

TĂNG CƯỜNG PHÁP CHẾ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA TRONG HOẠT ĐỘNG BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

THS HÀ QUANG THANH*

Tăng cường pháp chế là một trong những yêu cầu khách quan và cấp thiết của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, là một nội dung lớn, quan trọng của xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN.

Từ rất sớm, khái niệm pháp chế được C.Mác-Ph.Ăngghen nhắc đến nhiều lần trong các tác phẩm của mình, các ông thường xem pháp chế như là sự tuân thủ luật của những con người tham gia vào các quan hệ xã hội. Kế tục sự nghiệp của chủ nghĩa Mác, V.I. Lênin là người đầu tiên đưa ra các luận điểm về pháp chế XHCN, Người viết: “Phải tuân theo từng ly, từng tí những luật lệ và mệnh lệnh của chính quyền Xôviết và đồn đốc mọi người tuân theo”¹.

Như vậy, điều quan trọng không chỉ là chỗ các đạo luật được ban hành, mà điều chính yếu hơn là đưa đạo luật đó vào đời sống, làm cho nó được tuân thủ một cách chính xác, triệt để bởi các cơ quan nhà nước, bởi tất cả mọi người. Pháp chế XHCN là một trong những nhân tố quan trọng của việc hình thành và thực hiện pháp luật. Vì vậy, quá trình xây dựng pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được thực hiện và xác định phù hợp với pháp chế XHCN. Nội dung cơ bản của khái niệm pháp chế được thể hiện rõ trong Hiến pháp Việt Nam năm 1992. Điều 12 của Hiến pháp năm 1992 qui định:

“Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa. Điều này khẳng định một trong những nội dung quan trọng của pháp chế là quản lý Nhà nước bằng pháp luật, pháp luật là cơ sở chủ yếu của quản lý Nhà nước. Pháp chế và pháp luật là hai thành tố có quan hệ mật thiết với nhau. Muốn có pháp chế trước hết phải có hệ thống pháp luật hoàn thiện về nội dung và hình thức. Pháp luật là tiền đề của pháp chế. Để có pháp chế, bên cạnh hệ thống pháp luật hoàn thiện, phải có sự chấp hành, sử dụng, áp dụng pháp luật nghiêm minh”². Trong Báo cáo chính trị của BCH Trung ương Đảng Khóa IX tại Đại hội X, khi nêu mục tiêu và phương hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, Đảng ta đã nhấn mạnh phải “Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tăng tính cụ thể, khả thi của các qui định trong văn bản pháp luật”³.

Dưới đây, căn cứ vào một số nguyên tắc cơ bản của pháp chế XHCN, chúng tôi đánh giá hiện trạng của hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của chính quyền địa phương qua đó hình thành những yêu cầu mang tính đề xuất cho tăng cường pháp chế XHCN đối với công tác ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương trong giai đoạn hiện nay.

Một là, nguyên tắc thống nhất. Nguyên tắc này yêu cầu tính thống nhất của pháp luật trên toàn bộ lãnh thổ

* Học viện hành chính quốc gia - cơ sở TP. Hồ Chí Minh

và áp dụng pháp luật thống nhất mặc dù trên các địa phương có sự khác nhau về trình độ phát triển.

Tổ chức chính quyền địa phương ở nước ta được xây dựng phù hợp với cơ chế tổ chức quyền lực theo các đơn vị hành chính lãnh thổ gồm: cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã. Là cấu trúc quyền lực trong hệ thống cơ quan nhà nước thống nhất của quốc gia, đại diện cho quyền lực nhà nước ở địa phương đồng thời đại diện cho lợi ích, ý chí của cộng đồng dân cư trong phạm vi lãnh thổ.

Chính quyền địa phương theo nghĩa rộng bao gồm hoạt động của cơ quan quyền lực nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước, toà án và viện kiểm sát. Nhưng với đặc điểm và đặc thù của hoạt động tư pháp (toà án và viện kiểm sát) cho nên ở đây chúng tôi phân tích chính quyền địa phương ở phương diện tổ chức và hoạt động của cơ quan Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.

