

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

TRẦN BÁ HÙNG*

Để đảm bảo xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, nhà nước Việt Nam đã xây dựng và từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật về các quyền công dân. Việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn sẽ tạo ra cơ sở pháp lý để người dân có thể thực hiện các quyền dân chủ của mình, đồng thời cũng là cơ sở để Nhà nước đảm bảo thực hiện các quyền của người dân. Bài viết tìm hiểu thực trạng pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn hiện nay và đề xuất các hướng hoàn thiện các quy định pháp luật hiện hành về lĩnh vực này.

Từ khóa: pháp luật, dân chủ cơ sở, chính quyền cấp xã

Nhận bài ngày: 15/8/2020; *đưa vào biên tập:* 20/8/2020; *phản biện:* 3/9/2020; *duyet đăng:* 24/9/2020

1. KHÁI QUÁT CHUNG VỀ DÂN CHỦ Ở XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN VÀ PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ Ở XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

1.1. Khái lược về dân chủ và dân chủ ở xã, phường, thị trấn

Khái niệm dân chủ được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau, khái niệm này xuất hiện từ thời Hy Lạp cổ đại vào khoảng thế kỷ thứ VII-VI trước

Công nguyên. Theo tiếng Hy Lạp cổ dân chủ là do từ “demos” là nhân dân và “kuatos” là quyền lực hay chính quyền hợp thành. “Demoskratia” - dân chủ – có nghĩa là quyền lực thuộc về nhân dân (Nguyễn Minh Tuấn, 2007). Đây là thuật ngữ thời sơ khai trong xây dựng nhà nước cổ đại, nêu vai trò, trách nhiệm của người dân đối với đất nước. Dân chủ còn được hiểu là hình thức tổ chức thiết chế chính trị của xã hội dựa trên việc thừa nhận nhân dân là nguồn gốc của quyền lực, thừa nhận nguyên tắc bình đẳng, tự do và quyền con

* Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

người (Hoàng Minh Nghĩa, 2003: 106). Theo quan điểm của chủ nghĩa Mác - Lênin thì dân chủ là một hiện tượng lịch sử gắn liền với xã hội có giai cấp và được biến đổi dưới nhiều hình thức khác nhau trong điều kiện tương ứng của các hình thái kinh tế - xã hội (C. Mác và Ph. Ăng ghen, 1976: 51).

Đối với Việt Nam, để đảm bảo xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, chính quyền các cấp cần tạo điều kiện để người dân có thể thực hiện các quyền dân chủ, đặc biệt là tại chính quyền cơ sở⁽¹⁾, bởi “Cấp xã là cấp gần dân nhất” (Hồ Chí Minh, 1995: 371). Chính quyền xã, phường, thị trấn có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng trong hệ thống chính trị, đồng thời đây là cấp gần dân nhất, cụ thể hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đến với người dân.

Dân chủ ở xã, phường, thị trấn là một nội dung của dân chủ ở cơ sở. Dân chủ ở xã, phường, thị trấn có thể được hiểu là việc phát huy và đảm bảo các quyền của nhân dân, đảm bảo thực hiện tốt các quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân là những biểu hiện bảo đảm cho người dân làm chủ trực tiếp ở địa bàn cấp xã nơi người dân sống và làm việc.

Dân chủ ở xã, phường, thị trấn có vai trò quan trọng trong xây dựng nhà nước dân chủ, đảm bảo các quyền và lợi ích của người dân (Trần Bá Hùng, 2020: 69). Đây là nền tảng trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội

chủ nghĩa, thể hiện được bản chất tất cả quyền lực nhà nước vì nhân dân.

1.2. Pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn

Pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn là hệ thống các quy tắc xử sự chung do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn cũng được hiểu là một hệ thống các chuẩn mực, yêu cầu các cơ quan, đơn vị, tổ chức phải thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình có liên quan đến quyền, lợi ích người dân ở xã, phường, thị trấn.

Pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn tập trung vào những vấn đề chính như:

- Nguyên tắc thực hiện dân chủ;
- Các hành vi cấm;
- Quyền và nghĩa vụ của người dân trong thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn;
- Quyền và nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức trong việc đảm bảo thực hiện dân chủ xã, phường, thị trấn;
- Nội dung thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn bao gồm dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra;
- Hình thức thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ Ở XÃ PHƯỜNG, THỊ TRẤN HIỆN NAY

2.1. Quá trình hình thành và phát triển của pháp luật về dân chủ ở xã,

phường, thị trấn

Hiện nay mặc dù Việt Nam chưa có ngành luật riêng quy định về dân chủ cơ sở nhưng vấn đề dân chủ ở xã, phường, thị trấn được đề cập ở rất nhiều văn bản pháp luật khác nhau. Pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn được thay đổi và hoàn thiện qua thời gian.

Qua các bản Hiến pháp thì thuật ngữ dân chủ xã, phường, thị trấn không được đề cập trực tiếp mà được đề cập thông qua các quyền của người dân nói chung. *Hiến pháp năm 1946* khẳng định “Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hòa. 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”. Kế thừa và phát huy tư tưởng ấy, *Hiến pháp 1959*, 1980, 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và *Hiến pháp 2013* đều tiếp tục khẳng định điều này. Khoản 1, Điều 2, *Hiến pháp 2013* khẳng định “Nhà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân”. Nhà nước có trách nhiệm tôn trọng và đảm bảo các quyền dân chủ của nhân dân từ kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội... Trong các quyền đó có quyền dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

Một trong những văn bản pháp lý đầu tiên đề cập đến vấn đề dân chủ nói chung và dân chủ cơ sở nói riêng là Nghị quyết số 45/1998/NQ-UBTVQH10 ngày 26/02/1998 của Ủy ban Thường

vụ Quốc hội về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ. “Trên cơ sở Nghị quyết này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác cũng triển khai hàng loạt các văn bản hướng dẫn thi hành đối với từng loại hình cơ sở, trong đó có pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn” (Nguyễn Thị Minh Châu, 2018).

Ngày 11/5/1998 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 29/1998/NĐ-CP về Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Đồng thời, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 22/1998/CT-TTg ngày 15/5/1998 về việc triển khai quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Ngày 06/7/1998, Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ⁽²⁾ đã ban hành Thông tư số 03/1998/TT-TCCP về hướng dẫn áp dụng Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường và thị trấn.

Sau một thời gian áp dụng, để hoàn thiện các quy định về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07/7/2003 về Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, thay thế Nghị định số 29/1998/CP ngày 11/5/1998. Sau đó, Bộ Nội vụ đã ban hành Thông tư số 12/2004/TT-BNV ngày 20/2/2004 về hướng dẫn thực hiện quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

Với việc cần phải “nâng tầm” các quy định về dân chủ ở xã, phường, thị trấn thì ngày 20/4/2007, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 thực hiện

dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Để cụ thể hóa nội dung của Pháp lệnh, Chính phủ đã phối hợp với Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ban hành Nghị quyết liên tịch số 9/2008/NQLT-CP-UBTWMTTQVN ngày 17/4/2008 về hướng dẫn thi hành các điều 11, 14, 16, 22, 26 của Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

Như vậy, hiện nay văn bản quy phạm pháp luật trực tiếp điều chỉnh về dân chủ ở xã, phường, thị trấn là Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (gọi chung là Pháp lệnh 34). Việc ban hành Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn đã đánh dấu một bước phát triển mới trong việc phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa cũng như xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay.

