

# TÍNH PHÁP LÝ VÀ THỰC TIỄN CỦA ỦY BAN NHÂN DÂN KHI KHÔNG TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CÙNG CẤP

VÕ KIM SƠN\*

*Việc không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường đã được Chính phủ triển khai thí điểm tại 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, sau gần 5 năm thực hiện, kết thúc thí điểm và sự ra đời của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Nhưng, việc không tổ chức Hội đồng nhân dân ở một số đơn vị hành chính vẫn tiếp tục được nghiên cứu sau khi Quốc hội quyết định thí điểm tại thành phố Hà Nội không tổ chức Hội đồng nhân dân phường và không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, phường tại Thành phố Hồ Chí Minh. Bài viết trao đổi một số khía cạnh liên quan đến thể chế Ủy ban nhân dân khi chính quyền địa phương không tổ chức Hội đồng nhân dân cùng cấp.*

*Từ khóa: Chính quyền địa phương; Hội đồng nhân dân; Ủy ban nhân dân; thực tiễn; tính pháp lý.*

*The Government had piloted the removal of the district, ward People's Councils in ten provinces and centrally-run cities for five years. After the pilot ended, the 2013 Constitution and the 2015 Law on Organization of Local Governments were introduced. The removal of the People's Councils in selected administrative units should be further studied when the National Assembly approved the pilot of the removal of the ward People's Councils in Ha Noi and the district, ward People's Councils in Ho Chi Minh City. The article discussed some aspects related to the People's Committee as an institution when there is no People's Council at the same level of local government.*

*Keywords: Local government; People's Council; People's Committee; practice; legality.*

NGÀY NHẬN: 18/12/2021    NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 19/01/2022    NGÀY DUYỆT: 16/02/2022

## 1. Đặt vấn đề

Theo quy định tại Điều 113 Hiến pháp năm 2013: Hội đồng nhân dân (HĐND) 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; HĐND quyết định các vấn đề của địa phương do luật định; giám sát việc tuân theo

Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND<sup>1</sup>. Tại Điều 114 Hiến pháp năm 2013 quy định: Ủy ban nhân dân (UBND) ở cấp chính quyền địa phương (CQQĐP) do HĐND cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước HĐND và cơ quan hành

\* PGS.TS, Học viện Hành chính Quốc gia

chính nhà nước cấp trên; UBND tổ chức việc thi hành *Hiến pháp* và pháp luật ở địa phương; tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao<sup>2</sup>.

Việc không tổ chức HĐND ở một số đơn vị hành chính (ĐVHC) là vấn đề được Quốc hội các khóa XII, XIII, XIV quan tâm. Ngay khi Quốc hội Khóa XII ban hành Nghị quyết thí điểm không tổ chức HĐND ở 3 loại ĐVHC trong số 9 loại ĐVHC theo quy định của Hiến pháp năm 1992 và *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 2003, nhằm triển khai Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 5 (khóa X). Chính phủ đã triển khai thí điểm không tổ chức HĐND ở 10 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, sau 5 năm kết thúc việc thí điểm, hiện chưa có kết luận cụ thể về tính “phù hợp - không phù hợp” nhưng *Hiến pháp* năm 2013 đã định hình mô hình tổ chức CQĐP gắn với cả hai thực thể HĐND và UBND. *Luật Tổ chức CQĐP* năm 2015, cũng như Luật sửa đổi, bổ sung *Luật Tổ chức Chính phủ* và *Luật Tổ chức CQĐP* năm 2019 đều khẳng định hai thực thể HĐND và UBND đồng thời tồn tại ở CQĐP của các ĐVHC (10/11 loại hiện có, trừ ĐVHC kinh tế - đặc biệt).

Đến nay, việc không tổ chức HĐND vẫn chưa thoát ra khỏi tư duy của các nhà quản lý. Thành phố Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh đi đầu trong kiến nghị bỏ thực thể HĐND ở một số loại ĐVHC. Quốc hội khóa XIV đã phê duyệt thí điểm không tổ chức HĐND tại ĐVHC phường (thành phố Hà Nội) và chính thức không tổ chức HĐND quận, phường (TP. Hồ Chí Minh) từ tháng 7/2021. Việc không tổ chức HĐND nhưng vẫn tồn tại UBND đều được ghi nhận trong cả 3 nghị quyết của Quốc hội, cần phải đánh giá đúng sự tồn tại của thực thể này, khi UBND do HĐND bầu ra, đã được quy định trong *Hiến pháp* và *Luật*, thay vào đó là việc không tổ chức HĐND, còn nhân sự UBND do cấp trên quyết định bổ nhiệm.

