

VỀ QUYỀN THAM GIA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA NHÂN DÂN Ở VIỆT NAM

ThS. BÙI ĐỨC HIỂN*

1. Quyền tham gia quản lý nhà nước của nhân dân ở Việt Nam

Cùng với sự phát triển của xã hội loài người qua các kiểu nhà nước, vị thế của con người ngày càng được nâng cao, từ địa vị nô lệ thấp hèn trong nhà nước chủ nô, thần dân trong nhà nước phong kiến trở thành công dân trong nhà nước tư sản và công dân "thực sự" trong nhà nước XHCN. Với sự dịch chuyển về địa vị đó, quyền tham gia QLNN của nhân dân ngày càng được thừa nhận rộng rãi và thực chất hơn. Nếu quyền tham gia QLNN mới chỉ mang hình thức trong kiểu nhà nước chủ nô, nhà nước phong kiến thì đến nhà nước dân chủ tư sản hiện đại và đặc biệt là nhà nước XHCN, nhân dân đã trở thành chủ thể thực sự, là gốc của quyền lực nhà nước.

Nội dung quyền tham gia QLNN ở Việt Nam được ghi nhận trong pháp luật. Nguồn gốc, cơ sở của quyền này đã được quy định tại Điều 2 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung) năm 2001: "Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức". Nhân dân có thể gián tiếp tham gia QLNN theo quy định tại Điều 6 Hiến pháp hiện hành, như: "Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân". Hoặc nhân dân có thể trực tiếp tham gia vào QLNN

như quy định tại Điều 53: "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". Để cụ thể hoá quyền hiến định này, Nhà nước ta đã ban hành rất nhiều luật cũng như văn bản dưới luật nhằm tạo dựng và hoàn thiện hành lang pháp lý cho việc thực hiện quyền này, như: Luật Bầu cử Quốc hội năm 1997 (sửa đổi, bổ sung năm 2002), Luật Bầu cử Hội đồng nhân dân năm 2003, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2010, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2002 sửa đổi, bổ sung năm 2007, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2002, Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003, Luật Thanh tra năm 2010, Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998, sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007... và hàng trăm nghị định cũng như các văn bản dưới luật khác quy định về vấn đề này. Có thể khái quát lại những nội dung quyền tham gia QLNN của nhân dân, cụ thể như sau:

Một là, nhân dân thông qua đại diện của mình để thực hiện quyền tham gia QLNN. Ở trung ương, sau khi bầu xong cơ quan đại diện của mình, nhân dân tiếp tục uỷ

* Viện Nhà nước và Pháp luật

quyền cho các cơ quan đại diện của mình bầu ra những người có đủ đức, đủ tài, vừa hồng, vừa chuyên giữ các chức vụ quan trọng của đất nước để thực hiện QLNN, cụ thể: Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân bầu ra Chủ tịch Quốc hội (một trong các đại biểu ưu tú mà nhân dân đã bầu ra) để điều hành các hoạt động của Quốc hội theo quy định của pháp luật; bầu ra Chủ tịch nước (người đứng đầu nhà nước về đối nội và đối ngoại, thống lĩnh các lực lượng vũ trang); bầu ra Thủ tướng Chính phủ - người đứng đầu cơ quan hành pháp (Chính phủ), các phó thủ tướng giúp việc cho Thủ tướng Chính phủ và các bộ trưởng là tư lệnh các lĩnh vực để quản lý xã hội; bầu ra Chánh án Tòa án nhân dân tối cao (người đứng đầu quyền tư pháp); Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Từ đó, hình thành lên hệ thống các cơ quan nhà nước ở trung ương nhằm thay mặt nhân dân thực hiện quyền tham gia QLNN.

Ở địa phương, sau khi bầu xong các cơ quan đại diện của mình (HDND các cấp tỉnh, huyện, xã), HDND thay mặt nhân dân bầu ra các chức vụ quan trọng ở địa phương như chủ tịch, phó chủ tịch UBND các cấp và một số chức vụ quan trọng khác như người đứng đầu các sở, phòng, ban nhằm đảm bảo thực hiện QLNN được có hiệu quả thông suốt từ trên xuống dưới.