2.2. Đánh giá thực trạng pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn

Thực tiễn thực hiện các quy định pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn trong thời gian qua đã đặt ra một số vấn đề cơ bản sau đây:

Thứ nhất, pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn hiện nay chưa tương xứng với vị trí, vai trò của dân chủ cơ sở

Dân chủ cơ sở có vai trò quan trọng đối với việc đảm bảo các quyền và lợi

ích hợp pháp của người dân. Ngày nay với sự phát triển mạnh mẽ của xu hướng dân chủ hóa các lĩnh vực của đời sống kinh tế - xã hội thì vấn đề dân chủ cơ sở càng được quan tâm từ phía người dân và chính quyền các cấp. Tuy nhiên, hiện nay chúng ta chỉ mới dừng lại ở pháp lệnh mà chưa có luật về thực hiện dân chủ cơ sở. Vì vậy tính chất pháp lý của pháp luật về dân chủ cơ sở chưa cao. Điều này tạo ra nhiều khó khăn trong thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

Vấn đề dân chủ ở xã, phường, thị trấn là vấn đề quan trọng, tuy nhiên toàn bộ Pháp lệnh 34 chỉ có 28 điều, do đó chưa thể khẳng định được tầm quan trọng của dân chủ cơ sở. Trong khi đó dân chủ cơ sở đã được khẳng định trong các bản hiến pháp, nhất là *Hiến pháp 2013*. Vì vậy, cần thiết phải được luật hóa, chứ không chỉ dừng lại ở việc quy định trong pháp lệnh.

Hầu hết các pháp lệnh sau một thời gian ban hành thì được nâng cấp thành luật để nâng cao giá trị pháp lý của vấn đề điều chỉnh như Pháp lệnh Cán bộ công chức năm 1998, sửa đổi, bổ sung năm 2002 và năm 2003 được nâng cấp thành Luật Cán bộ công chức năm 2008, sửa đổi bổ sung năm 2019; Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002, sửa đổi, bổ sung năm 2007 và 2008 được nâng cấp thành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012; Pháp lệnh Giải quyết khiếu nại tố cáo năm 1991 được nâng cấp thành Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (nay là Luật Khiếu nại năm 2011

và Luật Tổ chức năm 2018)... So sánh như vậy để thấy rằng đến nay đã trải qua 13 năm thi hành, Pháp lệnh 34 cần được nâng cấp thành luật để tương xứng với vai trò của vấn đề dân chủ cơ sở.

Thứ hai, pháp luật về dân chủ xã phường, thị trấn hiện nay còn quy định chung chung, chưa cụ thể

Mặc dù Pháp lệnh 34 đã quy định nhiều nội dung liên quan đến thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn tuy nhiên còn khiêm tốn, chưa đáp ứng được yêu cầu của người dân. Nhiều nội dung chưa được đề cập một cách cụ thể và chi tiết. Chẳng hạn:

Một là, Pháp lệnh chưa quy định cụ thể, rõ ràng thẩm quyền, chức năng, cơ chế để các cấp hành chính cao hơn như cấp tỉnh, cấp huyện trong việc theo dõi, kiểm tra và đánh giá việc chính quyền cấp xã triển khai thực hiện pháp luật về dân chủ ở cấp xã.

Cụ thể, tại Điều 3 chỉ đề cập đến trách nhiệm của Ủy ban Nhân dân xã, Hội đồng Nhân dân xã, các tổ chức chính trị - xã hội ở cấp xã trong việc tổ chức thực hiện dân chủ ở cấp xã mà không quy định cụ thể trách nhiệm tổ chức triển khai thực hiện cũng như cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện dân chủ cơ sở của cấp huyện và cấp tỉnh. Điều này dẫn tới khó khăn trong quá trình thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở đối với những vấn đề có tính phức tạp, cần nhiều cấp có ý kiến thông qua mới được công khai hoặc thông tin kịp thời để người dân biết.

Tại Điều 9 quy định về trách nhiệm tổ chức thực hiện các nội dung công khai cũng chỉ quy định trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp xã, Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân cấp xã mà không quy định trách nhiệm kiểm tra, giám sát cũng như đảm bảo thực hiện của cấp tỉnh và cấp huyện.

Hai là, các nội dung quy định về việc dân bàn, biểu quyết và quyết định còn khá ít.

