

VI TRÍ, VAI TRÒ VÀ Ý NGHĨA CỦA CHẾ ĐỊNH TRUNG CẦU Ý DÂN TRONG HỆ THỐNG CƠ CHẾ DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Ở NƯỚC TA

*Trương Thị Hồng Hà**

Thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa ở nước ta là một quá trình lâu dài, là một vấn đề có tính lịch sử và mang tính thời sự. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nhấn mạnh: thực hành dân chủ là cái chìa khóa vạn năng có thể giải quyết mọi khó khăn. Ngày nay, trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, đảm bảo cho quyền lực nhà nước là thống nhất, thực sự thuộc về nhân dân, vấn đề thực hiện cơ chế dân chủ càng trở nên cấp bách hơn bao giờ hết. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa, hình thức dân chủ đại diện và hình thức dân chủ trực tiếp đã cho thấy nhiều thuận lợi đồng thời cũng bộc lộ nhiều khó khăn. Dân chủ đại diện là hình thức dễ tổ chức, dễ thực hiện song cũng rất dễ trở thành hình thức, xa rời đời sống thực tế và nguyện vọng của nhân dân. Trong khi đó, dân chủ trực tiếp có ưu điểm là nhân dân được trực tiếp thể hiện ý chí, nguyện vọng của mình, còn Đảng và Nhà nước dễ bao quát được mọi khía cạnh của đời sống thực tiễn, hiểu được tâm tư nguyện vọng thực sự của nhân dân để từ đó ban hành đường lối, chính sách và pháp luật phù hợp với cuộc sống. Song dân chủ trực tiếp lại là một hình thức khó tổ chức thực hiện, khó tập trung được ý kiến, nguyện vọng của nhân dân. Thực tế cho thấy chỉ chú trọng thực hiện hình thức dân chủ đại diện mà coi nhẹ thực hiện dân chủ trực tiếp dễ dẫn đến nguy cơ tùy tiện và lạm quyền từ phía cơ quan nhà nước nói chung và chính từ cơ quan dân cử nói riêng. Chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước ban hành xa rời nguyện vọng của nhân dân, thiếu sự

kiểm tra, phản biện xã hội từ phía nhân dân. Thực trạng này đòi hỏi dân chủ trực tiếp phải được vận hành trên cơ sở một cơ chế pháp lý hoàn thiện về hình thức pháp lý, phương pháp, trình tự để đảm bảo quyền làm chủ thực sự của nhân dân trên thực tế. Do đó, bên cạnh việc tiếp tục hoàn thiện phương thức thực hiện dân chủ đại diện, yêu cầu hoàn thiện phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp đã được Đảng và Nhà nước xác định một cách cụ thể về vai trò và lộ trình thực hiện. Văn kiện Đại hội lần thứ IX của Đảng đã xác định: “*Cần thực hiện tốt quy chế dân chủ, mở rộng dân chủ trực tiếp ở cơ sở, tạo điều kiện để nhân dân tham gia quản lý xã hội, thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng. Khắc phục mọi biểu hiện dân chủ hình thức. Xây dựng Luật Trung cầu ý dân*”¹. Để tiến hành thể chế hóa quan điểm của Đảng vào pháp luật, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XI đã xác định nhiệm vụ xây dựng Luật Trung cầu ý dân trong kế hoạch xây dựng pháp luật từ năm 2002 đến năm 2007, giao cho Hội Luật gia là cơ quan soạn thảo Luật Trung cầu ý dân trình Quốc hội vào năm 2006.

Như vậy, có thể thấy, để thực hiện dân chủ trực tiếp một cách có hiệu quả, Nhà nước cần phải tiến hành xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế dân chủ trực tiếp ở nước ta, trong đó, việc xây dựng Luật Trung cầu ý dân phải được xác định là một khâu đột phá để tạo ra văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lý cao, là cơ sở pháp lý để nhân dân thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của mình đối với mọi lĩnh vực trong đời sống xã hội.

* Thạc sỹ Luật học, Giảng viên, Viện Nhà nước và Pháp luật, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

¹ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb chính trị quốc gia, H.2001, trang 134.

