

TĂNG CƯỜNG THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở CƠ SỞ ĐỂ BẢO ĐẢM HIỆU QUẢ HƠN QUYỀN CON NGƯỜI Ở VIỆT NAM

NGUYỄN HỒNG HẢI^(*),
HOÀNG MAI HƯƠNG^(**)

Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI chỉ rõ một trong những nhiệm vụ chủ yếu để phát triển đất nước trong 5 năm tới 2011-2015 là "tiếp tục phát huy dân chủ", trong đó "thực hiện tốt hơn Quy chế dân chủ ở cơ sở và Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn". Thực hiện dân chủ và dân chủ ở cơ sở có tác động sâu sắc tới việc đảm bảo quyền con người. Kết quả thực hiện dân chủ ở cơ sở trong thời gian qua đã cho chúng ta thấy rõ điều này. Tăng cường thực hiện dân chủ ở cơ sở vừa là yêu cầu, vừa là điều kiện để đảm bảo hiệu quả hơn các quyền con người ở Việt Nam.

Dân chủ và nhân quyền^(*) là hai chủ đề thường nhật trong thế giới đang có nhiều chuyển biến sâu sắc hiện nay. Dưới góc độ nghiên cứu học thuật, dân chủ thường được xét ở chuyên ngành chính trị học, trong khi nhân quyền thì ở lĩnh vực luật học. Các học giả chuyên về lĩnh vực này hay lĩnh vực khác - chính trị học, triết học, luật học, xã hội học, v.v... - cũng vẫn nghiên cứu cả hai khái niệm, kể cả đôi khi về mối quan hệ của chúng. Chính vì có sự tiếp cận ở góc độ đa dạng như vậy, trong một thời gian dài, các học giả của mỗi bên thường nói về sự xung đột (1) hay tính độc lập (2) giữa dân chủ và nhân quyền.

^(*) Trong bài viết này, cụm từ "nhân quyền" và "quyền con người" là đồng nghĩa và được sử dụng thay cho nhau.

Luật quốc tế hiện đại về quyền con người phát triển cùng với sự ra đời của Liên Hợp Quốc năm 1945 đã giúp thu hẹp sự bất đồng giữa hai bên, vì trong những văn kiện pháp luật quốc tế về quyền con người đã chứa đựng những yếu tố cần thiết và cấu thành dân chủ^(***) (3, xem thêm: 7). Mặc dù vậy,

^(*) Giảng viên Đại học Hà Nội, NCS. Khoa Chính trị học và Nghiên cứu Quốc tế, Đại học Queensland, Australia.

^(**) ThS. NCV., Viện Nghiên cứu Quyền Con người, Học viện Chính trị-Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh.

^(***) Những đặc trưng cơ bản của dân chủ như: bầu cử tự do, công bằng, minh bạch và trong hòa bình; có hệ thống pháp quyền; các cấu trúc quyền lực được phân cấp; người dân được tự do bày tỏ chính kiến và quyết định hệ thống chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa theo sự lựa chọn riêng của mình; được tham gia đầy đủ vào đời sống chính trị và đời sống công của đất nước trên cơ sở

phải đến đầu những năm 1990 khi làn sóng dân chủ hóa thứ ba tràn qua một loạt các nước ở Nam Âu, Đông Âu, Trung Âu, Mỹ La tinh và châu Á (xem: 4) cho thấy rõ hơn nguyên nhân nào dẫn đến cơn địa chấn này, các học giả của hai bên mới dần tìm thấy tiếng nói chung về mối quan hệ giữa dân chủ và nhân quyền. Cho đến nay, các cuộc tranh luận về sự xung đột giữa dân chủ và quyền con người vẫn chưa hoàn toàn kết thúc (xem: 5), nhưng hầu như các học giả ở các lĩnh vực, và ngay cả các nhà làm luật ở Liên Hợp Quốc, đều thừa nhận về mối quan hệ biện chứng giữa dân chủ và quyền con người (xem: 6). Gần đây, Liên Hợp Quốc và các cơ quan trực thuộc tổ chức này còn tích cực hơn trong việc gắn kết giữa dân chủ và nhân quyền khi ban hành nhiều nghị quyết nhằm thúc đẩy dân chủ, coi dân chủ là một quyền con người^(*).

không bị phân biệt đối xử vì bất kỳ nguyên nhân gì; Các đặc trưng này được thể hiện là các quyền con người trong các văn kiện như: Tuyên ngôn Thế giới về Quyền Con người (UDHR 1948), Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR 1966), Công ước Quốc tế về các Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa (ICESCR 1966), Công ước Chống phân biệt Đối xử với Phụ nữ (CEDAW 1979), v.v...