Điều 10 đề cập “chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình phúc lợi công cộng trong phạm vi cấp xã, thôn, tổ dân phố do nhân dân đóng góp toàn bộ hoặc một phần kinh phí và các công việc khác trong nội bộ cộng đồng dân cư phù hợp với quy định của pháp luật” (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 2007). Thực tiễn ở chính quyền cấp xã có nhiều vấn đề phát sinh có thể đưa ra dân bàn và quyết định trực tiếp nhưng không được đề cập như vấn đề bình xét hộ nghèo, xét duyệt các danh hiệu gia đình văn hóa...

Ngoài ra, Điều 13 chỉ quy định 3 vấn đề đưa ra để dân bàn, biểu quyết: “Hương ước, quy ước của thôn, tổ dân phố; bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố; bầu, bãi nhiệm thành viên Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng” (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 2007). Những nội dung người dân tham gia bàn, biểu quyết còn khá khiêm tốn và chưa thể hiện được tính đa dạng, phong phú. Những

nội dung để người dân bàn, biểu quyết chủ yếu liên quan đến các đơn vị tự quản ở cơ sở (khu phố, tổ dân phố, ấp, thôn bản...) mà chưa gắn với hoạt động của chính quyền cấp xã (các hoạt động của Hội đồng Nhân dân và Ủy ban Nhân dân cấp xã). Các nội dung như người dân tham gia bàn bạc về các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các chương trình, dự án cấp xã chưa được quy định; trong khi đó đây là những nội dung gắn với hoạt động của chính quyền cấp xã cũng như liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân. Bên cạnh đó, việc người dân tham gia đánh giá hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã cũng chưa được quy định trong Pháp lệnh.

Ba là, Pháp lệnh chưa quy định cụ thể trách nhiệm thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn của cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức và chế tài nếu sai phạm.

Tại Điều 3 của Pháp lệnh có quy định trách nhiệm thực hiện dân chủ ở cấp xã, tuy nhiên, quy định này còn chung chung, dẫn đến việc khó xác định trách nhiệm của các chủ thể này. Đồng thời, Pháp lệnh 34 chưa quy định cụ thể trách nhiệm trong việc thực hiện các nội dung “Dân biết”, “Dân bàn”, “Dân làm”, “Dân kiểm tra”; các biện pháp xử lý, chế tài đối với các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức khi chưa thực hiện hoặc thực hiện không đúng dân chủ cơ sở. Pháp luật hiện hành về dân chủ ở xã, phường, thị trấn cũng chưa quy định

cụ thể trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm của người đứng đầu trong việc tuân thủ hoặc không tuân thủ pháp luật về lĩnh vực này. Do đó, khi có vi phạm xảy ra thì việc xử lý còn hạn chế, bị động. Trong toàn bộ nội dung của Pháp lệnh 34 không đề cập đến biện pháp xử lý đối với các cá nhân, tổ chức không thực hiện hoặc thực hiện không đúng nội dung của Pháp lệnh; và cũng chưa quy định cơ chế tham gia thực hiện cũng như tham gia giám sát việc thực hiện các nội dung dân chủ cơ sở của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên ở cấp xã và những người đứng đầu các tổ chức này.

Thứ ba, hiện nay chưa có các văn bản hướng dẫn chi tiết các nội dung quy định trong Pháp lệnh 34

Điều 19 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định “Chính phủ ban hành nghị định để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước”. Đồng thời Khoản 1, Điều 24 của luật này cũng quy định “Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành thông tư để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ”. Tuy nhiên đến nay, Chính

phủ và Bộ Nội vụ vẫn chưa ban hành Nghị định và Thông tư hướng dẫn chi tiết việc thực hiện Pháp lệnh 34. Việc thiếu các văn bản hướng dẫn chi tiết đã gây nhiều khó khăn cho người dân và chính quyền cấp xã trong quá trình thực hiện các nội dung quy định trong pháp lệnh.

Thứ tư, pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn chưa đồng bộ với các quy định pháp luật có liên quan khác.

Hiện nay Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật nhằm đảm bảo thực hiện các quyền của công dân như Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2011, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Trưng cầu dân ý năm 2015... Các văn bản quy phạm này cũng đã quy định về cơ chế thực hiện quyền của người dân. Tuy nhiên, hiện nay Pháp lệnh Dân chủ ở xã, phường, thị trấn chưa được điều chỉnh để phù hợp với các quy định pháp luật này.