Hai là, nhân dân trực tiếp tham gia QLNN khi được bầu, bổ nhiệm, thi tuyển vào chức vụ nhất định. Ở nước ta, theo số liệu thống kê năm 2007, tổng số cán bộ, công chức, viên chức trên cả nước là 1.670.000 người, với gần 60% có trình độ đại học, trên đại học, trên 40% có trình độ trung cấp lý luận trở lên¹. Theo thống kê của Bộ Nội vụ, chỉ tính số biên chế công chức hành chính của cả nước, có khoảng 260 nghìn người. Qua đó cho thấy, số lượng người dân trực tiếp tham gia QLNN ở nước ta những năm vừa qua không ngừng tăng về cả số lượng và chất lượng, góp phần quan trọng vào tăng cường quyền tham gia QLNN của nhân dân.

Ba là, thông qua hoạt động tham gia thảo luận, góp ý, xây dựng *Hiến pháp*, pháp luật để thực hiện quyền tham gia QLNN. Nhân dân có thể gián tiếp thông qua các đại biểu Quốc hội tiến hành hoạt động xây dựng *Hiến pháp* và các đạo luật về các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Nhân dân có thể trực tiếp tham gia vào thảo luận, xây dựng các dự án luật, dự án pháp lệnh (được quy định trong Điều 39 và Điều 40 *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*). Thực tiễn xây dựng các dự án luật, dự án pháp lệnh, Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho thấy, nhân dân có thể góp ý kiến về dự án luật, dự án pháp lệnh thông qua cơ quan, tổ chức của mình, trực tiếp hoặc gửi thư góp ý tới Văn phòng Quốc hội, các cơ quan, tổ chức soạn thảo dự án hoặc thông qua các phương tiện thông tin đại chúng; Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân có trách nhiệm tổ chức, tạo điều kiện để công dân thuộc đơn vị mình tham gia góp ý kiến vào dự án luật, dự án pháp lệnh. Mục đích cuối cùng là để xây dựng được văn bản pháp luật tốt nhất, có vòng đời lâu nhất.

Bốn là, tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. *Hiến pháp* và pháp luật ghi nhận nhân dân có thể gián tiếp thực hiện quyết định các vấn đề quan trọng về kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh quốc phòng thông qua Quốc hội đại diện cho nhân dân. Mặt khác, nhân dân cũng có thể trực tiếp thực hiện quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước về chính trị, kinh tế, văn hoá và xã hội và an ninh, quốc phòng, đối ngoại trực tiếp thông qua việc trưng cầu ý dân khi Nhà nước tổ chức. Bên cạnh đó, nhân dân có thể tham gia thảo luận các vấn đề ở địa phương cũng như trên phạm vi cả nước,... Ví dụ, góp ý hoàn thiện các văn kiện đại hội Đảng hay nhân dân tham gia bàn công việc liên quan đến thôn, bản, tổ dân phố, xây dựng cầu, đường, bàn bạc các chính sách...

Năm là, về kiểm tra, giám sát việc thực

hiện quyền lực nhà nước. Theo quy định của pháp luật hiện hành, nhân dân có thể thông qua Quốc hội, HĐND các cấp thay mặt nhân dân giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước phù hợp với *Hiến pháp* và pháp luật. Nhân dân giám sát quá trình này thông qua việc tiếp xúc cử tri và trả lời câu hỏi của cử tri từ đó, nhân dân xem xét có bầu lại người đó nữa hay không. Hoặc cũng có thể trực tiếp tham gia giám sát, đánh giá hoạt động của các cơ quan nhà nước; kiến nghị, khiếu nại, tố cáo khi phát hiện cơ quan nhà nước, các chủ thể có thẩm quyền có hành vi vi phạm pháp luật.