^(*) Sự ghi nhận về mối quan hệ biện chứng giữa dân chủ và nhân quyền, thúc đẩy dân chủ như một quyền con người xuất phát từ Hội nghị Thế giới về Quyền Con người năm 1993 được tổ chức tại Vienna (Áo) và tiếp theo là báo cáo của Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc năm 1996 với tiêu đề "Chương trình Nghị sự về Dân chủ hóa", v.v... Xem: Tuyên bố và Chương trình Hành động Vienna 1993 (Vienna Declaration and Programme of Action 1993. A/CONF.157/23); Báo cáo của Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc năm 1996 (Boutros Boutros-Ghali. 1996. *An Agenda for Democratization*. New York: United Nations Department of Public Information); và một loạt các nghị quyết của Ủy ban Nhân Quyền Liên Hợp Quốc: E/CN.4/Sub.2/2002/36; E/CN.4/2003/L.11/Add.4; Resolution 1999/57.

Ở Việt Nam, ngay từ những năm đất nước còn dưới ách cai trị của thực dân và phong kiến, và cho đến nay, dân chủ và nhân quyền là những chủ đề luôn được nhắc đến, một mặt, như là mục tiêu đấu tranh giải phóng và giành độc lập dân tộc, đem lại tự do cho con người; mặt khác, trở thành giá trị và đặc trưng của chế độ xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản mà ở đó xã hội phát triển từ việc đảm bảo mọi người có "cơm ăn, áo mặc; được học hành" tiến tới thực hiện mục tiêu cao hơn là "dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng và văn minh" trong một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986), Đảng Cộng sản Việt Nam thông qua chính sách đổi mới; và đến Đại hội lần thứ VII (1991), Đảng ra nghị quyết đẩy mạnh tiến trình đổi mới và đổi mới toàn diện, trong đó có đổi mới chính trị. Một loạt những sự kiện mang tính chính trị diễn ra trong nước từ đầu và đến giữa những năm 1990 đã đưa đến việc Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII) ra Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/2/1998 về "Xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở" (xem: 15).

Để triển khai thực hiện Chỉ thị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng, Quốc hội, Chính phủ, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, và các cơ quan liên quan đã ban hành các nghị quyết, nghị định, quyết định và hướng dẫn về thực hiện dân chủ ở cơ sở, tạo ra bầu không khí dân chủ, cởi mở hơn trong xã hội, đặc biệt ở cấp cơ sở là nơi trực tiếp thực hiện mọi chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, là nơi cần thực hiện quyền dân chủ của nhân dân một cách trực tiếp và rộng rãi

nhất. Cho đến nay đã có nhiều đánh giá tổng kết về việc thực hiện dân chủ ở cơ sở, và để đưa việc thực hiện dân chủ ở cơ sở đi vào "nền nếp", từng bước luật hóa dân chủ ở cơ sở, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (khóa XI) cũng đã ban hành Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11, xem: 9).

Bài viết, trước hết, chỉ ra những đặc trưng cơ bản của dân chủ và những đặc trưng này được thể hiện bằng các quyền con người trong luật quốc tế về quyền con người, tiếp đó là điểm lại những nội dung quan trọng về dân chủ ở cơ sở trong các văn bản của Đảng và Nhà nước ta; những kết quả và đánh giá thực hiện dân chủ ở cơ sở qua báo cáo của một số cơ quan, tổ chức và địa phương để từ đó thấy được mối liên hệ cũng như sự cần thiết phải tăng cường thực hiện dân chủ ở cơ sở với việc đảm bảo các quyền con người.

1. Những đặc trưng của dân chủ và dân chủ qua quyền con người trong các văn kiện quốc tế về quyền con người

Dân chủ là khái niệm chính trị mà cho đến nay khó và có thể sẽ không bao giờ tìm thấy quan điểm đồng thuận của các học giả và chính trị gia ở các nước khi trả lời về ý nghĩa và đặc trưng của nó. Điều này hiển nhiên cũng dễ hiểu khi chế độ chính trị, trình độ phát triển, các yếu tố xã hội, bản sắc và giá trị văn hóa, lịch sử ở mỗi nước là khác nhau (xem: 10). Tuy nhiên, trong cuộc tranh luận này nổi lên ba trường phái mà gắn với đó là những đặc trưng của nền dân chủ tương ứng. Trường phái thứ nhất là *Thuyết tự do (Liberalism)*. Nền dân chủ theo chủ thuyết này được gọi là dân chủ tự do (liberal democracy). Theo đó, đặc

trưng cơ bản của nó bao gồm bầu cử công bằng và tự do, tự do ngôn luận, tự do hợp, tự do báo chí (xem: 11). D. Held bổ sung thêm một số đặc trưng của dân chủ tự do mà hiện là những vấn đề thời sự, gồm: sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình của các cơ quan/quan chức nhà nước trước dân (xem: 12). Trường phái thứ hai là *tính đặc thù văn hóa (cultural relativism)*, trong đó nhấn mạnh đến những giá trị và bản sắc văn hóa riêng của mỗi quốc gia và thậm chí là khu vực. Trường phái này không ủng hộ giá trị tự do của phương Tây. Gắn với trường phái này là quan điểm về "Giá trị châu Á (Asian Values)" được ông Lý Quang Diệu đưa ra đầu thập kỷ 1990 (13)^(*). Lý thuyết về *tính đặc thù văn hóa* cũng nhấn mạnh đến tầm quan trọng của dân chủ, xây dựng dân chủ, nhưng đó là dân chủ mang bản sắc riêng và phụ thuộc vào hoàn cảnh của từng nền văn hóa ở mỗi nước. Trường phái thứ ba khẳng định tính phổ quát của dân chủ, coi *dân chủ là một giá trị phổ quát chung* (xem: 14), không phân biệt phương Tây hay phương Đông. Giáo sư A. Sen cho rằng những đặc trưng cần thiết cấu thành nên giá trị dân chủ phổ quát gồm, một cách chung nhất, các quyền dân sự và chính trị^(**) vì "dân chủ là một chế độ có

(*) Ông Lý Quang Diệu, Thủ tướng Singapore trong giai đoạn 1959-1990, là người đưa ra quan điểm về "Giá trị châu Á" (Asian Values) đầu những năm 1990, trong đó ông bảo vệ những giá trị của châu Á, đặc biệt là Đông Á, và phản bác lại những giá trị của phương Tây. Ông cho rằng, những giá trị của phương Tây, như tự do, dân chủ và nhân quyền, không thể mang áp dụng vào các nước Đông Á.

(**) Một số quyền dân sự và dân chủ được A. Sen đề cập trong bối cảnh này gồm: quyền bầu cử, tự do cá nhân, tôn trọng các quyền pháp định, v.v... Xem danh mục đầy đủ hơn các quyền dân sự và

yêu cầu cao, chứ không chỉ là một điều kiện cơ học ([được hiểu đơn giản] như sự lãnh đạo của đa số) được xem xét một cách độc lập" (xem: 14).

Nhìn chung, cả ba trường phái đều thấy rõ và nhấn mạnh đến giá trị, tầm quan trọng và mối liên hệ của dân chủ đối với phát triển. Những đặc trưng cơ bản của dân chủ theo cả ba trường phái trên tựu chung lại gồm: bầu cử tự do và công bằng, tự do ngôn luận, tự do họp, tự do báo chí, sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình của cơ quan/quan chức nhà nước được dân bầu, và với việc nhấn mạnh đến các quyền dân sự và chính trị nói chung như A. Sen, có thể bổ sung thêm một số đặc trưng khác như tính tự quyết, pháp quyền, bình đẳng và không phân biệt.

Quan niệm dân chủ là quyền con người là mới^(*), mặc dù những đặc trưng của dân chủ như đề cập ở trên được xác lập dưới dạng các quyền con người trong luật quốc tế hiện đại về quyền con người từ cách đây hơn sáu thập kỷ. Công ước quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị năm 1966 của Liên Hợp Quốc (8) quy định: Quyền tự quyết (Điều 1), Quyền bình đẳng (Điều 3, Điều 14 và Điều 25.3), Quyền tự do ngôn luận (Điều 19), Quyền họp [một cách hòa bình] (Điều 21), Quyền tự do lập hội (Điều 22), Quyền tham gia, bầu cử và ứng cử (Điều

25.1&2), Quyền không bị phân biệt đối xử (Điều 26). Như vậy, mặc dù còn tồn tại những bất đồng về mối quan hệ giữa dân chủ và nhân quyền, nhưng không thể phủ nhận rằng việc thực hiện dân chủ sẽ đồng nghĩa với sự đảm bảo các quyền con người được bảo vệ; và ngược lại, thực hiện các quyền con người này sẽ xác lập và tạo dựng được một nền dân chủ bền vững.

2. Dân chủ ở cơ sở và việc thực hiện dân chủ ở cơ sở

1. Quá trình định hình khung pháp lý và những nội dung cơ bản về dân chủ ở cơ sở

Hệ thống các văn bản, chính sách và pháp luật của Đảng và Nhà nước quy định nội dung về dân chủ, phát huy dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân là rất lớn và vì vậy trong phạm vi giới hạn của bài viết này không thể đề cập hết. Ở đây, chúng tôi chỉ xin điểm lại một số nội dung cơ bản của quy định về dân chủ ở cơ sở trong Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/2/1998 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII) về "Xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở" (xem: 15), một số Nghị quyết của Quốc hội, Nghị định của Chính phủ, và Pháp lệnh về dân chủ ở cơ sở.

Chỉ thị số 30-CT/TW được ban hành trong bối cảnh "quyền làm chủ của nhân dân còn bị vi phạm ở nhiều nơi, trên nhiều lĩnh vực; tệ quan liêu, mệnh lệnh, cửa quyền, tham nhũng, sách nhiễu, gây phiền hà cho dân vẫn đang phổ biến và nghiêm trọng mà chúng ta vẫn chưa đẩy lùi, ngăn chặn được. Phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" chưa được cụ thể hóa và thể chế hóa thành pháp luật" (xem: 15). Chính vì vậy, nội dung cốt lõi của việc thực hiện dân chủ ở cơ sở, theo Chỉ thị, là "phát

chính trị trong Công ước Quốc tế về các Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR) năm 1966 của Liên Hợp Quốc (xem: 8).

(*) Xem một số bài viết về vấn đề này: Thomas M. Frank. Democracy as a Human Rights. *Studies in Transnational Legal Policy* 26: 73-101, 1994; Henry J. Steiner. Political Participation as a Human Right. *Human Rights Yearbook* 1: 77-134, 1988; Joshua Cohen. Is there a human right to democracy. *Synnowich: The Egalitarian Conscience* 11: 226-250, 2005.

huy quyền làm chủ của nhân dân, thu hút nhân dân tham gia quản lý nhà nước, tham gia kiểm kê, kiểm soát nhà nước, khắc phục tình trạng suy thoái, quan liêu, mất dân chủ và nạn tham nhũng". Có thể thấy rõ một số đặc trưng chung của dân chủ theo hai vế của quy định này. Thứ nhất, đối với người dân đó là tính tự quyết (xuất phát từ 'quyền làm chủ'), trong đó liên quan đến việc bầu và không bầu người đại diện của mình, quyết định vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến mình; tham gia - trực tiếp và gián tiếp - vào hoạt động của Nhà nước và chính quyền ở cơ sở. Thứ hai, đối với cơ quan/cán bộ chính quyền đó là trách nhiệm giải trình trước dân.

Để luật hóa nội dung chỉ đạo tại Chỉ thị 30-CT/TW, Ủy ban Thường vụ Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã ra Nghị quyết số 45/1998/NQ-UBTVQH10 ngày 26/2/1998 về việc ban hành "Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, thị trấn, phường" (xem: 16). Nghị quyết 45 trước hết nhắc lại và khẳng định phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra", lấy đó làm cơ sở để "giao Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, thị trấn, phường (Quy chế)". Theo sự chỉ đạo của Quốc hội như thể hiện trong Nghị quyết số 45/1998/NQ-UBTVQH10, Quy chế phải đảm bảo tăng cường sự tham gia của nhân dân (ví dụ: lấy ý kiến đóng góp của nhân dân, những vấn đề được đưa ra nhân dân thảo luận và quyết định, nhân dân giám sát và kiểm tra); sự tiếp cận thông tin của nhân dân và trách nhiệm giải trình của cơ quan chính quyền địa phương (ví dụ: báo cáo các quyết định để nhân dân biết và thực hiện, thông tin cho nhân dân biết chủ

trương, chính sách của Nhà nước, báo cáo thu chi ngân sách và tình hình quyết toán, tiếp dân và báo cáo kết quả giải quyết).

Ngay sau khi Nghị quyết 45/1998/NQ-UBTVQH10 được ban hành, Chính phủ đã nhanh chóng thể chế hóa các nội dung và yêu cầu của Nghị quyết thành các nghị định của Chính phủ. Đầu tiên là Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11/5/1998 của Chính phủ về việc ban hành "Quy chế thực hiện dân chủ ở xã" (xem: 17); và sau 5 năm thực hiện Nghị định số 29/1998/NĐ-CP, cũng như quán triệt ý kiến chỉ đạo của Ban Bí thư Trung ương Đảng tại Chỉ thị số 10-CT/TW ngày 28/3/2002 về "Tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở" (xem: 18), Chính phủ đã ban hành Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 7/7/2003 ban hành "Quy chế thực hiện dân chủ ở xã" (xem: 19) (Nghị định số 79/2003/NĐ-CP, thay thế cho Nghị định số 29/1998/NĐ-CP).

Nghị định 79/2003/NĐ-CP tập trung vào bốn nội dung lớn sau: (1) nhân dân được cung cấp thông tin; (2) tham gia bàn và quyết định trực tiếp; (3) tham gia ý kiến; và (4) nhân dân giám sát và kiểm tra. Về cơ bản, Nghị định này vẫn giữ nguyên những nội dung cốt lõi được quy định trong Nghị định số 29/1998/NĐ-CP, và có một số "sửa đổi, bổ sung cho phù hợp". Nói cách khác, Nghị định 79/2003/NĐ-CP đã đi vào thực chất hơn, cụ thể hơn cả về việc làm và đối tượng thực hiện. Trên thực tế, Nghị định 79/2003/NĐ-CP là bước chuyển và chuẩn bị tiếp theo để "nâng Quy chế dân chủ thành pháp lệnh hoặc luật" theo đúng định hướng chỉ đạo của

Ban Bí thư Trung ương Đảng trong Chỉ thị 10-CT/TW.

Năm 2007 đánh dấu một mốc quan trọng trong việc xây dựng khung pháp lý về dân chủ ở cơ sở với việc Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 quy định việc “Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn” (xem: 9), thay cho Nghị định số 79/2003/NĐ-CP. Ngoài ý nghĩa và giá trị pháp lý cao hơn, khẳng định lại giá trị của bốn nhóm nội dung trong Nghị định số 79/2003/NĐ-CP, Pháp lệnh có ba điểm mới. Một là, cụ thể hóa và nêu rõ hơn cách thức thực hiện; hai là, đề cao trách nhiệm triển khai thực hiện của cơ quan/cán bộ chính quyền xã; và ba là, nhấn mạnh đến hiệu quả thực hiện cũng như trách nhiệm giải trình của cơ quan chính quyền xã trong trường hợp liên quan.

Như vậy, cho đến nay, khung pháp lý ở tầm vĩ mô điều chỉnh việc thực hiện dân chủ ở cơ sở ở nước ta đang dần hoàn thiện. Cả bốn nhóm nội dung trong Quy chế hay Nghị định, Pháp lệnh đều nhằm phát huy quyền làm chủ của nhân dân, nâng cao trách nhiệm và tăng cường tính giải trình của các cơ quan/cán bộ chính quyền cấp xã trước nhân dân. So sánh những nội dung này với những đặc trưng của dân chủ điển hình có thể thấy sự tương đồng, và chúng cũng phản ánh giá trị của các quyền con người trong Công ước quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị năm 1966 của Liên Hợp Quốc (xem: 8).

2. Thực hiện dân chủ ở cơ sở

Kể từ khi bước vào thực hiện Chỉ thị 30-CT/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa VIII), và sau bốn năm Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 có

hiệu lực, đã có nhiều báo cáo đánh giá, tổng kết kết quả thực hiện dân chủ ở cơ sở. Trong tất cả báo cáo đánh giá đều phản ánh rõ hai vấn đề: kết quả đạt được và những mặt hạn chế hay bất cập.

a. Kết quả đạt được

Đánh giá sau bốn năm triển khai thực hiện Chỉ thị 30-CT/TW, Ban Bí thư Trung ương Đảng chỉ rõ: "Việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở... tạo ra bầu không khí dân chủ, cởi mở hơn trong xã hội, thực hiện tốt hơn quyền làm chủ của nhân dân, củng cố thêm lòng tin của nhân dân vào chế độ...; rõ nhất là trên lĩnh vực phát triển kinh tế, xây dựng cơ sở hạ tầng ở xã, phường, thị trấn;... Làm chuyển biến một bước về ý thức và phong cách làm việc của cán bộ Đảng, chính quyền, đoàn thể theo hướng gần dân, tôn trọng dân và có trách nhiệm với dân hơn..." (xem: 19). Với người dân ở cơ sở, nhờ thực hiện Quy chế, "được hiểu cụ thể hơn quyền được biết, [quyền] được bàn, [quyền] được quyết định, [quyền] được làm, [quyền] được giám sát, kiểm tra những công việc ở địa phương đơn vị" (20)^(*).

Báo cáo của một số địa phương cũng chỉ rõ những chuyển biến tích cực, sự tham gia của người dân vào đời sống kinh tế-xã hội công tại địa phương. Ví dụ, ở Hà Nội, nhân dân đã hưởng ứng tích cực phong trào nhà nước và nhân dân cùng làm, nên trong 3 năm, 1998-2000, nhân dân đã tham gia đóng góp cùng Nhà nước xây dựng 1.208 công trình với tổng kinh phí là 132 tỷ đồng (26% trong số này là do người dân đóng góp) (21).

^(*) [quyền] - nhấn mạnh của tác giả.

Ở Thừa Thiên Huế, hệ thống thôn, bản, dân phố đã được củng cố thể hiện qua việc bầu trưởng thôn, bản, dân phố một cách công khai, dân chủ (tỷ lệ nhân dân đi bầu đạt từ 85-90%); nhân dân tích cực tham gia bàn bạc các vấn đề của địa phương như việc chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi, xây dựng hương ước, quy ước, v.v...; xây dựng và triển khai phương thức đảm bảo quyền giám sát, kiểm tra của nhân dân như lập sổ theo dõi nghĩa vụ và quyền lợi của nhân dân và phát những sổ theo dõi này đến từng hộ gia đình ở một xã (Bình Điền, Lộc Hải, Hương Phú, An Cựu, v.v...) (xem: 22).

Kết quả tích cực của việc thực hiện dân chủ ở cơ sở cũng được thấy rõ ở nhiều địa phương khác như Nghệ An, Hải Dương, Yên Bái, v.v... (xem: 20).

b. Những hạn chế

Tuy nhiên, những hạn chế trong việc thực hiện dân chủ ở cơ sở cũng không phải là nhỏ. Điểm chung nhất trong các báo cáo của các cấp, từ Trung ương đến địa phương, đều chỉ ra một thực tế là ở nhiều nơi việc thực hiện dân chủ còn hình thức, "đầu voi, đuôi chuột"^(*) (xem: 20); nhận thức của các cấp ủy Đảng, chính quyền và các cán bộ còn hạn chế và thụ động, vai trò tiên phong gương mẫu của một số cán bộ, Đảng viên chưa cao (xem: 22).

Đánh giá chung sau 10 năm thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở (1998 - 2008) của cơ quan chức năng, kết luận cho rằng: "kết quả chỉ dừng lại ở một số việc cụ thể, tình hình chung là lắng

xuống. Dân tỏ ra thờ ơ và ít tác dụng tới bản thân. Phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra" còn dừng lại ở khẩu hiệu, tệ nạn quan liêu, trù dập, ức hiếp quần chúng, mất dân chủ, coi thường kỷ cương phép nước... giảm không đáng kể. Cán bộ thì đùn đẩy, né tránh, người đứng đầu cơ quan, đơn vị không bị ràng buộc trách nhiệm gì cả, nghiêng về phương thức thực hiện quyền dân chủ của nhân dân thông qua các tổ chức đại diện, đại biểu dân cử cho nên quyền của nhân dân làm chủ trực tiếp bị hạn chế, lúng túng trong việc phân rõ quyền lực chính trị, quyền lực Nhà nước, quyền lực nhân dân. Nhân dân chưa được tham gia góp ý, bàn bạc vào việc xây dựng các chủ trương, chính sách, pháp luật cũng như các kế hoạch, chương trình các dự án tại địa phương..." (xem: 23).

Thời gian gần đây, mặc dù tính pháp lý của vấn đề dân chủ ở cơ sở đã được nâng lên qua Pháp lệnh, song tình trạng dân đi khiếu kiện vẫn xảy ra ở nhiều nơi, và nguyên Phó Thủ tướng Trương Vĩnh Trọng cũng phải bày tỏ sự cảm thông, chia sẻ bức xúc với người dân đi khiếu kiện, rằng: "...Về phía người dân đi khiếu nại, tố cáo, họ cũng rất cực, rất vất vả. Không phải bà con có ý xấu muốn chống lại các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Đại đa số dân ta rất tốt. Mọi chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đều là vì dân. Dân vi bản - dân là gốc cơ mà. Cực chẳng đã, chỉ vì quá bức xúc nên người dân mới phải đội nắng đội mưa đi khiếu nại, tố cáo như thế này..." (theo: 23).

3. Một vài nhận xét kết luận

Việc Đảng và Nhà nước ban hành các văn bản chính sách, pháp luật về

(*) Phát biểu của Thủ tướng Phan Văn Khải tại Hội nghị toàn quốc sơ kết việc thực hiện Chỉ thị 30-TC/TW "Gắn việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở với củng cố chính quyền cơ sở" (ngày 4/3/2002).

dân chủ ở cơ sở có thể coi là một phương thức phát huy quyền làm chủ của nhân dân một cách thực chất nhất. Kết quả thực hiện khung pháp lý về dân chủ ở cơ sở cho đến nay đã cho chúng ta thấy cả những bài học về cách làm hay, hiệu quả và những hạn chế, bất cập cũng như những thách thức đặt ra trong việc đảm bảo dân chủ thực chất, vì chúng ta mong muốn hướng tới "dân chủ không chỉ ở cơ sở mà nằm trong cả hệ thống"^(*) (xem: 20).

Mối quan hệ giữa dân chủ và nhân quyền đã được chứng minh trong thực tiễn, thể hiện qua các quy định của luật quốc tế về quyền con người. Bản chất của dân chủ chính là quyền con người; việc thực hiện quyền con người là minh chứng khẳng định sự tồn tại của dân chủ, và nó chỉ có thể được đảm bảo trong một xã hội dân chủ. Những kết quả tích cực của việc thực hiện dân chủ ở cơ sở trong thời gian qua cho thấy việc đảm bảo quyền con người ở nước ta ngày một tiến bộ; song những hạn chế cũng đặt ra cho chúng ta những suy nghĩ về việc làm thế nào để bảo đảm quyền con người được tốt hơn nữa và thực chất hơn nữa.

Chỉ thị số 10-CT/TW của Ban Bí thư Trung ương Đảng nêu rõ có thể "nâng Quy chế dân chủ thành pháp lệnh hoặc luật". Quốc hội chúng ta đã ban hành Pháp lệnh cách đây bốn năm, song tình hình thực tiễn xã hội đặt ra câu hỏi một Pháp lệnh như vậy đã đủ chưa? Giá trị pháp lý của Pháp lệnh đã đủ mạnh để đảm bảo dân chủ ở cơ sở được thực hiện một cách thực chất chưa? Có cần thiết

phải nâng Pháp lệnh thành luật không? Đây là câu hỏi cần phải suy nghĩ một cách nghiêm túc vì ai cũng biết giá trị pháp lý của luật khác với pháp lệnh thế nào. Tuy nhiên, dù luật về dân chủ ở cơ sở được ban hành, song để đảm bảo thực hiện thực chất, rất cần có những giải pháp pháp đồng bộ khác, như nâng cao nhận thức của cả cán bộ và người dân, để làm sao hiện thực hóa mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh" cũng là tạo dựng được một văn hóa thực hành dân chủ trong xã hội ở một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. R. O'Connell. Towards a stronger conception of democracy in the Strasbourg Convention. *European Human Rights Law Review*, p.281-293, 2006.
2. A. J. Langlois. Human Rights without Democracy? A Critique of the Separationist Thesis. *Human Rights Quarterly*, 25(4): 990-1019, 2003.
3. T. M. Franck. Democracy as a Human Right. *Studies in Transnational Legal Policy* 26: 72-101, 1994.
4. S. P. Huntington. The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
5. J. Waldron. Law and Disagreement. Oxford: Clarendon Press, 1999.
6. G. Alfredsson. The Usefulness of Human Rights for Democracy and Good Governance. In "Human Rights and Good Governance - Building Bridges". H.-O. S. a. G. Alfredsson. The

(*) Phát biểu của nguyên Tổng bí thư Đỗ Mười tại Hội nghị toàn quốc sơ kết việc thực hiện Chỉ thị 30-CT/TW "Sơ kết rút kinh nghiệm để nâng cao chất lượng Quy chế dân chủ ở cơ sở" (ngày 4/3/2002).

- Hague: Martinus Nijhoff Publishers: vii + 259, 2002.
7. Nguyen Hong Hai. What makes the right to participation in the Ordinance on Commune Democracy work? Examining the role of People's Meetings. *Law and Development Journal* 3, Hanoi: 14-20, 2008.
 8. Công ước quốc tế về các Quyền dân sự và chính trị năm 1966 của Liên Hợp Quốc.
<http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>
 9. Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11, ngày 20/4/2007 quy định việc “Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn” (Pháp lệnh có hiệu lực từ ngày 01/7/2007.
<http://thuvienphapluat.vn/archive/Phap-lenh/Phap-lenh-thuc-hien-dan-chu-o-xa-phuong-thi-tran-2007-34-2007-PL-UBTVQH11-vb19071t14.aspx>
 10. UNDP. Báo cáo Phát triển con người 2007/2008.
<http://www.undp.org.vn/detail/publications/publication-details/?contentId=2487&languageId=4&categoryName=All&CategoryConditionUse=>
 11. Xem: S. P. Huntington. The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs* 72:3, 22-50, 1993.
 12. D. Held. Democracy, the Nation-State and the Global System. *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press (vii-ix) + 360, 1991.
 13. Xem thêm: Fareed Zakaria and Lee Kuan Yew. Culture is Destiny: A Conversation with Lee Kuan Yew. *Foreign Affairs* 73(2): 109-126, 1994.
 14. A. Sen. Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy* 10(3): 3-17, 1999.
 15. Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/2/1998 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng (Khóa VIII) về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở.
<http://thuvienphapluat.vn/archive/Chi-thi/Chi-thi-30-CT-TW-xay-dung-va-thuc-hien-Quy-che-dan-chu-o-co-so-vb127621t1.aspx>
 16. Nghị quyết số 45/1998/NQ-UBTVQH10 ngày 26/2/1998 của ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, thị trấn, phường.
<http://thuvienphapluat.vn/archive/Nghi-quyet/Nghi-quyet-45-1998-NQ-UBTVQH10-Quy-che-thuc-hien-dan-chu-o-xa-thi-tran-phuong-vb49720t13.aspx>
 17. Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11/5/1998 của Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã (kèm theo Quy chế).
<http://thuvienphapluat.vn/archive/Nghi-dinh/Nghi-dinh-29-1998-ND-CP-Quy-che-thuc-hien-dan-chu-o-xa-vb41627t11.aspx>
 18. Chỉ thị số 10-CT/TW ngày 28/3/2002 của Ban Bí thư Trung ương về việc tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở.
http://web.soctrang.gov.vn/Portals/0/TinTuc/T07_2009/chi%20thi%20so%2010%20tiap%20tuc%20day%20manh%20XD%20va%20thuc%20quy%20che%20DC%20o%20co%20so.pdf

(Xem tiếp trang 52)