Trung cầu ý dân là một chế định pháp lý quy định về hoạt động lấy ý kiến của nhân dân đối với những vấn đề có tính chất trọng đại của đất nước hoặc của từng địa phương thông qua hình thức bỏ phiếu trực tiếp của nhân dân do cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức theo quy định của Hiến pháp. Với cách hiểu như vậy, trung cầu ý dân và chế định trung cầu ý dân được xác định là một vấn đề có vị trí, vai trò và ý nghĩa hết sức quan trọng trong hệ thống cơ chế dân chủ trực tiếp ở nước ta. Vị trí, vai trò, ý nghĩa quan trọng của chế định trung cầu ý dân được thể hiện ở những điểm sau:

Trước hết, trung cầu ý dân là một trong những hình thức dân chủ trực tiếp được coi là trực tiếp nhất trong số những hình thức dân chủ trực tiếp và là phương thức thực hiện dân chủ chiếm ưu thế hơn so với dân chủ đại diện.

Trong hệ thống dân chủ trực tiếp của nước ta, bầu cử và trung cầu ý dân được xem là hình thức dân chủ trực tiếp nhất. Song nếu so sánh bầu cử với trung cầu ý dân thì trung cầu ý dân thể hiện là hình thức dân chủ trực tiếp hơn. Bởi lẽ, thông qua bầu cử, cử tri mới chỉ trực tiếp bầu ra người đại diện cho mình mình tham gia vào cơ quan quyền lực nhà nước. Mọi tâm tư, nguyện vọng, quyền lợi của cử tri gửi gắm vào người đại diện cho họ phụ thuộc nhiều vào hoạt động của những người đại biểu. Trong khi đó, hiệu quả hoạt động của người đại biểu lại chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố nên trong thực tế, nhiều khi hoạt động của người đại biểu chưa thể hiện được hết nguyện vọng của cử tri bầu ra họ.

So với các hình thức dân chủ trực tiếp khác như quyền giám sát bầu cử, quyền khiếu nại tố cáo, quyền được bàn bạc, quyết định những vấn đề phát triển kinh tế ở địa phương, quyền tự quản ở khu dân cư (cơ chế dân chủ cơ sở) trung cầu ý dân cũng được đánh giá là hình thức dân chủ trực tiếp nhất. Bởi lẽ, thông qua các hình thức thực hiện cơ chế dân chủ cơ sở, người dân có quyền được biết, được bàn, được thực hiện và được kiểm tra, giám sát công việc và hiệu quả của các

cơ quan Đảng, Nhà nước trên địa bàn, tại cơ sở. Trong các hoạt động này, ý kiến, nguyện vọng của nhân dân chỉ có ý nghĩa tham khảo cho các cơ quan nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn chứ không có tính quyết định đến hoạt động của các cơ quan này. Trong khi đó, trung cầu ý dân là một quyền chính trị quan trọng của nhân dân, cho phép người dân thể hiện ý chí của mình một cách trực tiếp nhất thông qua việc biểu quyết khi nhà nước tổ chức trung cầu ý kiến. Thông qua trung cầu ý dân, từng người dân cụ thể có điều kiện thể hiện chính xác và khách quan những quan điểm, chính kiến của mình tới những vấn đề kinh tế, chính trị, xã hội cụ thể và mang tính *trọng đại* của đất nước hoặc của từng địa phương. Xuất phát từ nhận thức, từ quyền lợi của mỗi người dân, người dân không những được quyền tự do bày tỏ chính kiến của mình một cách trực tiếp trước những vấn đề được Nhà nước đưa ra trung cầu ý kiến của nhân dân mà còn có điều kiện kiểm tra, giám sát trực tiếp việc thực hiện quyết định, được cung cấp thông tin đầy đủ về các sự kiện liên quan.

Một lý do nữa để khẳng định trung cầu ý dân là một hình thức dân chủ trực tiếp nhất vì trung cầu ý dân thu hút được đông đảo lực lượng nhân dân trực tiếp tham gia, quyết định đến những vấn đề quan trọng của đất nước và được nhà nước bảo đảm thực hiện bằng pháp luật. Ý kiến của số đông nhân dân có giá trị pháp lý bắt buộc nhà nước phải tiếp thu. Do vậy, kết quả trung cầu ý dân sẽ là căn cứ quan trọng để các cơ quan Nhà nước có nghĩa vụ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, các quyết định quản lý tương ứng.