2. Thực hiện quyền tham gia QLNN của nhân dân trong thực tiễn hiện nay

Sự tham gia của nhân dân vào QLNN những năm vừa qua đã tạo nên nền tảng nhất định về kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại, ổn định chính trị cho đất nước, bước đầu nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho nhân dân. Tuy nhiên, hiện nay, nếu nhìn vào từng lĩnh vực QLNN thì còn nhiều vấn đề bất cập, như:

- Về kinh tế, tốc độ tăng trưởng chậm, lạm phát gia tăng, nhiều doanh nghiệp, tập đoàn lớn phá sản, nhập siêu không có xu hướng giảm, các dự án đầu tư từ xây dựng cơ bản đến các dự án cụ thể, như: các dự án bất động sản đều gặp những vấn đề nan giải... Giao thông ách tắc, chưa tìm ra hướng giải quyết lâu dài, đặc biệt tại các đô thị lớn như Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh; trong quy hoạch thiếu tầm nhìn, quy hoạch sau mâu thuẫn, chồng chéo với quy hoạch trước, thiếu tính khả thi... Đối với y tế, còn thiếu cơ sở vật chất phục vụ khám, chữa bệnh; giá thuốc tăng, chi phí khám, chữa, điều trị bệnh tốn kém, thủ tục hành chính nhiều khâu, phiền hà làm cho quá trình khám, chữa bệnh của nhân dân gặp nhiều khó khăn. Trong giáo dục, chương trình đào tạo tiểu học đến đại học, thậm chí là sau đại học còn nhiều bế tắc, chưa xác định được chiến lược giáo dục rõ ràng... Về văn hoá, tồn tại nhiều vấn đề từ bất cập trong quản lý thể thao đến quy trình vinh

danh các ca sỹ, nghệ sỹ với các giải thưởng nhà nước. Để xảy ra tình trạng này, phải kể đến quyền tham gia QLNN của nhân dân chưa được bảo đảm. Bên cạnh những bất cập của QLNN về vĩ mô thì quyền tham gia QLNN của nhân dân ở góc độ cụ thể, việc nhận thức và thực tiễn thực hiện quyền này cũng còn không ít hạn chế:

- Về việc nhân dân gián tiếp thực hiện quyền tham gia QLNN: vẫn chưa xác định được rõ giới hạn quyền tham gia QLNN của các cơ quan đại diện của nhân dân. Do vậy, nhân dân uỷ quyền nhưng có xu hướng nhân dân không thể kiểm soát được việc thực hiện quyền tham gia QLNN của các cơ quan này...

- Đối với sự tiếp cận các thông tin về các lĩnh vực QLNN vẫn còn nhiều khó khăn... Quyền được tiếp cận thông tin của người dân vẫn chưa được ghi nhận trong *Hiến pháp* và chưa được cụ thể hoá..., ảnh hưởng đến quyền tham gia QLNN của nhân dân.

- Việc tham gia QLNN thông qua thi tuyển vào những vị trí nhất định: về nguyên tắc tương đối rõ ràng, nhưng thực tiễn cũng còn nhiều vấn đề phải bàn. Ví dụ, tuyển dụng vẫn chưa tuân theo quy luật cung cầu hay người được tuyển xếp công việc không đúng với chuyên môn của họ. Do vậy, sẽ làm cho sức cống hiến giảm đi rõ rệt.

- Việc phản biện đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước cũng như tổ chức lấy ý kiến của nhân dân về dự án luật, dự án pháp lệnh vẫn chưa được thực hiện một cách đồng bộ, có hệ thống và còn mang tính hình thức... Chẳng hạn, các cơ quan chức năng lấy ý kiến của nhân dân nhưng không xem xét, tiếp thu và cũng không có ý kiến trả lời lại...

- Nhà nước một mặt kêu gọi nhân dân tham gia vào kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước, như phòng, chống tham nhũng, lãng phí... nhưng mặt khác, lại chưa có cơ chế để bảo vệ những người tham gia vào quá trình này. Do vậy,

họ thường hay bị trù dập, đe dọa, nếu làm việc trong cơ quan nhà nước thì khó tiến xa hơn nữa con đường chức nghiệp...

- Nhân dân chưa thực hiện được quyền tham gia quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước do thiếu cơ sở pháp lý. Ví dụ, *Hiến pháp* quy định nhân dân được tham gia biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu dân ý, nhưng lại chưa quy định rõ những trường hợp nào Nhà nước phải tổ chức trưng cầu ý dân và nếu Nhà nước không tổ chức thì người dân cũng không được biểu quyết và thực tiễn Nhà nước cũng chưa từng một lần trưng cầu ý dân.