Xuất phát từ vị trí của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân trong hệ thống tổ chức các cơ quan nhà nước và hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ quyền hạn theo quy định của Hiến pháp năm 1992, Luật tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2003 và các VBQPPL khác cho thấy:

- Địa vị pháp lý của Hội đồng nhân dân được thể hiện dưới hai phương diện: là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân ở địa phương. Thông qua ban hành VBQPPL, quyết định chủ trương, chính sách, biện pháp nhằm thi hành Hiến pháp, luật và văn bản quản lý của cơ quan nhà nước cấp trên; quyết định kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương; quyết định biện pháp ổn định, nâng cao đời sống nhân dân trong phạm vi địa phương; quy định những vấn đề cụ thể khi được phân cấp...

- Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân; là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, quản lý nhà nước đối với mọi ngành, lĩnh vực thuộc địa phương, đảm bảo thi hành Hiến pháp, pháp luật và các quy định của cấp trên và Hội đồng nhân dân cùng cấp. Ủy ban nhân dân ban hành VBQPPL nhằm thi hành Hiến pháp, luật và văn bản quản lý của cơ quan

quản lý cấp trên; thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp; thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước ở địa phương và thực hiện các chính sách khác; quy định những vấn đề cụ thể khi được cơ quan nhà nước cấp trên giao.

Với tư cách là đại diện cho quyền lực nhà nước ở địa phương thì hoạt động thể hiện quyền lực của chính quyền các địa phương trong toàn quốc phải tuân thủ pháp luật thống nhất, các quy định do các địa phương ban hành phải tuân thủ luật, không có đạo luật riêng của từng địa phương.

Nhưng, trên thực tế nguyên tắc thống nhất vẫn bị vi phạm⁴ ở mức độ này hay mức độ khác.

Từ vấn đề trên cho thấy, chính quyền địa phương ban hành VBQPPL bất luận ở phương diện nào, dù là để thực hiện các quy định của cấp trên hay để quản lý những vấn đề cụ thể phát sinh tại địa phương đều không được trái với luật, trái với văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên.

Hai là, nguyên tắc tối cao của luật trong hệ thống các VBQPPL. Xuất phát từ hiệu lực pháp luật của các loại văn bản pháp luật khác nhau trong hệ thống pháp luật cho thấy, hiệu lực pháp luật cao nhất là Hiến pháp. Hiệu lực đặc biệt tối cao của Hiến pháp quy định tính hiệu lực của tất cả các loại VBQPPL khác, nhờ vậy mới liên hệ thống nhất và nhất quán trong chính bản thân hệ thống VBQPPL được xác lập.

Các loại văn bản pháp luật khác dù đó là các đạo luật, bao giờ cũng nằm trong sự lệ thuộc vào Hiến pháp, phải phù hợp với Hiến pháp. Mọi văn bản pháp luật trái với nội dung của Hiến pháp đều bị xem là vi Hiến và phải bị loại bỏ khỏi cơ chế điều chỉnh của pháp luật.

Trên cơ sở tính hiệu lực tối cao của Hiến pháp, tính thứ bậc cho từng loại VBQPPL được thiết lập theo thứ tự Hiến pháp, các đạo luật, các VBQPPL dưới luật khác.

Tính thứ bậc của các VBQPPL có ý nghĩa rất quan trọng trong việc tạo ra tính thống nhất của toàn bộ hệ thống VBQPPL, đồng thời đảm bảo cho tính thống nhất của pháp chế trong việc xây dựng và áp dụng VBQPPL của các cấp chính quyền địa phương.

Luật chỉ quy định những nguyên tắc chung, còn chi tiết thi hành luật thì “giao Chính phủ quy định cụ thể”, từ quy định của Chính phủ, các địa phương lại tiếp tục cụ thể hoá cho phù hợp với địa phương mình. Cho nên vấn đề không rõ ở công đoạn luật thì cũng không thể rõ ở công đoạn dưới luật, dẫn đến không tuân thủ và vi phạm luật. Gần đây trên các phương tiện thông tin đại chúng đã đề cập tới tình trạng nhiều ngành, địa phương vì lợi ích cục bộ đã ban hành những văn bản trái với luật, gây ảnh hưởng tới lợi ích của quốc gia như: đưa ra những quy định như miễn, giảm tiền thuê đất vượt khung quy chuẩn hiện hành để lôi kéo các nhà đầu tư về địa phương; sử dụng ngân sách nhà nước để ưu đãi các nhà đầu tư...