Cụ thể, Điều 26 quy định về lấy phiếu tín nhiệm không còn hiệu lực, do Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 35/2012/QH13 ngày 21/11/2012 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng Nhân dân bầu hoặc phê chuẩn và Nghị quyết số 516/2013/UBTVQH13 ngày 16/01/2013 hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị quyết số 35/2012/QH13. Tại Khoản 2, Điều 15 của Nghị quyết số 35/2012/QH13 thì Ủy ban Thường vụ

Quốc hội đã bãi bỏ Điều 26 của Pháp lệnh 34. Như vậy cần thiết phải sửa đổi nội dung trong Pháp lệnh 34.

Bên cạnh đó, 11 nội dung công khai được quy định tại Điều 5 của Pháp lệnh 34 như kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, phương án chuyển dịch cơ cấu kinh tế và dự toán, quyết toán ngân sách hằng năm của cấp xã; nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức cấp xã trực tiếp giải quyết các công việc của nhân dân; việc quản lý và sử dụng các loại quỹ, khoản đầu tư, tài trợ theo chương trình, dự án đối với cấp xã; các khoản huy động nhân dân đóng góp... (Ủy ban Thường vụ Quốc hội, 2007) thì cần phải cập nhật thêm các nội dung công khai quy định tại Điều 17 của Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 như các nội dung thông tin về dự toán ngân sách nhà nước; báo cáo tình hình thực hiện ngân sách nhà nước; quyết toán ngân sách nhà nước; dự toán, tình hình thực hiện, quyết toán ngân sách đối với các chương trình, dự án đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn ngân sách nhà nước; thủ tục ngân sách nhà nước; báo cáo công tác định kỳ; báo cáo tài chính năm; nội dung và kết quả trưng cầu ý dân, tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan nhà nước mà đưa ra lấy ý kiến nhân dân theo quy định của pháp luật;...

Bên cạnh những bất cập đã nêu và phân tích ở trên thì Pháp lệnh 34 chưa quy định cụ thể trách nhiệm của

người dân trong việc thực hiện dân chủ cơ sở, hình thức người dân yêu cầu cung cấp thông tin.

3. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ Ở XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

Trên cơ sở những vấn đề đặt ra đối với pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn trong thời gian qua, chúng tôi đề xuất một số kiến nghị sau đây:

Thứ nhất, sớm ban hành luật thực hiện dân chủ ở cơ sở

Dân chủ và dân chủ cơ sở là một vấn đề được hiến định qua các bản hiến pháp, nhất là *Hiến pháp năm 2013*, do đó Quốc hội cần nghiên cứu để “nâng cấp” Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 thành luật thực hiện dân chủ ở cơ sở. Bộ Nội vụ cần sớm tham mưu, đề xuất Chính phủ để trình Quốc hội xem xét đưa việc xây dựng luật thực hiện dân chủ ở cơ sở vào chương trình xây dựng luật. Với việc “nâng tầm” thành luật sẽ khẳng định quyền dân chủ và sự tham gia của người dân, để đảm bảo các quyền dân chủ của người dân ở xã, phường, thị trấn. Việc xây dựng, ban hành luật thực hiện dân chủ ở cơ sở trong thời gian tới là một yêu cầu cấp thiết, khách quan và nhằm cụ thể hóa các quy định của *Hiến pháp năm 2013* về xây dựng nhà nước pháp quyền, việc thực hiện và đảm bảo quyền dân chủ của người dân. Ban hành luật thực hiện dân chủ cơ sở là một bước nhằm thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng về xây dựng và thực hiện

quy chế dân chủ ở cơ sở; cụ thể hóa quy định của *Hiến pháp năm 2013* về quyền dân chủ của nhân dân; đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật và giải quyết kịp thời những hạn chế, bất cập trong thực tiễn.