Sở dĩ còn những tồn tại trên, theo chúng tôi, do nhiều nguyên nhân mà trước hết từ nhận thức của các cấp lãnh đạo và người dân về quyền tham gia QLNN còn hạn chế; văn hoá hành chính cũ (quan liêu, mệnh lệnh hành chính còn nặng nề); nhiều quy định pháp luật về quyền tham gia QLNN vẫn còn thiếu thống nhất, thiếu đồng bộ, thậm chí có những quy định còn chồng chéo lẫn nhau; chưa giới hạn được rõ ràng mức độ ủy quyền tham gia QLNN của nhân dân cho các cơ quan đại diện, dẫn tới nhân dân khó giám sát được việc thực hiện quyền của các cơ quan này. Bên cạnh đó, tính minh bạch, công khai trong các hoạt động của cơ quan QLNN còn chưa cao. Hiện tượng lợi dụng việc bùng bít thông tin để tư lợi vẫn tồn tại, trong khi quyền được tham gia tiếp cận thông tin của nhân dân vẫn chậm, nhiều thông tin quan trọng từ đường lối, chính sách, cho đến các dự án cụ thể, nhân dân không tiếp cận được. Một vấn đề nữa là cách thức tổ chức thực hiện quyền tham gia QLNN của nhân dân vẫn còn nhiều hạn chế từ các quy định pháp luật đến tổ chức thực hiện...

3. Một số kiến nghị

Mục đích tham gia QLNN của nhân dân là nhằm xây dựng một xã hội dân chủ, bảo đảm quyền con người, thúc đẩy kinh tế, văn hoá, xã hội, giáo dục, y tế,... phát triển và mang lại cuộc sống ấm no, hạnh phúc cho nhân dân, tất cả do dân, vì dân. Để làm

được điều này, chúng ta cần chú trọng để những vấn đề sau:

Thứ nhất, về thuật ngữ quyền tham gia QLNN. Hiện nay, đa phần trong các văn kiện pháp lý quốc tế cũng như *Hiến pháp* và pháp luật nước ta đều sử dụng thuật ngữ "quyền tham gia QLNN". Tuy nhiên, theo chúng tôi, trong bối cảnh tiến tới xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta hiện nay, quyền tham gia QLNN của nhân dân ngày càng được thừa nhận rộng rãi và mang tính tất yếu vì *nhân dân là gốc của quyền lực*. Do đó, nếu vẫn sử dụng từ "tham gia" vào nhóm thuật ngữ quyền tham gia quản lý, sẽ thể hiện tính bị động của quyền này, không đáp ứng được xu thế phát triển của đất nước và quyền con người. Vì vậy, chúng tôi đồng ý với quan điểm của một số nhà khoa học cho rằng nên bỏ từ "tham gia", thống nhất nhận thức và gọi là *quyền QLNN của nhân dân*.

Thứ hai, về nhận thức: đối với cán bộ lãnh đạo và các cơ QLNN cần phải nhận thức, thực hiện quyền QLNN của nhân dân sẽ góp phần quan trọng xây dựng một nhà nước pháp quyền hoạt động có hiệu lực và hiệu quả. Đồng thời với nhận thức này là quyết tâm chính trị của nhà lãnh đạo từ việc đưa ra đường lối đến quy định pháp luật và việc tổ chức thực thi đều cần có sự tham gia của nhân dân vào quá trình này, phải thực sự lấy dân làm gốc, tất cả vì lợi ích của nhân dân. Đối với nhân dân, cần nắm rõ quyền được tham gia QLNN của mình.

Thứ ba, về pháp luật: cần nghiên cứu sửa đổi *Hiến pháp* quy định rõ *nhân dân có thể thực hiện quyền QLNN một cách trực tiếp và thông qua các đại diện của mình*. Hơn nữa, cần cụ thể hoá các quyền QLNN của nhân dân trong quá trình xây dựng và hoàn thiện các đạo luật như: *Luật Bầu cử Quốc hội; Luật Bầu cử HĐND và UBND; Luật Tổ chức Quốc hội; Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Phòng, chống tham nhũng, lãng phí; Luật Trưng cầu ý dân;*

Luật về Hội; Luật Tiếp cận thông tin... nhằm tạo sự linh hoạt cho nhân dân trong quá trình thực hiện quyền QLNN, đặc biệt là quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.