Thực tế là hiện nay còn diễn ra tình trạng luật khung, dẫn đến yêu cầu cần nhiều văn bản hướng dẫn. Một văn bản luật ra đời kèm theo nó nhiều văn bản hướng dẫn thi hành. Hệ quả tất yếu phát sinh là tình trạng văn bản của cơ quan cấp dưới hướng dẫn sai do hiểu sai tinh thần, nội dung văn bản luật. Thậm chí, một vài địa phương, ngành đã lợi dụng kẽ hở đó để ban hành văn bản sai trái vì lợi ích cục bộ địa phương, ngành mình.

Ba là, pháp chế XHCN gắn liền với dân chủ. Dân chủ là chế độ chính trị của nhà nước XHCN với sự tham gia của nhân dân lao động vào công việc của nhà nước. Trong công cuộc xây dựng nhà nước pháp quyền, vai trò của người dân là yếu tố không thể thiếu, có ý nghĩa quyết định. Chính vì vậy, phát huy quyền làm chủ của nhân dân trở thành tư tưởng chỉ đạo mọi lĩnh vực hoạt động của Đảng và Nhà nước ta, từ hoạch định chủ trương, xây dựng pháp luật, đề ra chính sách đến xây dựng bộ máy nhà nước, tổ chức-cán bộ cho tới việc cải tiến phương thức lãnh đạo, phong cách làm việc của các cơ quan Đảng và chính quyền ở các cấp, các ngành.

Các hoạt động của Nhà nước cũng đã và đang tạo ra cơ chế hữu hiệu để lắng nghe ý kiến của người dân, tiếp thu có chọn lọc để hình thành nội dung văn bản pháp luật, nhất là những văn bản quan trọng liên quan đến quốc kế dân sinh, đến quyền và nghĩa vụ của đông đảo tầng lớp nhân dân. Vì vậy, nội dung các văn bản pháp

luật ngày càng gắn với tâm tư, nguyện vọng của người dân, được nhân dân đồng tình ủng hộ và tạo tính tự giác, tích cực của người dân trong việc thực hiện. Điều đó góp phần nâng cao hiệu lực của pháp luật và góp phần không nhỏ vào sự nghiệp đổi mới toàn diện ở nước ta.

Pháp luật đã quy định chi tiết để thực hiện dân chủ trong hoạt động ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương. Điều 4, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 đã qui định: “1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, cơ quan, tổ chức khác và cá nhân có quyền tham gia góp ý kiến xây dựng VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân.

2. Trong quá trình xây dựng VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, cơ quan hữu quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân quy định tại khoản 1 Điều này tham gia góp ý kiến vào dự thảo văn bản.

3. Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo VBQPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, cơ quan hữu quan phải tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản trong phạm vi và với hình thức thích hợp.

4. Cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm nghiên cứu tiếp thu ý kiến để chỉnh lý dự thảo văn bản”.

Tuy nhiên, ở nhiều địa phương, hiện tượng thiếu dân chủ, không tôn trọng ý kiến và lợi ích của người dân vẫn còn khá phổ biến. Việc công khai hoá hoạt động của các cơ quan chính quyền chưa thực sự được tôn trọng. Ngay cả với những việc pháp luật bắt buộc phải công khai hoá như: quy hoạch đô thị, biểu giá đền bù khi thu hồi đất, đối tượng được vay các nguồn vốn ưu đãi... thì ở nhiều địa phương vẫn còn thiếu công khai, minh bạch, tạo cơ hội cho một số cá nhân vụ lợi, xâm hại đến quyền lợi của nhân dân, vi phạm pháp luật. Ngoài ra, việc trưng cầu ý kiến người dân vẫn còn diễn ra một cách hình thức.

Để tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương trong giai đoạn hiện nay, chúng tôi kiến nghị:

- Tạo dựng hệ cơ sở pháp lý đầy đủ, có chất lượng và dễ thi hành về thẩm quyền và thủ tục trong xây dựng, ban hành để nâng cao chất lượng VBQPPL của chính quyền địa phương;

- Xác lập có hiệu quả cơ chế về việc tổ chức lấy ý kiến và tiếp thu ý kiến đóng góp của các cơ quan, tổ chức và nhân dân vào dự thảo các VBQPPL;

- Tăng cường năng lực các cơ quan chuyên môn, tham mưu cho chính quyền địa phương trong việc xây dựng, ban hành để nâng cao chất lượng VBQPPL; nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của đội ngũ cán bộ, công chức tham gia vào công tác xây dựng, ban hành VBQPPL; cung cấp đầy đủ thông tin và điều kiện vật chất cần thiết nhằm đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng VBQPPL trong điều kiện mới;

