

# VAI TRÒ CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG TRONG VIỆC BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN CÔNG DÂN

ThS. NGUYỄN THỊ PHƯƠNG

Học viện Hành chính Quốc gia

## 1. Thẩm quyền của chính quyền địa phương trong việc bảo đảm thực hiện quyền công dân

Theo quy định của *Hiến pháp* năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân* được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam khóa XI, kì họp thứ 4 thông qua ngày 26-11-2003, chính quyền địa phương (CQĐP) ở nước ta hiện nay bao gồm Hội đồng nhân dân (HĐND), Ủy ban nhân dân (UBND), các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, các cơ quan trực thuộc các cơ quan QLNN cấp trên. Trong đó, HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí và nguyện vọng, quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước (CQNN) cấp trên... quyết định những chủ trương, biện pháp quan trọng để phát huy tiềm năng của địa phương, xây dựng và phát triển về kinh tế - xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh, không ngừng cải thiện đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân địa phương... (Điều 1 *Luật Tổ chức HĐND và UBND*).

UBND là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm chấp hành *Hiến pháp*, luật, các văn bản của CQNN cấp trên và nghị quyết của HĐND 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, thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương... (Điều 2 *Luật Tổ chức HĐND và UBND*).

Thường trực HĐND “đôn đốc, kiểm tra UBND cùng cấp và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương thực hiện các nghị quyết của HĐND”, “tiếp dân, đôn đốc, kiểm tra và xem xét tình hình giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân” (khoản 2, khoản 5 Điều 53 *Luật Tổ chức HĐND và UBND*).

Các ban của HĐND “giúp HĐND giám sát hoạt động của UBND và các cơ quan chuyên môn của UBND, hoạt động của tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân cùng cấp...” (khoản 3 Điều 55 *Luật Tổ chức HĐND và UBND*).

Như vậy, trong bộ máy nhà nước thì CQĐP có một vai trò, vị trí hết sức quan trọng trong việc quản lý các lĩnh vực kinh tế - xã hội ở địa phương, tạo điều kiện cho công dân thực hiện các quyền về chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội mà *Hiến pháp* và pháp luật đã quy định. Trên cơ sở đó, Nhà nước đảm bảo các quyền này thông qua các hình thức ban hành chính sách, chế độ bảo hộ lao động, bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp và thừa kế của công dân, tạo điều kiện cho công dân được học hành, làm việc, nghỉ ngơi và

các điều kiện khác phù hợp với quy định của pháp luật.

Tuy nhiên, các quyền của công dân có được thực hiện, được đảm bảo trên thực tế hay không đều tùy thuộc vào chất lượng hoạt động của các cơ quan này, vào việc thực hiện các dịch vụ công, dịch vụ hành chính công của các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, vào việc đáp ứng các quyền của công dân đã được ghi nhận trong *Hiến pháp* và pháp luật thông qua các hình thức: tuân thủ pháp luật, chấp hành pháp luật, sử dụng pháp luật và áp dụng pháp luật của các cấp CQĐP.

## 2. Những hoạt động chủ yếu của CQĐP trong việc bảo đảm thực hiện quyền công dân

Theo quy định của *Luật Tổ chức HĐND và UBND* thì UBND là cơ quan chấp hành của HĐND và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, nên chất lượng hoạt động của UBND được đánh giá thông qua việc chấp hành các nghị quyết của HĐND, các văn bản của CQNN cấp trên và khả năng tổ chức, quản lý của chính UBND, các cơ quan chuyên môn của UBND trên các lĩnh vực QLNN trong phạm vi địa phương mình quản lý. Do vậy, UBND các cấp và các cơ quan chuyên môn của mình hợp thành một hệ thống các cơ quan hành chính ở địa phương trực tiếp thực hiện chức năng QLNN thực hiện và điều hành xã hội trong các lĩnh vực của đời sống - xã hội trên cơ sở luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và chấp hành nghị quyết HĐND cùng cấp. Với tính chất đó, hệ thống CQĐP các cấp trong mọi hoạt động thường xuyên và trực tiếp đụng chạm tới quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Các hoạt động đó được thực hiện thông qua các hình thức sau:

*Một là*, HĐND và UBND là những cơ quan duy nhất có thẩm quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật (nghị quyết, quyết định, chỉ thị) có tính chất bắt buộc trên phạm vi địa phương mình quản lý, nhằm thực hiện *Hiến pháp* và pháp luật của các CQNN có thẩm quyền cấp trên. Thông qua hình thức ban hành các văn bản này, các quyền và nghĩa vụ của công dân được cụ thể hóa, được bảo đảm thực hiện trong điều kiện cụ thể tại địa phương mình, theo đó, các văn bản này là cơ sở pháp lý quan trọng để công dân thực hiện các quyền của mình và cũng là cơ sở pháp lý quan trọng trong việc bảo vệ các quyền công dân khi có sự xâm hại.

