# BẢN CHẤT QUYỀN THAM GIA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA CÔNG DÂN Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

*Lê Thị Thiều Hoa**

**1. Khái quát chung về quyền tham gia quản lý nhà nước**

Một trong những quyền chính trị quan trọng của công dân được Hiến pháp ghi nhận là quyền tham gia quản lý nhà nước, được cụ thể hóa 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".

Xét lịch sử tư tưởng về quyền tham gia của người dân (công dân)[1] vào hoạt động quản lý nhà nước, có lẽ Lênin là một trong những nhà tư tưởng đầu tiên trên thế giới rất coi trọng nội dung này. Ngay trong những năm đầu của việc thiết lập chính quyền Xô Viết (khoảng những năm 1918-1920), Lênin đã nhấn mạnh: "Chính quyền Xô Viết sinh ra từ trong quần chúng lao động; nó... tạo ra một đại hội đại biểu của những người lao động"[2] Trong Luận cương và báo cáo về chế độ dân chủ tư sản và chuyên chính vô sản, tháng 3/1918, Lênin nói: "Nền dân chủ cũ, tức dân chủ tư sản, và chế độ đại nghị đã được tổ chức sao cho có thể loại bỏ được trước hết quần chúng lao động ra khỏi bộ máy quản lý. Trái lại, chính quyền Xô Viết, tức chuyên chính vô sản, được xây dựng sao cho quần chúng lao động gần với bộ máy quản lý"[3] Tất nhiên, ngày nay quyền năng này đã trở thành một chuẩn mực quốc tế về quyền con người, nhưng nhắc lại về nguồn gốc tư tưởng như thế để khẳng định rằng, khác với những gì mà không ít học giả nước ngoài có xu hướng phủ nhận, đảm bảo quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân là một trong những nội dung quan trọng trong lý thuyết C.Mác – Lênin về nhà nước và pháp luật. Đây cũng là một trong những yêu cầu, mục tiêu thể hiện rõ bản chất chế độ mà chúng ta đang xây dựng.

Xét dưới góc độ quyền dân chủ thì quyền tham gia quản lý nhà nước, 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... là những quyền dân chủ trực tiếp quan trọng nhất của người dân và nó xuất phát từ chủ quyền nhân dân. Các nghiên cứu về dân chủ đã cho thấy: quyền lực nhà nước khởi nguồn từ nhân dân và nhà nước chỉ là thiết chế tiếp nhận sự ủy quyền từ nhân dân. Sau khi được nhân dân ủy quyền, quyền lực rất dễ rơi vào xu hướng tách rời với chủ thể của nó và bị lạm dụng. Do vậy, muốn hạn chế bớt tình trạng đó, cần phải sử dụng quyền lực để chế ước quyền lực, mà phân lập các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, giữa quyền lực trung ương

* ThS., Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp.

[1] Trong bài viết này, các khái niệm "công dân", "người dân", "nhân dân" có ý nghĩa tương tự nhau. Tác giả thống nhất sử dụng cụm từ "quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân". Ở một số chỗ có sử dụng từ nhân dân, người dân là do chúng tôi tôn trọng các tác giả được trích dẫn/phù hợp với mạch sử dụng thuật ngữ của các trích dẫn.

[2] V.I.Lênin: Toàn tập (1977), Nxb. Tiến bộ, tập 35, tr. 371, 372.

[3] V.I.Lênin: Toàn tập (1977), Nxb. Tiến bộ, tập 37, tr. 609, 610.

và địa phương một cách hữu hiệu nhất. Tuy nhiên, giới hạn quyền lực và kiểm soát quyền lực bên trong bộ máy nhà nước vẫn chưa đủ, mà cần phải tạo ra được sự liên hệ giữa bộ máy quyền lực với nhân dân, trong đó rất quan trọng là quyền tạo lập nên cơ cấu nhà nước, xây dựng chính sách và kiểm soát quyền lực của cơ cấu nhà nước đó. Đây chính là những xuất phát điểm, là cơ sở để xây dựng các định chế và thể chế đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân đối với quá trình tổ chức và hoạt động của Nhà nước mà một trong những quyền quan trọng là quyền tham gia quản lý nhà nước.

Quyền tham gia quản lý nhà nước đã được thừa nhận một cách phổ biến và đã được ghi nhận cả trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền (UDHR) và Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (ICCPR). Điều 21 UDHR ghi nhận: mọi người đều có quyền tham gia quản lý đất nước mình, một cách trực tiếp hoặc thông qua các đại diện mà họ được tự do lựa chọn. Khoản 1 và khoản 2 của điều này quy định: Mọi người đều có quyền được tiếp cận các dịch vụ công cộng ở nước mình một cách bình đẳng. Khoản 3 nêu rằng, *ý chí của nhân dân phải là cơ sở tạo nên quyền lực của chính quyền; ý chí đó phải được thể hiện qua các cuộc bầu cử định kỳ và chân thực, được tổ chức theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, hoặc bằng những thủ tục bầu cử tự do tương tự.*