Luật thực hiện dân chủ cơ sở cần làm rõ các nội dung sau:

- Xác định phạm vi, đối tượng áp dụng;
- Giải thích các thuật ngữ liên quan đến thực hiện dân chủ cơ sở;
- Quy định các nguyên tắc thực hiện dân chủ cơ sở;
- Quy định quyền và nghĩa vụ của người dân, các cá nhân, tổ chức;
- Quy định trách nhiệm của chính quyền cấp xã và các tổ chức chính trị - xã hội trong thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn;
- Quy định về trách nhiệm kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp huyện và cấp tỉnh trong việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn;
- Quy định về các hành vi cấm;
- Quy định các nội dung và hình thức thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn;
- Quy định về nội dung quản lý nhà nước về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

Thứ hai, hoàn thiện các nội dung và hướng dẫn chi tiết các quy định pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

Trong thời gian tới, Chính phủ và Bộ Nội vụ cần có nghị định và thông tư để cụ thể hóa và hướng dẫn chi tiết việc

thực hiện các nội dung thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Cần có quy định hướng dẫn thực hiện các nội dung “Dân biết”, “Dân bàn”, “Dân làm”, “Dân kiểm tra” trong Pháp lệnh 34.

Pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn cần sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện các nội dung sau đây:

- Cần bãi bỏ nội dung của Điều 26 để phù hợp với quy định của Nghị quyết số 35/2012/QH13 ngày 21/11/2012 của Quốc hội về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng Nhân dân bầu hoặc phê chuẩn.

- Bổ sung thêm các nội dung dân bàn và quyết định trực tiếp tại Điều 10 như bình xét hộ nghèo, bình xét gia đình văn hóa, quyết định sử dụng nguồn kinh phí đóng góp của người dân...

- Bổ sung thêm các quy định về hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp của nhân dân ở xã, phường, thị trấn tại Điều 13, như nhân dân được tham gia bỏ phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng Nhân dân và Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp xã hay việc tham gia đánh giá đối với cán bộ, công chức hằng năm, tham gia đóng góp ý kiến đối với các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, các chương trình, dự án của chính quyền cấp xã, đóng góp vào xây dựng và thực hiện các quyết định hành chính của chính quyền cấp xã...

- Quy định bổ sung các nội dung công khai thông tin vào Điều 5, như thông

tin về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và sơ đồ tổ chức của các cơ quan, đơn vị, bộ phận của chính quyền cấp xã; thủ tục hành chính của cấp xã; phân công công việc; lịch làm việc; lịch hẹn; số điện thoại; số fax; địa chỉ email của cán bộ, công chức giải quyết công việc được phân công liên quan đến nhân dân; địa chỉ, trụ sở của cơ quan; địa điểm và người có thẩm quyền giải quyết công việc của công dân; thông tin mà chính quyền cấp xã nhận được từ các cơ quan nhà nước để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình và thông tin có liên quan đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của công dân; thông tin về dự toán ngân sách nhà nước; báo cáo tình hình thực hiện ngân sách nhà nước; quyết toán ngân sách nhà nước; dự toán, tình hình thực hiện, quyết toán ngân sách đối với các chương trình, dự án đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn ngân sách nhà nước; báo cáo công tác định kỳ; báo cáo tài chính năm; nội dung và kết quả trưng cầu ý dân, tiếp thu ý kiến của nhân dân đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan nhà nước mà đưa ra lấy ý kiến nhân dân theo quy định của pháp luật.

- Bổ sung các hình thức công khai thông tin vào Chương II của Pháp lệnh 34, như công khai thông tin thông qua việc lấy ý kiến nhân dân, cơ chế đối thoại, tiếp công dân của Ủy ban Nhân dân cấp xã; đồng thời công khai thông tin bằng các hình thức khác thuận lợi cho công dân do cơ quan có

trách nhiệm công khai thông tin xác định; bổ sung các hình thức công khai thông qua cổng thông tin điện tử gắn với cách mạng công nghiệp 4.0.

- Bổ sung thêm quy định về trách nhiệm của người dân trong thực hiện dân chủ cơ sở.