Tuy nhiên, quyền tham gia QLNN của nhân dân cũng cần có những giới hạn nhất định. Dưới góc độ lý luận nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, nhưng quyền tham gia QLNN của nhân dân không phải là quyền vô hạn, mà bị giới hạn bởi các quy định pháp luật. Pháp luật không chỉ giới hạn quyền lực của Nhà nước mà còn giới hạn quyền QLNN của công dân. Tất cả các hoạt động này phải được thực hiện theo quy định của pháp luật trên cơ sở đảm bảo quyền con người, lợi ích quốc gia, trật tự an toàn xã hội cũng như quyền và lợi ích hợp pháp.

Thứ tư, đảm bảo các điều kiện cần thiết để nhân dân thực hiện quyền QLNN. Đặc biệt, phải đảm bảo sự công khai, minh bạch trong hoạt động QLNN ngay từ khi bắt đầu hoạch định đường lối, chính sách, các dự án cho đến các công việc cụ thể trước toàn thể nhân dân. Hơn nữa, cần có những biện pháp cụ thể đảm bảo cho nhân dân có thể tiếp cận với các thông tin được nhanh nhất, dễ dàng, thuận lợi với chi phí rẻ nhất. Từ đó, tạo cơ sở để nhân dân tham gia QLNN ngày càng hiệu quả.

Thứ năm, cần dân chủ hoá, minh bạch hoá hoạt động xây dựng pháp luật, thu hút nhân dân tham gia sâu rộng vào quá trình soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh... để đưa pháp luật đưa cuộc sống vào pháp luật. Việc tổ chức cho người dân tham gia đóng góp ý kiến cần đi vào thực chất, tránh phô trương hình thức theo góc độ tuyên truyền. Tạo điều kiện để người dân tự giác, chủ động tham gia đóng góp ý kiến, sau đó cần tiếp thu một cách kỹ lưỡng ý kiến của nhân dân. Điều này sẽ tạo ra môi trường thuận lợi để nhân dân thực hiện năng lực chủ thể sáng tạo luật: đóng góp ý kiến không chỉ thông qua các cơ quan, tổ chức đại diện mà tăng cường hình thức trực tiếp tham gia

đóng góp ý kiến xây dựng các dự án luật hoặc trực tiếp tham gia vào quá trình soạn thảo luật.

Thứ sáu, nâng cao vai trò của các phương tiện truyền thông trong bảo đảm quyền tham gia QLNN của nhân dân. Phương tiện truyền thông góp phần tuyên truyền cho nhân dân hiểu hơn về quyền tham gia QLNN, trong đó có các quyền cụ thể nhất. Đồng thời, phương tiện truyền thông với tư cách là quyền lực thứ tư cũng góp phần quan trọng vào việc phát hiện các sai trái, vi phạm của cơ quan nhà nước trong việc hạn chế quyền tham gia QLNN của nhân dân, góp phần thực hiện quyền này được hiệu quả hơn.

Thứ bảy, cần đa dạng hoá các hình thức thực hiện quyền tham gia QLNN của nhân dân. Hơn nữa, cần có những chế tài để xử lý các hành vi cản trở việc thực hiện quyền này của nhân dân trong khuôn khổ pháp luật. Bên cạnh đó, cần xây dựng những tiêu chí nhất định, như: các vấn đề, lĩnh vực mà nhân dân được tham gia vào QLNN; số lượng nhân dân tham gia; hiệu quả của các lĩnh vực QLNN và lợi ích của nhân dân... để đánh giá mức độ hiệu quả của việc thực hiện quyền tham gia QLNN□

Chú thích:

1. Công đoàn viên chức Việt Nam tích cực tham gia giám sát và phản biện xã hội.
<http://www.dostquangtri.gov.vn/chuyenmuc/>