Điều 25 ICCPR cũng tái khẳng định và cụ thể hóa quy định của Điều 21 UDHR, trong đó nêu rõ: *Mọi công dân, không có bất kỳ sự phân biệt nào... và không có bất kỳ sự hạn chế bất hợp lý nào, đều có quyền và cơ hội để: a) Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn; b) Bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín, nhằm đảm bảo cho cử tri được tự do bày tỏ ý nguyện của mình; c) Được tiếp cận với các chức vụ công ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng.* Như vậy, Điều 25 ICCPR đã ghi nhận và bảo vệ quyền của mọi công dân được tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước, quyền bầu cử, ứng cử và quyền được tham gia các cơ quan công quyền. Nó khẳng định nền tảng của việc quản lý nhà nước là phải trên cơ sở đồng thuận của nhân dân. Cho dù theo thể chế chính trị nào thì các quốc gia thành viên cũng phải thông qua những biện pháp pháp lý và các biện pháp cần thiết khác để đảm bảo cho mọi công dân đều có cơ hội được hưởng các quyền này (đoạn 1). Quyền tham gia điều hành các công việc của Nhà nước và xã hội còn là một khái niệm rộng liên quan đến việc thực hiện quyền lực chính trị, cụ thể là thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nó bao gồm tất cả các khía cạnh của quản lý hành chính và việc xây dựng, thực hiện chính sách ở cấp độ quốc tế, quốc gia, khu vực và địa phương (đoạn 5). Công dân có thể trực tiếp tham gia điều hành các công việc xã hội khi thực hiện quyền lực với tư cách là thành viên của các cơ quan lập pháp hay nắm giữ các chức vụ hành pháp; thông qua việc trưng cầu dân ý hay quá trình bầu cử khác; thông qua việc tham gia vào các hội đồng dân cử có thẩm quyền quyết định các vấn đề của địa phương hoặc các vấn đề của một cộng đồng cụ thể; hoặc tham gia vào các cơ quan được thành lập để đại diện cho công dân trong việc tham vấn với Chính phủ (đoạn 6). Công dân cũng có thể tham gia gián tiếp vào hoạt động quản lý nhà nước thông qua việc tự do lựa chọn các đại diện của mình

trong các cơ quan dân cử (đoạn 7), và tranh luận, đối thoại công khai với các đại diện do mình bầu ra hoặc thông qua các cơ chế khác do công dân tự tổ chức (đoạn 8).

Từ sự phân tích về quyền dân chủ, có thể thấy, quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân là một loại quyền chính trị quan trọng của người dân trong các nhà nước dân chủ, không phải bất cứ chế độ chính trị xã hội nào cũng thừa nhận người dân có quyền này. Quyền tham gia quản lý nhà nước của người dân chỉ xuất phát trong các chế độ dân chủ, hay nói cách khác, người dân chỉ được tham gia quản lý nhà nước khi chủ quyền nhân dân được thừa nhận và bảo đảm thực thi. Do vậy, quyền tham gia quản lý nhà nước của người dân không thể xuất hiện trong các mô hình nhà nước quân chủ, nó chỉ hình thành và xuất hiện trong các nhà nước dân chủ. Tuy nhiên, tùy thuộc vào chế độ chính trị, xã hội khác nhau mà mức độ, phạm vi thừa nhận và bảo đảm thực thi quyền này cũng khác nhau. Để hiểu rõ bản chất và ý nghĩa của quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân Việt Nam, chúng ta cần xem xét vấn đề trong bối cảnh chính trị, lịch sử cụ thể của đất nước, đặc biệt trong môi trường bảo đảm quyền dân chủ của công dân cụ thể.

**2. Bản chất của quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân**

Có thể nói, ở Việt Nam bản chất quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân phụ thuộc vào nhiều yếu tố, vào bản chất, chức năng của Nhà nước cũng như vai trò, vị trí của người dân trong hoạt động thực thi quyền lực Nhà nước. Theo chúng tôi, những yếu tố cơ bản dưới đây có vai trò quan trọng trong việc quy định phạm vi, tính chất và đặc biệt là bản chất quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân ở nước ta.

***Thứ nhất, quyền tham gia quản lý nhà nước xuất phát từ nguyên lý chủ quyền nhân dân đã được Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh vận dụng sáng tạo, phù hợp với đặc điểm, hoàn cảnh lịch sử của Việt Nam với tư tưởng lấy dân làm gốc, xây dựng nhà nước của dân, do dân, vì dân.***