## **2. Tính khoa học và pháp lý của Ủy ban nhân dân khi chính quyền địa phương không tổ chức Hội đồng nhân dân cùng cấp**

Xu thế hiện nay trên thế giới, về CQĐP luôn gắn liền với thực thể do cử tri, người dân địa phương bầu ra để quản lý các vấn đề địa phương trong khuôn khổ pháp luật quốc gia quy định. Bước cao hơn là hình thành CQĐP tự quản (local self- government), các quốc gia châu Âu phê duyệt hiến chương tự quản. Ngoài ra, còn nhiều quốc gia có những đạo luật về tự quản địa phương, trong đó, Nhật bản là quốc gia có *Luật Tự quản địa phương* rất sớm (Local autonomy law- 1947). CQĐP quản lý vùng lãnh thổ nhất định gọi chung là ĐVHC đều gắn liền và tồn tại “Hội đồng- council”, đây chính là thực thể mang tính quyền lực ở chính lãnh thổ đó, bên cạnh các chủ thể khác để thực thi công việc hàng ngày. Cho đến nay, ít khi có CQĐP nào mang tính “tản quyền” do cấp trên bổ nhiệm nhân sự. Mô hình chỉ định, bổ nhiệm nhân sự không thuộc những dạng CQĐP mang tính phổ biến.

Ở Việt Nam, có lúc gọi thực thể quản lý vùng lãnh thổ nhất định - ĐVHC là CQĐP, có lúc gọi là HĐND và UBND nhưng luôn gắn với thực thể do cử tri người địa phương bầu ra. Khi có *Hiến pháp* năm 1946 và *Luật Tổ chức CQĐP* năm 1958, cụm từ Ủy ban hành chính (UBHC) tồn tại cùng với HĐND. ĐVHC bộ và huyện không có HĐND chỉ có UBHC, nhưng thực thể này vẫn được hình thành qua cơ chế bầu cử do HĐND cấp dưới bầu. Ví dụ: HĐND xã bầu UBHC huyện<sup>3</sup>. Sau khi *Hiến pháp* năm 1980 và *Luật Tổ chức HĐND và UBND* năm 1981 được ban hành, cụm từ UBND mới được sử dụng thay thế cho UBHC và cho đến *Hiến pháp* năm 1992, cùng với các *Luật Tổ chức HĐND và UBND* đều khẳng định sự tồn tại đồng thời của cả hai thực thể này ở ĐVHC. *Hiến pháp* năm 2013 và *Luật Tổ chức CQĐP* năm 2015, *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Tổ chức Chính phủ* và *Luật Tổ chức CQĐP* năm 2019



cũng khẳng định sự đồng thời tồn tại hai thực thể HĐND và UBND, tuy nhiên, Điều 111 *Hiến pháp* năm 2013 đưa thêm cụm từ cấp CQĐP. Phải chăng hai cụm từ CQĐP và cấp CQĐP là hai phạm trù khác nhau, dù có HĐND và UBND?

Nếu không tổ chức HĐND thuộc ĐVHC nào đó, theo quy định sự tồn tại mang tính song sinh, cũng đồng nghĩa với việc UBND do HĐND bầu ra sẽ không tồn tại đúng nghĩa và liệu đó là CQĐP hay xóa luôn thực thể UBND; quận, phường là hai tên gọi chỉ hai loại ĐVHC trong các loại ĐVHC theo *Luật Tổ chức CQĐP*. Do đó, nếu không tổ chức HĐND ở hai ĐVHC này, liệu có còn tồn tại hai loại ĐVHC này ở TP. Hồ Chí Minh (quận và phường) và ở thành phố Hà Nội (phường). Mặt khác, UBND do HĐND bầu ra, khi không còn HĐND nên thay bằng tên gọi khác để chỉ một thực thể do cấp trên thành lập, bổ nhiệm nhân sự.

