách đầy đủ và hiệu quả hơn.

2. Một số bài học kinh nghiệm rút ra từ việc nghiên cứu về bảo vệ Hiến pháp của một số nước trên thế giới

- Thứ nhất: Vấn đề hết sức quan trọng đối với một quốc gia khi nghiên cứu và lựa chọn mô hình cơ quan bảo vệ Hiến pháp đó là xác định rõ lý thuyết chủ đạo chi phối việc tổ chức quyền lực nhà nước, nhận định xem hệ thống pháp luật của quốc gia thuộc dòng pháp luật nào hoặc chịu ảnh hưởng sâu sắc nhất bởi dòng pháp luật nào.

Từ sự nghiên cứu và so sánh cơ chế bảo vệ Hiến pháp ở một số nước cho thấy, cấu trúc và sự vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp của bất cứ quốc gia nào cũng phụ thuộc trước hết vào lý thuyết chủ đạo chi phối việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, phụ thuộc vào việc hệ thống pháp luật của quốc gia đó thuộc dòng họ pháp luật nào.

Đối với các quốc gia áp dụng thuyết tam quyền phân lập một cách cứng rắn và theo dòng pháp luật Anh - Mỹ, chức năng bảo vệ Hiến pháp được giao cho hệ thống tòa án (trong đó cao nhất là Tòa án Tối cao liên bang) là phù hợp. Ở đây, sự phân chia quyền lực giữa các cơ quan trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp mang tính rạch ròi, hệ thống tòa án, đặc biệt là Tòa án tối cao liên bang hoàn toàn độc lập với hai nhánh lập pháp và hành pháp. Bên cạnh đó, ở những nước theo dòng pháp luật Anh - Mỹ, không chỉ Hiến pháp và các văn bản pháp luật mà án lệ cũng được coi là nguồn chủ yếu của pháp luật. Thực tiễn áp dụng pháp luật, đặc biệt là áp dụng án lệ đã tạo cho thẩm phán ở những quốc gia này có nhiều kiến thức pháp lý và kinh nghiệm đa lĩnh vực, đa ngành nghề. Đó là điểm thuận lợi để họ có thể xem xét được tính hợp hiến của các đạo luật khác nhau.

Ở những quốc gia thuộc dòng pháp luật châu Âu lục địa và áp dụng thuyết phân quyền mang tính mềm dẻo hơn, việc thiết kế cơ chế bảo vệ Hiến pháp với cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách là phù hợp. Theo dòng pháp luật này, Hiến pháp và các đạo luật thành văn được coi là nguồn pháp luật phổ biến và bắt buộc. Thực tiễn áp dụng pháp luật của thẩm phán ở các quốc gia theo dòng pháp luật châu Âu lục địa mang tính chuyên sâu theo tính chất từng loại án, nên kiến thức và kinh nghiệm không đủ tầm bao quát để đánh giá hết tính chất của các quy phạm trong một đạo luật thuộc lĩnh vực chuyên môn. Tòa án thường không thể được coi là nơi phán xét tính hợp hiến của các đạo luật. Chức năng đó phải do những người có thẩm quyền cao hơn và uy tín lớn hơn

so với thẩm phán thường thực hiện. Vì vậy, cần phải thành lập một thiết chế chuyên trách để thực hiện chức năng bảo vệ Hiến pháp.

Như vậy, vấn đề hết sức quan trọng đối với một quốc gia khi nghiên cứu và lựa chọn mô hình cơ chế bảo vệ Hiến pháp đó là xác định rõ lý thuyết chủ đạo chi phối việc tổ chức quyền lực nhà nước, nhận định xem hệ thống pháp luật của quốc gia thuộc dòng pháp luật nào hoặc chịu ảnh hưởng sâu sắc nhất bởi dòng pháp luật nào.

- Thứ hai: Việc xác định nội dung của hoạt động bảo vệ Hiến pháp và tính chất của cơ quan bảo vệ Hiến pháp của mỗi quốc gia cần căn cứ vào chế độ chính trị, cấu trúc nhà nước.

Đối với các quốc gia có chế độ chính trị đa đảng, cấu trúc nhà nước liên bang thì hoạt động bảo vệ Hiến pháp thường bao gồm nhiều loại hoạt động. Trong đó chắc chắn phải có những nội dung về giải quyết tranh chấp thẩm quyền giữa liên bang và các bang, giữa phán quyết về tính hợp hiến trong hoạt động của các đảng phái chính trị. Đối với các quốc gia có cấu trúc nhà nước đơn nhất thì trong nội dung bảo vệ Hiến pháp không bao gồm hoạt động giải quyết tranh chấp giữa chính quyền liên bang và chính quyền các bang. Bên cạnh đó, việc quốc gia áp dụng nguyên tắc tập quyền, nguyên tắc phân quyền, nguyên tắc tản quyền hay kết hợp các nguyên tắc đó trong việc tổ chức mối quan hệ giữa cơ quan nhà nước ở trung ương với chính quyền địa phương cũng ảnh hưởng nhiều tới nội dung của thể chế bảo vệ Hiến pháp, tính chất của quy trình, thủ tục mà thiết chế bảo vệ Hiến pháp áp dụng và hiệu lực của phương thức bảo vệ Hiến pháp.

Như vậy, đối với mỗi quốc gia, khi quy định nội dung của thể chế bảo vệ Hiến pháp, phương thức vận hành của cơ chế bảo vệ Hiến pháp cần dựa trên đặc điểm tình hình chế độ chính trị và cấu trúc nhà nước của quốc gia mình.

- Thứ ba: Để chế độ Hiến pháp của một quốc gia được tôn trọng và bảo đảm trong thực tế, cơ chế bảo vệ Hiến pháp phải bao gồm thể chế bảo vệ Hiến pháp minh bạch, khả thi, thống nhất, thiết chế bảo vệ Hiến pháp mang tính độc lập, có đầy đủ những thẩm quyền cần thiết và vận hành thông qua những phương thức tương xứng.

Cơ chế bảo vệ Hiến pháp sẽ không thể vận hành thông suốt và hiệu quả, không đạt được mục tiêu bảo vệ chế độ Hiến pháp nếu như thiếu những nguyên tắc và

quy phạm về bảo vệ Hiến pháp được xây dựng rõ ràng, thống nhất và khả thi. Hoạt động bảo vệ Hiến pháp cơ bản và cốt lõi nhất đó là thực hiện kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản và hành vi công quyền. Hoạt động đó chủ yếu và trước hết dựa trên cơ sở làm rõ tinh thần của Hiến pháp, của các văn bản quy phạm pháp luật, xác định mục đích, nội dung điều chỉnh của chúng để đưa ra các phán quyết cần thiết. Đây là sự đánh giá về sự phù hợp hay không phù hợp của các văn bản và hành vi của các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước so với Hiến pháp. Để đánh giá và phán quyết, thiết chế bảo vệ Hiến pháp phải so sánh, đối chiếu những văn bản và hành vi công quyền không chỉ với những quy định cụ thể của Hiến pháp mà có thể còn phải so sánh, đối chiếu với các nguyên tắc và các đòi hỏi của nền dân chủ, các nguyên tắc của pháp luật nói chung. Như vậy, chủ thể của các phán quyết phải có tầm nhìn vừa rộng vừa sâu sắc, phải có sự am hiểu pháp luật trong một hệ thống thống nhất. Mặt khác, sự phán quyết ở đây chủ yếu là đánh giá tính hợp hiến của các đạo luật, của các quyết định về những vấn đề của những cơ quan chức năng khác nhau và về quan hệ giữa một bên là cơ quan hoặc cá nhân có thẩm quyền của nhà nước và một bên là công dân, nên phán quyết đó phải nhận được sự "tâm phục, khẩu phục" của các bên. Những đòi hỏi đó tương tự như yêu cầu đối với hoạt động tư pháp, và do vậy, chúng thường chỉ có thể thực hiện được khi hoạt động bảo vệ Hiến pháp được tiến hành thông qua các thủ tục tố tụng, thiết chế bảo vệ Hiến pháp hoạt động độc lập, được giao những thẩm quyền cần thiết và được thực hiện những biện pháp chính trị pháp lý đủ mạnh.

- Thứ tư: Đổi mới tư duy về Hiến pháp, bảo đảm hiệu lực trực tiếp của Hiến pháp, giáo dục về Hiến pháp là hết sức cần thiết đối với các quốc gia muốn thay đổi cơ chế bảo vệ Hiến pháp mang tính chính trị sang cơ chế tài phán Hiến pháp.

Các yếu tố như quan niệm, tư duy về Hiến pháp, truyền thống, văn hóa pháp lý, ý thức chính trị về quyền con người, quyền công dân ở mỗi quốc gia cũng ảnh hưởng nhiều tới các yếu tố và hiệu lực của cơ chế bảo vệ Hiến pháp.

Việc áp dụng cơ chế bảo vệ Hiến pháp thông qua hệ thống tòa án tư pháp hoặc thiết lập Tòa án Hiến pháp với phương thức hoạt động chủ yếu mang tính chất của tố tụng Hiến pháp sẽ rất khó khăn và không phù hợp hoặc cho dù đã thiết lập được nhưng hiệu lực và hiệu quả thực tế của nó sẽ không cao đối với các quốc gia mà trình độ văn

hóa pháp lý của công dân chưa cao, nhận thức rất hạn chế về quyền công dân của mình. Ở những quốc gia như vậy, công dân thường thờ ơ với chính trị, không tích cực tham gia vào đời sống chính trị - pháp lý của đất nước. Bên cạnh đó, tâm lý của người dân e ngại khiếu kiện, không dũng cảm đấu tranh đối với những hành vi lạm quyền, chuyên quyền, vi phạm dân chủ, vi phạm quyền con người, quyền công dân cũng làm cho sự tồn tại của thiết chế độc lập mang tính tư pháp phán quyết về vi phạm Hiến pháp không thật sự cần thiết và khả thi. bảo vệ Hiến pháp thông qua tố tụng Hiến pháp cũng sẽ chỉ phù hợp với các quốc gia mà Hiến pháp được hiểu không chỉ là văn bản chính trị pháp lý mà còn là văn bản thực định có hiệu lực áp dụng trực tiếp.

Như vậy, đổi mới tư duy về Hiến pháp kể cả từ phía cơ quan công quyền cũng như người dân để coi nó như là một công cụ pháp lý có hiệu lực thực tế là hết sức cần thiết đối với các quốc gia muốn thay đổi cơ chế bảo vệ Hiến pháp mang tính chính trị sang cơ chế bảo vệ Hiến pháp thông qua tố tụng Hiến pháp. Việc phổ biến, tuyên truyền, giáo dục về Hiến pháp, nâng cao ý thức chính trị pháp lý của cán bộ và nhân dân cũng có ý nghĩa quan trọng góp phần bảo đảm tính khả thi của các giải pháp hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp.

III. KIẾN NGHỊ XÂY DỰNG CƠ QUAN BẢO VỆ HIẾN PHÁP ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

1. Tổng quan các kiến nghị, đề xuất liên quan đến bảo hiến ở các công trình nghiên cứu trong thời gian qua ở Việt Nam.

Cho đến nay có các kiến nghị về bảo hiến ở Việt Nam như sau:

Phương án 1: Thành lập Hội đồng Hiến pháp

Theo phương án này, Hội đồng Hiến pháp là cơ quan có vị trí tương đối độc lập được thành lập bởi Quốc hội. Hội đồng Hiến pháp chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Hội đồng Hiến pháp thực hiện việc bảo đảm tính hợp hiến của tất cả các văn bản luật, dưới luật do Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, chính quyền địa phương ban hành. Hoạt động của Hội đồng là hoạt động giám sát trước (cho ý kiến về tính hợp hiến của các văn bản luật, nghị quyết do Quốc hội

ban hành; pháp lệnh, nghị quyết do Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành); giám sát sau (kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản do Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao và chính quyền địa phương cấp tỉnh ban hành); giám sát khuyến nghị (khi phát hiện trường hợp văn bản quy phạm pháp luật trái Hiến pháp đề nghị cơ quan có thẩm quyền quyết định việc đình chỉ hay bãi bỏ văn bản đó); giám sát cụ thể (tự giám sát theo thẩm quyền hoặc giám sát theo đề nghị của cơ quan khác của nhà nước)

- *Vị trí, vai trò:* Hội đồng Hiến pháp là thiết chế mới trong tổ chức bộ máy nhà nước. Hội đồng Hiến pháp có vị trí tương đối độc lập nhưng phải chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Thẩm quyền của Hội đồng Hiến pháp do Quốc hội quy định bằng văn bản luật. Hội đồng Hiến pháp thực hiện vai trò là cơ quan BVHP, bảo đảm việc tuân thủ Hiến pháp trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức xã hội và của công dân.

- *Thẩm quyền:* Hội đồng Hiến pháp có nhiệm vụ kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành, trình Quốc hội xem xét, quyết định; cho ý kiến về tính hợp hiến của các dự thảo luật, nghị quyết của Quốc hội, dự thảo pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội theo đề nghị của Uỷ ban Pháp luật của Quốc hội; cho ý kiến về tính hợp của các điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chính phủ hoặc của các uỷ ban của Quốc hội; cho ý kiến về tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương ban hành theo đề nghị của Uỷ ban pháp luật trên cơ sở ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc; giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội trong giải quyết các khiếu nại về tính hợp hiến trong các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp; giúp Ủy ban thường vụ Quốc hội trong hoạt động giải thích Hiến pháp.

- *Cơ cấu tổ chức:* Hội đồng Hiến pháp có ít nhất là 9 thành viên, trong đó 1/3 do Quốc hội bầu, 1/3 do Chủ tịch nước bổ nhiệm, 1/3 do Chính phủ bổ nhiệm. Thành viên của Hội đồng Hiến pháp phải đạt được những tiêu chuẩn về độ tuổi, về kiến thức chuyên môn, về thâm niên công tác…theo quy định của Quốc hội. Các vị

nguyên là Tổng bí thư, Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội sẽ là thành viên đương nhiên của Hội đồng Hiến pháp. Nhiệm kỳ của các thành viên là 10 năm và không tái bổ nhiệm. Các thành viên của Hội đồng Hiến pháp không được kiêm nhiệm, tức là không thể đồng thời là đại biểu Quốc hội hay thành viên Chính phủ. Chủ tịch Hội đồng Hiến pháp do Hội đồng Hiến pháp bầu ra nhiệm kỳ 5 năm.

Hội đồng Hiến pháp thành lập các tiểu ban. Số lượng các tiểu ban và số Phó chủ tịch Hội đồng Hiến pháp do Luật quy định.

- Phương thức hoạt động:

Hội đồng Hiến pháp hoạt động theo hình thức tập thể toàn Hội đồng và theo hình thức tiểu ban.

Các hoạt động kiểm tra, giám sát, xem xét hành vi vi phạm Hiến pháp được thực hiện bởi các tiểu ban chuyên trách. Trên cơ sở báo cáo của các tiểu ban, Hội đồng họp toàn thể để xem xét và đưa ra phán quyết. Các phán quyết của Hội đồng được thực hiện trên cơ sở biểu quyết theo đa số. Chủ tịch Hội đồng không tham gia biểu quyết nhưng có tiếng nói quyết định cuối cùng trong trường hợp số phiếu đồng ý và không đồng ý ngang nhau.

Việc thành lập Hội đồng Hiến pháp bảo đảm tính độc lập, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan bảo vệ Hiến pháp; bảo đảm tính chuyên nghiệp trong hoạt động BVHP; đồng thời bảo đảm sự phù hợp với đường lối của Đảng về xây dựng cơ chế phán quyết về hành vi vi phạm Hiến pháp trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Việc thành lập Hội đồng Hiến pháp đòi hỏi bổ sung vào Hiến pháp một chương riêng quy định về thiết chế này. Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, Quốc hội ban hành luật quy định cụ thể về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền và hoạt động của Hội đồng Hiến pháp.

***Phương án 2*:** Thành lập Tòa án Hiến pháp.

Để bảo vệ tính tối cao của Hiến pháp, xử lý các vi phạm Hiến pháp của các cơ quan công quyền cần phải có thiết chế tài phán Hiến pháp. Đây là xu hướng chung của các nhà nước dân chủ. Ở nước ta, nếu theo phương án thành lập Tòa án hiến pháp thì cơ quan này sẽ là một thiết chế hoàn toàn mới trong cơ cấu tổ chức bộ

máy nhà nước ta. Tòa án Hiến pháp được thành lập để chuyên thực hiện nhiệm vụ bảo vệ tính tối cao của Hiến pháp. Chánh án và các Thẩm phán Tòa án Hiến pháp do Chủ tịch nước bổ nhiệm sau khi được Quốc hội chuẩn y, chỉ có một nhiệm kỳ duy nhất và dài (10 hay 15 năm, không được tái bổ nhiệm). Tòa án Hiến pháp khi phán quyết về các vi phạm Hiến pháp (hay không vi phạm) trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp là theo nguyên tắc *độc lập* và *chỉ tuân theo Hiến pháp* (chứ không phải tuân theo pháp luật như Tòa án nhân dân các cấp khi xét xử các vụ án hình sự, dân sự, kinh tế v.v.)**.** Tính độc lập của cơ quan BVHP đảm bảo tính cân bằng trong quan hệ quyền lực giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp.

2. Cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách ở Việt Nam - Vị trí, tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, phương thức thành lập và nhiệm kỳ của cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách

Từ những lập luận về lý luận, thực tiễn và kinh nghiệm bảo vệ Hiến pháp nêu trên, chúng tôi kiến nghị xây dựng một cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, độc lập; thể chế đồng bộ, thống nhất, rõ ràng và phương thức hoạt động mang tính tố tụng Hiến pháp.

2.1.Về tên gọi, vị trí, tính chất của cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách:

Quy định trong Hiến pháp về một thiết chế bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, độc lập với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước là rất cần thiết theo yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Nếu cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách là Hội đồng Bảo hiến thì sẽ khó thực hiện được thẩm quyền phán quyết và xử lý đối với hành vi vi hiến của các cơ quan trong hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp. Bởi lẽ, Hội đồng chủ yếu chỉ thực hiện xem xét, kiểm tra tính hợp hiến của văn bản, hành vi của cơ quan công quyền và đưa ra những quyết định mang tính kiến nghị, tư vấn. Cơ quan bảo vệ Hiến pháp chuyên trách, độc lập ở Việt Nam có thể có tên gọi là Tòa án Hiến pháp. Tòa án này không thuộc hệ thống Tòa án tư pháp mà là cơ quan độc lập với các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tòa án Hiến pháp có sứ mệnh bảo vệ Hiến pháp, là cơ quan vừa mang tính chính trị, vừa mang tính tài phán Hiến pháp.

Xác định trong Hiến pháp hệ thống các nguyên tắc chỉ đạo và các quy định pháp lý điều chỉnh hoạt động bảo vệ Hiến pháp phù hợp với các yêu cầu và đặc trưng của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đó là: nguyên tắc bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nguyên tắc hiệu lực tối thượng của Hiến pháp, nguyên tắc tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, nguyên tắc bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng. Thể chế hóa trong Hiến pháp quan điểm *"xây dựng cơ chế phán quyết về những vi phạm Hiến pháp trong hoạt động lập pháp, hành pháp và tư pháp"* có thể được hiểu là xác định cơ sở hiến định cho chế độ tài phán Hiến pháp mới ở Việt Nam.

Hiến pháp cần xác định nội dung bảo vệ Hiến pháp bao gồm: 1/ Phán quyết về tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật và xử lý văn bản vi hiến; 2/ Giải quyết tranh chấp và vi phạm Hiến pháp liên quan đến tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước; 3/ Giải thích Hiến pháp; 4/ Bảo vệ quyền con người, quyền và tự do hiến định của công dân; 5/ Hoạt động liên quan đến các quan chức nhà nước cao cấp và đảng chính trị.

Về vị trí, Tòa án Hiến pháp không phải là bộ phận thuộc một trong ba nhánh lập pháp, hành pháp hay tư pháp, mà là một thiết chế trung lập, có vị trí pháp lý đặc biệt trong bộ máy nhà nước.

Về tính chất, Tòa án Hiến pháp là cơ quan vừa mang tính chính trị, vừa mang tính tư pháp Hiến pháp. Xét về sứ mệnh, trình tự thành lập, thành phần và tính chất của những vụ việc được giải quyết là những vấn đề hiến định, Tòa án Hiến pháp là cơ quan mang tính chính trị. Mặt khác, việc đưa ra các phán quyết về các hành vi vi hiến, có áp dụng chế tài trách nhiệm Hiến pháp đối với chủ thể của hành vi vi hiến theo một quy trình tố tụng đặc biệt, Tòa án Hiến pháp là cơ quan mang tính tư pháp Hiến pháp.

2.2. Về chức năng, nhiệm vụ của Tòa án Hiến pháp :

Chức năng của Tòa án Hiến pháp được xác định tuỳ thuộc vào nội dung của Hiến pháp và đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Chúng tôi cho rằng, Tòa án Hiến pháp ở Việt Nam trong thời gian đầu mới thành lập nên có các chức năng, nhiệm vụ sau đây:

Một là: Xem xét và phán quyết về tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật

Hai là: Xem xét và phán quyết về tính hợp hiến của các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia, ký kết, gia nhập.

Ba là: Giải thích Hiến pháp

Bốn là: Giải quyết khiếu kiện vi hiến.

2.3. Về tổ chức Tòa án Hiến pháp

+ Tiêu chuẩn của thẩm phán Tòa án Hiến pháp :

Về tư cách công dân: Thẩm phán Tòa án Hiến pháp phải là công dân của Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Về độ tuổi: Thẩm phán Tòa án Hiến pháp cần phải là người uyên thâm về khoa học và giàu kinh nghiệm thực tiễn vì vậy cần quy định về độ tuổi tối thiểu mà không cần quy định về độ tuổi tối đa. Độ tuổi tối thiểu hợp lý cho một thẩm phán Tòa án Hiến pháp có thể là 50 tuổi.

Về kiến thức chuyên môn, kinh nghiệm nghề nghiệp: Thẩm phán Tòa án Hiến pháp phải là người có trình độ pháp lý cao, có uy tín, nhiều năm làm việc trong lĩnh vực pháp lý. Họ có thể đã từng là thẩm phán, công tố viên, quan chức cấp cao của Nhà nước, luật sư, giáo sư, tiến sỹ luật ở các Viện nghiên cứu, các cơ sở đào tạo nghề luật. Thẩm phán Tòa án Hiến pháp Việt Nam phải có thời gian công tác trong lĩnh vực pháp luật tối thiểu 15 năm.

Về sự không kiêm nhiệm: Thẩm phán Tòa án Hiến pháp phải là người hoạt động chuyên trách. Để bảo đảm tính độc lập, cần quy định cấm thẩm phán Tòa án Hiến pháp kiêm nhiệm một số chức vụ nhất định. Người đang đảm nhận những chức vụ đó trong chính quyền, sau khi được bầu hoặc bổ nhiệm làm thẩm phán Tòa án Hiến pháp, thì phải từ bỏ chức vụ đó. Tuy nhiên, thẩm phán Tòa án Hiến pháp có thể được phép tham gia nghiên cứu, giảng dạy tại các viện nghiên cứu, cơ sở đào tạo luật. Ngoài ra, thẩm phán Tòa án Hiến pháp cũng không được tham gia các hoạt động kinh doanh.

Về số lượng Thẩm phán: Để thực hiện nguyên tắc ra phán quyết theo đa số của Tòa án Hiến pháp, số lượng thẩm phán Tòa án Hiến pháp phải là số lẻ. Số lượng thẩm

phán Tòa án Hiến pháp của các nước khoảng từ 7 đến 19. Ở Việt Nam, có thể dự kiến số lượng khoảng từ 13 đến 15 thẩm phán Tòa án Hiến pháp.

Về nhiệm kỳ của Thẩm phán Tòa án Hiến pháp : Thẩm phán Tòa án Hiến pháp thường có nhiệm kỳ dài và ít được được bầu lại hoặc tái bổ nhiệm. Quy định này nhằm đảm bảo sự độc lập của thẩm phán Tòa án Hiến pháp, ngăn chặn sự gây ảnh hưởng của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong việc bầu hoặc bổ nhiệm thẩm phán Tòa án Hiến pháp. Nhiệm kỳ của thẩm phán Tòa án Hiến pháp Việt Nam có thể là 10 năm và không có nhiệm kỳ hai. Để bảo đảm tính ổn định và kế thừa trong hoạt động của Tòa án Hiến pháp, Luật Tòa án Hiến pháp nên quy định việc bầu, bổ nhiệm, thay đổi thẩm phán không thực hiện cùng một lúc đối với tất cả các thẩm phán.

Về cơ chế chọn Thẩm phán Tòa án Hiến pháp : Hiện nay, trên thế giới có ba phương pháp lựa chọn thẩm phán Tòa án Hiến pháp tuỳ thuộc vào mô hình tổ chức quyền lực của mỗi quốc gia, đó là: bầu cử, bổ nhiệm hoặc kết hợp giữa bầu cử và bổ nhiệm. Với đặc điểm chính thể của Việt Nam, thẩm phán Tòa án Hiến pháp nên được lựa chọn bằng phương pháp bầu cử. Theo đó, tất cả thẩm phán Tòa án Hiến pháp đều do Quốc hội bầu chọn, theo sự giới thiệu của Chủ tịch nước.

+ Về cơ cấu của Tòa án Hiến pháp :

Tòa án Hiến pháp bao gồm các bộ phận sau:

Hội đồng thẩm phán - là tổ chức bao gồm tất cả các thẩm phán Tòa án Hiến pháp hoạt động theo nguyên tắc tập thể và quyết định theo đa số.

Nhiệm vụ, thẩm quyền của Hội đồng thẩm phán Tòa án Hiến pháp bao gồm: Phán quyết về tính hợp hiến hoặc bất hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật; giải thích Hiến pháp; giải quyết khiếu kiện Hiến pháp; xem xét tính hợp hiến của các cuộc bầu cử và trưng cầu ý dân; quyết định những vấn đề nhân sự của Tòa án Hiến pháp ; các vấn đề liên quan đến tạm đình chỉ thực hiện nhiệm vụ, bãi nhiệm, miễn nhiệm thẩm phán Tòa án Hiến pháp ; thông qua quy chế hoạt động của Tòa án Hiến pháp, các vấn đề về tài chính và ngân sách của Tòa án Hiến pháp.

Chánh án Tòa án Hiến pháp : là người do Quốc hội bầu ra, đại diện và chịu trách nhiệm về các hoạt động của Tòa án Hiến pháp. Chánh án tổ chức, điều hành, kiểm tra, giám sát mọi hoạt động của các thẩm phán và công chức thuộc Tòa án Hiến

pháp. Chánh án có các thẩm quyền như: chuẩn bị, triệu tập và chủ tọa các phiên họp của Tòa án Hiến pháp ; trình Hội đồng thẩm phán những vấn đề, vụ việc cần xem xét theo thẩm quyền; đưa ra các yêu cầu đối với các bên, tổ chức điều tra, triệu tập nhân chứng, đảm bảo thực hiện các thủ tục tại phiên toà trong quá trình giải quyết vụ việc; đại diện cho Tòa án Hiến pháp trong quan hệ với các cơ quan, tổ chức khác; chịu trách nhiệm về công tác quản lý, điều hành của Tòa án Hiến pháp.

Phó Chánh án: có nhiệm vụ giúp Chánh án thực hiện công việc được phân công và đại diện Tòa án Hiến pháp khi Chánh án vắng mặt.

Tổng thư ký Tòa án Hiến pháp : là người lãnh đạo bộ máy hành chính của Tòa án Hiến pháp. Tổng Thư ký giúp Chánh án các công việc hành chính, văn bản, tài liệu, lưu trữ, phụ trách hoạt động nghiên cứu, điều tra, hoạt động đối ngoại, công bố, tống đạt các giấy tờ, công văn, chuẩn bị các phiên họp của Tòa án Hiến pháp.

Ngoài ra, Tòa án Hiến pháp có thể thành lập thêm các tổ chức hành chính, nghiệp vụ khác như: các Phòng, Ban chuyên môn phụ trách các lĩnh vực khác nhau thuộc thẩm quyền của Tòa án Hiến pháp, Văn phòng, Thư viện, Trung tâm thông tin và nghiên cứu khoa học…

- Phương thức hoạt động của Tòa án Hiến pháp

Về trình tự, thủ tục giải quyết vụ việc của Tòa án Hiến pháp : Luật Tòa án Hiến pháp quy định trình tự, thủ tục xem xét và giải quyết các vụ việc tại Tòa án Hiến pháp. Thông thường, ở Tòa án Hiến pháp có hai loại thủ tục: thủ tục chung và thủ tục đặc biệt.

Thủ tục chung ở Tòa án Hiến pháp gồm có:

+ Thủ tục đệ đơn lên Tòa án Hiến pháp ;

+ Tòa án Hiến pháp xem xét sơ bộ về khả năng chấp nhận hay từ chối việc thụ lý đơn của chủ thể khiếu kiện;

+ Tổ chức gặp gỡ đại diện của nguyên đơn và bị đơn;

+ Tiến hành thu thập những thông tin, dữ liệu, chứng cứ cần thiết;

+ Mời nhân chứng, tiến hành giám định;

+ Tiến hành xem xét vụ việc, biểu quyết thông qua quyết định của Tòa án;

+ Công bố quyết định của Tòa án;

+ Trong trường hợp cần thiết, tiến hành xem xét lại vụ việc;

+ Giải quyết vấn đề liên quan đến án phí và một số vấn đề khác.

Thủ tục đặc biệt liên quan đến các chủ thể theo quy định của Luật Tòa án Hiến pháp yêu cầu Tòa án Hiến pháp xem xét giải quyết một vấn đề nào đó thuộc thẩm quyền của Tòa án Hiến pháp, thủ tục xem xét vấn đề đó và hệ quả đặc thù của phán quyết của Tòa án Hiến pháp.

Nhìn chung, mỗi vụ việc được giải quyết tại Tòa án Hiến pháp trải qua quy trình ba bước: 1/ Thụ lý; 2/ Xét xử; 3/Đưa ra phán quyết.

Trong giai đoạn thụ lý, Tòa án Hiến pháp kiểm tra về quyền yêu cầu của chủ thể, thẩm quyền xét xử, cơ sở pháp lý của yêu cầu. Sau đó, vụ việc được giao cho một Hội đồng nhỏ hoặc qua sự chuẩn bị của Chánh án trình Hội đồng thẩm phán xem xét tại các phiên họp.

Hoạt động xét xử của Tòa án Hiến pháp được thực hiện bởi một Hội đồng, trong đó, các thẩm phán thảo luận tập thể, công khai và quyết định theo đa số. Tùy thuộc vào tính chất vụ việc, Tòa án Hiến pháp có thể xét xử và ra phán quyết trên cơ sở hồ sơ vụ việc hoặc trên cơ sở tranh tụng.

Thông thường, đối với các vụ việc về xem xét tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật thì Tòa án Hiến pháp phán quyết trên cơ sở xem xét hồ sơ. Hoạt động kiểm tra tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật được tiến hành theo hình thức giám sát sau và trên cơ sở đề nghị của chủ thể có thẩm quyền. Phương thức này được coi là một trong những yếu tố hạn chế sự chuyên quyền của Tòa án Hiến pháp, bảo đảm cân bằng và kiểm soát quyền lực. Tất cả vấn đề là đem cho cơ quan phụ trách việc kiểm hiến những quyền hành khá đầy đủ, để nó có thể giúp cho Hiến pháp thắng thường luật, nhưng đồng thời, không thừa nhận cho nó những quyền hành, khiến cho nó, trong thực tế, có thể đặt ý chí của nó lên trên ý chí nhà lập pháp. Đối tượng của giám sát sau chính là các đạo luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác đã và đang có hiệu lực thi hành.

Đối với những khiếu kiện Hiến pháp, việc giải quyết của Tòa án Hiến pháp đòi hỏi phải có sự tham gia tranh tụng của các bên liên quan.

Sau khi ra phán quyết, Tòa án Hiến pháp tiến hành các công việc như: thông báo phán quyết cho cơ các quan nhà nước, tống đạt quyết định cho các đương sự, công bố phán quyết trên các phương tiện thông tin đại chúng…

Về phương thức tố tụng Hiến pháp:

Tố tụng Hiến pháp có thể được hiểu là một quy trình pháp lý, trong đó diễn ra việc giải quyết một vụ việc liên quan đến Hiến pháp. Bản chất của tố tụng Hiến pháp thể hiện qua các đặc điểm:

+ Sự khiếu kiện vi hiến là bước khởi đầu cho một quy trình tố tụng Hiến pháp. Vi hiến thể hiện bằng hành vi hành động hoặc không hành động xâm phạm đến các nguyên tắc, quy phạm hiến định. Sự khởi kiện Hiến pháp là điều kiện bắt buộc cho việc bắt đầu một quy trình theo phương thức tố tụng Hiến pháp. Không có khiếu kiện Hiến pháp thì không có tố tụng Hiến pháp.

+ Một vụ kiện Hiến pháp phát sinh tại Tòa án Hiến pháp là sự kiện trung tâm của tố tụng Hiến pháp.

+ Chủ thể tham gia tố tụng Hiến pháp với tư cách là "bị đơn" chủ yếu là cơ quan nhà nước hoặc cá nhân có thẩm quyền.

+ Thiết chế thực hiện sự tài phán trong tố tụng Hiến pháp là Tòa án Hiến pháp, mà không phải là Tòa án tư pháp. Trình tự, thủ tục và phán quyết do Tòa án Hiến pháp đưa ra dựa trên Hiến pháp và công lý.

2.4. Hệ quả pháp lý và hiệu lực của phán quyết của Tòa án Hiến pháp

+ Về tính hợp hiến của văn bản quy phạm pháp luật: Tòa án Hiến pháp có thể ra một trong các quyết định sau:

Thứ nhất, đối với những văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành, Tòa án Hiến pháp có quyền ra phán quyết về một đạo luật hoặc nghị quyết vi hiến, qua đó làm vô hiệu hóa văn bản đó.

Thứ hai, đối với văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước hoặc cá nhân có thẩm quyền khác, Tòa án Hiến pháp có thẩm quyền ra phán quyết văn bản vi hiến và có thể áp dụng chế tài huỷ bỏ văn bản đó.

Trong trường hợp các đạo luật thông qua bằng hình thức trưng cầu dân ý, về nguyên tắc, Tòa án Hiến pháp không được tuyên bố đạo luật đó vi hiến. Tuy nhiên, cần quy định một đạo luật thông qua bằng trưng cầu ý dân nếu mâu thuẫn với Hiến pháp, thì đồng thời với việc thông qua đạo luật đó, cần phải sửa đổi Hiến pháp.

+ *Về việc giải thích Hiến pháp:* Khi Tòa án Hiến pháp giải thích Hiến pháp thì bản thân các quy phạm hiến định là đối tượng cần xem xét của vụ việc. Tòa án Hiến pháp đưa ra sự giảng giải rõ ràng tinh thần, nội dung các quy phạm Hiến pháp và xác định hành vi như thế nào là vi hiến. Sự giảng giải này làm sáng tỏ hơn nội dung, tinh thần quy phạm Hiến pháp và có giá trị hiệu lực bắt buộc đối với mọi đối tượng.

PHẦN THỨ HAI

BÁO CÁO NGHIÊN CỨUĐỔI MỚI TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

A. ĐẶT VẤN ĐỀ

Đổi mới tổ chức chính quyền địa phương để góp phần hoàn thiện hệ thống chính trị nói chung và hoàn thiện tổ chức bộ máy nhà nước theo tinh thần xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa. Để đáp ứng yêu cầu của giai đoạn phát triển mới, Đảng ta đã đặc biệt chú trọng đổi mới hệ thống chính trị từ Trung ương tới cơ sở từ nội dung, phương thức hoạt động cho đến tổ chức. Mục tiêu là nâng cao hiệu lực lãnh đạo và quản lý của hệ thống chính trị. Văn kiện các kỳ đại hội đại biểu toàn quốc đều đề cập thực trạng, nguyên nhân và giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động, sức chiến đấu của các tổ chức Đảng, tổ chức đoàn thể chính trị - xã hội, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 2011 dành riêng một phần định hướng về hệ thống chính trị và vai trò lãnh đạo của Đảng. Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX đã có Nghị quyết chuyên đề về đổi mới và nâng cao chất lượng hệ thống chính trị ở cơ sở xã, phường, thị trấn. Với tính chất là một bộ phận của bộ máy nhà nước, hợp thành hệ thống chính trị, chính quyền địa phương cần được đổi mới để theo kịp yêu cầu chung đối với hệ thống chính trị trong giai đoạn phát triển tới của đất nước.

Trong những năm qua, tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đã được nghiên cứu đổi mới. Tuy nhiên, đến nay, vẫn còn những hạn chế cả về mô hình tổ chức và quy chế làm việc. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 (Số 17-NQ/TW ngày 18/3/2002) BCH Trung ương Đảng khóa IX đã đánh giá : Chức năng, nhiệm vụ của các bộ phận trong hệ thống chính trị chưa được xác định rành mạch, trách nhiệm không rõ, nội dung và phương thức hoạt động chậm đổi mới, còn nhiều biểu hiện của cơ chế tập trung quan liêu, bao cấp.

Trong tinh thần xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa, tổ chức chính quyền địa phương luôn là nội dung quan trọng, cần được nghiên cứu thấu đáo, gắn với các vấn đề về nguyên tắc tổ chức nhà nước, mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương, vấn đề dân chủ đại diện và bảo đảm tính thông suốt, tính thống nhất của bộ máy hành pháp.

Đổi mới tổ chức chính quyền địa phương nhằm triển khai các chủ trương cải cách hành chính. Một trong những nội dung quan trọng của cải cách

hành chính là đổi mới tổ chức bộ máy. Mục tiêu chung là xây dựng bộ máy tinh gọn, mô hình phù hợp, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước trong điều kiện hiện nay. Đổi mới tổ chức bộ máy chính quyền địa phương, hoàn thiện thể chế về tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân là một nội dung được đặt ra trong Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Hiện nay, Chương trình đang được tổng kết để bước vào giai đoạn triển khai tiếp theo và mục tiêu nói trên vẫn đang dự kiến được tiếp tục thực hiện.

Hướng tới mục tiêu của cải cách hành chính, nhằm tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 BCH Trung ương Đảng Khoá X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã đề ra chủ trương thực hiện không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường. Hiện nay, chủ trương này đang được triển khai theo Nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Sau quá trình tổng kết các bước thực hiện, cần rút ra các luận cứ khoa học để đề xuất sửa đổi các văn bản quy phạm pháp luật về mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

Đổi mới tổ chức chính quyền địa phương để nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trên địa bàn, phục vụ phát triển kinh tế, xã hội. Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân có vai trò và trách nhiệm quan trọng trong việc bảo đảm thi hành pháp luật ở địa phương, quyết định và tổ chức thực hiện các chính sách phát triển kinh tế - xã hội tại địa bàn. Điều này càng được nhấn mạnh trong bối cảnh tăng cường phân cấp quản lý nhà nước cho chính quyền địa phương hiện nay. Để hoàn thành chức năng, nhiệm vụ của mình, cần mô hình tổ chức phù hợp, tương thích với khối lượng thẩm quyền luật định. Từ đó, mô hình chính quyền địa phương cần tiếp tục nghiên cứu đổi mới để bảo đảm một mặt, tính thống nhất, mặt khác, sự phù hợp với đặc điểm của địa bàn quản lý theo các tiêu chí : quy mô, cấp quản lý, tính chất địa bàn đô thị, đô thị đặc biệt, nông thôn, hải đảo…

Hiến pháp là văn bản pháp lý quy định những vấn đề cơ bản về mối quan hệ giữa trung ương và địa phương cũng như những nguyên tắc chủ đạo của mô hình tổ chức chính quyền địa phương. Vì vậy việc đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay có liên quan chặt chẽ với quy định của Hiến pháp

về vấn đề này. Do vậy, muốn đổi mới một cách toàn diện mô hình tổ chức chính quyền đại phương như yêu cầu của các Nghị quyết của Đảng (Nghị quyết Trung ương 5 Khóa IX và Nghị quyết Trung ương 5 Khóa X, Văn kiện Đại hội đảng lần thứ XI), trước hết cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 để hình thành cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương, làm cơ sở cho việc sửa đổi một cách toàn diện Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân**.** Như vậy, việc sửa đổi Hiến pháp không những kịp thời thể chế hóa định hướng của Đảng về tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, mà còn là cơ sở pháp lý cho tổ chức và hoạt động của cơ quan đại diện nhân dân và cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam theo Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam.

Với lý do nêu trên, việc nghiên cứu về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay là cần thiết, từ đó góp phần vào việc hoàn thiện thể chế về chính quyền địa phương và tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện các chủ trương đổi mới mô hình tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân phù hợp với tình hình mới ở nước ta hiện nay.

2. Mục đích nghiên cứu:

- Nghiên cứu các vấn đề lý luận về mô hình tổ chức chính quyền địa phương, mối quan hệ giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, giữa Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, nguyên tắc hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương.

- Hệ thống hoá các chủ trương, quan điểm của Đảng trong Cương lĩnh năm 2011 và các chỉ thị, nghị quyết của Đảng về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

- Tổng kết kinh nghiệm xây dựng chính quyền địa phương gần 20 năm thực hiện Hiến pháp năm 1992, việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường.

- Nghiên cứu kinh nghiệm tổ chức chính quyền địa phương ở một số nước Châu Âu, Châu Á, Châu Mỹ và cách thức thể hiện, nội dung quy định của Hiến pháp về chính quyền địa phương trong Hiến pháp của một số nước, rút ra những yếu tố hợp lý có thể tiếp thu

- Xây dựng luận cứ khoa học về tính cấp thiết, quan điểm chỉ đạo của việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương.

- Kiến nghị những nội dung cần sửa đổi, bổ sung trong Hiến pháp năm 1992 liên quan đến tổ chức và hoạt động chính quyền địa phương trong Hiến pháp mới

3. Nội dung nghiên cứu:

Chương I. Cơ sở lý luận về tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta

1. Quan niệm về chính quyền địa phương

2. Phân cấp thẩm quyền giữa trung ương và địa phương

3. Quan điểm của Đảng và việc thể chế hóa đường lối của Đảng về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

4. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới, những kinh nghiệm Việt nam có thể tiếp thu

Chương II. Thực tiễn tổ chức mô hình chính quyền địa phương ở nước ta

1. Tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta qua các giai đoạn từ năm 1946 đến nay

2. Việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường và những bài học kinh nghiệm

3. Những bất cập, hạn chế trong việc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay

Chương III. Quan điểm, giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta.

1. Quan điểm đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay

2. Những giải pháp và kiến nghị đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay

3. Kiến nghị sửa đổi bổ sung Hiến pháp năm 1992 về chính quyền địa phương

B. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU CỨU

Chương I

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

1. Quan niệm về chính quyền địa phương

Ở nước ta, từ trước đến nay thuật ngữ "*chính quyền địa phương*" được sử dụng tương đối rộng rãi và phổ biến trong các văn kiện của Đảng, các văn bản pháp luật của Nhà nước, các sách báo chính trị - pháp lý, cũng như trong các bài phát biểu của lãnh đạo Đảng và Nhà nước ở trung ương và địa phương. Nhưng quan niệm: Chính quyền địa phương là gì? Trong cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương gồm những cơ quan nào? Có phải chính quyền địa phương chỉ gồm có HĐND và UBND như quan niệm tương đối phổ biến ở nước ta hiện nay?

Sở dĩ có những quan niệm khác nhau về khái niệm chính quyền địa phương ở nước ta như trên, là vì mặc dù các văn bản pháp luật sử dụng thuật ngữ này, nhưng không có một văn bản pháp luật hiện hành nào giải thích rõ và đầy đủ về khái niệm "chính quyền địa phương".

Mặt khác, tuy thuật ngữ "chính quyền địa phương" được sử dụng rộng rãi và phổ biến ở nước ta nhưng trong các *Từ điển Tiếng Việt, Từ điển giải thích các thuật ngữ pháp luật thông dụng* cũng không có riêng mục từ này. Ví dụ: *Từ điển tiếng Việt* (do Hoàng Phê chủ biên) của Viện Ngôn ngữ học thuộc Trung tâm Khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, xuất bản năm 1995, có đến 38.410 mục từ, nhưng cũng không có mục từ "chính quyền địa phương" mà chỉ có mục từ "chính quyền". Mục từ "chính quyền" (tr.157) được các tác giả giải thích theo 2 nghĩa: "*1.Quyền điều khiển bộ máy Nhà nước. Ví dụ,"nắm chính quyền", "chính quyền trong tay nhân dân" ...; và 2. Bộ máy điều khiển, quản lý công việc của Nhà nước. Ví dụ, "chính quyền dân chủ", "các cấp chính quyền"; v.v.* Nếu hiểu theo cách giải thích chung về "chính quyền" như các tác giả của từ điển này thì "chính quyền địa phương" sẽ bao gồm tất cả các cơ quan của Nhà nước được tổ chức ra ở địa phương để điều khiển, quản lý công việc của Nhà nước ở địa phương. Còn cuốn *Sổ tay thuật ngữ pháp lý thông dụng* của Nhà xuất bản Giáo dục xuất bản năm 1996

(do Nguyễn Duy Lãm chủ biên) và quyển Từ *điển giải thích thuật ngữ luật học* của Trường Đại học Luật Hà Nội (do PGS.TS Nguyễn Ngọc Hòa chủ biên), xuất bản năm 1999 và Từ điển Luật học của Viện Khoa học pháp lý do NXB Từ điển Bách khoa và NXB Tư pháp xuất bản năm 2006 cũng không có mục từ "chính quyền địa phương".

Quan niệm chính quyền địa phương là hệ thống các cơ quan nhà nước được tổ chức ở địa phương thực hiện hoạt động quản lý, điều hành công việc của nhà nước trên địa bàn địa phương được phân hóa thành hai loại quan điểm: Quan điểm quan niệm chính quyền địa phương theo nghĩa hẹp và quan điểm quan niệm chính quyền địa phương theo nghĩa rộng.

1.1. Quan niệm chính quyền địa phương theo nghĩa hẹp*:* Chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND (hoặc UBHC).

Hiến pháp và pháp luật nước ta khi quy định về chính quyền địa phương thường đề cập 2 cơ quan là: HĐND và UBHC (UBND).

Ví dụ, Hiến pháp năm 1946 (chương V) và Hiến pháp năm 1959 (chương VII) quy định "*Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính*". Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) cũng có tên chương là "*Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*". Cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp, chúng ta có các luật với tên gọi của luật cũng là 2 cơ quan này. Ví dụ, *Luật Tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962*, *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 1983, năm 1989, năm 1994 và năm 2003 hiện hành. Nhưng có một ngoại lệ là: Sau ngày hòa bình lập lại trên miền Bắc, ngày 29/4/1958, tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa I đã thông qua Luật số 110 với tên gọi là "*Luật Tổ chức chính quyền địa phương*".

Vì vậy, có thể khẳng định rằng từ tên chương của 4 bản Hiến pháp 1946, 1959, 1980 và 1992 đến tên của các luật về tổ chức chính quyền địa phương, trừ luật năm 1958, chính quyền địa phương thường được hiểu chủ yếu và trước hết gồm 2 cơ quan: HĐND và UBND (hoặc UBHC).

Tuy nhiên, quan niệm chính quyền địa phương chỉ gồm HĐND và UBND là bắt nguồn từ thực tiễn pháp luật về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương ở nước ta trong những năm đầu sau Cách mạng tháng Tám năm 1945. Điều

1 Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 về tổ chức HĐND và UBHC xã, huyện, tỉnh, kỳ qui định: "*Để thực hiện chính quyền nhân dân địa phương trong nước Việt Nam, sẽ đặt hai thứ cơ quan: Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính"*. Điều 3 Sắc lệnh 77 ngày 21/12/1945 về tổ chức chính quyền nhân dân ở các thị xã và thành phố cũng quy định: "*Ở mỗi thành phố sẽ đặt ra 3 thứ cơ quan: HĐND thành phố, UBHC thành phố và UBHC khu phố"*. Như vậy, theo quy định của Sắc lệnh số 63 và Sắc lệnh số 77 năm 1945, chính quyền nhân dân ở địa phương chỉ gồm có HĐND và UBHC. Sau ngày hòa bình lập lại trên miền Bắc, ngày 29/4/1958, tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa I đã thông qua Luật số 110 với tên gọi là "*Luật Tổ chức chính quyền địa phương*". Điều 1 của Luật năm 1958 này cũng quy định chính quyền địa phương gồm có: *HĐND và UBHC*.

1.2. Quan niệm chính quyền địa phương theo nghĩa rộng:

Theo quan niệm này, chính quyền địa phương, dù hiểu theo nghĩa rộng cũng không bao gồm Tòa án, Viện kiểm sát là những cơ quan thực hiện quyền tư pháp. Ngoài ra, trong khái niệm chính quyền địa phương cũng không bao gồm các cơ quan của các Bộ, Ngành trung ương đóng ở địa phương (ví dụ: cơ quan Công an, Quân sự, Hải quan, Thuế v.v…). Vì những cơ quan này là của các Bộ ngành trung ương đặt ở địa phương, không do nhân dân địa phương thành lập ra dù trực tiếp hay gián tiếp, mà do các cơ quan Bộ, ngành ở trung ương thành lập, bổ nhiệm thủ trưởng các cơ quan này và trực tiếp chỉ đạo hoạt động của chúng.

Nhưng, nếu quan niệm chính quyền địa phương chỉ gồm 2 cơ quan chủ yếu là HĐND và UBND như tên gọi của chương Hiến pháp ("HĐND và UBND") hay tên gọi của luật ("Luật Tổ chức HĐND và UBND") là hẹp, không phản ánh thực tế phát triển pháp luật của nước ta những năm vừa qua về chính quyền địa phương. Bắt đầu từ Luật tổ chức HĐND và UBHC năm 1962, cũng như Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 và Luật năm 2003 sau này đã không trực tiếp sử dụng tên gọi "chính quyền địa phương". Nhưng các Luật này đã bổ sung thêm nhiều Điều, Mục để qui định về cơ cấu tổ chức HĐND và UBND. Như: Luật năm 1962 lần đầu tiên qui định HĐND các cấp thành lập các *Ban chuyên trách* của HĐND; qui định UBHC các cấp có quyền quyết định thành lập, bãi bỏ *các cơ quan chuyên môn thuộc UBHC* (chứ không phải *bên cạnh* UBHC như trước đây). Các cơ quan

chuyên môn thuộc UBHC chịu sự lãnh đạo của UBHC cùng cấp, thủ trưởng cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với UBHC cấp này… (xem : các Điều 28, Điều 29, Điều 30, Điều 55, Điều 56 Luật tổ chức HĐND và UBHC các cấp năm 1962). Còn Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989 (sửa đổi) qui định thành lập thêm cơ quan *Thường trực HĐND* (gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Thư ký HĐND) từ cấp huyện trở lên. Đến Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1994 qui định cả HĐND cấp xã cũng có *Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND* va Luật năm 2003 quy định HDND tất cả các cấp đều có Thường trực HĐND. Mặc dù các Ban của HĐND, thường trực của HĐND trong khoa học pháp lý ở nước ta thường được gọi là "*các cơ quan nội tại*", hay các *"tổ chức bên trong"* của các cơ quan dân cử ở địa phương, là hình thức hoạt động của các cơ quan này, chúng không là cơ quan nhà nước theo đúng nghĩa của nó, vì không có thẩm quyền mang tính quyền lực nhà nước, không có quyền đơn phương quyết định có tính bắt buộc thi hành… Nhưng các Ban của HĐND các cấp có vai trò quan trọng trong việc giúp HĐND thẩm tra báo cáo, đề án trình kỳ họp HĐND, giúp HĐND kiểm tra, giám sát việc thi hành Hiến pháp, pháp luật và nghị quyết của HĐND ở địa phương, kiến nghị với HĐND về những vấn đề thuộc phạm vi lĩnh vực hoạt động của mình. Thường trực HĐND được thành lập từ cuối những năm 1980 ở nước ta là nhằm bảo đảm hoạt động công tác của HĐND; điều hoà phối hợp hoạt động của các Ban của HĐND, đôn đốc, kiểm tra UBND và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương thực hiện các nghị quyết của HĐND; đôn đốc, kiểm tra và xem xét tình hình giải quyết các khiếu nại, tố cáo và kiến nghị của công dân ….Về cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn của sự cần thiết phải thành lập cơ quan thường trực của HĐND cũng đã được chúng tôi đề cập trước khi Quốc hội thông qua Nghị quyết ngày 30/6/1989 sửa đổi một số điều của Hiến pháp năm 1980 và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989 liên quan đến thành lập cơ quan này[25] .

Vì vậy, theo quan điểm này, khái niệm chính quyền địa phương nếu hiểu chỉ gồm HĐND và UBND là hẹp, không phù hợp và không phản ánh sự phát triển của

[25] Xem: Trương Đắc Linh, *Một số ý kiến về vấn đề thành lập cơ quan thường trực HĐND,* Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số I năm 1989 , tr. 29-34.

pháp luật về cơ cấu tổ chức của HĐND và UBND, làm giảm đi mục đích và ý nghĩa của việc thành lập các Ban của HĐND, Thường trực HĐND và vai trò của chúng trong việc góp phần tăng cường hiệu lực hoạt động của chính quyền địa phương nói chung, hoạt động bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương nói riêng. Vì vậy, chính quyền địa phương nên quan niệm rộng hơn, không chỉ HĐND và UBND mà còn bao gồm các cơ quan, tổ chức được thành lập trên cơ sở HĐND và UBND (các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Thường trực HĐND và các Ban của HĐND)[26].

Để xác định rõ bản chất pháp lý, cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương và sự khác nhau cơ bản, có tính nguyên tắc giữa khái niệm "chính quyền địa phương" ở nước ta theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành với khái niệm "chính quyền địa phương", "quản lý và tự quản địa phương" ... của các nước, cần nhấn mạnh mấy điểm chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, chính quyền địa phương của nước ta hiện nay được quan niệm là một bộ phận hợp thành, gắn bó hữu cơ của chính quyền nhà nước thống nhất, là hình thức pháp lý thông qua đó nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình ở địa phương. Điều 6 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi năm 2001) quy định: "*Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND các cấp do nhân dân trực tiếp bầu ra và chịu trách nhiệm trực tiếp trước nhân dân"*. Quốc hội được xác định "*là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước CHXHCN Việt Nam*" (Điều 83 Hiến pháp 1992)", còn HĐND các cấp được xác định "*là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương*" *"đại diện cho ý chí và quyền làm chủ của nhân dân địa phương*" (Điều 119 Hiến pháp năm 1992 và Điều 1 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003)".

UBND theo quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành được xác định là "*cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương"* (Điều 123 Hiến pháp 1992, Điều 2 Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003). Vì vậy, tính quyền lực nhà nước của HĐND và tính hành chính nhà nước của UBND

[26] Xem: Trương Đắc Linh, *Một số ý kiến về vấn đề thành lập cơ quan thường trực HĐND,* Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số I năm 1989 , tr. 29-34.

theo Hiến pháp và pháp luật hiện hành của nước ta là thuộc tính của chính quyền địa phương ở nước ta chứ không phải tính "phi nhà nước" (tự quản địa phương) như của các cơ quan tự quản địa phương của nhiều nước trên thế giới.

Hai là, không phải mọi cơ quan nhà nước được tổ chức và hoạt động ở địa phương, giải quyết các vấn đề phát sinh ở địa phương đều nằm trong cơ cấu tổ chức của chính quyền địa phương. Điều này không có nghĩa chỉ trừ có các cơ quan bảo vệ pháp luật ở địa phương (TAND và VKSND), mà còn bao gồm cả các cơ quan của các Bộ, Ngành trung ương đóng ở địa phương (ví dụ: cơ quan Công an, Quân sự, Hải quan, Thuế v.v…). Vì những cơ quan này không do nhân dân địa phương thành lập ra dù trực tiếp hay gián tiếp, mà do các cơ quan Bộ, ngành ở trung ương thành lập, bổ nhiệm thủ trưởng các cơ quan này và trực tiếp chỉ đạo hoạt động của chúng.