*Hai là*, các cơ quan CQĐP thực hiện đảm bảo các quyền công dân thông qua các hoạt động phối hợp, hoạt động giữa các CQNN ở địa phương trong đó có các cơ quan bảo vệ pháp luật (tòa án, viện kiểm sát) như: thành lập Ban chỉ đạo phòng chống tội phạm, thành lập Hội đồng công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, Ban chỉ đạo về trật tự an toàn giao thông..., nhằm đảm bảo cho công dân thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình.

*Ba là*, bảo đảm thực hiện các hoạt động thanh tra, kiểm tra của CQNN có thẩm quyền tại địa phương để phát hiện, xử lý những mặt yếu kém về tổ chức, hoạt động cũng như những hành vi tiêu cực, tham nhũng trong bộ máy CQĐP, góp phần nâng cao hiệu quả, hiệu lực QLNN nhằm bảo đảm thực hiện các quyền công dân.

*Bốn là*, CQĐP không chỉ giới hạn trong việc đảm bảo quyền công dân mà còn bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp khác của công dân thông qua việc giải quyết các kiến nghị, khiếu nại, tố cáo để

khôi phục lại những quyền và lợi ích khác của họ khi bị xâm hại hoặc thông qua các biện pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật (Điều 122 *Hiến pháp* 1992, Điều 1 *Luật Tổ chức HĐND và UBND*).

Tuy nhiên, trên thực tế, vai trò của CQĐP hiện còn rất hạn chế và khó có thể thực hiện một cách đầy đủ, mặc dù trong những năm qua, Nhà nước đã không ngừng hoàn thiện các điều kiện pháp lý cho công dân thực hiện các quyền của mình mà *Hiến pháp* và pháp luật đã ghi nhận, nhất là về hệ thống thể chế kinh tế, đồng thời, đẩy mạnh cải cách hành chính, hướng vào tháo gỡ khó khăn, tạo môi trường tự do kinh doanh thông thoáng cho các thành phần kinh tế. Trên thực tế, những hạn chế đối với việc thực hiện các quyền này vẫn tồn tại và diễn ra tới mức độ báo động, thể hiện ở những hành vi nhũng nhiễu, hạch sách, thậm chí lộng quyền từ phía các cơ quan có chức năng trong việc thực hiện các thủ tục cấp giấy phép thành lập DN, giấy phép sản xuất - kinh doanh, thủ tục gia nhập thị trường, thủ tục xin khắc dấu, thủ tục mở mã số..., làm mất cơ hội kinh doanh của họ. Mặt khác, việc ban hành nhiều các văn bản pháp quy khi áp dụng vào thực tiễn lại chưa đạt được yêu cầu, chẳng hạn như: “cơ quan thuế, hải quan một số địa phương đã có quy định riêng bắt buộc DN và người dân làm khác đi để thu lợi như: khai cao hơn để hoàn thành kế hoạch thu, không cho khấu trừ, không cho hoàn thuế... Bộ Tài chính đã tuyên chiến với tình trạng này, cấm cán bộ nhận tiền của DN và sẽ tổ chức kiểm tra nghiêm túc nhằm chấm dứt tệ nạn sách nhiễu gây phiền hà đòi chung chi”<sup>1</sup>, làm cản trở việc thực hiện quyền tự do kinh doanh của công dân.

Bên cạnh đó, tình trạng các CQNN có

thẩm quyền tại địa phương thường kéo dài quá mức việc giải quyết các quyền lợi của công dân nhằm trục lợi cá nhân như việc cấp giấy phép xây dựng, cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất, giấy chứng nhận hộ tịch, hộ khẩu v.v. Những hoạt động này đã tạo ra những rào cản, cản trở việc thực hiện quyền tự do, dân chủ của công dân trong lĩnh vực kinh tế.

Thực tế thời gian qua cho thấy, trong việc thực hiện chức năng của mình, để đảm bảo cho công dân thực hiện các quyền tham gia QLNN và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với CQNN, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, quyền bầu cử, ứng cử theo quy định của pháp luật và lựa chọn những người xứng đáng vào các cơ quan quyền lực nhà nước tại địa phương..., nhiều địa phương chưa thực sự tạo lập một cơ chế dân chủ cho công dân thực hiện, nhiều trường hợp còn lạm dụng quyền lực từ phía CQNN hoặc các cá nhân có thẩm quyền để hạn chế quyền công dân khi họ tham gia ứng cử với tư cách là một công dân, do đó, việc bầu cử ở nhiều địa phương còn mang nặng tính hình thức, tạo những rào cản trong thực hiện quyền ứng cử, bầu cử của công dân trong lĩnh vực hành chính - chính trị.