- Tăng cường nội dung, biện pháp quản lý nhà nước đối với công tác xây dựng VBQPPL; kiểm tra thường xuyên, có hiệu quả việc ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương;

- Cần minh bạch hoá việc ban hành các VBQPPL theo hướng đa dạng hoá các hình thức để nhân dân góp ý, phản biện các dự thảo VBQPPL,

- Quy định chế độ trách nhiệm cụ thể, xử lý nghiêm minh cơ quan, cá nhân có thẩm quyền khi ban hành VBQPPL không tuân thủ các nguyên tắc của luật;

- Từng bước hiện đại hoá và áp dụng công nghệ tin học, tiêu chuẩn chất lượng (ISO) vào quá trình xây dựng và ban hành VBQPPL.

Để xây dựng nhà nước pháp quyền không chỉ chú trọng vào ban hành luật mà phải quan tâm đến vấn đề luật được làm ra có đáp ứng yêu cầu của thực tiễn hay không và tìm ra những cơ sở để pháp luật được thi hành nghiêm chỉnh. Bản thân cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi ban hành VBQPPL- công cụ pháp lý để quản lý xã hội phải chấp hành và tuân thủ luật nghiêm chỉnh, có như vậy pháp luật mới trở thành công cụ quản lý sắc bén, quản lý xã hội có hiệu lực, hiệu quả.

Tuân thủ nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật đối với công tác xây dựng và ban hành văn bản trong các cơ quan nhà nước là vấn đề được đặt ra như một yêu cầu mang tính cấp bách hiện nay. Để khắc phục

những yếu kém và bất cập nêu trên, nhằm đưa công tác xây dựng và ban hành VBQPPL trong các cơ quan nhà nước vào nề nếp, chúng ta cần phải tiến hành đồng bộ nhiều biện pháp. Nhưng trước hết cần có và triển khai sâu rộng một chương trình đổi mới toàn diện công tác xây dựng, ban hành VBQPPL, đồng thời nâng cao ý thức tuân thủ các quy định của pháp luật về công tác này để ban hành văn bản có chất lượng đáp ứng yêu cầu công tác quản lý. Trong đó, tăng cường pháp chế XHCN trong hoạt động ban hành VBQPPL của chính quyền địa phương là một nội dung quan trọng.

1. *V.I. Lênin Toàn tập*, NXB Tiến bộ, M, 1979, T.39, tr.178

2. Xem: *Nhà nước và pháp luật*, NXB Giáo dục, H, 2005, tr.124-134

3. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, CTQG, H, 2006, tr.126

4. Tại phiên họp lần thứ 32 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Bộ trưởng Bộ Tư pháp báo cáo: trong số 3.632 văn bản được kiểm tra đã phát hiện được trên 400 văn bản có dấu hiệu trái pháp luật. Đánh giá sơ bộ cho thấy, văn bản có nội dung trái với văn bản của cơ quan Nhà nước cấp trên, sai thẩm quyền cần phải hủy bỏ, bãi bỏ chiếm tỷ lệ từ 4-5%; không bảo đảm về căn cứ pháp lý trên 20%; sai tên cơ quan ban hành, sai số, ký hiệu văn bản chiếm 15%; sai về thể thức trình bày chiếm tới 50%; sai về ký, đóng dấu văn bản chiếm 5-6%...

Sau khi xem xét Báo cáo số 2770/BC-BTP ngày 16-9-2005 của Bộ tư pháp về kết quả kiểm tra VBQPPL của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quy định về xử lý vi phạm hành chính, Thủ tướng Chính phủ đã "Giao Bộ trưởng Bộ Tư pháp căn cứ Nghị định số 135/2003/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2003 của Chính phủ, quyết định việc xử lý đối với các văn bản trái pháp luật về xử lý vi phạm hành chính..." (Theo Công văn số 7278/VPCP-XDPL ngày 15-12-2005 của Văn phòng Chính phủ *V/v Xử lý các quy định về xử lý vi phạm hành chính trái pháp luật do các địa phương ban hành*). Kết quả là, 86 VBQPPL của 33 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương bị đình chỉ thi hành một phần hoặc toàn bộ nội dung trái pháp luật.

Ngày 29-12-2005 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1387/QĐ-TTg về xử lý các quy định về ưu đãi, khuyến khích đầu tư trái pháp luật do Ủy ban nhân dân 31 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ban hành.