Trong quan điểm của Đảng Cộng sản Việt Nam và của Chủ tịch Hồ Chí Minh, dân chủ là bản chất của chủ nghĩa xã hội. Nền dân chủ đó đòi hỏi Nhà nước phục vụ lợi ích, ý chí và nguyện vọng của nhân dân, chịu sự kiểm tra của nhân dân. Dân chủ trước hết là quyền lực thuộc về nhân dân, vì lợi ích của nhân dân. Trên cơ sở vận dụng và phát triển sáng tạo chủ nghĩa Mác - Lênin, kế thừa tư tưởng dân chủ trong truyền thống tốt đẹp của dân tộc ta, tiếp thu tinh hoa nhân loại, Hồ Chí Minh quan niệm dân chủ có nghĩa là "dân là chủ". Khi xác định như vậy, có lúc Hồ Chí Minh đem quan niệm "dân là chủ" đối lập với quan niệm "quan chủ". Hồ Chí Minh cho rằng: "Nước ta là nước dân chủ, nghĩa là nước nhà do nhân dân làm chủ"[4]; "Chế độ ta là chế độ dân chủ. Tức là nhân dân làm chủ"[5]; "Nước ta là nước dân chủ, địa vị cao nhất là dân, vì dân là chủ"[6]. Nói tóm lại, quan niệm Hồ Chí Minh về dân chủ được biểu đạt qua hai mệnh đề "Dân là chủ" và "Dân làm chủ". Dân là chủ đề cập đến vị thế của dân; dân làm chủ đề cập đến năng lực và trách nhiệm của dân. Từ "dân là chủ" tiến lên thành "dân làm chủ" là một bước tiến về chất. Phải làm sao để người dân có điều kiện và biết hưởng quyền làm chủ, biết

[4] Hồ Chí Minh: Toàn tập (1995), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tập 7, tr. 452.
[5] Hồ Chí Minh: Toàn tập (1995), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tập 10, tr. 255.
[6] Hồ Chí Minh: Toàn tập (1995), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tập 6, tr. 515.

dùng quyền dân chủ của mình đúng lúc, đúng chỗ. **Để thực hiện quyền làm chủ, nhân dân không những phải có quyền mà điều quan trọng là nhân dân cần phải có năng lực làm chủ**. Muốn vậy, người dân phải có được các yếu tố cơ bản để làm chủ, đó là: trình độ hiểu biết về dân chủ, phương pháp thực hành về dân chủ và bản lĩnh thực hành dân chủ...

Để thực hiện dân chủ phải bảo đảm quyền con người, quyền công dân, tạo điều kiện cho công dân tham gia công việc của nhà nước, chính quyền phải được hình thành qua con đường dân chủ hợp pháp. Trong đó, khẳng định một chế độ dân chủ ở nước ta là "bao nhiêu lợi ích đều vì dân"; "quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân"; đồng thời, Hồ Chí Minh cũng chỉ ra phương thức tổ chức, hoạt động của xã hội phải có cấu tạo quyền lực xã hội mà ở đó có sự tham gia của người dân, cả trực tiếp và gián tiếp qua dân chủ đại diện, một hệ thống chính trị do "dân cử ra" và "do dân tổ chức nên". Đối với nhân dân, theo Hồ Chí Minh, nhân dân phải được tham gia vào "công việc nhà nước", nhằm thực hiện quyền lực của mình. "Nhà nước của ta là nhà nước dân chủ", cho nên "Đảng cầm quyền" nhưng dân là chủ. "Mọi quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân", "công việc đổi mới, xây dựng đất nước là trách nhiệm của dân". Nhân dân tham gia vào công việc nhà nước theo nguyên tắc "đem tài dân, sức dân, của dân làm lợi cho dân... Chính phủ giúp kế hoạch cổ động"[7]

Trải qua gần 70 năm tồn tại và phát triển, Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà nay là Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã và luôn là một nhà nước hợp hiến dựa trên nền tảng "Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo" (Điều 1 Hiến pháp năm 1946). Cả 4 bản hiến pháp từ Hiến pháp 1946 đến Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001), về cơ bản, đều khẳng định nguyên tắc cốt lõi trên nhưng với những bản thiết kế tổ chức bộ máy thực thi quyền lực nhà nước khác nhau trong mỗi giai đoạn lịch sử của đất nước.

Quá trình lãnh đạo xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, Đại hội VI của Đảng (năm 1986) - Đại hội mở đầu công cuộc đổi mới toàn diện đất nước đã nhấn mạnh phát huy dân chủ để tạo ra một động lực mạnh mẽ cho sự phát triển đất nước. Đại hội đã rút ra bài học "lấy dân làm gốc", là sự thể hiện cô đọng và đầy đủ nhất tư tưởng dân chủ (đúng ra là phải xác định "dân là gốc").

