

THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở CƠ SỞ THÔNG QUA LẤY Ý KIẾN NHÂN DÂN

TS. TRẦN MINH HƯƠNG *

Lấy ý kiến đóng góp của nhân dân trước khi ban hành quyết định quản lý là một trong những hoạt động quan trọng nhằm đảm bảo thực hiện và phát huy dân chủ trực tiếp, tạo điều kiện cho các tầng lớp nhân dân tham gia một cách tích cực vào quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Trên thực tế, hoạt động này được các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền phối hợp tiến hành tương đối thường xuyên thông qua việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân về một chủ trương, một chính sách lớn, về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, về kế hoạch xây dựng một công trình có ý nghĩa đối với sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước hoặc địa phương, về chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi công cộng... ý kiến đóng góp của nhân dân có thể có tính quyết định, cũng có thể là tư liệu quan trọng để cơ quan có thẩm quyền tham khảo trong quá trình ban hành quyết định tùy thuộc vào nội dung vấn đề được đưa ra lấy ý kiến.

Lấy ý kiến nhân dân ở cơ sở là hoạt động luôn được các cấp chính quyền dành cho sự quan tâm đặc biệt. Nội dung, hình thức và thủ tục tổ chức lấy ý kiến nhân dân ở cơ sở được quy định cụ thể trong Quy chế thực hiện dân chủ ở xã.⁽¹⁾ Thực tiễn quản lý cho thấy trong quá trình thực hiện dân chủ ở cơ sở các cơ quan nhà nước đã sử dụng khá

thành công cả hai hình thức lấy ý kiến nhân dân là lấy ý kiến nhân dân có tính chất tham khảo và lấy ý kiến nhân dân có tính chất quyết định.

1. Lấy ý kiến nhân dân có tính chất tham khảo

Quy chế thực hiện dân chủ ở xã quy định những công việc mà chính quyền xã có trách nhiệm đưa ra nhân dân thảo luận hoặc tham gia ý kiến trước khi quyết định hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định tại Điều 10. Đó là những công việc sau đây:

- Dự thảo nghị quyết của hội đồng nhân dân xã;

- Dự thảo quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn và hàng năm của xã, phương án chuyển đổi cơ cấu kinh tế, cơ cấu sản xuất và phương án phát triển ngành nghề;

- Dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai ở địa phương và việc quản lý, sử dụng có hiệu quả quỹ đất công ích của xã;

- Phương án quy hoạch khu dân cư; đề án định canh, định cư, vùng kinh tế mới; kế hoạch, dự án huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân để đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng do xã quản lý;

- Dự thảo đề án phân vạch, điều chỉnh địa giới hành chính xã, đề án chia tách, thành

* Giảng viên chính Khoa hành chính - nhà nước Trường Đại học Luật Hà Nội

lập thôn;

- Dự thảo kế hoạch triển khai các chương trình, mục tiêu quốc gia trên địa bàn xã;

- Chủ trương, phương án đền bù giải phóng mặt bằng, xây dựng hạ tầng cơ sở, tái định cư;

- Giải quyết việc làm cho người lao động trên địa bàn xã;

- Những công việc khác mà chính quyền xã thấy cần thiết.

Những công việc mà chính quyền xã có trách nhiệm đưa ra nhân dân thảo luận hoặc tham gia ý kiến trước khi quyết định hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định được quy định theo hướng mở. Cách quy định như vậy là hợp lí, bởi nếu chỉ sử dụng phương pháp liệt kê thì sẽ không thể liệt kê đầy đủ các loại việc mà chính quyền xã cần đưa ra lấy ý kiến nhân dân. Những công việc được đề cập trên đây có tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân nên trước khi quyết định chính quyền xã phải động viên và tạo điều kiện thuận lợi để nhân dân có thể đóng góp ý kiến một cách đầy đủ và tích cực nhất. Điều đó cũng góp phần làm tăng sức thuyết phục của quyết định và động viên những người có liên quan tự giác thực hiện quyết định.

Phương thức thực hiện những việc nhân dân bàn, tham gia ý kiến trước khi chính quyền xã quyết định hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định rất phong phú. Đó có thể là tổ chức các cuộc họp, có thể là phát phiếu lấy ý kiến hộ gia đình hoặc có thể thực hiện thông qua các hòm thư góp ý. Trong các phương thức khác nhau thì lấy ý kiến nhân dân thông qua các cuộc họp là phương thức

ưu việt nhất bởi vì ở đó người dân có điều kiện trao đổi, bàn bạc về nội dung vấn đề, về cách thức tổ chức thực hiện và kiểm tra việc thực hiện; những gì họ chưa hiểu hoặc chưa được thông tin đầy đủ thì đại diện chính quyền có thể giải thích trực tiếp và cung cấp cho họ thông tin chính xác.

Việc lấy ý kiến nhân dân được tổ chức công khai, trách nhiệm chủ yếu thuộc về uỷ ban nhân dân xã (những công việc quan trọng như dự thảo các văn bản, kế hoạch, phương án; lên kế hoạch tổ chức lấy ý kiến nhân dân; gợi ý những nội dung chủ yếu cần bàn bạc; lựa chọn phương thức thực hiện phù hợp tình hình và điều kiện cụ thể của địa phương... do uỷ ban nhân dân xã chủ động tiến hành) với sự tham gia của Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp.

Ý kiến của nhân dân tại cuộc họp hoặc các ý kiến góp ý được tổng hợp báo cáo đầy đủ, khách quan để uỷ ban nhân dân xã xem xét, trình hội đồng nhân dân xã quyết định theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan có thẩm quyền cấp trên xem xét, quyết định.

2. Lấy ý kiến nhân dân có tính chất quyết định

Những việc chính quyền cấp xã bắt buộc phải lấy ý kiến có tính quyết định của nhân dân đã được quy định tại Điều 7 của Quy chế thực hiện dân chủ ở xã. Cụ thể là:

“Nhân dân ở xã, thôn bàn và quyết định trực tiếp những công việc sau:

- Chủ trương và mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi công

cộng (điện, đường, trường học, trạm y tế, nghĩa trang, các công trình văn hoá, thể thao);

- Xây dựng hương ước, quy ước làng văn hoá, nếp sống văn minh, giữ gìn an ninh trật tự, bài trừ các hủ tục, mê tín dị đoan, tệ nạn xã hội;

- Các công việc trong nội bộ cộng đồng dân cư thôn, phù hợp với quy định của pháp luật hiện hành;

- Thành lập ban giám sát các công trình xây dựng do dân đóng góp;

- Tổ chức bảo vệ sản xuất, kinh doanh, giữ gìn an ninh trật tự, an toàn giao thông, vệ sinh môi trường và các hoạt động khác trên địa bàn xã, thôn.”

Quy chế thực hiện dân chủ ở xã cũng quy định phương thức thực hiện những việc nhân dân quyết định trực tiếp, theo đó uỷ ban nhân dân xã có trách nhiệm xây dựng phương án, chương trình, kế hoạch; phối hợp với Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp chỉ đạo, tổ chức nhân dân thảo luận, quyết định những công việc trên bằng một trong các hình thức sau:

- Hội toàn thể nhân dân hoặc chủ hộ gia đình hay cử tri đại diện hộ gia đình ở từng thôn, thảo luận và biểu quyết công khai hoặc bỏ phiếu kín;

- Phát phiếu lấy ý kiến các hộ gia đình.

Như vậy là tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng thôn mà việc bàn bạc và quyết định có thể tiến hành dưới những hình thức khác nhau. Hình thức đảm bảo cho nhiều người tham gia nhất là tổ chức họp toàn thể nhân dân ở từng thôn. Trường hợp không thể

tổ chức họp toàn thể nhân dân được thì có thể tổ chức họp các chủ hộ gia đình hay cử tri đại diện hộ gia đình. Các cuộc họp này do trưởng thôn phối hợp với ban công tác mặt trận, các đoàn thể quần chúng ở địa phương triệu tập và chủ trì. Dù là họp toàn thể nhân dân, họp các chủ hộ gia đình hay cử tri đại diện hộ gia đình thì nội dung quyết định đều phải được các thành viên dự họp bàn bạc và biểu quyết thông qua. Việc thông qua quyết định có thể tiến hành dưới hình thức biểu quyết công khai hoặc bỏ phiếu kín; trong cả hai trường hợp đều phải lập biên bản để báo cáo uỷ ban nhân dân xã về nội dung cuộc họp và kết quả biểu quyết. Ngoài ra, nếu điều kiện cụ thể ở địa phương không cho phép tiến hành một trong hai hình thức hội nghị kể trên thì có thể tổ chức phát phiếu lấy ý kiến các hộ gia đình.

Qua tìm hiểu các hình thức lấy ý kiến quyết định của nhân dân đã được các địa phương áp dụng trong quá trình thực hiện dân chủ ở cơ sở có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

Thứ nhất, đối với việc đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng và các công trình phúc lợi công cộng nhiều địa phương đã làm tốt, động viên nhân dân đóng góp sức người, sức của xây dựng cơ sở hạ tầng, tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội trên địa bàn, nâng cao đời sống nhân dân. Tuy nhiên, cũng có những địa phương quá lạm dụng quy định này và sự thiếu hiểu biết của một bộ phận dân cư dẫn đến quy định mức đóng góp quá cao, vượt

quá khả năng đóng góp của nhân dân và đôi khi sử dụng những khoản đóng góp đó không đúng với mục đích ban đầu đã đặt ra. Chính vì vậy, phản ứng quyết liệt của một bộ phận dân cư đối với đại diện chính quyền tại một số địa phương đó là điều dễ hiểu.

Thứ hai, đối với việc xây dựng hương ước, quy ước làng văn hoá, nếp sống văn minh, giữ gìn an ninh trật tự, bài trừ các hủ tục, mê tín dị đoan, tệ nạn xã hội thì trong những năm gần đây hoạt động này được các cấp có thẩm quyền quan tâm hơn bao giờ hết. Hoạt động này đã góp phần quan trọng giữ gìn và phát huy những nét đẹp của truyền thống văn hoá dân tộc. Tuy nhiên, trong việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước, ở nhiều địa phương, bên cạnh những thành tựu là chủ yếu cũng còn một số vấn đề cần nghiên cứu để làm tốt hơn. Đó là: Trong các bản hương ước, quy ước còn ít quy định thể hiện đặc thù của từng thôn, làng; một số quy định trong hương ước, quy ước chỉ là sao chép lại điều khoản của văn bản pháp luật; việc phổ biến nội dung các quy định trong hương ước, quy ước cho dân ở một số địa phương chưa đáp ứng yêu cầu.

3. Có nên thay thế lấy ý kiến nhân dân ở cơ sở bằng trưng cầu ý dân?

Như đã phân tích ở trên, lấy ý kiến nhân dân trước khi ban hành quyết định quản lý là hoạt động đã có căn cứ pháp lý cụ thể và được cơ quan có thẩm quyền tiến hành tương đối thường xuyên. Còn trưng cầu ý dân thì chưa được tổ chức vì nhiều lí do khác nhau, trong đó có lí do các quy định

của Hiến pháp về vấn đề này chưa được cụ thể hoá. Theo chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khoá XI thì tại kì họp thứ X (dự kiến vào tháng 10 năm 2006) Quốc hội sẽ cho ý kiến về Dự thảo Luật trưng cầu ý dân.⁽²⁾

Lấy ý kiến nhân dân và trưng cầu ý dân là những hình thức khác nhau của dân chủ trực tiếp. Bên cạnh những điểm tương đồng, giữa chúng còn có nhiều điểm khác biệt. Một trong những khác biệt chủ yếu là khi tham gia trưng cầu ý dân, người dân chỉ có thể trả lời dứt khoát đồng ý hay không đồng ý. Cũng đối với vấn đề đó, nếu tham gia vào quá trình lấy ý kiến nhân dân thì họ có điều kiện thể hiện rõ hơn quan điểm của mình, có điều kiện trao đổi ý kiến với đại diện chính quyền. Trưng cầu ý dân và lấy ý kiến nhân dân đều có những điểm ưu việt của riêng mình. Chính vì vậy không nên bỏ qua hay coi nhẹ bất cứ hình thức nào. Có những trường hợp cần sử dụng hình thức trưng cầu ý dân nhưng cũng có những vấn đề lấy ý kiến nhân dân lại là hình thức thích hợp. Sẽ là sai lầm nếu cho rằng khi triển khai xây dựng Luật trưng cầu ý dân thì tất cả mọi vấn đề trước đây vẫn tổ chức lấy ý kiến nhân dân đều có thể đưa vào phạm vi điều chỉnh của Luật trưng cầu ý dân. Nói cách khác, trưng cầu ý dân không thể thay thế hoàn toàn lấy ý kiến nhân dân. Riêng đối với những vấn đề thuộc phạm vi quản lý của chính quyền cấp cơ sở không nên tổ chức trưng cầu ý dân mà nên duy trì việc lấy ý kiến nhân dân ở cả hai cấp độ tham khảo và quyết định vì những lí

do sau đây:

Thứ nhất, đối với những vấn đề loại này nêu tổ chức trung cầu ý dân thì phạm vi tham gia của dân sẽ bị giới hạn chỉ ở khâu quyết định qua việc thể hiện thái độ tán thành hay phản đối. Trong khi đó cấp chính quyền cơ sở là cấp gần dân nhất, nơi có những điều kiện thuận lợi nhất để người dân có thể tham gia vào cả quá trình từ khi bắt đầu cho đến lúc kết thúc. Những năm qua, với việc kết hợp sử dụng một cách hợp lí hai hình thức lấy ý kiến nhân dân là lấy ý kiến nhân dân có tính chất quyết định và lấy ý kiến nhân dân có tính chất tham khảo, Nhà nước ta đã tạo điều kiện cho nhân dân tích cực tham gia vào quản lí nhà nước, quản lí xã hội. Phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” luôn luôn được đề cao trong hoạt động quản lí ở cơ sở. Duy trì các hoạt động lấy ý kiến nhân dân là một trong những biện pháp bảo đảm cho chính quyền đến gần dân hơn, tạo điều kiện cho nhân dân đối thoại công khai với đại diện chính quyền.

Thứ hai, không nên đồng nhất việc phát phiếu trưng cầu ý dân với phát phiếu lấy ý kiến hộ gia đình bởi tổ chức trưng cầu ý dân không đơn giản chỉ là phát và thu phiếu trưng cầu mà đi kèm với nó là hoạt động tuyên truyền, vận động cho trưng cầu ý dân. Mặt khác, thành phần tham gia bỏ phiếu trưng cầu ý dân là toàn thể cử tri chứ không phải các hộ gia đình.

Theo các quy định của Quy chế thực hiện dân chủ ở xã thì cách thức lấy ý kiến nhân dân rất phong phú: có thể là họp toàn

thể nhân dân hoặc chủ hộ gia đình hay cử tri đại diện hộ gia đình; có thể là phát phiếu lấy ý kiến các hộ gia đình. Ngoài ra, đối với những việc nhân dân bàn, tham gia ý kiến trước khi chính quyền xã quyết định hoặc trình cấp có thẩm quyền quyết định thì còn có thể sử dụng các hình thức khác như họp các tổ chức kinh tế để thảo luận hoặc đặt hòm thư góp ý. Tuy nhiên, có thể thấy rõ rằng các quy định của Quy chế dành sự ưu tiên cho hình thức họp toàn thể nhân dân hoặc chủ hộ gia đình hay cử tri đại diện hộ gia đình chứ không phải là phát phiếu lấy ý kiến các hộ gia đình. Hình thức phát phiếu lấy ý kiến các hộ gia đình chỉ nên áp dụng trong trường hợp không có điều kiện tổ chức họp (toàn thể hoặc đại diện).

Thứ ba, Nghị quyết về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2006 của Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khoá XI ngày 19 tháng 11 năm 2005 đã đề ra nhiệm vụ xây dựng Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở trong chương trình chính thức. Hoạt động này đang được các cơ quan có trách nhiệm triển khai trên thực tế. Có lẽ trong tương lai không xa Quốc hội sẽ đặt vấn đề xây dựng Luật dân chủ ở cơ sở. Nếu đưa những vấn đề vẫn tổ chức lấy ý kiến nhân dân ở cơ sở vào phạm vi điều chỉnh của Luật trưng cầu ý dân thì việc xây dựng Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở sẽ không còn cần thiết nữa./.

(1). Ban hành kèm theo Nghị định của Chính phủ số 79/2003/NĐ-CP ngày 7/7/2003.

(2). Nghị quyết của Quốc hội ngày 19/11/2005 về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh năm 2006.