### 3. Một số giải pháp.

Để nâng cao vị trí, vai trò của các cấp CQĐP trong việc bảo đảm quyền công dân cần hoàn thiện một số vấn đề sau:

- Tiếp tục thực hiện việc phân cấp cho các cơ quan chính quyền các cấp theo quy định của *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 2003 theo hướng: việc gì, ở cấp nào có điều kiện và khả năng thực hiện tốt thì chuyển giao đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn và bảo đảm những điều kiện cần thiết cho cấp đó giải quyết. Bên cạnh

đó, cần áp dụng chế độ trách nhiệm nghiêm khắc với cơ quan, viên chức nhà nước khi có các hành vi vi phạm pháp luật làm ảnh hưởng tới quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

- Tiếp tục sắp xếp, cơ cấu tổ chức các cấp CQĐP theo hướng: tổ chức hợp lý HĐND, kiện toàn các cơ quan chuyên môn của UBND theo hướng chuyên môn hóa cho phù hợp với đặc điểm địa lý, lịch sử, văn hóa - truyền thống của mỗi địa phương, góp phần phát huy được tính chủ động, linh hoạt trong việc giải quyết các công việc của địa phương, bảo đảm cho công dân thực hiện tốt các quyền của mình.

- Tiếp tục nâng cao năng lực đội ngũ cán bộ, công chức của CQĐP theo tinh thần Nghị quyết Hội nghị lần thứ VIII về chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước:

+ Đào tạo, bồi dưỡng kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ nhất là về kiến thức pháp luật, về QLNN theo từng chức danh; đồng thời, sắp xếp lại để chấm dứt tình trạng vừa thừa, vừa thiếu để đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của CQĐP các cấp.

+ Thực hiện tốt chế độ bầu cử, ứng cử, tuyển chọn bổ nhiệm, bãi nhiệm đối với cán bộ, công chức của các cơ quan CQĐP đảm bảo thực sự dân chủ, công bằng. Đối với nhiều chức danh trong bộ máy CQĐP các cấp, cần phải có cơ chế để công dân có điều kiện tham gia ý kiến tác động; chẳng hạn, trong việc bổ nhiệm, miễn nhiệm các chức vụ chủ tịch UBND tỉnh, huyện, xã; giám đốc sở, trưởng phòng. Đó phải là những người mà dân thực sự tin tưởng, nhưng họ cũng có thể bị thay thế khi mất tín nhiệm của dân.

- Các cơ quan CQĐP phải đẩy mạnh việc thực hiện tiếp dân, giải quyết những khiếu nại; khiếu nại, tố cáo của công dân

theo đúng quy định của pháp luật. Mặt khác, việc giải quyết phải bảo đảm chế độ công khai, dân chủ, kịp thời, khách quan, nhất là đối với những cá nhân có thẩm quyền khi ban hành những quyết định hành chính trái pháp luật (là nguyên nhân gây ra những khiếu kiện hành chính) hoặc những cán bộ, công chức thiếu trách nhiệm khi giải quyết các tranh chấp, khiếu nại làm thiệt hại tới quyền và lợi ích của công dân.

- Tăng cường phối hợp giữa các cơ quan hoạt động tư pháp cùng cấp với CQĐP trong việc tuyên truyền phổ biến, giáo dục pháp luật, góp phần bảo đảm và tạo điều kiện cho công dân hiểu biết pháp luật, phát huy được quyền làm chủ của mình, bảo vệ được tài sản của Nhà nước cũng như tài sản, tự do, danh dự của công dân.

- Tiếp tục nghiên cứu nhằm xã hội hóa các dịch vụ công tạo điều kiện giải quyết những nhu cầu bức xúc của người dân hiện nay. Theo đó, có thể xem xét tách riêng các cơ quan thực hiện những công việc không liên quan đến thẩm quyền của Nhà nước như: thẩm định, đo đạc đất đai khi làm thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà và quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận hành nghề... cho một tổ chức không phải cơ quan hành chính nhà nước có thu tiền nhưng Nhà nước vẫn có thể kiểm soát được mức thu phí và lệ phí thông qua việc điều tiết các loại thuế. Tiếp tục thực hiện cải cách thủ tục hành chính, thực hiện minh bạch hóa các khoản thu của công dân và đơn giản hóa các thủ tục nhằm tạo điều kiện thuận lợi hơn khi người dân làm thủ tục kinh doanh, xây dựng nhà ở..., công chứng, chứng thực, đảm bảo cho họ thực hiện các quyền của mình ngày càng tốt hơn □

1. Báo Sài Gòn giải phóng, số ra ngày 31-07-2004.