Đại hội VII của Đảng (năm 1991) đã thông qua Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, trong đó chỉ rõ: "Cách mạng là sự nghiệp của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân" xã hội xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là do nhân dân lao động làm chủ và xác định: "Toàn bộ tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị nước ta trong giai đoạn mới là nhằm xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân. Dân chủ gắn liền với công bằng xã hội và phải được thực hiện trong thực tế cuộc sống trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội thông qua hoạt động của Nhà nước do nhân dân cử ra và bằng các hình thức dân chủ trực tiếp. Dân chủ đi đôi với kỷ luật, kỷ cương, phải được thể chế hóa bằng pháp luật"

[7] Hồ Chí Minh, Toàn tập (1995), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tập 5, tr. 65.

và được pháp luật bảo đảm". Nhà nước định ra các đạo luật nhằm xác định các quyền công dân và quyền con người, quyền đi đôi với nghĩa vụ và trách nhiệm, "có cơ chế và biện pháp kiểm soát, ngăn ngừa và trừng trị tệ quan liêu, tham nhũng, lộng quyền, vô trách nhiệm, xâm phạm quyền dân chủ của công dân..."[8] Tuy nhiên, phải đến *Hội nghị Trung ương 3 khoá VII (1992)* về xây dựng Đảng và *Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII (1994)*, thuật ngữ "Nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân" mới được chính thức sử dụng trong văn kiện của Đảng.

Đại hội VIII của Đảng (năm 1986) lần đầu tiên đề ra cơ chế cụ thể để thực hiện phương châm: "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" đối với các chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước;... thực hiện các cơ chế làm chủ của nhân dân; làm chủ thông qua đại diện là cơ quan dân cử và các đoàn thể; làm chủ trực tiếp bằng các hình thức nhân dân tự quản, bằng các quy ước, hương ước tại cơ sở phù hợp với luật pháp nhà nước; Đảng và Nhà nước tiếp tục đổi mới phong cách bảo đảm dân chủ trong quy trình chuẩn bị ra Nghị quyết và thi hành Nghị quyết; thực hiện nền nếp việc Đảng và Nhà nước cùng bàn bạc và tham khảo ý kiến của Mặt trận những quyết định và chủ trương lớn.

Đại hội IX của Đảng (năm 2001) đã tổng kết 15 năm đổi mới, rút ra bốn bài học, trong đó bài học thứ hai là:"Đổi mới phải dựa vào nhân dân, vì lợi ích của nhân dân, phù hợp với thực tiễn, luôn luôn sáng tạo"[9]. Đại hội IX đã bổ sung nội dung "dân chủ" vào mục tiêu chung của cách mạng nước ta: "Lợi ích giai cấp công nhân thống nhất với lợi ích toàn dân tộc trong mục tiêu chung là: độc lập dân tộc gắn liền với chủ nghĩa xã hội, dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh"[10]. Chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền trở thành định hướng có tính chiến lược đối với quá trình đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước giai đoạn này, Văn kiện Đại hội chỉ rõ: "Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân". Xây dựng Nhà nước pháp quyền không chỉ còn là định hướng mà đã trở thành nhiệm vụ chiến lược, có tính chất bao trùm, chi phối của thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội vì mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Bộ Chính trị Trung ương Đảng khoá IX đã ban hành hai nghị quyết quan trọng liên quan trực tiếp đến các nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền, đó là: Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến 2010, định hướng 2020 với hai trọng tâm là xây dựng thể chế kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo vệ quyền con người và Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02/6/2005 về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 với các định hướng và giải pháp cụ thể nhằm xây dựng một nền tư pháp

[8] Đảng Cộng sản Việt Nam, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1992, tr. 19.

[9] Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 631.

[10] Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 631.

độc lập, trong sạch, vững mạnh, phụng sự công lý, bảo vệ hiệu quả quyền con người, quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Đại hội X của Đảng (năm 2006) khẳng định: Dân chủ xã hội chủ nghĩa vừa là mục tiêu, vừa là động lực của công cuộc đổi mới, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Đại hội cũng nêu chủ trương xây dựng một xã hội dân chủ, trong đó cán bộ, đảng viên và công chức phải thực sự là công bộc của dân. Để các quyền của nhân dân được thực hiện trên thực tế, Đại hội chỉ rõ: cần xác định các hình thức tổ chức và có cơ chế để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình, thực hiện quyền dân chủ trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội. Đại hội cũng khẳng định chủ trương "*đẩy nhanh công cuộc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*" và yêu cầu phải hiện thực hoá, cụ thể hoá chủ trương đó trên các mặt "*hệ thống thể chế, chức năng, nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức; phương thức hoạt động*".

Đại hội XI của Đảng (năm 2011) đã thông qua Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), trong đó đã xác định "xã hội chủ nghĩa do nhân dân ta xây dựng là xã hội: dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh; do nhân dân làm chủ"[11]. Cương lĩnh (bổ sung, phát triển năm 2011) cũng khẳng định rõ: "*Dân chủ xã hội chủ nghĩa* là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước. Xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm dân chủ được thực hiện trong thực tế cuộc sống ở mỗi cấp, trên tất cả các lĩnh vực. Dân chủ gắn liền với kỷ luật, kỷ cương và phải được thể chế hóa bằng pháp luật, được pháp luật bảo đảm. Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người. Quyền và nghĩa vụ công dân do Hiến pháp và pháp luật quy định. Quyền của công dân không tách rời nghĩa vụ công dân.

Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện"[12]. Mặc dù tính thống nhất của quyền lực nhà nước được xác định rất rõ thông qua việc xác định sự thống nhất về bản chất và sự thống nhất về định hướng và mục tiêu hoạt động của quyền lực nhà nước ở nước ta, nhưng các quy định của Chương Chế độ chính trị trong Hiến pháp còn thiếu sự nhất quán về chủ quyền nhân dân. Tuy Hiến pháp hiện hành đã khẳng định và ghi nhận chủ quyền tối cao của nhân dân nhưng không ghi nhận quyền lập hiến của nhân dân, Hiến pháp 1992 đã không đi đến cùng của quan điểm chính trị nhất quán đó về quyền lực nhân dân. Bởi vì, Hiến pháp chính là sự thể hiện đầy đủ nhất và cao nhất về mặt pháp lý của quyền lực nhân dân[13]. Quan điểm tập trung

[11] Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 70.

[12] Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 84, 85.

[13] Khi bàn về chương trình nghị sự của Chính phủ lâm thời nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa tại phiên họp đầu tiên ngày 13/9/1945 của Chính phủ ngay sau ngày đọc Tuyên ngôn độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã gắn tổng tuyển cử với Hiến pháp, Hiến pháp với Tổng tuyển cử, bởi vì Tổng tuyển cử là sự thừa nhận chủ quyền đó về pháp lý. Người nói: "Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế, nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một Hiến pháp dân chủ. Tôi đề nghị Chính phủ phải

quyền lực ở Quốc hội thể hiện qua Hiến pháp lại đã được chính Hiến pháp xem xét lại bằng việc giới hạn thẩm quyền của Quốc hội ở 14 thẩm quyền thuộc ba nhóm quyền hạn và nhiệm vụ: các quyền hạn và nhiệm vụ về giám sát tối cao; các nhiệm vụ và quyền hạn về quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Sự giới hạn đó chứng tỏ rằng, quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng không phải tập trung ở Quốc hội mà ở nhân dân[14]. Nhân dân trao một giới hạn quyền cho Quốc hội, cho Chính phủ cùng các cơ quan hành pháp khác và các cơ quan tư pháp. Cơ chế quyền lực nhà nước ở nước ta phải được thực hiện thông qua cả hai hình thức: dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp[15]. Đó chính là nội dung đầy đủ của chủ quyền nhân dân. Như vậy, Hiến pháp chưa phản ánh được một cách nhất quán những nguyên tắc và tư tưởng nền tảng về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa làm cho Hiến pháp phải trở thành hiện thân đầy đủ chủ quyền tuyệt đối của nhân dân ta. Vì vậy, Đảng ta nhấn mạnh: *"Tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, bảo đảm Nhà nước ta thực sự là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, do Đảng lãnh đạo... Khẩn trương nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) phù hợp với tình hình mới. Tiếp tục xây dựng, từng bước hoàn thiện cơ chế kiểm tra, giám sát tính hợp hiến, hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền"*[16]

Qua các tư tưởng, quan điểm của Đảng và Chủ tịch Hồ Chí Minh trong các thời kỳ, có thể thấy quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân ở nước ta không những hoàn toàn phù hợp với tư tưởng chủ quyền nhân dân đã được khẳng định trong các Công ước quốc tế về quyền con người, mà còn là một trong những tư tưởng quan trọng thể hiện rõ nét bản chất của chế độ và phù hợp với chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân. Tuy nhiên, việc thể hiện chủ quyền nhân dân trong Hiến pháp hiện hành vẫn còn có những bất cập nhất định cần được hoàn thiện trong thời gian tới.

***Thứ hai, quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân phản ánh rõ bản chất của nhà nước ta và được coi là một quyền hiến định.***

Xét về mặt bản chất, Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do nhân dân làm chủ. Điều 2, 3 của Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001) ghi nhận: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa 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 giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức"; "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập*

tổ chức càng sớm càng tốt cuộc Tổng tuyển cử với chế độ phổ thông đầu phiếu". Xem thêm: Đào Trí Úc, *Về chế định chủ quyền nhân dân và việc sửa đổi Hiến pháp 1992*, Kỷ yếu Hội thảo quốc tế. "Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992: đề xuất và lập luận" do Khoa Luật – Đại học quốc gia Hà Nội phối hợp với Viện Rosa Luxemburg Stiftung Vietnam tổ chức tháng 7 năm 2012.

[14] Đào Trí Úc, *Về chế định chủ quyền nhân dân và việc sửa đổi Hiến pháp 1992*, tlđd.

[15] Nguyễn Tấn Dũng, Phát triển nhanh và bền vững là quan điểm xuyên suốt trong Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội của đất nước ta, Báo Thanh niên, 16/7/2010, tr. 5.

[16] Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng, Phần XI "Đẩy mạnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam", tr. 88.