### 3. Tính thực tiễn của Ủy ban nhân dân khi chính quyền địa phương không tổ chức Hội đồng nhân dân cùng cấp

Nghị quyết của Quốc hội về chuyển đổi cơ cấu tổ chức CQĐP ở Việt Nam cả trước và sau khi có *Hiến pháp* năm 2013 gắn liền với việc không tổ chức HĐND ở một số ĐVHC. Cụ thể:

*Một là*, giai đoạn trước khi có *Hiến pháp* năm 2013, thí điểm không tổ chức HĐND: không tổ chức HĐND ở các loại ĐVHC là quận, huyện và phường, đồng thời vẫn tồn tại UBND quận, huyện, phường. Đánh giá khái quát, sự thay đổi này hình như rất đơn giản. Không tổ chức HĐND ở 3 loại ĐVHC trong khi các thực thể khác không thay đổi. Về nguyên tắc cơ cấu tổ chức, chỉ khuyết HĐND còn thực thể UBND vẫn tồn tại và chỉ khác bởi nhiệm vụ và quyền hạn sẽ có quy định riêng, khác với quy định chung của *Luật Tổ chức HĐND và UBND*.

Sau 5 năm thực hiện thí điểm, quyết định dừng việc không tổ chức HĐND tại các loại

ĐVHC đã làm thí điểm và quay lại trạng thái ban đầu các ĐVHC đều có HĐND và UBND.

*Hai là*, giai đoạn sau *Hiến pháp* năm 2013 có hiệu lực, thí điểm không tổ chức HĐND tại thành phố Hà Nội và thực hiện không tổ chức HĐND ở một số ĐVHC tại TP. Hồ Chí Minh: *Hiến pháp* năm 2013 và *Luật Tổ chức CQĐP* năm 2015 đã định hình mô hình tổ chức CQĐP Việt Nam, đều khẳng định cấp CQĐP, tuy không có đạo luật nào giải thích *Hiến pháp* để hiểu đúng, nhưng CQĐP ở cấp nào cũng tồn tại HĐND và UBND. Tuy nhiên, ý chí không tổ chức HĐND ở một số ĐVHC vẫn tồn tại.

Quốc hội đồng ý với đề nghị của thành phố Hà Nội thí điểm không tổ chức HĐND tại ĐVHC phường. Do đó, cơ cấu tổ chức bộ máy chính quyền thành phố Hà Nội khuyết HĐND phường (có 175 phường/579 ĐVHC cấp xã). Trong khi đó, UBND phường vẫn tồn tại, nhưng không do HĐND bầu ra với quy định khác so với *Hiến pháp* năm 2013 và *Luật sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức CQĐP* năm 2019.

Quốc hội đồng ý cho TP. Hồ Chí Minh không tổ chức HĐND quận và phường. Trong đó, có 16 quận/22 ĐVHC cấp huyện và 249 phường/312 ĐVHC cấp xã. Nhìn tổng thể, cơ cấu tổ chức chính quyền TP. Hồ Chí Minh sẽ khuyết 16 HĐND quận và 249 HĐND phường. Cũng tương tự như thành phố Hà Nội, thực thể UBND vẫn tồn tại trong cơ cấu tổ chức CQĐP TP. Hồ Chí Minh ở những ĐVHC không tổ chức HĐND.

Cả 2 nghị quyết của Quốc hội đều khẳng định sự tồn tại UBND tại các ĐVHC sau khi không tổ chức HĐND. Nhưng bản chất của UBND không còn đúng như *Hiến pháp*, *Luật Tổ chức CQĐP* như đã đề cập. Loại UBND này có đặc trưng là: (1) Chủ tịch, phó chủ tịch UBND do chính quyền thành phố bổ nhiệm; (2) Là công chức; (3) Hoạt động theo chế độ thủ trưởng.

#### **4. Một số vấn đề cần quan tâm**

Trong tiến trình CCHC, chúng ta muốn có bước chuyển cơ bản mô hình tổ chức CQĐP và hướng đến mô hình tổ chức CQĐP để phân biệt ĐVHC đô thị và ĐVHC nông thôn. Một trong ý tưởng đó là không tổ chức HĐND ở một số ĐVHC đô thị “như là biểu hiện” của sự phân biệt đó.

*Thứ nhất*, việc không tổ chức HĐND không đơn giản, vì khi không tổ chức HĐND liệu có kéo theo thực thể UBND thay đổi tính pháp lý; liệu phải tạo ra thực thể khác để có thể thực hiện những nội dung quản lý các vấn đề của vùng lãnh thổ nhưng không phải là mô hình HĐND - UBND. Và khi thay đổi đó, phải trả lời được: thực thể mới đó có tên gọi là gì? Ai quyết định thành lập? Cơ cấu tổ chức như thế nào? Nhiệm vụ và quyền hạn được quy định ở dạng pháp lý nào...?