Ba là, chính quyền địa phương của nước ta, theo quy định của Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003 hiện hành, được tổ chức **3** cấp đơn vị hành chính là:

1. Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (được gọi chung là cấp tỉnh);

2. Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (gọi chung là cấp huyện);

3. Xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã).

Ở tất cả các đơn vị hành chính nói trên, không phân biệt sự khác nhau về vị trí, tính chất, vai trò, ở địa ban nông thôn hay đô thị v.v. đều được xác định là cấp chính quyền hoàn chỉnh, đều tổ chức HĐND và UBND (Điều 118 Hiến pháp 1992; Điều 4 Luật năm 2003).

Ngày 15/11/2008, tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XII đã thông qua Nghị quyết số 26/2008/QH12 về *"Thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường"*. Ngày 16/01/2009, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 724/2009/UBTVQH12 về "*Danh sách huyện, quận, phường của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường*". Theo danh sách này, hiện nay cả nước thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường tại 67 huyện, 32 quận và 483 phường của 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tuy nhiên, cuộc thí điểm này hiện nay cũng

vẫn còn có nhiều ý kiến khác nhau, vẫn đang được tiếp tục thực hiện, chưa được khẳng định có áp dụng chính thức không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường trong phạm vi cả nước hay không.

Bốn là, các cơ quan chính quyền địa phương ở nước ta theo quy định của của Hiến pháp và pháp luật hiện hành, tổ chức và hoạt động theo *nguyên tắc tập trung dân chủ* (Điều 6 Hiến pháp năm 1992, Điều 3 Luật năm 2003), thực hiện chức năng, thẩm quyền theo qui định của Hiến pháp và pháp luật, giải quyết các vấn đề phát sinh ở địa phương trên *cơ sở và nhằm thi hành* Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, có sự kết hợp giữa lợi ích của nhân dân địa phương với lợi ích chung của cả nước.

Theo nguyên tắc tập trung dân chủ, các cấp chính quyền được tổ chức theo thứ bậc trên dưới chặt chẽ, chính quyền địa phương cấp dưới phải phục tùng chính quyền cấp trên, địa phương phải phục tùng trung ương. UBND và các cơ quan chuyên môn thuộc UBND nằm trong mối quan hệ trực thuộc hai chiều ("song trùng trực thuộc"). Chiều ngang, UBND trực thuộc HĐND cùng cấp, chiều dọc trực thuộc UBND cấp trên trực tiếp, đối với UBND cấp tỉnh trực thuộc Chính phủ; cơ quan chuyên môn thuộc UBND theo chiều ngang trực thuộc UBND cùng cấp và ở mức độ nào đó trực thuộc cả HĐND, theo chiều dọc trực thuộc cơ quan chuyên môn cấp trên trực tiếp. Cũng theo nguyên tắc này, HĐND cấp trên có quyền bãi bỏ nghị quyết HĐND cấp dưới trực tiếp, UBTV Quốc hội có quyền bãi bỏ nghị quyết HĐND cấp tỉnh; Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch UBND cấp trên có quyền định chỉ thi hành nghị quyết HĐND cấp dước trực tiếp, đề nghị HĐND cấp mình bãi bỏ (đối với nghị quyết HĐND cấp tỉnh, Thủ tướng Chính phủ có quyền đình chỉ việc thi hành đồng thời đề nghị UBTV Quốc hội bãi bỏ); Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch UBND cấp trên có quyền bãi bỏ văn bản của UBND, Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp, có quyền điều động, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp v.v. Điều này khác hẳn với nguyên tắc tổ chức chính quyền tự quản địa phương của các nước trên thế giới: các cấp chính quyền tự quản địa phương độc lập, tự chủ, không có quan hệ trật tự thứ bậc cấp dưới cấp trên. Các cơ quan của chính quyền tự quản địa phương có tính độc lập, chủ động trong việc thực hiện thẩm quyền chỉ theo quy định của Hiến pháp và luật.

1.3. Quan niệm về chính quyền địa phương và các cấp chính quyền địa phương của các nước trên thế giới

Trong sách báo pháp lý nước ngoài do xuất phát từ nguyên tắc tổ chức quản lý địa phương của các nhà nước khác nhau, theo các mô hình khác nhau, nên thường sử dụng các thuật ngữ như *"quản lý địa phương*", "*tự quản địa phương"* ở các nước Âu - Mỹ, hoặc "*Xô viết địa phương*", "*các cơ quan quyền lực và quản lý nhà nước ở địa phương*" ở Liên Xô (cũ) và các nước XHCN trước đây. Tuy có sự khác nhau về nguyên tắc tổ chức, về cơ cấu, thẩm quyền và mối quan hệ pháp lý giữa các cơ quan, tổ chức… trong việc thực hiện quản lý các công việc ở địa phương của các nhà nước là khác nhau, nhưng trong khoa học pháp lý và thực tiễn pháp luật ở các nước, khái niệm "*quản lý địa phương", "tự quản địa phương", "Xô viết địa phương"*… ở cả các nước TBCN, cũng như các nước XHCN đều không bao hàm tất cả các cơ quan nhà nước được tổ chức và hoạt động ở địa phương, ví dụ, như các tòa án, viện công tố hoặc viện kiểm sát v.v. tổ chức và hoạt động ở địa phương. Sau khi Liên Xô tan rã, Liên bang Nga và các nước cộng hòa thuộc Liên Xô cũ đã ban hành Hiến pháp, ban hành luật quy định tổ chức chính quyền địa phương theo nguyên tắc tự quản địa phương thay thế chế độ Xô viết địa phương.

Nhưng khái niệm "*quản lý địa phương*", "*tự quản địa phương*" của các nước và khái niệm "*chính quyền địa phương*" ở nước ta là hoàn toàn khác nhau về mặt nguyên tắc tổ chức, về bản chất pháp lý của các cơ quan chính quyền địa phương.

Vì khái niệm "*quản lý địa phương*" ở các nước được hiểu là một dạng hoạt động hành chính được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước do chính quyền cấp trên (Chính phủ) bổ nhiệm và các cơ quan tự quản địa phương do dân chúng địa phương bầu ra[27].

Xu hướng chung của các nhà nước dân chủ trên thế giới hiện nay là tổ chức chính quyền địa phương theo *nguyên tắc tự quản*. Liên minh Châu Âu năm 1985 đã thông qua Công ước về tự quản địa phương và một trong những điều kiện cho các

[27] Xem :K.B.A-ra-nốp-xki, *Luật Nhà nước nước ngoài,* NXB " Pho-rum--Inpha-M ", Mát-xcơ-va, 1999,Tr.460-483 (tiếng Nga).

quốc gia muốn xin gia nhập Liên minh Châu Âu là phải tham gia Công ước này. Từ năm 1998, Liên hợp quốc đã xây dựng Dự thảo Hiến chương Liên hợp quốc về tự quản địa phương, đang lấy ý kiến của các quốc gia để tiến tới thông qua Hiến chương quốc tế về tự quản địa phương.

Khác với tổ chức các cấp chính quyền địa phương của nước ta theo Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 hiện hành, chính quyền địa phương hay tự quản địa phương của nhiều nước trên thế giới, như Anh, Mỹ, các nước thuộc Cộng đồng châu Âu, Liên bang Nga và các nước cộng hòa thuộc Liên xô cũ, cũng như một số nước ở châu Á như Nhật, Hàn Quốc v.v. tổ chức các cấp chính quyền địa phương theo nguyên tắc tự quản địa phương. Tổ chức chính quyền tự quan địa phương có một số đặc điểm chung là:

Thứ nhất, chỉ những đơn vị hành chính - lãnh thổ cơ bản, mang tính tự nhiên (ví dụ như xã, tỉnh, thành phố) được gọi là "tập thể địa phương" của cộng đồng dân cư địa phương mới được áp dụng quy chế tự quản địa phương, có quyền lực của tự quản địa phương. Quyền lực của tự quản địa phương không đối lập với quyền lực nhà nước (quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp) của chính quyền trung ương. Các đơn vị hành chính trung gian, các địa hạt hành chính không được hưởng quy chế tự quản địa phương.

Thứ hai, tự quản địa phương có thẩm quyền, có tài sản riêng, có ngân sách riêng theo quy định của Hiến pháp và Luật tự quản địa phương, có quyền độc lập, chủ động quyết định những vấn đề thuộc thẩm quyền mà Hiến pháp và Luật tự quản địa phương đã quy định.

Thứ ba, cộng đồng dân cư của đơn vị hành chính tự quản địa phương là chủ thể của quyền lực tự quản, trực tiếp thực hiện thẩm quyền của tự quản thông qua trưng cầu ý dân để giải quyết những vấn đề của địa phương hoặc thông qua cơ quan đại biểu (Hội đồng tự quản) do cử tri trực tiếp bầu, thông qua cơ quan chấp hành mà người đứng đầu (chỉ huy) cơ quan này hoặc do cử tri trực tiếp bầu, hoặc do Hội đồng tự quản bầu.

Thứ tư, các viên chức tự quản địa phương hưởng lương từ ngân sách của địa phương, không nằm trong đội ngũ công chức nhà nước. Tự quản địa phương có quyền quyết định tổ chức bộ máy quản lý và tuyển dụng đội ngũ viên chức tự

quản địa phương, căn cứ vào khối lượng công việc của địa phương, quyết định mức lương cho các viên chức tự quản địa phương căn cứ vào nguồn ngân sách của mình.

Thứ năm, tự quản địa phương có quyền đặt và thu thuế, lệ phí ở địa phương, có quyền ban hành các văn bản quy phạm áp dụng ở địa phương. Những văn bản của chính quyền tự quản địa phương ban hành có hiệu lực thi hành ở địa phương không được trái với Hiến pháp và trong phạm vi thẩm quyền của Luật tự quản địa phương quy định.

Thứ sáu, khi chính quyền tự quản địa phương ban hành các văn bản hoặc có hoạt động trái với Hiến pháp, luật, đại diện các cơ quan nhà nước ở trung ương có quyền yêu cầu bãi bỏ văn bản hoặc yêu cầu chấm dứt hoạt động đó. Nếu yêu cầu không được chính quyền tự quản địa phương thực hiện thì có quyền kiện ra Tòa án. Chính quyền tự quản cũng có quyền khởi kiện ra Tòa án đối với văn bản của các cơ quan nhà nước ở trung ương nếu những văn bản này trái Hiến pháp, Luật Tự quản địa phương ...

Như vậy, quan niệm về chính quyền địa phương của các nước thể hiện ở hai khía cạnh:

1. Tập thể cộng đồng dân cư địa phương là chủ thể chính của quyền lực tự quản địa phương;

2. *Các cơ quan của tự quản địa phương,* bao gồm cơ quan dân cử (Hội đồng tự quản) và cơ quan chấp hành của tự quản địa phương đứng đầu là Tỉnh trưởng, Thị trưởng, Xã trưởng ... do dân trực tiếp bầu hoặc cơ quan dân cử địa phương bầu.

Có lẽ đây là khác biệt rất lớn về quan niệm chính quyền địa phương của các nước so với quan niệm về chính quyền địa phương của Việt Nam.

Chính vì vậy, Hiến pháp của nhiều nước khi quy định về chính quyền địa phương, không lấy tên các cơ quan chính quyền địa phương để đặt tên của chương này của Hiến pháp, mà tên chương này của Hiến pháp thường khái quát về nguyên tắc tổ chức chính quyền địa phương, như *"Tự quản địa phương"*, (ví dụ, chương VIII Hiến pháp của Nhật Bản năm 1947 và Hiến pháp của Hàn Quốc năm 1987, chương XI Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 v.v.), hoặc tên các đơn vị hành

chính - lãnh thổ cơ bản như Vùng, tỉnh, công xã v.v. (ví dụ, chương V Hiến pháp Italia năm 1947 có tên là "Các vùng, các tỉnh, các công xã") chứ không quan niện chính quyền địa phương chỉ gồm các cơ quan dân cử và cơ quan chấp hành - điều hành như các bản Hiến pháp của nước ta quy định.

1.4. Đề xuất quan niệm chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay

Với những đặc điểm của tổ chức chính quyền tự quản địa phương của các nước như trên, ở nước ta có thể chưa áp dụng ngay được. Nhưng chủ trương chung của Đảng, Nhà nước ta những năm qua là tăng cường phân cấp cho chính quyền địa phương, phát huy dân chủ ở địa phương và cơ sở bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân v.v. thì ở một mức độ nhất định nào đó cũng thể hiện một số khía cạnh của tự quản địa phương.

Từ những điều đã trình bày trên đây, quan niệm về chính quyền địa phương ở nước ta theo quy định Hiến pháp và pháp luật hiện hành có thể khái quát như sau:

Chính quyền địa phương ở nước ta là một bộ phận hợp thành của chính quyền nhà nước thống nhất của nhân dân, bao gồm các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước ở địa phương do nhân dân địa phương trực tiếp bầu ra (Hội đồng nhân dân) và các cơ quan, tổ chức khác được thành lập trên cơ sở các cơ quan đại diện quyền lực nhà nước này theo qui định của Hiến pháp và pháp luật (Uỷ ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân) nhằm quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội ở địa phương, trên cơ sở nguyên tắc tập trung dân chủ và kết hợp giữa lợi ích của nhân dân địa phương với lợi ích chung của cả nước.

Nếu thống nhất được quan niệm chính quyền địa phương như trên, tới đây khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992, Chương IX quy định về *"Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân"* nên đổi tên chương này là *"Chính quyền địa phương"*.

2. Phân cấp thẩm quyền giữa trung ương và địa phương

2.1. Cấu trúc nhà nước và vấn đề phân cấp, phân quyền

Xét về hình thức cấu trúc nhà nước, trên thế giới hiện nay có hai mô hình cấu trúc nhà nước: Nhà nước liên bang và Nhà nước đơn nhất.

Với cấu trúc nhà nước liên bang, quan hệ giữa Nhà nước liên bang và các chủ thể thành viên của liên bang được thiết lập trên cơ sở nguyên tắc tản quyền. Khi mới thành lập các Nhà nước liên bang áp dụng học thuyết "Chủ nghĩa liên bang nhị nguyên" (Dualistic Federalism). Nội dung của chủ thuyết này là cân bằng quyền lực giữa Nhà nước liên bang và các chủ thể thuộc liên bang bằng cách phân định rõ thẩm quyền của liên bang và thẩm quyền của từng bang. Nhà nước liên bang và các nhà nước là chủ thể liên bang độc lập thực hiện các quyền hạn của mình, không can thiệp vào công việc thuộc quyền hạn của chủ thể khác. Hiến pháp Hợp chủng quốc Hoa kỳ năm 1787 áp dụng mô hình này. Về sau đa số các Nhà nước liên bang áp dụng chủ thuyết "Chủ nghĩa liên bang hợp tác" (Co - operative Federalism) làm cơ sở cho việc thiết lập quan hệ giữa liên bang và các chủ thể liên bang. Nội dung của chủ thuyết này là Nhà nước liên bang phối hợp, hợp tác, giúp đỡ các bang trong quá trình phát triển. Việc phân định thẩm quyền giữa liên bang và các bang được tiến hành trên cơ sở:

- Hiến pháp liên bang liệt kê những vấn đề thuộc thẩm quyền liên bang và những vấn đề thuộc thẩm quyền của các chủ thể liên bang (Achentina, Canada, Thụy Sỹ, Vênêduêla…). Như vậy, ở đây có sự phân quyền theo chiều dọc.

- Hiến pháp liên bang liệt kê những vấn đề thuộc thẩm quyền liên bang và những vấn đề thuộc thẩm quyền của các chủ thể liên bang, cùng những vấn đề thuộc thẩm quyền giải quyết chung của liên bang và của các chủ thể liên bang (Ấn Độ, Liên bang Đức, Malaixia).

- Hiến pháp liên bang quy định những vấn đề thuộc thẩm quyền liên bang, thuộc thẩm quyền chung của liên bang với các chủ thể thuộc liên bang, ngoài những phạm vi đó những vấn đề còn lại thuộc thẩm quyền của các chủ thể liên bang.

Nhà nước đơn nhất cũng có nhiều mô hình về phân cấp, phân quyền:

Thứ nhất, Nhà nước đơn nhất tập quyền (The centralized unitary state). Mô hình này được áp dụng ở các nước xã hội chủ nghĩa và một số nước khác. Với mô hình này chính quyền địa phương vừa phải chấp hành Hiến pháp, luật, các quyết định, văn bản của chính quyền cấp trên, mặt khác khi thực hiện những vấn đề thuộc thẩm quyền của mình do pháp luật quy định nhưng vẫn phải xin ý kiến chỉ đạo của cấp trên. Mô hình này đã tồn tại khá lâu ở Việt Nam, (thời kỳ tập trung, quan liêu

bao cấp). Chính mô hình này đã tạo nên lối làm việc rất nặng nề trong nền hành chính - Nền hành chính "xin ý kiến". Lề lối làm việc này vẫn còn tồn tại cho tới ngày nay. Ưu điểm của mô hình này là Nhà nước có thể tập trung được mọi nguồn lực để thực hiện những nhiệm vụ lớn, cấp bách của đất nước trong những giai đoạn lịch sử nhất định. Mô hình này phù hợp với thời kỳ chiến tranh, khôi phục đất nước sau chiến tranh, nhưng sự kéo dài của nó trong điều kiện thời bình, điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường ngày càng trở nên không phù hợp. Tất cả các quốc gia trên thế giới trên con đường xây dựng Nhà nước pháp quyền, kinh tế thị trường đều phải cải biến dần và từ bỏ mô hình quản lý này;

Thứ hai, Nhà nước đơn nhất tản quyền (The decentralized unitary state). Theo mô hình này mối quan hệ giữa chính quyền Trung ương với chính quyền địa phương được xây dựng trên cơ sở nguyên tắc tản quyền. Theo nguyên tắc này chính quyền nhà nước trung ương đặt các cơ quan cai trị của mình tại các cộng đồng lãnh thổ địa phương hoặc là chuyển giao cho chính quyền địa phương cấp cao nhất (tỉnh, vùng) độc lập thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn nhất định. Chính quyền cấp tỉnh lại tiến hành phân cấp cho chính quyền cấp dưới;

Thứ ba, Nhà nước đơn nhất phân quyền (The relatively decentralized unitary state). Đây là mô hình nhà nước đơn nhất tản quyền tương đối. Theo mô hình này chính quyền trung ương giao cho chính quyền địa phương quyền tự quản ở một mức độ nhất định. Chính quyền địa phương do nhân dân địa phương bầu ra có nhiệm vụ, quyền hạn quản lý các vấn đề thuộc phạm vi địa phương. Chính quyền địa phương có tư cách pháp nhân, có ngân sách và đội ngũ công chức địa phương riêng - không gọi là công chức nhà nước, mà là công chức địa phương.

2.2. Tập quyền, tản quyền, phân quyền và phân cấp quản lý nhà nước

Tập quyền

Tập quyền là nguyên tắc tổ chức chính quyền nhà nước có nội dung mọi quyền lực tập trung ở các cơ quan Trung ương. Cơ quan Trung ương điều khiển, kiểm soát mọi hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương, nên chúng không có quyền sáng tạo, chỉ tuân thủ, phục tùng mọi quyết định từ cấp trên đưa xuống. Trong trường hợp áp dụng một cách triệt để nguyên tắc tập quyền, chỉ có chính quyền Trung ương mới có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp

luật, có tư cách pháp nhân, nghĩa là có ngân sách riêng, có năng lực pháp lý để kiện tụng. Trong những năm sau chiến tranh thế giới lần thứ hai, loại tổ chức này tồn tại ở khắp các nước châu Âu; các nước đang phát triển hiện nay cũng có những nơi, những lúc tồn tại chính quyền địa phương theo kiểu này. Nhưng cùng với xu hướng dân chủ hóa, xã hội hóa và xu hướng phân quyền vì sự phát triển, mô hình chính quyền địa phương dân cử đã trở thành phổ biến. Quốc gia nào cũng cố gắng xây dựng Luật Chính quyền địa phương để quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp.

Tản quyền

Tản quyền thực chất là một hình thức của tập quyền. Theo nguyên tắc này, quyền lực nhà nước vẫn được tập trung vào Trung ương, nhưng Nhà nước trung ương cử (bổ nhiệm) đại diện của mình về các lãnh thổ trực thuộc để tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Các đại diện của Trung ương không những thực hiện quyền giám sát địa phương mà còn trực tiếp thực hiện quyền lực ngay từ địa phương thông qua các nhân viên, các cơ quan do mình bổ nhiệm, thành lập. Theo *nguyên tắc tản quyền, quyền quyết định được phân chia cho nhiều cơ quan và cá nhân. Trong số những cơ quan này, có một cơ quan đứng đầu, các cơ quan còn lại trực thuộc cơ quan cấp trên. Tản quyền "Là chính sách thông qua đó các công chức nhà nước Trung ương tại địa phương, do Nhà nước trung ương cử xuống địa phương, được giao những thẩm quyền mà trước kia do các Bộ trực tiếp nắm giữ"*[28].

Tản quyền được coi là biện pháp hữu hiệu để vừa chống tập trung quan liêu vừa chống khuynh hướng sai lệch phân tán. Một số đặc điểm dễ nhận thấy của phương thức tản quyền: Quyền lực nhà nước vẫn được tập trung vào Trung ương và Nhà nước trung ương không những thực hiện quyền giám sát địa phương mà còn trực tiếp thực hiện quyền lực ngay tại địa phương thông qua các nhân viên, các cơ quan do mình bổ nhiệm, thành lập; các cơ quan tản quyền chỉ thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn do Chính phủ giao, không có quyền can thiệp vào công

[28] *Philippe Marchand, Bài trong Kỷ yếu Hội thảo Phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương và quy chế đặc thù của các thành phố lớn tại Nhà pháp luật Việt - Pháp ngày 1, 2 và 3 tháng 10 năm 2001*

việc của chính quyền địa phương; thẩm quyền của cơ quan tản quyền là do ủy quyền; các cơ quan tản quyền được tổ chức theo thứ bậc hành chính cả về văn bản (văn bản cấp trên hiệu lực cao hơn cấp dưới) và về nhân sự (cơ quan, cán bộ cấp trên cao hơn cơ quan, cán bộ cấp dưới); sự kiểm tra thực hiện bởi cấp trên trực tiếp theo thứ bậc hành chính, có hiệu lực hành chính (có quyền hủy bỏ, đình chỉ, sửa đổi, thay thế văn bản của cơ quan cấp dưới cả vì lý do bất hợp pháp và bất hợp lý).

Phân quyền (decentralization).

Là nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực (hiểu theo cấp lãnh thổ), theo đó Nhà nước trung ương chuyển giao (bằng Hiến pháp và luật) cho các hội đồng dân biểu địa phương những quyền hạn độc lập và toàn vẹn (bao gồm cả phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự…), trong phạm vi đó chính quyền địa phương thực hiện một cách chủ động, độc lập và tự chịu trách nhiệm.

Hiểu theo nghĩa của Tây Âu, phân quyền trong quan hệ với địa phương là chế độ tự quản địa phương. Nếu hiểu đầy đủ thì "phân quyền" có ba nghĩa: *Một là*, nguyên tắc phân chia quyền lực (phân thành ba quyền: Lập pháp, hành pháp và tư pháp); *hai là*, phân quyền theo lãnh thổ; *ba là*, phân quyền theo chiều ngang, hay phân quyền theo chức năng cho các công sở và nhân viên.

Trong phân quyền không tồn tại thứ bậc hành chính. Các cơ quan phân quyền do dân bầu. Chính quyền Trung ương công nhận quyền tự quản của chính quyền địa phương trong những phạm vi và mức độ khác nhau (có tư cách pháp nhân, có tài sản, ngân sách riêng, nguồn nhân lực riêng, được tự chủ quyết định các vấn đề thuộc quyền địa phương, có năng lực pháp lý để kiện tụng).

Phân quyền là hình thức tổ chức quản lý nhà nước bắt nguồn từ các nước Âu - Mỹ và đây là hình thức tổ chức bộ máy nhà nước phổ biến hiện nay.

Chế độ phân quyền có một số đặc điểm chính là: Chính quyền địa phương là pháp nhân công pháp (có tài sản, có lãnh thổ); cơ quan phân quyền (hội đồng) do dân bầu, cơ quan hành chính địa phương (nếu có) chỉ trực thuộc hội đồng; trong bộ máy nhà nước theo hình thức phân quyền, không tồn tại thứ bậc hành chính giữa các đơn vị hành chính - lãnh thổ; các cơ quan nhà nước có tính bình đẳng, độc lập, tự chủ cao và chỉ chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và tòa án.

Tập quyền, tản quyền và phân quyền thực chất thể hiện mức độ phụ thuộc của địa phương đối với Trung ương. Mỗi phương thức tổ chức quyền lực nhà nước có những đặc điểm cũng như ưu, nhược điểm riêng. Vì vậy, các nhà nước cần biết cách tổ chức quyền lực một cách hợp lý để có thể phát huy được những điểm mạnh trong phương thức mình lựa chọn.

Phân cấp quản lý nhà nước

Do nhiều nhà nghiên cứu hay đồng nhất phân quyền, tản quyền với phân cấp quản lý một cách sai lầm[29]. Nguyên do là họ thường dịch từ tiếng Anh là "decentralization" hoặc tiếng Pháp là "deconcentration" thành phân cấp quản lý. Nhưng "decentralization" theo đúng nghĩa của từ là phi tập trung, mà theo cách hiểu của Tây Âu là phân quyền, hoàn toàn khác với phân cấp quản lý. Còn "deconcentration" là tản quyền, có một số nét giống với phân cấp quản lý, nhưng cũng không hoàn toàn đúng. Vì phân cấp quản lý là khái niệm riêng của Việt Nam, cũng như tản quyền là khái niệm của khoa học hành chính Pháp.

Phân cấp quản lý nhà nước là một thuật ngữ đã xuất hiện từ lâu trong khoa học pháp lý và khoa học về quản lý nhà nước. Tuy nhiên, hiện vẫn tồn tại nhiều quan điểm khác nhau về khái niệm này. Nếu dựa vào nguồn gốc lịch sử, có bốn mô hình phân cấp cơ bản: Mô hình Pháp, Anh, Liên Xô và truyền thống. Với cách tiếp cận này, có nhiều nhà nghiên cứu cho rằng, do phụ thuộc vào yếu tố lịch sử nên hiện nay hệ thống phân loại này được coi là quá đơn giản và yếu về mặt phân tích. Tuy nhiên, quan niệm khác lại cho rằng: "Cách tiếp cận này rất có ý nghĩa, đặc biệt đối với chúng ta vì có thể nói ngay rằng Việt Nam vẫn mang *"mô hình Liên Xô"* trong phân cấp quản lý, thậm chí còn "*Liên Xô hơn*" Liên Xô. Đặc trưng của mô hình Liên Xô là tính toàn quyền của Xô viết, thể hiện trong thiết kế tổ chức bộ máy

---

[29] Xem : J.M. Cohen và S.B.Peterson, Phân cấp quản lý hành chính chiến lược cho các nước đang phát triển (Sách tham khảo nội bộ), Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội. 2002, tr.9 (sách dịch từ cuốn: AdministrativeDecentralization: Strategies for Developing Countries - Xem: www.undp.org/governance/decentralization.htm). Trong cuốn này người ta còn dịch "Administrative Decentralization" thành "phân cấp quản lý hành chính", như vậy không chính xác, đúng ra cần dịch thành "phân quyền hành chính" hay chính xác hơn là "phi tập trung hóa quản lý"; Kỷ yếu Hội thảo Phân cấp, phân quyền giữa Trung ương và địa phương và quy chế đặc thù của các thành phố lớn tại Nhà pháp luật Việt - Pháp ngày 1,2 và 3 tháng 10 năm 2001.

Trung ương và địa phương cũng như phân định thẩm quyền. Theo cách tiếp cận khác thì có hình thức phân cấp về chức năng, có nghĩa là việc chuyển giao trách nhiệm của cấp Trung ương cho các tổ chức cận quốc doanh dưới sự qản lý của Chính phủ hoặc cho các đơn vị ngoài sự quản lý của Chính phủ. Ngoài ra, nếu dùng một định nghĩa hẹp về phân cấp, dựa trên kinh nghiệm của một số nước, thì việc Chính phủ trung ương chuyển giao trách nhiệm, nhân lực và các nguồn lực cho các cơ quan địa phương không phải là phân cấp. Đúng ra phân cấp chỉ diễn ra khi các đơn vị chính quyền cấp địa phương: (1) được thành lập do luật pháp, (2) nằm trong ranh giới được xác định rõ ràng của một cấp có thẩm quyền mà người dân sống trong đó có tinh thần cộng đồng…, (3) được cai quản bởi các quan chức và đại diện cho nhân dân địa phương bầu ra, (4) được phép đề ra và thực hiện các quy định của địa phương… (5) được phép hợp pháp thu các loại thuế… (6) được quyền quản lý ngân sách, chi phí… Tuy nhiên, lại có những quan niệm nghiên cứu thuật ngữ phân cấp gắn liền với lĩnh vực quản lý nhà nước: (1) Phân cấp là một phương pháp quản lý trong đó chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các tổ chức trong hệ thống cơ quan thực thi quyền hành pháp được phân chia, phân công một cách cụ thể thông qua hệ thống văn bản quy phạm pháp luật theo nguyên tắc trao cho cơ quan cấp dưới nhiều quyền ra quyết định các vấn đề có liên quan và tăng cường sự giám sát hoạt động của các cơ quan đó thông qua hệ thống trách nhiệm báo cáo. Phân cấp là quá trình cải cách hành chính nhằm xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm và chịu trách nhiệm của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ Trung ương đến cơ sở nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động quản lý hành chính nhà nước và cơ chế chuyển giao nhiệm vụ cho các tổ chức bên ngoài Nhà nước; (2) Phân cấp là việc phân công chức năng, phân định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp hành chính, nếu nhìn từ góc độ quản lý thì bản chất của phân cấp là việc cấp trên chuyển giao những nhiệm vụ, quyền hạn do mình nắm giữ cho cấp dưới thực hiện một cách thường xuyên, liên tục bằng phương thức ban hành văn bản quy phạm pháp luật, hoặc bằng cách chuyển cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn bằng các quyết định cụ thể.

Ở Việt Nam, qua thời gian dài thực hiện phân cấp, đã xuất hiện nhiều quan điểm khác nhau về phân cấp quản lý nhà nước. Do sự đa dạng về khái niệm và nội

dung nên cho đến nay chưa có và cũng không thể có một định nghĩa thống nhất về phân cấp. Điều này hoàn toàn phụ thuộc vào hoàn cảnh lịch sử, tính chất về tổ chức thực thi quyền lực nhà nước tại mỗi quốc gia mà thiết lập các khái niệm và cách thức tổ chức thực hiện phân cấp với nội dung tương ứng, phù hợp với thực tiễn tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước đó. Xét về lý luận khoa học pháp lý và khoa học quản lý hành chính thì thuật ngữ phân cấp rất rộng, bao hàm cả phân cấp quản lý nhà nước và phân cấp quản lý hành chính nhà nước. Từ sự phân tích trên có thể hiểu phân cấp quản lý "*là sự phân chia các đơn vị hành chính - lãnh thổ và phân định thẩm quyền hợp lý giữa các cấp chính quyền bằng luật hoặc văn bản dưới luật cho phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của mỗi cấp để nhằm thực thi hiệu quả hơn quyền lực nhà nước*" [30].

2.3. Phân loại tản quyền, phân cấp, phân quyền

Phân loại tản quyền

Có thể phân chia tản quyền thành các loại: Tản quyền về chức năng các cơ quan nhà nước; tản quyền về nghiệp vụ; tản quyền về địa giới hành chính theo các cấp, cụ thể:

+ *Tản quyền về chức năng:* Đó là việc chính quyền Trung ương chuyển giao và ủy nhiệm một phần chức năng, quyền lực ở Trung ương cho các đại diện của mình về các lãnh thổ trực thuộc ở địa phương để tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

+ *Tản quyền về nghiệp vụ*: Đây là hình thức tản quyền cũng rất phổ biến liên quan đến việc chuyển một phần công vụ thuộc quyền Trung ương ra ngoại vi hay địa phương. Với phương thức tản quyền, quyết định được phân chia cho nhiều cơ quan và cá nhân để họ có thể quản lý các công việc dưới địa phương. Để các cơ quan, cá nhân này thực hiện tốt trọng trách của mình thì phải chuyển giao một phần công vụ cho họ.

+ *Tản quyền theo địa giới hành chính:* Là phương thức mà quyền hành Trung ương sẽ chia sẻ với địa phương thông qua các đại diện từ Trung ương được cử

[30] *Xem: Nguyễn Cưu Việt, Phân cấp quản lý trong mối quan hệ giữa Trung ương và địa phương, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7/2005.*

xuống địa phương. Đây là một động tác phân quyền mặc thị trong đó chính quyền Trung ương phải chấp nhận cho các địa phương có những thẩm quyền tự quản nhất định. Theo đó các vị đại diện dân cử này có quyền chuẩn bị các quyết định sẽ đưa ra hội đồng, chủ tọa các cuộc tranh luận, thi hành các nghị quyết, điều khiển các cơ quan hành chính. Tuy nhiên, cơ quan tản quyền chỉ thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn do Chính phủ giao, không có quyền can thiệp sâu vào công việc của chính quyền địa phương. Các cơ quan tản quyền cấp dưới có thẩm quyền nhưng là thẩm quyền do được ủy quyền chứ không phải thẩm quyền độc lập.

Sự tản quyền trong tổ chức chính quyền là rất quan trọng, cho phép giải quyết cùng một lúc nhiều vấn đề trong các quốc gia có lãnh thổ rộng lớn và dân số quá lớn. Vấn đề chính là làm giảm bớt gánh nặng cho bộ máy chính quyền Trung ương và xúc tiến dễ dàng công việc quản lý, phát triển kinh tế… Với các hình thức tản quyền đã đề cập, tùy theo điều kiện văn hóa, kinh tế… của các quốc gia để họ tổ chức bộ máy chính quyền một cách phù hợp.

Phân loại phân quyền

Phân quyền có thể được chia thành phân quyền theo chiều ngang và phân quyền theo chiều dọc.

a. Phân quyền theo chiều ngang.

Phân quyền theo chiều ngang thực chất là sự phân công chức năng, phân định thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước cùng cấp, tạo thành một cơ chế có thể kiểm soát và kiềm chế lẫn nhau để tránh lạm quyền. Đó là sự phân công giữa lập pháp, hành pháp và tư pháp. Việc phân quyền theo chiều ngang xuất phát từ học thuyết "*phân quyền*". Đây là một trong những học thuyết cơ bản trong việc tổ chức quyền lực Nhà nước tư bản. Tư tưởng về phân quyền đã được đề cập đến lần đầu tiên từ thời Hy Lạp cổ đại với sự khởi xướng của nhà tư tưởng Aristotle (384 - 322 TCN), được mở rộng bởi John Locke và được Montesquieu (1689 - 1715), nhà khai sáng vĩ đại người Pháp phát triển một cách hoàn thiện và nâng lên thành một học thuyết hoàn chỉnh. Trong tác phẩm "*Tinh thần pháp luật*" khi trình bày về phân quyền, Montesquieu đã chia quyền lực nhà nước thành ba quyền đó là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Quyền lập pháp là quyền làm luật, sửa đổi, hủy bỏ luật và giám sát thi hành luật. Quyền hành pháp là quyền thực thi các văn bản pháp

luật, quyền khai chiến, quyền nghị hòa, phái hoặc tiếp các sứ thần, thiết lập sự an ninh và đề phòng sự xâm lược. Quyền tư pháp là quyền trừng trị các tội phạm hay phân xử các vụ tranh chấp quyền lợi giữa các tư nhân. Việc phân quyền theo chiều ngang đã được áp dụng ở nhiều quốc gia trên thế giới, đặc biệt ở các nước phương Tây như Anh, Pháp, Mỹ, Đức...

Ngoài ra, ở một số nước, trong Hiến pháp nói về "tứ quyền": Lập pháp, hành pháp, tư pháp và quyền bầu cử. Có quan niệm về "ngũ quyền": Ngoài bốn quyền trên đây còn một quyền nữa là quyền kiểm tra do Tổng Thanh tra và bộ máy dưới quyền ông ta thực hiện. Cũng đã xuất hiện tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước thành nhiều quyền hơn: "Lục quyền". Theo quan niệm "lục quyền" thì quyền chính trị thuộc về Đảng cầm quyền; quyền lập pháp do Nghị viện đảm nhiệm; quyền hành pháp thuộc về Tổng thống và Chính phủ; quyền tư pháp trao cho Tòa án; quyền kiểm tra thuộc về nhiều cơ quan khác nhau; quyền tổ chức thuộc về cơ quan xây dựng và sửa đổi Hiến pháp[31].

Như vậy, ở nhiều quốc gia đã sử dụng phương thức phân quyền theo chiều ngang trong việc tổ chức bộ máy quyền lực nhà nước. Việc phân quyền đã phát huy được vai trò của mình trong việc hạn chế sự lạm dụng quyền lực nhà nước, sự chuyên quyền của chính quyền để bảo đảm quyền dân chủ của người dân.

Ở nước ta mặc dù không trực tiếp thừa nhận việc phân quyền nhưng việc phân công, phối hợp quyền lực - phân quyền đã được thực hiện. Ngay từ Hiến pháp năm 1946, bên cạnh việc khẳng định: "Tất cả quyền binh trong nước là của toàn dân Việt Nam...", bản Hiến pháp cũng đã thể hiện rõ tư tưởng phân quyền trong các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước, hướng tới xây dựng một "Hiến pháp dân chủ" chống lại sự chuyên chế, độc đoán và lạm dụng quyền lực nhà nước. Trong tổ chức quyền lực có sự phân định rõ các chức năng lập pháp, hành pháp, tư pháp và trao cho ba cơ quan độc lập nắm giữ: Nghị viện nhân dân nắm quyền lập pháp, Chính phủ nắm quyền hành pháp và Tòa án nắm quyền tư pháp. Các bản Hiến pháp sau (Hiến pháp 1959, 1980, 1992) cũng đã tiếp thu một cách có chọn lọc những hạt nhân hợp lý của học thuyết phân quyền. Điều 2 Hiến pháp năm 1992 quy định:

---

[31] *Thanh tra, kiểm tra, giám sát và sự phân công thực hiện quyền lực nhà nước, TS. Lê Mạnh Luân.*

"Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp". Đây chính là biểu hiện của sự phân quyền theo chiều ngang. Ba loại quyền lực nhà nước theo quan điểm phân quyền: Lập pháp, hành pháp, tư pháp lần đầu tiên được ghi nhận chính thức trong Hiến pháp.

b. Phân quyền theo chiều dọc

Phân quyền theo chiều dọc thực chất là phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cấp chính quyền; mỗi cấp có những nhiệm vụ, quyền hạn riêng của mình, các cấp không can thiệp vào công việc của nhau, nhưng cấp trên có quyền kiểm tra, thanh tra cấp dưới theo quy định của pháp luật.

Việc phân quyền giữa Trung ương và địa phương - phân quyền theo chiều dọc là sự hạn chế quyền lực của Nhà nước trung ương và giao quyền tự chủ, tự quyết cho chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương là pháp nhân công quyền hoàn chỉnh, được tự quyết định các vấn đề của địa phương trên cơ sở pháp luật. Việc phân quyền không chỉ xuất phát từ nhu cầu bảo đảm quyền tự do, tự chủ của các địa phương với tư cách là một chủ thể pháp lý độc lập mà còn để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước.

Với việc phân quyền theo chiều dọc, Nhà nước trung ương chia một phần quyền lực cho địa phương. Với nguyên tắc này, chính quyền Trung ương quyết định những vấn đề lớn quan trọng mang tầm quốc gia, còn địa phương thực hiện những việc mà không trái quy định của Hiến pháp và luật. Như vậy, một nguyên tắc chung là Trung ương chỉ được làm những gì địa phương không làm được. Thực hiện phân quyền theo chiều dọc phải đảm bảo "những nghĩa vụ của chính quyền được giao cho đơn vị nào nhỏ nhất, cơ sở nhất trong chính quyền mà có thể đảm nhiệm được nghĩa vụ đó"[32].

Có thể thấy rằng, bản chất phân quyền trung ương địa phương là việc trao cho chính quyền địa phương quyền tự quản, tự quyết, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật về những việc thuộc phạm vi địa phương của mình và sự phân quyền đó được thực hiện trên cơ sở các bộ máy chính quyền được thành lập một cách phù hợp.

---

[32] *Nguyễn Đăng Dung, Sự hạn chế quyền lực nhà nước, Nxb. Đại học Quốc gia HN. 2005, tr. 296.*

Ở nước ta, để tổ chức quyền lực, lãnh thổ cũng được phân thành các cấp hành chính từ Trung ương tới cơ sở với sự phân công, phân nhiệm - phân quyền theo chiều dọc. Theo Điều 118 Hiến pháp năm 1992 thì đơn vị hành chính Việt Nam ngoài cấp Trung ương có cấp tỉnh (tỉnh, thành phố thuộc Trung ương), huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh) và cấp xã (xã, phường, thị trấn). Pháp luật đã quy định cấp hành chính có những thẩm quyền nhất định theo thứ bậc hành chính. Với những thẩm quyền được trao nhằm tạo cơ sở để các cơ quan này thực hiện tốt việc quản lý chính quyền địa phương. Cơ quan quản lý nhà nước địa phương có cơ cấu chính quyền được tổ chức thống nhất, bao gồm: Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND). HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra; UBND do HĐND bầu ra, là cơ quan chấp hành của HĐND, là cơ quan hành chính nhà nước địa phương.

Phân loại phân cấp

Thực hiện phân cấp là trao cho mỗi cấp chính quyền, mỗi khâu trong bộ máy những nhiệm vụ, quyền hạn để giải quyết những công việc nhất định. Các cấp chính quyền có những nhiệm vụ, quyền hạn tùy theo khả năng thực tế của địa phương để thực hiện những trọng trách được giao.

Phân cấp có thể được phân loại thành: Phân cấp quản lý về chính trị *(political decentralisation),* phân cấp quản lý về hành chính *(administrative decentralisation),* phân cấp quản lý về ngân sách *(fiscal decentralisation)* và phân cấp quản lý về kinh tế *(economic decentralization).*

+ *Phân cấp quản lý về chính trị* có thể hiểu là việc chuyển giao một phần quyền và nghĩa vụ chính trị từ chính quyền Trung ương xuống cho chính quyền địa phương. Tác động của quá trình này là làm cho chính quyền địa phương mạnh lên, đồng thời cho phép người dân và các nhóm chính trị tham gia và có ảnh hưởng nhiều hơn vào tiến trình xây dựng và thực thi chính sách của Nhà nước ở Trung ương cũng như ở địa phương. Phân cấp quản lý về chính trị thông thường (nhưng không luôn luôn) gắn với chính trị đa nguyên và chính thể đại diện. Tuy nhiên, quá trình phân cấp quản lý về chính trị thường đòi hỏi phải có những cải tổ về Hiến pháp hoặc thể chế. Việc phân cấp về chính trị thường được quy định trong Hiến pháp và luật của Nhà nước và các chủ thể không được quyền thay đổi một cách tùy tiện.

+ *Phân cấp quản lý về hành chính* được hiểu là việc phân bổ lại thẩm quyền, trách nhiệm cho việc bảo đảm các dịch vụ công giữa các cấp chính quyền của quốc gia. Nó thể hiện cụ thể ở việc chuyển giao quyền và trách nhiệm thực hiện các chức năng công cộng (bao gồm cả việc xây dựng kế hoạch, quản lý và chi tiêu) từ chính quyền cấp trên xuống cho chính quyền cấp dưới. Phân cấp quản lý về hành chính thể hiện ở ba cấp độ chính, đó là" (i) Phi tập trung hóa; (ii) Ủy quyền; (iii) Phân cấp quản lý, trong đó phi tập trung hóa được xem là cấp độ thấp nhất của phân cấp.

+ *Phân cấp quản lý về ngân sách* được hiểu là sự phân bổ trách nhiệm quản lý và nguồn ngân sách giữa các cấp chính quyền. Phân cấp quản lý về ngân sách thể hiện dưới nhiều dạng, bao gồm: (i) Tự chủ tài chính (hay *tự hạch toán kinh doanh - self- financing);* (ii) Chính quyền Trung ương và địa phương cùng làm (*co-financing*); (iii) Cho phép chính quyền địa phương được đặt ra một số khoản thuế, lệ phí hoặc hưởng toàn bộ hay một phần các khoản thu từ thuế, lệ phí... ở địa phương; (iv) Chuyển một phần khoản thu từ thuế mà chính quyền Trung ương thu được cho chính quyền địa phương; (v) Bảo lãnh hoặc cho chính quyền địa phương vay...

Phân cấp quản lý về kinh tế được hiểu là việc chuyển giao quyền điều hành, quyết định hoạt động kinh doanh từ các cơ quan công quyền sang khối tư nhân. Thông thường việc này gắn với quá trình tự do hóa kinh tế (economic liberalization) và nền kinh tế thị trường, phá bỏ cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp. Ở các quốc gia trên thế giới trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường, hội nhập và mở cửa, đặc biệt các nước phát triển thì việc phân cấp quản lý kinh tế là điều hết sức cần thiết.

3. Quan điểm của Đảng về tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

3.1. Quan điểm, chủ trương của Đảng và việc thể chế hóa về tổ chức chính quyền địa phương ở thời kỳ Hiến pháp 1946.

Thời kỳ Hiến pháp 1946 được hiểu là thời kỳ từ Cách mạng tháng Tám 1945 đến khi Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hòa thông qua bản Hiến pháp 1959.

Vai trò lãnh đạo của Đảng cộng sản đối với Nhà nước cách mạng nói chung và hệ thống chính quyền địa phương đã được coi là một nguyên tắc. Từ cuối năm 1945 đến đầu năm 1952, do hoàn cảnh lịch sử đặc biệt, để đoàn kết và tập hợp mọi lực lượng yêu nước trong cuộc kháng chiến chống Pháp, Đảng cộng sản Việt Nam đã rút vào hoạt động bí mật. Song Đảng cộng sản vẫn giữ vai trò lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh và các cán bộ, đảng viên hoạt động trong bộ máy chính quyền các cấp. Chủ tịch Hồ Chí Minh và Thường vụ Trung ương Đảng thường xuyên quyết định và chỉ đạo kịp thời công việc của chính quyền Nhà nước. Chỉ thị Kháng chiến kiến quốc (25-11-1945), Chỉ thị Tình hình và chủ trương (3-3-1946), Chỉ thị Hòa để tiến (9-3-1946) của Ban Thường vụ Trung ương Đảng,… đã kịp thời định hướng cho tổ chức hoạt động của chính quyền các cấp. Tổng kết những năm Đảng lãnh đạo chính quyền Nhà nước từ sau Cách mạng tháng Tám, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ II của Đảng đã khẳng định bản chất giai cấp và cách mạng của chính quyền Nhà nước: "Đó là một chính quyền, một Nhà nước cách mạng do giai cấp công nhân và chính đảng của nó lãnh đạo." [33]

Quan điểm, chủ trương của Đảng và Hồ Chủ tịch về tổ chức chính quyền địa phương đã được quán triệt và thể hiện trong hiến pháp và pháp luật. Trong thời kỳ sau Cách mạng tháng Tám và cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp, do hoàn cảnh chiến tranh, quyền lực chính trị được tập trung cao độ vào Thường vụ Trung ương Đảng và Chính phủ, Hồ Chủ tích là người đứng đầu Đảng và Nhà nước, là Trưởng ban dự thảo hiến pháp, là người ký các sắc lệnh của Chính phủ (trong đó có các sắc lệnh về tổ chức chính quyền địa phương). Một điều dễ nhận thấy rằng, ngay từ thời kỳ này, Nhà nước ta đã rất chú trọng việc thể chế hóa bằng pháp luật đối với tổ chức chính quyền địa phương. Có thể kể đến hai sắc lệnh đầu tiên về tổ chức chính quyền địa phương là Sắc lệnh số 63 _SL_ngày 22-11-1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính xã, huyện, tỉnh, kỳ và Sắc lệnh số 77 _SL_ngày 21-12-1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính thành phố, khu phố. Hiến pháp 1946 đã kế thừa mô hình tổ chức chính quyền địa

[33] Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiên Đange toàn tập, tập 12. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội, năm 2001, trang 221.

phương đã được xác định trong hai sắc lệnh trên. Hiến pháp 1946 đã dành một chương riêng với 6 điều trong tổng số 7 chương với 70 điều của Hiến pháp để quy định về chính quyền địa phương. Đó là chương V - Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính, từ điều 57 đến điều 62.

Trong cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp, để xác định nhiệm vụ trọng tâm của chính quyền địa phương, Ủy ban hành chính được đổi gọi là Ủy ban kháng chiến kiêm hành chính (Sắc lệnh số 9 – SL ngày 1-10-1947), tiếp đó được đổi gọi là Ủy ban kháng chiến – hành chính (Sắc lệnh số 149 – SL ngày 29-3-1948).

Sau thắng lợi của cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp, miền Bắc được hoàn toàn giải phóng, bước vào thời bình và tái thiết. Trước sự thay đổi của tình hình và nhiệm vụ cách mạng, Chính phủ đã ban hành Sắc lệnh số 004 – SL ngày 20-7-1957 về bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp. Sắc lệnh số 110 – SL/L được Chủ tịch nước ban bố ngày 31-5-1958 và sau đó đã được Quốc hội thông qua. Nhiều quy định của hai văn bản này đã được Hiến pháp 1959 kế thừa. Bởi vậy, hai văn bản, về thời điểm ban hành thì thuộc thời kỳ Hiến pháp 1946, nhưng về nội dung thì có thể xếp chúng vào thời kỳ Hiến pháp 1959.

Nhìn chung, thời kỳ Hiến pháp 1946 là thời kỳ đầu xây dựng một Nhà nước kiểu mới và hệ thống chính quyền địa phương nói riêng, là thời kỳ mà tình hình chính trị - xã hội đầy biến động bởi cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp. Tổ chức chính quyền địa phương ở thời kỳ này có nhiều nét độc đáo, sự thành công và để lại nhiều bài học kinh nghiệm. Thành công trong tổ chức chính quyền địa phương là một trong những nhân tố quyết định thắng lợi của cuộc chiến tranh nhân dân chống thực dân Pháp.

3.2. Quan điểm, chủ trương của Đảng và việc thể chế hóa về tổ chức chính quyền địa phương ở thời kỳ Hiến pháp 1959

Sau thắng lợi của cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp, cách mạng Việt Nam bước sang thời kỳ mới, phải tiến hành đồng thời hai nhiệm vụ chiến lược, một là tiến hành cách mạng xã hội chủ nghĩa ở miền Bắc, hai là tiến hành cuộc kháng chiến chống Mỹ, để bảo vệ miền Bắc và giải phóng miền Nam, thống nhất

đất nước. Tình hình và nhiệm vụ chiến lược cách mạng quy định đặc điểm, nhiệm vụ, phương thức tổ chức và hoạt động của hệ thống chính quyền Nhà nước trong thời kỳ này.

Tháng 9-1960, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ III của Đảng đã tổng kết và khẳng định đường lối chúng của cách mạng Việt Nam và định hướng xây dựng Nhà nước. Quan điểm, chủ trương của Đảng về xây dựng Nhà nước nói chung và tổ chức chính quyền địa phương ở thời kỳ Hiến pháp 1959 được thể hiện tập trung và chủ yếu trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ III của Đảng [34]. Văn kiện Đại hội khẳng định: "Nhà nước dân chủ nhân dân ở miền Bắc trong giai đoạn hiện nay là công cụ chủ yếu của giai cấp công nhân và nhân dân lao động để tiến hành cuộc đấu tranh cách mạng trên mọi mặt trận, giành thắng lợi cho chủ nghĩa xã hội và thống nhất nước nhà". Về phương châm tổ chức và hoạt động của hệ thống chính quyền Nhà nước, Văn kiện xác định: "Củng cố và tăng cường các cơ quan Nhà nước, phát huy vai trò của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp… Tăng cường sự lãnh đạo tập trung và thống nhất của Chính phủ trung ương, thực hiện tốt sự phận cấp quản lý, phát huy tính sáng tạo của các cấp, các ngành"."Quyền lực của Quốc hội, của Hội đồng nhân dân các cấp và của các cơ quan lãnh đạo Nhà nước là quyền lực của nhân dân". Đảng khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng đối với chính quyền Nhà nước, giáo dục và rèn luyện đội ngũ cán bộ, công chức. Văn kiện Đảng nêu rõ: "Củng cố và tăng cường các cơ quan Nhà nước, phát huy vai trò của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, động viên quần chúng tham gia quan lý Nhà nước". "Tất cả cán bộ của Nhà nước bất kỳ ở cương vị công tác nào, đều phải nêu cao tinh thần trách nhiện trước nhân dân, hết lòng phục vụ nhân dân, cần kiệm liêm chính, chí công vô tư". Nhìn chung lại, theo tinh thần và nội dung của văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ III, Đảng tiếp tục khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng, bản chất dân chủ của Nhà nước, tăng cường trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức nói chung. Đối với chính quyền địa phương nói riêng, điểm nổi bật trong quan điểm, chủ trương của Đảng ở thời kỳ này là củng cố và hoàn thiện hệ thống chính quyền địa phương, tăng cường

[34] Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đảng toàn tập. Sdd, tập 21, tr. 922, 933, 934.

vai trò của Hội đồng nhân dân, bước đầu đề cập tới việc phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương.

Hiến pháp 1959 được Quốc hội thông qua đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của bộ máy Nhà nước và chính quyền địa phương nói riêng.

Sau đó, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp được Quốc hội thông qua ngày 28-10-1962, đã cụ thể những quy định của Hiến pháp 1959 về tổ chức chính quyền địa phương.

Trong sự phân chia đơn vị hành chính đã có những thành đổi nổi bật.

Một là, Hiến pháp 1959 đã chính thức bãi bỏ cấp hành chính có tính chất vùng miền là các khu hoặc liên khu đã từng tồn tại trong thời kỳ kháng chiến chống Pháp. Từ Hiến pháp 1959 chỉ có ba cấp hành chính địa phương: cấp tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương, cấp huyện, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh, khu phố của thành phố trực thuộc trung ương, cấp xã, thị trấn.

Hai là, với quy định ở mỗi đơn vị hành chính nói trên đều tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính, các nhà làm luật đã không còn có sự phân biệt đơn vị hành chính cơ bản và đơn vị hành chính có tính chất trung gian như ở thời kỳ Hiến pháp 1946.

Ba là, ở thời kỳ Hiến pháp 1959, các đơn vị hành chính không chỉ thuần túy là cơ sở để tổ chức hệ thống chính quyền địa phương, mà còn là cơ sở để tổ chức các cơ quan tư pháp.Hệ thống Tòa án nhân dân và hệ thống Viện kiểm sát nhân dân được tổ chức thành các cấp theo đơn vị hành chính.

Nhìn chung, Hiến pháp 1959 là hiến pháp của thời kỳ xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và kháng chiến chống Mỹ, tiến tới thống nhất nước nhà. Trong quan điểm, chủ trương của Đảng và việc thể chế hóa về tổ chức chính quyền địa phương đã có những thay đổi cơ bản. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở thời kỳ đã được duy trì, kế thừa ở những thời kỳ hiến pháp mới sau này.

3.3. Quan điểm, chủ trương của Đảng và việc thể chế hóa về chính quyền địa phương ở thời kỳ Hiến pháp 1980

Thời kỳ Hiến pháp 1980 là thời kỳ cả nước hòa bình, thống nhất và đi lên chủ nghĩa xã hội, là thời kỳ của cơ chế tập trung quan liêu – bao cấp.

Quan điểm, chủ trương của Đảng về xây dưng Nhà nước nói chung và tổ chức chính quyền địa phương nói riêng ở thời kỳ được thể hiện chủ yếu trong văn kiệm Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV (năm 1976) và lần thứ V (năm 1982). Từ đường lối của cách mạng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam thời kỳ này "Nắm vững chuyên chính vô sản, phát huy quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động, tiến hành đồng thời ba cuộc cách mạng…"[35] Đại hội IV chủ trương "Phải kiện toàn Nhà nước xã hội chủ nghĩa của cả nước, tăng cường hiệu lực của Nhà nước về mặt tổ chức và quản lý kinh tế, văn hóa và xã hội, nhanh chóng xây dựng và kiện toàn bộ máy Nhà nước các cấp ở miền Nam, tiếp tục hoàn thiện bộ máy chính quyền Nhà nước các cấp ở miền Bắc. Nhà nước chuyên chính vô sản của ta phải là Nhà nước của dân, do dân và vì dân" [36]. Đại hội V chỉ rõ [37]"Làm chủ bằng Nhà nước, nhân dân ta trước tiên thực hiện quyền làm chủ của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp… Làm chủ bằng Nhà nước, nhân dân ta thực hiện quyền làm chủ của mình thông qua Hội đồng Bộ trưởng và Ủy ban nhân dân các cấp, là hệ thống các cơ quan quản lý các mặt hoạt động chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh". "Làm cho Hội đồng nhân dân các cấp hoạt động đúng vị trí là cở quan quyền lực nhà nước ở địa phương, quyết định những vấn đề quan trọng trong việc xây dựng địa phương. Đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân cần phát huy đầy đủ trách nhiệm và quyền hạn đã được quy định, cần giữ mối liên hệ chặt chẽ và đều đặn với cử tri, phản ánh kịp thời những ý kiến và nguyện vọng của nhân dân cho các cơ quan Nhà nước, làm cho những ý kiến xác đáng của nhân dân nhanh chóng được tiếp thu và thực hiện".

Có thể nói rằng, việc thể chế hóa quan điểm của Đảng về mô hình tổ chức chính quyền địa phương giai đoạn sau năm 1980 có những điểmv nổi bật sau đây:

Một là, Hiến pháp 1980 và các đạo luật về tổ chức chính quyền địa phương ở thời kỳ này đặc biệt đề cao vai trò của cơ quan dân cử các cấp (Quốc hội và Hội đồng nhân dân), tăng cường vị trí tối cao và nguyên tắc toàn quyền của các cơ quan dân cử trong mối quan hệ với các cơ quan Nhà nước cùng cấp. Hiến pháp

[35] Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đảng toàn tập. Sdd, tập 37, tr. 998
[36] Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đảng toàn tập. Sdd, tập 37, tr. 1024
[37] Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đảng toàn tập. Sdd, tập 43, tr.113-114

1980 không những quy định nhân dân sử dụng quyền lực thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, mà còn các định Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp là cơ sở chính trị của hệ thống cơ quan Nhà nước. Hội đồng nhân dân không những được xác định là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương như trước đây, mà còn được mở rộng quyền hạn trong việc quyết định các chủ trương, biện pháp nhằm xây dựng và phát triển địa phương về mọi mặt, được thành lập cơ quan thường trực Hội đồng nhân dân từ cấp huyện và tương đương trở lên nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng nhân dân – cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương.

Hai là, quán triệt quan điểm chủ đạo trong đường lối của Đảng ở thời kỳ này về "quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động", Hiến pháp 1980 và các đạo luật về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân có những quy định tăng cường chế độ làm việc tập thể của các cơ quan chính quyền địa phương. Chẳng hạn, quy định mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân đều phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số, với mục đích phát huy trí tuệ của tập thể. Thật ra, những quy định này không phù hợp với đặc điểm của Ủy ban nhân dân bởi Ủy ban nhân dân là loại cơ quan chấp hành – điều hành, đòi hỏi phải khẩn trương, nhạy bén xử lý, giải quyết những vấn đề nảy sinh hàng ngày ở địa phương. Với quy định như trên, thì khó có thể xác định được rõ vai trò, trách nhiệm của Chủ tịch và của các thành viên trong Ủy ban nhân dân.

Ba là, khác với các thời kỳ trước đây, các luật về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1962, năm 1983 không những không có những quy định riêng về tổ chức chính quyền tỉnh, chính quyền thành phố, mà còn không có sự phân định của chính quyền địa phương các cấp. Tuy Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp năm 1989 giao cho Hội đồng Nhà nước quy định nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân từng cấp, nhưng đến tận trước khi có Luật Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp năm 1994, vấn đề này vẫn chưa được quy định.

Nhìn chung lại, tổ chức chính quyền địa phương ở thời kỳ Hiến pháp 1980 tủy có một số thay đổi, nhưng về cơ bản vẫn theo mô hình tổ chức của thời kỳ hiến pháp 1959. Có thể nói, tổ chức chính quyền địa phương ở thời kỳ Hiếp pháp 1980

có ít sự cải cách, thay đổi nhất so với các thời kỳ trước và sau đó. Do chịu ảnh hưởng sâu sắc một số yếu tố ở thời kỳ trước và không còn phù hợp với thời kỳ mới, do là sản phẩm của cơ chế tập trung quan liêu – bao cấp, mô hình tổ chức chính quyền địa phương thời kỳ Hiến pháp 1980 không tránh khỏi nhiều hạn chế, nhược điểm, nhất là trong phương thức tổ chức và hoạt động, trong chế độ làm việc như đã trình bày ở trên.

3.4. Quan điểm, chủ trương của Đảng và việc thể chế hóa về tổ chức chính quyền địa phương ở thời kỳ Hiến pháp 1992

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (năm 1986) đã mở đầu công cuộc đổi mới ở nước ta. Từ đó đến này, qua các kỳ Đại hội Đảng, từ sự phát triển của tư duy nhận thức, từ tình hình và kinh nghiệm thực tế, đường lối đổi mới đất nước nói chung và đổi mới tổ chức, hoạt động của Nhà nước nói riêng, mà trong đó có chính quyền địa phương đã từng bước được hoàn thiện và cụ thể hóa.

Văn kiện Đại hội đại hội toàn quốc lần thứ VII của Đảng xác định: "Tiếp tục cải cách bộ máy, theo phương hướng: Nhà nước thực sự của dân, do dân và vì dân. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, dưới sự lãnh đạo của Đảng, tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ, thực hiện thống nhất quyền lực, nhưng phân công phân cấp rành mạch" [38]. Đối với chính quyền địa phương, "Xác định lại chức năng nhiệm vụ của cấp tỉnh, huyện, xã để sắp xếp lại tổ chức của mỗi cấp, đề cao quyền chủ động và trách nhiệm của địa phương, đồng thời bảo đảm sự chỉ đạo thống nhất của Nhà nước trung ương.

Mặc dù Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001), Luật tổ chức HĐND và UBND các cấp năm 2003 và các văn bản pháp luật có liên quan đã cố gắng đổi mới chính quyền địa phương theo hướng phân định thẩm quyền giữa các cấp HĐND, các cấp UBND, phân biệt thẩm quyền của cơ quan của cơ quan chính quyền địa phương ở địa bàn nông thôn và đô thị, nhưng nhìn nhận một cách khách quan thì Hiến pháp đã không đặt vấn đề thay đổi căn bản địa vị pháp lý của HĐND và UBND, cũng chưa đề cập vấn đề phân quyền theo chiều dọc trong mối quan hệ giữa trung ương

[38] Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII. Nxb Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 91-92.

và địa phương. Theo đó, Luật tổ chức HĐND và UBND các cấp chưa có những cải tổ cơ bản đối với mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của bộ máy chính quyền địa phương. Những giải pháp cụ thể của Luật như tăng cường cơ cấu tổ chức của HĐND hay giảm số thành viên của UBND cấp xã, tăng cường chức năng giám sát của HĐND hay tăng cường nguyên tắc tập thể trong hoạt động của UBND…không đủ tầm để đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương. Về mặt pháp lý, HĐND được trao nhiều thẩm quyền quan trọng, trong đó có quyền "quyết định các chủ trương, biện pháp quan trọng" để phát huy tiềm năng của địa phương. Nhưng trên thực tế, HĐND hoặc không sử dụng hết quyền năng của mình, các kỳ họp hình thức, hiệu quả giám sát, thảo luận không cao, hoặc có xu hướng"vượt rào" muốn giao nhiều thẩm quyền hơn. Đặc biệt mối quan hệ giữa Chính phủ và HĐND còn đang rất vướng mắc do chỗ vấn nhấn mạnh rằng Chính phủ và HĐND là hai cơ quan thuộc hai hệ thống khác nhau. Cũng về mặt pháp lý thì UBND chịu trách nhiệm và chịu sự giám sát của HĐND. Tuy nhiên, trên thực tế, HĐND không thực sự kiểm soát được UBND một cách chặt chẽ. Với tư cách là cơ quan hành chính nhà nước, UBND chịu sự chỉ đạo thống nhất của chính phủ và cơ quan hành chính cấp trên. UBND khó có thể vừa thực hiện được đầy đủ nhiệm vụ của cơ quan chấp hành, vừa bảo đảm được sự lãnh đạo tập trung, thống nhất của hệ thống hành chính nhà nước. Nhìn tổng thể, cho đến nay, Việt Nam vẫn đang áp dụng mô hình chính quyền địa phương là cánh tay nối dài của nhà nước trung ương. Mô hình này bảo đảm được tính thống nhất cao độ nhưng không thực sự phát huy được tính sáng tạo, chủ động của địa phương và ở chừng mực nào đó cũng chưa thể hiện được vị thế chủ thể quyền lực của nhân dân địa phương.

Liên quan trực tiếp đến vấn đề nêu trên, nếu theo tính thần của Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001) và Luật 2003 thì việc đổi mới chính quyền địa phương vẫn chỉ tập trung vào hai nội dung chính là đổi mới mô hình tổ chức và phân định rõ thẩm quyền giữa các cấp chính quyền. Mặc dù việc giải quyết hai vấn đề này là không đơn giản nhưng nếu việc đổi mới chính quyền địa phương chỉ được giới hạn trong vấn đề đó thì sẽ không triệt để và toàn diện.Yêu cầu đặt ra mang tính chất tiền đề là phải phân định phạm vi thực hiện quyền lực giữa trung ương và địa phương trên

tinh thần của nguyên lý chủ quyền nhân dân, đảm bảo lợi ích của địa phương đi đôi với bảo đảm lợi ích quốc gia và chủ quyền quốc gia.

Tiếp tục thực hiện chương trình cải cách chính quyền địa phương, đến tháng 11 năm 2008, Quốc hội nước ta thông qua Nghị quyết phê duyệt thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường[39]. Mục đích quan trọng nhất của việc thí điểm bỏ HĐND ở hai cấp nói trên là nhằm phát huy dân chủ, tăng cường năng lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Đối với cấp phường, việc thí điểm này bắt đầu được tiến hành từ ngày 1 tháng 4 năm 2009 đối với 483 phường thuộc 67 huyện và 32 quận của 10 tỉnh, thành. Tạm thời, sau khi bỏ Hội đồng nhân dân, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các xã có Hội đồng nhân dân bị bỏ sẽ do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp hành chính cao hơn bổ nhiệm, bãi miễn. Chính phủ cũng trình Quốc hội đề án thí điểm nhân dân bầu Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã ở các xã có hội đồng nhân dân bị bỏ, song Quốc hội chưa phê duyệt. Đối với Hội đồng nhân dân các thành phố trực thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn sẽ không bỏ HĐND do các đơn vị này được coi là có đặc thù riêng, có tính độc lập tương đối cao.

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng chỉ rõ: [40] "Nhà nước ta là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân,do Đảng lãnh đạo". Về chính quyền địa phương, "Tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương, nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp; tiếp tục thực hiện thí điểm chủ trương không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường, nghiên cứu về tổ chức chính quyên đô thi, hải đảo."Tại Đại hội đại biểu Đảng cộng sản Việt Nam lần thứ IX (tháng 4/2001), đã khẳng định mục tiêu xây dựng nền hành chính nhà nước dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại hoá. Đến ngày 17/9/2001, Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 với 4 nội

[39] Nghị quyết 26/2008/NQ-QH12 ngày 28/11/2008.

[40] Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiên Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 52 và 54

dung chủ yếu: cải cách thể chế; cải cách tổ chức bộ máy hành chính; đổi mới, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức; cải cách tài chính công.

Trong nội dung cải cách bộ máy hành chính, có đề cập đến một trong những nội dung hết sức quan trọng là: *Đến năm 2005, về cơ bản ban hành xong và áp dụng các quy định mới về phân cấp Trung ương - địa phương, phân cấp giữa các cấp chính quyền địa phương, nâng cao thẩm quyền và trách nhiệm của chính quyền địa phương, tăng cường mối liên hệ và trách nhiệm của chính quyền trước nhân dân địa phương. Gắn phân cấp công việc với phân cấp về tài chính, tổ chức và cán bộ. Định rõ những loại việc địa phương toàn quyền quyết định, những việc trước khi địa phương quyết định phải có ý kiến của Trung ương và những việc phải thực hiện theo quyết định của Trung ương*. Và: *Cải cách tổ chức bộ máy chính quyền địa phương*.

4. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở một số nước trên thế giới, những kinh nghiệm Việt nam có thể tiếp thu

Trên thế giới có 4 mô hình tổ chức chính quyền địa phương 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 nói trên được áp dụng rất khác nhau ở các nước khác nhau. Ví dụ, Mỹ áp dụng mô hình tổ chức chính quyền địa phương của anh, nhưng nếu phần lớn các chức vị đứng đầu hành pháp ở Anh do hội đồng bầu, thì ở Mỹ do dân bầu. Truyền thống văn hóa, điều kiện lịch sử của mỗi nước ảnh hưởng rất lớn tới cách thức tổ chức hệ thống chính quyền địa phương. Ngoài ra, hiện nay tất cả các nước đều coi cải cách hành chính, trong đó việc cải cách hệ thống chính quyền địa phương là một nhiệm vụ trọng tâm. Điều này khẳng định rằng chúng ta đang sống trong một thế giới chưa hoàn hảo. Và không tồn tại một mô hình tổ chức chính quyền địa phương tuyệt đối lý tưởng. Dưới đây là sự phân tích ở mức độ sơ lược và khái quát nhất về đặc điểm của từng mô hình tổ chức chính quyền địa phương.

4.1. Mô hình Anh: Điều chỉnh theo chức năng (functional regulation)

Đây là một mô hình rất đặc biệt. Tính chất đặc biệt của mô hình này thể hiện ở những điểm sau đây:

a) Tính độc lập của hệ thống chính quyền địa phương.

Mối quan hệ lỏng lẻo và sự phân cách giữa các cấp chính quyền là nét đặc trưng cơ bản nhất của mô hình Anh. Theo mô hình này, trung ương không phải là cơ quan quản lý cấp trên của địa phương và không điều khiển địa phương. Các cấp chính quyền địa phương cũng độc lập với nhau. Các đơn vị hành chính - lãnh thổ của Anh được gọi là "corough", "borough" và "district". Các nước có 146 "county", 318 "borough" và 998 "district". Không một đơn vị hành chính lãnh thổ nào trong số này là cấp trực thuộc cả. Chúng hành động theo chức năng, chứ không theo mệnh lệnh hành chính. Chính vì thế ở các nước theo mô hình Anh người ta không thành lập Bộ Nội vụ để quản lý và điều phối hoạt động của hệ thống chính quyền địa phương. Một số hoạt động điều phối ở Anh thường do Bộ Môi trường thực hiện.

b) Tính toàn năng của hội đồng

Chính quyền địa phương ở các nước theo mô hình Anh chính là hội đồng do cử tri bầu ra. Với một mô hình mà nhiều người cho rằng Ủy ban nhân dân đang áp đảo Hội đồng nhân dân như ở ta. Thật khó tưởng tượng được rằng có thể tổ chức hệ thống chính quyền địa phương mà không cần đến các cơ quan "mang tính chất" Ủy ban nhân dân. Thế nhưng ở các nước theo mô hình Anh, hội đồng địa phương vừa làm cả chức năng của Hội đồng nhân dân lẫn chức năng của Ủy ban nhân dân.

Các hội đồng địa phương ở Anh thường thành lập rất nhiều các ủy ban của mình để quản lý và điều hành công việc. Chính vì vậy mà có học giả gọi chính quyền địa phương ở nước này là "nhà nước của các ủy ban" hay "điều hành bằng các ủy ban". Các ủy ban xem xét mọi vấn đề của địa phương và đưa ra các kiến nghị để hội đồng thông qua thành quyết định. Chủ nhiệm các ủy ban là những người thực sự có quyền. Một số sở và phòng chuyên ngành cũng được thành lập, nhưng chúng đều trực thuộc hội đồng.

4.2. Mô hình Pháp: Song trùng giám sát (dual supervision)

Mô hình của Pháp là mô hình mà trung ương có một vai trò rất lớn. Mô hình này còn được gọi là song trùng giám sát. Bộ Nội vụ giám sát về mặt hành chính, các bộ chuyên môn giám sát về mặt kỹ thuật.

Mô hình này được kế thừa từ cách cai trị của đế chế La Mã cổ đại, khi người La Mã xâm chiếm những lãnh thổ rộng lớn và cử các đại diện của chính quyền trung ương xuống địa phương để cai quản. Những nét đặc trưng cơ bản của mô hình này là:

a) Đại diện của chính quyền Trung ương ở các cấp địa phương

Tất cả các cấp chính quyền địa phương trên cấp xã đều có cơ quan đại diện của trung ương ở bên cạnh là prefecturate do Bộ Nội vụ thành lập và điều hành. Ở đơn vị hành chính mang tính chất liên xã (arrondissement) không có chính quyền địa phương mà chỉ có cơ quan đại diện của trung ương để điều phối công việc giữa các xã.

Đây là một mô hình tổ chức chính quyền địa phương có cấu trúc rất phức tạp. Nếu quy về hệ thống của Việt Nam ta thì các cấp chính quyền đều có Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và có đại diện chính phủ từ trên xuống dưới.

b) Sự song trùng giám sát.

Các cấp chính quyền địa phương đều bị song trùng giám sát. Đại diện của Bộ Nội vụ giám sát về mặt chuyên môn. Các dịch vụ ở địa phương cơ bản do các Bộ cung cấp. Các Bộ trung ương có các văn phòng, các cơ quan đại diện từ trên xuống dưới để làm các nhiệm vụ này. Chính quyền địa phương có ít chức năng hơn so với mô hình Anh.

Chính quyền tại địa phương ở Pháp cũng được phân cấp thành các cấp sau đây: Region, De'partment, Arrodissement, Commune. Mỗi cấp chính quyền địa phương đầy đủ đều có cơ hội đồng do cử tri bầu cử và cơ quan điều hành.

Qua nghiên cứu hệ thống chính quyền của Pháp có thể thấy rằng hệ thống này rất phức tạp, rất nhiều "quan". Nhưng hệ thống này mặc nhiên có quyền tồn tại vì người dân Pháp chấp nhận nó. Công chức của Pháp được đào tạo rất cơ bản để cung cấp dịch vụ cho dân

4.3. Mô hình Đức: Phụ trợ lãnh thổ (area subsidiarization)

Đây là mô hình mà chính quyền liên bang dựa vào chính quyền bang, chính quyền bang dựa vào chính quyền địa phương trong việc quản lý và cung cấp các dịch vụ cho dân.

Đặc điểm đặc trưng nhất của mô hình của Đức là tính phân quyền. Đây là hệ thống quyền lực được phân cấp theo nguyên tắc: cái gì địa phương làm tốt thì địa phương làm, trung ương chỉ làm những gì mà địa phương làm không tốt hơn. Vấn đề quan trong hệ thống của Đức là ở đây phân rất rõ trách nhiệm của từng cấp, cấp này làm thì cấp kia không làm. Và như vậy thì quyền của mỗi cấp mang tính chủ động và được phân cấp; đồng thời được phân nhiệm vụ thì cũng được phân ngân sách, tức là cấp đó sẽ có nguồn thu bảo đảm cho việc thực hiện nhiệm vụ của mình.

Mô hình của Đức, cũng giống như của Pháp, có 5 cấp, trong đó một cấp không có cơ quan đại diện gọi là Regierungsbezirke. Ở Đức có liên bang, dưới liên bang có bang, dưới bang có Regierungsbezirke, dưới đó là Kries và tiếp theo là Gemeinde.

4.4. Mô hình Xô Viết: Song trùng trực thuộc (dual subordination)

Mô hình Xô Viết có một đặc trưng rất nổi bật là đã có cấp chính quyền thì phải có Hội đồng. Ở mô hình này không có sự phân chia theo cấp mà tất cả các cấp chính quyền là bộ phần cấu thành của hệ thống nhà nước thống nhất. Theo mô hình Xô Viết cũng có ngân sách địa phương, nhưng ngân sách địa phương được đưa lên duyệt trong ngân sách của cả nước.

Nguyên tắc của hệ thống này là song trùng trực thuộc. Các cơ quan nhà nước trực thuộc các cơ quan cấp trên theo chiều dọc và trực thuộc ủy ban chấp hành theo chiều ngang.

Trong hệ thống này, các cơ quan Xô Viết (tương đương với Hội đồng nhân dân ở Việt Nam) được coi là cơ quan quyền lực, nhưng quyền lực thực tế thường nằm trong tay các Ủy ban chấp hành. Chức năng thực tế của các Xô Viết thường là:

- Phê chuẩn các quyết định mà Ủy ban chấp hành (tương đương với Ủy ban nhân dân ở Việt Nam) chuẩn bị;

- Bảo đảm ủng hộ của người dân đối với các chính sách để nhân dân tích cực tham gia.

Trong mô hình này, sự lãnh đạo của Đảng rất quan trọng. Từ “executive” trong viếng Anh có nghĩa là hành pháp, thì hành pháp theo mô hình Xô Viết chính là Bí thư Đảng cùng với Chủ tịch Ủy ban và những thành viên khác trong Thường

vụ Đảng ủy. Trong hệ thống của Liên Xô, thậm chí người ta không bầu ra Chủ tịch Xô Viết ở địa phương mà ở mỗi cuộc họp của Xô Viết lại bầu ra một người chủ tọa và người đó thường là Chủ tịch Ủy ban chấp hành. Chính vì vậy trong hệ thống của Việt Nam, một thời gian dài Chủ tịch Ủy ban nhân dân kiêm luôn Chủ tịch Hội đồng nhân dân. Trong quá trình đổi mới, chúng ta đã sáng tạo ra chế định Thường trực Hội đồng nhân dân và bầu Chủ tịch Hội đồng nhân dân.

Một đặc điểm nữa là Ủy ban chấp hành thường có cơ cấu của Đảng và người đứng đầu các cơ quan trực thuộc theo ngành dọc. Cụ thể như Giám đốc Sở Tài chính bao giờ cũng nằm trong cơ cấu của Ủy ban và phải nghe lệnh theo hai chiều (của Ủy ban và của Bộ Tài chính). Như vậy, khi Ủy ban bàn vấn đề gì thì đã có sự thống nhất cả của Bộ Tài chính và cả của Ủy ban.

4.5. Những kinh nghiệm Việt Nam có thể tiếp thu

Các mô hình được trình bày tóm lược ở phần trên cho thấy cách thức tổ chức chính quyền địa phương là rất đa dạng, phong phú. Mỗi cách thức đều có những ưu điểm và những hạn chế nhất định. Tuy nhiên, tựu chung có thể rút ra một số kinh nghiệm Việt Nam có thể tiếp thu như sau:

Thứ nhất, ở các nước, thuật ngữ chính quyền địa phương được sử dụng để hệ thống các cơ quan thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương. Tuỳ thuộc vào quy định của pháp luật mỗi nước, trong số các cơ quan này, có loại cơ quan là cơ quan nhà nước (đại diện cho nhà nước) ở địa phương; có loại cơ quan là cơ quan của địa phương (không nằm trong hệ thống cơ quan nhà nước – cơ quan tự quản địa phương).

Thứ hai, trong hệ thống cơ quan chính quyền địa phương có hai loại: cơ quan đại điện và cơ quan hành chính. Cơ quan đại diện (Hội đồng) do người dân của đơn vị hành chính (lãnh thổ) bầu ra, thay mặt người dân quyết định những vấn đề thuộc phạm vi địa phương. Hội đồng thành lập cơ quan chấp hành để quản lý công việc ở địa phương. Tuy nhiên, cũng có trường hợp Hội đồng trực tiếp thực hiện chức năng quản lý (ở Anh).

Thứ ba, trong những năm gần đây, xu hướng phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương được đẩy mạnh. Chính quyền địa phương được trao những thẩm

quyền tự quản nhất định theo nguyên tắc những gì chính quyền địa phương làm tốt hơn thì để chính quyền địa phương làm. Ở các nước Châu Âu, tự quản địa phương trở thành tiêu chí bắt buộc đối với các nước thành viên. Tự quản địa phương trở thành trào lưu phổ biến ở các nước trên thế giới hiện nay.

Thứ tư, cùng với việc đẩy mạnh phân cấp cho chính quyền địa phương, các nước đều tăng cường hoàn thiện cơ chế hỗ trợ, giám sát hoạt động của chính quyền địa phương. Chính quyền trung ương hỗ trợ tài chính cho chính quyền địa phương để thực hiện những hoạt động vượt quá khả năng ngân sách của chính quyền địa phương; thực hiện những hoạt động theo đề xuất, kiến nghị của chính quyền địa phương; hỗ trợ phương tiện, kỹ thuật cho chính quyền địa phương…

CHƯƠNG II

THỰC TIỄN TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG Ở NƯỚC TA

1. Tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta qua các giai đoạn từ năm 1946 đến nay

1.1. Thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương giai đoạn từ 1945 đến 1959.

1. Về tổ chức đơn vị hành chính

Sau khi cách mạng tháng Tám thành công, để không gây xáo trộn lớn, Nhà nước chủ trương giữ nguyên các đơn vị hành chính cũ, tuy nhiên có điều chỉnh cho thống nhất trong toàn quốc. Trong thời gian này, đơn vị hành chính ở nước ta được tổ chức thành 4 cấp: kỳ, tỉnh, huyện (châu) và xã.

- Bắc kỳ có 29 tỉnh, bao gồm: Bắc Giang, Bắc Kạn, Bắc Ninh, Cao Bằng, Hà Giang, Hà Nội, Hà Đông, Hải Dương, Hòa Bình, Hưng Yên, Kiến An, Lạng Sơn, Lào Cai, Móng Cái, Nam Định, Ninh Bình, Phủ Lý, Phúc Yên, Phú Thọ, Quảng Yên, Sơn Tây, Sơn La, Thái Bình, Thái Nguyên, Tuyên Quang, Vĩnh Yên, Yên Bái.

- Trung kỳ có 20 tỉnh, bao gồm: Thanh Hoá, Nghệ An, Vinh, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên, Huế, Đà Nẵng, Phú Yên, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Khánh Hoà, Kon Tum, Plei Ku, Đắk Lắk, Đồng Nai...

- Nam kỳ gồm 7 tỉnh : Sài gòn - Chợ Lớn, Châu Đốc, Long Xuyên, Cần Thơ, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Rạch Giá.

Ở Bắc Bộ, đến tháng 11-1946 có 128 huyện và thị xã trong số 227 huyện và thị xã đã lập Uỷ ban hành chính chính thức. Ngày 25-11-1946. Chính phủ quyết định chia cả nước thành 12 khu hay còn gọi là chiến khu.

Các chiến khu cũng được sắp xếp lại. Ngày 25-1-1948 Chủ tịch Chính phủ ký sắc lệnh 120/SL hợp các khu thành liên khu[41]. Theo sắc lệnh này, 7 khu ở Bắc Bộ hợp lại thành 3 liên khu 1, 3, 10. Các khu ở Trung Bộ hợp lại thành Liên khu 4

[41] Việt Nam Dân quốc công báo, số 1-1948.

và Liên khu 5. Nam Bộ thành một Liên khu có 3 khu là 7, 8 và 9. Các Bộ chỉ huy Liên khu được đổi thành Bộ Tư lệnh Liên khu. Ở các khu có cán bộ tư lệnh khu. Đối với Nam Bộ, ngày 24-9-1948 Hồ Chủ tịch chỉ thị lập Ban quân sự Nam Bộ với tên gọi là Bộ Tư lệnh Nam Bộ.

Trong suốt thời kỳ kháng chiến chống Pháp, về đơn vị hành chính các tỉnh không mấy thay đổi, chỉ ghi nhận 2 trường hợp; liên tỉnh Hải Kiến (Hải Phòng và Kiến An) bằng sắc lệnh ngày 26/11/1946 và sáp nhập 2 tỉnh Phúc Yên và Vĩnh Yên thành tỉnh Vĩnh Phúc (Nghị định 12/2/1950). Tuy nhiên, không kể đến các tỉnh ở vùng tạm chiếm, vai trò cấp tỉnh giờ đây rất hạn chế, vai trò điều hành chính quyền là cấp khu, liên khu. Tóm lại đặc trưng rõ nét nhất diễn ra trong thời kỳ kháng chiến chống Pháp là vai trò của các đơn vị hành chính trên cấp tỉnh: khu, liên khu.

Sau năm 1954, mặc dù cách mạng nước ta đã chuyển sang một giai đoạn mới, nhưng ở miền Bắc nói riêng về cơ cấu hành chính nhìn chung vẫn không có gì thay đổi. Các đơn vị hành chính như liên khu, tỉnh, huyện vẫn giữ nguyên phạm vi địa giới trước đây.

Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà năm 1954 có 30 tỉnh, 2 thành phố trực thuộc Trung ương (Hà Nội, Hải Phòng), 1 đặc khu (Hòn Gai) và khu vực Vĩnh Linh:

- Bắc Bộ có 26 tỉnh: Bắc Giang, Bắc Cạn, Bắc Ninh, Cao Bằng, Hà Đông, Hà Giang, Hà Nam, Hải Dương, Hải Ninh, Hoà Bình, Hưng Yên, Kiến An, Lai Châu, Lạng Sơn, Lào Cai, Nam Định, Ninh Bình, Phú Thọ, Quảng Yên, Sơn La, Sơn Tây, Thái Bình, Thái Nguyên, Tuyên Quang, Vĩnh Phúc, Yên Bái, đặc khu Hòn Gai, và 2 thành phố Hà Nội, Hải Phòng.

- Trung Bộ cũ có 4 tỉnh: Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình và khu vực Vĩnh Linh (vốn thuộc tỉnh Quảng Trị).

Như vậy ở thời kỳ này cấp Bộ đã không còn, nhưng lại xuất hiện các khu tự trị. Miền Bắc Việt Nam có 2 khu tự trị, được thành lập từ năm 1955-1956: Khu tự trị Tây Bắc (ban đầu gọi là Khu tự trị Thái Mèo) và Khu tự trị Việt Bắc. Khu tự trị Tây Bắc lúc đầu chỉ có cấp châu (tương đương huyện) và xã, bỏ cấp tỉnh, nhưng đến năm 1963 đã lập lại cấp tỉnh.

Trong thành phố trực thuộc trung ương, thời kỳ 1954-1958 có các cấp hành chính quận (ở cả nội thành và ngoại thành), dưới quận có khu phố (ở nội thành) và xã (ở ngoại thành, ngoài ra có phố là cấp không thông dụng, như phố Gia Lâm ở Hà Nội). Năm 1958, nội thành bỏ quận, thay bằng khu phố (gọi tắt là khu), dưới khu phố là khối dân phố, ngoại thành có quận (từ năm 1961 đổi là huyện) và xã. Năm 1974, đổi tên gọi khối dân phố thành cấp tiểu khu.

Năm 1955: tỉnh Quảng Yên và đặc khu Hòn Gai hợp nhất thành khu Hồng Quảng; bỏ 2 tỉnh Lai Châu, Sơn La để lập Khu tự trị Thái Mèo. Cho đến năm 1955 Chính phủ ta mới ra sắc lệnh số 230 ngày 29.4.1955 về việc thành lập ở nước ta khu tự trị Thái – Mèo. Khu gồm 16 châu gồm Sơn La, Lai Châu và huyện Phong Thổ (Lào Cai), huyện Than Uyên, Văn Chấn (Yên Bái). Chức năng hành chính ghi rõ khu tự trị là cấp chính quyền địa phương đặt dưới sự lãnh đạo trực tiếp của Chính phủ TƯ. Hệ thống tổ chức chính quyền gồm 3 cấp" Khu – Châu –Xã có nghĩa là bỏ cấp tỉnh (sắc lệnh 230 của Chủ tịch CP). Địa giới có thể điều chỉnh ít nhiều tuỳ theo nguyện vọng và lợi ích của các dân tộc. Sắc lệnh ngày 27 -10-1962 đổi tên thành Khu tự trị Tây Bắc.

Hơn một năm sau, khu tự trị Việt Bắc cũng được thành lập theo Sắc lệnh số 268 ngày 1.7.1956 của Chính phủ. Khu tự trị Thái Mèo gồm các tỉnh Cao Bằng, Bắc Kạn, Lạng Sơn, Tuyên Quang (trừ huyện Yên Bình), Thái Nguyên (trừ huyện Phổ Yên và Thái Bình) và huyện Hữu Lũng (Bắc Giang). Khác với khu tự trị Thái Mèo, khu tự trị Việt Bắc vẫn còn giữ cấp tỉnh. Ngày 23/3/1959 sáp nhập thêm Hà Giang.

2. Về tổ chức các cơ quan nhà nước ở trên các đơn vị hành chính

Căn cứ pháp lý của quá trình xây dựng và củng cố bước đầu bộ máy hành chính địa phương là các Sắc lệnh số 63/SL ngày 22-11-1945, Sắc lệnh số 10/SL ngày 23-1-1946, Sắc lệnh 22a/ SL ngày 18-2-1946. Sắc lệnh số 77/SL ngày 21-12-1945, Sắc lệnh 68/SL ngày 14-5-1946, Sắc lệnh 76/SL ngày 29-5-1946, Sắc lệnh 11/SL ngày 24-1-1946, do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký, ban hành và một số văn bản khác nữa của Bộ Nội vụ, quy định về thể lệ bầu cử Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính các cấp. Theo các văn bản pháp lý nói trên, bộ máy hành chính địa

phương có Hội đồng nhân dân (được tổ chức ở tỉnh, thành phố, xã, thị xã) và Ủyban nhân dân (có ở tất cả các đơn vị hành chính).

Hội đồng nhân dân ở địa phương nào do nhân dân ở địa phương ấy bầu ra theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Hội đồng nhân dân là cơ quan thay mặt cho dân, có quyền quyết định tất cả các vấn đề thuộc địa phương mình nhưng không được trái với chỉ thị của cấp trên. Hội đồng nhân dân có quyền bầu ra và bãi miễn các thành viên của Uỷ ban hành chính, bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Uỷ ban hành chính cùng cấp. Các cử tri có quyền phúc quyết, bỏ phiếu tín nhiệm Hội đồng nhân dân. Nếu quá nửa cử tri không tín nhiệm Hội đồng nhân dân và các cá nhân, ủy viên Hội đồng nhân dân thì Hội đồng nhân dân phải giải tán và từ chức.

Uỷ ban hành chính là cơ quan hành chính vừa thay mặt cho dân vừa thay mặt cho Chính phủ. Uỷ ban hành chính có nhiệm vụ thi hành các mệnh lệnh của cấp trên, các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp; kiểm soát các Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính cấp dưới; kiểm soát các cơ quan chuyên môn về cách thừa hành chức vụ; giải quyết các việc khác trong phạm vi lãnh thổ. Uỷ ban hành chính có nhiệm vụ "triệu tập Hội đồng nhân dân với tư cách là cơ quan thường vụ của Hội đồng nhân dân". Uỷ ban hành chính ở các cấp có Hội đồng nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra. Ở những cấp không có Hội đồng nhân dân thì do Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp bầu ra. Riêng Uỷ ban hành chính khu phố (thuộc các thành phố, thị xã lớn) do cử tri khu phố bầu ra như bầu Hội đồng nhân dân.

Trong bộ máy hành chính địa phương còn có các cơ quan chuyên môn. Các cơ quan này thời kỳ đầu do cấp trên cử xuống. Tuy không phải là cơ quan của Uỷ ban hành chính nhưng khi bổ nhiệm nhân viên chuyên môn của cấp nào bao giờ cơ quan chuyên môn cấp trên cũng thoả thuận với Uỷ ban hành chính cấp đó và bao giờ các nhân viên thừa hành công vụ của mình ở cấp nào cũng thông báo cho Uỷ ban hành chính cấp tương đương.

Có thể thấy, tổ chức chính của chính quyền địa phương thời kỳ này đã được tổ chức ở hầu hết các địa phương trong cả nước, với hai cơ cấu chính là Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính có ở cấp xã, cấp tỉnh. Cấp huyện, cấp kỳ chỉ có ủy ban hành chính. Cách thức tổ chức và xác định chức năng nhiệm vụ của bộ máy

hành chính trong thời kỳ này đã có sự kết hợp giữa nguyên tắc phân quyền với tản quyền trong hành chính. Việc áp dụng nguyên tắc này trong tổ chức bộ máy hành chính một mặt giúp các cơ quan trong bộ máy hành chính cấp tỉnh luôn nắm được tình hình của các địa phương để giải quyết kịp thời các yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra, mặt khác cũng cho phép chính quyền địa phương có sự chủ động trong việc giải quyết các công việc phù hợp với nhiệm vụ chung, với yêu cầu đòi hỏi thực tế chính đáng của nhân dân địa phương.

Tháng 10 năm 1947 để tổ chức bộ máy hành chính được gọn nhẹ, cơ động, thống nhất, có điều kiện tập trung vào nhiệm vụ trung tâm của cách mạng là kháng chiến, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ra sắc lệnh hợp nhất hai nhiệm vụ kháng chiến và hành chính từ cấp Liên khu đến cấp xã vào một cơ quan chung, theo đó ủy ban hành chính, ủy ban kháng chiến ở mỗi cấp được sáp nhập, gọi là ủy ban kháng chiến - hành chính. Trong những năm đầu của cuộc kháng chiến Hội đồng nhân dân khó có điều kiện sinh hoạt đúng kỳ hạn. Vì vậy, công việc tập trung chủ yếu vào các ủy ban kháng chiến - hành chính nhưng không vì vậy mà các ủy ban này hoạt động xa rời nhân dân mà trái lại để tranh thủ ý kiến của nhân dân đối với những công việc quan trọng ở địa phương các ủy ban kháng chiến - hành chính thường triệu tập các đại biểu quân, dân, chính (gồm đại biểu bộ đội, dân quân, Mặt trận, thanh niên, phụ nữ, nông hội, tôn giáo, nhân sĩ yêu nước, các ban ngành chuyên môn...) để cùng bàn bạc, giải quyết.

Có thể nói, tổ chức bộ máy hành chính địa phương trong thời kỳ này khá linh hoạt để phù hợp với thực tế tình hình, cơ cấu tổ chức gọn nhẹ, chủ động trong hoạt động nhưng thống nhất trong tổ chức, thích ứng kịp thời với yêu cầu thực tế cách mạng đặt ra.

1.2. Thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương giai đoạn từ 1959 đến 1980

1. Về tổ chức đơn vị hành chính

Theo quy định của Hiến pháp năm 1959:

Các đơn vị hành chính trong nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà phân định như sau:

Nước chia thành tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc trung ương;

Tỉnh chia thành huyện, thành phố, thị xã;

Huyện chia thành xã, thị trấn.

Các đơn vị hành chính trong khu vực tự trị do luật định (chương VII, Điều 78).

Trong thời kỳ này, tổ chức đơn vị hành chính cấp tỉnh có một số thay đổi sau:

Năm 1962: 2 tỉnh Bắc Giang, Bắc Ninh hợp nhất thành tỉnh Hà Bắc, tỉnh Kiến An nhập vào thành phố Hải Phòng; tái lập 2 tỉnh Lai Châu, Sơn La và thành lập tỉnh Nghĩa Lộ thuộc Khu tự trị Tây Bắc.

Năm 1963: tỉnh Hải Ninh và khu Hồng Quảng hợp nhất thành tỉnh Quảng Ninh theo sắc lệnh ngày 30-10-1963.

Năm 1965: 2 tỉnh Bắc Kạn, Thái Nguyên hợp nhất thành tỉnh Bắc Thái; Hợp nhất tỉnh Nam định và Hà Nam thành tỉnh Nam Hà theo quyết định của Uỷ Ban thường vụ Quốc Hội ngày 21-4-1965.

- Hợp nhất tỉnh Hải Dương và Hưng Yên thành tỉnh Hải Hưng (quyết định của UBNTVQH ngày 26-1-1968.

- Hợp nhất hai tỉnh Sơn Tây và Hà Đông thành tỉnh Hà Tây (QĐ của UBTVQH ngày 21-4-1965.

- Hợp nhất tỉnh Vĩnh Phúc và Phú thọ thành tỉnh Vĩnh Phú theo quyết nghị của Quốc Hội ngày 22 – 5 – 1968.

Tổng cộng đến lúc này toàn miền Bắc có: 24 tỉnh, 2 thành phố trực thuộc trung ương, 1 khu (Vĩnh Linh).

Sau khi thống nhất đất nước, năm 1976 cả nước có 38 đơn vị hành chính cấp tỉnh, gồm 35 tỉnh và 3 thành phố trực thuộc trung ương. Đây có thể coi là thời điểm mà nước ta có số đơn vị cấp tỉnh ít nhất, hay nói cách khác là đơn vị hành chính tỉnh thời kỳ này là có quy mô to nhất:

- Bắc Bộ có 13 tỉnh và 2 thành phố: Bắc Thái, Cao Lạng, Hà Bắc, Hà Nam Ninh, Hà Sơn Bình, Hà Tuyên, Hải Hưng, Hoàng Liên Sơn, Lai Châu, Quảng Ninh, Sơn La, Thái Bình, Vĩnh Phú, và 2 thành phố Hà Nội, Hải Phòng.

- Trung Bộ có 10 tỉnh: Thanh Hoá, Nghệ Tĩnh, Bình Trị Thiên, Quảng Nam-Đà Nẵng, Nghĩa Bình, Phú Khánh, Thuận Hải, Gia Lai-Kon Tum, Đắc Lắc, Lâm Đồng.

- Nam Bộ có 12 tỉnh và 1 thành phố: Sông Bé, Tây Ninh, Đồng Nai, Long An, Đồng Tháp, An Giang, Tiền Giang, Hậu Giang, Kiên Giang, Bến Tre, Cửu Long, Minh Hải, Thành phố Hồ Chí Minh.

Với hai điều chỉnh nhỏ là tách tỉnh Cao Lạng thành 2 tỉnh Cao Bằng và Lạng Sơn (năm 1978) và thành lập Đặc khu Vũng Tàu-Côn Đảo, tương đương cấp tỉnh (năm 1979), đơn vị hành chính cấp tỉnh với 40 đơn vị (36 tỉnh, 3 TP trực thuộc trung ương, 1 đặc khu) được ổn định trong vòng 10 năm.

2. Về tổ chức các cơ quan nhà nước ở trên các đơn vị hành chính

Theo điều 78, 79 của Hiến pháp 1959, các đơn vị hành chính trong nước Việt Nam Dân chủ Cộng hoà phân định như sau :

- Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, khu tự trị.

- Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã

- Huyện chia thành xã, thị trấn

Các khu tự trị chia thành tỉnh, tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã; huyện chia thành xã, thị trấn. Các thành phố có thể chia thành khu phố ở trong thành và huyện ở ngoài thành.

Theo điều 79- Hiến pháp 1959, *tại các đơn vị hành chính kể trên đều tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính. Đây là sự thay đổi mới trong Hiến pháp 1959*. Bởi lẽ, ở Hiến pháp 1946, mặc dù đơn vị hành chính nước ta được chia thành 4 cấp (cấp kỳ, tỉnh, huyện, xã) nhưng HĐND khi đó lại chỉ tổ chức ở 2 cấp là cấp tỉnh và cấp xã.

**** Về mối quan hệ giữa HĐND và UBHC các cấp***

Vấn đề này được quy định trong điều 84, 85, 86, 90, 91 của Hiến pháp 1959 và các điều 5,6,7,8 của Luật năm 1962, cụ thể như sau :

- Uỷ ban hành chính chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với Hội đồng nhân dân cấp mình và với cơ quan hành chính nhà nước cấp trên trực tiếp. Uỷ ban

hành chính ở một địa phương chịu sự lãnh đạo của Uỷ ban hành chính cấp trên và sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Chính phủ.

- Hội đồng nhân dân có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Uỷ ban hành chính cấp mình; có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và những quyết định không thích đáng của Uỷ ban hành chính cấp dưới trực tiếp.

- Hội đồng nhân dân có quyền giải tán Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp khi Hội đồng nhân dân này gây thiệt hại đến quyền lợi của nhân dân một cách nghiêm trọng. Nghị quyết giải tán của các Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, khu tự trị phải được Uỷ ban thường vụ Quốc hội phê chuẩn trước khi thi hành. Nghị quyết giải tán của các Hội đồng nhân dân huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã phải được Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương phê chuẩn trước khi thi hành.

- Uỷ ban hành chính cấp trên có quyền đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp và đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết ấy.Uỷ ban hành chính cấp trên có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Uỷ ban hành chính cấp dưới.

+ Bầu ra Uỷ ban hành chính và Toà án nhân dân khu tự trị và bãi miễn những thành viên của các cơ quan ấy.

+ Hội đồng nhân dân tỉnh, huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, khu phố, xã, thị trấn trong khu tự trị có những nhiệm vụ và quyền hạn như các Hội đồng nhân dân cấp tương đương.

**** Nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND và UBHC các cấp***

*** Nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND các cấp*

Hiến pháp 1959 đã giành các điều 82, 83, 84, 85, 86; Luật tổ chức HĐND & UBHC năm 1962 giành 11 điều (từ 9-19) để quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND các cấp. So với Hiến pháp 1946 nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND đã được mở rộng và cụ thể hơn, bao gồm:

Theo Luật Tổ chức HĐND và UBHC năm 1962 (từ điều 9-14), HĐND các cấp có những nhiệm vụ và quyền hạn cơ bản sau đây:

- Hội đồng nhân dân đảm bảo sự tôn trọng và chấp hành pháp luật của nhà nước ở địa phương, duy trì trật tự an ninh và bảo vệ tài sản công cộng ở địa phương.

- Trong phạm vi pháp luật đã quy định, Hội đồng nhân dân quyết định các vấn đề về kinh tế, văn hoá và xã hội của địa phương, phát huy mọi khả năng của địa phương nhằm thực hiện những nhiệm vụ chung của nhà nước ở địa phương và nơi cao đời sống của nhân dân ở địa phương.

- Hội đồng nhân dân bảo hộ quyền lợi của công dân ở địa phương và chăm lo việc công dân ở địa phương làm tròn nhiệm vụ của mình đối với nhà nước.

- Hội đồng nhân dân các cấp đảm bảo quyền bình đẳng của các dân tộc, giữ vững và tăng cường sự đoàn kết giữa các dân tộc.

- Căn cứ vào pháp luật của nhà nước và nghị quyết của cấp trên, Hội đồng nhân dân các cấp ra những nghị quyết thi hành ở địa phương. Nếu HĐND ra nghị quyết về những vấn đề mà pháp luật quy định thuộc quyền phê chuẩn của cấp trên thì trước khi thi hành, phải được cấp trên phê chuẩn.

- Hội đồng nhân dân các cấp bầu ra Uỷ ban hành chính và Toà án nhân dân cấp mình và có quyền bãi miễn những thành viên của các cơ quan ấy.

*** Nhiệm vụ và quyền hạn của Uỷ ban hành chính các cấp*

Theo quy định tại các điều 89, 90 Hiến pháp 1959 và các điều từ 40-43 của Luật 1962, UBHC có các nhiệm vụ và quyền hạn chung sau đây:

- *Thứ nhất*, UBHC các cấp có nhiệm vụ chấp hành và tổ chức thực hiện những nghị quyết của HĐND cùng cấp và nghị quyết, mệnh lệnh của cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

- *Thứ hai,* UBHC các cấp có nhiệm vụ quản lý công tác hành chính của địa phương; Lãnh đạo công tác của các ngành thuộc quyền mình và của UBHC cấp dưới.

- *Thứ ba*, UBHC các cấp có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của các ngành công tác thuộc quyền và của UBHC cấp dưới; có quyền đình chỉ việc thi hành đối với những nghị quyết không thích đáng của HĐND cấp dưới trực tiếp và đề nghị HĐND cùng cấp mình sửa đổi hoặc bãi bỏ.

- *Thứ tư,* UBHC các cấp có nhiệm vụ triệu tập hội nghị HĐND, chuẩn bị những vấn đề để đưa ra trình HĐND thảo luận và quyết định.

1.3. Thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương giai đoạn 1980 -1992

1. Về tổ chức đơn vị hành chính

Sự phân cấp đơn vị hành chính giai đoạn này về cơ bản vẫn theo định hướng chung của thời kỳ trước đó. Có một số thay đổi nhỏ là trong thành phố trực thuộc trung ương cấp khu phố đổi gọi là quận, dưới đó là các tiểu khu trước đó không phải đơn vị hành chính thì nay được thành lập đơn vị hành chính gọi là phường. Hệ thống phân chia này được Hiến pháp năm năm 1980 ghi nhận:

"Các đơn vị hành chính của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau:

Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương và đơn vị hành chính tương đương;

Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc Trung ương chia thành quận, huyện và thị xã;

Huyện chia thành xã và thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.

Các đơn vị hành chính kể trên đều thành lập Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân". (chương IX, Điều 113).

Điều đáng nói là trong giai đoạn này, xu thế gộp to đơn vị hành chính cấp tỉnh, huyện để xây dựng đồng thời thành đơn vị kinh tế hoàn chỉnh vẫn tiếp tục được tiến hành. Tuy không lâu sau đó, với nhiều lý do trong đó có lý do trình độ quản lý chưa theo kịp, phương tiện đi lại khó khăn, đã tiến hành chia tách các đơn vị hành chính này. Riêng đơn vị hành chính xã sau thời gian đầu sáp nhập quá lớn (5-6 thậm chí đến 9-10 xã cũ) đã được chia nhỏ từ trước đó.

Quá trình hợp nhất được thực hiện nhiều nhất vào năm 1976 và các năm liền kề. Tuy nhiên quá trình điều chỉnh vẫn tiếp tục diễn ra vào những năm sau đó do vậy đến năm 1986 số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh đã tăng từ 36 lên 41.

2. Về tổ chức các cơ quan nhà nước ở trên các đơn vị hành chính

Ngày 18-12-1980, Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp mới. Hiến pháp 1980 đã giành Chương IX để quy định về tổ chức HĐND và UBND các cấp. Tiếp theo đó, năm 1983, Quốc hội lại ban hành *Luật Tổ chức HĐND và UBND* (gọi tắt là Luật 1983) để cụ thể hoá những quy định cơ bản trong Hiến pháp. Ngoài ra, trong thời gian từ 1980-1992, Chính phủ còn ban hành một số Nghị định, Thông tư và Thủ tướng Chính phủ cũng ban hành một số Chỉ thị, Quyết định về tổ chức chính quyền địa phương như: điều chỉnh địa giới hành chính, phân loại cấp huyện, tổ chức thực hiện Luật Bầu cử HĐND, bổ sung chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan chuyên môn ở các địa phương...

**** Tổ chức Hội đồng nhân dân các cấp***

*** Chức năng và vị trí pháp lý của Hội đồng nhân dân*

Về chức năng, điều 114 - Hiến pháp 1980 và điều 1 Luật 1983 đều tiếp tục khẳng định: *Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và chính quyền cấp trên*.

Để làm rõ hơn chức năng này, điều 1 và 2 của Luật 1983 quy định thêm:

- Hội đồng nhân dân đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động ở địa phương, động viên và tổ chức nhân dân xây dựng, củng cố chính quyền, tiến hành đồng thời ba cuộc cách mạng: cách mạng về quan hệ sản xuất, cách mạng khoa học - kỹ thuật, cách mạng tư tưởng và văn hoá, trong đó cách mạng khoa học - kỹ thuật là then chốt; góp phần xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội và bảo vệ vững chắc Tổ quốc xã hội chủ nghĩa.

- Hội đồng nhân dân căn cứ vào pháp luật, chính sách của Nhà nước và nhiệm vụ, quyền hạn của cấp mình, quyết định và bảo đảm thực hiện các chủ trương, biện pháp để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng địa phương về các mặt chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh và quốc phòng, không ngừng cải

thiện đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân địa phương và làm tròn nghĩa vụ của địa phương đối với Nhà nước.

*** Nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND các cấp*

Căn cứ vào pháp luật của Nhà nước và quyết định của cấp trên, Hội đồng nhân dân có quyền:

+ Ra những nghị quyết và kiểm tra việc thi hành những nghị quyết đó. Những nghị quyết về những vấn đề mà pháp luật quy định thuộc quyền phê chuẩn của cấp trên thì, trước khi thi hành, phải được cấp trên phê chuẩn.

+ Giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân cấp dưới; sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

+ Giám sát công tác của Uỷ ban nhân dân, sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Uỷ ban nhân dân cùng cấp. Giám sát công tác của Toà án nhân dân cùng cấp.

Ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn chung, theo điều 17- Luật 1983, Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương có những nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

+ Quyết định chủ trương về xây dựng và hoạt động của các đơn vị công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, xây dựng cơ bản, giao thông vận tải, thương nghiệp và các đơn vị sản xuất, kinh doanh khác của địa phương, liên kết kinh tế với các đơn vị của trung ương trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương, từng bước hình thành cơ cấu kinh tế công - nông nghiệp.

+ Trên cơ sở bảo đảm việc giao nộp sản phẩm lên trung ương theo chỉ tiêu kế hoạch Nhà nước, quyết định việc cân đối kế hoạch trên địa bàn tỉnh, thành thành phố và tổ chức việc hợp tác kinh tế và khoa học kỹ thuật với các địa phương khác; Quyết định chủ trương phát triển sản xuất hàng xuất khẩu theo kế hoạch của trung ương và của địa phương.

+ Quyết định chủ trương về xây dựng và hoạt động của các cơ sở văn hoá, thông tin, giáo dục, y tế và xó hội của địa phương.

+ Quyết định chủ trương, kế hoạch công tác xây dựng huyện và cấp tương đương.

*** Cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân*

Theo quy định tại các điều từ 27-30, để giúp HĐND thực hiện những nhiệm vụ và quyền hạn được giao, tổ chức của HĐND được cơ cấu như sau:

- Hội đồng nhân dân các cấp thành lập các Ban Chuyên trách và Ban Thư ký. Thành viên của các Ban do Hội đồng nhân dân bầu ra trong số đại biểu Hội đồng nhân dân. Mỗi Ban có Trưởng ban, Phó Trưởng ban và các thành viên khác của Ban. Số thành viên của các Ban do Hội đồng nhân dân quy định.Thành viên của các Ban của Hội đồng nhân dân không thể đồng thời là thành viên của Uỷ ban nhân dân cùng cấp.

**** Tổ chức Uỷ ban nhân dân các cấp***

*** Chức năng và vị trí pháp lý của Uỷ ban nhân dân*

- Theo điều 113- Hiến pháp 1980, UBND được tổ chức ở tất cả 3 cấp: tỉnh, huyện, xã và các cấp tương đương. Một trong những thay đổi quan trọng trong Hiến pháp này là việc đổi tên cơ quan hành chính ở địa phương: từ Uỷ ban hành chính thành Uỷ ban nhân dân. Việc đổi tên như vậy là nhằm thể hiện rõ quan điểm các cơ quan nhà nước là của dân, do nhân dân bầu ra, hoạt động vì lợi ích của nhân dân. Mặt khác, tên gọi này cũng nhằm đề cao tinh thần làm chủ tập thể của nhân dân lao động, trách nhiệm và quyền lợi của nhân dân trong việc thiết lập, tham gia, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương.

- Về chức năng và vị trí pháp lý của UBND, điều 121- Hiến pháp 1980 và Luật 1983 đã xác định: *Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương. Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cùng cấp; chịu sự lãnh đạo của chính quyền cấp trên và sự lãnh đạo thống nhất của Hội đồng Bộ trưởng.*

*** Nhiệm vụ, quyền hạn của UBND các cấp*

Uỷ ban nhân dân các cấp có quyền ra những quyết định, chỉ thị theo quy định của pháp luật và kiểm tra việc thi hành những quyết định, chỉ thị ấy; đình chỉ

việc thi hành, sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của các ngành thuộc quyền mình và của Uỷ ban nhân dân cấp dưới; đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp, đồng thời, đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết đó.

*** Cơ cấu tổ chức của UBND (Theo quy định tại điều 53-59 Luật 1983)*

- Uỷ ban nhân dân gồm có Chủ tịch, một hoặc nhiều Phó Chủ tịch, Uỷ viên thư ký và các ủy viên khác. Thành viên của Uỷ ban nhân dân phải là đại biểu Hội đồng nhân dân.

- Về số lượng, Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương có từ 11 đến 17 người. Uỷ ban nhân dân huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, quận có từ 9 đến 13 người. Uỷ ban nhân dân xã, phường, thị trấn có từ 7 đến 9 người.

- Giúp việc cho UBND có các cơ quan chuyên môn. Những cơ quan này do UBND lập ra theo quy định của Hội đồng Bộ trưởng. Các cơ quan chuyên môn giúp Uỷ ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý Nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực cụng tỏc từ trung ương đến cơ sở. Các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Uỷ ban nhân dân cấp mình, đồng thời, chịu sự chỉ đạo của cơ quan chuyên môn cấp trên.Thủ trưởng cơ quan chuyên môn chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Uỷ ban nhân dân, báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân cấp mỡnh khi cần thiết; đồng thời, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác với cơ quan chuyên môn cấp trên.

Trong giai đoạn này, Đảng ta chú trọng đến vai trò và tập trung kiện toàn chính quyền cấp huyện và cấp cơ sở với quan điểm "*huyện là địa bàn quan trọng để tổ chức lại sản xuất, phân công lại lao động và đi lên sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa"; huyện phải trở thành "pháo đài", "đòn bẩy" cho việc phát triển kinh tế - xã hội*. Theo đó bộ máy hành chính cấp huyện, cấp xã tập trung vào các nhiệm vụ chính như: phát triển kinh tế, tổ chức tốt đời sống vật chất và văn hoá, xây dựng nông thôn mới, xây dựng con người lao động mới, bảo đảm vững chắc quốc phòng, an ninh và trật tự xã hội. Để tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động của bộ máy hành

chính cấp huyện, xã trong giai đoạn này, Chính phủ (sau là Hội đồng Bộ trưởng) đã ban hành một loạt các văn bản như: *Nghị định số 86-HĐBT ngày 4/8/1983 về nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân huyện; Quyết định số 202- HĐBT ngày 26/5/1981 về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức làm việc của bộ máy chính quyền cấp thành phố thuộc tỉnh và cấp thị xã.*

Tóm lại, so với giai đoạn trước, những quy định trong Hiến pháp 1980 và Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 1983 về tổ chức các cơ quan chính quyền địa phương đã có những thay đổi đáng chú ý sau đây:

- *Thứ nhất*, nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND và UBND đã được quy định cụ thể cho từng lĩnh vực như: kinh tế, văn hoá- xã hội, an ninh quốc phòng... Việc quy định cụ thể như vậy đã giúp các cơ quan thuận lợi hơn trong hoạt động cũng như trong quá trình giải quyết công việc, trong mối quan hệ công tác với các bộ phận và các cơ quan khác.

- *Thứ hai*, trong các văn bản đã có những quy định nhằm đảm bảo điều kiện cho hoạt đông của HĐND và UBND như: hướng dẫn hoạt động cho HĐND, tạo điều kiện về cơ sở vật chất và tinh thần, đảm bảo mối liên hệ với các tổ chức xã hội và đoàn thể.

- *Thứ ba*, Hiến pháp và Luật đã có những quy định về tổ chức HĐND và UBND trong trường hợp có sự thay đổi về đơn vị hành chính. Điều này chứng tỏ kỹ năng lập pháp đã được nâng cao vì đã có những quy định có tính dự báo.

Với những quy định cụ thể như vậy, Hiến pháp 1980 và Luật tổ chức năm 1983 đã góp phần tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương trong suốt giai đoạn 1980- 1992.

1.4. Thực tiễn tổ chức chính quyền địa phương giai đoạn từ 1992 đến nay.

1. Về tổ chức đơn vị hành chính

Trong thời kỳ này, việc tổ chức đơn vị hành chính các cấp không có gì thay đổi so với giai đoạn trước, cả nước chia làm 3 cấp (tỉnh, huyện, xã). Tuy nhiên, trong giai đoạn này có sự bùng nổ việc chia tách đơn vị hành chính ở các cấp. Cụ thể như sau:

**** Đơn vị hành chính cấp tỉnh***

Tại thời điểm 01/01/1996 cả nước có 53 đơn vị (50 tỉnh và 3 TP trực thuộc TƯ). Đến thời điểm 31/12/2006 có 64 đơn vị (59 tỉnh và 5 TP trực thuộc TƯ). Như vậy là tăng 11 đơn vị trong 10 năm. Hiện nay, số lượng đơn vị hành chính cấp tỉnh bao gồm 63 (58 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc trung ương.

Ngày 6/11/1996, Quốc hội khoá IX, kỳ họp thứ 10 đã ban hành Nghị quyết về việc chia và điều chỉnh địa giới hành chính một số tỉnh, thành phố thuộc TƯ: chia tỉnh Bắc Thái thành tỉnh Bắc Kạn và Thái Nguyên, chia tỉnh Hà Bắc thành Bắc Giang và Bắc Ninh, chia tỉnh Hải Hưng thành Hải Dương và Hưng Yên, chia tỉnh Minh Hải thành tỉnh Bạc Liêu và Cà Mau, chia tỉnh Nam Hà thành Hà Nam và Nam Định, chia tỉnh Quảng Nam - Đà Nẵng thành TP. Đà Nẵng trực thuộc TƯ và tỉnh Quảng Nam, chia tỉnh Sông Bé thành tỉnh Bình Dương và Bình Phước và tỉnh Vĩnh Phú thành Vĩnh Phúc và Phú Thọ. Như vậy, đến đầu năm 1997, cả nước ta có 61 tỉnh, thành phố thuộc TƯ (57 tỉnh và 4 thành phố thuộc TƯ.)

Ngày 26/11/2003, Quốc hội khoá XI đã ban hành Nghị quyết số 22/2003/QH 11 về việc chia và điều chỉnh địa giới hành chính một số tỉnh, thành phố: chia tỉnh Cần Thơ thành tỉnh Hậu Giang và Thành phố Cần Thơ truc thuộc TƯ, chia tỉnh Đắc Lắc thành tỉnh Đắk Lắc và Đắc Nông và tỉnh Lai Châu thành tỉnh Lai Châu (mới) và tỉnh Điện Biên.

Ngày 29 tháng 5 năm 2008, Quốc hội khóa XII đã biểu quyết thông qua Nghị quyết về việc điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội và một số tỉnh có liên quan, theo đó hợp nhất toàn bộ tỉnh Hà Tây, chuyển toàn bộ huyện Mê Linh, tỉnh Vĩnh Phúc và 4 xã thuộc huyện Lương Sơn, tỉnh Hòa Bình về thành phố Hà Nội. Nghị quyết này có hiệu lực từ ngày 1 tháng 8 năm 2008. Hiện tại, Việt Nam sẽ chỉ có 58 tỉnh và 5 thành phố trực thuộc Trung ương. Tỉnh Hà Tây không còn tồn tại trên bản đồ hành chính Việt Nam.

**** Đơn vị hành chính cấp huyện***

Trong 10 năm, từ 1996 đến 2006, số lượng đơn vị hành chính cấp huyện cũng biến động rất mạnh. Tại thời điểm 01/01/1996 cả nước có 574 đơn vị hành chính cấp huyện (bao gồm 16 thành phố thuộc tỉnh, 62 thị xã, 21 quận và 475

huyện); Đến thời điểm 31/12/2006 cú 673 đơn vị (34 TP thuộc tỉnh, 53 thị xó, 43 quận, 543 huyện). Như vậy là tăng 99 đơn vị trong 10 năm. Đến tháng 6/2011, số đơn vị hành chính cấp huyện đã tăng lên 698 đơn vị. So với cuối năm 2006 đã tăng thêm 23 đơn vị (56 TP thuộc tỉnh, 43 thị xó, 47 quận, 552 huyện).

**** Đơn vị hành chính cấp xã***

Tại thời điểm 01/01/1996 cả nước có 10.221 đơn vị (8.862 xã, 856 phường, 503 thị trấn); Đến thời điểm 31/12/2006 có 10.929 đơn vị (9.102 xã, 1.230 phường, 597 thị trấn. Như vậy là tăng 708 đơn vị trong 10 năm.

Hiện nay (tính đến tháng 6 năm 2011), trong số 10.112 đơn vị cấp xã thì có 9.059 xã, 1.418 phường, 635 thị trấn.

2. Về tổ chức các cơ quan nhà nước ở trên các đơn vị hành chính

**** Giai đoạn 1992 – 2003***

*** Về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền của HĐND*

Về cơ bản, những quy định trong Hiến pháp 1992 và Luật 1994 về vấn đề này vẫn tương tự như giai đoạn trước, đồng thời có một số sửa đổi và bổ sung sau:

- *Thứ nhất*, quy định rõ nguyên tắc tổ chức thường trực của HĐND và chức năng, nhiệm vụ của tổ chức này. Theo đó, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện có Thường trực và các Ban của Hội đồng nhân dân. Hội đồng nhân dân cấp xã có Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân.

- *Thứ hai*, Luật 1994 đã có thêm quy định về nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp xã. Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân cấp xã giúp Chủ tịch Hội đồng nhân dân làm nhiệm vụ và thay Chủ tịch Hội đồng nhân dân khi vắng mặt.

- *Thứ ba*, ấn định cơ cấu tổ chức các Ban của HĐND các cấp. Theo điều 38, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thành lập 03 ban: Ban Kinh tế và ngân sách, Ban Văn hoá - Xã hội, Ban Pháp chế; nơi nào có nhiều dân tộc thì có thể thành lập Ban Dân tộc. Hội đồng nhân dân cấp huyện thành lập 02 ban: Ban Kinh tế - Xã hội, Ban Pháp chế.

Số lượng thành viên của mỗi Ban do Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định. Thành viên của các Ban của Hội đồng nhân dân không thể đồng thời là thành viên của Uỷ ban nhân dân cùng cấp. Trưởng ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có thể hoạt động chuyên trách; Trưởng ban của Hội đồng nhân dân cấp huyện không hoạt động chuyên trách. Trưởng ban của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện không thể đồng thời là thủ trưởng của các cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân, Chánh án Toà án nhân dân cùng cấp.

*** Cơ cấu tổ chức, thẩm quyền của Uỷ ban nhân dân*

Về cơ bản, Luật 1994 vẫn tiếp tục khẳng định lại những quy định trước đây, đồng thời có làm rõ thêm một số vấn đề sau:

- Theo điều 46, Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu ra gồm có Chủ tịch, Phó Chủ tịch và uỷ viên. Chủ tịch Uỷ ban nhân dân là đại biểu Hội đồng nhân dân. *Các thành viên khác của Uỷ ban nhân dân không nhất thiết phải là đại biểu Hội đồng nhân dân.*

- Số lượng thành viên UBND giảm hơn so với giai đoạn trước, cụ thể là: Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh có từ 9 đến 11 thành viên (riêng Uỷ ban nhân dân thành phố Hà Nội và Uỷ ban nhân dân thành phố Hồ Chí Minh có không quá 13 thành viên); Uỷ ban nhân dân cấp huyện có từ 7 đến 9 thành viên; Uỷ ban nhân dân cấp xã có từ 5 đến 7 bẩy thành viên.

*** Các cơ quan chuyên môn của UBND*

Theo điều 53, các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân giúp Uỷ ban nhân dân cùng cấp thực hiện chức năng quản lý Nhà nước ở địa phương và bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở.

Các cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân chịu sự chỉ đạo và quản lý về tổ chức, biên chế và công tác của Uỷ ban nhân dân cấp mình, đồng thời chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của cơ quan chuyên môn cấp trên. Thủ trưởng cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Uỷ

ban nhân dân và cơ quan chuyên môn cấp trên và khi cần thiết thì báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân.

Trên thực tế, thực hiện chủ trương tinh giản bộ máy, các tỉnh đã giảm nhiều đầu mối các cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân tỉnh và giảm biên chế. Số lượng các các cơ quan chuyên môn được giảm đã tạo điều kiện cho hoạt động điều hành rành mạch, tránh chồng chéo, dễ phát sinh tiêu cực trong quá trình hoạt động. Việc mạnh dạn giảm các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh là sự đổi mới trong tổ chức và hoạt động của UBND, phù hợp với nguyên tắc tổ chức bộ máy của Nhà nước ta.

Bước sắp xếp, điều chỉnh các cơ quan chuyên môn của UBND tỉnh mạnh nhất là hợp nhất Sở Nông nghiệp, Sở Lâm nghiệp, Sở Thủy lợi thành Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Sự hợp nhất này đã giảm bớt được một số Sở, Ban ở cấp tỉnh và Phòng/Ban ở cấp huyện. Cấp tỉnh trước đây bình quân mỗi tỉnh có từ 38-40 các Sở, Ban tương đương thì nay giảm xuống còn từ 20-24 đầu mối. Trong đó, thành phố thuộc TƯ có đầu mối nhiều nhất là 27 Sở, Ban, Thanh tra, Văn phòng và tương đương; tỉnh có số đầu mối ít nhất là 17 Sở, Ban, Thanh tra, Văn phòng và tương đương.

Năm 2001, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 12/2001/NĐ - CP, trong đó quy định Chính quyền cấp tỉnh được quyền quyết định tổ chức bộ máy UBND cấp huyện, UBND nhân dân cấp tỉnh xây dựng Đề án để trình HĐND xem xét, phê chuẩn cơ cấu cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện. Theo đó, ở quận, huyện có không quá 10 phòng; ở thị xã, thành phố không quá 12 phòng, huyện đảo không quá 8 phòng. Như vậy, sẽ không có quy định về mẫu hình thống nhất cho các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện cho mỗi địa phương cụ thể. Mỗi địa phương căn cứ vào tình hình thực tế ở địa phương mình mà tổ chức các cơ quan chuyên môn cho thích hợp.

Trên thực tế, ở UBND huyện có 13 phòng, ban chuyên môn. Ngoài các Phòng Ban như quận, có thêm 2 phòng là: Phòng Địa chính, Phòng Nông nghiệp, thuỷ lợi; Phòng Xây dựng, Giao thông vận tải thay vì phòng Quản lý đô thị ở quận.

Đối với cấp xã, tổ chức bộ máy có sự sắp xếp, điều chỉnh cho phù hợp hơn với đặc điểm, tính chất công tác của chính quyền cơ sở. Giúp việc cho Uỷ ban nhân

dân cấp xã có một số Ban hoặc tổ như: Ban Nội chính, Ban Tư pháp, Ban Địa chính, Ban Tài chính, Ban Văn hoá - Thông tin, Văn phòng Uỷ ban, Ban Quân sự, Ban Công an.

**** Giai đoạn 2003 đến nay***

*** Cơ cấu tổ chức, thẩm quyền của Hội đồng nhân dân*

- Địa vị pháp lý của Hội đồng nhân dân được quy định trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân năm 2003.

Điều 119 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định: "Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên"[42]. Vị trí và tính chất của Hội đồng nhân dân còn được quy định tại Điều 1 Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân năm 2003: Hội đồng nhân dân thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp và pháp luật, bảo đảm sự thống nhất của trung ương đồng thời phát huy chủ động, sáng tạo của địa phương. Những quy định này phản ánh tính chất đa chức năng của Hội đồng nhân dân. Một mặt, Hội đồng nhân dân là một bộ phận cơ cấu quyền lực nhà nước thống nhất, đại diện cho Nhà nước giải quyết những vấn đề có ý nghĩa toàn quốc phát sinh tại địa phương, làm các nghĩa vụ của địa phương với Nhà nước. Mặt khác, Hội đồng nhân dân là một thiết chế đại diện của nhân dân một đơn vị hành chính - lãnh thổ, thay mặt nhân dân địa phương quyết định những vấn đề có ý nghĩa địa phương xuất phát từ nhu cầu đời sống nhân dân địa phương.

Là một thiết chế hành động có chức năng quản lý nhà nước ở địa phương "Căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của

[42]. *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012, tr. 65-66, 67.

nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước".

Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân năm 2003 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân từng cấp; quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân ở đô thị. Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình theo Hiến pháp, luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, ngăn ngừa và chống các biểu hiện quan liêu, vô trách nhiệm, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng, lãng phí và các biểu hiện tiêu cực khác trong cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước và trong bộ máy chính quyền địa phương.

Căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cấp mình và xuất phát từ lợi ích chung của đất nước, của nhân dân địa phương, Hội đồng nhân dân dân quyết định những chủ trương, biện pháp để xây dựng và phát triển địa phương về mọi mặt: kinh tế, văn hoá - xã hội, y tế, giáo dục..., làm tròn nghĩa vụ của địa phương với cả nước.

Để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội và các văn bản của cấp trên, Hội đồng nhân dân ban hành các nghị quyết và giám sát việc thực hiện các nghị quyết đó. Khi thực hiện chức năng giám sát, Hội đồng nhân dân có quyền bãi bỏ những nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp, những quyết định, chỉ thị của Uỷ ban nhân dân, Chủ tịch Uỷ ban nhân dân cùng cấp.

Các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân được thực hiện thông qua các hình thức: kỳ họp của Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân, qua hoạt động của từng đại biểu Hội đồng nhân dân. Kỳ họp của Hội đồng nhân dân là hình thức hoạt động cơ bản nhất của Hội đồng nhân dân. Trên kỳ họp, Hội đồng nhân dân thảo luận và ra nghị quyết về các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân phải được quá nửa tổng số đại biểu Hội đồng nhân dân biểu quyết tán thành, trừ trường hợp bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân.

Thường trực Hội đồng nhân dân là thiết chế bảo đảm các hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân cùng cấp, chịu giám sát và hướng dẫn của Hội đồng nhân dân cấp trên, của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội.

Thực hiện quy định của Hiến pháp và Luật 2003, cơ cấu tổ chức của Thường trực HĐND các cấp từ nhiệm kỳ 2004 -2011 đã có sự thay đổi. Thường trực HĐND cấp tỉnh và cấp huyện được bổ sung chức danh ủy viên thường trực. Thường trực HĐND cấp xã được thành lập gồm Chủ tịch và Phó Chủ tịch HĐND.

Về tổ chức các ban của HĐND cấp tỉnh, cấp huyện: trên cơ sở cụ thể hóa quy định của Hiếp pháp, luật 2003 quy định HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thành lập 03 ban gồm: Ban Pháp chế, Ban Kinh tế - Ngân sách và Ban Văn hóa – xã hội. HĐND huyện, quận, thị, xã thành phố thuộc tỉnh thành lập 02 ban là Ban Kinh tế - Ngân sách và Ban Văn hóa xã hội. Một số địa phương có đông đồng bào dân tộc ít người, thành lập thêm Ban Dân tộc của HĐND tỉnh. Đối với nhân sự các Ban của HĐND, tất cả các địa phương đều bố trí Trưởng hoặc Phó ban HĐND cấp tỉnh, cấp huyện hoạt động chuyên trách. Mỗi Ban HĐND cấp tỉnh có từ 9-13 thành viên; cấp huyện có từ 5 đến 7 thành viên. Đa số các tỉnh đều bố trí 01 trưởng ban và -1 Phó Trưởng ban, nhưng cũng có tỉnh bố trí 2 hoặc 3 Phó trưởng ban.

HĐND cấp huyện đều thành lập đủ 02 Ban là Ban Kinh tế - Ngân sách và Ban Văn hóa – Xã hội. Các ban của HĐND cấp huyện được khuyến khích bố trí Trưởng hoặc Phó trưởng ban hoạt động chuyên trách, nhưng thực tế các ban có đại biểu hoạt động chuyên trách theo thống kê chỉ khoảng 7,5%.

*** Cơ cấu tổ chức, thâm quyền của Uỷ ban nhân dân*

- Về chức năng và vị trí pháp lý của UBND

Về cơ bản, điều 2 của Luật 2003 vẫn tiếp tục khẳng định chức năng và vị trí của UBND như những quy định trước đây:

+ Uỷ ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và cơ quan nhà nước cấp trên.

+ Uỷ ban nhân dân chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp nhằm bảo đảm thực hiện chủ trương, biện pháp phát triển kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và thực hiện các chính sách khác trên địa bàn.

+ Uỷ ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương, góp phần bảo đảm sự chỉ đạo, quản lý thống nhất trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương tới cơ sở.

Đối với *Uỷ ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh,* ngoài việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn quy định như đối với Uỷ ban nhân dân huyện, còn có thêm những nhiệm vụ, quyền hạn riêng được quy định ở điều 108, Luật năm 2003.

Giống như Uỷ ban nhân dân thị xã, thành phố thuộc tỉnh, *Uỷ ban nhân dân quận,* ngoài việc thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn như đối với HĐND huyện, còn có thêm những nhiệm vụ, quyền hạn riêng được quy định ở điều 109, Luật năm 2003.

Trên cơ sở những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của UBND xã, thị trấn, Luật 2003 cũng quy định thêm những *nhiệm vụ và quyền hạn riêng của UBND cấp phường* tại điều 119.

Luật năm 2003 đã xác định rõ trong Luật cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân là *cơ quan tham mưu, giúp* Uỷ ban nhân dân thực hiện chức năng quản lý Nhà nước ở địa phương. Cơ quan chuyên môn thuộc Uỷ ban nhân dân không phải là một cấp quản lý Nhà nước, chỉ là cơ quan giúp Uỷ ban nhân dân thực hiện thực năng quản lý Nhà nước ở địa phương và thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn theo uỷ quyền của Uỷ ban nhân dân cùng cấp và theo quy định của pháp luật; góp phần bảo đảm sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở.

Qua những quy định trên, có thể thấy Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã có những thay đổi rất cơ bản so với những quy định trước đây, thể hiện ở những vấn đề sau:

- HĐND và UBND đều được bổ sung và quy định rất chi tiết về nhiệm vụ và quyền hạn, đặc biệt là bổ sung thêm những nhiêm vụ, quyền hạn trong việc thi hành pháp luật.

- Một điểm đặc biệt nữa là, luật 2003 đã quy định nhiệm vụ, quyền hạn cho từng cấp hành chính, trong đó có sự phân biệt giữa vùng nông thôn và thành thị, đồng thời còn có những quy định riêng cho cả vùng hải đảo.

- Luật 2003 cũng quy định thêm một chương mới về hoạt động giám sát của HĐND. Điều này cho thấy nhận thức về vai trò, vị trí của HĐND đã được năng cao, tính dân chủ của bộ máy nhà nước đã được chú trọng...

Những quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 đã và đang là cơ sở pháp lý quan trọng, góp phần năng cao hiệu quả tổ chức và hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay và trong thời gian tới.

- Tổ chức các cơ quan chuyên môn của UBND từ 2003 đến nay

Sau khi ban hành Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 171/2004/NĐ - CP quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố thuộc TƯ. Theo Nghị định này có 19 Sở và tương đương quy định " cứng", thống nhất trên toàn quốc, 8 Sở và tương đương tùy theo điều kiện đặc thù riêng mà địa phương quy định trên cơ sở hướng dẫn về nguyên tắc, tiêu chí của Chính phủ

Hiện nay, về cơ cấu các cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện theo Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, số lượng các cơ quan chuyên môn "cứng" có ở tất cả các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung - ương là 17 đơn vị và tùy điều kiện cụ thể của các địa phương có từ 2- 4 cơ quan đặc thù. Cả nước hiện có 1.246 cơ quan chuyên môn thuộc UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, trong đó, cơ quan chuyên môn "cứng" gồm: 1.071 đơn vị; cơ quan thuộc cơ cấu "mềm" gồm 175 đơn vị.

- Về tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, theo Nghị định số 14/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008, số l-ượng các cơ quan chuyên môn "cứng" có ở tất cả các đơn vị cấp huyện là 10 đơn vị

và tùy điều kiện cụ thể của các địa phương có từ 2-3 cơ quan đặc thù. Cả nước hiện có 8.189 cơ quan chuyên môn thuộc UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh[2].

Ngoài ra, các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh được thành lập thêm 2 đơn vị là: Phòng Kinh tế: có ở tất cả các quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh: 137 đơn vị; Phòng quản lý đô thị: 137 đơn vị.

- Đối với Uỷ ban nhân dân cấp xã, có 7 chức danh chuyên môn là công chức cấp xã. Tổng số công chức cấp xã, theo số liệu của Ban Tổ chức Trung ương năm 2007 là 81.314 người.

2. Thực trạng phân cấp giữa trung ương và địa phương trên một số lĩnh vực qua báo cáo điều tra xã hội

Chủ trương đẩy mạnh phân cấp quản lý, phát huy dân chủ và sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý, tăng cường quyền chủ động cho địa phương và các cơ sở trong điều kiện bảo đảm sự quản lý thống nhất của Nhà nước, đã được xác định từ Đại hội Đảng VI và liên tục đến Đại hội XI vừa qua và chủ trương cụ thể tăng cường phân cấp quản lý được thể hiện trong một số văn kiện quan trọng gần đây, như: Hội nghị TW 8, Khóa VII (năm 1995) thông qua chương trình cải cách hành chính công; Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18 tháng 2 năm 1998 của Bộ Chính Trị và thực hiện dân chủ cơ sở…

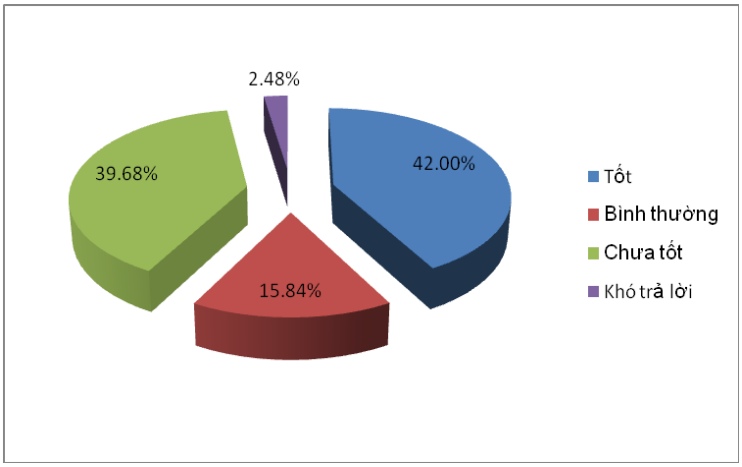
Thực hiện các chủ trương của Đảng, trong những năm vừa qua việc phân cấp quản lý nhà nước đã được thực hiện mạnh mẽ nhằm phát huy tính năng động, sáng tạo, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong quản lý, thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn. Nội dung phân cấp quản lý nhà nước hiện nay tập trung vào 6 lĩnh vực chủ yếu, bao gồm: (1) Quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển; (2) Ngân sách nhà nước; (3) Đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước; (4) Doanh nghiệp nhà nước; (5) Hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; (6) Tổ chức bộ máy và cán bộ công chức. Để đánh giá một cách khách quan thực trạng phân cấp quản lý nhà nước trong các lĩnh vực nêu trên, chúng tôi đã tiến hành điều tra, khảo sát thực trạng phân cấp giữa trung ương và địa phương ở một số tỉnh thành trên phạm vi cả nước, kết quả như sau:

2.1. Đối với việc phân cấp quản lý nhà nước về quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển

Kết quả điều tra cho thấy có 42% ý kiến cho rằng việc phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển hiện nay là tốt. Việc phân cấp này đã tạo điều kiện để Hội đồng nhân dân bước đầu hoạt động có thực quyền hơn. Những công việc đã phân cấp cho chính quyền địa phương, nhất là về đầu tư, về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, thu, chi ngân sách… đều do Hội đồng nhân dân quyết định, nên thực quyền của cơ quan dân cử được nâng lên. Và người dân có thêm cơ hội để tham gia bàn và quyết định những nhiệm vụ quan trọng của địa phương, tính công khai, minh bạch từng bước được thực hiện. Dân bắt đầu có sự quan tâm đến những hoạt động của HĐND ở địa phương. Nhờ đó vai trò cũng như trách nhiệm của cơ quan dân cử và tính dân chủ được cải thiện so với trước, hạn chế sự tuỳ tiện trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của nhân dân ở địa phương Trong công tác kế hoạch, đã hủy bỏ việc cấp dưới bảo vệ kế hoạch trước cấp trên, cấp trên giao chỉ tiêu pháp lệnh cho cấp dưới. Đến nay, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội của cấp nào do cấp đó quyết định, kể cả kế hoạch hàng năm và kế hoạch 5 năm. Bên cạnh đó, việc phân cấp quản lý đầu tư cho các địa phương đã tạo ra tính chủ động trong quá trình thu hút, cấp phép đầu tư và quan trọng hơn là giảm thiểu đầu mối trong xét duyệt dự án cấp phép đầu tư, làm giảm chi phí đi, tiết kiệm thời gian, từ đó tạo được sự tin tưởng đối với các nhà đầu tư.

Tuy nhiên, *cũng có tới 39,68% ý kiến cho rằng việc phân cấp trong lĩnh vực này chưa tốt* bởi hiện nay chúng ta đã phân cấp cho địa phương quyết định quy hoạch, kế hoạch, trong khi quy hoạch của trung ương, đặc biệt là quy hoạch kết cấu hạ tầng kỹ thuật phục vụ cho sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, quy hoạch ngành chưa được xác định và công khai. Khi TW thay đổi hoặc mở rộng quy hoạch, địa phương hết sức khó khăn, vì có những việc đã cam kết với các nhà đầu tư nước ngoài. Ngoài ra, việc phân cấp quản lý FDI đã đưa tới một loạt hạn chế, chẳng hạn công tác quy hoạch cho từng vùng, qui hoạch các khu công nghiệp, quy hoạch ngành nghề cho địa phương chưa được hợp lý dẫn đến tình trạng cấp Giấy chứng nhận đầu tư tràn lan, không tính đến nhu cầu thị trường, gây lãng phí, hiệu quả đầu tư thấp như cùng trong một khu vực nhưng có nhiều khu kinh tế, khu công

nghiệp, nhiều sân bay hoặc sân gôn dẫn đến mất cân đối chung. Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật và chính sách chưa đồng bộ và đầy đủ, mỗi địa phương có cách hiểu khác nhau về luật dẫn đến gặp nhiều khó khăn trong việc thẩm định và cấp Giấy chứng nhận đầu tư. "Các nhà đầu tư vẫn còn lo ngại về sự không thống nhất chính sách giữa chính quyền Trung ương và địa phương".



Biểu đồ 1: **Việc phân cấp quản lý nhà nước về *Quy hoạch, kế hoạch và đầu tư phát triển***

2.2. Đối với việc phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực ngân sách nhà nước:

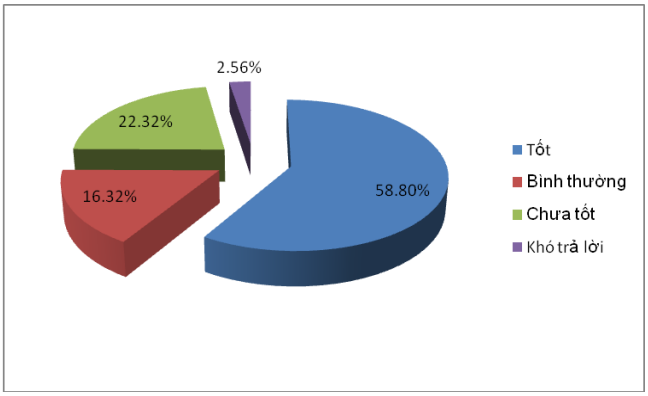
Về cơ bản, Nhà nước trung ương vẫn giữ vai trò quyết định các loại như thuế, phí, lệ phí, vay nợ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu thực hiện thống nhất trong cả nước. Bên cạnh đó, HĐND cấp tỉnh được quyết định chế độ chi ngân sách phù hợp với đặc điểm thực tế ở địa phương. Riêng những chế độ chi có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp, trước khi quyết định phải có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp trước khi quyết định phải có ý kiến của các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực. HĐND cấp tỉnh cũng quyết định một số chế độ thu gắn với quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên, gắn với chức năng quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật.

Mặc dù, ngân sách Việt Nam vẫn nằm trong tình trạng ngân sách lồng ghép giữa các cấp chính quyền trong chu trình ngân sách, nhưng quyền hạn, trách nhiệm

HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách được tăng lên đáng kể. Bên cạnh các quyền về quản lý ngân sách có tính chất truyền thống, HĐND còn có nhiệm vụ: Quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương. Quyết định tỷ lệ phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương đối với phần ngân sách địa phương không được hưởng từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương và các khoản thu có phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương. Ngoài ra, việc tổ chức lập ngân sách ở các địa phương được phân cấp cho UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định cụ thể cho từng cấp địa phương. Thảo luận về dự toán đối với cơ quan tài chính chỉ thực hiện vào năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, các năm tiếp theo chỉ tiến hành khi địa phương có đề nghị. Ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế- xã hội của Nhà nước. NSTƯ giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ cho các địa phương chưa cân đối được thu, chi.

Trong bối cảnh thực hiện cam kết AFTA và WTO, nguồn thu của ngân sách trung ương từ thuế nhập khẩu đang giảm mạnh. Bên cạnh đó, việc giảm thuế TNDN cũng đã tác động mạnh tới cơ cấu nguồn thu của cả NSTW và NSĐP. Đặc biệt trong bối cảnh thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân (HĐND) ở cấp huyện, quận, phường thì việc điều chỉnh phân cấp quản lý NSNN tạo quyền tự chủ thực sự cho địa phương là một yêu cầu cấp bách nhằm phát triển nguồn thu đáp ứng nhu cầu chi không ngừng gia tăng. *Kết quả điều tra xã hội cho thấy 58,8% trong số người được hỏi cho rằng việc phân cấp quản lý nhà trong lĩnh vực ngân sách nhà nước là tốt* bởi thực tế cho thấy, trong thời gian qua việc thu, chi và quản lý ngân sách ở các địa phương có tiến bộ rõ. Hầu hết các địa phương đều thông qua phát triển sản xuất kinh doanh, dịch vụ, nuôi dưỡng và tăng thêm nguồn thu, thực hiện việc chi ngân sách chủ động, kịp thời và có hiệu quả hơn. Cùng với nguồn thu tại chỗ và việc điều chỉnh tỷ lệ để lại cho địa phương trong các khoản thuộc nguồn thu của TW, từ 4 đơn vị cấp tỉnh tự cân đối được ngân sách, có phần nộp về trung ương năm 2002, đến năm 2004 đã có 14 đơn vị cân đối được thu, chi trên địa bàn, ngân sách trung ương không phải trợ cấp.

Tuy nhiên, *cũng có 22,32% số người được hỏi cho rằng việc phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực này chưa tốt*. Luật NSNN tuy có phân cấp cho HĐND tỉnh trong quyết định các khoản thu trong phạm vi địa phương nhưng Quốc hội vẫn nắm quyền điều tiết lớn thông qua quyết định khoản thu bổ sung có mục tiêu. Hơn thế nữa, thông qua qui định thưởng tăng thu so với dự toán cho NSĐP (Điều 59 Khoản 5), Quốc hội có thể tác động vào nguồn thu tại các địa phương. Hơn nữa, do các địa phương có các điều kiện kinh tế – xã hội khác nhau cũng như có các nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội, bảo đảm an ninh quốc phòng khác nhau nên việc thống nhất tỉ lệ điều tiết giữa NSTW và NSĐP được giao trong thời kỳ ổn định là khó khăn.



Biểu đồ 2: Việc phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực ngân sách nhà nước

2.3. Đối với việc phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước

Sau khi Luật Đất đai năm 2003 được ban hành, hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) về đất đai ngày càng được cụ thể hoá, nhất là việc phân cấp quản lý đất đai giữa trung ương và địa phương; giữa các cơ quan quản lý đất đai trong hệ thống chính quyền địa phương các cấp đã làm thay đổi nhận thức cũng như năng lực vận hành của hệ thống QLNN nói chung, QLNN về đất đai nói riêng. Việc phân cấp quản lý trong lĩnh vực này được cụ thể hoá ở những điểm sau:

- Đối với chính quyền trung ương: Luật Đất đai năm 2003, (khoản 1, 2, Điều 7) và các văn bản hướng dẫn thi hành (Nghị định 181/CP; Nghị định 188/CP ngày 16-11-2004; Nghị định 197/CP ngày 03- 12- 2004; Nghị định 198/CP ngày 03- 12- 2004; Nghị định 200/CP ngày 03 - 12- 2004. Đặc biệt, Nghị định

123/2007/NĐ – CP ngày 27-7-2007 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 188/2004/NĐ- CP ngày 16 – 11- 2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất; Nghị định 84/2007/NĐ – CP ngày 25 - 05 - 2007 Quy định bổ sung về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ), thu hồi đất, thực hiện QSDĐ, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai và các thông tư hướng dẫn thi hành...) đều quy định thẩm quyền của Quốc hội, Chính phủ, bộ, ngành có liên quan thực hiện thẩm quyền quản lý nhà nước về đất đai thông qua việc xây dựng và ban hành các chính sách, pháp luật về đất đai, cũng như thực hiện điều hành vĩ mô các chính sách, pháp luật này, trong đó Bộ Tài nguyên và Môi trường chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc QLNN về đất đai trong phạm vi cả nước.

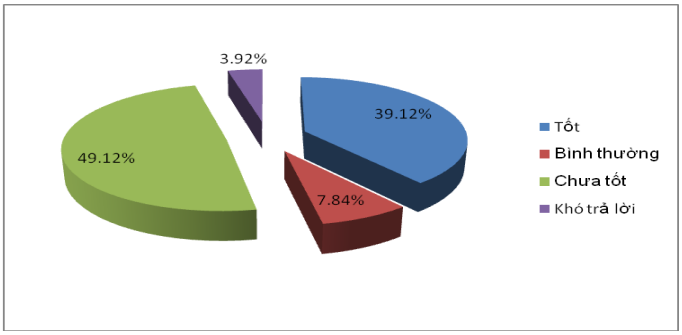
- Đối với chính quyền địa phương: Pháp luật đất đai cũng xác định thẩm quyền và trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương. Theo đó, "Hội đồng nhân dân (HĐND) các cấp thực hiện quyền giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương"(Điều 7, khoản 3 Luật Đất đai), "Uỷ ban nhân dân (UBND) các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai và quản lý nhà nước về đất đai tại địa phương theo thẩm quyền..."(Điều 7, khoản 4 Luật Đất đai). Bên cạnh đó, Nghị quyết số 08/ 2004/NQ - CP ngày 30- 6 - 2006 của Chính phủ cũng phân định cụ thể quyền hạn và trách nhiệm QLNN về đất đai trên cơ sở Điều 26, Điều 37 Luật Đất đai và các văn bản quy phạm khác.

Khi được hỏi về việc phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước mà chủ yếu là về đất đai chỉ có 39,12% số người được đánh giá tốt, 7,84% đánh giá bình thường, 3,92% khó trả lời, còn lại 49,12% số người được hỏi cho rằng chưa tốt bởi:

Thứ nhất, việc phân cấp quản lý đất đai trong hoạt động QH, KHSD đất của Nhà nước thời gian qua là nhằm kiểm tra tính hợp pháp, tính thống nhất, tính khoa học, tính hợp lý và tính khả thi của QH, KHSD đất đã được lập, song trên thực tế việc xác lập và thực hiện QH, KHSD đất mà Luật Đất đai quy định cho 4 cấp, trong đó có cả cấp xã không thuộc quy hoạch phát triển đô thị (Điều 25, khoản 3, 4 Luật Đất đai), kể cả cấp quận là không khả thi. Bởi vì, theo quy định, cấp xã chỉ có từ 1 đến 2 cán bộ địa chính, nhiều người lại chưa được trang bị kiến thức, trình độ của

quản lý đất đai, nhất là trong việc tham mưu cho Chủ tịch UBND xã trong việc lập QH, KHSD đất tại địa phương. Đối với cấp huyện, khi lập QH, KHSD đất, nhất là QHSD đất chi tiết 1/2000 thì trình độ của cán bộ cấp huyện cũng chưa thể đáp ứng yêu cầu của quá trình phê duyệt QH, KHSD đất, nhất là việc sử dụng đất ở tại đô thị. Vì vậy, việc lập QH, KHSD đất những năm qua đã làm cho việc sử dụng đất manh mún, không đáp ứng nhu cầu của quản lý và sử dụng đất của cả nước cũng như yêu cầu của hội nhập kinh tế - Quốc tế. Nhiều QH, KHSD thiếu tính khoa học đã làm phá vỡ cảnh quan thiên nhiên và những công trình kiến trúc mang tính lịch sử, văn hoá dân tộc, không bảo đảm các tiêu chí từ việc lập QH, KHSD đất đến việc điều chỉnh lại QH, KHSD đất đã được công bố giữa các cấp (cấp trung ương với cấp tỉnh, cấp huyện và xã), các ngành (xây dựng, giao thông, kiến trúc với cơ quan quản lý Tài nguyên - Môi trường) và các địa phương (Hà Tây, Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh...) .

Thứ hai, pháp luật đất đai (Điều 37, Điều 31, 32 Nghị định 181/CP...) đã phân định rất cụ thể về thẩm quyền trong việc giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất. Nhưng, trong quá trình thực hiện, không ít các cơ quan có thẩm quyền, người có thẩm quyền ở nhiều địa phương đã dựa vào những quy định đó để giao đất, cho thuê đất một cách tuỳ tiện, trái pháp luật; thể hiện sự thiếu trách nhiệm trong quản lý, làm cho tình hình quản lý và sử dụng đất tại nhiều nơi diễn ra hết sức phức tạp. Thậm chí cấp xã cũng giao đất tràn lan và giao không đúng đối tượng, không dựa trên nhu cầu sử dụng đất của nhà đầu tư và của người dân làm cho tình trạng đất bị bỏ hoang hoá và tình trạng đầu tư "dàn trải" quá nhiều.

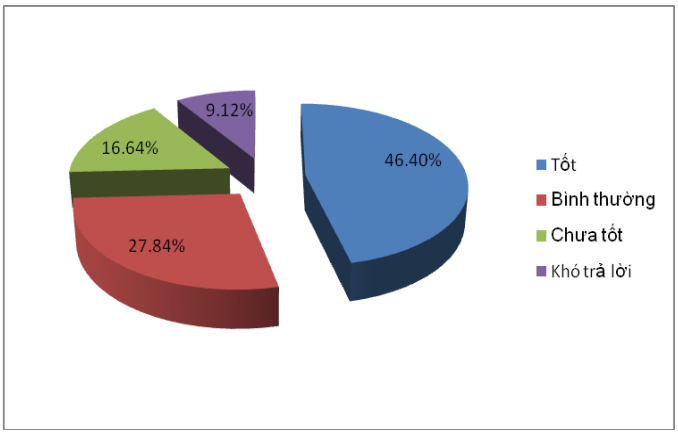


Biểu đồ 3: Việc phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực đất đai, tài nguyên, tài sản nhà nước

2.4. Phân cấp quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước

Kết quả điều tra xã hội cho thấy 46,4% người được hỏi cho biết việc phân cấp quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước như hiện nay là tốt, 27,84% ý kiến cho rằng bình thường, 9,12% người khó trả lời và chỉ có 16,64% ý kiến đánh giá chưa tốt.

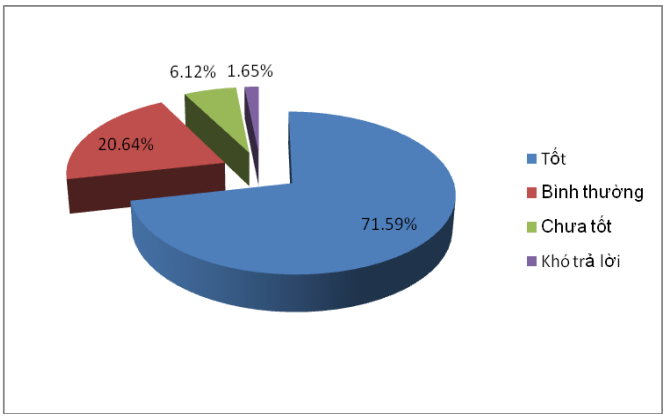
Với việc phân cấp quản lý như hiện nay, với tư cách là đại diện chủ sở hữu, chính quyền cấp tỉnh được sắp xếp, tổ chức lại doanh nghiệp nhà nước thuộc quyền quản lý, thành lập mới các doanh nghiệp nhà nước thuộc thẩm quyền của mình nếu xét thấy đủ điều kiện và cần thiết cho nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội của tỉnh. Chính quyền cấp tỉnh là đại diện chủ sở hữu về vốn nhà nước tại các doanh nghiệp. Về nguyên tắc, Chính phủ quản lý thống nhất thể chế, chính sách, tạo môi trường thuận lợi và quyết định hỗ trợ trong những trường hợp cần thiết đối với doanh nghiệp nhà nước và các tổ chức kinh tế khác. Chính quyền cấp tỉnh quyết định việc sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước do địa phương trực tiếp quản lý theo đề án tổng thể đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trực thuộc. Thủ tướng Chính phủ thông qua đề án thành lập công ty nhà nước, doanh nghiệp nhà nước; quyết định thành lập các tổng công ty nhà nước và các doanh nghiệp đặc biệt quan trọng; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập các loại doanh nghiệp nhà nước còn lại.



Biểu đồ 4: Phân cấp quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước

2.5. Đối với việc phân cấp quản lý nhà nước đối với hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công

Theo Nghị quyết 08, Chính phủ thống nhất quản lý chiến lược, quy hoạch, thể chế, chính sách và thanh tra, kiểm tra các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; chỉ đạo các bộ, ngành tổ chức cung ứng các dịch vụ công thiết yếu nhất, quan trọng trên phạm vi cả nước và những dịch vụ công mà chính quyền địa phương không có khả năng, điều kiện thực hiện. Phân cấp cho chính quyền cấp tỉnh được sắp xếp, tổ chức lại hệ thống các tổ chức sự nghiệp cho phù hợp với thực tế của địa phương; quy hoạch mạng lưới tổ chức, quyết định thành lập và quản lý các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công trên địa bàn như: giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, văn hoá, thể dục thể thao, dịch vụ công ích vệ sinh, môi trường, nước sạch... và các dịch vụ phục vụ sản xuất (khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công...). *Về vấn đề này, đa số ý kiến đều cho rằng việc phân cấp quản lý nhà nước trong lĩnh vực hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công là tốt (71,59%), 20,64% ý kiến cho là bình thường và chỉ có 6,12% ý kiến cho là chưa tốt, 1,65% khó trả lời)*



Biểu đồ 5: Việc phân cấp quản lý nhà nước đối với hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công:

Đánh giá chung: Những kết quả đạt được về phân cấp những năm vừa qua đã phát huy được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương; khai thác các nguồn lực góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, phục vụ tốt hơn nhu cầu của tổ chức và lợi ích của nhân dân; khắc phục được những chồng chéo, trùng lắp về chức năng,

nhiệm vụ, bảo đảm được nguyên tắc một việc chỉ giao cho một cơ quan thực hiện và về phân cấp tiếp một số việc cho chính quyền địa phương các cấp. Trong lĩnh vực kinh tế, hầu hết các địa phương cũng chủ động phát huy những lợi thế riêng của mình, khai thác tiềm năng đất đai, lao động, cơ cấu lại kinh tế trên địa bàn; việc thu chi và quản lý ngân sách ở các địa phương có nhiều tiến bộ, các địa phương thông qua phát triển sản xuất kinh doanh, dịch vụ để tăng thêm nguồn thu, thực hiện việc chi ngân sách kịp thời và hiệu quả; đội ngũ cán bộ các cấp chính quyền từng bước trưởng thành thông qua việc thực thi các nhiệm vụ được phân cấp.

3. Việc thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường và những bài học kinh nghiệm

Báo cáo của Bộ Chính trị tại Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII về cải cách một bước nền hành chính nhà nước đã đưa ra quan điểm về đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương : "*Bộ máy hành chính thành phố, thị xã cần được tổ chức phù hợp với đặc điểm quản lý đô thị mang tính tập trung, thống nhất cao, không chia nhiều cấp trung gian như tỉnh. Đô thị là đơn vị hành chính thống nhất, có bộ máy chuyên môn quản lý và giải quyết các vấn đề chung của cộng đồng dân cư đô thị. Trên cơ sở quy hoạch phát triển đô thị trong khoảng 10 năm, cần xác định hợp lý phạm vi ngoại thành, ngoại thị để bảo đảm đúng tính chất và yêu cầu quản lý đô thị. Xác định vị trí và chức năng của chính quyền cấp huyện phù hợp với yêu cầu thực tế để tổ chức bộ máy hợp lý, tinh giản, với thẩm quyền và trách nhiệm rõ ràng. Kiện toàn chính quyền cấp xã, giải quyết vấn đề ngân sách xã và từng bước chuyên nghiệp hoá một số vị trí công tác ở xã. Thực hiện chế độ trưởng thôn, trưởng bản, trưởng ấp được dân tín nhiệm cử ra, là nhân viên của chính quyền xã, được giao một số nhiệm vụ trong công việc hành chính ở thôn, bản, ấp, nhưng không thành một cấp hành chính nhà nước. Chức năng trưởng bản cần quy định thích hợp với đặc điểm của miền núi*".

Thực hiện Nghị quyết Đại hội VII, Nghị quyết Trung ương 8 (khóa VII), Nghị quyết Đại hội VIII, các Nghị quyết Trung ương 3, Trung ương 6 (lần 2) và Trung ương 7 (khóa VIII), Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 về chương trình tổng thể cải cách hành chính

nhà nước giai đoạn 2001 – 2010. Bên cạnh các nội dung cải cách thể chế, thủ tục hành chính, Chương trình đề ra nhiệm vụ cải cách chính quyền địa phương trên cơ sở xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương, phân cấp rõ ràng và hợp lý giữa trung ương và địa phương, phân biệt chức năng, nhiệm vụ của chính quyền ở đô thị với chính quyền ở nông thôn; tổ chức hợp lý Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân ở từng cấp.

Triển khai Nghị quyết của Đảng, Chính phủ đã xây dựng Đề án thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường, trình Bộ Chính trị và Quốc hội. Nghị quyết số 26/2008/QH12 của Quốc hội đã được ban hành, tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND từ ngày 25/4/2009 tại 10 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (7 tỉnh là Lào Cai, Vĩnh Phúc, Nam Định, Quảng Trị, Phú Yên, Bà Rịa- Vũng Tàu, Kiên Giang và 3 thành phố là TP Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Hải Phòng), gồm 67 huyện, 32 quận, 483 phường.

3.1. Kết quả tích cực

a) Phân biệt mô hình chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn

Theo chủ trương thí điểm, Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân được thiết kế theo hai mô hình : chính quyền địa phương ở nông thôn và ở đô thị.

Đối với nông thôn, tổ chức bộ máy chính quyền địa phương được thiết kế như sau: cấp tỉnh (HĐND và UBND) - cấp huyện (UBND) - cấp xã (HĐND và UBND).

Trong mô hình này, UBND huyện hoạt động với tính chất là đại diện của cơ quan hành chính tỉnh; tập trung chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra cấp dưới thực hiện chủ trương, chính sách, nghị quyết, kế hoạch của cấp trên. Giám sát đối với UBND huyện được thực hiện thông qua hoạt động của đại biểu và đoàn đại biểu Quốc hội, HĐND, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể và giám sát trực tiếp của nhân dân. Uỷ ban nhân dân tỉnh vẫn duy trì công tác kiểm tra trong hệ thống hành chính.

Chính quyền xã có HĐND và UBND chịu trách nhiệm xây dựng và chỉ đạo thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quản lý ngân sách xã, quản lý nhà nước về các lĩnh vực giáo dục, y tế, đất đai, xây dựng, hộ tịch... trên địa bàn theo quy định của pháp luật. Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của chính quyền cấp xã,

các chức danh công chức xã được xác định cụ thể theo hướng ổn định và chuyên sâu về nghiệp vụ.

Đối với đô thị, HĐND được tổ chức ở cấp thành phố (ở quận và phường chỉ tổ chức UBND). Như vậy, tổ chức chính quyền địa phương ở đô thị được thiết kế như sau: thành phố (HĐND và UBND) - quận (UBND) - phường (UBND).

Khi không tổ chức Hội đồng nhân dân, việc thành lập Uỷ ban nhân dân được thực hiện cơ chế bổ nhiệm thay vì Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu. Chủ tịch Uỷ ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Uỷ viên UBND huyện, quận.

Chủ tịch UBND quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, Phó Chủ tịch và Uỷ viên Uỷ ban nhân dân phường.

Việc không tổ chức HĐND huyện, quận, phường kéo theo sự điều chỉnh chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND các cấp. Nguyên tắc điều chỉnh là những nhiệm vụ, quyền hạn mang tính đại diện sẽ do Hội đồng nhân dân cấp trên đảm nhiệm; những nhiệm vụ, quyền hạn về chỉ đạo, điều hành phát triển kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng chuyển giao cho UBND.

Việc thí điểm đã bước đầu tạo ra hai mô hình tổ chức chính quyền địa phương, khắc phục hiện tượng đồng nhất bộ máy hướng dẫn nhân dân và Uỷ ban nhân dân ở hai loại địa bàn cơ bản là đô thị và nông thôn.

b) Các quyền, tự do của người dân vẫn được bảo đảm

Một trong tiêu chí quan trọng đánh giá kết quả thí điểm là mức độ bảo đảm các quyền, tự do của người dân trong điều kiện cơ quan đại diện cho họ không được tổ chức tại một số địa bàn. Về cơ bản, quyền được thông tin, quyền được đại diện và quyền giám sát của cá nhân được duy trì.

Nội dung kỳ họp của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương được thông tin qua phát thanh, truyền hình và đưa tin trên báo chí. Qua đó, người dân có thể theo dõi hoạt động của HĐND, cơ quan đại diện cho mình ở địa phương.

Những ý kiến phản ánh của người dân được Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội, Thường trực HĐND, các Ban và đại biểu HĐND, Ủy ban MTTQ

Việt Nam và các tổ chức đoàn thể chính trị - xã hội các cấp gửi đến các cơ quan nhà nước có thẩm quyền để xem xét, giải quyết.

Hoạt động tiếp xúc cử tri của các đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND tỉnh, thành phố được tăng cường. Theo báo cáo tổng hợp của 10 tỉnh, thành phố thực hiện thí điểm, các cuộc tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND các cấp tại huyện, quận, phường được duy trì với số lượng tương tự trong hai giai đoạn : từ 01/7/2008 đến 30/6/2009 và từ 01/07/2009 đến 30/6/2010. Năm 2009, số lượt tiếp xúc của đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp là 3.314, cao hơn so với năm sau là 11 lượt (năm 2010 là 3.303 cuộc).

Ở các địa phương này, số lượt tiếp xúc của đại biểu tăng hơn so với năm trước thí điểm, cụ thể: số lượt tiếp xúc cử tri của đại biểu Quốc hội tại huyện trong năm thí điểm tăng 7,3%, tại quận tăng 1,9%, tại phường thuộc quận tăng 6,8%; số lượt tiếp xúc của đại biểu HĐND tỉnh, thành phố tại huyện tăng 6,1%.

Kết quả trên cho thấy, hoạt động tích cực của người đại biểu nhân dân (đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp) trong việc tiếp xúc cử tri đã tạo điều kiện cho người dân được phản ánh tâm tư, nguyện vọng của mình với đại biểu, và ý chí, nguyện vọng đó được thể hiện vào trong các chính sách, văn bản pháp luật của nhà nước.

Ở những địa phương thí điểm, mặc dù không tổ chức HĐND nhưng công tác giám sát hoạt động của UBND, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và các cơ quan, tổ chức trên địa bàn huyện, quận, phường vẫn được duy trì thông qua hoạt động giám sát của Đoàn đại biểu Quốc hội tỉnh, thành phố, đại biểu Quốc hội, giám sát của Thường trực HĐND, các Ban và đại biểu HĐND tỉnh, thành phố, thị xã.

Qua khảo sát của Ban Chỉ đạo Trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường cũng như báo cáo của các địa phương, trong thời gian thí điểm, Thường trực HĐND một số tỉnh, thành phố phát huy vai trò tích cực của cơ quan thường trực của cơ quan đại diện, giám sát chặt chẽ việc thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước ở địa phương. Thường trực HĐND đã yêu cầu UBND huyện, quận hàng tháng báo cáo về việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội ở địa phương. Báo cáo công tác 6 tháng, hàng năm của UBND tỉnh, thành phố đã

bổ sung nội dung đánh giá hoạt động của UBND huyện, quận, phục vụ cho việc thực hiện nhiệm vụ giám sát của HĐND cấp tỉnh đối với hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên địa bàn huyện, quận.

Nội dung giám sát của Thường trực HĐND, các Ban của HĐND cấp tỉnh bao quát không chỉ tình hình thực hiện các chỉ tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương, mà còn cả các vấn đề về bảo đảm đời sống, sinh hoạt của nhân dân, nhất là những vấn đề bức xúc hiện nay trong quản lý đất đai, giải phóng mặt bằng, triển khai các dự án.

Theo số liệu thống kê, trong năm thí điểm, hoạt động giám sát của HĐND cấp tỉnh đối với hoạt động của UBND huyện, quận những nơi thí điểm có sự tăng lên so với năm trước thí điểm, trong đó ở huyện tăng 6%, quận tăng 15,4%, số lượng kiến nghị sau giám sát ở huyện tăng 3,6%, quận tăng đến 58%.

Công tác giám sát của Thường trực HĐND và HĐND cấp tỉnh là yếu tố góp phần nâng cao trách nhiệm, hiệu quả hoạt động của UBND huyện, quận. Các kiến nghị sau giám sát được UBND giải quyết đầy đủ, số lượng các kiến nghị được giải quyết kịp thời tăng hơn so với năm trước, cụ thể: số kiến nghị được UBND huyện giải quyết kịp thời tăng 32, tương ứng 8,6% so với năm 2009; ở quận tăng 214 kiến nghị, tương ứng 59,61% so với năm 2009.

UBND cấp trên trực tiếp đã tăng cường chỉ đạo, kiểm tra đối với hoạt động của UBND huyện, quận, phường thông qua các phiên họp giao ban hàng tháng, xem xét báo cáo 6 tháng, hàng năm, phê duyệt các chương trình, đề án phát triển kinh tế - xã hội của UBND huyện, quận, phường.

Song song với công tác giám sát của cơ quan đại diện, UBND cấp trên tăng cường kiểm tra định kỳ, đột xuất đối với hoạt động của UBND huyện, quận, phường. Tại 10 tỉnh, thành phố thực hiện thí điểm, số cuộc kiểm tra định kỳ, kiểm tra theo kế hoạch, kiểm tra đột xuất tại huyện, quận, phường đều tăng hơn so với năm 2009. Tại huyện, số cuộc kiểm tra định kỳ tăng 26%, kiểm tra đột xuất tăng 20%, các hình thức kiểm tra khác tăng 7,3%; tại quận, số cuộc kiểm tra định kỳ tăng 35,9%, kiểm tra đột xuất tăng 24%, các hình thức kiểm tra khác tăng 26,7%; tại phường, số cuộc kiểm tra định kỳ tăng 3,3%, kiểm tra đột xuất tăng 12,3%.

Cấp uỷ Đảng cùng cấp ở các huyện, quận, phường thí điểm nâng cao vai trò lãnh đạo, chỉ đạo đối với hoạt động của UBND. Các quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các chủ trương, chính sách lớn của UBND trước khi thực hiện đều báo cáo xin ý kiến của cấp uỷ cùng cấp. Tại một số địa phương, thí điểm không tổ chức HĐND được thực hiện cùng với thí điểm Bí thư cấp uỷ đồng thời là chủ tịch UBND. Tính đến tháng 10/2010, cả nước có 17 đơn vị cấp huyện (13 huyện, 4 quận); 580 đơn vị cấp xã (116 phường, 464 xã, thị trấn) thực hiện thí điểm chủ trương Bí thư đồng thời là Chủ tịch UBND. Ở những địa phương này, công tác chỉ đạo của đảng uỷ đối với UBND nhanh chóng, thuận lợi, giảm được các bước trung gian như báo cáo, xin ý kiến.

Qua báo cáo và khảo sát tình hình thực hiện thí điểm, tại các địa phương, chế độ công khai, minh bạch của chính quyền các cấp được thực hiện nghiêm túc. Cơ chế công khai, minh bạch các chế độ, chính sách quản lý nhà nước được thực hiện dưới nhiều hình thức đa dạng, tạo cơ hội cho người dân nắm bắt, theo dõi và giám sát hoạt động của chính quyền. Bên cạnh việc đăng tải thông tin trên trang tin điện tử của UBND, niêm yết tại trụ sở UBND, thông qua các phương tiện truyền thông, hoạt động tuyên truyền, giáo dục pháp luật của Hội đồng phổ biến pháp luật huyện, quận, UBND quận, huyện trực tiếp gửi văn bản đến UBND xã, phường, thị trấn để thông báo đến nhân dân.

c) Tình hình kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng của địa phương thực hiện thí điểm diễn biến tích cực

- Qua số liệu thống kê về tình hình kinh tế - xã hội của các địa phương thực hiện thí điểm cho thấy, trong thời gian thí điểm, kinh tế - xã hội của các địa phương này đạt nhiều kết quả quan trọng, tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hơn năm trước. Trong khi tốc độ tăng trưởng kinh tế của cả nước năm 2010 ước tính 6,78%, thì các địa phương thí điểm đều có mức tăng trưởng rất ấn tượng (trên 10%). Cụ thể: tăng trưởng tổng sản phẩm nội địa (GDP) của Lào Cai năm 2010 đạt 13% so với năm 2009; Nam Định, GDP toàn tỉnh ước đạt 10.480 tỷ đồng, tăng 10,7%; Hải Phòng, GDP ước đạt 24.003,5 tỷ đồng, tăng 10,96%; Vĩnh Phúc, GDP toàn tỉnh tăng 19,1%; Quảng Trị, GDP tăng 10,6%; Đà Nẵng, GDP ước đạt 10.274 tỷ đồng, tăng 11,54%; Phú Yên, GDP tăng 12,5%; Bà Rịa - Vũng Tàu, GDP tăng khoảng 15,1%;

thành phố Hồ Chí Minh, GDP ước đạt 414.068 tỷ đồng, tăng 11,8%; Kiên Giang, GDP đạt 18.801,51 tỷ đồng, tăng 12,05%.

Mức sống của người dân nơi thí điểm được nâng lên, an sinh xã hội được bảo đảm, giáo dục, y tế được quan tâm. Thu nhập bình quân đầu người tăng hơn so với năm 2009 và đều đạt hoặc vượt mức trung bình của cả nước. Một số số liệu cụ thể:

Lào Cai: GDP bình quân đầu người đạt trên 16,2 triệu đồng/năm (tăng 25% so với 2009). Hệ thống giáo dục – đào tạo, y tế không ngừng được củng cố, toàn tỉnh có 135 trường đạt chuẩn Quốc gia; có 126 xã, phường, thị trấn đạt chuẩn Quốc gia về y tế xã. An sinh xã hội được quan tâm, các chương trình xoá đói, giảm nghèo phát huy hiệu quả, Chương trình 30a, Chương trình 167 được triển khai tích cực, đã hỗ trợ làm xong 6.647 nhà ở cho hộ nghèo, đạt 100% kế hoạch đề ra.

Vĩnh phúc: GDP bình quân đầu người đạt khoảng 36,5 - 37 triệu đồng[43]. Vấn đề việc làm, an sinh xã hội tiếp tục được chính quyền quan tâm.

Hải Phòng: về giáo dục - đào tạo, năm học 2009 - 2010 tỷ lệ học sinh đỗ tốt nghiệp THPT của thành phố đạt 98,96%, toàn thành phố đã có 217/733 trường đạt chuẩn quốc gia, tỷ lệ 29,6%. Công tác khám, chữa bệnh cho người nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi, người bệnh bảo hiểm y tế đã được triển khai ở tuyến xã, phường. Duy trì 100% số xã đạt chuẩn quốc gia về y tế. Các chương trình mục tiêu, đề án về nâng cao chất lượng dân số, đề án kiểm soát dân số vùng biển đảo, ven biển, tiếp tục được triển khai có hiệu quả. Số trường hợp sinh con thứ 3 trở lên giảm 31 người so với năm 2009. Số lao động được giải quyết việc làm năm 2010 ước đạt 47.353 lượt người, tăng 4,7% so với năm 2009, đạt 100,75% kế hoạch; tỷ lệ hộ nghèo (theo chuẩn quốc gia cũ) giảm còn 3,86%.[44]

Việc không tổ chức HĐND đã dẫn đến những thay đổi trong việc thực hiện quy trình ngân sách. Theo quy định của Luật Tổ chức HĐND và UBND, Luật Ngân sách nhà nước thì HĐND là cơ quan có thẩm quyền quyết định dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn; dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; quyết định các chủ trương, biện pháp triển khai thực hiện ngân sách địa phương; điều

[43] http://dvt.vn/20101230103324999p0c69/nam-2010-gdp-vinh-phuc-tang-truong-191.htm.
[44] http://haiphong.gov.vn/Portal/Detail.aspx?Organization=UBNDTP&MenuID=4506&ContentID=14446

chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; giám sát việc thực hiện ngân sách. Đối với cấp tỉnh, HĐND quyết định quyết định việc phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương theo quy định của Luật ngân sách nhà nước.

Tại địa phương không tổ chức HĐND, những nhiệm vụ trên của HĐND huyện, quận, phường được giao cho UBND cùng cấp thực hiện. UBND huyện, quận, phường được quyết định dự toán, quyết toán ngân sách hàng năm; quyết định điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết và phê duyệt quyết toán ngân sách địa phương. Về cơ bản, quy trình ngân sách từ khâu lập dự toán đến khâu quyết toán ngân sách không có nhiều sự khác biệt so với địa phương tổ chức HĐND. Điểm khác biệt trong quy trình này đó là không có sự tham gia của HĐND đối với ngân sách phường, huyện, quận. Thẩm quyền quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho ngân sách huyện, quận, phường vẫn do HĐND cấp tỉnh quyết định theo quy định hiện hành của Luật Ngân sách nhà nước.

Theo quy định hiện hành, trong quy trình ngân sách, vai trò của cơ quan tài chính là rất quan trọng, bên cạnh hoạt động phê chuẩn, phê duyệt ngân sách của HĐND hoặc UBND còn có sự kiểm tra của cơ quan tài chính cấp trên trong việc lập dự toán, tổ chức thực hiện dự toán và quyết toán ngân sách địa phương. Dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương phải được gửi cơ quan tài chính cấp trên và các cơ quan có liên quan để tổng hợp lập dự toán ngân sách trình UBND cùng cấp. Cơ quan tài chính cấp trên ở địa phương có trách nhiệm kiểm tra, thẩm định dự toán ngân sách của các cơ quan, đơn vị cùng cấp và dự toán ngân sách các địa phương cấp dưới; chủ động phối hợp với các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực trong việc tổng hợp, lập dự toán ngân sách địa phương, phương án phân bổ ngân sách cấp mình báo cáo UBND cùng cấp. Đối với thị xã, thành phố thuộc tỉnh, cơ quan tài chính thị xã, thành phố thuộc tỉnh thẩm tra, tổng hợp và báo cáo UBND để trình HĐND cùng cấp. Nhiệm vụ kiểm tra, thẩm định dự toán ngân sách của cơ quan tài chính kết hợp với thẩm quyền quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho ngân sách huyện, quận, phường của HĐND cấp tỉnh trong điều kiện ngân sách lồng ghép đã bảo đảm tính ổn định, an toàn trong quy trình ngân sách, đồng thời, bảo đảm vai trò của cơ quan đại diện trong quá trình quyết định ngân sách địa phương.

Thực tiễn thí điểm cho thấy, việc không tổ chức HĐND đã rút ngắn thời gian và giảm thủ tục trong việc lập dự toán, giao dự toán, tổ chức thực hiện và quyết định ngân sách, bảo đảm tính tập trung, thống nhất trong quản lý, điều hành ngân sách của bộ máy chính quyền địa phương.

d) Duy trì hiệu quả hoạt động của UBND các cấp

Trong quá trình thí điểm, hoạt động quản lý, điều hành của bộ máy hành chính được duy trì một cách bình thường. Tính chất hành chính của UBND nơi tiến hành thí điểm bỏ HĐND thể hiện rõ hơn và được đề cao hơn.

Ủy ban nhân dân huyện, quận, phường tiếp nhận và thực hiện một số nhiệm vụ của HĐND cùng cấp và UBND cấp trên trực tiếp. Mặc dù có những xáo trộn nhất định trong tổ chức và hoạt động, nhưng hoạt động quản lý, điều hành tại các địa phương tiến hành thí điểm vẫn diễn ra một cách bình thường và về cơ bản, không có khoảng trống về thẩm quyền quản lý nhà nước.

Việc Chủ tịch UBND cấp trên bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Chủ tịch, thành viên UBND huyện, quận, phường; người đứng đầu được chọn cấp phó và ủy viên UBND đã thực sự tạo điều kiện thuận lợi cho sự điều hành tập trung, thống nhất và thông suốt của cơ quan hành chính cấp trên đối với cấp dưới, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc điều động, luân chuyển cán bộ.

Tổ chức và hoạt động, chế độ làm việc và các mối quan hệ công tác của UBND huyện, quận, phường nơi thực hiện thí điểm vẫn bảo đảm tuân thủ nguyên tắc tập trung dân chủ, đồng thời được đổi mới một bước quan trọng, phân định rõ hơn trách nhiệm của tập thể UBND với trách nhiệm cá nhân của Chủ tịch và từng thành viên Ủy ban làm cho công tác quản lý, điều hành của UBND trên các lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội của địa phương.

Để kịp thời bổ sung đội ngũ cán bộ quản lý, điều hành trong cơ cấu tổ chức của UBND, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 27/2009/NĐ-CP ngày 19/3/2009 sửa đổi Nghị định số 107/2004/NĐ-CP ngày 01/4/2004 để áp dụng cho các địa phương thí điểm không tổ chức HĐND. Theo Nghị định này, UBND nơi không tổ chức HĐND được tăng 01 phó chủ tịch UBND và cơ cấu thành viên UBND gồm: chủ tịch, 03 phó chủ tịch và 03 ủy viên UBND. Qua báo cáo của các địa phương, số

lượng chủ tịch, phó chủ tịch UBND huyện, quận những nơi thí điểm quy định như hiện nay là phù hợp.

Công tác tiếp dân, giải quyết đơn, thư khiếu nại, tố cáo của người dân trên địa bàn được duy trì. Số đơn thư khiếu nại, tố cáo gửi đến UBND huyện, quận, phường trong năm thí điểm đã giảm so với năm trước thí điểm, trong đó tại huyện giảm 3,5%, tại quận giảm 7,9%, tại phường thuộc quận giảm 4,5%, phường thuộc thị xã, thành phố thuộc tỉnh giảm 34,6%. Kết quả giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo so với số đơn thư khiếu nại, tố cáo đã tiếp nhận đạt tỷ lệ cao hơn so với năm trước thí điểm.

UBND một số huyện, quận, phường đã chủ động xây dựng và ban hành quy chế làm việc, xây dựng và ban hành quy định về chức năng, nhiệm vụ của các phòng chuyên môn giúp việc phù hợp với các nhiệm vụ được bổ sung trong điều kiện thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND.

UBND một số huyện đã chủ động phân công 1 phó chủ tịch UBND trực tiếp theo dõi hoạt động của HĐND xã, thị trấn; trong các phiên họp của UBND huyện có mời đại diện Thường trực HĐND xã, thị trấn tham dự và cử đại diện UBND, các phòng ban chuyên môn thuộc UBND huyện tham dự các kỳ họp của HĐND xã, thị trấn. Các quyết định về chủ trương, chính sách do UBND huyện ban hành cũng được gửi kịp thời đến HĐND xã, thị trấn.

3.2. Hạn chế

a) Khuôn khổ thể chế về tổ chức và hoạt động của bộ máy chính quyền nơi tiến hành thí điểm chưa phù hợp và còn thiếu đồng bộ

Nghị quyết Hội nghị trung ương lần thứ năm (khóa X) của Đảng khẳng định "ở huyện có UBND với tính chất là đại diện của cơ quan hành chính cấp tỉnh để giải quyết các nhiệm vụ về hành chính và các công việc liên quan đến quyền lợi và nghĩa vụ của người dân theo quy định của pháp luật"' "Tại quận, phường có UBND là đại diện của cơ quan hành chính cấp trên đặt tại địa bàn để thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phân cấp của chính quyền cấp trên". Theo quan điểm và chủ trương này của Đảng thì sau khi bỏ HĐND, về mặt tổ chức chính quyền theo lãnh thổ ở những nơi thí điểm, huyện, quận, phường không còn là một cấp hành chính nữa.

Mặc dù vậy, quy định của pháp luật về vị trí, nhiệm vụ, quyền hạn của UBND nơi thí điểm chưa triệt để quán triệt quan điểm trên đây của Đảng, mà vẫn còn mang dấu ấn của lối tư duy cấp hành chính. Theo tinh thần Nghị quyết, UBND huyện, quận, phường có sự thay đổi cơ bản về tính chất và vị trí, trở thành cơ quan hành chính đại diện cho UBND cấp trên để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn quản lý nhà nước của UBND cấp trên trên địa bàn huyện, quận, phường. Tuy nhiên, Nghị quyết số 26/2008/QH12 và Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 chưa thể hiện được tinh thần đó. Theo Điều 6 Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban nhân dân nơi thí điểm vẫn giữ tương tự như Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân hiện hành. Việc điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, của UBND huyện, quận, phường mới chỉ là sự sắp xếp lại, chuyển dịch mà chưa có thay đổi về chất cho phù hợp với địa vị mới của từng thiết chế.

Vị trí, vai trò, trách nhiệm của Chủ tịch UBND trong quan hệ với UBND cùng cấp và với Chủ tịch và UBND cấp trên trực tiếp vẫn theo quy định của pháp luật hiện hành, không theo kịp sự thay đổi về tính chất, vị trí của UBND huyện, quận, phường.

Điều này đã có ảnh hưởng nhất định đến hoạt động của UBND. Qua số liệu thống kê cho thấy, số lượng các văn bản chỉ đạo, điều hành của UBND, Chủ tịch UBND giảm 8.902 văn bản, tương ứng với 1,06% (năm 2009: 838.994 văn bản; năm 2010: 830.092 văn bản) so với năm 2009. Cụ thể: quyết định của UBND huyện, quận, phường giảm 12.704 văn bản, tương ứng với 5% (năm 2009: 253.778 văn bản, năm 2010: 241.074 văn bản) so với năm 2010; văn bản khác giảm 3.123 văn bản, tương ứng 1,6% (năm 2009: 189.069 văn bản, năm 2010: 185.946 văn bản).

Trong đó, tại một số địa phương, số lượng văn bản chỉ đạo, điều hành của UBND, Chủ tịch UBND giảm đáng kể so với năm 2009, cụ thể: quyết định của UBND quận giảm 6.492 văn bản, tương ứng với 9,2%; quyết định của UBND phường thuộc quận giảm 3.219 văn bản, tương ứng với 8,5%; quyết định của Chủ tịch UBND phường tại thị xã, thành phố thuộc tỉnh giảm 2.521 văn bản, tương ứng với 23,5%.

b) Việc thực hiện các quy định của pháp luật về quản lý ngân sách còn vướng mắc

Theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12, UBND huyện "lập dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương, báo cáo UBND cấp trên trực tiếp để trình HĐND quyết định. Căn cứ vào dự toán ngân sách được giao, quyết định cụ thể dự toán thu ngân sách nhà nước trên địa bàn, dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ dự toán ngân sách cấp mình, điều chỉnh dự toán ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết, quyết định các chủ trương, biện pháp triển khai thực hiện ngân sách và báo cáo UBND cấp trên trực tiếp kết quả phân bổ và giao dự toán ngân sách địa phương. Lập quyết toán thu, chi ngân sách địa phương báo cáo UBND cấp trên trực tiếp để trình HĐND". Tương tự như vậy đối với UBND quận và UBND phường.

Như vậy, pháp luật hiện hành quy định UBND huyện, quận, phường nơi thí điểm vẫn là một cấp ngân sách nhà nước tuy không đầy đủ. Quy định này không phù hợp với cách thiết kế chính quyền địa phương trong điều kiện thí điểm, không xác định rõ vai trò, trách nhiệm của UBND trong việc quyết định và thực hiện quy trình ngân sách. Cụ thể:

- Về nhiệm vụ quyết định quyết toán ngân sách địa phương:

Khi thực hiện nhiệm vụ "Lập quyết toán thu, chi ngân sách địa phương báo cáo UBND cấp trên trực tiếp để trình HĐND phê chuẩn hoặc báo cáo UBND cấp trên trực tiếp phê duyệt", một số UBND huyện, quận, phường đã không thực hiện thảo luận tập thể và quyết định về quyết toán mà chỉ lập quyết toán để báo cáo UBND cấp trên trình HĐND phê chuẩn. Do HĐND cấp tỉnh và thị xã không được bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn về phê chuẩn quyết toán của huyện, quận, phường nơi không tổ chức HĐND nên quá trình tổ chức thực hiện còn có vướng mắc.

- Về quyết định dự toán ngân sách: Nghị quyết 725/2009/UBTVQH đã giao UBND huyện, quận, phường nơi không tổ chức HĐND được quyết định cụ thể dự toán thu, chi ngân sách địa phương và phân bổ ngân sách cấp mình; tuy nhiên, một số HĐND cấp tỉnh đã giao dự toán cụ thể cho từng huyện không tổ chức HĐND để có căn cứ phê chuẩn quyết toán theo quy định tại Điều 6, Điều 7 của Nghị quyết 725/2009/UBTVQH.

CHƯƠNG III

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI MÔ HÌNH TỔ CHỨC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG PHÙ HỢP VỚI TÌNH HÌNH MỚI

1. Quan điểm đổi mới mô hình tổ chức chính quyền địa phương

1.1. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu của công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước

Mọi đổi mới đều bắt nguồn từ thực tiễn. Công cuộc đổi mới toàn diện ở nước ta (mà trước tiên và chủ yếu) trong lĩnh vực kinh tế từ những năm 90 đã mang đến những bước tiến vượt bậc về chất lượng cuộc sống trong thập kỷ qua. Trước đòi hỏi của tình hình mới, Đảng và Nhà nước đã định ra chiến lược xây dựng đất nước theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) đã khẳng định: "Phát triển kinh tế là nhiệm vụ trung tâm; thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước gắn với phát triển kinh tế tri thức và bảo vệ tài nguyên, môi trường; xây dựng cơ cấu kinh tế hợp lý, hiện đại, có hiệu quả và bền vững, gắn kết chặt chẽ công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ. Coi trọng phát triển các ngành công nghiệp nặng, công nghiệp chế tạo có tính nền tảng và các ngành công nghiệp có lợi thế; phát triển nông, lâm, ngư nghiệp ngày càng đạt trình độ công nghệ cao, chất lượng cao gắn với công nghiệp chế biến và xây dựng nông thôn mới. Bảo đảm phát triển hài hoà giữa các vùng, miền; thúc đẩy phát triển nhanh các vùng kinh tế trọng điểm, đồng thời tạo điều kiện phát triển các vùng có nhiều khó khăn. Xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, đồng thời chủ động, tích cực hội nhập kinh tế quốc tế".

Từ tinh thần trên, định hướng về đổi mới hệ thống chính quyền địa phương đã được nêu ra trong Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ X: "Nâng cao chất lượng hoạt động của hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân, bảo đảm quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương trong phạm vi được phân cấp. Phát

huy vai trò giám sát của hội đồng nhân dân. Tổ chức hợp lý chính quyền địa phương, phân định lại thẩm quyền đối với chính quyền ở nông thôn, đô thị, hải đảo"[45].

Thực tiễn cho thấy rằng việc đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương hiện nay cần theo hướng tăng cường tính tự chủ của bộ máy chính quyền địa phương; tạo ra sự phù hợp tương thích của bộ máy chính quyền trong ứng phó với các đổi thay của thực tiễn; mặt khác cần đảm bảo sự phát triển hài hòa giữa các vùng miền, nhằm thực hiện được mục tiêu phát triển chung của đất nước. Tăng cường tính tự chủ của chính quyền địa phương nhằm tạo ra bộ máy chính quyền mạnh mẽ, chủ động, từ đó nâng cao năng lực trong điều hành và phát triển kinh tế, xã hội ở địa phương, có thể thực hiện các mục tiêu công nghiệp hoá, hiện đại hóa đất nước.

1.2. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Nhà nước pháp quyền là nhà nước được xây dựng và hoạt động trên nền tảng hệ thống pháp luật dân chủ, tiến bộ. Các thuộc tính của nhà nước pháp quyền đã được thừa nhận là: sự bình đẳng của công dân trước pháp luật; sự ghi nhận quyền công dân, quyền con người và thể chế dân chủ trong hệ thống pháp luật; sự tôn trọng và thực thi, bảo vệ pháp luật thông qua các cơ quan nhà nước mà đặc biệt là cơ quan tư pháp; cơ chế kiểm soát quyền lực mà hạt nhân cơ bản là sự phân quyền giữa các các cơ quan nhà nước.

Trên tinh thần chung của tư tưởng chính trị pháp lý và thực tiễn kinh nghiệm thế giới về nhà nước pháp quyền, Đại hội VII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã xác định các nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân ở Việt Nam. Đó là, Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế XHCN; tôn trọng và bảo đảm trên thực tế các quyền tự do cơ bản của con người; nhà nước giữ mối liên hệ chặt chẽ với nhân dân, tránh mọi biểu hiện tham nhũng quan liêu, cửa quyền; bộ máy nhà nước được tổ chức theo hướng tập trung thống nhất quyền lực vào cơ quan đại diện cao

[45] Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*.Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006. Tr127.

nhất nhưng có sự phân công rành mạch giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Đáp ứng đòi hỏi đặt ra của Nhà nước pháp quyền XHCN, việc đổi mới chính quyền địa phương phải đảm bảo các tư tưởng cơ bản nhất như: đảm bảo tính dân chủ, đảm bảo chủ quyền nhân dân trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương; đảm bảo sự tồn tại của hệ thống pháp luật minh bạch và sự thực thi pháp luật nghiêm chỉnh. Có thể hầu như tất cả các yêu cầu về xây dựng Nhà nước pháp quyền đều ít nhiều được phản ánh trong đổi mới chính quyền địa phương. Tuy nhiên có thể tóm tắt các yêu cầu cơ bản trong đổi mới chính quyền địa phương phù hợp với tinh thần xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN trên hai góc độ: thứ nhất, việc đổi mới chính quyền địa phương phải đảm bảo nguyên tắc dân chủ, chủ quyền nhân dân; thứ hai: đổi mới chính quyền địa phương phải gắn liền với việc xây dựng và thực thi một hệ thống pháp luật minh bạch, tiến bộ liên quan đến chính quyền địa phương.

1.3. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương đáp ứng yêu cầu tinh giản bộ máy, bảo đảm hiệu suất và hiệu quả hoạt động.

Tính chịu trách nhiệm có quan hệ mật thiết với yêu cầu nâng cao tính tự chủ và tinh giản gọn nhẹ bộ máy hành chính. Một bộ máy cồng kềnh, quyền hạn nhiệm vụ không phân định rõ ràng thì khó có thể có tính chịu trách nhiệm cao.

Tổ chức bộ máy chính quyền địa phương hiện nay vẫn còn khá rườm rà: cơ quan hành chính địa phương vẫn tổ chức theo mô hình chế độ tập thể lãnh đạo có kết hợp với chế độ thủ trưởng (những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân phải được thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số). Quy định này dẫn đến sự khó khăn trong phân định thẩm quyền giữa tập thể Ủy ban và Chủ tịch Ủy ban; dẫn đến sự chịu trách nhiệm khó khăn. Mặc dù một số pháp luật chuyên ngành đã xác định từng cấp thẩm quyền trong từng lĩnh vực, nhưng dường như công việc đó khó có thể thực hiện đồng bộ cho mọi thẩm quyền quản lý của Ủy ban. Không phải ngẫu nhiên mà cho đến nay vẫn còn tranh luận tại một số tòa án về việc xác định người bị kiện trong phiên tòa hành chính là tập thể Ủy ban hay Chủ tịch Ủy ban – đến mức mà Tòa án nhân dân tối cao phải hướng dẫn nhiều lần trong các kỳ Báo cáo tổng kết thực tiễn xét xử.

Đề án thí điểm về về việc nhân dân bầu trực tiếp Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã – là hướng đi theo mục tiêu tăng cường trách nhiệm của hệ thống chính quyền cơ sở; đồng thời cũng phù hợp với việc tăng cường tự quản địa phương, đảm bảo dân chủ trực tiếp tại địa phương. Tuy nhiên để đề án này thực sự hiệu quả thì cần có các giải pháp đồng bộ: khi đã bầu Chủ tịch xã, đồng thời pháp luật phải trao cho Chủ tịch xã quyền tự chủ trong quyết định cơ cấu, bộ máy Ủy ban, trong điều hành các công việc của Ủy ban. Có như vậy thì quyền chủ động và chịu trách nhiệm của Chủ tịch xã mới là trọn vẹn.

Cũng trong tổ chức của Ủy ban nhân dân, tính rườm rà phức tạp thể hiện trong các cơ quan chuyên môn trực thuộc. Dấu ấn của mô hình tập trung bao cấp thời chiến vẫn còn để lại ít nhiều trong thực tiễn tổ chức các cơ quan chuyên môn hiện nay ở nước ta: hầu như trung ương có cơ quan nào thì địa phương cũng có cơ quan đó. Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003 đã có hướng đổi mới bằng cách trao cho Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định việc tổ chức các cơ quan chuyên môn cho phù hợp với đặc điểm riêng của địa phương – trên cơ sở quy định hướng dẫn của Chính phủ. Có lẽ để nâng cao hơn tính tự chủ, đồng thời để thực sự gọn nhẹ bộ máy địa phương, cần dứt khóat quy định theo hướng dành quyền chủ động hoàn toàn trong lĩnh vực này cho HĐND.

Tinh giản gọn nhẹ bộ máy chính quyền địa phương là chủ trương đã được thực hiện ít nhiều trong thời gian vừa qua, mà biểu hiện cơ bản là: đề án thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường. Lợi ích về mặt tổ chức bộ máy đơn giản gọn nhẹ là không thể phủ nhận, tuy nhiên lợi ích này phải được đặt cùng thời các yêu cầu khác như: chủ quyền nhân dân, tính dân chủ đại diện trong tổ chức bộ máy chính quyền địa phương.v.v.- những nguyên tắc cũng là nền tảng trong tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và tổ chức chính quyền địa phương nói riêng.

Tinh giản gọn nhẹ bộ máy chính quyền địa phương cũng cần gắn với nghiên cứu về cách quy định về căn cứ tổ chức chính quyền địa phương theo các đơn vị hành chính lãnh thổ. Việc Hiến pháp và pháp luật quy định khá cứng nhắc về tất cả các đơn vị hành chính lãnh thổ dẫn đến khó khăn trong việc các

địa phương tự tổ chức mô hình bộ máy riêng biệt, gọn nhẹ, phù hợp với đặc thù của từng địa phương.

1.4. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải đảm bảo tính thông suốt trong điều hành tổ chức hoạt động hành chính nhà nước.

Chính quyền địa phương tự quản, nhưng đồng thời vẫn phải đảm bảo nguyên tắc thống nhất trong toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước. Tính thống nhất trong tổ chức và hoạt động của toàn bộ máy nhà nước ở nước ta đặc biệt được đề cao – xuất phát từ cấu trúc tổ chức nhà nước đơn nhất. Mỗi địa phương có quyền tự chủ trong hoạt động của mình, mỗi vùng miền đều có khả năng phát huy tất cả thế mạnh nội tại, tuy nhiên để tạo đà cho sự phát triển hài hòa, toàn diện trên toàn quốc, cần có sự điều hòa gắn kết giữa các địa phương – mà vai trò này thuộc về Chính phủ. Như vậy tính thống nhất không mâu thuẫn với nhu cầu tăng cường tự quản, bởi chúng cùng hướng tới mục tiêu chung: phát triển kinh tế, xã hội của địa phương và đất nước. Kinh nghiệm nhiều quốc gia trên thế giới cho thấy rằng sự quá khác biệt hay chênh lệch giữa các vùng miền mà thiếu vắng đi vai trò điều phối thống nhất của trung ương sẽ dễ dẫn đến những nguy cơ nhất định về mặt xã hội hay chính trị. Hơn nữa trong thực tiễn quản lý hành chính, có những lĩnh vực không thể chia cắt theo vùng lãnh thổ, mà cần có sự điều hòa quản lý chung như: giao thông đường sắt, đường thủy, xây dựng và quản lý cơ sở hạ tầng, bảo vệ môi trường.v.v.

Xuất phát từ nền hành chính tập trung, pháp luật hiện hành ở nước ta đã quy định khá chặt chẽ về quyền chỉ đạo điều hành của hệ thống cơ quan hành chính theo chiều xuyên suốt từ trung ương đến địa phương. Ví dụ: quy định Chính phủ bảo đảm hiệu lực của bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở (Điều 109 Hiến pháp 1992); Hội đồng nhân dân chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước cấp trên (Điều 119 Hiến pháp 1992); ra nghị quyết căn cứ vào Hiến pháp, pháp luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm cấhp hành Hiến pháp, pháp luật và các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên (Điều 123 Hiến pháp 1992). Chủ tịch và các thành viên của UBND không chỉ do HĐND cùng cấp bầu nên mà còn phải được phê chuẩn của cơ quan hành chính cấp trên. Các quyết định của cơ quan hành chính địa phương,

và kể cả cơ quan dân cử, vẫn có thể bị đình chỉ, hoặc bãi bỏ bởi cơ quan hành chính cấp trên.

Theo chúng tôi, một mặt các quy định về tính hệ cấp trong bộ máy hành chính từ trung ương đến cơ sở cần được đặt trong tổng thể pháp luật về hệ thống chính quyền cơ sở: quyền can thiệp và chỉ đạo này chỉ nên tồn tại đối với các lĩnh vực pháp luật không thuộc phạm vi tự quản địa phương. Ngược lại, những lĩnh vực không được phân cấp cho địa phương thì cơ quan hành chính cấp trên và chính phủ có quyền điều hành và giám sát. Bởi vậy quy định về quyền bãi bỏ văn bản của HĐND cấp tỉnh (trong phạm vi công việc không thuộc quyền tự quản địa phương) phải được trao cho Chính phủ chứ không phải là Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Và trong mọi trường hợp, nên giao cho Chính phủ quyền giải tán HĐND cấp tỉnh khi làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích nhân dân. Có như vậy mới đảm bảo tính thống nhất điều hành của bộ máy hành chính, mà vẫn đảm bảo tinh thần phân cấp. Tuy nhiên nếu quy định như vậy cần xem xét lại vị trí của Hội đồng nhân dân: không thuộc nhánh cơ quan quyền lực nhà nước, mà chỉ nên là: cơ quan đại diện của nhân dân địa phương.

1.5. Đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải đảm nâng cao chế độ chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương, đồng thời tăng cường giám sát và kiểm soát có hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương.

Tăng cường tự chủ và tự chịu trách nhiệm của địa phương không có gì khác ngoài việc xây dựng và thực hiện chế độ tự quản địa phương – điều mà Hiến pháp và pháp luật của chúng ta vẫn còn nhiều bất cập so với những đòi hỏi thực tế đang diễn ra hiện nay. Tăng cường tự quản địa phương cần gắn với việc xác định vị trí của chính quyền địa phương so với trung ương; trao các thẩm quyền phân cấp cho địa phương; xây dựng các địa phương với quy chế đặc thù.

Chế độ chịu trách nhiệm của địa phương chỉ có thể thực hiện được trên cơ sở một sự phân định chức năng nhiệm vụ quyền hạn rõ ràng giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp địa phương với nhau. Nói đến chịu trách nhiệm – đồng thời phải bàn đến việc giảm tải sự can thiệp của cấp chính quyền trung ương với địa phương, của chính quyền cấp trên với địa phương cấp dưới. Một chế độ chịu trách nhiệm chỉ có thể được thực hiện trên cơ sở phân quyền. Đồng

thời cơ sở để đảm bảo bền vững cho chế độ chịu trách nhiệm – cần có cơ chế kiểm soát chặt chẽ, mà cụ thể là kiểm soát thông qua con đường tư pháp – điều này sẽ được đề cập cụ thể ở phần sau. (Bởi cơ chế kiểm soát hành chính cũng đồng thời tạo ra sự can thiệp từ phía trung ương hoặc cấp trên, và từ đó tạo ra ít nhiều các thẩm quyền hệ cấp trong giải quyết các vụ việc hành chính).

Như đã phân tích, mối quan hệ giám sát về mặt hành chính – do cơ quan hành chính cấp trên và cao nhất là Chính phủ thực hiện – chỉ nên áp dụng trong phạm vi công việc vẫn còn "chia sẻ" giữa địa phương và các cấp hành chính đó. Nếu giám sát, kiểm tra (thông qua việc đình chỉ bãi bỏ văn bản hay các biện pháp yêu cầu báo cáo, phê chuẩn, hay các biện pháp kỷ luật nhân sự.v.v.) lại được thực hiện trong khuôn khổ các công việc đã được phân cấp hoàn toàn cho địa phương thì đi ngược lại với tinh thần phân cấp, hoặc nói cách khác, vô hiệu hóa việc phân cấp. Kinh nghiệm nhiều quốc gia trên thế giới cho thấy: đối với các lĩnh vực tự quản của chính quyền địa phương, chỉ có thể tồn tại một cơ chế giám sát duy nhất: tư pháp. Tòa án chính là cơ quan độc lập, khách quan và chuyên nghiệp nhất để đánh giá tính hợp pháp trong hoạt động của chính quyền địa phương đối với những lĩnh vực đã được phân cấp. Ngoài ra, ngay cả với những lĩnh vực chưa phân cấp cho địa phương, bên cạnh con đường kiểm tra giám sát hành chính, con đường tư pháp vẫn tồn tại song song hoặc là con đường cuối cùng – để thực hiện sự kiểm tra giám sát đối với chính quyền địa phương.

2. Giải pháp đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương

2.1. Về tổ chức đơn vị hành chính

Khác với bộ máy nhà nước cai trị của các Nhà nước bóc lột, trong Nhà nước xã hội chủ nghĩa hoạt động trung tâm của chính quyền địa phương không phải chỉ ở việc tổ chức thực hiện các quyết định, chỉ thị của cấp trên tại địa phương, mà còn ở việc tổ chức quyền lực của nhân dân, chăm lo đời sống dân cư trên địa bàn lãnh thổ. Đơn vị hành chính trước hết phải là một địa điểm quần cư, ở đó cơ quan chính quyền địa phương là người đại diện trước hết của nhân dân địa phương, chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện quyền của nhân dân địa phương được pháp luật quy định.

Xét trên phương diện này thì các đơn vị hành chính xã, thị trấn, thị xã, thành phố là những đơn vị hành chính có thể xếp vào cùng một loại mà ở đó cơ quan chính quyền là người đại diện trực tiếp nhất cho quyền lợi của tập thể lãnh thổ. Việc phân chia chúng thành những đơn vị (cấp) nhỏ hơn (như thành phố chia ra quận, phường) không những không cần thiết mà còn gây cản trở cho công tác quản lý thống nhất, liên hoàn. Tất nhiên, điều này không loại trừ khả năng chia các đơn vị này ra các cấp trung gian (như huyện, quận) nhằm dễ dàng triển khai các hoạt động quản lý của cấp trên nhưng chúng không phải là cấp chính quyền hoàn chỉnh.

Đơn vị hành chính tỉnh là đơn vị hành chính trung gian giữ mối liên hệ giữa Nhà nước trung ương với các quần cư. Tuy nhiên, ở nước ta, tỉnh mang tính chất như một đơn vị hành chính có tính tương đối độc lập với truyền thống kinh tế, văn hoá có những nét riêng vì vậy tỉnh là một đơn vị hành chính hoàn chỉnh.

Như vậy, có thể chia các đơn vị hành chính ra làm hai loại: loại đơn vị hành chính cơ bản và loại đơn vị hành chính có tính chất trung gian như huyện, quận, phường – là những cấp hành chính có tính chất trung chuyển không phải là một cấp quản lý kinh tế - xã hội độc lập. Theo hướng này, nên bỏ cấp quận và phường với tính cách là một đơn vị hành chính hoàn chỉnh trong các thành phố thị xã (nếu còn tồn tại thì chỉ tổ chức như một cấp trung gian, không phải là một cấp quản lý kinh tế – xã hội độc lập). Tách các huyện ra khỏi các thành phố lớn để chính quyền thành phố tập trung vào hoạt động quản lý đô thị. ở các tỉnh bỏ cấp huyện với tính cách là cấp quản lý kinh tế xã hội độc lập vì về thực chất huyện không và chưa bao giờ là đơn vị hành chính – lãnh thổ hoàn chỉnh, chỉ giữ lại huyện với tính cách là một cấp trung gian, tiến tới có thể bỏ hẳn cấp huyện.

Việc tổ chức đơn vị hành chính và cơ quan chính quyền địa phương theo cấp đã tỏ ra không hiệu quả như đã nêu trên. Cần thiết quay lại cách phân chia đơn vị hành chính theo tiêu chí đơn vị hành chính cơ bản và đơn vị hành chính trung gian như trước đây và hiện nay các nước vẫn làm. Đơn vị hành chính cơ bản là loại đơn vị hành chính lấy nền tảng là một đơn vị dân cư hình thành một cách tự nhiên, có tính liên hoàn, gắn bó chặt chẽ với nhau, ở đó cơ quan chính quyền địa phương trước hết là người đại diện cho nhân dân địa phương chịu trách nhiệm tổ chức thực

hiện quyền lực nhân dân (quyền lực công) được pháp luật quy định, dưới sự giám sát và phối hợp của các thiết chế Nhà nước khác. Xét theo tiêu chí này thì các đơn vị hành chính xã (xã nhất thôn), thị trấn, thị xã, thành phố (với phạm vi thuần tuý đô thị) là những đơn vị hành chính được xếp cùng một loại - đơn vị hành chính cơ bản. Đó là những đơn vị hành chính không thể phân chia. Việc chia một số đơn vị hành chính loại này (như thành phố trực thuộc trung ương chia ra quận, phường; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia ra phường, xã) chỉ nhằm tạo thuận lợi cho việc tổ chức triển khai quyền lực chứ không nên để tạo ra một đơn vị hành chính và một cấp chính quyền tách biệt (hoàn chỉnh). Đơn vị hành chính trung gian là những đơn vị hành chính được Nhà nước phân chia một cách nhân tạo, theo những tiêu chí nhất định nào đó, ở đó cơ quan chính quyền được lập ra trước hết là triển khai quyền lực của trung ương xuống các địa bàn cơ sở (trung chuyển). Tỉnh và huyện hay các đơn vị hành chính tương tự đã và sẽ có thể lập ra như kỳ, bộ, châu, khu là những đơn vị hành chính loại này. Trong số này thì đơn vị hành chính tỉnh có một số đặc thù riêng là một cộng đồng (vùng) lãnh thổ có tính tương đối độc lập với những lợi ích kinh tế, văn hoá riêng, trước mắt có thể coi là một đơn vị hành chính cơ bản. Từ sự phân biệt hai loại đơn vị hành chính sẽ đặt nền móng cho việc tổ chức cơ quan chính quyền thích hợp ở từng đơn vị hành chính đó.

2.2. Về tổ chức cơ quan chính quyền địa phương

Phương án 1: *Phương án cải cách mạnh chính quyền địa phương, xây dựng mô hình chính quyền đô thị theo mô hình mới là chính quyền một cấp đại diện, hai cấp hành chính*

a) Chính quyền đô thị thành phố trực thuộc Trung ương

- Đối với chính quyền đô thị là thành phố trực thuộc Trung ương gồm có HĐND và cơ quan hành chính thành phố. Tất cả các đơn vị hành chính trực thuộc cấp dưới của thành phố trực thuộc Trung ương đều không tổ chức HĐND. Cơ quan hành chính nơi không tổ chức HĐND là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp.

b) Đối với cơ quan hành chính ở nông thôn trong chính quyền đô thị gọi là Ủy ban hành chính và là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp.

Người đứng đầu cơ quan hành chính ở nông thôn là Chủ tịch Ủy ban hành chính (huyện, xã).

c) Chính quyền đô thị trực thuộc tỉnh

- Đối với chính quyền đô thị thuộc tỉnh (thành phố thuộc tỉnh, thị xã) gồm HĐND và cơ quan hành chính thành phố thuộc tỉnh, thị xã. Các đơn vị hành chính trực thuộc cấp dưới thành phố thuộc tỉnh, thị xã không tổ chức HĐND. Cơ quan hành chính nơi không tổ chức HĐND là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính cấp trên trực tiếp.

- Cơ quan hành chính ở các đô thị gọi chung là Ủy ban hành chính. Người đứng đầu cơ quan hành chính ở đô thị là Chủ tịch Ủy ban hành chính.

Phương án 2: *Xây dựng mô hình tổ chức chính quyền đô thị theo ba cấp hành chính như hiện nay (cơ bản như mô hình thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường) song xác định rõ mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động mới đối với chính quyền đô thị theo hướng phân biệt với chính quyền nông thôn*

a) Đối với chính quyền đô thị thành phố trực thuộc Trung ương:

- Chính quyền thành phố trực thuộc Trung ương gồm có cơ quan dân cử (HĐND) và cơ quan hành chính là Ủy ban hành chính. HĐND do nhân dân trực tiếp bầu ra. Người đứng đầu cơ quan hành chính là Chủ tịch Ủy ban hành chính do HĐND bầu, kết quả bầu cử vẫn do cấp trên phê chuẩn.

- Đối với quận: Không tổ chức HĐND, chỉ tổ chức cơ quan hành chính quận. Người đứng đầu cơ quan hành chính quận là Chủ tịch Ủy ban hành chính quận do Chủ tịch Ủy ban hành chính thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm. Dưới Chủ tịch Ủy ban hành chính Quận có một số Phó Chủ tịch Ủy ban hành chính quận do Chủ tịch Ủy ban hành chính quận đề nghị Chủ tịch Ủy ban hành chính thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm. Cơ quan hành chính quận là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính thành phố.

- Đối với thị xã: Gồm có cơ quan dân cử (HĐND) và cơ quan hành chính là Ủy ban hành chính. HĐND do nhân dân trực tiếp bầu ra. Người đứng đầu cơ quan hành chính là Chủ tịch Ủy ban hành chính thị xã do HĐND bầu, kết quả bầu cử vẫn do cấp trên phê chuẩn.

- Đối với phường, thị trấn: Không tổ chức HĐND, chỉ tổ chức cơ quan hành chính phường, thị trấn. Mô hình tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính phường như mô hình của quận.

- Đối với chính quyền nông thôn trong chính quyền đô thị thành phố trực thuộc Trung ương (huyện thuộc thành phố trực thuộc Trung ương; xã thuộc huyện và xã thuộc thị xã):

+ Đối với chính quyền huyện: Không tổ chức HDDND, chỉ tổ chức cơ quan hành chính. Người đứng đầu cơ quan hành chính huyện là Chủ tịch Ủy ban hành chính huyện do Chủ tịch Ủy ban hành chính thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm. Dưới Chủ tịch Ủy ban hành chính huyện có một số Phó Chủ tịch Ủy ban hành chính huyện do Chủ tịch Ủy ban hành chính huyện đề nghị Chủ tịch Ủy ban hành chính thành phố trực thuộc Trung ương bổ nhiệm. Cơ quan hành chính huyện là cơ quan đại diện của cơ quan hành chính thành phố trực thuộc Trung ương.

+ Đối với chính quyền xã: Đối với xã: gồm có cơ quan dân cử (HĐND) và cơ quan hành chính là Ủy ban hành chính. HĐND do nhân dân trực tiếp bầu ra. Người đứng đầu cơ quan hành chính là Chủ tịch Ủy ban hành chính do HĐND bầu, kết quả bầu cử vẫn do cấp trên phê chuẩn.

b) Đối với chính quyền đô thị thuộc tỉnh

- Chính quyền thành phố thuộc tỉnh, thị xã: gồm có cơ quan dân cử (HĐND) và cơ quan hành chính là Ủy ban hành chính. HĐND do nhân dân trực tiếp bầu ra. Người đứng đầu cơ quan hành chính là Chủ tịch Ủy ban hành chính do HDND bầu, kết quả bầu cử vẫn do cấp trên phê chuẩn. Nghiên cứu thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 khóa XI theo hướng Chủ tịch Ủy ban hành chính bổ nhiệm cấp phó.

- Đối với phường: Không tổ chức HĐND, chỉ tổ chức cơ quan hành chính phường (Ủy ban hành chính phường). Ủy ban hành chính thành phố thuộc tỉnh, thị xã bổ nhiệm Ủy ban hành chính phường. Ủy ban hành chính phường là cơ quan đại diện hành chính của Ủy ban hành chính thành phố thuộc tỉnh, thị xã.

Đối với xã: gồm có cơ quan dân cử (HĐND) và cơ quan hành chính là Ủy ban hành chính. HĐND do nhân dân trực tiếp bầu ra. Người đứng đầu cơ quan hành chính là Chủ tịch Ủy

3. Đề xuất, kiến nghị sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về Chương "Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân"

3.1. Theo phương án 1

Chúng tôi kiến nghị Chương Chính quyền địa phương trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 chỉ nên quy định 4 điều sau đây:

1. Điều thứ nhất quy định về đơn vị hành chính:

Các đơn vị hành chính của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Việc thành lập đơn vị hành chính dưới tỉnh và những đơn vị hành chính khác do luật định.

Nội dung Điều này này tạo cơ sở pháp lý cho việc xây dựng mô hình chính quyền nông thôn, chính quyền đô thị, cho việc thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt phù hợp với quy định của Khoản 9 Điều 75 Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (Quốc hội quyết định việc thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt).

2. Điều thứ hai quy định về cơ quan chính quyền địa phương:

Hội đồng nhân dân là cơ quan nhà nước đại diện đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và các cơ quan nhà nước cấp trên

Việc thành lập Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính ở các đơn vị hành chính do luật định.

Nội dung Điều này chỉ xác định tên gọi và tính chất của cơ quan đại diện, không xác định tên gọi và tính chất của cơ quan hành chính nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc xác định tên gọi và tính chất của cơ quan hành chính ở các đơn vị hành chính cụ thể.

3. Điều thứ ba quy định về phân cấp thẩm quyền giữa trung ương và chính quyền địa địa phương:

Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính, trong phạm vi quyền hạn do luật định, quyết định các vấn đề thuộc phạm vi địa phương. Quyết định của cơ quan chính quyền địa phương không được trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Nội dung của Điều không xác định cụ thể các vấn đề do Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính quyết định nhằm bảo đảm sự linh hoạt trong quy định của luật về nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính ở các đơn vị hành chính.

4. Điều thứ tư quy định về mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể nhân dân ở địa phương:

Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân; tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân thực hiện giám sát và phản biện xã hội.

Trên cơ sở quy định chung của điều này, luật sẽ quy định cụ thể về mối quan hệ giữa Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính ở mỗi cấp đơn vị hành chính với Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể nhân dân.

3.2. Theo phương án 2

3.2.1. Về tên gọi của Chương

"*Chính quyền địa phương*"

3.2.2. Về quy định đơn vị Hành chính (Điều 118)

Phương án 1. Giữ nguyên như Hiến pháp năm 1992, có sửa đổi Ủy ban nhân dân thành Ủy ban hành chính ở đoạn cuối cùng của Điều.

"*Các đơn vị hành chính của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được phân định như sau: Nước chia thành tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; Tỉnh chia thành huyện, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện và thị xã; Huyện chia thành xã, thị trấn; thành phố thuộc tỉnh, thị xã chia thành phường và xã; quận chia thành phường.*

Việc thành lập Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính ở các đơn vị hành chính do luật định".

Phương án 2. Sửa đổi điều này như sau:

"*Các đơn vị hành chính cơ bản của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, xã, phường, thị trấn.*

Đơn vị hành chính trung gian ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và việc tổ chức cơ quan ở các đơn vị hành chính trung gian do luật định".

Trong điều kiện chúng ta còn đang nghiên cứu xây dựng mô hình tổ chức đơn vị hành chính của nước ta một cách hợp lý thì Phương án này bảo đảm sự linh hoạt cho việc lựa chọn các mô hình trong tương lai.

3.2.3. Về tính chất của Hội đồng nhân dân (Điều 119)

Phương án 1. Về cơ bản giữ nguyên, trừ việc bỏ cụm từ "quyền làm chủ của nhân dân" vì lý do thuật ngữ này không rõ nghĩa, và để bảo đảm thống nhất với thuật ngữ quyền lực nhân dân. Ngoài ra, việc quy định Hội đồng nhân dân là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân là phản ánh đầy đủ tính chất quyền lực, tính đại diện của Hội đồng nhân dân rồi.

Điều này được thể hiện như sau: "*Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực Nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và các cơ quan nhà nước cấp trên*".

Phương án 2. Không xác định tính chất quyền lực của Hội đồng nhân dân vì lý do: Để bảo đảm phù hợp với nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất. Mặt khác, bảo đảm không mâu thuẫn khi việc thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân ở huyện, quận, phương được áp dụng chính thức thống nhất trong cả nước.

Điều này được thể hiện như sau: "*Hội đồng nhân dân là cơ quan nhà nước ở đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và các cơ quan nhà nước cấp trên*".

3.2.4. Về thẩm quyền ban hành văn bản của Hội đồng nhân dân (Điều 120)

Phương án 1. Sửa một số từ trong quy định của Điều 120 như sau:

"*Căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về các biện pháp bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật ở địa phương; về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách; về quốc phòng, an ninh ở địa phương; về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân, hoàn thành mọi nhiệm vụ cấp trên giao cho, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước".*

Phương án 2. Viết lại điều này theo hướng tăng cường phân cấp cho Hội đồng nhân dân: "*Căn cứ vào Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên, Hội đồng nhân dân ra nghị quyết về các vấn đề ở địa phương trong phạm vi được phân cấp và chịu trách nhiệm về quyết định của mình trước cơ quan nhà nước cấp trên*"

3.2.5. Về vị trí pháp lý của đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 121)

Điều này cần sửa đổi, bổ sung một số thuật ngữ cho thống nhất với quy định của các điều trong các chương khác của Hiến pháp (Điều 8, Điều 53), đồng thời bảo đảm sự chính xác về ngôn ngữ.

"*Đại biểu Hội đồng nhân dân là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân ở địa phương; phải liên hệ chặt chẽ với cử tri* ***nhân dân****, chịu sự giám sát của cử tri* ***nhân dân****, thực hiện chế độ tiếp xúc, báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Hội đồng nhân dân, trả lời những yêu cầu, kiến nghị của cử tri; xem xét, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của nhân dân* ***công dân.***

Đại biểu Hội đồng nhân dân có nhiệm vụ vận động nhân dân ***công dân*** *thực hiện pháp luật, chính sách của Nhà nước, nghị quyết của Hội đồng nhân dân, động viên nhân dân công dân tham gia quản lý Nhà nước*".

3.2.6. Về quyền hạn của đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 122)

Điều này cần sửa đổi, bổ sung một số cụm từ nhằm khẳng định vị trí, vai trò của đại biểu Hội đồng nhân dân là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân ở địa phương.

"*Đại biểu Hội đồng nhân dân có quyền chất vấn Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch và các thành viên khác của Uỷ ban nhân dân, thủ trưởng các cơ quan thuộc Uỷ ban nhân dân, Chánh án Toà án nhân dân, Viện trưởng Viện kiểm*

sát nhân dân. Người bị chất vấn phải trả lời trước Hội đồng nhân dân luật định ***tại kỳ họp. Trong trường hợp cần thiết, Hội đồng nhân dân có thể quyết định cho trả lời tại kỳ họp sau hoặc trả lời bằng văn bản****.*

Đại biểu Hội đồng nhân dân ***có quyền yêu cầu với các cơ quan Nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế ở địa phương trả lời những vấn đề mà đại biểu quan tâm****. Người phụ trách cơ quan này có trách nhiệm tiếp đại biểu, xem xét, giải* ***quyết yêu cầu của đại biểu trong thời hạn do luật định".***

3.2.7. Về vị trí pháp lý của Ủy ban nhân dân (Điều 123)

Sửa đổi tính chất của Ủy ban nhân dân cho phù hợp với vị trí, chức năng của Ủy ban, cụ thể như sau:

"*Uỷ ban hành chính là cơ quan hành chính Nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, luật, các văn bản của các cơ quan Nhà nước cấp trên và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp".*

Việc thành lập Ủy ban hành chính ở các đơn vị hành chính do luật định".

3.2.8. Về thẩm quyền ban hành văn bản pháp luật của Ủy ban nhân dân (Điều 123)

"Uỷ ban hành chính trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định, ra quyết định và kiểm tra việc thực hiện hành văn bản đó.

Chủ tịch Uỷ ban ***hành chính*** *lãnh đạo, điều hành hoạt động của Uỷ ban* ***hành chính****.*

Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, Uỷ ban ***hành chính*** *phải thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.*

Chủ tịch Uỷ ban ***hành chính*** *có quyền đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những văn bản* ***trái pháp luật*** *của các cơ quan thuộc Uỷ ban nhân dân và của Uỷ ban nhân dân cấp dưới; đình chỉ thi hành nghị quyết* ***trái pháp luật*** *của Hội đồng nhân dân cấp dưới, đồng thời đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ những nghị quyết đó*".

Trong trường hợp không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận thì cần sửa đổi quy định "*…đình chỉ thi hành nghị quyết* ***trái pháp luật*** *của Hội đồng*

nhân dân cấp dưới, đồng thời đề nghị Hội đồng nhân dân cấp mình bãi bỏ những nghị quyết đó" thành "*Chủ tịch Ủy ban hành chính đơn vị hành chính trung gian có quyền đình chỉ thi hành nghị quyết* ***trái pháp luật*** *của Hội đồng nhân dân cấp cơ sở, đồng thời đề nghị Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương bãi bỏ những nghị quyết đó*".

3.2.9. Về mối quan hệ giữa Mặt trận tổ quốc Việt Nam với Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân (Điều 125)

Điều 125 được sửa đổi, bổ sung một số quy định nhằm xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước ở địa phương đối với vai trò giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân ở địa phương.

"*Chủ tịch Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân ở địa phương được mời tham dự các kỳ họp Hội đồng nhân dân và được mời tham dự các phiên họp của Uỷ ban hành chính cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan.*

Hội đồng nhân dân, Uỷ ban hành chính thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân; ***tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân thực hiện giám sát và phản biện xã hội****; lắng nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; phối hợp với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân động viên nhân dân cùng Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương".*

PHẦN THỨ BA

TIẾP TỤC HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992 VỀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI VÀ ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

A. ĐẶT VẤN ĐỀ

Hiến pháp hiện hành của Việt Nam (được ban hành năm 1992 và sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2001) đang trong quá trình sửa đổi, bổ sung. Cũng như các nước khác trên thế giới, ở Việt Nam, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp là nhiệm vụ quan trọng của Đảng, Nhà nước; là sự kiện chính trị - pháp lý trọng đại mang tầm quốc gia nhận được sự quan tâm đặc biệt, đông đảo của toàn hệ thống chính trị và người dân.

Chính vì vậy, trong thời gian vừa qua, đã có nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động nghiên cứu về các vấn đề có liên quan đến sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Tất cả đều mong muốn cùng chung sức, đồng lòng để Việt Nam có một bản Hiến pháp mới chất lượng hơn, đáp ứng được yêu cầu trong tình hình mới.

Với vị trí, chức năng là cơ quan nghiên cứu thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội, kể từ năm 2010 đến năm 2012, Viện Nghiên cứu lập pháp đã được các cấp lãnh đạo giao nhiều nhiệm vụ quan trọng có liên quan đến sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, từ quá trình đưa ra quyết định lập hiến đến tổng kết việc thi hành Hiến pháp và sau đó là xây dựng, hoàn thiện Dự thảo Hiến pháp. Đặc biệt, trong khuôn khổ dự án hợp tác với Tổ chức phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Viện đã tổ chức nhiều cuộc hội thảo, tọa đàm cũng như tiến hành các nghiên cứu chuyên sâu về những vấn đề liên quan đến sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.

Có thể nói, kết quả từ những hoạt động trên đã giúp Viện hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, phục vụ kịp thời, có hiệu quả hoạt động của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Ủy ban dự thảo Hiến pháp; đồng thời, cung cấp được nhiều thông tin tham khảo và những ý kiến đóng góp mang tính lý luận, thực tiễn góp phần xây dựng, hoàn thiện nội dung bản Dự thảo Hiến pháp trình Quốc hội.

Cho đến nay, Dự thảo Hiến pháp đã được Quốc hội cho ý kiến tại Kỳ họp thứ 4 vào tháng 11 năm 2012 và hiện đang được công bố lấy ý kiến nhân dân, các

ngành các cấp trước khi được Quốc hội chính thức xem xét, thông qua và chính thức có hiệu lực.

Trong thời gian tới, theo Kế hoạch tổ chức lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo Hiến pháp, cùng với các đơn vị hữu quan, Viện Nghiên cứu lập pháp sẽ tham gia tập hợp, tổng hợp ý kiến của nhân dân; tiếp tục phục vụ hoạt động của Quốc hội, Ủy ban dự thảo Hiến pháp trong việc tiếp thu, giải trình ý kiến của nhân dân và chỉnh lý, hoàn thiện Dự thảo Hiến pháp.

Với mục đích tiếp tục phát huy hơn nữa vai trò của Viện nghiên cứu lập pháp trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp; trên cơ sở kế thừa, phát triển những kết quả nghiên cứu trước đó từ dự án hợp tác với UNDP và mong muốn hoàn thiện hơn nữa nội dung Dự thảo Hiến pháp, Viện Nghiên cứu lập pháp đã lựa chọn chủ đề "***Tiếp tục hoàn thiện quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội***" để tiến hành nghiên cứu chuyên sâu hơn.

Việc lựa chọn chủ đề nghiên cứu này không chỉ vì liên quan trực tiếp tới Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội (chức năng của Viện) – đối tượng nghiên cứu và phục vụ của Viện mà từ thực tiễn quá trình nghiên cứu, phục vụ hoạt động của Ủy ban Dự thảo Hiến pháp cũng như từ kết quả ban đầu của việc xin ý kiến nhân dân về Dự thảo Hiến pháp cho thấy, đây là vấn đề nhận được sự quan tâm và còn quan điểm khác nhau.

Nghiên cứu này được Viện Nghiên cứu lập pháp tổ chức tiến hành từ những tháng cuối năm 2012. Mục tiêu là làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hiến định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, từ đó đề xuất hoàn thiện nội dung của Dự thảo Hiến pháp. Trong quá trình thực hiện, Viện đã huy động sự tham gia nghiên cứu của các chuyên gia, nhà quản lý và nhà khoa học hàng đầu ở trong và ngoài nước am hiểu về tổ chức, hoạt động của thiết chế Quốc hội. Có thể kể đến như: TS. Vũ Đức Khiển, TS. Bùi Ngọc Thanh, GS.TS. Trần Ngọc Đường, GS.TS. Nguyễn Đình Hương, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, PGS.TS. Đặng Văn Thanh, TS. Lương Hồng Quang (VPCTN), TS. Trần Kim Chung (Viện

QLKTTƯ Hoàng Thị Ngân (VPCP), TS. Hoàng Quỳnh Chi (VKSNDTC), TS. Võ Trí Hảo...

Đến nay, Dự thảo Báo cáo kết quả nghiên cứu đã hoàn thành. Viện Nghiên cứu lập pháp xin được trân trọng giới thiệu bản Dự thảo Báo cáo này và mong muốn các quý vị đại biểu cho ý kiến đóng góp hoàn thiện trước khi gửi tới các chủ thể có thẩm quyền.

Dự thảo Báo cáo kết quản nghiên cứu được bố cục thành hai phần chính. Phần thứ nhất, sẽ chỉ ra những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung trên cơ sở kết quả nghiên cứu khái quát, cô động về thực trạng nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 1992 với những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân trong quá trình thi hành. Phần thứ hai, sẽ so sánh, phân tích, đánh giá về những nội dung sửa đổi, bổ sung của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp về những vấn đề liên quan và đề xuất những kiến nghị nhằm tiếp tục hoàn thiện nội dung Dự thảo Hiến pháp, trước khi trình Quốc hội xem xét thông qua.

Dưới đây, xin được báo cáo kết quả nghiên cứu về "***Tiếp tục hoàn thiện quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội***" với những nội dung như sau:

B. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

CHƯƠNG I:

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA KHI SỬA ĐỔI, BỔ SUNG HIẾN PHÁP NĂM 1992 VỀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI VÀ ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

I. VỊ TRÍ, VAI TRÒ VÀ CHỨC NĂNG CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI – NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

1. Vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 1992

a) Vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 1992

Điều 83 của Hiến pháp năm 1992 quy định như sau:

"*Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp.

Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước."

Như vậy, từ quy định này của Hiến pháp năm 1992, dù không chính thức và trực tiếp quy định, nhưng có thể hiểu:

- **Về vị trí, vai trò** của Quốc hội trong bộ máy nhà nước: Quốc hội là cơ quan đại diện – cơ quan lập pháp; cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất;

- **Về chức năng**, Quốc hội Việt Nam thực hiện ba chức năng cơ bản là (i) lập hiến, lập pháp; (ii) quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và (iii) giám sát tối cao.

b) Vị trí, vai trò và chức năng của Ủy ban thường vụ Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 1992

Điều 90 của Hiến pháp năm 1992 quy định như sau:

"Uỷ ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội gồm có:

- Chủ tịch Quốc hội;

- Các Phó Chủ tịch Quốc hội;

- Các ủy viên.

Số thành viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội do Quốc hội quyết định. Thành viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội không thể đồng thời là thành viên Chính phủ.

Uỷ ban thường vụ Quốc hội của mỗi khoá Quốc hội thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình cho đến khi Quốc hội khoá mới bầu Uỷ ban thường vụ Quốc hội mới."

Như vậy, có thể thấy, **Hiến pháp năm 1992 chỉ quy định vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội - là cơ quan thường trực của Quốc hội, còn chưa quy định cụ thể về vị trí cũng như chức năng của cơ quan này**.

2. Những vấn đề đặt ra về vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992

Trên cơ sở kết quả nghiên cứu các quan điểm, học thuyết và kinh nghiệm các nước trên thế giới về thiết chế dân cử trong nhà nước pháp quyền cũng như từ chủ trương, chínih sách của Đảng, Nhà nước và từ thực tiễn tổ chức, hoạt động của Quốc hội Việt Nam trong hơn 65 năm qua, các chuyên gia đã chỉ ra một số vấn đề về vị trí, vai trò, chức năng của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung như sau:

a) Về vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội

Hiến pháp năm 1992 đã khẳng định vị trí, vai trò quan trọng của Quốc hội với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp tiếp tục khẳng định Quốc hội có ba chức năng cơ bản: lập hiến và lập pháp; quyết định các vấn đề

quan trọng của đất nước; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Có thể nói, Hiến pháp năm 1992 đã làm cho vị trí, vai trò của Quốc hội được nâng lên và hoạt động của Quốc hội thực chất hơn, ngày càng khẳng định rõ hơn vị trí, vai trò của mình.

Từ năm 1992 đến nay, Quốc hội đã nhiều lần ban hành mới và sửa đổi, bổ sung Luật bầu cử đại biểu Quốc hội (các năm: 1992, 1997, 2001, 2010) để việc bầu cử đại biểu Quốc hội ngày càng phát huy dân chủ, chất lượng đại biểu Quốc hội ngày càng cao, quy trình và cách thức triển khai công tác bầu cử ngày một hoàn thiện và khoa học hơn, cơ cấu, thành phần đại biểu Quốc hội phù hợp hơn, …

Quốc hội đã ban hành Luật tổ chức Quốc hội năm 1992, tiến hành sửa đổi, bổ sung Luật này vào năm 2001và năm 2007 nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc thúc đẩy đổi mới về cơ cấu tổ chức của Quốc hội. Đồng thời, Quốc hội đã lần lượt ban hành nhiều văn bản pháp luật liên quan đến phương thức hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động, khắc phục dần tính hình thức, hạn chế trong hoạt động so với các khóa Quốc hội trước đây.

Quốc hội đã không ngừng lớn mạnh để thực hiện ngày càng đầy đủ và có hiệu quả những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của Hiến pháp, góp phần phát huy dân chủ và đẩy nhanh quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được thì Hiến pháp năm 1992 cũng đã dần bộc lộ những hạn chế, bất cập so với yêu cầu và chủ trưởng, định hướng của Đảng, Nhà nước trong tình hình mới. Một cách khái quát, quy định của Hiến pháp hiện hành chưa theo kịp chủ trương, đường lối, chính sách mới của Đảng, Nhà nước về xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; trong đó nổi lên hai vấn đề lớn và mới đó là "quyền làm chủ của nhân dân" và nguyên tắc "kiểm soát quyền lực nhà nước"; đồng thời, còn một số quy định về chức năng chưa thật sự chính xác. Có thể chỉ ra một số hạn chế,

bất cập và cũng là những vấn đề cần tiếp tục, nghiên cứu hoàn thiện quy định của Hiến pháp về vị trí, vai trò, chức năng của Quốc hội đó là:

Thứ nhất, Hiến pháp hiện hành chưa có sự phân biệt giữa chức năng lập hiến và các chức năng khác của Quốc hội để qua đó khẳng định chủ quyền nhân dân đối với Hiến pháp và cho thấy cơ chế hình thành quyền lập hiến của Quốc hội nước ta.

Hiến pháp hiện hành **chưa thể hiện rõ nhân dân là chủ thể của quyền lực và quyền lập hiến là thuộc về nhân dân**, cho dù nhân dân có "ủy quyền" cho Quốc hội với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân thì cũng phải bằng Hiến pháp để ghi nhận việc ủy quyền đó; đồng thời, không có nghĩa là ủy quyền toàn bộ. Nhân dân với tư cách là chủ thể quyền lực, phải có thẩm quyền riêng của mình đối với Hiến pháp và đối với Quốc hội khi thực thi quyền lập hiến. Vì vậy, cần phải sửa đổi, bổ sung về vấn đề này.

Thứ hai, Hiến pháp hiện hành chưa thể hiện rõ việc xác định chức năng của Quốc hội là phải đặt trong cấu trúc và nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước; do đó, chưa có sự phân biệt giữa "chức năng" và "nhiệm vụ, quyền hạn"

Hiến pháp hiện hành mặc dù không trực tiếp quy định, nhưng có thể hiểu Quốc hội nước ta thực hiện ba chức năng là lập hiến, lập pháp; quyết định những vấn đề quan trọng và giám sát tối cao. Tuy nhiên, cần phải hiểu rằng, **chức năng hiến định của Quốc hội không phải được xác định trên tính chất nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội mà phải đặt trong mối tương quan của tổ chức quyền lực nhà nước**. Lý luận cũng như thực tế cho thấy, dù chúng ta không thực hiện tam quyền phân lập tuyệt đối, nhưng quyền lực nhà nước vẫn gồm quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo lẽ đó, cho dù Quốc hội các nước ngoài việc ban hành các đạo luật, còn giám sát và quyết định nhiều vấn đề quan trọng của quốc gia thì Hiến pháp các nước đó vẫn chỉ quy định Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp, tức là chức năng tiêu biểu, điển hình và cơ bản nhất của Quốc hội để phân định với chủ thể thực hiện quyền hành pháp, tư pháp. Nếu quy định chức năng của Quốc hội theo Hiến pháp hiện hành thì chức năng của Chính phủ, Tòa án nhân dân,

Viện kiểm sát nhân dân cũng phải được thiết chế theo tính chất của nhiệm vụ, quyền hạn. Cách thiết kế này không đúng với vai trò, bản chất của Hiến pháp.

b) Về vị trí, vai trò và chức năng của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Trong bộ máy Nhà nước Việt nam, Uỷ ban thường vụ Quốc hội có một vị trí rất đặc biệt. Sự đặc biệt này do có cấu tổ chức và thẩm quyền của Uỷ ban thường vụ Quốc hội tạo nên. Sự hiện diện này của Uỷ ban thường vụ Quốc hội gần giống như của Đoàn Chủ tịch Xô viết tối cao Liên xô cũ. Bởi lẽ, trong bộ máy tổ chức ở nhiều nhà nước trên thế giới không có cơ quan nào tương tự.

Thiết chế này được hình thành đầu tiên theo Hiến pháp năm 1959, nhưng đến Hiến pháp 1980, Uỷ ban thường vụ Quốc hội đã được thay thế bằng Hội đồng Nhà nước - cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, đồng thời là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đến hiến pháp năm 1992, lại quay trở lại mô hình của Hiến pháp năm 1959 với vị trí, vai trò "là cơ quan thường trực của Quốc hội".

Có thể nói, sự hiện diện của thiết chế này là phù hợp và cần thiết trong điều kiện VIệt Nam. Trong quá trình tồn tại, hoạt động, Ủy ban thường vụ đã có nhiều đóng góp trong hoạt động của Quốc hội, đặc biệt trong thời kỳ chiến tranh trước đó và trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội hiện nay.

Tuy nhiên, nhóm chuyên gia cho rằng, quy định của Hiến pháp hiện hành về vị trí, vai trò, chức năng của Ủy ban thường vụ Quốc hội còn một số vấn đề sau:

Thứ nhất, Hiến pháp năm 1992 chưa thể hiện rõ vị trí, vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Rõ ràng là, để xác định vị trí của Ủy ban thường vụ Quốc hội thì nhất thiết phải đặt trong mối quan hệ với chủ thể thành lập và với bộ máy tổng thể của Quốc hội. Theo lập luận này thì Hiến pháp hiện hành mới xác định tính chất hoạt động của Ủy ban thường vụ - cơ quan hoạt động thường trực mà chưa chỉ rõ vị trí của Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan do Quốc hội thành lập với vai trò bảo đảm, duy trì hoạt động thường xuyên của Quốc hội.

Thứ hai, Hiến pháp hiện hành chưa quy định chức năng của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Điều này cũng đã cho thấy sự lúng túng của các nhà lập hiến trong việc xác định vị trí, vai trò của thiết chế này, nhất là khi "phẫu thuật" Hội đồng nhà

nước theo Hiến pháp năm 1980 thành hai thiết chế là Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước trong khi xây dựng Hiến pháp năm 1992.

Chính sự thiết rõ ràng này đã dẫn đến nhiều quan điểm cho rằng Ủy ban thường vụ Quốc hội là "Quốc hội thu nhỏ", là cơ quan "cấp trên" của Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội. Thậm chí còn trên cả Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, vì các chủ thể này còn phải báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội. Vì vậy, cần phải sửa đổi, bổ sung quy định của Hiến pháp về vị trí, vai trò, chức năng của thiết chế này.

II. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI – NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

1. Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 1992 và đánh giá khái quát kết quả đạt được

a) Nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ theo quy định của Hiến pháp năm 1992

Theo quy định tại Điều 84 Hiến pháp năm 1992, Quốc hội có 14 nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

1- Làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh;

2- Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao;

3- Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;

4- Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế;

5- Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước;

6- Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương;

7- Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh; bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn;

8- Quyết định thành lập, bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt;

9- Bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội;

10- Quyết định đại xá;

11- Quy định hàm, cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp ngoại giao và những hàm, cấp nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước;

12- Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia;

13- Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước;

14- Quyết định việc trưng cầu ý dân.

Theo quy định tại Điều 91 Hiến pháp hiện hành, Ủy ban thường vụ Quốc hội có 11 nhiệm vụ, quyền hạn như sau:

1- Công bố và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội;

2- Tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc hội;

3- Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh;

4- Ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao;

5- Giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc huỷ bỏ các văn bản đó; huỷ bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội;

6- Giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân; bãi bỏ các nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; giải tán Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân;

7- Chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội;

8- Trong trường hợp Quốc hội không thể họp được, quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược và báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất của Quốc hội;

9- Quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương;

10- Thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội;

11- Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội.

b) Đánh giá khái quát kết quả đạt được

Về cơ bản, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội nước ta đã được quy định khá đầy đủ và cụ thể. Kết quả tổng kết thi hành Hiến pháp năm 1992 đã cho thấy[46]:

[46] Xem Báo cáo tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992 của Ủy ban thường vụ Quôcs hội, Quốc hội

- Trong hoạt động lập hiến, lập pháp: Với việc ban hành Hiến pháp năm 1992 và ban hành Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 thì Quốc hội đã kịp thời thể chế hóa các quan điểm lớn của Đảng tại Đại hội VI và Đại hội IX, qua đó, tạo cơ sở pháp lý quan trọng cho việc tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy nhà nước; đổi mới hệ thống chính trị; nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước; phát huy dân chủ; xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Hoạt động lập pháp của Quốc hội đã tạo cơ sở pháp lý phục vụ công cuộc đổi mới toàn diện đất nước và hội nhập quốc tế của nước ta ngày càng sâu rộng, trọng tâm hướng vào việc xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, thực hiện quyền con người, quyền tự do dân chủ của công dân, góp phần đưa đất nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020. Hiện nay, hoạt động lập pháp của Quốc hội cơ bản đáp ứng được yêu cầu đổi mới, xây dựng và bảo vệ đất nước.

Về số lượng, trong 4 nhiệm kỳ qua, Quốc hội đã ban hành tổng cộng 219 luật, bộ luật và 56 nghị quyết có chứa quy phạm pháp luật (36 luật, bộ luật được ban hành trong nhiệm kỳ khóa IX, 32 luật, bộ luật và 29 nghị quyết trong nhiệm kỳ khóa X, 84 luật, bộ luật và 12 nghị quyết trong nhiệm kỳ XI, 67 luật và 12 nghị quyết trong nhiệm kỳ XII).

Về chất lượng, các luật được ban hành nhìn chung ngày càng có chất lượng cao, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật; bám sát, phản ánh đúng và đầy đủ hơn thực tiễn đời sống kinh tế-xã hội của đất nước. Ngày càng có nhiều văn bản sau khi ban hành có thể triển khai thực hiện ngay mà ít phải chờ văn bản hướng dẫn thi hành nên sớm đi vào cuộc sống, đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý và điều hành kinh tế- xã hội của đất nước.

Về nội dung, nội dung các vấn đề được điều chỉnh trong các luật ngày càng mở rộng, cơ bản đã bao phủ các lĩnh vực của đời sống, từ quy trình, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật đến các lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ, môi trường, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, tổ chức bộ máy nhà nước, hành chính, dân sự, hình sự, tư pháp, v.v.. Quốc hội đã quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương; quy định hàm, cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp ngoại giao và những hàm cấp Nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự Nhà nước. Đặc biệt, Quốc hội đã dành nhiều thời gian, công sức để sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới các luật về kinh tế thuộc các lĩnh vực: doanh nghiệp, đầu tư, ngân hàng, tín dụng, thương mại, kinh doanh bất động sản, cải cách chính sách thuế …, bảo đảm phù hợp với điều kiện, mục tiêu phát triển đất nước, yêu cầu thực hiện các cam kết quốc tế, thúc đẩy tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế, nhất là việc Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới. Một số quan hệ kinh tế quan trọng, phức tạp, nhạy cảm như: quản lý và sử dụng tài sản nhà nước; quản lý nợ công; trưng mua, trưng dụng tài sản; thuế sử dụng đất nông nghiệp; thuế tài nguyên; thuế thu nhập cá nhân, đã được Quốc hội dành nhiều thời gian, trí tuệ, công sức xây dựng và ban hành. Đồng thời, Quốc hội đã quan tâm sửa đổi, bổ sung kịp thời các chế định pháp luật không còn phù hợp thuộc các lĩnh vực: ngân hàng; tín dụng; thuế; đầu tư xây dựng cơ bản; phòng, chống tham nhũng; quốc tịch; giao thông đường bộ; xuất bản; sở hữu trí tuệ, điều ước quốc tế, ... để đáp ứng nhu cầu hội nhập, phát triển kinh tế, bảo đảm an ninh, trật tự, an toàn xã hội.

Về quy trình, kỹ thuật lập pháp: Việc ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002 và Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 đã góp phần tạo nên những chuyển biến quan trọng trong công tác xây dựng pháp luật. Quy trình lập pháp đã từng bước được đổi mới, cải tiến theo hướng nâng cao chất lượng, tăng tính chủ động, dân chủ, cụ thể trong văn bản pháp luật. Với việc ban hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, một số khâu trong quy trình lập pháp đã có sự thay đổi, bảo đảm khoa học, dân chủ và chặt chẽ hơn. Việc điều chỉnh thời gian Quốc hội

thông qua chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm vào kỳ họp đầu năm của năm trước thay vì kỳ họp cuối năm đã tạo điều kiện để cơ quan soạn thảo, cơ quan trình dự án có thêm thời gian, chủ động trong việc chuẩn bị, xây dựng văn bản. Quá trình sửa đổi, bổ sung Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh được thực hiện linh hoạt hơn, theo đó UBTVQH có thể xem xét thay đổi Chương trình và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Bên cạnh đó, việc quy định vấn đề lồng ghép giới trong quy trình lập pháp là một bước tiến bộ, phù hợp với xu hướng của thế giới. Thực tiễn đã chứng minh những điều chỉnh này là phù hợp, đáp ứng kịp thời yêu cầu quản lý xã hội bằng pháp luật. Việc giao cho UBTVQH là cơ quan chủ trì chỉ đạo tiếp thu, hoàn thiện dự án trình Quốc hội thông qua đã phần nào tăng thêm chủ động từ phía các cơ quan của Quốc hội, góp phần nâng cao chất lượng, đẩy nhanh tiến độ hoàn thiện dự án.

Về kỹ thuật lập pháp, Quốc hội đã áp dụng hình thức ban hành một luật để sửa đổi, bổ sung nội dung của một số luật nhằm đáp ứng kịp thời yêu cầu của cuộc sống, tiết kiệm thời gian, đơn giản thủ tục mà vẫn bảo đảm chất lượng của dự án.

Trong thời gian qua, một số Uỷ ban của Quốc hội đã chủ động đề xuất và chủ trì soạn thảo dự án luật, trong đó có dự án đã trình Quốc hội thông qua (Ủy ban khoa học, công nghệ và môi trường soạn thảo Luật giao dịch điện tử; Ủy ban về các vấn đề xã hội soạn thảo dự án Luật bình đẳng giới và dự án Luật phòng chống bạo lực gia định). Đây là tín hiệu tích cực cho thấy năng lực lập pháp của Quốc hội ngày càng được tăng cường.

Công tác soạn thảo, thẩm tra dự án luật được tiến hành tích cực, có sự phân công rõ ràng cơ quan chủ trì, cơ quan phối hợp. Quá trình chuẩn bị có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan, tổ chức hữu quan với tinh thần cộng đồng trách nhiệm. Các cơ quan của Quốc hội đã chủ động nghiên cứu, khảo sát thực tế, tham khảo, lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, các chuyên gia, nhà khoa học, ý kiến của cử tri, v.v.. Vì vậy, các báo cáo thẩm tra ngày càng có chất lượng hơn, thể hiện rõ chính kiến, có tính phản biện cao, có cơ sở khoa học và thực tiễn hơn. Công tác chỉnh lý, hoàn thiện văn bản trước khi trình Quốc hội thông qua được UBTVQH chỉ đạo, tổ chức thực hiện nghiêm túc, thận trọng.

Các Đoàn đại biểu Quốc hội có nhiều hình thức thảo luận, tổ chức lấy ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ chức hữu quan và cá nhân ở địa phương vào các dự án luật. Các vị đại biểu Quốc hội luôn đề cao tinh thần trách nhiệm, chủ động nghiên cứu, tích cực đóng góp ý kiến để nâng cao chất lượng văn bản ban hành.

Việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân, các ngành, các cấp về các dự án luật được chú trọng và từng bước đổi mới, hình thức đa dạng, phong phú, trong đó có việc phát huy và sử dụng thế mạnh của công nghệ thông tin, các phương tiện truyền thông. Việc lấy ý kiến về các dự án luật tập trung vào nhiều đối tượng, trong đó đặc biệt chú trọng đến các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản luật sẽ được ban hành. Việc công khai dự thảo văn bản trên các phương tiện thông tin đại chúng, nhất là trên các trang thông tin điện tử đã tạo điều kiện thuận lợi cho người dân, các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp kịp thời nắm bắt được dự kiến những thay đổi về chính sách, pháp luật để đóng góp ý kiến xây dựng văn bản và chuẩn bị các điều kiện cho việc thực hiện sau này. Việc lấy ý kiến về các dự án luật ngày càng có hiệu quả, thể hiện tính dân chủ, sự thận trọng trong hoạt động lập pháp, huy động được trí tuệ, sự đồng thuận của nhân dân, bảo đảm tính rõ ràng, công khai, minh bạch ngay trong khi dự kiến hoạch định chính sách.

Việc xem xét, thông qua dự án luật đã từng bước được cải tiến, góp phần nâng cao chất lượng và đẩy nhanh tiến độ của việc xem xét, thông qua dự án luật.

Kết quả đạt được thể hiện sự nỗ lực cao, đánh dấu bước tiến mới của Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan của Quốc hội và các cơ quan hữu quan trong công tác xây dựng pháp luật, góp phần đẩy nhanh việc hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta.

- Về hoạt động giám sát:

Cùng với hoạt động lập pháp, Quốc hội ngày càng chú trọng, tích cực đẩy mạnh công tác giám sát trên cơ sở Hiến pháp năm 1992. Nhờ đó, hoạt động giám sát của Quốc hội đã có những đổi mới, chất lượng, hiệu quả, hiệu lực ngày càng được nâng lên. Đặc biệt, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội được ban hành năm 2003 đã tăng thêm cơ sở pháp lý quan trọng để Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội thực hiện quyền giám sát chủ động, tích cực, đầy đủ, có nề nếp hơn theo chương trình, kế hoạch, có kết quả và thực sự có chuyển biến đáng kể.

Nội dung giám sát tập trung vào nhiều vấn đề bức xúc của cuộc sống, đã bao quát hầu hết các lĩnh vực của xã hội như: kinh tế, ngân sách nhà nước, văn hóa, giáo dục, khoa học công nghệ, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, hoạt động của các cơ quan tư pháp...

Cách thức tổ chức giám sát của Quốc hội ngày càng được cải tiến, hoàn thiện theo hướng tăng cường hoạt động giám sát tối cao, xem xét báo cáo của Chính phủ kết hợp với giám sát thực tế tại địa phương, cơ sở; vừa thực hiện giám sát thường xuyên, vừa giám sát theo chuyên đề.

Việc Quốc hội thông qua nghị quyết về chương trình hoạt động giám sát hằng năm, trong đó lựa chọn được những vấn đề trọng tâm, bức xúc, phù hợp với yêu cầu của thực tế đã làm cho hoạt động giám sát đáp ứng tốt hơn đòi hỏi của cuộc sống. UBTVQH ban hành kế hoạch chung và chỉ đạo sát sao việc thực hiện các chương trình giám sát hằng năm của Quốc hội. Hội đồng dân tộc, các Uỷ ban của Quốc hội theo chức năng, nhiệm vụ và sự phân công đã chủ động triển khai giám sát để chuẩn bị báo cáo với UBTVQH và Quốc hội. Đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội đã chủ động xây dựng kế hoạch giám sát của mình theo chương trình hoạt động chung của Quốc hội, đồng thời chủ động thực hiện theo quyền hạn, trách nhiệm pháp luật quy định.

Hoạt động giám sát tại kỳ họp từng bước được đổi mới theo hướng làm phong phú hơn nội dung giám sát và dân chủ hơn trong thảo luận. Thời gian dành cho việc xem xét các báo cáo ngày càng được bố trí thỏa đáng hơn. Bên cạnh việc xem xét báo cáo của cơ quan, tổ chức, cá nhân theo quy định, Quốc hội đã tăng cường giám sát tối cao tại kỳ họp về các chuyên đề liên quan đến các vấn đề bức xúc của cuộc sống và đã chỉ rõ những kết quả đạt được, thẳng thắn nêu rõ những yếu kém, khuyết điểm và nguyên nhân, giải pháp khắc phục. Quốc hội cũng đã ra Nghị quyết nêu rõ yêu cầu, nhiệm vụ cụ thể mà Chính phủ, các cơ quan liên quan phải tập trung thực hiện.

Hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn được tiến hành thường xuyên, nghiêm túc, thể hiện tinh thần trách nhiệm cao trước nhân dân, được cải tiến theo hướng tập trung vào những vấn đề kinh tế - xã hội bức xúc nhất, phản ánh sát thực những tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, làm rõ hơn tình hình, sâu sắc thêm

nguyên nhân, chỉ ra trách nhiệm và giải pháp. Cách thức tiến hành, điều hành phiên chất vấn được cải tiến theo hướng chất vấn và trả lời chất vấn theo nhóm vấn đề; đề nghị Thủ tướng Chính phủ hoặc Phó Thủ tướng Chính phủ trả lời trực tiếp chất vấn của đại biểu Quốc hội; giảm bớt thời gian trình bày báo cáo, tăng thời gian đối thoại giữa người chất vấn và người trả lời chất vấn để tạo không khí cởi mở, thẳng thắn; chất lượng chất vấn và trả lời chất vấn ngày càng được nâng lên; đã góp phần khắc phục những thiếu sót, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Các phiên chất vấn tại các kỳ họp Quốc hội được phát thanh và truyền hình trực tiếp, được nhân dân quan tâm theo dõi và hoan nghênh. Sau chất vấn, các cá nhân và cơ quan có liên quan đã nghiêm túc xem xét có trách nhiệm những vấn đề mà đại biểu nêu lên. Việc tổng hợp chất vấn, theo dõi việc thực hiện lời hứa của người trả lời chất vấn, thông báo các nội dung có liên quan sau chất vấn được thực hiện một cách thường xuyên hơn. Tại một số kỳ họp, căn cứ vào tình hình thực tế, Quốc hội đã ra Nghị quyết về hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn, trong đó yêu cầu người đã trả lời chất vấn phải có biện pháp cụ thể thực hiện có hiệu quả những vấn đề liên quan và báo cáo kết quả với Quốc hội tại kỳ họp sau. Việc tổ chức hoạt động giải trình tại Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội bước đầu đạt được những kết quả nhất định.

Giám sát văn bản quy phạm pháp luật là nội dung quan trọng. Trong nhiệm kỳ khóa XI, Quốc hội đã tiến hành giám sát v*iệc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Toà án nhân dân tối cao* và đã thông qua Nghị quyết chuyên đề về vấn đề này. Thông qua giám sát, đã kiến nghị Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao kịp thời hủy bỏ những văn bản không còn phù hợp, ban hành kịp thời văn bản hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh, nghị quyết mà thực tế đang đòi hỏi; chấn chỉnh công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo đúng quy định.

Công tác dân nguyện, tiếp dân và giải quyết đơn thư của nhân dân ngày càng được chú trọng. Nhiều đoàn công tác của Quốc hội đã trực tiếp đến các địa phương, cơ sở để đôn đốc, xem xét việc giải quyết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo

trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội tích cực, chủ động trong công tác tiếp dân, giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân. Hàng chục ngàn đơn, thư khiếu nại, tố cáo đã được các cơ quan Quốc hội nghiên cứu xử lý theo thẩm quyền, trong đó có nhiều vấn đề được các cơ quan có thẩm quyền giải quyết dứt điểm.

Quốc hội đã xem xét báo cáo của UBTVQH về kết quả giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri cả nước. Hoạt động này đã có những tác động tích cực đến tâm tư, tình cảm của nhân dân, góp phần củng cố lòng tin của nhân dân vào Đảng, Nhà nước, đồng thời, động viên, khuyến khích nhân dân tiếp tục tham gia tích cực hơn nữa vào các hoạt động quản lý nhà nước. Đây cũng chính là căn cứ để đại biểu Quốc hội tiếp tục chất vấn, làm rõ trách nhiệm của các Bộ trưởng, Trưởng ngành, nhất là những vấn đề đã hứa trước Quốc hội và cử tri.

Hoạt động giám sát của các cơ quan của Quốc hội được tiến hành tích cực, chủ động, có nhiều chuyển biến tích cực. UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội đã tiến hành giám sát khá toàn diện các lĩnh vực được phân công phụ trách; quan tâm đổi mới nội dung và hình thức giám sát, có sự kết hợp giữa giám sát chuyên đề và giám sát thường xuyên. Hoạt động thẩm tra các báo cáo hàng năm, giám sát văn bản quy phạm pháp luật, giám sát việc giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, giám sát chuyên đề ... ngày một nâng cao về chất lượng và hiệu quả. Các nhận định, đánh giá trong báo cáo giám sát đã phản ánh sát thực và khách quan tình hình thực tiễn, nêu rõ những kết quả đạt được, kịp thời phát hiện những hạn chế, vướng mắc trong cơ chế, chính sách, pháp luật, những yếu kém trong quản lý, điều hành. Các đề xuất, kiến nghị trong báo cáo giám sát cụ thể, có tính khả thi và tạo được sự đồng thuận cao đã có tác dụng tích cực cho các hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội tại kỳ họp cũng như trong việc hoàn thiện chính sách, pháp luật thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách.

Các Đoàn đại biểu Quốc hội đã có nhiều cố gắng trong tiến hành hoạt động giám sát tại địa phương. Qua giám sát, nhiều kiến nghị đúng đắn đã được các bộ, ngành, cơ quan hữu quan ở trung ương và địa phương xem xét giải quyết. Các Đoàn đại biểu Quốc hội cũng đã phối hợp tốt trong việc giám sát chuyên đề theo chương trình giám sát của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của

Quốc hội. Nhiều vị đại biểu Quốc hội đã tích cực tham gia hoạt động của các Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội, của Đoàn đại biểu Quốc hội, hoạt động tiếp xúc cử tri, từ đó có điều kiện thực hiện tốt hơn quyền chất vấn và giám sát tối cao tại các kỳ họp Quốc hội.

- Về hoạt động quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước:

Quốc hội ngày càng chú trọng và chủ động hơn trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Việc xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước được tiến hành ngày càng dân chủ, thảo luận công khai, nhất là các vấn đề về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quyết định ngân sách nhà nước và các dự án, công trình quan trọng quốc gia, nhân sự cao cấp của Nhà nước.

Yếu tố hiệu quả, hiệu lực trong các quyết định ngày càng được chú trọng hơn, với mục tiêu vì lợi ích quốc gia, bảo đảm phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng và ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Điều này không chỉ thể hiện ở quá trình ra quyết định mà còn được tăng cường qua hoạt động giám sát việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội, bảo đảm các quyết định của Quốc hội được thực hiện nghiêm túc.

Việc hoàn thiện cơ sở pháp lý như sửa đổi Luật ngân sách nhà nước vào năm 2002, ban hành Luật kiểm toán nhà nước năm 2005, Nghị quyết số 66/2006/QH11 về các dự án, công trình quan trọng quốc gia trình Quốc hội xem xét, quyết định chủ trương đầu tư … là những "công cụ" rất cần thiết cho việc thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội về quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.

Quy trình xem xét, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước đã từng bước được cải tiến theo hướng cụ thể, chặt chẽ, gắn kết với việc thực hiện chức năng giám sát, nhất là quy trình thông qua các vấn đề kinh tế-xã hội và ngân sách nhà nước nhằm xây dựng nghị quyết sát hơn với yêu cầu thực tiễn. Việc cung cấp thông tin (như thông tin người được đề cử giới thiệu nhân sự, báo cáo kiểm toán quyết toán ngân sách nhà nước) cho đại biểu Quốc hội ngày càng được thực hiện tốt hơn.

Quốc hội đã quyết định các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của đất nước làm căn cứ triển khai các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Trong bối cảnh có những diễn biến phức tạp, khó lường của tình hình thế giới tác động bất lợi đến phát triển kinh tế-xã hội, Quốc hội đã nêu cao tinh thần trách nhiệm, tập trung trí tuệ, lắng nghe ý kiến, kiến nghị của cử tri; thảo luận, tranh luận thẳng thắn, để có những quyết sách, những giải pháp phù hợp, đúng đắn, góp phần làm chuyển biến tình hình, bảo đảm ổn định và phát triển.

Những nội dung Quốc hội quyết định trong lĩnh vực tài chính, ngân sách như quyết định dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách trung ương cho các bộ, ngành và phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm ngày càng được nâng cao về chất lượng và đi vào thực chất hơn theo hướng: góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy kinh tế tăng trưởng cao hợp lý; đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, giải quyết tốt hơn các vấn đề an sinh xã hội; xóa đói, giảm nghèo; đảm bảo quốc phòng, an ninh, đối ngoại; duy trì và giữ vững các cân đối vĩ mô, cân đối ngân sách nhà nước một cách tích cực; dư nợ Chính phủ, dư nợ quốc gia ở mức có thể kiểm soát được; bảo đảm trả nợ theo cam kết; đẩy mạnh sự phân công, phân cấp, tạo sự chuyển biến quan trọng, chủ động trong quản lý, điều hành ngân sách nhà nước, đồng thời bảo đảm những điều kiện vật chất để xử lý kịp thời các vấn đề cấp bách phát sinh; đẩy mạnh công tác cải cách hành chính, nhất là trong quản lý, điều hành ngân sách nhà nước.

Trong thời gian qua, Quốc hội cũng đã thực hiện tốt nhiệm vụ, quyền hạn của mình về việc bầu nhân sự chủ chốt trong các cơ quan nhà nước và phê chuẩn việc bổ nhiệm các thành viên của Chính phủ; thực hiện việc miễn nhiệm, bãi nhiệm một số chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; tiến hành xét bãi nhiệm tư cách đại biểu Quốc hội đối với một số vị đại biểu Quốc hội.

Quốc hội đã quyết định cơ cấu tổ chức của Chính phủ; quyết định về việc sáp nhập một số bộ; thành lập mới, sáp nhập, chia tách một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; điều chỉnh địa giới hành chính thành phố Hà Nội và một số tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; ban hành Nghị quyết thực hiện thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.

Trên cơ sở đó, Quốc hội đã quyết định chủ trương đầu tư các dự án, công trình quan trọng quốc gia như: Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, Dự án khí – điện – đạm ở Cà Mau và Dự án Nhà máy lọc dầu số 1 Dung Quất, Dự án Nhà máy thủy điện Sơn La, Dự án tổng thể đường Hồ Chí Minh, Dự án thủy điện Lai Châu, Dự án điện hạt nhân Ninh Thuận, v.v.. Với tinh thần trách nhiệm cao, trên cơ sở các báo cáo và tờ trình của Chính phủ, Quốc hội đã thảo luận dân chủ, xem xét, cân nhắc toàn diện, nghiêm túc, kỹ lưỡng và quyết định chưa thông qua chủ trương đầu tư xây dựng Dự án đường sắt cao tốc Hà Nội – Thành phố Hồ Chí Minh; giao Chính phủ rà soát, hoàn chỉnh quy hoạch tổng thể các loại hình vận tải Bắc - Nam, trên cơ sở đó trình Quốc hội xem xét, quyết định cụ thể vào thời gian thích hợp.

Để đáp ứng yêu cầu mới của thực tiễn nhằm nâng cao thẩm quyền, trách nhiệm của Quốc hội nói riêng, của các cơ quan quản lý nhà nước nói chung trong việc quyết định chủ trương đầu tư, quản lý và sử dụng có hiệu quả các công trình, dự án có quy mô lớn đầu tư tại Việt Nam và ra nước ngoài, Quốc hội đã quyết định thông qua Nghị quyết số 66/2006/QH11 ngày 29/6/2006 về dự án công trình quan trọng quốc gia trình Quốc hội quyết định chủ trương đầu tư và sửa đổi, bổ sung Nghị quyết này vào năm 2009.

Quốc hội đã quyết định các vấn đề về bảo đảm an ninh-quốc phòng; thông qua Nghị quyết về việc phê chuẩn "Hiệp ước biên giới đất liền giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa" (tháng 6-2000); Nghị quyết về việc phê chuẩn "Hiệp định giữa Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Hợp chúng quốc Hoa Kỳ về quan hệ thương mại song phương" (tháng 11-2001); Hiệp định giữa nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa về phân định lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của hai nước trong Vịnh Bắc Bộ năm 2004; Hiệp ước giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Vương quốc Cam-pu-chia bổ sung Hiệp ước hoạch định biên giới năm 1985; phê chuẩn Nghị định thư về việc Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO).

Về cơ bản, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong việc quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước đã đạt được kết quả nhất định, tạo

cơ sở cho việc quản lý, điều hành kinh tế-xã hội, giữ vững ổn định chính trị, tăng cường hội nhập quốc tế.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã đạt được như trên thì những quy định của hiến pháp năm 1992 về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội , Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng đã cho thấy một số vấn đề sau đây cần phải sửa đổi, bổ sung:

2. Những vấn đề đặt ra về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội khi sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992

a) Những vấn đề đặt ra trong mối quan hệ giữa Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội với nhau và với các cơ quan của Quốc hội

Một cách khái quát, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội được chia thành hai nhóm: Nhóm 1 là nhiệm vụ, quyền hạn có được là do Quốc hội "Ủy quyền", tức là về thực chất đây là nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. Nhóm 2 là nhóm nhiệm vụ, quyền hạn "riêng" của Ủy ban thường vụ với vị trí, vai trò là cơ quan duy trì hoạt động thường xuyên, liên tục của Quốc hội. Thực tế thi hành Hiến pháp năm 1992 cho thấy, còn không ít vấn đề đặt ra trong quá trình thực thi cả hai nhóm nhiệm vụ, quyền hạn trên.

- Đối với nhóm nhiệm vụ, quyền hạn trong mối quan hệ ủy quyền:

Thứ nhất, việc Hiến pháp năm 1992 trao thẩm quyền giải thích Hiến pháp cho Ủy ban thường vụ Quốc hội là chưa hợp lý, không khả thi. Nó vừa chưa thể hiện rõ trách nhiệm của Quốc hội đối với nhân dân, vừa chưa bảo đảm tính tối cao của hiến pháp. Rõ ràng là nhân dân Việt Nam đã ủy quyền cho Quốc hội (tập thể gần 500 đại biểu) quyền lập hiến để hình thành nhiệm vụ "làm hiến pháp" và ở góc độ nhất định thì giải thích hiến pháp cũng có thể hiểu là làm hiến pháp, nhưng Quốc hội lại tiếp tục ủy quyền cho một cơ quan của mình (khoảng 17 đại biểu). Điều này chưa cho thấy trách nhiệm của Quốc hội với nhân dân. Hơn thế nữa, nếu Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích Hiến pháp thì sẽ bằng hình thức văn bản nào, quy trình, thủ tục ra sao và giá trị pháp lý được xác định như thế nào trong khi Ủy ban thường vụ lại chỉ được ban hành pháp lệnh và nghị quyết. Cả hai văn bản này đều có giá trị pháp lý dưới Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội.. Chính vì

những bất cập này mà cho tới nay, Ủy ban thường vụ Quốc hội chưa một lần giải thích Hiến pháp.

Thứ hai, việc trao thẩm quyền giải thích luật cho Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng chưa hợp lý. Mặc dù, thẩm quyền ban hành luật là thẩm quyền đặc trưng, cơ bản của Quốc hội nhưng việc xây dựng và thông qua đạo luật là thể hiện ý chí thống nhất của tập thể đại biểu Quốc hội. Vì vậy, nếu Ủy ban thường vụ được trao thẩm quyền này thì dường như đã "thay mặt" Quốc hội và trở thành Quốc hội thu nhỏ. Điều này rõ ràng là không hợp lý.

Thứ ba, việc Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành pháp lệnh, nghị quyết mà chưa xác định rõ phạm vi đã dẫn đến tình trạng Ủy ban thường vụ Quốc hội "làm thay" Quốc hội. Thực tế cho thấy, đã có không ít vấn đề đáng ra phải được Quốc hội xem xét, quyết định thì lại để Ủy ban thường vụ Quốc hội, nhất là trong việc ban hành chủ trương, chính sách mới hoặc những vấn đề về tài chính, ngân sách. Ví dụ như:

- Nghị quyết về giao dịch dân sự về nhà ở được xác lập trước ngày 01/7/1991 (Nghị quyết số 58/NQ-UBTVQH10, ngày 20/8/1998);

- Nghị quyết về bồ thường thiệt hại cho người bị oan do người có thẩm quyền trong hoạt động tố tụng hình sự gây ra (Nghị quyết số 388/2003/NQ-UBTVQH, ngày 17/3/2003);

- Nghị quyết quy định việc giải quyết đối với một số trường hợp cụ thể về nhà đất trong quá trình thực hiện các chính sách quản lý nhà đất và chính sách cải tạo xã hội chủ nghĩa trước ngày 01/7/1991 (Nghị quyết số 755/2005/NQ-UBTVQH11, ngày 02/4/2005).

Thứ tư, việc Quốc hội ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội quá nhiều thẩm quyền trong hoạt động giám sát theo quy định tại Khoản 5, Khoản 6 Điều 91 Hiến pháp năm đã ảnh hưởng tới hiệu quả và chưa thật sự phù hợp.

Bởi vì, chỉ có cơ quan chuyên môn của Quốc hội mới đúng tư cách và đủ nguồn lực (Ủy ban gồm những đại biểu có hiểu biết sâu về ngành, lĩnh vực nhất định; có bộ phận giúp việc) để giúp Quốc hội thực hiện những nhiệm vụ này. Ủy ban thường vụ Quốc hội không phải là cơ quan chuyên môn của Quốc hội, các

thành viên của Ủy ban thường vụ là người đứng đầu Hội đồng và các Ủy ban nên không có cùng chuyên môn, và không có bộ phận giúp việc nên hiệu quả hoạt động giám sát không cao.

- Đối với nhiệm vụ, quyền hạn riêng của Ủy ban thường vụ Quốc hội:

Có thể khái quát những nhiệm vụ, quyền hạn này của Ủy ban thường vụ Quốc hội theo quy định của Hiến pháp năm 1992 thành ba nhóm: (i) chuẩn bị về công tác tổ chức, nhân sự nội bộ của Quốc hội như bầu cử đại biểu Quốc hội; cơ cấu thành viên Hội đồng dân tộc, các ủy ban hoặc xây dựng đề án kiện toàn, đổi mới...; (ii) chuẩn bị các công việc của "lãnh đạo" Quốc hội như triệu tập, chủ trì, điều hành các kỳ họp hay đối ngoại...; (iii) tạo sự liên kết, gắn bó giữa các thành viên của Quốc hội với nhau, giữa Quốc hội với các cơ quan của Quốc hội.

Nhìn chung, do chúng ta chưa xác định rõ vai trò, chức năng cơ bản của Ủy ban thường vụ Quốc hội nên việc hiến định những nhiệm vụ, quyền hạn mang tính "đặc thù" còn ít, thiếu cụ thể. Nếu so sánh có thể thấy, nhóm nhiệm vụ, quyền hạn mà Ủy ban thường vụ Quốc hội có được từ sự ủy quyền của Quốc hội nhiều và "đậm đặc" hơn nhiều so với nhóm nhiệm vụ riêng. Điều này là chưa phù hợp với chủ trương, định hướng và thực tiễn tổ chức, hoạt động của Quốc hội trong những khóa gần đây. Thực tiễn thi hành Hiến pháp năm 1992 cho thấy một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất, việc trao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội (một cơ quan của Quốc hội, gồm những đại biểu Quốc hội giữ vị trí lãnh đạo cao cấp của các cơ quan Quốc hội) thẩm quyền công bố và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội chưa cho thấy sự độc lập, khách quan trong công tác bầu cử đại biểu Quốc hội. Về mặt hình thức có thể thấy bầu cử đại biểu Quốc hội mang tính "nội bộ" của lập pháp, nhưng về mặt bản chất đây là việc nhân dân thực hiện trực tiếp quyền làm chủ của mình. Vì vậy, để bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân thì đã có nhiều nước trên thế giới trao thẩm quyền có liên quan đến tổ chức bầu cử đại biểu cho cơ quan độc lập hoặc cơ quan có cơ cấu thành viên đại diện cho nhiều chủ thể, tầng lớp. Hơn thế nữa, ở nước ta tỷ lệ đại biểu tái cử đã gia tăng (Khóa XIII có 167 người, chiếm tỉ lệ 33,40%, tăng 5,81% so với Quốc hội khoá XII) và về mặt lý thuyết sẽ bảo đảm tính

độc lập, khách quan hơn nếu người tham gia ứng cử sẽ không có vai trò tới công tác bầu cử.

Thứ hai, Hiến pháp hiện hành chưa có sự tách bạch hợp lý cũng như chưa xác định rõ ràng phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội với lãnh đạo Quốc hội.

Điều 92 Hiến pháp năm 1992 quy định "*Chủ tịch Quốc hội* ***chủ toạ các phiên họp*** *của Quốc hội...* ***tổ chức việc thực hiện quan hệ đối ngoại*** *của Quốc hội;* ***giữ quan hệ với các đại biểu Quốc hội*****".** Trong khi đó Điều 93 lại quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội ***chủ trì các kỳ họp Quốc hội, thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội; Chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội.*** Tuy nhiên, Chủ tịch Quốc hội đồng thời là người đứng đầu Ủy ban thường vụ Quốc hội nên rất khó phân biệt tư cách chủ thể khi thực hiện nhiệm vụ. Hơn nữa, nếu quy định như hiện nay thì phải chăng Chủ tịch Quốc hội chỉ có nhiệm vụ, quyền hạn trong thời gian diễn ra kỳ họp còn khi Quốc hội không họp chỉ có quyền "ký chứng thực luật, nghị quyết của Quốc hội" chứ không có thẩm quyền gì? Nếu vậy thì không thật sự tương xứng với vị trí, vai trò của Chủ tịch Quốc hội. Kinh nghiệm các nước cho thấy, Chủ tịch Quốc hội các nước có vị trí, vai trò vô cùng quan trọng.

Thứ ba, trong mối quan hệ với Hội đồng dân tộc, các ủy ban của Quốc hội và với đại biểu Quốc hội, Hiến pháp năm 1992 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội chưa thật hợp lý, chưa cho thấy sự "độc lập" tương đối của các cơ quan chuyên môn cũng như vị trí, vai trò của các cơ quan này.

Khoản 7 Điều 93 Hiến pháp năm 1992 quy định Ủy ban thường vụ Quốc hội "**Chỉ đạo**, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội". Có lẽ do ảnh hưởng của mô hình "lãnh đạo tập thể Quốc hội" của Hội đồng Nhà nước theo Hiến pháp năm 1980 và quá coi trọng nguyên tắc tập thể lãnh đạo nên quy định của Hiến pháp năm 1992 và trên thực tế đã cho thấy Ủy ban thường vụ Quốc hội đôi khi "lấn át" vai trò của các cơ quan chuyên môn của Quốc hội. Tiêu biểu nhất là hoạt động xem xét, cho ý kiến về các dự án, dự thảo trước khi

trình Quốc hội xem xét thông qua. Đã có những trường hợp, Ủy ban thường vụ Quốc hội "chỉ đạo, lãnh đạo" về mặt chuyên môn đối với nội dung báo cáo thẩm tra của các ủy ban. Điều này là không phù hợp với chủ trương của Quốc hội nước ta cũng như xu hướng của Quốc hội các nước trên thế giới là tăng cường, phát huy hoạt động của các ủy ban chuyên môn.

Cần phải nhận thức rõ ràng rằng, trong mối quan hệ nội bộ lập pháp, sự tồn tại của Ủy ban thường vụ Quốc hội là "sự dây khâu nối tạo sự liên tục, gắn kết" giữa Quốc hội với với cơ quan chuyên môn và với đại biểu Quốc hội trong điều kiện Quốc hội hoạt động không thường xuyên, chứ không phải là "tập thể lãnh đạo cao cấp của Quốc hội" để "quyết định trước" hay "sàng lọc" về mặt chuyên môn.

Thứ tư, hiến pháp hiện hành còn thiếu những quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với các thiết chế khác ngoài lập pháp. Rõ ràng là trong chế độ đại nghị, Quốc hội giữ vai trò "trung tâm", không chỉ có mối quan hệ nội bộ mà quan trọng hơn là với các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước (như với Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các cơ quan của Quốc hội...). Tuy nhiên, Hiến pháp hiện hành còn "bỏ ngỏ" trách nhiệm này của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

b) Trong mối quan hệ với Chủ tịch nước

Nhóm chuyên gia nhất trí rằng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội trong mối quan hệ với Chủ tịch nước chưa thể hiện rõ vị trí, vai trò của Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước nói chung và với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nói riêng.

Thứ nhất, đối với thẩm quyền lập pháp, cần bổ sung, làm rõ trách nhiệm của Quốc hội "phải xem xét lại luật, nghị quyết đã được thông qua tại kỳ họp gần nhất", khi Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội xem xét lại nghị quyết, luật đã được thông qua nếu thấy có dấu hiệu trái Hiến pháp hoặc có khả năng ảnh hưởng tới an ninh quốc phòng. Trường hợp Quốc hội vẫn thông qua mà không có sự thay đổi theo đề nghị thì có thể đề nghị Hội đồng Hiến pháp giải quyết sau đó mới thực hiện quyền công bố;

Thứ hai, trong thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng của Quốc hội, chưa thể hiện vị trí, vai trò người đứng đầu nhà nước của Chủ tịch nước cũng như tạo sự liên kết giữa thẩm quyền của Quốc hội và Chủ tịch nước. Ví dụ: về công tác nhân sự, việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước không có gì khác biệt so với các chức danh cao cấp khác của nhà nước; chưa thể hiện vai trò của Chủ tịch nước đối với cơ quan tư pháp, đặc biệt là đối với thẩm phán cũng như đối với Hội đồng Quốc phòng An ninh

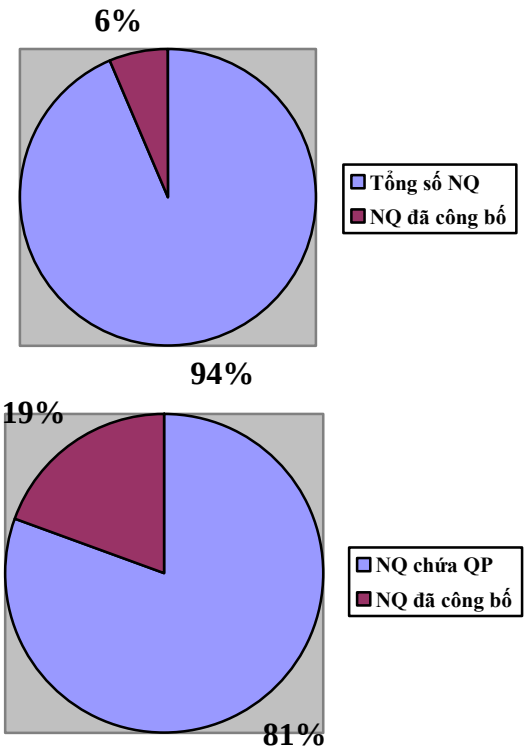
Đặc biệt, một số thẩm quyền của Quốc hội như về chiến tranh và hòa bình; tình trạng khẩn cấp và các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia; tổng động viên hoặc động viên cục bộ; trưng cầu ý dân; đại xá chưa được quy định phải được Chủ tịch nước tuyên bố để chính thức hóa. Bởi lẽ, đây là những thẩm quyền mà khi thực hiện cần nhân danh Nhà nước hoặc thể hiện tiếng nói của cả dân tộc. Dù Quốc hội là cơ quan đại biểu, cơ quan quyền lực nhà nước, nhưng với cương vị đứng đầu Nhà nước, đại diện cho Nhà nước và cả dân tộc thì Chủ tịch nước là chủ thể phù hợp nhất, đủ và đúng tư cách nhất để thay mặt nhà nước, đại diện cho cả cộng đồng đưa ra những lời kêu gọi hoặc tuyên bố với toàn thể nhân dân trong nước cũng như với thế giới về chính kiến của Nhà nước mình, quốc gia mình.

Thứ ba, trong thẩm quyền giám sát của Quốc hội, Hiến pháp chưa xác định rõ cách thức, pham vi, thời gian thực hiện trách nhiệm báo cáo. Là báo cáo đột xuất hay định kỳ theo năm hay nửa nhiệm kỳ hay cả nhiệm kỳ; phạm vi báo cáo là toàn bộ hoạt động hay chỉ những vấn đề Quốc hội quan tâm...

Thứ tư, đối với Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hiến pháp mới quy định hết sức chung chung "*Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội*" mà chưa làm rõ trường hợp nào thì Chủ tịch nước sẽ tham dự và khi tham dự thì vị trí, vai trò như thế nào?

Thứ năm, Hiến pháp cũng như pháp luật hiện hành còn chưa có sự phân biệt và quy định rõ thẩm quyền "công bố" của Chủ tịch nước với thẩm quyền "chứng thực" của Chủ tịch Quốc hội. Trên thực tế, tỷ lệ văn bản của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội được ký công bố là rất ít.

Từ khóa X đến khóa XIII (T8/2012)	Tổng số:
Tổng số NQ QH	223
NQ chứa QPPL	62
NQ được công bố	**15**
NQ không được công bố	**208**



Tỷ lệ Nghị quyết của Quốc hội được Chủ tịch nước công bố là rất ít, ngay cả những Nghị quyết có chứa quy phạm cũng chỉ có tỷ lệ công bố là 19%. Điều này cho thấy việc công bố còn nhiều vấn đề đặt ra. Nguyên nhân chính là do: (i) Cơ sở pháp lý chưa thống nhất. Hiến pháp (Điều 103) chỉ quy định Chủ tịch nước công bố Hiến pháp, luật mà không quy định đối với Nghị quyết của Quốc hội, nhưng Điều 57 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 208 lại quy định Nghị quyết của Quốc hội (là văn bản quy phạm pháp luật) phải được Chủ tịch nước công bố; (ii) Chưa có sự phân biệt rõ ràng giữa Nghị quyết có chứa quy phạm và không chứa quy phạm hoặc Nghị quyết có chứa quy phạm nào phải công bố.

c) Trong mối quan hệ với hành pháp

Thứ nhất, Hiến pháp năm 1992 quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến, lập pháp là chưa chính xác, chưa thể hiện được vai trò quan trọng của Chính phủ, Thủ tướng và các Bộ ngành trong việc trình dự án luật, nghị quyết (chiếm khoảng 920%) cũng như ban hành các văn bản pháp quy.

Thứ hai, Hiến pháp năm 1992 chưa quy định rõ ràng về phạm vi thẩm quyền của Quốc hội với Chính phủ trong việc quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và trong lĩnh vực ngân sách nhà nước. Điều này vừa làm giảm giá trị pháp lý và hiệu quả thi hành các nghị quyết của Quốc hội về kế hoạch phát triển kinh tế -xã hội của đất nước (tỷ lệ đạt các chỉ tiêu được Quốc hội thông qua không cao, phải điều chỉnh nhiều lần); đồng thời, hạn chế tính chủ động trong hoạt động điều hành của Chính phủ;

d) Trong mối quan hệ với các cơ quan tư pháp

Về cơ bản, do đặc tính "độc lập" của các cơ quan tư pháp nên trong mối quan hệ với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và do Hiến pháp hiện hành không quy định quá cụ thể với nhiều điều khoản về tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp nên không xuất hiện nhiều vướng mắc, bất cập. Tuy nhiên, có ý kiến chuyên gia cho rằng, Hiến pháp hiện hành chưa thể hiện rõ nét hơn nữa vai trò "kiểm soát" của Quốc hội với các cơ quan tư pháp. Bởi ở Việt Nam, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

CHƯƠNG II:

TIẾP TỤC HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA DỰ THẢO SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP NĂM 1992 VỀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

I. VỀ VỊ TRÍ, VAI TRÒ, CHỨC NĂNG CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

1. Sự thay đổi của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp so với Hiến pháp năm 1992 về vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội

a) Về vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội theo quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp

Hiến pháp hiện hành	Dự thảo
Điều 83 Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước.	**Điều 74** Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước.

So sánh giữa Hiến pháp năm 1992 và Dự thảo Hiến pháp cho thấy:

(i) Về vị trí, vai trò của Quốc hội, Dự thảo Hiến pháp giữ nguyên quy định của Hiến pháp năm 1992;

(ii) Về chức năng của Quốc hội có hai sự thay đổi.

Thứ nhất, là thay đổi mang tính kỹ thuật lập hiến nhằm trình bày khái quát, chính xác và phù hợp hơn về 3 chức năng của Quốc hội. Theo đó, chức năng "*quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy Nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân"* được sửa thành "*quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước*". Sự thay đổi này vừa mang tính khái quát hóa, vừa ngắn gọn để dễ nhớ và cũng phù hợp với thói quen sử dụng cụm từ này. Bên cạnh đó, tại chức năng giám sát tối cao, Dự thảo đã bỏ cụm từ "*toàn bộ*", vì không cần thiết (vẫn bảo đảm nội hàm) và có thể gây hiểu nhầm là ngoài giám sát toàn bộ, còn có giám sát bộ phận, giám sát cụ thể.v.v.

Thứ hai, Dự thảo Hiến pháp không quy định Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp mà chỉ quy định Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp. Như vậy, Dự thảo đã bỏ cụm từ "duy nhất" và thêm từ "quyền" vào trước cụm từ "lập pháp.

Có thể nói, đây không chỉ là sự thay đổi về từ ngữ mà là sự thay đổi khá lớn của Dự thảo về chức năng của Quốc hội. Các chuyên gia cho rằng, thay đổi như Dự thảo là cần thiết và chính xác. Bởi lẽ, đã phần nào cho thấy sự tách bạch nhất định giữa quyền lập hiến và quyền lập pháp; đồng thời, đã hợp hiến hóa vai trò, nhiệm vụ của một số chủ thể khác như Ủy ban dự thảo Hiến pháp, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ.v.v. trong quá trình thực thi quyền lập hiến, quyền lập pháp của Quốc hội.

Tuy nhiên, có ý kiến khác lại cho rằng, Dự thảo Hiến pháp (i) chưa làm rõ tư cách chủ thể thực thi quyền lập hiến của Quốc hội trong mối quan hệ với nhân dân; (ii) chưa thể hiện sự "phân công" quyền lực nhà nước và qua đó khẳng định chức năng lập pháp của Quốc hội có được là đặt trong mối quan hệ tổ chức quyền lực nhà nước thông qua quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; chưa có sự phân biệt giữa hai phạm trù là "chức năng" và "nhiệm vụ, quyền hạn".

- *Ở vấn đề thứ nhất,* **Dự thảo Hiến pháp chưa cho thấy sự khác biệt về nguồn gốc, chủ thể và cơ chế thực hiện chức năng lập hiến của Quốc hội Việt Nam so với chức năng lập pháp; đồng thời, cũng chưa mạnh dạn thể chế hóa quan điểm "quyền làm chủ của nhân dân".**

Lý luận cũng như thực tiễn nhiều nước trên thế giới đã cho thấy, đây là hai phạm trù có nguồn gốc, bản chất khác nhau và trong xã hội dân chủ thì quyền lập hiến không thể thuộc về ai khác ngoài nhân dân. Việc nhân dân thực hiện quyền lập hiến của mình một cách trực tiếp hay gián tiếp đều không thay đổi nguồn gốc, bản chất của quyền lập hiến cũng như làm mất đi vị thế làm chủ xã hội, làm chủ Nhà nước của nhân dân. Hơn nữa, trong các văn kiện của Đảng gần đây, nhất là văn kiện Đại hội lần thứ XI đều thể hiện hai nội dung mới và lớn đó là về phát huy quyền làm chủ của nhân dân và phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực.

Vì vậy, có hai hướng để hoàn thiện quy định này Dự thảo. Có một vài ý kiến đề nghị phương án thứ nhất là gia tăng quyền lập hiến cho nhân dân thông qua quy định về tỷ lệ tối thiểu cử tri có quyền kiến nghị sửa đổi Hiến pháp và trao quyền phúc quyết hiến pháp cho nhân dân. Tuy nhiên, trong điều kiện Việt Nam hiện nay (nhất là khi trình độ hiểu biết pháp luật của người dân còn chưa cao và truyền thống pháp lý hơn 65 năm thì Quốc hội đều thực hiện quyền lập hiến) thì việc thực hiện phương án là là chưa thật khả thi, phù hợp. Phương án hai đó là tiếp tục hiến định quyền lập hiến cho Quốc hội nhưng cần phải quy định cụ thể hơn và chỉ rõ chủ thể, cơ chế của Quốc hội khi thực hiện quyền năng này. Việc Quốc hội Việt Nam cũng như Quốc hội một số nước trên thế giới được nhân dân ủy quyền thực hiện quyền lập hiến để trở thành chức năng lập hiến cũng hoàn toàn phù hợp với luận thuyết về chủ quyền nhân dân, sự khác biệt ở đây chỉ là nhân dân thực hiện quyền năng của mình thông qua phương thức dân chủ gián tiếp. Tuy nhiên, Dự thảo Hiến pháp cần hoàn thiện theo hướng

(i) khẳng định quyền lập hiến thuộc về nhân dân;

(ii) ghi nhận cơ chế nhân dân Việt Nam đồng thuận thông qua Hiến pháp này để ủy quyền cho Quốc hội Việt Nam thay mặt mình thực hiện quyền lập hiến;

(iii) đồng thời, cần thể hiện tách bạch giữa chức năng lập hiến và chức năng lập pháp.

- *Ở vấn đề thứ hai,* **Dự thảo Hiến pháp chưa cho thấy việc xác định chức năng cơ bản, điển hình của Quốc hội - chức năng lập pháp là để phân biệt, phân định chức năng giữa các cơ quan nhà nước khi đặt trong cấu trúc tổ chức quyền lực nhà nước**. Cấu trúc quyền lực nhà nước luôn được thừa nhận gồm ba nhánh quyền lực cơ bản là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Có thể ở Việt nam cũng như một số nước khác không theo mô hình tam quyền phân lập tuyệt đối, nhưng không có nghĩa ở các Nhà nước đó xuất hiện thêm hoặc mất đi nhánh quyền lực nào khác. Sự khác biệt cơ bản nhất giữa các nước chỉ là cách thức tổ chức quyền lực, tức là xác định chủ thể, nội hàm và mối tương quan giữa ba nhánh quyền này. Vậy, trong Hiến pháp cần phải chỉ rõ chủ thể nào thực hiện quyền năng nào trong ba quyền và tương ứng là chức năng của chủ thể đó. Đối với Quốc hội, cần ghi nhận là cơ quan thực hiện quyền lập pháp và tương ứng sẽ có chức năng lập pháp là điển hình bên cạnh các chủ thể còn lại đảm nhiệm quyền hành pháp, tư pháp. Với lập luận trên thì việc Dự thảo Hiến pháp quy định Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập pháp sẽ không ảnh hưởng tới vị thế của Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất mà ở góc độ nhất định, còn thể chế rõ nét hơn nguyên tắc "phân công, phối hợp".

Bên cạnh đó, Dự thảo Hiến pháp cũng không nên ghi nhận chức năng của Quốc hội theo hướng tách thành 3 chức năng gồm: lập pháp, quyết định vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Có những ý kiến cho rằng, quy định như Dự thảo là để hiến định khái quát 3 mảng hoạt động của Quốc hội nước ta đã phổ biến, ổn định trên thực tế. Tuy nhiên, với những lập luận sau đây, một số ý kiến lại cho rằng, Dự thảo Hiến pháp nên quy định hai chức năng của Quốc hội nước ta gồm: chức năng lập hiến (đặc thù Việt Nam) và chức năng lập pháp.

(i) Việc hiến định chức năng của Quốc hội là đặt trong mối quan hệ và để phân định chức năng với chủ thể thực hiện quyền hành pháp và tư pháp. Nếu ghi nhận Quốc hội Việt Nam thực hiện chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước thì phải chăng Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành và kể cả các cơ quan tư pháp không có thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Điều này chắc chắn không phải. Tương tự, nếu quy định Quốc hội có chức năng giám sát tối cao đối với hoạt động nhà nước thì cũng đặt ra vấn đề thế

nào là giám sát tối cao, có hay không và chủ thể nào thực hiện giám sát "không tối cao".v.v. Có thể tham khảo Hiến pháp Trung Quốc – một quốc gia gần và khá giống Việt Nam, cũng cho thấy cách thức lập hiến này.

"Điều 58. Chủ thể thực hiện quyền lập pháp của nhà nước:

Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc và Uỷ ban thường vụ Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc thực hiện quyền lập pháp."

(ii) Nội hàm của chức năng lập pháp luôn được hiểu theo nghĩa rộng. Xét cho cùng, hoạt động quyết định vấn đề quan trọng và giám sát tối cao cũng thuộc lập pháp. Quốc hội các nước trên thế giới đều thực hiện hai hoạt động này cho dù Hiến pháp nước đó có quy định hay không.

(iii) Việc Dự thảo Hiến pháp tách thành 3 chức năng vừa không làm gia tăng vị trí là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, không làm rõ hơn hay thể hiện được đặc thù của Quốc hội Việt Nam mà còn dễ dẫn đến nhầm lẫn giữa hai phạm trù "chức năng" và "nhiệm vụ, quyền hạn". Để xác định rõ nét nội hàm của chức năng lập pháp thì bất kỳ Hiến pháp nào cũng đề thể hiện thông qua điều, khoản quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. Trường hợp các nhà lập hiến Việt Nam muốn làm rõ hơn 3 nhóm hoạt động này thiết nghĩ Dự thảo Hiến pháp nên thể hiện tại điều quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội.

b) Vị trí, vai trò và chức năng của Ủy ban thường vụ Quốc hội theo quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp

Hiến pháp hiện hành	Dự thảo
Điều 90 Uỷ ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội. Uỷ ban thường vụ Quốc hội gồm có: - Chủ tịch Quốc hội; - Các Phó Chủ tịch Quốc hội; - Các Ủy viên. Số thành viên Uỷ ban thường vụ	**Điều 78** 1. Uỷ ban thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội. 2. Uỷ ban thường vụ Quốc hội gồm Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên. 3. Số thành viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội do Quốc hội quyết định.

Hiến pháp hiện hành	Dự thảo
Quốc hội do Quốc hội quyết định. Thành viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội không thể đồng thời là thành viên Chính phủ. Uỷ ban thường vụ Quốc hội của mỗi khoá Quốc hội thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình cho đến khi Quốc hội khoá mới bầu Uỷ ban thường vụ Quốc hội mới.	Thành viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội không thể đồng thời là thành viên Chính phủ. 4. Uỷ ban thường vụ Quốc hội của mỗi khoá Quốc hội thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình cho đến khi Quốc hội khoá mới bầu Uỷ ban thường vụ Quốc hội mới.

Bảng so sánh trên cho thấy,

Thứ nhất, Dự thảo Hiến pháp không có sự thay đổi nào về nội dung so với Hiến pháp năm 1992;

Thứ hai, Chỉ có sự thay đổi về mặt kỹ thuật lập hiến theo cách tách thành 4 khoản. Như vậy, Dự thảo Hiến pháp tiếp tục khẳng định sự tồn tại của Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng như xác định vị trí và vai trò của cơ quan này là cơ quan thường trực của Quốc hội, do Quốc hội thành lập.

2. Những kiến nghị, đề xuất tiếp tục hoàn thiện quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp về vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội

a) Về vị trí, vai trò và chức năng của Quốc hội

Từ những kết quả so sánh, đánh giá, phân tích nêu trên, đề nghị Dự thảo Hiến pháp hoàn thiện quy định về vị trí, vai trò, chức năng của Quốc hội như sau:

"Điều 74:

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, được nhân dân ủy quyền thực hiện quyền lập hiến (hoặc thay mặt nhân dân thực hiện quyền lập hiến).

Quốc hội là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; là cơ quan thực hiện quyền lập pháp."

Hoặc "*Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam .*

Quốc hội được nhân dân ủy quyền thực hiện quyền lập hiến và là cơ quan thực hiện quyền lập pháp.

b) Về vị trí, vai trò và chức năng của Ủy ban thường vụ Quốc hội

Lịch sử hơn 65 năm Quốc hội nước ta đã cho thấy, trong điều kiện Quốc hội chưa hoạt động thường xuyên, chuyên nghiệp thì sự tồn tại của Ủy ban thường trực Quốc hội là thật sự cần thiết. Tuy nhiên, từ thực tiễn hoạt động, nhất là quá trình đổi mới phương thức hoạt động của Quốc hội nước ta trong những khóa gần đây đã cho thấy một số vấn đề như: (i) trong không ít trường hợp, thẩm quyền giữa Quốc hội và UBTVQH còn đan xen, đôi khi rất khó xác định thẩm quyền nào là thẩm quyền riêng, thẩm quyền nào là thẩm quyền thực hiện theo ủy quyền của Quốc hội[47]; (ii) vị trí, vai trò và tính chất hoạt động của UBTVQH trong mối quan hệ với một số cơ quan khác như Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Chính phủ, Chủ tịch nước.v.v. cũng chưa thật hợp lý, rõ ràng[48]. Nguyên nhân cơ bản của tình trạng trên đó là Hiến pháp chưa ghi nhận chức năng và xác định rõ vị trí pháp lý của UBTVQH. Vì vậy, để khắc phục tình trạng này, việc sửa đổi, bổ sung những nội dung liên quan của Hiến pháp năm 1992 là cần thiết. Nghiên cứu về vấn đề này hiện tồn tại ba quan điểm.

- Quan điểm thứ nhất cho rằng, do đặc tính của cơ quan dân cử là làm việc tập thể, quyết định theo đa số và tất cả đại biểu đều bình đẳng nên trong hoạt động lập pháp sẽ không có sự phân cấp, phân quyền; do đó, như nhiều nước trên thế giới và cũng như chủ trương đổi mới trong thời gian vừa qua thì không nên có cơ quan mang đặc quyền như UBTVQH. Để bảo đảm tính liên tục, thường xuyên của hoạt động Quốc hội cũng như công tác điều hòa, phối hợp giữa các đại biểu,

[47] Ví dụ: Hoạt động chất vấn tại phiên họp của UBTVQH; giải thích Hiến pháp, luật hay hoạt động ban hành một số Nghị quyết - trên thực tế rất khó xác định trường hợp nào thì ban hành Nghị quyết của Quốc hội, trường hợp nào ban hành Nghị quyết của UBTVQH…

[48] Ví dụ quyền đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội ; thẩm quyền cho ý kiến về dự án trước khi trình Quốc hội xem xét thông qua...

các cơ quan của Quốc hội thì đã có Lãnh đạo Quốc hội và nếu cần sẽ thành lập các ủy ban thường trực hoặc lâm thời để thực hiện những nhiệm vụ có liên quan như Ủy ban các vấn đề đại biểu (về công tác tổ chức và kết nối đại biểu), Ủy ban Chương trình nghị sự, Ủy ban Quy tắc hoặc Ủy ban các vấn đề Quốc hội...

Đề xuất sửa đổi, bổ sung Dự thảo Hiến pháp: Đề nghị quy định theo hướng: Về vị trí, UBTVQH tương đương HĐDT, các Ủy ban của Quốc hội. Về chức năng, UBTVQH thực hiện chức năng điều hòa, phối hợp nhằm duy trì hoạt động lập pháp thường xuyên, liên tục.

- Quan điểm thứ hai thì ngược lại khi cho rằng, khi đòi hỏi thực tiễn đối với hoạt động lập pháp còn cao (hệ thống pháp luật còn thiếu và yếu, hoạt động giám sát cũng như quyết định ngân sách nhà nước còn nhiều vấn đề đặt ra...); khi Quốc hội còn chưa hoạt động thường xuyên, liên tục; khi năng lực, trình độ đại biểu còn hạn chế; khi điều kiện đi lại khó khăn do lãnh thổ trải dài... thì không những cần phải có cơ quan thường trực mà còn phải đề cao hơn nữa vai trò của cơ quan này. Bên cạnh việc giúp Quốc hội trong mảng công tác mang tính **"hành chính"** để duy trì hoạt động lập pháp liên tục, thường xuyên và điều hòa, phối hợp giữa các bộ phận cấu thành thì UBTVQH còn phải là cơ quan đầu mối thực hiện hai mảng nhiệm vụ quan trọng khác đó là về **"tổ chức"** và **"chuyên môn"**. Theo quan điểm này, việc tồn tại và ghi nhận vai trò "ưu trội" của UBTVQH so với các cơ quan khác của Quốc hội cũng là phù hợp với các nước trên thế giới. Bởi ở Trung Quốc, Ủy ban thường trực Quốc hội ngoài đảm nhiệm các nhiệm vụ mang tính "hành chính" thì còn được Hiến pháp ghi nhận là chủ thể thực hiện quyền lập pháp cùng với Quốc hội (Điều 58). Hay ở Nghị viện các nước khác, dù về mặt pháp lý không quy định, nhưng trên thực tế vẫn tồn tại các tổ chức với thành phần gồm lãnh đạo cao cấp Quốc hội và lãnh đạo đảng phái để "lãnh đạo" hoạt động lập pháp về mặt tổ chức nhân sự và chuyên môn như sở Ba Lan, Mỹ... . Như vậy, ở Việt Nam với điều kiện đặc thù là Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng duy nhất lãnh đạo được Hiến pháp ghi nhận thì việc trao cho UBTVQH vị trí cũng như "đặc quyền" nhất định là hoàn toàn phù hợp. Theo đó, Dự thảo Hiến pháp nên kế thừa, phát triển quy định của Hiến pháp năm 1980 về vị trí của Hội đồng Nhà nước để ghi

nhận vị trí của "UBTVQH là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội". Quy định theo hướng này vừa phân định được vị trí của UBTVQH, vừa không làm mất đi vai trò, vị trí cá nhân của Lãnh đạo Quốc hội (Lãnh đạo Quốc hội đồng thời là Lãnh đạo UBTVQH).

Đề xuất sửa đổi, bổ sung Dự thảo Hiến pháp: Về vị trí: UBTVQH là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội. Về chức năng, UBTVQH thực hiện chức năng lập pháp theo thẩm quyền; lãnh đạo, chỉ đạo và điều hòa phối hợp hoạt động lập pháp.

- Quan điểm thứ ba dung hòa hơn khi cho rằng, trong điều kiện Quốc hội nước ta đang tiến tới hoạt động thường xuyên, chuyên nghiệp thì vẫn cần thiết phải có UBTVQH, nhưng cần phải giảm bớt "đặc quyền" của cơ quan này, đặc biệt về lãnh đạo, chỉ đạo nhiệm vụ chuyên môn và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Bởi lẽ, khi tỷ lệ đại biểu chuyên trách đã tăng dần qua các khóa gần đây; khi năng lực, trình độ đại biểu đã từng bước được nâng lên; khi khoa học, công nghệ phát triển có thể hiện thực hóa kỳ họp, phiên họp Quốc hội bất thường trực tuyến, kể cả biểu quyết trực tuyến thì Quốc hội hoàn toàn có thể "tự mình" thực hiện nhiều nhiệm vụ, quyền hạn hơn để từ đó giảm bớt thẩm quyền của UBTVQH.

Đề xuất sửa đổi, bổ sung Dự thảo Hiến pháp: Về vị trí, UBTVQH là cơ quan thường trực của Quốc hội. Về chức năng, UBTVQH có chức năng giúp Quốc hội trong công tác tổ chức, điều hòa, phối hợp để duy trì hoạt động lập pháp thường xuyên, liên tục và thực hiện lập pháp theo ủy quyền của Quốc hội (kèm cơ chế báo cáo để Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất)

II. VỀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI, ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

1. Sự thay đổi của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp so với Hiến pháp năm 1992 về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội

a) Về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội theo quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp

Hiến pháp hiện hành	Dự thảo
Điều 84 Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: 1- Làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; 2- Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; 3- Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; 4- Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; 5- Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước; 6- Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương; 7- Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ	**Điều 75** Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: 1. Làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; 2. Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo công tác của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán Nhà nước và các cơ quan khác do Quốc hội thành lập; 3. Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách và nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; 4. Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; quyết định nguyên tắc phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ; quyết định dự toán và phân bổ ngân sách trung ương; phê chuẩn quyết toán ngân sách trung ương; xem xét báo cáo tổng hợp dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước; 5. Quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước;

Hiến pháp hiện hành	Dự thảo
tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh; bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; 8- Quyết định thành lập, bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; 9- Bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao và Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội; 10- Quyết định đại xá; 11- Quy định hàm, cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp	6. Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Toà án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán Nhà nước, chính quyền địa phương và các cơ quan khác do Quốc hội thành lập; 7. Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội, các Ủy viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, các Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Hội đồng Hiến pháp, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán Nhà nước, người đứng đầu cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh, danh sách thành viên Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia; 8. Lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; 9. Quyết định thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành

Hiến pháp hiện hành	Dự thảo
ngoại giao và những hàm, cấp nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước; 12- Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia; 13- Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp ký; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước; 14- Quyết định việc trưng cầu ý dân.	chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; thành lập, bãi bỏ cơ quan khác theo quy định của Hiến pháp và luật; 10. Bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Chủ tịch nước, Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; 11. Quyết định đại xá; 12. Quy định hàm, cấp trong lực lượng vũ trang nhân dân, hàm, cấp ngoại giao và những hàm, cấp nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước; 13. Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia; 14. Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế về chiến tranh và hòa bình, các vấn đề liên quan đến chủ quyền quốc gia, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tư cách thành viên của Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực, thương mại quốc tế; 15. Quyết định trưng cầu ý dân.

So với Hiến pháp năm 1992 hiện hành, dự thảo sửa đổi Hiến pháp có một số thay đổi như sau:

- Về mặt hình thức, Dự thảo đã kết cấu lại trật tự các khoản theo nhóm vấn đề cho tương ứng với chức năng cơ bản của Quốc hội; đồng thời, chỉnh lý lại một số thuật ngữ cho chính xác, phù hợp hơn;

- Về mặt nội dung, Dự thảo Hiến pháp có một số thay đổi đó là:

Thứ nhất, quy định rõ hơn, khả thi và phù hợp hơn về một số nhiệm vụ quyền hạn của Quốc hội. Ví dụ: Hiến pháp hiện hành quy định Quốc hội có nhiệm vụ quyền hạn: *"Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội"* (Khoản 3 điều 83) thì dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã quy định Quốc hội *"quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách và nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế xã hội của đất"* (Khoản 3 điều 75). Sự thay đổi này nhằm phân định rõ ràng hơn thẩm quyền giữa Quốc hội và Chính phủ; theo đó, Quốc hội sẽ tập trung bàn bạc và đưa ra những quyết sách về những vấn đề lớn tầm vĩ mô chứ không sa vào những quyết định ở tầm vi mô, sự vụ; qua đó, vừa tăng giá trị pháp lý của các Nghị quyết của Quốc hội, vừa tạo tính chủ động hơn cho Chính phủ trong quá trình quản lý, điều hành nền kinh tế đất nước. Hay Dự thảo sửa đổi Hiến pháp bỏ quy định *"Quốc hội… quyết định chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh"*. (Khoản 1 Điều 84 Hiến pháp năm 1992).

Thứ hai, sửa đổi, bổ sung một số thẩm quyền phê chuẩn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách thức của Quốc hội đối với nhân sự cấp cao như Chủ tịch Hội đồng dân tộc, các Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, thành viên Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng Kiểm toán Nhà nước và Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao (Khoản 7 Hiến pháp 92 và là Khoản 7 của Dự thảo Hiến pháp). Sự sửa đổi, bổ sung này trước hết là phù hợp với việc thành lập các cơ quan hiến định độc lập, sau đó là thể hiện nguyên tắc kiểm soát quyền lực và phù hợp với quá trình đổi mới hệ thống cơ quan tư pháp ở nước ta trong thời gian vừa qua theo hướng nâng cao vị trí của thẩm phán, góp phần đảm bảo cho thẩm phán độc lập và chỉ tuân theo pháp luật.

Thứ ba, bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của nhà nước: mở rộng các đối tượng chịu sự giám sát của Quốc hội như Hội đồng Hiến pháp, Kiểm toán nhà nước, Hội đồng bầu cử và

các cơ quan nhà nước khác do Quốc hội thành lập (Khoản 2 điều 75). Bổ sung thẩm quyền *"lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn"* (Khoản 8 điều 75). Bổ sung thẩm quyền này nhằm tạo điều kiện cho việc thực hiện *"bỏ phiếu tín nhiệm"* của hiến pháp hiện hành mà chưa thực hiện được.

Thứ tư, bổ sung thẩm quyền của Quốc hội trong việc quy định tổ chức và hoạt động, quyết định nhân sự đối với Hội đồng Hiến pháp, Hội đồng bầu cử quốc gia, kiểm toán nhà nước và các cơ quan khác do nhà nước thành lập.

Thứ năm, phân định rõ hơn các loại điều ước thuộc thẩm quyền phê chuẩn hoặc bãi bỏ của Quốc hội. Dự thảo sửa đổi Hiến pháp quy định Quốc hội có thẩm quyền: *"Phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế về chiến tranh và hòa bình, các vấn đề liên quan đến chủ quyền quốc gia, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tư cách thành viên của Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực, thương mại quốc tế"* (Khoản 14 điều 75). Hiến pháp hiện hành quy định: *"Phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế khác đã được ký kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước"* (Khoản 13 điều 84). So với Hiến pháp năm 1992 hiện hành, dự thảo sửa đổi Hiến pháp quy định rõ hơn những điều ước quốc tế nào thuộc thẩm quyền phê chuẩn hoặc bãi bỏ của Quốc hội về chiến tranh và hòa bình, về chủ quyền quốc gia, về quyền và nghĩa vụ của công dân, về tư cách thành viên của Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực, về thương mại quốc tế, về việc làm phát sinh các nghĩa vụ tài chính quan trọng của Nhà nước đều phải được Quốc hội phê chuẩn

Thứ sáu, quy định rõ hơn thẩm quyền của Quốc hội đối với ngân sách nhà nước. Dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã bổ sung nhiệm vụ quyền hạn: *"Quyết định nguyên tắc phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ Chính phủ"* (Khoản 4 điều 75). Với quy định mới này, trách nhiệm của Quốc hội được tăng cường trong lĩnh vực ngân sách nhà nước.

b) Về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội theo quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp

Hiến pháp hiện hành	Dự thảo
Điều 91 Uỷ ban thường vụ Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: 1- Công bố và chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội; 2- Tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc hội; 3- Giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; 4- Ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao; 5- Giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; đình chỉ việc thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc huỷ bỏ các văn bản đó; huỷ bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội;	**Điều 80** Uỷ ban thường vụ Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: 1. Tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc hội; 2. Ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao; giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh; 3. Giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước; 4. Đình chỉ việc thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ văn bản đó tại kỳ họp gần nhất; bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; 5. Hướng dẫn và giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân; bãi bỏ các nghị

Hiến pháp hiện hành	Dự thảo
6- Giám sát và hướng dẫn hoạt động của Hội đồng nhân dân; bãi bỏ các nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; giải tán Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân;	quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; giải tán Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân;
7- Chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội;	6. Lãnh đạo công tác của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội; bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội;
8- Trong trường hợp Quốc hội không thể họp được, quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược và báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất của Quốc hội;	7. Trong trường hợp Quốc hội không thể họp được, quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh và báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất của Quốc hội;
9- Quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương;	8. Quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương;
10- Thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội;	9. Quyết định thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;
11- Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội.	10. Thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội;
	11. Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội.

So sánh cho thấy, Dự thảo Hiến pháp đã có một số sửa đổi, bổ sung như sau:

- Về mặt hình thức: Dự thảo đã kết cấu lại một số điều khoản theo hướng sắp xếp lại trật tự và chuẩn hóa về mặt từ ngữ như (1) gộp khoản 3 và khoản 4; (2) tách khoản 5 của Hiến pháp năm 1992 thành khoản 3 và khoản 4; (3) đảo lại thuật ngữ tại khoản 6 của Hiến pháp năm 1992.v.v

- Về mặt nội dung, Dự thảo đã có một số thay đổi đó là:

Thứ nhất, mở rộng đối tượng chịu sự giám của Ủy ban thường vụ Quốc hội là Kiểm toán Nhà nước. Sự thay đổi này là để phù hợp với sự ra đời của Kiểm toán Nhà nước;

Thứ hai, chuyển thẩm quyền *Công bố, chủ trì việc bầu cử đại biểu Quốc hội* cho Hội đồng bầu cử Quốc gia. Sự thay đổi này là cho phù hợp với việc hiến định cơ quan độc lập là Hội đồng bầu cử Quốc gia - cơ quan sẽ đảm nhận một số trách nhiệm về công tác tổ chức bầu cử, trong đó có bầu cử đại biểu Quốc hội.

Thứ ba, bổ sung mới thẩm quyền của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, thẩm quyền này thuộc Chính phủ. Sự thay đổi này về bản chất và mục đích là nhằm khẳng định và nâng cao vị thế của Quốc hội. Quốc hội với vài trò là đại diện của nhân dân thì phải quyết định những vấn đề quan trọng, mà đặc biệt là về vấn đề lãnh thổ - một bộ phận cấu thành của khái niệm Quốc gia. Và theo lý giải của Ủy ban dự thảo Hiến pháp thì do Quốc hội chưa hoạt động thường xuyên nên thẩm quyền này sẽ giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định với tư cách là cơ quan thường trực của Quốc hội;

Thứ tư, bổ sung mới một số thẩm quyền về nhân sự, giám sát đối với một số thiết chế hiến định độc lập mới được thành lập.

2. Những kiến nghị, đề xuất tiếp tục hoàn thiện quy định của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội

Dựa trên những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 ở phần 1 và kết quả so sánh, phân tích nội dung của Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ

sung tại Dự thảo Hiến pháp, Nhóm nghiên cứu đề xuất tiếp tục hoàn thiện Dự thảo Hiến pháp về những vấn đề sau:

a) Trong mối quan hệ giữa Quốc hội với Ủy ban thường vụ Quốc hội

Có thể thấy, so với Hiến pháp hiện hành, Dự thảo Hiến pháp đã có sự thay đổi theo hướng gia tăng vị trí, vai trò và thẩm quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội mà tiêu biểu nhất là quy định "*Lãnh đạo công tác của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội*" và "*Quyết định thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương*"(Khoản 6 và Khoản 8 Điều 80 của Dự thảo). Một số ý kiến cho rằng, sự thay đổi này là chưa phù hợp với chủ trương của Đảng, Quốc hội về đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội trong thời gian vừa qua; đồng thời, không khắc phục được những hạn chế, bất cập từ thực tiễn những nhiệm kỳ Quốc hội gần đây.

Về hướng đề xuất, kiến nghị, Nhóm chuyên gia nhất trí cao việc tiếp tục duy trì thiết chế này, tuy nhiên cần phải đổi mới nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội theo Quan điểm thứ 3 đã nên lên ở phần trên; tức là cần xác định nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội theo hai nhóm.

(i) Nhóm thứ nhất, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội có được từ sự "ủy quyền lập pháp" của Quốc hội. Nhóm này liên quan đến việc thực hiện cả ba chức năng của Quốc hội. Đây cũng là nhóm nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ phát sinh trong mối quan hệ với các cơ quan khác của Nhà nước như Chủ tịch nước, Chính phủ, ...). Vì vậy, để tránh trùng lặp, Nhóm nghiên cứu sẽ thu hút những kiến nghị sửa đổi, bổ sung về nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội với các thiết chế khác vào trong nội dung này.

(ii) Nhóm thứ hai, nhiệm vụ, quyền hạn "độc lập" của Ủy ban thường vụ Quốc hội có được từ vị trí đặc thù là cơ quan thường trực của Quốc hội. Nhóm này nhằm bảo đảm và duy trì hoạt đông thường xuyên của Quốc hội.

Theo đó, cần sửa đổi, bổ sung quy định của Dự thảo có liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của hai cơ quan này như sau:

- Đối với nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội trong mối quan hệ ủy quyền lập pháp:

Thứ nhất, về thẩm quyền giải thích Hiến pháp. Không nên trao quyền quyền giải thích Hiến pháp cho Ủy ban thường vụ Quốc hội. Một số ý kiến cho rằng, giải thích Hiến pháp thuộc lập pháp, mà Quốc hội nước ta thực hiện quyền lập hiến nhưng do hoạt động không thường xuyên nên ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thực hiện thẩm quyền này. Tuy nhiên, cho dù hoạt động này là thuộc lập pháp hay tư pháp thì dưới nhiều góc độ, việc trao thẩm quyền này cho Ủy ban thường vụ Quốc hội đều không thật sự hợp lý và trên thực tiễn, thẩm quyền này chưa lần nào được thực hiện. Vì vậy, đề nghị **nếu cần thiết thì trao thẩm quyền này cho cơ quan bảo hiến chuyên trách hoặc không cần thiết phải ghi nhận**. Bởi lẽ, Hiến pháp các nước có ghi nhận thẩm quyền này và trao cho tòa án thường hoặc cơ quan bảo vệ hiến pháp chuyên trách là xuất phát từ (i) nguyên tắc chủ quyền nhân dân và tam quyền phân lập với sự kiềm chế, đối trọng giữa các cơ quan nhà nước. Ở đó, Hiến pháp được làm bởi Quốc hội lập hiến hoặc Hội nghị lập hiến; lập pháp là ban hành luật để cụ thể hóa Hiến pháp và giám sát; hành pháp là thực thi Hiến pháp, pháp luật; tư pháp là xét xử; còn việc giải thích Hiến pháp cần phải được thực hiện bởi cơ quan độc lập hoặc tư pháp để tránh sự lạm quyền, tùy tiện của lập pháp; (ii) áp dụng án lệ. Ở các nước này, các giải thích Hiến pháp của thẩm phán là nguồn của pháp luật, được sử dụng để áp dụng pháp luật; (iii) quy trình sửa đổi Hiến pháp vô cùng chặt chẽ. Vì vậy, việc sửa đổi Hiến pháp là rất khó khăn nên giải thích hiến pháp là cần thiết và dễ thực hiện hơn là sửa đổi Hiến pháp để làm rõ một điều khoản nào đó; (iv) cơ chế áp dụng trực tiếp Hiến pháp làm nảy sinh nhiều nhu cầu giải thích Hiến pháp. Có thể thấy, cả bốn yếu tố trên đều không thật rõ nét ở Việt Nam. Do đó, nếu cần thiết phải hiểu rõ và chính xác quy định nào của Hiến pháp thì Quốc hội có thể thực hiện thông qua thẩm quyền sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.

Thứ hai, về thẩm quyền giải thích luật. Cần quy định thật cụ thể về cơ chế Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua quyền giải thích luật. Về lâu dài, khi Quốc hội làm việc thường xuyên hoặc có cơ chế bỏ phiếu trực tuyến thì nên bỏ thẩm quyền này; thay vào đó, Quốc hội sẽ giải thích hoặc sửa

đổi, bổ sung luật đó. Trong điều kiện trước mắt, có thể trao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội giải thích luật, nhưng phải giới hạn bởi những điều kiện cụ thể như: (i) quy định cụ thể về chủ thể có thẩm quyền đề nghị và quy trình, thủ tục; (ii) chỉ thực hiện giải thích trong thời gian Quốc hội không họp; (iii) việc giải thích phải bảo đảm đúng tư tưởng lập pháp của Quốc hội khi ban hành đạo luật đó với căn cứ là dựa trên những tài liệu lưu trữ; (iv) phải báo cáo Quốc hội trong kỳ họp gần nhất.

Thứ ba, về thẩm quyền ban hành văn bản: Không thực hiện Quốc hội ủy quyền lập pháp cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua thẩm quyền ban hành pháp lệnh (bỏ thẩm quyền ban hành pháp lệnh) hoặc nếu duy trì thì phải bổ sung hình thức là "nghị quyết của Ủy ban thường vụ" cho đầy đủ. Đồng thời, xác định rõ cơ chế, phạm vi Quốc hội ủy quyền, đặc biệt là thẩm quyền ban hành nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội mang tính quy phạm. Mục đích là hạn chế tối đa việc Ủy ban thường vụ Quốc hội "làm thay" nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, nhất là trong việc ban hành chủ trương, chính sách mới hoặc những vấn đề về tài chính, ngân sách (Sự phân định thẩm quyền này sẽ được thể hiện rõ hơn trong phần kiến nghị sửa đổi, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ở phần sau);

Thứ tư, về quyết định địa giới hành chính dưới cấp tỉnh: Dự thảo Hiến pháp trao thẩm quyền này cho Ủy ban thường vụ Quốc hội có lẽ xuất phát từ quan điểm cho rằng "địa giới hành chính" là vấn đề liên quan đến yếu tố "lãnh thổ quốc gia" – một trong những thành tố quan trọng của khái niệm quốc gia nên thuộc phạm vi chức năng của Quốc hội trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Nhưng do Quốc hội chưa hoạt động thường xuyên nên theo nguyên tắc "ủy quyền" mà trao cho "Cơ quan thường trực".

Một số chuyên gia đề nghị sửa đổi, bổ sung quy định này theo hướng giao cho Chính phủ (như Hiến pháp năm 1992) hoặc Quốc hội sẽ thực hiện thẩm quyền này. Bởi lẽ, (i) nếu coi đây là vấn đề quan trọng quốc gia thì phải do Quốc hội quyết định chứ không thể ủy quyền, vì trên thực tế, việc này cũng không thật đột xuất, cấp bách mà cần phải giải quyết bằng cơ quan thường trực; (ii) nếu quy định theo hướng Quốc hội quyết định cấp tỉnh, Ủy ban thường vụ quyết định cấp dưới tỉnh thì thực chất đấy là sự phân cấp, phân quyền giữa cấp trên, cấp dưới – một

nguyên tắc nổi bật của hành pháp chứ không phải của lập pháp; (iii) nếu giao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng không khả thi, vì chỉ có Chính phủ - cơ quan quản lý nhà nước theo hành chính, lãnh thổ thì mới có đủ cơ sở thực tiễn để tiến hành; (iv) việc giao cho Ủy ban thường vụ cũng khó có thể nói sẽ khắc phục những hạn chế, bất cập trên thực tế vừa qua trong hoạt động này nên cách tốt nhất phải là Quốc hội quy định thật cụ thể tiêu chí, điều kiện để Chính phủ thực hiện thẩm quyền này trong Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.

Thứ năm, về quyết định nhân sự cấp cao: Nên để Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn hoặc do các thành viên Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội tự bầu "*các Phó Chủ tịch và các Ủy viên Hội đồng dân tộc"* tại phiên họp đầu tiên của Hội đồng, Ủy ban trong nhiệm kỳ khóa mới chứ không nên trao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội. Bởi lẽ, đây là các cơ quan của Quốc hội nên thuộc thẩm quyền của Quốc hội hoặc chính thành viên cơ quan đó quyết định. Nó hoàn toàn phù hợp với nguyên tắc thành viên của Hội đồng, Ủy ban chịu trách nhiệm trước Quốc hội và trước toàn thể Hội đồng, Ủy ban của mình. Quy định như Dự thảo đã định hình Ủy ban thường vụ Quốc hội là cơ quan "cấp trên" của Hội đồng, Ủy ban. Điều này một mặt sẽ ảnh hưởng trực tiếp tới vai trò đứng đầu của Chủ tịch, Chủ nhiệm các cơ quan này; đồng thời, ảnh hưởng tới tính khách quan, trung thực và nguyên tắc dân chủ của Quốc hội, bởi khi đó, các cá nhân giữ chức vụ này sẽ tất yếu phụ thuộc vào ý chí của Ủy ban thường vụ Quốc hội – người quyết định vị trí chính trị của họ. Đặc biệt khi mà Ủy ban thường vụ Quốc hội còn được Dự thảo Hiến pháp trao thẩm quyền "*Lãnh đạo công tác của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội*".

Thứ sáu, về thẩm quyền giám sát tối cao: Cần hạn chế và giới hạn phạm vi Quốc hội ủy quyền giám sát cho Ủy ban thường vụ Quốc hội như các thẩm quyền quy định tại Khoản 3, Khoản 4 và Khoản 5 Điều 80 Dự thảo.

(1) Bỏ thẩm quyền *Giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; giám sát hoạt động của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước (Khoản 3)*. Bởi vì, chỉ có cơ quan chuyên môn của Quốc hội

mới đúng tư cách và đủ nguồn lực (Ủy ban gồm những đại biểu có hiểu biết sâu về ngành, lĩnh vực nhất định; có bộ phận giúp việc) để giúp Quốc hội thực hiện những nhiệm vụ này. Ủy ban thường vụ Quốc hội không phải là cơ quan chuyên môn của Quốc hội, các thành viên của Ủy ban thường vụ là người đứng đầu Hội đồng và các Ủy ban nên không có cùng chuyên môn, và không có bộ phận giúp việc. Do đó, trên thực tế Ủy ban thường vụ Quốc hội có tiến hành một số cuộc giám sát nhưng thực chất là lấy danh nghĩa, còn vẫn do Hội đồng, Ủy ban của Quốc hội chủ trì và thực hiện, sau đó, báo cáo kết quả giám sát để UBTVQH xem xét và đóng dấu.

(2) Sửa đổi thẩm quyền *...bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao trái với pháp lệnh, nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội* thành thẩm quyền đình chỉ thi hành văn bản trên và đề nghị Quốc hội xem xét quyết định cho phù hợp với vị trí, vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Quy định của Dự thảo và Hiến pháp hiện hành được thiết lập trên tư duy, cơ quan "cấp trên" có quyền quyết định bãi bỏ văn bản của cơ quan cấp dưới nếu trái với văn bản do cơ quan cấp trên ban hành nên việc Ủy ban thường vụ Quốc hội được trao thẩm quyền này tương tự như Quốc hội, Chính phủ bãi bỏ văn bản của các cơ quan cấp dưới. Tuy nhiên cần phải thấy rằng, Ủy ban thường vụ Quốc hội không phải và không thể là 'cấp trên" của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao; đồng thời, về bản chất những vấn đề mà pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định là thuộc thẩm quyền của Quốc hội, nhưng để "giải quyết tình thế" nên ủy quyền cho Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành. Hơn thế nữa, Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng không có thời gian và nguồn lực để thực thi thẩm quyền này.

(3) Bỏ thẩm quyền "*Hướng dẫn và giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân; bãi bỏ các nghị quyết sai trái của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; giải tán Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp Hội đồng nhân dân đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân*". Có thể nói, quy định trên của Dự thảo và của Hiến pháp năm 1992 được thiết kế xuất phát từ nguyên tắc "Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân". Vì vậy, coi Hội đồng nhân dân là cơ quan đại biểu "cấp dưới" và

theo lô gíc đó thì cấp trên có quyền quyết định đối với cấp dưới. Thiết nghĩ, quan điểm này không chính xác, bởi lẽ (i) quan hệ cấp trên, cấp dưới là quan hệ mang tính hành chính (hành pháp) chứ không phải là nguyên tắc tổ chức, hoạt động tiêu biểu của thiết chế dân cử; (ii) chỉ có thể nói đại biểu Quốc hội đại diện cho cử tri cả nước, đại biểu Hội đồng nhân dân đại diện cho cử tri cấp chính quyền địa phương bầu ra mình chứ không vì thế mà xác định Quốc hội là cấp trên của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh là cấp trên của Hội đồng nhân dân cấp huyện, xã. Điều này sẽ dẫn đến cách hiểu, ở nước ta quyền lực lập pháp cũng được tổ chức theo cấp hành chính lãnh thổ như quyền lực hành pháp; đồng thời, trái với nguyên tắc đại diện, làm việc tập thể, quyết định theo đa số.

(4) Cần cân nhắc quy định "chất vấn" tại phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, vì theo quan điểm hoàn thiện của Nhóm chuyên gia, Ủy ban thường vụ Quốc hội không phải là cơ quan chuyên môn của Quốc hội hay "là Quốc hội thu nhỏ" nên không có thẩm quyền và các thành viên của Ủy ban thường vụ cũng không có bộ máy giúp việc và chuyên môn sâu về một ngành, lĩnh vực. Đồng thời, chất vấn là thẩm quyền được thực hiện với tư cách cá nhân của Đại biểu Quốc hội (là một trong nhiều đại biểu để hợp thành thiết chế Quốc hội) đối với các chức danh thuộc thẩm quyền Quốc hội quyết định nên phải được thực hiện tại diễn đàn Quốc hội. Hơn nữa, mục đích cốt lõi của chất vấn không phải là cơ chế trực tiếp giải quyết vấn đề được chất vấn mà là công cụ giám sát để Quốc hội mà chính xác hơn là toàn thể đại biểu Quốc hội nắm bắt, nhìn nhận, đánh giá về năng lực, trách nhiệm của người mà chính mình đã bầu ra, từ đó có hướng để giải quyết trong hậu giám sát. Chất vấn ở Ủy ban thường vụ không thỏa mãn những vấn đề trên.

Hơn thế nữa, quy định như Dự thảo là "Người bị chất vấn phải trả lời trước Quốc hội, trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội hoặc trả lời bằng văn bản" cũng chưa chặt chẽ, cụ thể, vì chưa trả lời được các câu hỏi sau: (i) có phải người bị chất vấn được lựa chọn trả lời trực tiếp hoặc bằng văn bản? Nếu không thì trường hợp nào trả lời văn bản, trường hợp nào trả lời chất vấn? (ii) Có phải người bị chất vấn phải trả lời trước một trong hai chủ thể trên hai chỉ một chủ thể? Trường hợp nào thì trả lời chất vấn trước Ủy ban thường vụ Quốc hội và khi đó có phải trên cơ sở đồng ý của Quốc hội không?

- Đối với nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội được Hiến định nhằm duy trì hoạt động thường xuyên của Quốc hội trong điều kiện Quốc hội chưa hoạt động thường xuyên (không phải nhiệm vụ, quyền hạn phái sinh từ nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội).

Vai trò của Ủy ban thường vụ Quốc hội trong việc duy trì hoạt động thường xuyên của Quốc hội được Dự thảo Hiến pháp thể hiện qua ba nhiệm vụ, quyền hạn sau:

- Tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc hội (Khoản 2 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 và là Khoản 1 Điều 80 Dự thảo);

- Lãnh đạo công tác của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội;

- Và bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội (Khoản 7 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 và là Khoản 6 Điều 80 Dự thảo);

Như vậy, sự thay đổi lớn nhất của Dự thảo Hiến pháp so với Hiến pháp hiện hành đó là: (i) sửa đổi thẩm quyền "Chỉ đạo, điều hoà, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội" thành "Lãnh đạo công tác của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội"; (ii) bỏ thẩm quyền "hướng dẫn ... hoạt động của các đại biểu Quốc hội".

Nhiều ý kiến chuyên gia đồng tình với việc Dự thảo tiếp tục quy định thẩm quyền "Tổ chức việc chuẩn bị, triệu tập và chủ trì các kỳ họp Quốc hội", vì nó thể hiện đặc sắc chức năng "duy trình hoạt động thường xuyên của Quốc hội". Tuy nhiên, đối với những sự thay đổi còn lại thì đề nghị sửa đổi, bổ sung theo hướng:

Thứ nhất, không nên quy định Ủy ban thường vụ **lãnh đạo** công tác của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội mà giữ nguyên như Hiến pháp năm 1992. Bởi như đã lập luận, Ủy ban thường vụ Quốc hội không phải "Quốc hội thu nhỏ", không phải là "cấp trên" các cơ quan của Quốc hội và cũng không phải là thiết chế có chuyên môn sâu theo ngành, lĩnh vực nên không thể và không có khả năng để lãnh đạo các cơ quan này. Hơn nữa, ở thiết chế dân chủ, nguyên tắc "lãnh đạo" cũng không phù hợp. Nếu trao cho Ủy ban thường vụ Quốc hội thẩm quyền này và gắn vào với thẩm quyền xem xét, cho ý kiến về các dự án, dự thảo trước khi

trình Quốc hội thì vai trò chuyên môn của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban không còn ý nghĩa, đồng thời, dễ dẫn tới làm thay Quốc hội.

Cần phải nhận thức rõ ràng rằng, sự hiện diện của Ủy ban thường vụ Quốc hội là "sự dây khâu nối tạo sự liên tục, gắn kết" giữa Quốc hội với các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước, với cơ quan chuyên môn và với đại biểu Quốc hội trong điều kiện Quốc hội hoạt động không thường xuyên, chứ không phải là "tập thể lãnh đạo cao cấp của Quốc hội" để "quyết định trước" hay "sàng lọc" về mặt chuyên môn. Vì lẽ đó, Hiến pháp năm 1992 thiết kế đúng theo hướng này với quy định Ủy ban thường vụ giữ vai trò chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội.

Thứ hai, cần bổ sung, cụ thể hóa hơn nữa vai trò, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội để duy trì hoạt động thường xuyên của Quốc hội bằng cách thông qua việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình để duy trì mối liên hệ thường xuyên, liên tục giữa Quốc hội với các chủ thể khác có nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến Quốc hội (như với Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các cơ quan của Quốc hội...) và giữa Quốc hội với Đại biểu Quốc hội, cũng như giữa các đại biểu với nhau và với các cơ quan của Quốc hội. Nếu tiếp cận theo hướng này, phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội không chỉ giới hạn trong quan hệ với Hội đồng dân tộc, các Ủy ban mà còn phải mở rộng đối với các chủ thể khác có nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến Quốc hội; cũng như phải tạo sự liên kết giữa các đại biểu Quốc hội với nhau và với các thiết chế khác có liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, trong mọi mối quan hệ trên thì thẩm quyền của Ủy ban thường vụ cũng không "quyết định" tới chuyên môn.

b) Trong mối quan hệ với Chủ tịch nước

Nhóm chuyên gia nhất trí rằng, để xác định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong mối quan hệ với Chủ tịch nước thì trước hết cần phải làm rõ vị trí, vai trò của Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước nói chung và với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội nói riêng.

Các bản Hiến pháp Việt Nam đều quy định thống nhất và khá giống với Hiến pháp các nước về vị trí của Chủ tịch nước *là người đứng đầu nhà nước, thay*

mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Nhưng nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước ở nước ta lại không giống với các nước trên thế giới. Có hai sự khác biệt lớn nhất đó là: (i) không được xác định thuộc nhánh quyền lực nào trong nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực; (ii) với nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất và Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thì vai trò cũng như nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước có được là từ "quyền lực phái sinh" của Quốc hội. Theo đó, Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra trong số đại biểu Quốc hội và chịu trách nhiệm, báo cáo công tác trước Quốc hội.

Như vậy, Chủ tịch nước và Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có mối quan hệ chặt chẽ, gắn bó với nhau. Vì vậy, muốn xác định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội trong mối quan hệ này thì cần làm rõ hướng đổi mới về địa vị pháp lý của Chủ tịch nước. Hiện nay, ở nước ta tồn tại các quan điểm hoàn thiện thiết chế Chủ tịch nước, nhưng quan điểm nhận được khá nhiều sự đồng thuận đó là về cơ bản giữ nguyên mô hình như hiện nay nhưng cần điều chỉnh lại một số thẩm quyền theo hướng làm rõ vị trí, vai trò và gia tăng tính thực quyền cho Chủ tịch nước. Đây chính là nội dung thể chế hóa kịp thời chủ trương của Đảng về nguyên tắc phân công, phân nhiệm và kiểm soát quyền lực nhà nước nói chung và định hướng đổi mới, hoàn thiện chế định Chủ tịch nước nói riêng đã được đề ra đó là: "*xác định rõ hơn quyền hạn và trách nhiệm của Chủ tịch nước để thực hiện đầy đủ chức năng nguyên thủ quốc gia, thay mặt Nhà nước về đối nội, đối ngoại và thống lĩnh các lực lượng vũ trang; quan hệ giữa Chủ tịch nước với các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp"*. Lí lẽ của quan điểm này là (i) về cơ bản hình thức chính thể của Việt Nam là cộng hòa đại nghị, do vậy, về cách thức hình thành (Quốc hội bầu ra Chủ tịch nước) và thẩm quyền của Chủ tịch nước (nguyên thủ quốc gia mang tính biểu tượng) là phù hợp; (ii) Việt Nam có đặc thù riêng về nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước (không phân quyền tuyệt đối mà tập trung dân chủ với Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất); (iii) đồng thời, phù hợp với truyền thống hiến pháp Việt Nam từ năm 1959 cho đến nay.

Theo quan điểm này, trong mối quan hệ giữa với Chủ tịch nước, cần sửa đổi, bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội có liên quan để vừa bảo

đảm vị thế của Quốc hội, vừa nâng cao vị thế, bảo đảm và phát huy vai trò kiểm soát quyền lực của Chủ tịch nước, cụ thể:

Thứ nhất, đối với thẩm quyền lập pháp, cần bổ sung, làm rõ trách nhiệm của Quốc hội "phải xem xét lại luật, nghị quyết đã được thông qua tại kỳ họp gần nhất", khi Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội xem xét lại nghị quyết, luật đã được thông qua nếu thấy có dấu hiệu trái Hiến pháp hoặc có khả năng ảnh hưởng tới an ninh quốc phòng. Trường hợp Quốc hội vẫn thông qua mà không có sự thay đổi theo đề nghị thì có thể đề nghị Hội đồng Hiến pháp giải quyết sau đó mới thực hiện quyền công bố;

Thứ hai, trong thẩm quyền quyết định những vấn đề quan trọng của Quốc hội, cần quy định cụ thể hơn về một số vấn đề như:

(1) Quốc hội bầu Chủ tịch nước khóa mới trên cơ sở giới thiệu của Chủ tịch nước khóa trước hoặc tự ứng cử hoặc được đề cử nếu đủ điều kiện, nhưng không quá hai nhiệm kỳ liên tiếp;

(2) Quốc hội chỉ có thể bãi nhiệm, miễn nhiệm Chủ tịch nước nếu không còn đủ sức khỏe, điều kiện hoặc vi phạm pháp luật nghiêm trọng ảnh hưởng tới an ninh quốc gia hoặc từ kết quả bỏ phiếu tín nhiệm (tỷ lệ đặc biệt);

(3) bổ sung thẩm quyền Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức đối với một số chức danh đứng đầu các cơ quan hiến định độc lập; đồng thời, Dư thảo Hiến pháp cũng cần quy định rõ Chủ tịch nước được đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiêm, bãi nhiệm, cách chức nhân sự cấp cao không chỉ tại đầu nhiệm kỳ mà trong giữa nhiệm kỳ nếu có căn cứ cho rằng những chức danh đó có vị phạm hoặc không còn đủ điều kiện;

(4) cần làm rõ hơn vị trí, vai trò, nhiệm vụ quyền hạn của Chủ tịch nước, Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội với nhau và với Hội đồng QP&AN khi quyết định những vấn đề liên quan đến quốc phòng và an ninh. Ví dụ: với vai trò "thống lĩnh lực lượng vũ trang" thì nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước thế nào đối với quyền ra mệnh lệnh, quyền điều động quân đội.v.v. trong khi Dự thảo quy định Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có thẩm quyền quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt

khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia (Khoản 13, Điều 75, Dự thảo); UBTVQH có thẩm quyền Quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương (Khoản 9, Điều 79, Dự thảo).

Bên cạnh đó, cần quy định Chủ tịch nước có quyền **tuyên bố** để chính thức hóa những quyết định Quốc hội hoặc UBTVQH về chiến tranh và hòa bình; tình trạng khẩn cấp và các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia; tổng động viên hoặc động viên cục bộ; trưng cầu ý dân; đại xá. Bởi lẽ, đây là những thẩm quyền mà khi thực hiện cần nhân danh Nhà nước hoặc thể hiện tiếng nói của cả dân tộc. Dù Quốc hội là cơ quan đại biểu, cơ quan quyền lực nhà nước, nhưng với cương vị đứng đầu Nhà nước, đại diện cho Nhà nước và cả dân tộc thì Chủ tịch nước là chủ thể phù hợp nhất, đủ và đúng tư cách nhất để thay mặt nhà nước, đại diện cho cả cộng đồng đưa ra những lời kêu gọi hoặc tuyên bố với toàn thể nhân dân trong nước cũng như với thế giới về chính kiến của Nhà nước mình, quốc gia mình.

Thứ ba, trong thẩm quyền giám sát của Quốc hội: Cần quy định cụ thể Chủ tịch nước chịu trách nhiệm trước Quốc hội, thực hiện trách nhiệm báo cáo định kỳ hằng năm và cả nhiệm kỳ trước Quốc hội.

Thứ tư, đối với Ủy ban thường vụ Quốc hội, đề nghị phải quy định thật cụ thể quy định "*Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Uỷ ban thường vụ Quốc hội*" theo hướng (1) xác định rõ những trường hợp nào thì Chủ tịch nước sẽ tham dự (thiết nghĩ chỉ nên quy định những trường hợp có liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước); (2) quy định vai trò của Chủ tịch nước khi tham dự (phải chủ trì hoặc đồng chủ trì nhưng không tham gia biểu quyết); (3) quy định rõ giá trị pháp lý đối với ý kiến của Chủ tịch nước; trường hợp Chủ tịch nước không đồng ý với ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội sau khi biểu quyết thì có quyền đề nghị ra Quốc hội xem xét và Quốc hội phải có trách nhiệm xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất.

c) Trong mối quan hệ với hành pháp

Có thể nói, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ liên quan đến các cơ quan thực hiện quyền hành pháp là rất nhiều và trên cả ba chức năng

của Quốc hội. Tuy nhiên, nếu so sánh với Hiến pháp hiện hành thì Dự thảo sửa đổi Hiến pháp chỉ có ba sự thay đổi lớn nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đối với hành pháp và cả ba đều thuộc chức năng quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Những nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội có liên quan ở hai chức năng lập hiến, lập pháp và giám sát được giữ nguyên. Ba sự thay đổi đó là:

(i) Bổ sung thẩm quyền Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định về địa giới hành chính dưới cấp tỉnh trên cơ sở chuyển từ thẩm quyền của Chính phủ sang. (Nội dung này đã được nghiên cứu, đề xuất ở phần trên);

(ii) Sửa đổi thẩm quyền Quốc hội "*Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*" theo quy định của Hiến pháp năm 1992 thành "*Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu và nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*" (Khoản 3 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 và là Khoản 3 Điều 76 Dự thảo Hiến pháp).

Nhóm chuyên gia nhất trí cao với nội dung sửa đổi, bổ sung này, vì sẽ phân định rõ hơn phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn giữa Quốc hội và Chính phủ nhằm tạo sự chủ động, linh hoạt cho Chính phủ trong hoạt động quản lý, điều hành.

(iii) Sửa đổi thẩm quyền Quốc hội "*Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế*" thành "*Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; **quyết định nguyên tắc phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ**; quyết định dự toán và phân bổ ngân sách trung ương; phê chuẩn quyết toán ngân sách trung ương; **xem xét báo cáo tổng hợp dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước**"* (Khoản 4 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 và là Khoản 4 Điều 76 Dự thảo Hiến pháp)

Về nội dung này, nếu so sánh với Hiến pháp 1992, các hiến pháp trước đó và với Luật ngân sách nhà nước, Luật tổ chức quốc hội, Hội đồng nhân dân hiện hành thì **Dự thảo đã có sự sửa đổi khá căn bản theo quan điểm và tư duy mới về quản lý tài chính, ngân sách nhà nước** với hai điểm nội bật đó là:

(1) Bổ sung một điều mới (Điều 60) về nội hàm, nguyên tắc, nội dung quản lý nhà nước về tài chính tiền tệ và về ngân sách nhà nước;

(2) Thu hẹp thẩm quyền của Quốc hội theo hướng Quốc hội chỉ quyết định dự toán ngân sách Trung ương và quyết định nguyên tắc phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương chứ không quyết định dự toán ngân sách địa phương; Quốc hội chỉ xem xét báo cáo tổng hợp dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước chứ không phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước.

Nhóm chuyên gia cho rằng, việc sửa đổi, bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội về tài chính, ngân sách là cần thiết, tuy nhiên, cần nghiên cứu tiếp tục hoàn thiện Dự thảo Hiến pháp năm 1992 về một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất, đề nghị cần sửa đổi, bổ sung quy định tại Khoản 1 Điều 60 của Dự thảo để thể hiện rõ mục tiêu chính sách tài chính quốc gia; làm rõ nội hàm của khái niệm "tài chính quốc gia", từ đó xác định vai trò, nội dung quản lý nhà nước đối với tài chính quốc gia thông qua "tài chính nhà nước" và đối với "ngân quỹ quốc gia".

Khoản 1 Điều 60 Dự thảo quy định: "*Ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác phải được Nhà nước thống nhất quản lý, sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật, phù hợp với chính sách tài chính tiền tệ quốc gia từng thời kỳ*". Quy định này vừa không đầy đủ, chưa chính xác về khái niệm, nội hàm của các khái niệm về tài chính cũng như chưa phản ánh đúng cấu trúc "hệ thống tài chính Việt Nam", vì:

(i) Dự thảo Hiến pháp sử dụng thuật ngữ "tài chính công" là không phù hợp với Việt Nam. Với đặc thù về thể chế chính trị và kinh tế không tam quyền phân lập, không đa nguyên, đa đảng và hệ thống pháp luật không chia thành luật công, luật tư thì việc phân định tài chính quốc gia thành tài chính công và tài chính tư ở nước ta là không hoàn toàn phù hợp. Sẽ rất khó lí giải và phân định ở Việt nam về tính chất công - tư của tài chính ở các tổ chức chính trị - xã hội hoặc tổ chức chính trị -xã hội-nghề nghiệp. Vì vậy, nên quy định tài chính quốc gia nước ta gồm : Tài chính nhà nước, tài chính doanh nghiệp và tài chính dân cư.

(ii) Dự thảo chưa làm rõ khái niệm, nội hàm của "tài chính nhà nước" trong mối quan hệ với "tài chính quốc gia" để từ đó xác định vai trò của Nhà nước nói chung và của các thiết chế dân cử nói riêng đối với tài chính quốc gia và tài chính nhà nước. Như đã đề cập Tài chính quốc gia gồm ba bộ phận, trong đó Tài chính nhà nước là một bộ phận hợp thành cơ bản và quan trọng. Tài chính nhà nước gồm: (1) Ngân sách nhà nước, Quỹ ngân sách nhà nước; (2) các quỹ tập trung của nhà nước (gồm cả quỹ dự trữ quốc gia, các quỹ dự phòng, dự trữ tài chính, các quỹ chuyên dùng...[49]) và các khoản ký quỹ, góp vốn của nhà nước trong và ngoài nước, (3) các khoản nhà nước vay và cho vay và trả nợ tiền vay trong và ngoài nước). Vai trò của Nhà nước, các cơ quan dân cử đối với tài chính nhà nước phải phù hợp với 3 đặc điểm cơ bản đó là (1) thuộc sở hữu quốc gia mà nhà nước là đại diện chủ sở hữu; (2) phục vụ cho toàn xã hội, hoạt động không vì mục đích lợi nhuận, vì quyền lợi của nhân dân , của toàn thể xã hội; (3) quản lý và sử dung được điều chỉnh bằng luật pháp của nhà nước. Vì vậy, về nguyên tắc, Nhà nước phải thể hiện vai trò, trách nhiệm quản lý của mình đối với toàn bộ bộ phận cấu thành của tài chính nhà nước;

(iii) Dự thảo chưa thể hiện rõ vai trò của nhà nước đối với tài chính nhà nước và đặt trong mối quan hệ với ngân quỹ quốc gia. Bởi lẽ, hai khái niệm **tài chính nhà nước** và **ngân quỹ quốc gia** là không hoàn toàn đồng nhất với nhau; đồng thời, vai trò quản lý của nhà nước không chỉ là "quản lý và sử dụng" như Dự thảo Hiến pháp quy định mà phải bao gồm: **huy động, phân phối, quản lý và sử dụng** tài chính nhà nước và ngân quỹ quốc gia

Vì vậy, đề nghị sửa đổi, bổ sung Khoản 1 Điều 60 Dự thảo sửa đổi Hiến pháp như sau:

"Phát triển và nâng cao tiềm lực tài chính quốc gia. Nhà nước thống nhất huy động, phân phối , quản lí và sử dụng tài chính nhà nước và ngân quỹ quốc gia."

[49] Ở Việt Nam, riêng các quỹ tập trung và quỹ chuyên dùng của nhà nước, thuộc quyền quản lý của nhà nước, thường được gọi là các quỹ ngoài ngân sách nhà nước hiên nay đã có xấp xỉ 50 quỹ, có quỹ có số vốn hàng trăm, thậm trí hàng nghìn tỷ đồng, như Quỹ dự trữ nhà nước, Quỹ dự trữ tài chính, Quỹ dự phũng. Quỹ tích luỹ trả nợ nước ngoài, Quỹ quốc gia giải quyết việc làm, Quỹ phát triển khoa học công nghê, quỹ môi trường...

Thứ hai, cần sửa đổi, bổ sung quy định tại Khoản 4 Điều 76 của Dự thảo sửa đổi Hiến pháp theo hướng (i) tách bạch và thể hiện rõ vai trò của Quốc hội đối với tài chính quốc gia, với tài chính nhà nước và với ngân sách nhà nước; (ii) bảo đảm nguyên tắc tài chính nhà nước và ngân sách nhà nước Việt nam là thống nhất, phải được quyết định và quản lý thống nhất, chứ không nêu chia cắt như Dự thảo là Quốc hội chỉ quyết định đối với ngân sách Trung ương còn đối với ngân sách địa phương thì "bỏ ngỏ"[50].

Vì vậy, đề nghị tách Khoản 4 Điều 76 Dự thảo sửa đổi Hiến pháp thành hai khoản và sửa đổi, bổ sung lại như sau:

Khoản 4a: "***Quốc hội quyết định chính sách tài chính Quốc gia, chính sách tài khóa, chính sách tiến tệ quốc gia, quyết định mức nợ quốc gia, nợ chính phủ, quyết định công trình, dự án quan trọng Quốc gia đầu tư từ ngân quỹ nhà nước***.

Khoản 4b: ***Quốc hội quyết định tài chính nhà nước, quyết định dự toán ngân sách nhà nước, tỷ lệ phân chia nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương, ngân sách địa phương; quyết định phân bổ ngân sách Trung ương; phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước***.

d) Trong mối quan hệ với các cơ quan tư pháp

Vai trò của Quốc hội đối với Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân được thể hiện trên các phương diện sau đây:

- Quốc hội ban hành các đạo luật (gồm cả luật tổ chức, hoạt động của các cơ quan tư pháp cũng như pháp luật tố tụng tư pháp và pháp luật nội dung);

- Quốc hội quyết định về tổ chức bộ máy, biên chế và các điều kiện bảo đảm hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân;

- Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân.

[50] Chương về Chính quyền địa phương của Dự thảo quy định hết sức chung chung theo hướng "Hội đồng nhân quyết định các vấn đề quan trọng của địa phương" mà không quy định Hội đồng nhân dân có thẩm quyền quyết định những vấn đề gì.

Xét trên cả ba phương diện trên thì về cơ bản Dự thảo Hiến pháp không có sự thay đổi quá nhiều so với Hiến pháp hiện hành. Dự thảo sửa đổi Hiến pháp tiếp tục quy định Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (khoản 7 Điều 75); Quốc hội có quyền bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật pháp luật của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội; Quốc hội thực hiện quyền giám sát hoạt động của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, xét báo cáo công tác của Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao.

Điểm mới nổi bật nhất của Dự thảo đó là, Quốc hội có thẩm quyền "*phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao*" (Khoản 7 Điều 76 Dự thảo Hiến pháp). Có hai quan điểm về vấn đề này.

Quan điểm thứ nhất, đồng ý với quy định mới của Dự thảo Hiến pháp, vì cho rằng quy định này sẽ nâng cao vai trò, vị thế và tính độc lập của Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; phù hợp với tinh thần, định hướng đổi mới tổ chức Toà án nhân dân tối cao theo hướng tinh gọn. Tuy nhiên, đề nghị Dự thảo cần sửa đổi, bổ sung một số quy định tại các điều khoản có liên quan để bảo đảm tính thống nhất, rõ ràng.

Khoản 7 Điều 76 Dự thảo quy định Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao". Khoản 3 Điều 94 Dự thảo quy định Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Có hai vấn đề đặt ra.

(i) Dự thảo chưa quy định chủ thể nào sẽ trình nghị quyết phê chuẩn lên Quốc hội;

(ii) Dự thảo Hiến pháp cũng chưa quy định trách nhiệm của Chủ tịch nước và Chánh án Tòa án nhân dân tối cao trong mối quan hệ phối hợp thực hiện thẩm quyền này.

Có thể thấy rõ hơn hai vấn đề này qua sự so sánh về trình tự thực hiện thẩm quyền tương tự của Quốc hội là "phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ". Theo Hiến pháp

năm 1992 và thực tế hiện nay, trình tự các bước như sau: (1) Thủ tướng Chính phủ trình lên Quốc hội; (2) Quốc hội phê chuẩn Tờ trình của Chính phủ bằng việc thông qua nghị quyết; (3) Chủ tịch nước ra quyết định bổ nhiệm căn cứ trên nghị quyết phê chuẩn của Quốc hội. Vì vậy, đề nghị:

Thứ nhất, bổ sung vào Dự thảo thẩm quyền Chánh án tòa án nhân dân tối cao trình Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao.

Thứ hai, cũng đồng tình với quan điểm này, nhưng cần bổ sung quy định tương tự đối với Kiểm sát viên Viện kiếm sát nhân nhân tối cao để bảo đảm sự tương xứng về vị thế giữa Tòa án nhân dân, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao với Viện kiểm sát nhân dân, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Bởi lẽ, theo quy định của Hiến pháp hiện hành và thực tế ở nước ta, cả hai cơ quan này đề được coi là cơ quan tư pháp; đồng thời, trong hoạt động tư pháp nói chung và tại phiên tòa nói riêng thì vai trò của Kiểm sát viên là vô cùng quan trọng nên cần bảo đảm sự tương đồng vị thế, trách sự phân biệt. Đặc biệt, nếu có sự phân biệt thì vai trò "kiểm sát hoạt động tư pháp" của Viện kiểm sát nhân dân, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao sẽ bị ảnh hưởng.

Quan điểm thứ hai, đề nghị giữ nguyên như Hiến pháp năm 1992. Những ý kiến của quan điểm này cho rằng:

Thứ nhất, vì nhu cầu thực tiễn không quá vướng mắc, bất cập. Thực tiễn thi hành Hiến pháp năm 1992 và các bản Hiến pháp trước đây cho thấy, việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Kiểm sát viên Viện kiểm sát các cấp luôn được quy định tương ứng với việc bổ nhiệm, miễn nhiệm Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao và Thẩm phán Tòa án nhân dân các cấp. Theo đó, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao do Chủ tịch Nước bổ nhiệm (khoản 8 Điều 103 Hiến pháp năm 1992); Kiểm sát viên Viện kiểm sát và Thẩm phán các cấp khác do Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và Chánh án Tòa án nhân dân tối cao bổ nhiệm, miễn nhiệm. Qua thực tiễn thi hành, quy định như vậy là phù hợp, bảo đảm được địa vị pháp lý của Kiểm sát viên khi thực hiện chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp của Thẩm phán. Vì vậy, không cần phải thay đổi. Đây cũng là quan

điểm chỉ đạo của Đảng về sửa đổi Hiến pháp đã được nêu tại Nghị Quyết Hội nghị lần thứ hai, Ban chấp hành trung ương Đảng (Khóa XI), theo đó: "*Việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp phải dựa trên cơ sở tổng kết thực tiễn việc thi hành Hiến pháp năm 1992 và các đạo luật có liên quan; tiếp tục kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992 và các bản Hiến pháp trước đây còn phù hợp; chỉ sửa đổi, bổ sung những vấn đề thực sự cần thiết, phù hợp với tình hình mới và những nội dung đã được Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng xác định*";

Thứ hai, vì sự thay đổi như Dự thảo cũng không thật sự tăng cường tính độc lập trong hoạt động của các cơ quan tư pháp, nâng cao vai trò, vị thế thẩm phán toà án nhân dân như yêu cầu cải cách tư phá theo tinh thần Kết luận Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Khoá XI. Mặc dù, Dự thảo Hiến pháp có sự bổ sung thẩm quyền "phê chuẩn của Quốc hội", nhưng về thực chất đây chỉ là đổi mới về quy trình hiện tại, chứ không làm thay đổi nhiều về mặt nội dung. Tức là, nếu theo Hiến pháp và pháp luật hiện hành thì gồm 2 bước là Chánh án Tòa án nhân dân tối cáo sẽ đề nghị Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; còn nếu theo Dự thảo Hiến pháp thì có thể hiểu gồm 3 bước là Chánh án Tòa án nhân dân tối cáo sẽ trình Quốc hội phê chuẩn, sau đó, Quốc hội phê chuẩn và rồi trên cơ sở nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước sẽ bổ nhiệm, miễn nhiệm. Xét cho cùng, thẩm quyền quan trọng nhất vẫn thuộc Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, việc Quốc hôi phê chuẩn hay Chủ tịch nước ra quyết định sau đó cũng mang tính "chính thức hóa, chính danh hóa".

Thứ ba, việc Dự thảo bổ sung thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội mà không quy định rõ nhiệm kỳ của Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao sẽ dẫn đến việc không biết nhiệm kỳ là suốt đời hay theo nhiệm kỳ Quốc hội. Nếu bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao theo nhiệm kỳ của Quốc hội và Tòa án nhân dân như hiện nay thì dẫn đến khả năng kỳ họp nào của Quốc hội cũng sẽ phải thực hiện thẩm quyền này. Trong khi đó, Quốc hội lại chỉ họp một năm hai lần, nên việc phê chuẩn của Quốc hội sẽ chỉ tiến hành tại hai thời gian trên. Điều này chắc chắn sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả công tác xét xử của các Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao, vì dù có cần bổ nhiệm thêm thì vẫn phải chờ Quốc hội họp.

Thứ tư, việc Dự thảo chỉ có sự thay đổi theo hướng bổ sung thẩm quyền phê chuẩn của Quốc hội đối với chức danh Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao mà không thay đổi đối với Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao sẽ dẫn sự thiên lệch về vị thế của hai cơ quan tư pháp.

đ) Trong mối quan hệ với cơ quan hiến định độc lập

- Đối với thiết chế Hội đồng bầu cử Quốc gia (Điều 121 Dự thảo Hiến pháp: Dự thảo quy định theo hướng đây là cơ quan độc lập nhưng do Quốc hội thành lập; còn tổ chức, hoạt động sẽ để Luật Bầu cử quy định. Tuy nhiên, một số ý kiến cho rằng, cần phải hiến định một số nội dung lớn có liên quan đến mối quan hệ giữa Quốc hội và thiết chế này như sau:

Thứ nhất, bổ sung quy định về nguyên tắc xác định cơ cấu tổ chức của Hội đồng bầu cử. Dự thảo Hiến pháp chưa quy định vấn đề này. Vấn đề đặt ra là, có phải đây là cơ quan do Quốc hội thành lập và Quốc hội bầu các thành viên thì các thành viên phải là Đại biểu Quốc hội. Thiết nghĩ, đây là Hội đồng bầu cử của quốc gia chứ không chỉ là Hội đồng bầu cử của Quốc hội, vì vậy, cơ cấu thành viên phải bảo đảm sự có mặt của các thiết chế khác, nhất là của Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam.

Thứ hai, cần phải quy định cụ thể nhiệm kỳ của Hội đồng bầu cử Quốc gia để tạo cơ sở cho Quốc hội thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn bầu các thành viên của thiết chế này. Dự thảo Hiến pháp không quy định vấn đề này. Vấn đề đặt ra là nếu trùng khớp nhiệm kỳ của Quốc hội thì thời điểm phát sinh và chấm dứt nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng bầu cử được xác định là thời điểm nàovà như vậy thì rất khó để thực hiện; còn nếu lệch với nhiệm kỳ Quốc hội thì đến nhiệm kỳ mới, Quốc hội có bầu lại không? Phải chăng, Hội đầu bầu cử Quốc gia của khóa Quốc hội này sẽ để phục vụ cho việc bầu cử của khóa sau?

Thứ ba, cần cân nhắc quy định "Thành viên Hội đồng bầu cử quốc gia do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội" (Khoản 1 Điều 122 Dự thảo Hiến pháp). Bởi lẽ, quy định này không phù hợp với quan điểm đổi mới tổ chức, hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội mà Nhóm nghiên cứu đã nêu; chưa xứng tầm với vị trí là cơ quan hiến định độc lập cấp quốc gia (vì cách thức hình thành giống như các Ủy ban của Quốc hội); chưa thể

hiện được vai trò, trách nhiệm đứng đầu của Chủ tịch Hội đồng bầu cử Quốc gia. Vì vậy, đề nghị sửa đổi, bổ sung theo hướng:

(i) Quốc hội bầu danh sách thành viên Hội đồng bầu cử Quốc gia trên cơ sở đề nghị của Chủ tịch nước hoặc mở rộng thêm một số chủ thể khác theo tỷ lệ cơ cấu của Hội đồng bầu cử Quốc gia như Ủy ban thường vụ Quốc hội – đại diện cho Quốc hội; Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ; Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; Mặt trận tổ quốc Việt Nam.

(ii) Quốc hội chỉ quyết định bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với chức danh Chủ tịch Hội đồng, còn các chức danh khác hoặc sẽ do các thành viên Hội đồng bầu hoặc Quốc hội phê chuẩn trên đề nghị của Chủ tịch Hội đồng;

Thứ tư, bên cạnh đó cũng có ý kiến đề nghị cân nhắc thành lập cơ quan này hoặc quy định rõ chế độ làm việc của Hôi đồng bầu cử Quốc gia; bởi vì, chắc chắn hoạt động của cơ quan này sẽ không xuất hiện thường xuyên. Nếu quy định là cơ quan chuyên trách với bộ máy giúp việc thì sẽ gây lãng phí. Vì vậy, có thể quy định tỷ lệ thành viên chuyên trách và tỷ lệ thành viên kiêm nhiệm hoặc quy định hoạt động theo tính chất lâm thời.

- Đối với thiết chế Kiểm toán Nhà nước (Điều 123 và Điều 124 Dự thảo Hiến pháp): Cũng tương tự thiết chế Hôi đồng bầu cử Quốc gia, Dự thảo Hiến pháp quy định hết sức khái quát, cô đọng về Kiểm toán Nhà nước. Có những ý kiến cho rằng, mặc dù sự thay đổi lớn nhất của thiết chế này là nâng địa vị pháp lý, nhưng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Kiểm toán nhà nước đã được quy định tại Luật Kiểm toán Nhà nước và được triển khai trên thực thế những năm qua. Vì vậy, đề nghị:

Thứ nhất, Dự thảo Hiến pháp cần quy định cụ thể hơn một số vấn đề lớn về cơ cấu tổ chức như đội ngũ lãnh đạo và thẩm quyền, trình tự bầu, bãi nhiệm, miến nhiệm; mối quan hệ với các thiết chế khác, nhất là với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ.... Đặc biệt là trách nhiệm báo cáo và sử dung kết quả kiểm toán;

Thứ hai, tương tự như đối với Hội đồng bầu cử Quốc gia, đề nghị cân nhắc quy định "Tổng Kiểm toán Nhà nước do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo đề nghị của Uỷ ban thường vụ Quốc hội".

Thứ ba, đề nghị cân nhắc quy định "Nhiệm kỳ của Tổng Kiểm toán Nhà nước theo nhiệm kỳ của Quốc hội". Bởi khi ban hành Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2006, để bảo đảm tính độc lập, khách quan trong hoạt động của cơ quan này thì nhiệm kỳ của Tổng Kiểm toán Nhà nước được quy định là 7 năm. Có thể thấy, quy định như Dự thảo là không phù hợp với yêu cầu, mục đích khi sửa đổi nội dung này đã được Ủy ban Dự thảo sửa đổi Hiến pháp đưa ra đó là "để bảo đảm vị thế và cơ sở pháp lý cho cơ quan này";

Thứ tư, đề nghị bổ sung nguyên tắc thể hiện trách nhiệm của Kiểm toán Nhà nước trong mối quan hệ với Quốc hội nói riêng và các cơ quan dân cử nói chung theo hướng: (i) các báo cáo của chính phủ về dự toán ngân sách nhà nước, về phương án phân bổ ngân sách Trung ương, các báo cáo Quyết toán ngân sách nhà nước do Chính phủ trình ra Quốc hội phải được kiểm toán và có kiến của Kiểm toán nhà nước, Đây cũng là chế định trong Hiến pháp của nhiều quốc gia; (ii) quy định rõ trách nhiệm và quyền của Kiểm toán nhà nước trong quy trình quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, trước hết là các quyết định của Quốc hội, Hội đồng nhân dân về tài chính –ngân sách, đặc biệt là quyết định dự toán ngân sách và phân bổ ngân sách; (iii) quy định trách nhiệm của Tổng Kiểm toán Nhà nước phải tham dự và trình bày kiến tại các phiên họp của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội khi bàn về vấn đề kinh tế, tài chính.

Thứ năm, về mặt kỹ thuật, Điều 76 Dự thảo đã quy định Quốc hội bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm Tổng kiểm toán nhà nước nên Điều 123 không cần quy định lại để trách trùng lặp.

- Đối với thiết chế Hội đồng Hiến pháp. Dự thảo Hiến pháp quy định:

"1. Hội đồng Hiến pháp là cơ quan do Quốc hội thành lập, gồm Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên.

2. Hội đồng Hiến pháp kiểm tra tính hợp hiến của các văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội, Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành; kiến nghị Quốc hội xem xét lại văn bản quy phạm pháp luật của mình khi phát hiện có vi phạm Hiến pháp; yêu cầu Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm

sát nhân dân tối cao sửa đổi, bổ sung văn bản quy phạm pháp luật của mình hoặc đề nghị cơ quan có thẩm quyền hủy bỏ văn bản vi phạm Hiến pháp; kiểm tra tính hợp hiến của điều ước quốc tế được ký kết nhân danh Nhà nước trước khi trình Quốc hội, Chủ tịch nước phê chuẩn.

3. Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng Hiến pháp và số lượng, nhiệm kỳ của thành viên Hội đồng Hiến pháp do luật định".

Như vậy, trong quan hệ với Hội đồng Hiến pháp, vai trò và nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội thể hiện qua những phương diện sau đây:

- Quốc hội quyết định thành lập Hội đồng Hiến pháp và quy định tổ chức, hoạt động của thiết chế này;

- Văn bản quy phạm pháp luật do Quốc hội ban hành hoặc điều ước quốc tế do Quốc hội phê chuẩn phải được Hội đồng Hiến pháp kiểm tra tính hợp hiến (tiền kiểm);

- Văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội nếu vi hiến thì Hội đồng Hiến pháp có quyền kiến nghị Quốc hội xem xét. Hoặc Hội đồng Hiến pháp kiến nghị Quốc hội quyết định hủy bỏ văn bản vi hiến của chủ thể khác nhưng thuộc thẩm quyền hủy bỏ của Quốc hội (hậu kiểm).

Có quan điểm đề nghị không thành lập Hội đồng Hiến pháp (giữ như hiện nay và hoàn thiện hơn), vì với nguyên tắc tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước ta cũng như với đặc thù chính trị thì việc thành lập cơ quan bảo hiến độc lập là không phù hợp, không khả thi. Quan điểm khác lại đề nghị nên lựa chọn mô hình Tòa án Hiến pháp, vì cho rằng đây mới là mô hình phổ biến, mang tính triệt để, hiệu quả cao trong bảo vệ Hiến pháp. Nếu theo hai quan điểm thứ hai thì cần sửa đổi, bổ sung một cách cơ bản, toàn diện về nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội. Tuy nhiên, cũng có không ít ý kiến nhất trí với Dự thảo, bởi cho rằng, bảo hiến là cần thiết, cấp thiết, phù hợp với quan điểm của Đảng nên phải thành lập. Nhưng đây là vấn đề mới nên mô hình Hội đồng Hiến pháp với sự dung hòa, mềm dẻo sẽ là bước thử cần thiết; đồng thời, mô hình này được cho là có cơ chế hoạt động phù hợp hơn cả với điều kiện Việt Nam hiện nay. Tuy nhiên, quy định của Dự thảo còn quá sơ sài, đề nghị cần bổ sung một số vấn đề sau liên quan đến Quốc hội:

Thứ nhất, tại Khoản 1 không nên quy định "Quốc hội thành lập Hội đồng Hiến pháp", bởi nếu xác định đây cơ quan hiến định độc lập thì bản thân việc Hiến pháp ghi nhận thiết chế này đã là "sự thành lập rồi". Nó tương tự như việc Hiến pháp quy định về Quốc hội, Chính phủ...Nếu quy định như Dự thảo, Hội đồng Hiến pháp được xác định là cơ quan của Quốc hội chứ không phải là cơ quan hiến định độc lập và nếu vậy thì không cần thiết hoặc đưa Hôi đồng Hiến pháp về Chương Quốc hội;

Thứ hai, tại Khoản 3 cần cụ thể hóa một bước quy định Quốc hội quy định "*Tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng Hiến pháp và số lượng, nhiệm kỳ của thành viên Hội đồng Hiến pháp".* Quy định này trao toàn quyền cho Quốc hội là chưa hợp lý, bởi đây chính là những quy định nền tảng để xác lập mô hình bảo hiến. Bởi ở tầm Hiến pháp cần thiết phải ghi nhận những nguyên tắc cơ bản nhất để xác định cơ cấu, tổ chức của Hội đồng Hiến pháp và trên cơ sở đó Quốc hội mới cụ thể hóa và từ đó xác định được cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội đối với Hội đồng Hiến pháp. Đề nghị, Dự thảo cần quy định cơ cấu của Hội đồng này theo hướng quy định số lượng thành viên, cơ cấu tỷ lệ các nhánh quyền lực và quy định về cách thức hình thành các thành viên. Đây là điều kiện tiên quyết về tổ chức để bảo đảm đúng tầm của cơ quan hiến định độc lập và bảo đảm sự độc lập nhất định. Trong đó, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội đối với thiết chế này gồm (i) quy định cụ thể về tổ chức, hoạt động; (ii) để cử ứng viên đại diện cho mình; (iii) bầu danh sách thành viên (có thể bầu luôn chức danh lãnh đạo hoặc chỉ bầu Chủ tịch, còn chức danh khác sẽ để các thành viên của Hội đồng bầu); (iv) giám sát hoạt động...

Thứ ba, tại Khoản 2 đề nghị (i) cần tách bạch thẩm quyền của Quốc hội đối với kiến nghị của Hội đồng Hiến pháp khi phát hiện văn bản vi hiến theo chủ thể (Quốc hội và nhóm các chủ thể khác) và theo tính chất thẩm quyền (tiền kiểm và hậu kiểm). Bởi lẽ, với chủ thể ban hành văn bản vi hiến khác nhau và tính chất thẩm quyền khác nhau thì cơ chế giải quyết là khác nhau. Ví dụ: Đối với văn bản vi hiến thuộc thẩm quyền Quốc hội ban hành với vị thế là cơ quan quyền lực nhà nươc cao nhất thì Hội đồng Hiến pháp sẽ kiến nghị sửa đổi, bổ sung. Còn đối với văn bản vi hiến của chủ thể khác, có thể xử lý theo hướng mạnh hơn (đình chỉ, yêu

cầu sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ, huy bỏ và sau đó báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất). (ii) cần bổ sung quy định trách nhiệm của Quốc hội trong trường hợp Hội đồng Hiến pháp kiến nghị Quốc hội xem xét lại văn bản của Quốc hội vi hiến theo hướng sau. Nếu văn bản đó chưa ban hành, Quốc hội bắt buộc phải xem xét lại văn bản đó tại kỳ họp gần nhất; trường hợp, Quốc hội vẫn thông qua mà không sửa đổi, bổ sung nội dung vi hiến thì phải đạt tỷ lệ đặc biệt (2/3). Nếu văn bản đã có hiệu lực thì kiến nghị của Hội đồng Hiến pháp cũng phải được Quốc hội xem xét tại kỳ họp gần nhất; trường hợp, Quốc hội không đồng ý theo kiến nghị của Hội đồng Hiến pháp thì cũng phải thông qua Nghị quyết về vấn đề này với tỷ lệ đặc biệt. Đối với văn bản do chủ thể khác ban hành thì chỉ cần quy định trách nhiệm Quốc hội phải xem xét, quyết định tại kỳ họp gần nhất và kết quả quyết định của Quốc hội chỉ cần đa số. Quy định theo hướng này vừa bảo đảm nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, vừa bảo đảm vị thế của cơ quan bảo hiến.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Văn bản pháp luật

1. Hiến pháp Việt Nam (năm 1946, 1959, 1980, 1992). Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.

2. Hiến pháp 1992 và các luật tổ chức nhà nước Nước Cộng hoà Xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1993.

3. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính, năm 1962

4. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân, năm 1983

5. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân, năm 1994

6. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân, năm 2003

7. Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội 2010

8. Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân 2010

II. Tài liệu trong nước

1. Ban Tư tưởng – Văn hóa Trung ương: "Tài liệu hỏi – đáp về Nghị quyết Đại hội X của Đảng" (NXB Chính trị quốc gia, 2006)

2. Chính quyền địa phương ở Việt nam: Quá trình hình thành, phát triển và vấn đề đổi mới/TS. Trương Đắc Linh // Tạp chí Nhà nước và pháp luật. Viện Nhà nước và pháp luật, Số 9/2005, tr.32 - 41.

3. Chính quyền địa phương việc bảo đảm thi hành hiến pháp và pháp luật ở địa phương : Luận án tiến sĩ luật học/Trương Đắc Linh; Người hướng dẫn khoa học: GS.TS. Hoàng Văn Hảo. Hà Nội, 2002.

4. Chuyên đề chính quyền địa phương/Bộ Tư pháp, Hà Nội, Viện Nghiên cứu Khoa học Pháp lý, 1992.

5. Cơ sở lý luận tổ chức hợp lý chính quyền địa phương (không tổ chức hội đồng nhân dân huyện, quận, phường) ở nước ta hiện nay/Văn Tất Thu/Tạp chí Tổ chức nhà nước. Bộ Nội vụ, Số 3/2009, tr. 11 - 15.

6. Đánh giá thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường/TS.Nguyễn Minh Phương/Quản lý nhà nước. Học viện Hành chính. Số 170 (tháng 3/2010), tr. 15 - 19.

7. Hoàn thiện quy định của pháp luật về phân cấp tổ chức bộ máy và biên chế giữa chính phủ với chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương: Luận văn thạc sĩ luật học/ Trần Hải; Người hướng dẫn: PGS.TS. Lê Minh Tâm. Hà Nội, 2003.

8. Hội đồng nhân dân-cơ quan đại biểu của nhân dân địa phương/Hoàng Thị Ngân. Bộ Tư pháp, 1999/Dân chủ và Pháp luật, Số 12/1999, Tr.5-6

9. Lịch sử hệ thống chính quyền địa phương Nhật Bản và một số vấn đề cải cách chính quyền địa phương Nhật Bản hiện nay/Phạm Hồng Quang/Luật học. Trường Đại học Luật Hà Nội. Số 4/2010, tr. 57 - 64

10. Mấy vấn đề lý luận và thực tiễn về phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương ở nước ta/Vũ Thư/Nhà nước và pháp luật. Viện nghiên cứu nhà nước và pháp luật, Số 4 (252) 2009, tr.3 -10.

11. Mô hình bộ máy hành chính Nhà nước ở địa phương trên thế giới/Nguyễn Đăng Dung // Nhà nước và Pháp luật, Số 1 (141)/2000, tr.35 – 41.

12. Mô hình tổ chức chính quyền địa phương ở Nam Bộ thời Pháp thuộc và những giá trị cần nhìn nhận / Bùi Xuân Đức // Tạp chí Khoa học pháp lý. Trường Đại học Luật thành phố Hồ Chí Minh, Số 6/2009, tr. 24-31.

13. Mối quan hệ giữa phân cấp quản lý và địa vị pháp lý của chính quyền địa phương ở nước ta hiện nay/Trần Thị Diệu Oanh/Quản lý nhà nước. Học viện Hành chính. Số171(4- 2010), tr.14 – 18.

14. Một số kinh nghiệm trong cải cách chính quyền địa phương ở Trung Quốc / ThS.Vũ Thị Phương Mai // Tổ chức nhà nước. Bộ Nội vụ. Số 3/2010, tr. 47 - 50

15. Nâng cao chất lượng ban hành văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương / ThS. Trương Thị Hồng Hà // Tạp chí Nhà nước và pháp luật. Viện Nhà nước và pháp luật, Số 01/2005, tr. 10 - 15

16. Những vấn đề đặt ra về tổ chức chính quyền đô thị ở thành phố Hồ Chí Minh / Đặng Công Luận // Tổ chức nhà nước. Bộ Nội vụ. Số 4/2010, tr.9 - 11

17. Sáu mươi năm xây dựng và hoàn thiện tổ chức chính quyền địa phương của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam (1945 - 2005) / PGS.TS. Thái Vĩnh Thắng // Tạp chí Luật học. Trường Đại học Luật Hà Nội, Số 5/2005, tr. 46 - 53

18. Thực trạng pháp luật tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương nước ta / Tạ Ngọc Hải // Tạp chí Dân chủ và pháp luật. Bộ Tư pháp, Số 4/ 2009, tr. 18 - 21

19. Tổ chức chính quyền địa phương cộng hoà Liên bang Đức / Nguyễn Thị Kim Thoa, Nguyễn Sỹ Đại. Hà Nội, Tư pháp, 2006.

20. Tổ chức chính quyền địa phương của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam - quá trình hình thành và phát triển, những bất cập và phương hướng đổi mới/Tạp chí Luật học Số 4 /2002, tr.55 – 61.

21. Báo cáo số 472/HĐBCKXII ngày 18 tháng 7 năm 2007 của Hội đồng Bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII về kết quả cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII.

22. Báo cáo số 454/BC-HĐBC ngày 18 tháng 7 năm 2011 của Hội đồng Bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII về kết quả cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII.

23. TS. Vũ Công Giao, "Cơ quan bầu cử quốc gia trên thế giới và việc hiến định cơ quan này trong Hiến pháp 1992 sửa đổi năm 2003 của Việt Nam", trong Viện Chính sách công và pháp luật, Các thiết chế hiến định độc lập: Kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam (Sách chuyên khảo), do GS.TSKH. Đào Trí Úc, GS.TS. Nguyễn Thị Mơ, TS. Nguyễn Văn Thuận và TS. Vũ Công Giao chủ biên, NXB ĐHQGHN, 2013, tr. 104.

24. TS. Vũ Văn Nhiêm, Cơ quan bầu cử quốc gia (Mục 3, IX Chương V), trong Ban biên tập Dự thảo sửa đổi Hiến pháp 1992, Một số vấn đề cơ bản của Hiến pháp các nước trên thế giới (Sách chuyên khảo), NXB Chính trị Quốc Gia, Hà Nội, 2012, tr.292-293.

25. ThS. Lưu Văn Quảng – "Đổi mới công tác bầu cử để có một Quốc hội mang tính đại diện cao" – Tạp chí HKLP tháng 3 năm 2007 (số 94)

26. PGS. TS. Phan Xuân Sơn – "Thực trạng và giải pháp đổi mới công tác bầu cử ở nước ta" – Tạp chí NCLP tháng 4 năm 2007 (số 97)

27. Trần Thanh Hương – "Hiệp thương và tác động của hiệp thương đến việc phát huy tính tích cực của công dân trong thực hiện quyền bầu cử" – Tạp chí NCLP tháng 4 năm 2007 (số 97)

28. Trần Ngọc Nhẫn – "Bầu cử Quốc hội khóa XII cần được hướng dẫn bổ sung" – Tạp chí NCLP tháng 01 năm 2007 (Số 90)

29. Các tài liệu của Viện Dân Chủ và Trợ giúp Bầu cử quốc tế (Institute for Democracy and Electoral Assitance, viết tắt là IDEA).

30. Nguyễn Đăng Dung, Trương Đắc Linh, Nguyễn Mạnh Hùng, Lưu Đức Quang, Nguyễn Văn Trí (2010), Xây dựng và bảo vệ Hiến pháp - Kinh nghiệm thế giới và Việt Nam, Nxb Giáo dục Việt Nam, tr.73.

31. Nguyễn Đăng Dung (2005), Sự hạn chế quyền lực nhà nước, Nxb Đại học quốc gia, Hà Nội, tr.86

32. Đào Trí Úc (chủ biên) (2007), Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb Tư pháp, Hà Nội. tr.249.

33. Đào Trí Úc (2006), "Tài phán Hiến pháp và xây dựng tài phán Hiến pháp ở Việt Nam", Tạp chí Nhà nước và pháp luật, (10), tr.3.

34. Nguyễn Phước Thọ (2009), "Phương thức lãnh đạo của Đảng với việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam", Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, (2+3), tr.60-61.

35. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.126-127.

III. Tài liệu nước ngoài:

1. *Planning and Urban Design Standards*. Association, American Planning. John Wiley & Sons, 2006. (Quy hoạch và Tiêu chuẩn thiết kế đô thị).

2. *The Sustainable Urban Development Reader*. Routledge, 2004. Beatley, Professor Timothy. (Phát triển đô thị bền vững).

3. *Urban Problems and Urban Perspectives*. Bhargava, Gopal.Abhinav Publications, 2003. (Vấn đề và triển vọng của đô thị).

4. *Cities as Partners: The Challenge to Strengthen Urban Governance Through North-South City Partnerships*. Bontenbal, Marike. Eburon Uitgeverij B.V., 2009. (Thành phố đối tác: Những thách thức đối với việc tăng cường quản lý đô thị thông qua quan hệ đối tác Bắc-Nam).

5. *Environmental Governance and Decentralisation*. Breton, Albert. Elgar Publishing, 2007. (Môi trường quản lý và phân cấp).

6. *Local Governance in the Global Context: Theory and Practice*. Chu, Chin-Peng, Alexander Grasse, Sang-Chul Park, and Markus Porsche-Ludwig.LIT Verlag Münster, 2011. (Quản lý địa phương trong bối cảnh toàn cầu: Lý luận và thực tiễn).

7. *Handbook of Urban Services: Basic Guide for Local Governments*. Coe, Charles K.M.E. Sharpe, 2009. (Sổ tay về dịch vụ đô thị).

8. *Urban Governance, Voice, and Poverty in the Developing World*. Devas, Nick Earthscan, 2004. (Quản lý đô thị, ngôn luận và đói nghèo trong thế giới đang phát triển).

9. *Problems of Change in Urban Government*. Dickerson, M. O., S. Drabek, and Woods, J. T. (John T.). Wilfrid Laurier Univ. Press, 1980. (Những vấn đề của sự thay đổi trong chính quyền đô thị).

10. *Making Local Government Work: An Introduction to Public Management for Developing Countries And Emerging Economies*. Dool, Leon van den, and Leendert Theodoor van den Dool. Eburon Uitgeverij B.V., 2005. (Hoạt động của chính quyền địa phương: Một giới thiệu về quản lý hành chính cho các nước đang phát triển và các nền kinh tế mới nối).

11. *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Freire, Maria Emilia, Richard E. Stren, and University of Toronto Centre for Urban and Community Studies. World Bank Publications, 2001. (Những thách thức của chính quyền đô thị: Chính sách và thực tiễn).

12. *Enhancing Urban Management in East Asia*. Freire, Mila, and Belinda K. P. Yuen. Ashgate Publishing, Ltd., 2004. (Tăng cường quản lý đô thị ở các nước Tây Châu Á).

13. *Politics and Government of Urban Canada: Selected Readings*. Goldrick, Lionel D. Feldman, Michael D'Arey, and Michael D'Arey Goldrick. Taylor & Francis, 1976. (Chính trị và Chính quyền đô thị của Canada: Những bài đọc được lựa chọn).

14. Kemp, Roger L. *Forms of Local Government: A Handbook on City, County, and Regional Options*. McFarland, 1999. (Các mô hình tổ chức của chính quyền địa phương: Sách về thành phố, quận hạt và lựa chọn vùng địa phương).

15. *Handbook of Urban Studies*. Paddison, Ronan.SAGE, 2001. Parashar, P. N. *History & Prob. Of Muni. Admn. In India (3 Vol.)*. Sarup & Sons, 2003. (Sách về những nghiên cứu đô thị).

16. Ratcliffe, Director Of Bui John, Michael Stubbs, and M. C. R. Keeping. *Urban Planning And Real Estate Development*. Taylor & Francis, 2009. (Quy hoạch thành phố và sự phát triển của bất động sản).

17. *Local Governance in Developing Countries*. Shah, Anwar. World Bank Publications, 2006. (Chính quyền địa phương ở các nước đang phát triển).

18. *People's Participation in Urban Governance: A Comparative Study of the Working of Wards Committees in Karnataka, Kerala, Maharashtra and West Bengal*. Sivaramakrishnan, Kallidaikurichi Chidambarakrishnan. Concept Publishing Company, 2006. (Sự tham gia của người dân trong quản lý đô thị).

19. *The Making Of Urban Japan: Cities And Planning From Edo To The Twenty-First Century*. Sorensen, André. Routledge, 2004. (Sự hình thành đô thị ở Nhật Bản từ thời Edo đến thế kỷ 21).

20. *The Transition of China's Urban Development: From Plan-Controlled to Market-Led*. Zhu, J. Greenwood Publishing Group, 1999. (Sự phát triển của đô thị ở Trung quốc trong thời kỳ quá độ từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường).

21. "Systems of Cities." Accessed November 27, 2012. World Bank (Cấu trúc của thành phố).

CHỊU TRÁCH NHIỆM NỘI DUNG

PGS.TS Vũ Hồng Anh

ThS. Đỗ Tiến Dũng

CN. Phạm Thị Tâm

BIÊN TẬP

Nguyễn Mai Phương

Đàm Hải Vân

Lê Thị Thanh

BIÊN TẬP MỸ THUẬT

Nguyễn Thanh Tuấn

In 700 cuốn khổ 18 x 26 cm. Tại Công ty TNHH In – Thương Mại Thuận Phát
Địa chỉ: Vân Trì – Minh Khai – Từ Liêm – Hà Nội
In xong và nộp lưu chiểu tháng 05 năm 2013

SÁCH KHÔNG BÁN