*pháp, hành pháp, tư pháp". "Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh,...".* Việc người dân tham gia vào công việc nhà nước có thể được xem là biểu hiện trực tiếp của quyền dân chủ, thể hiện bản chất nhân dân, tính chất dân chủ thật sự của một Nhà nước của dân, do dân, vì dân nhằm thực hiện quyền lực của nhân dân. Một mặt, người 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 dân, do dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước dân. Mặt khác, công dân cũng có thể sử dụng quyền lực của mình một cách trực tiếp thông qua việc giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước và công chức thi hành công vụ; kiến nghị, đóng góp ý kiến hoặc trực tiếp tham gia xây dựng chính sách, pháp luật và biểu quyết khi được trưng cầu ý kiến. Và cần phải quan niệm người dân được có ý kiến với tư cách là người chủ quyền lực chứ không phải là thiết chế tư vấn được hỏi đến khi Nhà nước thấy cần thiết.

Bản chất nhân dân, tính chất dân chủ của Nhà nước ta không chỉ thể hiện trách nhiệm, nhiệm vụ phục vụ nhân dân của bộ máy nhà nước, mà còn thể hiện ở việc huy động sự tham gia vào việc quản lý nhà nước của nhân dân. Về vấn đề này, ngay từ khi soạn thảo Hiến pháp và thông qua Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước Việt Nam kiểu mới, Hồ Chí Minh chỉ rõ: Nhà nước phải phát huy quyền dân chủ, phát huy tính tích cực và sáng tạo của nhân dân, "làm cho mọi người công dân Việt Nam thực sự tham gia quản lý công việc Nhà nước"[17]. Xét từ góc độ thực thi quyền lực, phải xem việc huy động sự tham gia của nhân dân quản lý công việc nhà nước là một đặc trưng không thể thiếu thuộc bản chất của Nhà nước ta – Nhà nước của dân, do dân và vì dân, theo đúng nghĩa quyền lực nhà nước thuộc về dân.

Công dân tham gia công việc Nhà nước là biểu hiện trực tiếp của quyền dân chủ, thể hiện bản chất thật sự dân chủ của một chế độ Nhà nước dân chủ. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói một cách cụ thể: "Việc gì cũng phải học hỏi và bàn bạc với dân chúng, giải thích cho dân chúng"[18] Tuy nhiên, Người cũng lường hết được những khó khăn và phức tạp để làm thế nào nhân dân được tham gia quản lý nhà nước một cách tự giác, tự nguyện trên tinh thần của người làm chủ. Đó là năng lực làm chủ của nhân dân trong việc tham gia vào công việc nhà nước. Bởi vì thực tế cho thấy, từ hai phía nhân dân – và bộ máy nhân viên nhà nước vẫn còn không ít trở ngại trở thành những vật cản theo hai khuynh hướng khác nhau đối với việc tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Vấn đề đặt ra ở đây chính là yêu cầu nâng cao tinh thần trách nhiệm công dân, làm chủ từ phía người dân và việc từ bỏ các tệ nạn quan liêu, hách dịch, xem thường, tắc trách trước nhu cầu bức xúc của nhân dân từ phía các cơ quan, nhân viên nhà nước.

Như vậy, có thể nói, sự tham gia của người dân vào các công việc của Nhà nước là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá mức độ dân chủ của một chế độ chính trị - xã hội. Xét từ góc độ thực thi quyền lực, việc công dân tham gia quản lý công việc Nhà nước cũng là một đặc trưng không thể thiếu của một Nhà nước của dân, do dân và vì dân, theo đúng nghĩa quyền lực

[17] Hồ Chí Minh, Toàn tập (1995), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tập 6, tr. 450.

[18] Hồ Chí Minh, Toàn tập (1995), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tập 6, tr. 510.

nhà nước thuộc về dân và dân là chủ thể của quyền lực nhà nước.

***Thứ ba, yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay đòi hỏi quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân không chỉ được ghi nhận mà còn phải được bảo đảm thực thi nghiêm túc trên thực tế.***

Tư tưởng về Nhà nước pháp quyền là một trong những giá trị chung có tính phổ biến của nhân loại về cách thức tổ chức nhà nước đáp ứng yêu cầu vận động, phát triển khách quan của xã hội loài người hướng tới xã hội văn minh, công bằng, dân chủ và tôn trọng tối đa các quyền con người. Về phương diện lý luận, Nhà nước pháp quyền không phải là một kiểu nhà nước (hay hình thức nhà nước) mà là một cách thức (hay phương thức) tổ chức nhà nước và xã hội trên nền tảng dân chủ. Thực tiễn cho thấy, việc vận dụng học thuyết Nhà nước pháp quyền ở các nước hiện nay hết sức đa dạng, trong nhiều đặc điểm có giá trị cơ bản phổ biến của Nhà nước pháp quyền[19], thì những đặc điểm sau thể hiện rõ nhất tư tưởng dân chủ trong việc bảo đảm quyền công dân tham gia vào các công việc quản lý nhà nước và xã hội của người dân:

- *Công dân là chủ thể của quyền lực nhà nước.* Tiêu chí đầu tiên quan trọng nhất của Nhà nước pháp quyền là toàn bộ quyền lực thuộc về dân. Dân là chủ thể tối cao và duy nhất của quyền lực nhà nước, có quyền kiểm tra và giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước. Hạt nhân của lý luận nhà nước pháp quyền là vấn đề dân chủ. Dân chủ vừa là bản chất, vừa là điều kiện, là tiền đề để xây dựng nhà nước pháp quyền. Dân chủ luôn gắn liền với pháp luật và được bảo đảm bằng pháp luật. Dân chủ và phát huy dân chủ là nhiệm vụ trọng tâm của Nhà nước pháp quyền. Quá trình dân chủ hoá đời sống xã hội cũng chính là quá trình xây dựng và hoàn thiện không ngừng của Nhà nước pháp quyền.