- Bổ sung thêm các hành vi cấm, các chế tài đối với chính quyền cấp xã và cán bộ, công chức cấp xã không thực hiện hoặc thực hiện không đúng các quy định pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

- Bổ sung quy định trách nhiệm cá nhân của những cán bộ lãnh đạo chủ chốt cấp xã như Bí thư Đảng ủy, Chủ tịch Hội đồng Nhân dân, Chủ tịch Ủy ban Nhân dân cấp xã, người đứng đầu các tổ chức chính trị xã hội ở cấp xã trong tổ chức thực hiện pháp luật về dân chủ ở cấp xã. Trong đó quy định trách nhiệm tham gia các cuộc họp ấp, tổ dân phố, khu phố đối với các chức danh này; trách nhiệm tổ chức đối thoại với người dân; trách nhiệm lắng ý kiến người dân khi xây dựng kế hoạch, chương trình phát triển kinh tế - xã hội... Những nơi không thực hiện hoặc thực hiện mang tính hình thức, đối phó, không hiệu quả, để xảy ra các vụ việc sai phạm... thì những chức danh trên phải chịu trách nhiệm cá nhân trước nhân dân địa phương, trước pháp luật. Ngoài ra,

Nghị định quy định về đánh giá cán bộ, công chức cần phải đưa quy định gắn việc thực hiện dân chủ cơ sở với tiêu chí đánh giá, phân loại cán bộ, công chức cấp xã hằng năm.

- Bổ sung quy định về trách nhiệm của chính quyền cấp tỉnh, cấp huyện trong việc theo dõi, kiểm tra và đánh giá việc chính quyền cấp xã triển khai thực hiện pháp luật về dân chủ. Trong đó, cần quy định thời gian kiểm tra, hình thức kiểm tra, tiêu chí đánh giá và chế tài xử lý khi kiểm tra, đánh giá việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

Thứ ba, đảm bảo tính thống nhất giữa pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn với các quy định khác có liên quan

Đổi mới các quy định của pháp luật về dân chủ ở xã, phường, thị trấn theo hướng rà soát, so sánh, đối chiếu giữa Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 với Luật Khiếu nại năm 2011, Luật Tố cáo năm 2011, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Trưng cầu dân ý năm 2015... để quy định rõ những vấn đề, nội dung hình thức tham gia; các vấn đề liên quan đến quyền, lợi ích của người dân cần được công khai, cung cấp thông tin kịp thời bằng các phương thức khác nhau để người dân được biết, được kiểm tra, được bàn; những vấn đề về trưng cầu dân ý... □

CHÚ THÍCH

⁽¹⁾ Chính quyền cơ sở là chính quyền cấp xã bao gồm chính quyền xã, phường, thị trấn.

⁽²⁾ Nay là Bộ Nội vụ.

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

1. Hồ Chí Minh. 1995. *Toàn tập* - tập 5. Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia.
2. Hoàng Minh Nghĩa. 2003. “Dân chủ và việc thực hiện quyền dân chủ”. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số tháng 1/2003.
3. C . Mác và Ph. Ăngghen. 1976. *Tuyên ngôn Đảng cộng sản* (tái bản). Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia.
4. Nguyễn Minh Tuấn. 2007. *Lịch sử nhà nước và pháp luật thế giới*. Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia.
5. Nguyễn Thị Minh Châu. 2018. “Hoàn thiện pháp luật về thực hiện dân chủ cơ sở ở Việt Nam”. *Tạp chí Tổ chức nhà nước*, số tháng 12/2018.
6. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. 1946. *Hiến pháp năm 1946*. Hà Nội.
7. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. 2013. *Hiến pháp năm 2013*. Hà Nội.
8. Quốc hội nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. 2015. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*. Hà Nội.
9. Trần Bá Hùng. 2020. “Thu hút sự tham gia của người dân vào hoạt động chính quyền cấp xã”. *Tạp chí Quản lý Nhà nước*, số 291 (4/2020).
10. Ủy ban Thường vụ Quốc hội. 2007. Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Hà Nội.