*Thứ hai*, nếu tên gọi vẫn là UBND sẽ gây sự nhầm lẫn với cách tiếp cận mang tính truyền thống trong văn bản pháp luật Việt Nam từ 1946 đến nay về chủ thể này. Mặt khác, trên phương diện tổ chức, ít một thực thể nào gọi tên là “ủy ban” lại hoạt động theo chế độ thủ trưởng.

*Thứ ba*, mỗi một ĐVHC luôn gắn với một thực thể để quản lý các vấn đề của ĐVHC đó, theo thông lệ CQĐP là thực thể do cử tri địa phương đó bầu Hội đồng. Nếu là thực thể do chính quyền cấp trên đặt xuống không phải là CQĐP và đây chính là mô hình “tản quyền” của CQĐP cấp cao hơn.

*Thứ tư*, cách tổ chức chính quyền các ĐVHC đô thị đúng với bản chất của “đô thị - thành phố”. Không cắt nhỏ hạ tầng, đường xá, các tiện ích phục vụ... Cơ cấu tổ chức chính quyền duy nhất 1 cấp - cấp thành phố và đó cũng là cấp cơ sở hay chính quyền ĐVHC đô thị thuộc thành phố cấp tỉnh là CQĐP 1 cấp, nên trao cho CQĐP này (bằng văn bản pháp luật cụ thể khi nó đáp ứng đòi hỏi của thành phố quyền tự quyết định về cơ cấu tổ chức mang tính nội bộ - quyền tự chủ

về cơ cấu tổ chức). Cách tổ chức này sẽ khắc phục được sự tồn tại của UBND khi không tổ chức HĐND và khi gọi đó là CQĐP.

*Thứ năm*, các vùng nông thôn của các thành phố cấp tỉnh, tổ chức CQĐP mang tính truyền thống. Chính quyền ĐVHC nông thôn huyện và chính quyền ĐVHC xã có nhiệm vụ và quyền hạn được luật định, độc lập tương đối với nhau trên nguyên tắc nhiệm vụ và quyền hạn của từng loại CQĐP mang tính phân quyền. Trong xu hướng CCHC, khuyến khích các ĐVHC xã có thể hợp nhất một cách tự chủ lại với nhau để trở thành một ĐVHC có quy mô lớn hơn, hoạt động hiệu quả hơn như đang làm nhưng không áp đặt.

*Thứ sáu*, sự phân định rõ ràng ĐVHC đô thị và nông thôn đúng bản chất sẽ không chịu sự ràng buộc bởi nửa đô thị, nửa nông thôn. Những ĐVHC cấp tỉnh không phải đô thị nhưng thành phố thuộc tỉnh, thị xã thuộc tỉnh cũng có thể hướng đến tổ chức theo mô hình đơn nhất, không băm nhỏ thành các ĐVHC nhỏ hơn.

Như Hàn Quốc là quốc gia thuộc nhóm phát triển. Dân số 51.312.448 người (ngày 16/10/2021) với diện tích chưa bằng 1/3 diện tích của Việt Nam. *Luật Tự quản địa phương* của Hàn Quốc quy định các ĐVHC cấp tỉnh (17 ĐVHC) chịu sự quản lý trực tiếp của Chính phủ Trung ương gồm: 7 thành phố cấp tỉnh; 1 thành phố tự trị; 8 tỉnh và 1 tỉnh tự trị. Các ĐVHC với tên gọi khác nhau cho những mục đích khác nhau, cấp tỉnh chia thành cấp nhỏ hơn (Việt Nam gọi chung là cấp huyện) như: Gu, Gun, Sin. Trong đó, “Gu” có hai loại (autonomous Gu và Non-autonomous): loại 1 chỉ dành cho ĐVHC cấp tỉnh là đô thị (7 thành phố cấp tỉnh), loại 2 dành cho các tỉnh còn lại. Đặc trưng của loại 1 là có chính quyền tự quản với đầy đủ Hội đồng và thị trưởng (mayor) do cử tri của “Gu” bầu ra; loại 2 chỉ có thị trưởng do chính quyền cấp tỉnh bổ nhiệm. Còn Sin (city) và Gun (County) không có CQĐP tự quản, chỉ có thị trưởng



được bổ nhiệm. Ngoài ra, có 15 thành phố (municipal Cities) có dân số trên 500.000 người, pháp luật trao cho quyền được chia thành các đơn vị nhỏ hơn (district- gu). Tuy nhiên, các loại thành phố này đều là loại hành chính (administrative Cities), không có chính quyền tự quản như 7 thành phố lớn. Đây cũng có thể là một kinh nghiệm để Việt Nam có thể xem xét tổ chức lại ĐVHC nhỏ nằm trong các đô thị. Như ở Seoul có gần 10 triệu dân, được chia thành 25 ĐVHC nhỏ hơn, mỗi đơn vị đó thuộc nhóm “Gu - tự quản”. Nghĩa là 25 ĐVHC đó có chính quyền tự quản - Hội đồng và thị trưởng. Tương tự, những thành phố cấp tỉnh khác cũng có các ĐVHC nhỏ hơn và có chính quyền tự quản hai cấp.

### 5. Kết luận

HĐND là một thực thể quan trọng thể hiện tính dân chủ; tự quyết, tự làm chủ một cách tích cực thông qua đại diện. Tồn tại Hội đồng là tất yếu trong tất cả mô hình tổ chức CQĐP. Tổ chức lại, sắp xếp lại ĐVHC để tạo ra vùng đô thị với chính quyền đô thị đơn nhất sẽ hạn chế đến mức tối đa chia nhỏ ĐVHC đô thị và do đó sẽ giảm một lượng rất lớn HĐND, chúng ta sẽ bỏ được nhiều thực thể HĐND và UBND, tập trung cho thành phố thuộc cấp tỉnh.

Chúng ta đều mong muốn có sự phân biệt giữa chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn. Đó là điều tất yếu, vì bộ máy để quản lý hai nhóm ĐVHC hoàn toàn khác nhau, về bản chất phải khác nhau. Nếu tách ĐVHC đô thị, trao cho CQĐP ĐVHC đô thị một quyền tự chủ nhất định và không chia thành các ĐVHC thấp hơn trong các ĐVHC đô thị, chúng ta sẽ có mô hình chính quyền đô thị. Và, trong các ĐVHC đô thị, có thể tự quyết định thành lập (hoặc cấp có thẩm quyền phê duyệt thành lập) những đơn vị chỉ đơn thuần chấp hành, không có HĐND. Thành phố thuộc cấp tỉnh là chính quyền đô thị 1 cấp. Thành phố trực thuộc trung ương sẽ chia làm 2 nhánh tổ chức: nhánh thành phố và nhánh nông thôn.

Nhánh ĐVHC đô thị sẽ thành lập chính quyền đô thị 1 cấp; nhánh nông thôn sẽ là CQĐP 3 cấp như hiện nay □

#### Chú thích:

- 1, 2. Điều 113, 114 Hiến pháp năm 2013.
3. Điều 25 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 1958.

#### Tài liệu tham khảo:

1. Hiến pháp năm 1946, 1980, 2013.
2. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 1981.
3. Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.
4. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
5. Luật sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Chính phủ và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2019.
6. Nghị quyết số 26/2008/NQ-QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội về thí điểm việc không tổ chức Hội đồng nhân dân huyện, quận, phường.
7. Nghị quyết số 97/2019/NQ-QH14 ngày 27/11/2019 của Quốc hội về thí điểm tổ chức mô hình chính quyền đô thị tại thành phố Hà Nội.
8. Nghị quyết số 131/2020/NQ-QH14 ngày 16/11/2020 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại TP. Hồ Chí Minh.
9. Nghị quyết số 1111/NQ-UBTVQH14 ngày 09/12 /2020 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã và thành lập thành phố Thủ Đức thuộc TP. Hồ Chí Minh.
10. Viện nghiên cứu lập pháp. Hội thảo quốc tế: tổ chức chính quyền địa phương - Kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn Việt Nam, tháng 01/2013.
11. Council of Europe (1985). *European Charter of Local Self-Government Strasbourg*, 15.X.1985.
12. *Local Self-Government in Japan* Atsuro SASAKI Director-General for Policy Coordination, Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan. 2014.
13. *Local self- government. Growing citizen awareness and a push for local authority.* <https://web-japan.org>. 2020.
14. House of Representatives and the House of Peers of Japan (1947) *Local Autonomy my Law (1947) and Revised Local Autonomy my Law.* 1999.