- *Tổ chức nhà nước theo nguyên tắc tổ chức khoa học, hợp lý, đúng quyền lực để kiểm tra và giám sát quyền lực.* Xuất phát từ yêu cầu tổ chức quyền lực nhà nước, lý luận về nhà nước pháp quyền chỉ ra rằng, quyền lực của nhà nước phải được tổ chức khoa học, phân định rõ các quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Các quyền trên được giao cho các cơ quan nhà nước tương ứng: quyền lập pháp được trao cho Quốc hội/Nghị viện, quyền hành pháp được trao cho Chính phủ, quyền tư pháp được trao cho Toà án. Mục đích của việc tổ chức rành mạch như trên là nhằm không để quyền lực tập trung tất cả vào bất cứ cơ quan hay cá nhân nào, để quyền lực được thực hiện đúng đắn, bảo đảm quyền lực của dân, do dân uỷ nhiệm được kiểm soát, không bị lạm dụng, tha hoá.

*Quyền con người, quyền công dân được tôn trọng và bảo vệ.* Các quyền cơ bản và thiêng liêng nhất của con người như quyền được sống, quyền bình đẳng, quyền mưu cầu hạnh phúc, quyền sở hữu tài sản... phải được Nhà nước tôn trọng và bảo vệ bằng pháp luật. Nhà nước pháp quyền đảm bảo cho mọi cá nhân đều có quyền bình đẳng và tự do trước pháp luật, có đủ cơ hội về mặt pháp lý để phát huy mọi khả năng vốn có của mình. Quan hệ trách nhiệm pháp lý giữa công dân và nhà nước là đặc trưng quan trọng của Nhà nước pháp quyền.

Chính vì những lý do trên, để đáp ứng

[19] Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu của các đề tài thuộc Chương trình khoa học cấp nhà nước: "Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân", Mã số KX. 04, Chủ nhiệm Chương trình: GS.VS. Nguyễn Duy Quý.

việc xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay, các quyền con người, quyền công dân, trong đó có quyền của công dân tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội không những phải được ghi nhận đầy đủ, minh bạch trong các văn bản pháp lý (Hiến pháp, các luật) mà còn phải được bảo đảm thực thi đầy đủ trên thực tế.

Bên cạnh đó, như chúng ta đã biết, hệ thống chính trị nước ta có nét đặc thù so với các nước trên thế giới. Việt Nam đang xây dựng và hướng tới một Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Trong đó, điểm khác biệt so với các nước là Nhà nước pháp quyền mà chúng ta theo đuổi là Nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ; phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa trong điều kiện một Đảng cầm quyền (mô hình Nhà nước pháp quyền ở các nước thường được tổ chức theo nguyên tắc tam quyền phân lập, đa nguyên chính trị, đa đảng đối lập, phát triển theo mô hình tư bản chủ nghĩa...). Từ bản chất của chế độ, thì Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội khác trong hệ thống chính trị nước ta đều là các tổ chức đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Sự ra đời, lý do tồn tại và phát triển của các tổ chức chính trị này đều do nhân dân, vì nhân dân. Tuy nhiên, xét trên phương diện khoa học tổ chức thì một nhà nước được coi là hoạt động có hiệu lực, hiệu quả luôn đòi hỏi phải có một cơ chế thực hiện quyền lực, phân công thực hiện quyền lực và giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước một cách khoa học và hợp lý. Trong hoạt động của bộ máy nhà nước, cho dù nhân dân đã trao quyền lãnh đạo cho Đảng, trao quyền lập pháp cho Quốc hội, trao quyền thực thi pháp luật cho Chính phủ, quyền tư pháp cho cơ quan xét xử song không có nghĩa sự trao quyền, uỷ quyền trên là tuyệt đối. Với tư cách là chủ thể của quyền lực chính trị, nhân dân có quyền giám sát, có quyền thể hiện ý chí của mình thông qua quyền tham gia quản lý nhà nước. Mặt khác, trong điều kiện một Đảng cầm quyền, nếu chúng ta không thiết lập được những kênh liên lạc, tương tác hợp lý giữa Đảng, Nhà nước, Tổ chức chính trị-xã hội và người dân thì sẽ dẫn đến hệ quả là:

- Không phải lúc nào, ở đâu những tư tưởng, quan điểm chỉ đạo của Đảng cũng phản ánh được đầy đủ nguyện vọng của mọi tầng lớp nhân dân, mọi vùng miền, phù hợp với mọi hoàn cảnh...