Ngoài ra, trung cầu ý dân là hình thức dân chủ trực tiếp nhất bởi lẽ trung cầu ý dân là phương thức thể hiện trách nhiệm chính trị cao nhất của nhân dân đồng thời tạo ra cơ hội chính trị hợp pháp cho nhân dân thể hiện được khả năng, khơi dậy sự sáng tạo, tính tự giác cao nhất của nhân dân tham gia các công việc của nhà nước và trong cộng đồng.

Thứ hai, chế định trung cầu ý dân đóng vai trò khẳng định tính pháp lý của các

quyền tự do dân chủ trong xã hội ta, phát huy cao nhất quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân, thể hiện đầy đủ và đậm nét nhất bản chất của nhà nước xã hội chủ nghĩa là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, tôn trọng quyền làm chủ của nhân dân, thực hiện triệt để khẩu hiệu "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra", bảo đảm huy động mọi tiềm năng, trí tuệ của nhân dân trong quá trình xây dựng Nhà nước, quản lý xã hội, giải quyết những vấn đề trọng đại của đất nước đến những vấn đề tự quản của cộng đồng dân cư. Chế định trưng cầu ý dân là điều kiện đảm bảo về pháp lý để nhân dân thực hiện quyền làm chủ một cách rộng rãi nhất, đóng góp có hiệu quả và tích cực nhất vào đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước. Do đó, chế định trưng cầu ý dân có ý nghĩa quan trọng nhất trong việc từng bước xác lập, hoàn thiện và phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân.

Thứ ba, chế định trưng cầu ý dân là một biện pháp pháp lý đóng vai trò quan trọng đối với nhà nước trong việc phát huy dân chủ. Trong chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa, dân chủ được thực hiện và thực hiện chủ yếu và trực tiếp nhất thông qua Nhà nước và bằng Nhà nước. Để bảo đảm dân chủ, nhà nước trước tiên phải thể chế hóa và tổ chức thực hiện có hiệu quả quyền công dân, quyền con người. Trong đó, yêu cầu tạo ra những đảm bảo pháp lý cho công dân ngày càng tham gia trực tiếp vào công việc của nhà nước và Nhà nước chịu sự giám sát, phản biện từ phía người dân cần phải được Nhà nước xác định là một hoạt động trọng tâm. Do đó, ở Việt Nam chế định trưng cầu ý dân được Hiến pháp hiện hành ghi nhận: "*Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân*" (Điều 53, Hiến pháp 1992), *Quốc hội có thẩm quyền quyết định việc trưng cầu ý dân* (khoản 14, Điều 84, Hiến pháp 1992), *Ủy ban Thường vụ Quốc*

hội có trách nhiệm tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội (khoản 12, Điều 91, Hiến pháp 1992). Việc Hiến pháp ghi nhận về trưng cầu ý dân là một quyền chính trị của công dân và quy định thẩm quyền quyết định việc trưng cầu ý dân cho Quốc hội - 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 đã xác định vai trò quan trọng của trưng cầu ý dân. Hơn thế nữa, chế định trưng cầu ý dân trong Hiến pháp là cơ sở pháp lý cao nhất, mang tính chất tiền đề để nhân dân tham gia thực hiện quyền làm chủ một cách rộng rãi nhất, đóng góp có hiệu quả và tích cực nhất vào đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước, quy chế, hương ước, cam kết, nội quy của cộng đồng dân cư ở cơ sở.

Thứ tư, chế định trưng cầu ý dân có ý nghĩa trong việc biểu thị sự trọng thị của Đảng và Nhà nước đối với tâm tư, nguyện vọng của nhân dân, mong muốn nhân dân có tiếng nói với Đảng, Nhà nước về vấn đề quan trọng của đất nước và của từng địa phương. Thông qua trưng cầu ý dân, mọi chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước được ban hành thực sự sát với tâm tư, nguyện vọng, mong muốn của nhân dân, đạt được mục đích phục vụ nhân dân.