- Xu hướng quan liêu, tha hoá quyền lực, xa rời dân chúng luôn tồn tại, tiềm ẩn trong bất cứ nhà nước nào, cho dù đó là một nhà nước dân chủ;

- Xu hướng hình thức, trở thành "vật trang trí" luôn tồn tại và tiềm ẩn trong bất cứ tổ chức chính trị, chính trị - xã hội nào nếu như tổ chức đó không mang lại lợi ích thiết thực cho các thành viên;

- Người dân với tư cách là chủ thể của quyền lực chính trị có quyền và có thể định đoạt quyền lực của mình, tín nhiệm hoặc không tín nhiệm, trao quyền hoặc không trao quyền cho các tổ chức trên nếu các tổ chức ấy không đáp ứng được kỳ vọng của người dân.

Do vậy, để những hệ quả xấu không xảy ra, thì ngay trong hoạt động xây dựng chính sách, sự tham gia của nhân dân như một sự phản biện khách quan, chính xác nhất đối với đường lối chính sách của Đảng, làm cho Đảng ta mạnh hơn và thực sự của dân hơn. Đối với Nhà nước, sự tham gia của nhân dân như một phép thử cực mạnh của một

*(Xem tiếp trang 47)*

chưa được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo Luật Đất đai năm 1987, Luật Đất đai năm 1993, Luật Đất đai năm 2003, nhưng đã có một trong các loại giấy tờ về quyền sử dụng đất được quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật Đất đai năm 2003, mà có phát sinh tranh chấp, nếu từ ngày 01/7/2004 mới có yêu cầu toà án giải quyết, thì không coi là hợp đồng vô hiệu do vi phạm điều kiện này.

+ Đối với hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại thời điểm giao kết vi phạm các điều kiện chưa có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hợp đồng không có sự chứng nhận của công chứng Nhà nước hoặc chứng thực của Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền, nhưng sau đó đã được Uỷ ban nhân dân cấp có thẩm quyền cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc có một trong các loại giấy tờ quy định tại các khoản 1, 2 và 5 Điều 50 của Luật Đất đai năm 2003 mà có phát sinh tranh chấp và từ ngày 01/7/2004 mới có yêu cầu toà án giải quyết, thì không coi là hợp đồng vô hiệu do vi phạm điều kiện này.

+ Đối với hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất vi phạm các điều kiện chưa có Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và hợp đồng không có sự chứng nhận của công chứng Nhà nước hoặc chứng thực của Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền, nếu sau khi thực hiện hợp đồng chuyển nhượng, bên nhận chuyển nhượng đã trồng cây lâu năm, đã làm nhà kiên cố,... và bên chuyển nhượng không phản đối, cũng không bị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo các quy định của Nhà nước về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai, thì toà án công nhận hợp đồng. Nếu bên nhận chuyển nhượng chỉ làm nhà kiên cố trên một phần đất, thì tòa án công nhận phần hợp đồng chuyển nhượng quyền sử dụng đất có nhà ở và huỷ phần hợp đồng đối với diện tích đất còn lại, buộc bên nhận chuyển nhượng giao trả phần đất đó cho bên chuyển nhượng, trừ trường hợp việc giao trả không bảo đảm mục đích sử dụng cho cả hai bên giao kết hợp đồng, đồng thời buộc các bên thanh toán cho nhau phần chênh lệch.

---

*(Tiếp theo trang 32 – Bản chất quyền tham gia ...)*

nền dân chủ thực sự, đồng thời cũng là liều "vắc-xin hỗn hợp" phòng trừ những căn bệnh cố hữu của nhà nước - quan liêu, tha hoá quyền lực, xa rời dân chúng... Đối với các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội thì sự tham gia của nhân dân thông qua các tổ chức này chứng tỏ sự tồn tại của nó là cần thiết, hữu ích cho các thành viên của tổ chức đó, đồng thời cũng là một kênh phản biện đối với đường lối chính sách của Đảng, pháp luật của nhà nước, tạo nên một hệ thống chính trị lành mạnh, khoẻ khoắn, có thực quyền.

*Có thể nhận thấy, bản chất của quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân ở nước ta vừa có đặc điểm chung của thế giới, vừa có những nét đặc thù gắn liền với đặc điểm chính trị, xã hội của đất nước. Từ những cơ sở về dân chủ, chủ quyền nhân dân cũng như chế độ chính trị, các vấn đề liên quan đến việc tham gia quản lý nhà nước của công dân đã được xây dựng và hoàn thiện qua từng giai đoạn phát triển của đất nước. Hiện nay, tham gia quản lý nhà nước không chỉ là quyền mà còn là trách nhiệm của mỗi công dân. Điều đó đặt ra yêu cầu Nhà nước phải tích cực tạo điều kiện cho nhân dân tham gia sâu rộng hơn nữa vào hoạt động quản lý nhà nước.*