Thứ năm, chế định trưng cầu ý dân tạo ra cơ chế kiểm tra, giám sát một cách trực tiếp và sát sao nhất của nhân dân đối với hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, tạo cơ chế pháp lý hữu hiệu cho nhân dân thực hiện phản biện xã hội đối với đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước từ quá trình hoạch định chính sách, ban hành pháp luật đến tổ chức thực hiện. Trưng cầu ý dân cũng chính là tiền đề mang tính pháp lý của hệ thống tín hiệu báo động thông tin phản hồi cho bộ máy của đảng, nhà nước và đặc biệt là các cơ quan chính quyền cơ sở - nơi gần với dân nhất và chính là nơi trực tiếp tổ chức thực hiện đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước. Trưng cầu

(Tiếp theo trang 26)

mô là yêu cầu có tính nguyên tắc. Trên quan điểm đó, chuyển sang nền kinh tế thị trường, vai trò của Chính phủ không phải bị thu hẹp so với nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trong đó Chính phủ như người giám đốc tối cao điều hành, chỉ đạo trực tiếp các hoạt động sản xuất kinh doanh của các xí nghiệp, trái lại nó cần được tăng cường nhưng trên nguyên tắc và phương thức khác.

Vai trò của Chính phủ trong mối quan hệ với các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương trong điều kiện hiện nay cũng được xác định lại trên tinh thần phân cấp mạnh mẽ cho các bộ ngành và chính quyền địa phương, từ đó có sự phân định rõ giữa chức năng chính sách và chức năng quản lí¹³. Chính phủ tập trung

làm tốt chức năng hoạch định và điều hành các chính sách quốc gia theo định hướng chính trị của Đảng, phù hợp với Hiến pháp, các đạo luật và nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh và nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Các bộ, cơ quan ngang bộ, chính quyền địa phương là người tổ chức thực thi chính sách. Bộ trở thành cơ quan điều hành, cơ quan thực hiện chức năng quản lí hành chính nhà nước của Chính phủ; bộ trưởng là “vị tư lệnh” - người đứng đầu bộ máy hành chính trên lĩnh vực và ngành mình phụ trách. Với vai trò đó, Chính phủ ngày nay đang chuyển sang mô hình quản lí mới mang tính phi tập trung, năng động, linh hoạt, hiệu lực và hiệu quả hơn dựa trên một cơ cấu phân cấp mạnh mẽ, bảo đảm phù hợp giữa các mục tiêu và nguồn lực¹⁴.

¹³ Xem: ThS. Nguyễn Phước Thọ, Vị trí, vai trò và vấn đề đổi mới sự chỉ đạo, điều hành của Thủ tướng Chính phủ - Trong cuốn “Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước CHXNCNVN”; Nxb. Khoa học xã hội; H, 2001, tr.345

¹⁴ ThS. Nguyễn Phước Thọ - Sdd, tr.346

(Tiếp theo trang 16 – Vị trí, vai trò và ý nghĩa...)

ý dân giúp Đảng, Nhà nước kiểm nghiệm lại đường lối, chính sách, pháp luật, khắc phục bệnh quan liêu, xa thực tế.

Thứ sáu, trung cầu ý dân là một chế định pháp lý trong hệ thống dân chủ trực tiếp của nước ta có ý nghĩa to lớn góp phần giải quyết mối quan hệ giữa Đảng, chính quyền, các đoàn thể nhân dân và quảng đại quần chúng nhân dân, đảm bảo cho Đảng hoạt động vì dân, các cơ quan nhà nước thực sự là của dân, do dân và vì dân. Trung cầu ý dân là phương tiện pháp lý có hiệu quả tạo nên tư duy và phương pháp làm việc dân chủ hơn của Đảng và nhà nước cũng như chính quyền địa phương đối với các quyết định quan trọng liên quan đến phát triển kinh tế, xã hội, đến quyền và lợi ích của nhân dân. Thông qua trung cầu ý dân, chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước được xây dựng trên

cơ sở nhận được ý kiến đóng góp của số đông nhân dân, do đó, chính sách và pháp luật ban hành sẽ phản ánh được ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Nhờ đó, mối quan hệ giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân ngày càng trở nên gắn bó mật thiết hơn, tạo ra bầu không khí dân chủ trong xã hội ngày càng phát triển sâu rộng.

Như vậy, chế định trung cầu ý dân có vị trí, vai trò và ý nghĩa to lớn trong việc khẳng định tính pháp lý của hình thức dân chủ trực tiếp nhất trong cơ chế thực hiện dân chủ trực tiếp ở nước ta hiện nay. Điều đó đòi hỏi phải có sự nhận thức đúng đắn về vị trí, vai trò và ý nghĩa của chế định trung cầu ý dân từ phía Đảng, Nhà nước và nhân dân để từ đó xây dựng Luật Trung cầu ý dân và vận dụng một cách hợp lý Luật này như một công cụ pháp lý cơ bản của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa.