

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

NGUYỄN THỊ DUNG

**PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ TRỰC TIẾP
Ở VIỆT NAM**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính
Mã số: 9.38.01.02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
PGS.TS ĐINH NGỌC VƯỢNG

Hà Nội, 2019

LỜI CẢM ƠN

Trân trọng cảm ơn thầy giáo hướng dẫn, các thầy cô giáo trong Khoa Luật, Học viện Khoa học xã hội đã tạo những điều kiện tốt nhất để tác giả thực hiện luận án này. Đặc biệt, Tôi xin được bày tỏ lòng biết ơn chân thành nhất đến các chuyên gia, các cơ quan mà tác giả có điều kiện gặp gỡ, trao đổi trong các lĩnh vực liên quan như Đại học Luật Hà Nội, Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội, Ủy ban Pháp luật của Quốc hội, Bộ Tư pháp, Học viện Tư pháp, Viện Nghiên cứu lập pháp, Viện Nhà nước và Pháp luật, Viện Từ điển và Bách khoa thư Việt Nam... đã đóng góp những thông tin vô cùng quý báu và những ý kiến xác đáng để tác giả có thể hoàn thành nghiên cứu này.

Nghiên cứu sinh

Nguyễn Thị Dung

MỤC LỤC

Mở đầu	1
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Ở VIỆT NAM.....	7
1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài.....	7
1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam.....	12
1.3. Những vấn đề đã nghiên cứu liên quan đến luận án và một số nhận xét, đánh giá.....	24
1.4. Câu hỏi nghiên cứu, giả thuyết nghiên cứu và những vấn đề cơ bản cần giải quyết trong luận án.....	26
Chương 2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT DÂN CHỦ TRỰC TIẾP	30
2.1. Khái quát về dân chủ trực tiếp.....	30
2.2. Pháp luật về dân chủ trực tiếp.....	44
Chương 3. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Ở VIỆT NAM	64
3.1. Khái quát quan điểm của Đảng về phát huy dân chủ, hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp.....	64
3.2. Pháp luật về dân chủ trực tiếp từ năm 1945 đến nay.....	67
3.3. Đánh giá chung thực trạng pháp luật về dân chủ trực tiếp	100
Chương 4. QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Ở NƯỚC TA HIỆN NAY	112
4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở nước ta hiện nay.....	112
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở nước ta hiện nay.....	122
KẾT LUẬN.....	149
DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ....	151
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	151

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

DCTT	Dân chủ trực tiếp
DCCS	Dân chủ cơ sở
TCYD	Trung cầu ý dân
BMĐBDC	Bãi miễn đại biểu dân cử
UBTVQH	Ủy ban thường vụ Quốc hội
HĐND	Hội đồng nhân dân
UBND	Ủy ban nhân dân
CQĐP	Chính quyền địa phương
ĐBQH	Đại biểu Quốc hội
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
TTND	Thanh tra nhân dân
BGSĐTCCĐ	Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Dân chủ trực tiếp (DCTT) là một trong hai hình thức chính của dân chủ. Với DCTT, người dân tự mình quyết định các luật lệ và chính sách quan trọng của cộng đồng và đất nước. Theo nghĩa đó, DCTT gắn liền với nguồn gốc, bản chất của khái niệm dân chủ (*demokratia/δημοκρατία* – tiếng Hy Lạp) có nghĩa là “quyền lực/sự cai trị của nhân dân” [10]. Chính vì vậy, DCTT còn được gọi là dân chủ đích thực/nguyên nghĩa và được xem là biểu hiện cho chính quyền của dân, do dân và vì dân [37, tr.1-8].

DCTT xuất hiện khá sớm trong việc tổ chức và thực hiện quyền lực chính trị trên thế giới. Đây được coi là cách thức nguyên thủy, đích thực để bảo đảm quyền lực và vị thế của nhân dân với tư cách là người làm chủ nhà nước và xã hội. Mặc dù thực tế lịch sử đã cho thấy sự chuyển giao từ DCTT sang dân chủ đại diện là một tất yếu khách quan [37, tr.1-8] nhưng cùng với dân chủ đại diện, việc thực thi các hình thức DCTT vẫn có ý nghĩa quan trọng, không thể thiếu trong các nhà nước hiện đại. Trong những thập kỷ gần đây, tình hình chính trị thế giới và sự phát triển của các quốc gia cho thấy xu hướng tăng cường DCTT đang diễn ra ở tất cả các khu vực, khắc phục những hạn chế, khiếm khuyết của dân chủ đại diện trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Ở nước ta, DCTT là một bộ phận hợp thành của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm thực hiện. *Về phương diện lập hiến*, bên cạnh việc khẳng định thiết chế dân chủ đại diện, các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992, 2013 của Việt Nam, tuy ở những mức độ khác nhau nhưng đã quy định một số phương thức thực hiện DCTT. Qua năm bản Hiến pháp, Đảng và Nhà nước ta đều nhất quán khẳng định: về nguyên tắc, sự duy trì, phát triển các hình thức DCTT là cách thể hiện chân thực, nguyên vẹn nhất ý chí, nguyện vọng của nhân dân. Điều 21 Hiến pháp 1946 ghi nhận: “Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc có quan hệ đến vận mệnh quốc gia...”. Điều 32 quy định: “Những việc có quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết, nếu hai phần ba số nghị viên đồng ý. Cách thức phúc quyết sẽ do luật định”. Điều 61 ghi nhận: “Nhân viên Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính có thể bị bãi miễn. Cách thức bãi miễn sẽ do luật định” [59] ... Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 và 2013 đều có quy định việc trưng cầu ý dân,... *Về phương diện lập pháp*, việc cụ thể

hoá các quy định về DCTT đã được quan tâm thể chế hoá nhưng chưa được thực hiện một cách toàn diện, dẫn đến một số phương thức thực hiện DCTT chưa được thực thi trên thực tế và đạt được hiệu quả như mong muốn. Có học giả cho rằng: *“Dân chủ trực tiếp ở nước ta mới chỉ là khái niệm được hình dung khá mơ hồ trong cách thức tổ chức hoạt động của bộ máy ở cấp cơ sở (xã, phường, thị trấn, nhất là sau khi có Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn) và các mô hình tổ chức có tính tự quản của cộng đồng (thôn, làng, ấp, bản v.v..) ở địa phương”* [89, tr.5]. Mà ở những cấp đó, rõ ràng chưa có sự phân định rõ những công việc thuộc về vấn đề tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước với những công việc thuộc phạm vi quyền lực xã hội. Sự thiếu hụt khá rõ về phương diện lý luận, các quy định pháp luật cụ thể cũng như thực tiễn tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT, trong mối tương quan so sánh với chế độ dân chủ đại diện ở nước ta cho thấy rằng, nước ta chưa có một hệ thống lý luận căn bản, toàn diện về DCTT và cách thức phương thức này vận hành nhằm bảo đảm nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước và có khả năng trực tiếp hành động để thực hiện quyền lực. Chính vì vậy, việc nghiên cứu đề sớm đưa ra các quan điểm, giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DCTT, tạo cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT trong giai đoạn này là rất cần thiết. Trong thời đại ngày nay, với sự phát triển nhanh chóng của cách mạng công nghiệp 4.0 đã tạo ra cơ hội nâng cao trình độ dân trí, tri thức xã hội và thúc đẩy mạnh hơn nhu cầu thực hiện DCTT của các tầng lớp nhân dân. Nhận thức rõ được xu thế và nhu cầu đó, Đảng đã khẳng định:

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”. “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”[34].

Cụ thể hoá chủ trương này, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020 cũng đã đặt ra mục tiêu đến năm 2020, tạo được *“cơ chế để nhân dân thực hiện đầy đủ quyền làm chủ, nhất là dân chủ trực tiếp”*. Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện một bước tiến lớn khi ghi nhận: *“Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”* [63, Điều 6]. Có

thể thấy, Hiến pháp năm 2013 không chỉ là sự bổ sung đơn thuần về mặt từ ngữ, kỹ thuật lập hiến mà lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến, Hiến pháp đã ghi nhận về nguyên tắc DCTT trong việc thực hiện quyền lực của nhân dân. Đây là một điểm tiến bộ có ý nghĩa lớn về mặt lý luận, tư tưởng, thể hiện sự tôn trọng và tạo mọi điều kiện cho nhân dân thực hiện tốt nhất quyền “làm chủ, là chủ” của mình.

Sau khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực thi hành, Quốc hội khoá XIII, XIV đã tích cực triển khai hoạt động lập pháp, ban hành các đạo luật cụ thể hoá phương thức thực hiện DCTT của nhân dân. Theo đó, Luật Trưng cầu ý dân, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức chính quyền địa phương... đã được ban hành. Tuy nhiên, bản thân các luật này cũng còn nhiều điểm bất cập, khiến cho một số phương thức thực hiện quyền lực nhà nước của Nhân dân bằng DCTT ở nước ta cho đến nay vẫn chưa được thực hiện trong thực tiễn. Xuất phát từ yêu cầu đó, nghiên cứu sinh lựa chọn đề tài: “***Pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam***” làm đề tài luận án tiến sỹ luật học, chuyên ngành Luật Hiến pháp và Luật Hành chính, Mã số 93.80.102.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là cung cấp cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc đề xuất các quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về DCTT ở Việt Nam, tiếp tục thể chế hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 về DCTT trong bối cảnh mới hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu trên, tác giả luận án xác định các nhiệm vụ nghiên cứu cơ bản sau:

- Nghiên cứu tổng thể những vấn đề lý luận chung về DCTT, pháp luật về DCTT như: Quan niệm về DCTT; pháp luật về DCTT; nội dung pháp luật về DCTT; các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật DCTT ở nước ta hiện nay; kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật một số nước trên thế giới về DCTT và những gợi mở cho Việt Nam;
- Đánh giá thực trạng các quy định pháp luật về dân chủ trực tiếp và việc thực hiện các quy định pháp luật về DCTT ở nước ta hiện nay. Phân tích rõ những thành tựu, hạn chế, nguyên nhân của những bất cập, hạn chế đó;
- Đề xuất các kiến nghị, giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về DCTT, tiếp tục thể chế hóa Hiến pháp năm 2013, góp phần phục vụ hoạt động lập pháp của

Quốc hội cũng như cung cấp thông tin tham khảo cho các trường đại học, học viện, viện nghiên cứu khi nghiên cứu, giảng dạy về vấn đề này.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là các quan điểm, lý luận khoa học về dân chủ, DCTT, pháp luật về DCTT. Thực tiễn thực hiện các quy định pháp luật về DCTT ở Việt Nam hiện nay. Bên cạnh đó, kinh nghiệm pháp luật nước ngoài về DCTT cũng được luận án nghiên cứu, so sánh, từ đó, đúc rút những kinh nghiệm có thể tham khảo cho Việt Nam.

Ngoài ra, các số liệu liên quan đến đề tài luận án được tham khảo thống kê từ các công trình nghiên cứu, các báo cáo khảo sát, báo cáo chuyên đề của các đề tài nghiên cứu, các bài viết của các học giả trong và ngoài nước.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Luận án tập trung nghiên cứu một số vấn đề lý luận về DCTT, pháp luật về DCTT, nội dung pháp luật về DCTT; các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về DCTT ở Việt Nam hiện nay dưới góc độ Luật Hiến pháp và Luật Hành chính.

DCTT là một vấn đề rộng và khó, do vậy, khi đánh giá thực trạng pháp luật về DCTT ở Việt Nam, luận án tập trung phân tích các quy định được Hiến pháp, các luật cụ thể ghi nhận về DCTT; phân tích đánh giá thực trạng thi hành các quy định pháp luật về DCTT qua một số phương thức thực hiện như bỏ phiếu trưng cầu ý dân về những vấn đề quan trọng của cả nước và địa phương; bỏ phiếu bầu cử và bãi nhiệm đại biểu; bỏ phiếu quyết định về sáng kiến nhân dân.

Luận án cũng nghiên cứu kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật về DCTT của một số nước trên thế giới và đề xuất một số giải pháp có thể vận dụng vào việc hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta trên cơ sở phù hợp với các điều kiện chính trị, kinh tế - xã hội Việt Nam.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận án

4.1. Phương pháp luận

Phương pháp luận: Luận án sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng của chủ nghĩa Mác- Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, những quan điểm cơ bản của Đảng và nhà nước ta về dân chủ, chủ quyền Nhân dân, phát huy vai trò của Nhân dân tham gia quản lý Nhà nước và xã hội.

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng hợp lý và linh hoạt các phương pháp nghiên cứu cụ thể như: Phương pháp tổng kết thực tiễn; phương pháp phân tích; phương pháp tổng hợp; phương pháp so sánh; phương pháp hệ thống; Phương pháp điều tra, khảo sát; phương pháp hội thảo; phương pháp tọa đàm chuyên gia. Đối với từng nội dung cụ thể của luận án, để trực tiếp giải quyết các mục tiêu, nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài, tác giả áp dụng các phương pháp nghiên cứu như sau:

(1) Phương pháp nghiên cứu gián tiếp thông qua tài liệu thứ cấp; phương pháp phân tích và tổng hợp; phương pháp tiếp cận đa ngành và liên ngành luật học được sử dụng để làm rõ cơ sở lý luận về các vấn đề nghiên cứu chủ yếu được áp dụng ở Chương I và Chương II của luận án.

(2) Phương pháp nghiên cứu trực tiếp thông qua khảo sát thực tế qua bảng hỏi phiếu điều tra; phương pháp nghiên cứu luật so sánh và phương pháp xã hội học, phương pháp thống kê để giới thiệu về pháp luật và thực tiễn áp dụng luật về DCTT của các nước trên thế giới. Các phương pháp này chủ yếu được áp dụng ở Chương III của luận án.

(3) Phương pháp nghiên cứu luật so sánh được áp dụng ở Chương II nhằm phân tích, đánh giá kinh nghiệm về DCTT ở một số nước trên thế giới, từ đó rút ra những kinh nghiệm có thể áp dụng ở Việt Nam; phương pháp phân tích - dự báo khoa học và phương pháp tiếp cận hệ thống đa ngành và liên ngành luật học được áp dụng ở chương IV của luận án nhằm định hướng và kiến nghị những giải pháp hoàn thiện pháp luật về DCTT ở Việt Nam hiện nay.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Luận án là công trình chuyên khảo đầu tiên, nghiên cứu một cách toàn diện và có hệ thống về pháp luật DCTT ở Việt Nam. Nội dung của luận án là những đánh giá, phân tích và đề xuất có ý nghĩa thực tiễn và ứng dụng cao nhằm góp phần hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về DCTT. Một số đóng góp mới của luận án là:

- Giải quyết thỏa đáng những vấn đề lý luận cơ bản về DCTT, pháp luật về DCTT. Lý giải tại sao DCTT cần được áp dụng ở nước ta trong bối cảnh hiện nay. Làm rõ khái niệm, nội dung pháp luật về DCTT ở nước ta hiện nay; phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về DCTT, các điều kiện bảo đảm cũng các phương thức thực hiện DCTT.

- Trên cơ sở phân tích thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về DCTT qua một số phương thức như bỏ phiếu trưng cầu ý dân về những vấn đề quan trọng của cả nước và địa phương; bỏ phiếu bầu cử và bãi nhiệm đại biểu; bỏ phiếu quyết định về sáng kiến nhân dân, luận án đã rút ra những bất cập, hạn chế và nguyên nhân của những bất cập, hạn chế này.

- Luận án đề xuất các giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta trong bối cảnh hiện nay, trong đó nhấn mạnh các giải pháp pháp luật, giải pháp về các yếu tố bảo đảm thực hiện và một số giải pháp khác.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

Về mặt lý luận, luận án đã phân tích và luận giải đầy đủ, khoa học về DCTT, pháp luật về DCTT ở nước ta. Làm rõ thực trạng pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về DCTT qua một số phương thức điển hình, từ đó luận án đề xuất một số giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta hiện nay.

Về mặt thực tiễn, luận án là công trình chuyên khảo đầu tiên, nghiên cứu một cách toàn diện và có hệ thống về pháp luật DCTT ở Việt Nam. Nội dung của luận án cung cấp thêm thông tin tham khảo cho các cơ quan xây dựng pháp luật trong quá trình nghiên cứu, tổng kết và tiếp tục hoàn thiện pháp luật, trong đó có nội dung về DCTT. Đồng thời, luận án là tài liệu tham khảo cho các viện nghiên cứu, trường đại học, học viện khi nghiên cứu, giảng dạy về vấn đề này.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo, kết cấu của luận án gồm các chương như sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam

Chương 2: Những vấn đề lý luận về pháp luật dân chủ trực tiếp

Chương 3: Thực trạng pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam

Chương 4: Quan điểm, giải pháp hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam hiện nay

Chương 1.

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Ở VIỆT NAM

1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

*** Tình hình nghiên cứu lý luận về dân chủ, dân chủ trực tiếp, pháp luật về dân chủ trực tiếp**

Dân chủ là giá trị chung của nhân loại, do đó, đây cũng là vấn đề nhận được sự quan tâm nghiên cứu của nhiều học giả trên thế giới. Các công trình nghiên cứu về dân chủ, DCTT có thể kể đến các công trình nghiên cứu chuyên khảo, luận án và các bài báo, tạp chí sau:

Liên quan trực tiếp đến đề tài luận án có cuốn sách: *Direct democracy – IDEA International Handbook* của IDEA International (*Sổ tay IDEA quốc tế về dân chủ trực tiếp*” – bản dịch của Viện Chính sách công và Pháp luật, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội (2014). Với kết cấu gồm 9 chương, với nhiều số liệu, thông tin khảo sát xã hội học, cuốn sổ tay đã phần nào phản ánh được việc thực hiện DCTT ở một số nước trên thế giới. Thông qua các bài viết, các tác giả đã nêu rõ quan điểm: Dân chủ biểu thị sự tham gia của người dân trong các hoạt động của chính quyền. Một loạt tập quán dân chủ tồn tại nhằm giúp công dân tham gia nhiều hơn trong việc đưa ra những quyết định về chính trị và thể chế. Mức độ tham gia của người dân do Hiến pháp hoặc các Chính phủ quy định, thông qua pháp luật và việc lựa chọn, thiết kế hệ thống bầu cử. Trên cơ sở nghiên cứu các trường hợp cụ thể ở 6 quốc gia như: Hungary, Thụy Sĩ, Uganda, Hoa Kỳ (bang Oregon), Uruguay và Venezuela, các tác giả cho thấy: trong khi một số nước đưa ra các quy định cho người dân tham gia trực tiếp trong khuôn khổ Hiến pháp thì các nước khác lại có những hạn chế chặt chẽ hơn. Ngoài ra, cuốn sổ tay cũng xem xét, làm rõ bốn cơ chế thực hiện DCTT là trưng cầu ý dân, sáng kiến công dân, sáng kiến chương trình nghị sự và bãi miễn đại biểu dân cử, đồng thời cũng khảo sát phạm vi sử dụng của bốn cơ chế đó. Thông qua việc nghiên cứu trường hợp, cuốn sổ tay đưa ra sự so sánh độc đáo giữa các cơ chế khác nhau của DCTT và làm thế nào để các cơ chế này đáp ứng được nhu cầu của mỗi quốc gia trong những bối cảnh cụ thể. Theo đó, kết quả nghiên cứu này phần nào phản ánh được thực tiễn thực hiện DCTT ở một số

quốc gia trên thế giới và là tài liệu tham khảo hữu ích cho nghiên cứu sinh khi nghiên cứu kinh nghiệm pháp luật nước ngoài về vấn đề này.

- Cuốn sách: *Models of Democracy (Các hình thức dân chủ)* của David Held, Polity Press Ltd. Cambridge (được Nhà xuất bản Tri thức phát hành năm 2013 với tên gọi là *Các mô hình quản lý nhà nước hiện đại*). Cuốn sách gồm ba phần, trong đó, phần đầu tác giả trình bày bốn mô hình dân chủ kinh điển là mô hình dân chủ cổ điển Athens, mô hình dân chủ cộng hòa, mô hình dân chủ tự do và mô hình DCTT. Bốn mô hình dân chủ này hiện diện như là các thử nghiệm trong lịch sử trước thế kỷ 20 và có thể được xem là bốn hình mẫu tiêu biểu cho cách thức quản trị quốc gia mà dân chúng có quyền tham gia. Phần hai, tác giả giới thiệu tiếp bốn biến thể trong thế kỷ XX và một biến thể đang manh nha hình thành hiện nay. Đó là các mô hình dân chủ tinh hoa cạnh tranh (competitive elitist democracy), mô hình dân chủ đa nguyên (pluralist democracy), mô hình dân chủ hợp pháp (legal democracy), mô hình dân chủ dân chủ tham gia (participatory democracy) và mô hình dân chủ tham luận (deliberative democracy). Về cơ bản, các mô hình dân chủ hiện đại đều đặt trên nền tảng dân chủ tự do. Sự khác biệt chỉ ở chỗ mô hình này thiên nhiều hơn về hướng bảo vệ trong khi mô hình kia lại thiên về hướng phát triển, hoặc cố gắng kết hợp thêm các yếu tố của các mô hình DCTT hay cổ điển vào hệ thống của mình. Chương 3, tác giả tập trung làm rõ câu hỏi: “hiện nay dân chủ nên được hiểu như thế nào?”. Đây được xem như là phần sáng tạo nhất của tác giả trong lĩnh vực lý thuyết về mô hình quản trị nhà nước. Ông đã cố gắng đánh giá có phê phán các mô hình dân chủ hiện hữu và từ đó xây dựng một mô hình dân chủ chiết trung của riêng mình, mô hình mà ông cho rằng “có thể gắn kết những khó khăn mang tính hệ thống thường xảy ra và tái diễn trong đời sống chính trị và đời sống xã hội” - “tự quản dân chủ” (democratic autonomy). Theo ông, tự quản vừa hàm nghĩa tự do cá nhân vừa hàm nghĩa các cá nhân có quyền và trách nhiệm ngang nhau trong việc tổ chức cộng đồng để bảo đảm cho họ có đủ điều kiện theo đuổi các kế hoạch của mình. Có thể nói, cuốn sách là tài liệu tham khảo có giá trị cho tác giả luận án khi nghiên cứu về vấn đề dân chủ, DCTT.

- Tác giả Christophe Premat: *Direct Democracy in a Comparative Perspective*, Taiwan Journal of Democracy, 2006, 2 (1) (Dân chủ trực tiếp dưới góc nhìn so sánh). Thông qua bài viết, tác giả đã đưa ra khái niệm về DCTT, các cách thức và

trình tự, thủ tục thực hiện DCTT. Đồng thời, ông cũng khẳng định giữa DCTT và dân chủ đại diện có sự bổ trợ đắc lực cho nhau trong nhà nước hiện đại. Cuốn sách cũng cung cấp nhiều thông tin tham khảo quan trọng về tiêu chí xác định hiệu quả DCTT như: Chủ thể đề xuất trưng cầu ý dân, làm thế nào để sáng kiến/ đề xuất tồn tại? mất bao lâu để khởi động, đề xuất một sáng kiến? Làm thế nào để thu thập được nhiều chữ ký của công dân? Kết quả của cuộc trưng cầu mang tính bắt buộc hay tham khảo...

Bài viết “Democracy as a Universal Value”, Journal of Democracy 10.3 (1999) page 3-17) (*Dân chủ như một giá trị toàn cầu*) của GS. Amartya Sen - Giáo sư Kinh tế học tại Trường Đại học Trinity, Cambridge (Vương Quốc Anh). Qua bài viết, tác giả cho rằng: Nếu xem dân chủ như một giá trị toàn cầu thì trước hết phải bảo đảm việc thực thi quyền dân sự và chính trị của công dân. Trong đó, có quyền được tham gia vào xây dựng pháp luật và quản lý xã hội của công dân, không phân biệt thể chế chính trị. Điều này có ảnh hưởng trực tiếp đến các hình thức thực hiện DCTT, trong đó có các hình thức cụ thể mà đề tài luận án nghiên cứu. Đây là một tài liệu tham khảo có giá trị giúp cho tác giả luận án nhận thức sâu hơn về vấn đề mình tiếp tục nghiên cứu.

*** *Tình hình nghiên cứu về thực trạng phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp***

- Tác giả Butler David and Ranney Austin (ed) (1994) với cuốn: *Referendums around the world (Trưng cầu ý dân trên thế giới)*, Macmillan. Trong cuốn sách này, Butler David, Ranney Austin và cùng nhiều tác giả khác đã đưa ra các vấn đề lý luận và thực tiễn về trưng cầu ý dân, các hình thức và chức năng của trưng cầu ý dân thông qua việc khảo cứu thực tiễn các cuộc trưng cầu ý dân ở Chile năm 1988, ở Uruguay năm 1992, ở Brazil năm 1993, ở Canada năm 1992, ở Nam Phi năm 1992; các chế định của Hiến pháp về trưng cầu ý dân, thông qua nghiên cứu các trường hợp của Anh, Pháp, Ý, các nước Bắc Âu và Ai Len... Cuốn sách đã chỉ ra sự đa dạng về lý luận và thực tiễn về trưng cầu ý dân trên thế giới thông qua các trường hợp nghiên cứu cụ thể. Đồng thời, cuốn sách cũng cho thấy mục đích, tác động, ảnh hưởng của trưng cầu ý dân tới đời sống chính trị - kinh tế - văn hóa xã hội ở mỗi quốc gia.

Cuốn “*Le referendum: Etude Comparative*” (*Trưng cầu ý dân: Nghiên cứu so sánh*) của GS. Francis Hamon - Giáo sư Luật công và Khoa học chính trị Đại học

Paris XI, Thư viện Tổng hợp - Đại học Paris XI, 1995. Công trình đã giới thiệu về trung cầu ý dân, mối quan hệ giữa dân chủ, chế độ dân chủ với trung cầu ý dân. Theo đó, tác giả cho rằng chế độ dân chủ, được hiểu dưới hai hình thức khác nhau: hình thức trực tiếp (bao hàm sự tham gia trực tiếp của mỗi công dân trong việc thực hiện quyền lực chính trị) và hình thức đại diện (quyền lực chính trị được phó thác cho những người đại diện đã được nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân).

Về nội dung, công trình này gồm có 3 phần: *Phần 1*: giới thiệu về các hình thái trung cầu ý dân (gồm: phạm vi, mục tiêu, hệ thống sáng kiến về trung cầu ý dân); tổ chức các cuộc trung cầu ý dân (gồm: phát động, truyền thông, bỏ phiếu và giám sát trung cầu ý dân), nhiệm vụ của các cuộc trung cầu ý dân (gồm: nhiệm vụ hợp pháp hóa, nhiệm vụ đối trọng quyền lực, nhiệm vụ phân xử, nhiệm vụ bỏ phiếu tín nhiệm); *Phần 2*: Trung cầu ý dân trên thế giới, giới thiệu tổng quát về trung cầu ý dân và sự tăng lên toàn cầu của các cuộc trung cầu ý dân ở các quốc gia trên thế giới qua mô hình nước Pháp; Mô hình của Thụy Sĩ; Mô hình của Mỹ; Mô hình của Ý; trung cầu ý dân ở các nước Bắc Âu; *Phần 3* - Trung cầu ý dân và đời sống chính trị: Sự tác động đến việc tham gia (tham gia bằng việc đề xướng, tham gia bằng bỏ phiếu, các yếu tố kỹ thuật và công nghệ); sự tác động tới quyết định (ảnh hưởng bảo thủ, nguy hiểm cho các dân tộc thiểu số, các lĩnh vực bị cấm); sự tác động tới thể chế (trung cầu ý dân và chế độ đại diện, trung cầu ý dân và các đảng chính trị, trung cầu ý dân và sự cá thể hóa quyền lực)...Nghiên cứu tài liệu này giúp cho tác giả có một cái nhìn đầy đủ hơn và toàn diện hơn về trung cầu ý dân, cả góc độ lý luận và thực tiễn; các mô hình trung cầu ý dân ở một số quốc gia dân chủ trên thế giới, từ phạm vi, mục tiêu và phương pháp tổ chức thực hiện, mối quan hệ giữa trung cầu ý dân và đời sống chính trị; các yếu tố tác động, ảnh hưởng tới kết quả các cuộc trung cầu ý dân, sự tăng lên toàn cầu của các cuộc trung cầu ý dân ở các quốc gia. Đặc biệt, Phần 2 của công trình nghiên cứu này giới thiệu các mô hình trung cầu ý dân của một số quốc gia dân chủ trên thế giới, thể hiện tính đa dạng của mục đích trung cầu ý dân. Đây là tài liệu tham khảo quan trọng được nghiên cứu sinh nghiên cứu và rút ra những kinh nghiệm để có thể kiến nghị áp dụng ở Việt Nam.

- Cuốn sách “The Referendum: Direct Democracy In Switzerland” (*Trung cầu dân ý: Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ*) của Kobach, Kris W (1993). Cuốn sách tập

trung làm rõ những tác động của trưng cầu ý dân đến hệ thống chính trị ở Thụy Sĩ, sự phát triển của hình thức này qua các thời kỳ, thể chế chính trị khác nhau.

Ngoài các công trình kể trên, còn nhiều cuốn sách, bài viết đề cập đến một số phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp như: Cuốn sách chuyên khảo: “*Những điều cần biết về trưng cầu ý dân - bản dịch của Nhà pháp luật Việt - Pháp*” của tác giả Michelle Guillaume- Hofnung - Giáo sư Trường Đại học Paris V; Alderson Stanley (1975), *Yea or Nay? Referenda in the United Kingdom*, London, Cassel; Auer Andréas (1989), *Le referendum et l’initiative populaire aux États-Unis*, Economica; Bogdanor Vernon (1981), *The people and the party system*, Cambridge University Press; Butler David and Ranney Austin (ed) (1978), *Referendums: a comparative study of practice and theory*, American enterprise institute; Cronin Thomas E. (1989), *Direct democracy*, Harvard University Press; Macguigan Patrick Be (1985), *The politics of direct democracy in the 1980s*, *Institute of Government and politics*, Washington; Magleby David B. (1984), *Direct legislation, voting on ballot propositions in the United-States*, *The Johns Hopkins University Press*; Sherman Joel D. (1977), *A comparative study of referendum voting behavior in Oregon (Nghiên cứu so sánh về việc bỏ phiếu trưng cầu ý dân ở Oregon), Ohio and Switzerland*, *Colombia University Ph. D*; Suksi Markku (1993); *Bringing in the people a comparison of constitutional forms and practices of the referendum*, Martinus Nijhoff publishers, Dordrecht, Boston, London; “*Báo cáo một số kết quả nghiên cứu khảo sát về trưng cầu ý dân*” ở Thụy Sĩ của Hội Luật gia Việt Nam, ngày 09/6/2006; Cuốn *Dân chủ trực tiếp: sáng kiến chính sách, trưng cầu dân ý và quyền bãi miễn (Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall)* của Cronin, Thomas E (1989), Harvard University Press....

Nghiên cứu những tài liệu này giúp cho tác giả có một cái nhìn đầy đủ hơn và toàn diện hơn về trưng cầu ý dân, cả góc độ lý luận và thực tiễn; các mô hình trưng cầu ý dân ở một số quốc gia dân chủ trên thế giới, từ phạm vi, mục tiêu và phương pháp tổ chức thực hiện, mối quan hệ giữa trưng cầu ý dân và đời sống chính trị; các yếu tố tác động, ảnh hưởng tới kết quả các cuộc trưng cầu ý dân, sự tăng lên toàn cầu của các cuộc trưng cầu ý dân ở các quốc gia. Đặc biệt, Phần 2 của công trình nghiên cứu này giới thiệu các mô hình trưng cầu ý dân của một số quốc gia dân chủ

trên thế giới, thể hiện tính đa dạng của mục đích trung cầu ý dân. Đây là tài liệu tham khảo quan trọng được nghiên cứu sinh nghiên cứu và rút ra những kinh nghiệm để có thể kiến nghị áp dụng ở Việt Nam.

1.2. Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

Ở nước ta, dân chủ không chỉ là nội dung hiến định mà còn là bản chất của chế độ nhà nước. Từ khi chuyển sang thời kỳ Đổi mới, nhu cầu dân chủ hóa xã hội đã đặt ra và ngày càng cấp bách dẫn đến nhu cầu nghiên cứu làm rõ các vấn đề lý luận và thực tiễn cơ bản về dân chủ, trong đó có việc xác lập và hoàn thiện cơ chế bảo đảm phát huy DCTT ngày càng được quan tâm. Trong những năm gần đây, có khá nhiều các công trình nghiên cứu trực tiếp hoặc gián tiếp về DCTT và về cơ chế đảm bảo phát huy DCTT trong thực tiễn, trong đó có cơ chế đảm bảo phát huy các hình thức DCTT ở Việt Nam. Các nghiên cứu hết sức đa dạng, phong phú cả về chiều rộng lẫn chiều sâu. Các nhóm vấn đề liên quan có thể kể đến như:

**** Tình hình nghiên cứu lý luận về dân chủ và dân chủ trực tiếp, pháp luật về dân chủ trực tiếp***

Về phương diện lý luận, ở nước ta vấn đề quyền lực nhà nước và việc tổ chức quyền lực nhà nước nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước thực sự thuộc về nhân dân là một chủ đề rất được ưa chuộng, quan tâm bởi nhiều nhà nghiên cứu luật học trong nước. Trong quá trình sửa đổi Hiến pháp 1992, chủ đề này lại được tiếp tục nghiên cứu sâu hơn nhằm thể hiện rõ hơn tư tưởng chủ quyền nhân dân trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chẳng hạn, PGS.TS Nguyễn Minh Đoàn (Đại học Luật Hà Nội) có bài viết: *Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và việc thực hiện quyền lực nhà nước*. GS.TS. Phạm Hồng Thái đã phân tích về mối quan hệ giữa “*Quyền lực nhân dân và quyền lực Nhà nước qua các bản hiến pháp Việt Nam*” đăng trên trang thông tin điện tử của Trường Đại học Kiểm sát Hà Nội (<http://tks.edu.vn>, truy cập lần cuối ngày 18.9.2018). Qua các bài viết này, các tác giả đã tiến gần tới việc đề xuất cần hoàn thiện các hình thức phản ánh bản chất của nền dân chủ hiện đại nhằm bổ sung cho dân chủ đại diện thông qua hoạt động của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp vào các nội dung sửa đổi Hiến pháp. Trong đó, rất nhiều ý kiến đề nghị cần phải quy định rõ DCTT trong nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước.

Ngoài ra, có thể kể thêm một số công trình khác, như: Nguyễn Tiến Phồn, *Dân chủ và tập trung dân chủ - lý luận và thực tiễn*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2001; Hoàng Chí Bảo, *Tổng quan về dân chủ và cơ chế thực hiện dân chủ: quan điểm, lý luận và phương pháp nghiên cứu*, Tạp chí Thông tin lý luận, số 9/1992, Hà Nội; Nguyễn Minh Đoan, *Dân chủ với pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2007... Các công trình, bài viết nói trên tập trung làm rõ khái niệm dân chủ, các đặc trưng của dân chủ xã hội chủ nghĩa; mối quan hệ giữa dân chủ và pháp luật; đưa ra các đánh giá khách quan về những thành quả, tiến bộ mà chủ nghĩa tư bản có được cũng như chỉ ra những hạn chế trong quan niệm về dân chủ do bản chất giai cấp của nền dân chủ tư sản quy định; đề cao nguyên tắc tập trung dân chủ; chỉ ra các cơ chế thực hiện dân chủ... Đó là những tài liệu tham khảo hữu ích đối với tác giả khi đề cập và luận bàn về nội hàm, bản chất của vấn đề dân chủ.

Sau khi Hiến pháp năm 2013 được ban hành, có rất nhiều các công trình nghiên cứu tập trung phân tích, đánh giá về Hiến pháp năm 2013, trong đó có thể kể đến cuốn sách: *“Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp Việt Nam”* do Văn phòng thường trực về nhân quyền và Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh xuất bản (2015). Là một cuốn sách chuyên khảo, cuốn sách đã tập trung làm rõ cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn của mối quan hệ giữa Hiến pháp và tư tưởng quyền con người cũng như mối quan hệ giữa Hiến pháp với Luật Nhân quyền quốc tế. Làm rõ những điểm mới, tiến bộ về chế định quyền con người trong Hiến pháp Việt Nam, đề xuất một số giải pháp cơ bản nhằm bảo đảm thực thi hiệu quả các quyền hiến định trong Hiến pháp năm 2013.

Cuốn *“Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam – nền tảng chính trị, pháp lý cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong thời kỳ mới”* (2014) do Tạp chí Nghiên cứu lập pháp biên soạn, Nxb Lao động. Cuốn sách là tập hợp các bài viết liên quan đến những vấn đề chung của Hiến pháp năm 2013, phân tích và khẳng định những giá trị nền tảng và mục tiêu cơ bản của Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, phân tích, làm rõ những nội dung cơ bản về quyền con người, quyền công dân, tổ chức bộ máy nhà nước và các thiết chế hiến định độc lập. Từ sự phân tích, so sánh, bình luận, cuốn sách đã có những đề xuất cụ thể cho việc xây dựng, sửa đổi các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước và các đạo luật khác

theo tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 2013, trong đó có việc đề xuất cụ thể hóa các quy định, phương thức thực hiện DCTT của nhân dân.

- “*Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986-2016)*”, Nxb Chính trị Quốc gia – Sự thật, H. 2015 ấn hành. Cuốn sách là kết quả nghiên cứu công phu, xuất phát từ thực tiễn trong nước và tình hình thế giới, kết hợp việc tổng kết những vấn đề dài hạn với giải quyết, xử lý những vấn đề trước mắt, phát triển tư duy lý luận của Đảng, phát hiện những vấn đề mới đang đặt ra, trong đó có nhu cầu tăng cường dân chủ, hoàn thiện dân chủ đại diện, DCTT; đề xuất những luận điểm mới có căn cứ lý luận – thực tiễn, làm cơ sở xác định những giải pháp tăng cường dân chủ, hoàn thiện DCTT trong tình hình mới hiện nay.

DCTT là một vấn đề có nhiều nội dung rất mới mẻ trong điều kiện đổi mới, hoàn thiện cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay. Tuy nhiên, có khá nhiều chuyên gia, nhà khoa học đã bày tỏ quan điểm về vấn đề này. Cụ thể như: Cuốn “*Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam*” do GS.TSKH Đào Trí Úc, PGS.TS Trịnh Đức Thảo, TS. Vũ Công Giao, TS. Trương Hồ Hải đồng chủ biên (2015). Đây là cuốn sách tập hợp nhiều bài viết (22 bài viết) của các tác giả trong nước về DCTT, dân chủ ở cơ sở ở nước ta trong sự so sánh, đối chiếu với một số nước trên thế giới. Qua đó, các tác giả đã cung cấp một loạt các vấn đề lý luận, thực tiễn và mô hình tổ chức thực hiện DCTT, dân chủ cơ sở trên thế giới và Việt Nam, đồng thời đề xuất những quan điểm, giải pháp hoàn thiện khuôn khổ pháp luật và các cơ chế bảo đảm DCTT và dân chủ cơ sở ở nước ta trong thời gian tới.

- Bài viết “*Dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện*” của PGS.TS. Đinh Ngọc Vượng đóng góp ý kiến về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992, đăng trên Báo Nhân dân, số ra ngày 22/3/2013. Thông qua bài viết, với cách tiếp cận vấn đề là quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, tác giả đã bình luận về hình thức DCTT điển hình là trưng cầu ý dân để góp ý sửa đổi Hiến pháp năm 1992.

Tham gia góp ý sửa đổi Hiến pháp 1992, PGS.TS. Nguyễn Minh Hòa có bài viết: *Mạnh dạn với dân chủ trực tiếp* (Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh. Tháng 6/2013), trong đó đã chỉ ra những hạn chế của dân chủ đại diện và cho rằng DCTT là “bản chất của xã hội hiện đại” và cũng “là hình thức rất phổ biến của các

nhà lãnh đạo ở các nước phát triển”. Trong điều kiện của Việt Nam, các hình thức DCTT cũng đã chín muồi ở một số thành phố lớn. GS.TS. Nguyễn Đăng Dung trong bài viết *“Nguyên tắc tất cả quyền lực thuộc về nhân dân và cách thức thể hiện trong Hiến pháp”* đã phân tích để làm rõ khái niệm cũng như mối quan hệ giữa DCTT với dân chủ đại diện/gián tiếp để chứng minh nhu cầu ghi nhận DCTT trong Hiến pháp sửa đổi.

Về sự cần thiết của việc thừa nhận dân chủ trực tiếp trong quá trình sửa đổi Hiến pháp 1992, đã có rất nhiều ý kiến về sửa đổi, bổ sung nội dung này tại Điều 6 Hiến pháp, GS.TS. Trần Ngọc Đường (Văn phòng Quốc hội), trong bài viết : *“Nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân thể hiện trong Hiến pháp 1992”* đã chỉ ra sự cần thiết của việc xác lập các hình thức DCTT như phúc quyết Hiến pháp, trưng cầu dân ý chỉ để bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân nhằm bổ sung cho những hạn chế của các hình thức DCTT. GS.TSKH Đào Trí Úc trong bài viết: *“Chế định chủ quyền nhân dân và việc sửa đổi Hiến pháp 1992”* (viết chung với Ths. Đinh Phụng Quỳnh) đã đề xuất việc sửa đổi Điều 6 Hiến pháp, bên cạnh việc ghi nhận nhân dân tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân (các thiết chế thể hiện dân chủ đại diện) thì cần bổ sung: “bằng các hình thức dân chủ trực tiếp”.

Thực tế cho thấy, trong lĩnh vực khoa học pháp lý, DCTT ít được nghiên cứu một cách toàn diện, đầy đủ về phương diện lý luận trên cơ sở phân tích, so sánh những ưu điểm cũng như những mặt hạn chế, nhược điểm so với phương thức dân chủ đại diện trong điều kiện chế độ XHCN ở Việt Nam. Các công trình nghiên cứu tương đối hoàn chỉnh về vấn đề này không nhiều, có thể tham khảo đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ: *“Dân chủ trực tiếp và hoàn thiện cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ trực tiếp trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam”* do PGS.TS Nguyễn Thị Việt Hương làm chủ nhiệm (2015). Có thể nói, đây là một đề tài nghiên cứu khá đầy đủ về vấn đề hoàn thiện cơ chế pháp lý thực hiện DCTT trong Nhà nước pháp quyền XHCN. Đề tài dài 191 trang, kết cấu gồm 3 chương, trong đó làm rõ: Những vấn đề lý luận về DCTT và cơ chế pháp lý thực thi DCTT trong nhà nước pháp quyền; Thực trạng DCTT và cơ chế pháp lý thực thi DCTT ở Việt Nam hiện nay; Phương hướng và giải pháp phát huy DCTT, hoàn thiện cơ chế pháp lý thực thi

DCTT trong nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam giai đoạn 2011 -2020 tầm nhìn 2013.

Đề tài *“Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam: Cơ sở lý luận và thực tiễn”* do TS. Lương Minh Tuân, ThS. Nguyễn Thị Dung thực hiện năm 2014. Đề tài đã cung cấp những thông tin khá cơ bản về vấn đề dân chủ trực tiếp, thực trạng thực hiện DCTT ở Việt Nam và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật trong bối cảnh mới hiện nay. Luận án tiến sĩ *“Cơ sở pháp lý của dân chủ trực tiếp ở nước ta hiện nay”* (bảo vệ tại Viện Nghiên cứu Nhà nước và pháp luật năm 2006) của Nguyễn Thị Vy.

Đề tài *“Xây dựng và hoàn thiện cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp – Cơ sở lý luận và thực tiễn”* do TS. Đặng Xuân Phương làm chủ nhiệm (2015). Đề tài đã khái quát những vấn đề cơ bản về DCTT, cơ chế nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT qua một số phương thức như trưng cầu ý dân, bầu cử, chế độ Hội thẩm nhân dân tham gia xét xử, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của nhân dân, cơ chế tham vấn ý kiến nhân dân xây dựng chính sách, pháp luật, các hình thức giám sát của Nhân dân đối với bộ máy chính quyền các cấp, thực hiện DCTT ở xã, phường, thị trấn...

Nghiên cứu về dân chủ trực tiếp trong mối tương quan so sánh với dân chủ đại diện, tác giả Tô Văn Tám có bài viết: *“Về vấn đề dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trong quá trình thực hiện quyền làm chủ của nhân dân”* (2013); tác giả Đồng Hữu Mạo với bài viết *“Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”*(2015). Bên cạnh việc khẳng định những ưu điểm, hạn chế cơ bản của DCTT và dân chủ đại diện, hai bài viết đều nhất trí cách tiếp cận: DCTT và dân chủ đại diện là hai hình thức cơ bản để thực hiện quyền lực của nhân dân, đều có vai trò quan trọng trong nền dân chủ. Nền dân chủ phát triển thì DCTT được mở rộng, ngược lại đẩy mạnh thực hiện DCTT thì sẽ thúc đẩy nền dân chủ phát triển. Theo đó, để Nhân dân thực sự là chủ thể của Nhà nước thì phải thực hiện tốt cả DCTT và dân chủ đại diện.

Có thể nói, nghiên cứu các công trình khoa học trên, giúp cho tác giả luận án khái quát được những vấn đề lý luận, thực tiễn cơ bản về dân chủ, DCTT ở nước ta,

quan điểm, đường lối đổi mới của Đảng và Nhà nước ta về vấn đề dân chủ, DCTT trong bối cảnh mới hiện nay. Đây là một trong những nội dung quan trọng mà luận án có thể kế thừa trong việc đề ra các phương hướng, giải pháp hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta.

**** Tình hình nghiên cứu về thực trạng, các phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp, hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp***

Trong số các hình thức DCTT được giới nghiên cứu nước ta quan tâm, đáng kể nhất là việc nghiên cứu về vấn đề trưng cầu dân ý. Liên quan trực tiếp đến luận án có thể kể đến bài viết “*Phát triển các hình thức dân chủ và dân chủ trực tiếp*” của TS. Tào Thị Quyên. Bài viết đã làm rõ cơ chế thực hiện DCTT của nhân dân qua một số phương thức cơ bản như: thành lập bộ máy nhà nước thông qua bầu cử và ứng cử, biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, nhân dân tham gia quản lý nhà nước, bãi miễn đại biểu dân cử, nhân dân giám sát hoạt động của nhà nước, cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước, thực hiện dân chủ ở cơ sở.

Bài viết “*Các hình thức thực thi dân chủ trực tiếp trên thế giới và ở Việt Nam*” của ThS. Hoàng Thị Thu Thủy đăng trên Tạp chí dân chủ và pháp luật điện tử (<http://tcdcpl.moj.gov.vn>, truy cập ngày 20/7/2018). Bài viết đã khái quát một số hình thức thực thi DCTT trên thế giới như trưng cầu ý dân, sáng quyền công dân, sáng kiến chương trình nghị sự. Đồng thời, tác giả so sánh, phân tích các hình thức thực thi DCTT ở Việt Nam như trưng cầu ý dân, tham gia quản lý nhà nước và xã hội, bãi miễn đại biểu dân cử và nhân dân thực hiện DCTT ở cơ sở.

Tác giả Vũ Công Giao với bài viết: “*Về thực hành dân chủ trực tiếp ở nước ta hiện nay*” đăng trên Tạp chí cộng sản điện tử (<http://www.tapchicongsan.org.vn>, truy cập ngày 20/7/2018). Bài viết đưa ra quan niệm DCTT là sự tham gia trực tiếp của người dân vào chính sách và quản lý, nhất là ở cấp địa phương, thông qua các cuộc họp và các hình thức khác để nêu ý kiến với các cấp có thẩm quyền của Nhà nước. Bài viết cũng nêu ra một số vấn đề nảy sinh trong quá trình thực hành DCTT như vấn đề tính hình thức, vấn đề người tham gia và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện.

- Tập tài liệu “*Trưng cầu ý dân theo pháp luật của một số nước trên thế giới*” của PGS. TS. Đinh Ngọc Vương, do Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học và Hội Luật gia Việt Nam ấn hành năm 2006. Trong công trình này, tác

giả đã khái quát lịch sử trung cầu ý dân trên thế giới, khái quát những nội dung cơ bản của pháp luật về trung cầu ý dân của một số nước trên thế giới, phân tích và so sánh pháp luật trung cầu ý dân và thực tiễn áp dụng pháp luật về trung cầu ý dân của một số nước trên thế giới. Theo đó, tài liệu nghiên cứu này giúp tác giả của luận án nhận thức rõ về bức tranh tổng quan về trung cầu ý dân, chế định trung cầu ý dân trên thế giới thông qua thực tiễn xây dựng pháp luật và thực tiễn áp dụng chế định trung cầu ý dân ở một số quốc gia. Điều này tạo nên cơ sở quan trọng cho tác giả của luận án tiếp tục nghiên cứu phát triển trên cơ sở kế thừa kết quả nghiên cứu trên để phục vụ cho mục đích nghiên cứu, phạm vi nghiên cứu của luận án.

- Sách chuyên khảo: *“Trung cầu ý dân: Những vấn đề lý luận và thực tiễn”* của TS. Trương Thị Hồng Hà, Nxb Chính trị - Hành chính, 2011. Tác giả nêu lên những vấn đề lý luận và kinh nghiệm các nước trên thế giới về trung cầu ý dân. Tuy nhiên, tác giả mới dừng ở mức khái quát về trung cầu ý dân, từ khái niệm, vị trí, vai trò của trung cầu ý dân; phân biệt giữa trung cầu ý dân với việc lấy ý kiến nhân dân và điều tra xã hội học; nêu lên ý nghĩa của chế định trung cầu ý dân trong hệ thống cơ chế DCTT ở Việt Nam, khẳng định yêu cầu phải hoàn thiện thể chế DCTT ở Việt Nam, và việc xây dựng Luật Trung cầu ý dân là một khâu đột phá, khái quát chế định trung cầu ý dân trong lịch sử lập hiến Việt Nam; tác giả cũng nêu ra những vấn đề đưa ra trung cầu ý dân, thủ tục tiến hành trung cầu ý dân và khảo cứu thực tiễn trung cầu ý dân ở một số quốc gia trên thế giới (*Pháp, Thụy Sĩ, Mỹ, Ý, Đức*). Qua đây, tác giả của luận án có điều kiện tham khảo về cơ sở lý luận và thực tiễn về trung cầu ý dân và thực tiễn áp dụng chế định này ở một số quốc gia trên thế giới và sự vận dụng vào điều kiện thực tiễn của Việt Nam.

- Kỷ yếu hội thảo khoa học: *“Luật Trung cầu ý dân: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn”*, của Hội Luật gia Việt Nam, năm 2013. Kỷ yếu tập hợp 18 báo cáo và tham luận của các nhà khoa học Việt Nam về trung cầu ý dân, về DCTT và các vấn đề liên quan. Đây là một tập hợp các bài viết, bài nghiên cứu có giá trị cả về mặt lý luận và thực tiễn, giúp cho tác giả của luận án tham khảo và tiếp tục phát huy trên cơ sở kế thừa những giá trị hợp lý phù hợp với mục đích nghiên cứu, phạm vi nghiên cứu của đề tài.

- Cuốn sách chuyên khảo *“Lý luận và thực tiễn về trung cầu ý dân trên thế giới và Việt Nam”* của TS. Đặng Minh Tuấn, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia (2015). Cuốn sách đã cung cấp những vấn đề lý luận và pháp luật về trung cầu ý dân trên

thế giới và Việt Nam (chương I, III), pháp luật và thực tiễn về trưng cầu ý dân một số nước trên thế giới (chương II). Từ đó, tác giả đề xuất việc xây dựng, ban hành Luật trưng cầu ý dân ở Việt Nam, nhằm tiếp tục cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013 và bảo đảm quyền con người, quyền công dân trên thực tế.

- Tập hợp các bài viết trên các báo và tạp chí của các học giả trong nước, đặc biệt là của PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng – một trong những thành viên của ban soạn thảo Luật Trưng cầu ý dân đã có hơn 10 bài viết về Trưng cầu ý dân. Cụ thể là: bài viết *“Bàn về chế định trưng cầu ý dân”* đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Văn phòng Quốc hội, Số 8/2005, tr. 11 – 16 của PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng; bài viết *“Trưng cầu ý dân ở Liên Xô và Liên bang Nga”* đăng trên tạp chí nghiên cứu Lập pháp số 59 của PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng; bài viết *“Trưng cầu ý dân và dự thảo Luật về trưng cầu ý dân”* đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 68 của PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng; bài viết *“Thủ tục trưng cầu ý dân”* đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 69 của PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng; bài viết *“Chế định trưng cầu ý dân trong pháp luật Việt Nam”* đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật - Viện Nhà nước và Pháp luật, số 01/2006 của PGS.TS. Đinh Ngọc Vượng; bài viết *“Những vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân trong dự thảo Luật trưng cầu ý dân”* của PGS.TS. Đinh Ngọc Vượng đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật - Viện Nhà nước và Pháp luật, số 11/2006. Theo đó, tác giả đã tập trung tiếp cận làm rõ khái niệm về trưng cầu ý dân và lịch sử phát triển của trưng cầu ý dân; mối quan hệ giữa DCTT với dân chủ đại diện, khẳng định trưng cầu ý dân là một hình thức thực hiện DCTT; nêu khái lược về pháp luật của các quốc gia về trưng cầu ý dân và thực tiễn áp dụng pháp luật về trưng cầu ý dân ở các quốc gia. Từ các cách tiếp cận này, tác giả của luận án có điều kiện để nhận thức rõ hơn về trưng cầu ý dân và thực tiễn áp dụng pháp luật về trưng cầu ý dân ở các quốc gia trên thế giới.

Khi nghiên cứu, đề xuất sửa đổi Hiến pháp 1992, tác giả Trương Hồng Quang có bài viết: *“Vấn đề trưng cầu dân ý trong bối cảnh sửa đổi Hiến pháp 1992* (Tạp chí Luật học số tháng 8/2012). Nguyễn Đình Thơ (Cục Kiểm tra Văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tư pháp) cũng có bài viết: *“Hạn chế của pháp luật về trưng cầu dân ý – Nguyên nhân của hơn 60 năm chưa có trưng cầu dân ý”* (Tạp chí Mặt trận. Tháng 8 năm 2012). TS. Hồ Bá Thâm có bài trên Tạp chí Hồn Việt (Tháng 6/2014)

v.v.. . Trong Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội nhiệm kỳ khóa XIII, cũng đã dự kiến xây dựng dự án Luật Trưng cầu ý dân. Để thực hiện nhiệm vụ nói trên, nhiều hội thảo của Hội Luật gia Việt Nam, Khoa luật đại học quốc gia Hà Nội ... quy tụ nhiều chuyên gia với các nghiên cứu sâu sắc về vấn đề. Có thể nói, trong thời gian, việc nghiên cứu về trưng cầu ý dân ở Việt Nam khá đa dạng, phong phú. Thông qua việc nghiên cứu những vấn đề lý luận về trưng cầu ý dân, các nhà khoa học đã khái quát được những nội dung cơ bản, cốt lõi nhất về trưng cầu ý dân và việc xây dựng Luật Trưng cầu ý dân ở Việt Nam. Tuy nhiên, do cách tiếp cận khác nhau nên mỗi bài viết chỉ đề cập đến một hoặc một số nội dung nhất định của vấn đề trưng cầu ý dân mà chưa có một công trình khoa học nào nghiên cứu tổng thể, toàn diện về vấn đề này, đặc biệt là nội dung xác định cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện pháp luật về trưng cầu ý dân trên cơ sở thể chế hóa các quy định của Hiến pháp, từ Hiến pháp 1946 đến Hiến pháp Việt Nam năm 2013.

Bên cạnh vấn đề trưng cầu ý dân, một số phương thức khác của DCTT cũng được nhiều học giả đề cập như vấn đề bãi nhiệm đại biểu dân cử, bầu cử, thực hiện DCTT ở cơ sở...

Bãi miễn đại biểu dân cử là một trong những hình thức thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân. Thông qua hình thức này, nhân dân thể hiện sự bất tín nhiệm của mình đối với những đại biểu dân cử không hoàn thành sứ mệnh là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của họ. Đây là nội dung đã được hiến định từ Hiến pháp năm 1946, tuy nhiên, cho đến nay, vẫn chưa có nhiều học giả nghiên cứu sâu về vấn đề này. Có thể kể đến một số bài viết như: Tác giả Nguyễn Xuân Diên có bài viết: “*Để cử tri bãi nhiệm đại biểu không xứng đáng*” (10/2016) đăng trên Báo Đại biểu nhân dân. Tác giả Nguyễn Văn Mạnh với bài viết: “*Quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử và sự phát triển các quy định về quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử qua các bản Hiến pháp Việt Nam*” đăng trên Tạp chí Dân chủ và Pháp luật định kỳ số tháng 11 (272) năm 2014. Thông qua bài viết, tác giả khẳng định đại biểu dân cử là người được cử tri bầu. Bầu ra họ thì cử tri cũng có quyền bãi miễn họ. Quyền ấy từ lâu đã được Hiến pháp và pháp luật quy định. Chúng ta mới chỉ làm được việc Quốc hội và HĐND tổ chức bãi nhiệm đại biểu không còn xứng đáng... tại nghị trường mà chưa tổ chức cho toàn thể cử tri tại đơn vị bầu cử bỏ phiếu bãi nhiệm. Đây là vấn đề phải khắc phục và hướng dẫn thực thi. Thạc sĩ - Giảng viên Nguyễn

Thanh Minh, Thạc sĩ - Luật sư Nguyễn Tiến Đạt với bài viết: “*Quyền bãi miễn đại biểu dân cử theo pháp luật Việt Nam*” đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp. Bài viết đã làm rõ quyền bãi miễn xuất phát từ nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực của nhân dân là tối thượng, là quyền lực gốc. Nhân dân có thể trực tiếp thực hiện quyền lực của mình hoặc gián tiếp thông qua những đại biểu dân cử. Việc các đại biểu dân cử thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực chất là thực hiện quyền lực do nhân dân giao cho, uỷ thác cho. Bên cạnh đó là tài liệu “*Báo cáo về việc bãi miễn tư cách đại biểu Quốc hội của ông Hoàng Văn Hoan do Phó Chủ tịch kiêm Tổng thư ký UBTWQH Xuân Thuỷ trình bày tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá VI, tháng 12 năm 1979*” của Ban Công tác đại biểu; Bài viết “*Hoàn thiện pháp luật về quyền bãi miễn đại biểu dân cử của cử tri theo tinh thần Hiến pháp năm 2013*” của PGS.TS Trịnh Đức Thảo tại Hội thảo “*Một số vấn đề lý luận, thực tiễn về DCTT, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam*” tại Hà Nội năm 2013.... Các bài viết nêu trên tập trung làm rõ chế định bãi miễn đại biểu dân cử theo tinh thần Hiến pháp năm 2013, thực trạng áp dụng chế độ bãi miễn đại biểu ở nước ta.

Vấn đề bầu cử là nội dung không mới, được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm nhưng ở nước ta, bầu cử chủ yếu được tiếp cận là một phương thức cơ bản của dân chủ đại diện. Do đó, phần lớn các công trình nghiên cứu về bầu cử đều tiếp cận nó khi phân tích, đánh giá về dân chủ đại diện như ThS. Đặng Đình Luyện với đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ “*Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện chế độ bầu cử ở nước ta phù hợp với Hiến pháp mới*” (2016). Đề tài tập trung làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn của chế độ bầu cử nói chung và chế độ bầu cử ở Việt Nam nói riêng; nêu những bất cập, hạn chế trong quy định của pháp luật về bầu cử và thực trạng thực hiện các quy định của pháp luật về bầu cử ở Việt Nam thời gian qua; trên cơ sở đó xây dựng những luận cứ khoa học và thực tiễn để hoàn thiện chế độ bầu cử trong thời gian tới.

Vấn đề dân chủ trực tiếp ở cơ sở cũng được nhiều học giả quan tâm nghiên cứu. Có thể kể đến một số công trình như: Tác giả Ngô Văn Nhân, *Về đổi mới chế độ dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trên địa bàn cơ sở ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Triết học, số 5 (204)/2008. Tác giả cho rằng, phát huy dân chủ, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của Đảng, Nhà nước ta trong công cuộc xây dựng, đổi mới và phát triển đất nước hiện nay. Phát huy dân chủ là điều kiện tiên quyết để xây dựng bộ máy nhà nước thực sự

là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Cơ chế vận hành của Nhà nước pháp quyền dựa trên nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Dưới chế độ ta, nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua hai hình thức cơ bản là DCTT và dân chủ đại diện. Tác giả nhấn mạnh rằng, DCTT và dân chủ đại diện đều là hình thức của chế độ dân chủ, có quan hệ gắn bó hữu cơ với nhau.

Đề án “*Dân chủ và vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn*” của Trung tâm Dân chủ và Pháp luật, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có giá trị tham khảo lớn đối với luận án. Thông qua 3 chương, đề án đã làm nổi bật được các nội dung lớn: *Một là*, những vấn đề lý luận về dân chủ và vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; *Hai là*, thực trạng vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn giai đoạn 2005-2010; *Ba là*, quan điểm và giải pháp tiếp tục phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

Tài liệu Hội thảo “*Một số vấn đề lý luận, thực tiễn về dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam*” tại Hà Nội năm 2013 đã cung cấp nhiều thông tin, quan điểm của các tác giả trong nước về vấn đề dân chủ ở cơ sở như vai trò của hương ước, thực hiện pháp luật và hoàn thiện pháp luật về dân chủ cơ sở. Qua đó, cung cấp cho tác giả luận án cái nhìn tổng quát về vấn đề dân chủ cơ sở ở nước ta hiện nay.

Ngoài ra, có thể kể thêm một số bài viết, công trình nghiên cứu như: PGS.TS. Dương Xuân Ngọc, “*Quy chế thực hiện dân chủ ở cấp xã - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*”, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000; Lương Gia Ban, *Dân chủ và việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003; Trần Bạch Đằng, “*Dân chủ ở cơ sở - một sức mạnh truyền thống của dân tộc Việt Nam*”, Tạp chí Cộng sản, số 35, tháng 12/2003, Hà Nội; Nguyễn Văn Sáu và Hồ Văn Thông (chủ biên), “*Thực hiện quy chế dân chủ và xây dựng chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay*”, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003. Cuốn “*Các đoàn thể nhân dân với việc bảo đảm dân chủ ở cơ sở hiện nay*” (Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003 do PGS.TS Phan Xuân Sơn chủ biên). Trong các công trình này, các tác giả tập trung làm rõ khái niệm dân chủ ở cơ sở, khía cạnh pháp lý và thực tiễn của Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở; coi dân chủ ở cơ sở như một sức mạnh truyền thống của dân tộc Việt Nam. Trong bối cảnh mới hiện nay, nếu dân chủ ở cơ sở ngày

càng được thực hiện nghiêm túc thì càng có tác dụng củng cố, xây dựng chính quyền cấp cơ sở trong sạch, vững mạnh; góp phần quan trọng thúc đẩy sự phát triển nông thôn Việt Nam.

Về sáng quyền nhân dân: Đây là một nội dung mới trong lý luận cũng như thực tiễn ở nước ta cho nên việc nghiên cứu về sáng quyền nhân dân còn có nhiều hạn chế. Có thể kể đến một số công trình tiêu biểu như: Cuốn “*Sự tham gia của nhân dân vào quy trình lập hiến – lý luận, thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*” của các tác giả: GS.TSKH Đào Trí Úc, GS.TS Phan Thị Mơ, TS. Vũ Công Giao, TS. Nguyễn Văn Thuận đồng chủ biên. Đây là cuốn sách tập hợp các bài viết (13 bài) của các chuyên gia về vấn đề sự tham gia của nhân dân vào xây dựng và sửa đổi Hiến pháp thông qua các kênh khác nhau như tham gia góp ý trực tiếp vào Dự thảo sửa đổi Hiến pháp qua các diễn đàn, Hội nghị, Hội thảo; qua Internet...

*** *Tình hình nghiên cứu của các nhà khoa học Việt Nam về dân chủ trực tiếp, phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp một số nước***

Bên cạnh việc nghiên cứu về dân chủ, DCTT, phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp ở Việt Nam, một số tác giả, nhà khoa học Việt Nam còn chú trọng nghiên cứu vấn đề dân chủ, DCTT, phương thức thực hiện DCTT ở nước ngoài. Có thể kể ra đây một số công trình tiêu biểu như: TS. Lương Minh Tuấn – “*Kinh nghiệm của Thụy Sĩ về dân chủ trực tiếp*” đăng trên trang <http://www.ncip.org.vn>. Qua bài viết, tác giả đã làm rõ những công cụ DCTT ở Thụy Sĩ như trưng cầu ý dân (bắt buộc và tùy nghi), sáng quyền nhân dân, trưng cầu ý dân ở cấp địa phương. Từ đó, rút ra những kinh nghiệm cho Việt Nam. Quỳnh Vũ – “*Sáng quyền lập pháp nhân dân và trưng cầu ý dân ở Philippines*”. Qua bài viết, tác giả làm rõ quyền lập pháp ở Philippines được trao cho Nghị viện. Tuy nhiên, Hiến pháp nước này vẫn bảo đảm để nhân dân cũng được trao quyền làm luật thông qua hệ thống các quy định về “sáng kiến lập pháp” và trưng cầu ý dân. Quyền này được ghi nhận rõ ràng tại ít nhất ba điều trong Hiến pháp năm 1987, bao gồm quyền trực tiếp đề xuất ban hành, phê chuẩn, từ chối toàn bộ hoặc một phần của bất kỳ luật hay sửa đổi Hiến pháp.

Tác giả Trần Việt Dũng, Lê Tấn Phát với bài viết: “*Phạm vi áp dụng trưng cầu dân ý trong pháp luật của Pháp và Nga: Một số kinh nghiệm cho Việt Nam*” đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp năm 2015. Thông qua cách tiếp cận: Trưng cầu ý

dân (referendum) là một hình thức thể hiện dân chủ thông qua bỏ phiếu trực tiếp, trong đó các công dân sẽ được yêu cầu thể hiện (thông qua cuộc bỏ phiếu toàn dân) ý kiến hoặc ý chí của mình đối với một vấn đề của đất nước theo yêu cầu của nhà nước, bài viết đã phân tích một khía cạnh quan trọng của pháp luật về trưng cầu ý dân, đó là phạm vi các vấn đề áp dụng trưng cầu ý dân trên cơ sở pháp luật và thực tiễn pháp lý của Pháp và Nga.

PGS.TS. Vũ Văn Hiền (chủ biên), *Dân chủ ở cơ sở qua kinh nghiệm ở Thụy Điển và Trung Quốc* (Sách tham khảo), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004. Cuốn sách tập hợp các bài viết của các nhà khoa học nghiên cứu về vấn đề bảo đảm quyền dân chủ của người dân ở cơ sở trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội qua kinh nghiệm thực hành dân chủ ở Thụy Điển và Trung Quốc. Đây là tài liệu tham khảo có giá trị đối với tác giả luận án khi nghiên cứu về DCTT ở cơ sở.

1.3. Những vấn đề đã nghiên cứu liên quan đến luận án và một số nhận xét, đánh giá

Mặc dù, các công trình nghiên cứu nêu trên không trùng lặp với đề tài luận án, nhưng ở các mức độ khác nhau, một số vấn đề lý luận liên quan đến đề tài luận án đã được nghiên cứu, là tài liệu tham khảo quan trọng cho luận án kế thừa và phát triển. Cụ thể gồm các vấn đề như sau:

Một là, quan điểm về nguồn gốc, cơ sở hình thành dân chủ trực tiếp. Theo đó, các chuyên gia, nhà khoa học đều nhất trí cho rằng quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước. Do đó, nhân dân thực hiện quyền lực của mình qua nhiều phương thức khác nhau như: DCTT, dân chủ đại diện.

Hai là, quan niệm về dân chủ trực tiếp: Một số công trình nghiên cứu đã đưa ra quan niệm chung về DCTT. Các công trình này đều nhất trí cho rằng DCTT là hình thức người dân trực tiếp quyết định các vấn đề, các công việc quan trọng của quốc gia, cộng đồng lãnh thổ, trực tiếp thông qua các đạo luật mà không qua một yếu tố trung gian nào [126]; [14]; [132]; [70]; [113]; [97]; [115].... Một số ưu điểm, hạn chế của DCTT đã phân nào được đề cập qua các tài liệu tham khảo của luận án.

Ba là, về phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp: Trong các công trình nghiên cứu được đề cập, nhiều tác giả đã đưa ra quan điểm của mình về phương thức thực hiện DCTT, trong đó, một số phương thức được thừa nhận rộng rãi là

trung cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử, sáng kiến công dân và dân chủ trực tiếp ở cơ sở.

Tuy nhiên, từ việc khảo cứu các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước, tác giả của luận án nhận thấy còn một số vấn đề còn tồn tại chưa được làm rõ như: Khái niệm pháp luật về DCTT vẫn còn chưa được đề cập, điều chỉnh pháp luật về dân chủ trực tiếp, nội dung điều chỉnh pháp luật về DCTT, các yếu tố ảnh hưởng đến việc hoàn thiện pháp luật về DCTT ...là những vấn đề còn bỏ ngỏ, chưa được nhiều nhà nghiên cứu trong và ngoài nước quan tâm.

Về các phương thức thực hiện DCTT còn có nhiều quan điểm khác nhau. Có tác giả cho rằng DCTT cần hiểu theo nghĩa hẹp: nhân dân quyết định trực tiếp các vấn đề mang tính quyền lực nhà nước; các quyết định này có giá trị thi hành ngay. Theo đó, DCTT chỉ bao gồm bốn hình thức cơ bản là: trung cầu ý dân; bãi nhiệm đại biểu dân cử; sáng kiến nhân dân và DCTT ở cơ sở. Tuy nhiên, có không ít những chuyên gia cho rằng, DCTT cần được hiểu theo nghĩa rộng hơn (tham gia thực hiện quyền lực nhà nước), do đó, DCTT còn được thể hiện dưới các phương thức thực hiện khác như tham gia bầu cử; khiếu nại tố cáo, giám sát, biểu tình,... Nghiên cứu sinh đồng tình với quan niệm về DCTT theo nghĩa rộng nêu trên trong điều kiện cụ thể của Việt Nam. Trên thực tế, có một số phương thức thực hiện là sự giao thoa giữa DCTT và dân chủ đại diện như bầu cử. Do đó, cần xem xét tính hai mặt hai mặt của bầu cử. Theo đó, DCTT được nhìn nhận qua bầu cử khi người dân trực tiếp lựa chọn người đại biểu đủ tâm, đủ đức, đủ tài để họ ủy quyền và sự lựa chọn này có tính chất quyết định việc đại biểu trúng cử. Còn có một số phương thức như biểu tình, khiếu nại tố cáo, nhân dân giám sát, chế độ Hội thẩm nhân dân; nhân dân tham gia ý kiến,...chỉ là một số phương thức thực hiện dân chủ tham gia. Các phương thức này không được đề cập trong nội dung nghiên cứu của luận án.

Về thực tiễn: Các công trình nghiên cứu đã đề cập tới thực tiễn thực hiện DCTT ở các quốc gia điển hình trên thế giới và Việt Nam. Các kết quả nghiên cứu cũng đã khẳng định được tầm quan trọng của việc mở rộng và phát huy các hình thức DCTT, bước đầu xác định nhu cầu tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của các thiết chế trong hệ thống chính trị cơ sở, tăng cường khả năng tiếp cận công quyền và thực thi quyền làm chủ của nhân dân trong thực tiễn... Từ đó, chỉ ra nhu cầu bức thiết của việc hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta theo Hiến pháp năm

2013. Các phân tích, đánh giá từ các công trình nghiên cứu trong nước sẽ tiếp tục được tác giả luận án đánh giá, bình luận và đưa ra nhận định riêng của bản thân về vấn đề DCTT và điều kiện thực hiện, hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta hiện nay.

Cho đến nay, chưa có được những nghiên cứu thật sự thuyết phục khi tìm cách giải quyết những vướng mắc đang tồn tại trong quá trình thực thi pháp luật về DCTT như: vấn đề triển khai thực hiện trung cầu ý dân; bãi miễn đại biểu dân cử hay sáng kiến nhân dân...

Thực tiễn cho thấy, việc thi hành các quy định của Hiến pháp về vấn đề này còn rất hạn chế, do đó, các nghiên cứu về DCTT ở nước ta mới chỉ tiếp cận ở góc độ lý luận về DCTT, chưa luận giải một cách hệ thống, sâu sắc, toàn diện cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc bảo đảm phát huy DCTT, xây dựng các tiêu chí hoàn thiện pháp luật về DCTT, để từ đó, đề xuất những phương hướng, giải pháp phát huy DCTT và hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta hiện nay.

1.4. Câu hỏi nghiên cứu, giả thuyết nghiên cứu và những vấn đề cơ bản cần giải quyết trong luận án

Thứ nhất, về lý luận. Luận án cần làm rõ hai vấn đề lý luận cơ bản sau đây:

- *Một là, lý luận về dân chủ trực tiếp:* Ở nội dung này, câu hỏi nghiên cứu đặt ra là: DCTT được hiểu như thế nào? DCTT được thực hiện qua các phương thức nào? So với dân chủ đại diện, DCTT có những ưu điểm, hạn chế gì?

Để giải quyết nội dung này, giả thuyết nghiên cứu luận án đặt ra là: DCTT được hình thành xuất phát từ quan điểm “quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước”. Nhân dân thực hiện quyền “là chủ”, “làm chủ” của mình thông qua DCTT và dân chủ đại diện. Trong đó, DCTT là phương thức thực hiện đặc biệt quan trọng, thể hiện rõ nhất vai trò của Nhân dân trong việc thực thi quyền lực nhà nước, không qua một khâu, một yếu tố trung gian nào. Thực tế cho thấy, DCTT được hình thành và phát triển từ thuở sơ khai khi hình thành nhà nước thông qua các phương thức như: bầu cử, bãi miễn đại biểu dân cử, trưng cầu ý dân, sáng kiến công dân.... Trong nhà nước hiện đại, DCTT không phủ định dân chủ đại diện mà trở thành công cụ hỗ trợ đắc lực, khắc phục những khuyết thiếu của dân chủ đại diện.

- Hai là, *lý luận về pháp luật DCTT*. Câu hỏi nghiên cứu được đặt ra là pháp luật về DCTT được hiểu như thế nào? Nội dung, cấu trúc pháp luật về DCTT? Các yếu tố tác động đến việc hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta hiện nay là gì?

Để giải quyết nội dung này, luận án đặt ra giả thuyết nghiên cứu là: pháp luật về DCTT là một tập hợp các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc với mọi chủ thể, do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, nhằm xác lập quyền và các điều kiện bảo đảm cho mọi người dân được trực tiếp quyết định những vấn đề của đất nước và cộng đồng, thông qua những cách thức tổ chức cơ bản khác nhau như biểu quyết trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử hay quyết định một số vấn đề ở cơ sở. Nội dung pháp luật về DCTT thể hiện rõ mục tiêu, nguyên tắc thực thi DCTT; ghi nhận và điều chỉnh các phương thức thực thi DCTT. Trách nhiệm bảo đảm thực hiện pháp luật về DCTT đòi hỏi Nhà nước phải ghi nhận các phương thức thực thi dân chủ trong Hiến pháp và hệ thống pháp luật. Đó là cơ sở quan trọng để tạo lập các thủ tục pháp lý gắn với thiết chế, phương tiện và quy trình cụ thể trong việc thực hiện DCTT; kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm pháp luật trong việc thực hiện DCTT.

Có rất nhiều yếu tố tác động đến pháp luật về DCTT như nhận thức của xã hội về pháp luật về DCTT; điều kiện kinh tế của đất nước bảo đảm triển khai các quy định pháp luật về DCTT; điều kiện chính trị - xã hội trong nước và thế giới; mức độ hiện thực hoá các yêu cầu, đòi hỏi của nhà nước pháp quyền (thành tựu xây dựng nhà nước pháp quyền trong đất nước); xu hướng phát triển của thời đại, tác động của các tổ chức quốc tế, các quốc gia khác...

Thứ hai, thực trạng pháp luật về DCTT ở Việt Nam

Luận án tập trung làm rõ thực trạng pháp luật về DCTT được thực hiện như thế nào thông qua các phương thức thực hiện cụ thể như trưng cầu ý dân; bầu cử; bãi nhiệm đại biểu dân cử; sáng quyền nhân dân; một số biểu hiện DCTT ở cơ sở? Nguyên nhân chủ yếu của thực trạng này là gì?

Giả thuyết nghiên cứu được đặt ra là: DCTT là mối quan tâm lớn của Đảng và Nhà nước ta. Vì vậy, bên cạnh việc khẳng định thiết chế dân chủ đại diện, các bản

Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam đều đã quy định các phương thức thực hiện DCTT như trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử và công dân có quyền quyết định về những vấn đề của địa phương, cơ sở. Qua thực tiễn thi hành pháp luật về DCTT cho thấy, bên cạnh những ưu điểm, pháp luật quy định về các phương thức thực hiện DCTT ở nước ta còn nhiều điểm hạn chế. Nhiều quy định được Hiến pháp ghi nhận nhưng chưa được cụ thể hoá bằng luật và triển khai trên thực tế. Điều này đặt ra yêu cầu cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về phương thức thực hiện DCTT trong thực tiễn ở nước ta trong thời gian tới, góp phần tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa.

Thứ ba, đề xuất hoàn thiện pháp luật về DCTT. Trên cơ sở các vấn đề lý luận về DCTT, pháp luật về DCTT, thực trạng pháp luật về DCTT qua một số hình thức đã nghiên cứu ở các phần trên, luận án đặt câu hỏi nghiên cứu là hoàn thiện pháp luật về DCTT dựa trên các quan điểm nào? Việc hoàn thiện pháp luật về DCTT cần thực hiện các giải pháp gì?

Giả thuyết nghiên cứu được đặt ra là hoàn thiện pháp luật về DCTT phải dựa trên quan điểm bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng; phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN; góp phần phát huy tính tích cực, chủ động và có trách nhiệm của Nhân dân trong việc thực hiện DCTT; kế thừa những ưu điểm và khắc phục những hạn chế, bất cập của pháp luật về DCTT hiện hành, đáp ứng yêu cầu thực tiễn phát triển ở Việt Nam. Dựa trên các quan điểm này, luận án đưa ra 03 nhóm giải pháp như: nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật cụ thể; Nhóm giải pháp tổ chức thực hiện pháp luật về DCTT; Nhóm giải pháp về các điều kiện bảo đảm thực hiện pháp luật về DCTT.

Kết luận chương 1

Qua việc tổng quan về tình hình nghiên cứu ở trong nước và ngoài nước, khái quát và nhận xét, đánh giá về những vấn đề đã nghiên cứu trong các công trình, định hướng các vấn đề cơ bản cần tiếp tục giải quyết, luận án rút ra những kết luận sau đây:

1. DCTT nói chung và pháp luật về DCTT nói riêng đã được các nhà nghiên cứu trong nước và nước ngoài quan tâm nghiên cứu. Tuy nhiên, do xuất phát từ mục đích, phạm vi, đối tượng nghiên cứu khác nhau cũng như thể loại công trình nghiên cứu khác nhau, nên DCTT và pháp luật DCTT chưa được các công trình nghiên cứu ở trong và ngoài nước đề cập một cách cụ thể với tư cách là một công trình khoa học nghiên cứu riêng và chuyên sâu.

2. Ở mức độ nhất định, các công trình nghiên cứu đã đề cập đến một số vấn đề lý luận về DCTT, pháp luật về DCTT. Song, vì những lý do nghiên cứu khác nhau nên quan điểm và nội dung trình bày về những vấn đề này trong các công trình nghiên cứu chưa được thể hiện một cách toàn diện và thống nhất. Các công trình nghiên cứu chưa đề cập cụ thể đến vấn đề lý luận về pháp luật về DCTT, nội dung, nguyên tắc, điều chỉnh của pháp luật về DCTT.

3. Một số công trình nghiên cứu ở trong nước đưa ra các ý kiến phân tích, đánh giá các quy định pháp luật về DCTT qua một số phương thức cơ bản như trưng cầu ý dân, bãi nhiệm đại biểu, bầu cử, sáng quyền công dân, một số biểu hiện của DCTT ở cơ sở... và đề xuất ý kiến hoàn thiện các quy định pháp luật này. Tuy nhiên, đây mới chỉ là các giải pháp đơn lẻ khi nghiên cứu về DCTT, còn vấn đề pháp luật về DCTT chưa được luận giải thấu đáo.

4. Là đề tài có tính kế thừa nên vấn đề cơ bản cần được tiếp tục giải quyết trong luận án không chỉ là các vấn đề lý luận về DCTT, pháp luật về DCTT, mà còn bao gồm các vấn đề về thực trạng pháp luật về DCTT hiện hành và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về DCTT. Do đó, những kết quả nghiên cứu của các công trình ở trong nước và nước ngoài là nguồn tài liệu tham khảo hữu ích trong quá trình nghiên cứu luận án. Luận án sử dụng và phát triển một số quan điểm, ý kiến đánh giá, nhận xét trong các công trình nghiên cứu này nhằm tìm hiểu một cách có hệ thống, toàn diện các vấn đề pháp luật về DCTT như mục đích đề tài đặt ra.

Chương 2.

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÁP LUẬT DÂN CHỦ TRỰC TIẾP

2.1. Khái quát về dân chủ trực tiếp

2.1.1. Dân chủ trực tiếp – quan niệm và phương thức thực hiện

2.1.1.1. Quan niệm về dân chủ trực tiếp

Ở nước ta, DCTT được tiếp cận và hiểu dưới nhiều góc độ khác nhau. Nhưng tựu chung lại, hiện nay có hai quan điểm khác nhau.

Quan điểm thứ nhất tiếp cận DCTT theo nghĩa rộng: Theo các tác giả này, DCTT là một phương thức làm chủ của nhân dân. Nhân dân - chủ thể duy nhất quyền lực của quyền lực nhà nước có thể bày tỏ ý chí, nguyện vọng, đề đạt kiến nghị nào đó trong các lĩnh vực quản lý nhà nước, quản lý xã hội, đồng thời thực hiện việc kiểm tra, giám sát bộ máy nhà nước do chính mình lập nên. Kết quả của sự bày tỏ ý chí đó có thể có ý nghĩa quyết định, bắt buộc phải thi hành ngay như trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi miễn đại biểu dân cử; hoặc chỉ có ý nghĩa tham khảo như các hình thức tham khảo ý kiến nhân dân, kiểm tra, giám sát bộ máy nhà nước... Như vậy, DCTT được xác định không chỉ là việc nhân dân trực tiếp quyết định, trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước, quyền lực công mà còn bao gồm tất cả các hoạt động của nhân dân gây ảnh hưởng, tác động đến việc thực hiện quyền lực nhà nước (DCTT theo nghĩa rộng) [113].

Quan điểm thứ hai tiếp cận DCTT theo nghĩa hẹp: DCTT được hiểu là một hình thức cai trị (một hình thái nhà nước) mà ở đó quyền lực được nhân dân trực tiếp thực hiện thông qua biểu quyết, bỏ phiếu hoặc được hiểu là những quy trình ra quyết định chính trị mà ở đó nhân dân trực tiếp quyết định những vấn đề chính trị. Theo cách hiểu này, khái niệm DCTT có hai ý nghĩa sau đây:

Một là, DCTT có thể được hiểu là một hình thức cai trị (một hình thái nhà nước) mà ở đó quyền lực được nhân dân trực tiếp thực hiện thông qua biểu quyết.

Hai là, DCTT cũng có thể được hiểu là những quy trình ra quyết định chính trị mà ở đó nhân dân trực tiếp quyết định những vấn đề chính trị. Quy trình này cũng có thể là một phần của hệ thống dân chủ đại diện.

Mục đích của DCTT là làm cho ý chí của nhân dân được phản ánh một cách nguyên bản nhất trong các quyết định chính trị.

Trong phạm vi nghiên cứu của một luận án tiến sĩ Luật học, xuất phát từ cách tiếp cận Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, nghiên cứu sinh đồng tình với những hạt nhân hợp lý trong quan niệm về DCTT theo cách hiểu thứ hai đã nêu ở trên. Về bản chất, DCTT phải được hiểu là cách thức người dân tự mình quyết định các vấn đề mang tính quyền lực nhà nước mà không phải qua một yếu tố trung gian nào, giá trị pháp lý của các quyết định này bắt buộc phải được thi hành ngay. Theo cách tiếp cận này, DCTT xuất hiện trong hình thức nguyên sơ ban đầu ở các cộng đồng nhỏ, chẳng hạn như ở các “polis” trong thời kỳ Hy Lạp cổ đại (Aten). Ở đây, các quyết định đã được Hội nghị của tất cả những người có quyền biểu quyết ban hành [71; tr.39]. Tuy nhiên, chế độ DCTT ở Aten (Hy Lạp, 508-322 trước Công nguyên), đế quốc La Mã cổ đại (509-27 trước Công nguyên) là chưa hoàn chỉnh, bởi quyền bỏ phiếu chỉ được trao cho các công dân nam, còn phụ nữ, người nước ngoài và nô lệ không được hưởng quyền này. Ngày nay, DCTT được áp dụng khá phổ biến ở nhiều nước trên thế giới. Trên thế giới, Hiến pháp và pháp luật của nhiều quốc gia đã ghi nhận và khẳng định một số phương thức thực hiện DCTT như: trưng cầu ý dân, bãi nhiệm đại biểu dân cử, sáng kiến nhân dân, sáng kiến chương trình nghị sự [125; tr 9-10]. Kết quả khảo sát về DCTT ở 214 quốc gia, vùng lãnh thổ cho thấy các công cụ DCTT được tìm thấy ở tất cả các vùng miền trên thế giới mặc dù việc sử dụng chúng ở mức độ khác nhau [125; tr.191; 219].

Trong bối cảnh của Việt Nam hiện nay, DCTT được xem xét cũng không nằm ngoài những đặc điểm chung này. Tuy nhiên, không ở đâu trên thế giới có nền DCTT được thực hiện một cách đầy đủ, nguyên nghĩa vì việc ủy thác một phần nhiệm vụ cho cơ quan đại diện (nghị viện) là một tất yếu khách quan, cần thiết và thường được pháp luật quy định. Trên thế giới ngày nay, phần lớn các nền dân chủ hiện đại là các nền dân chủ đại diện với các quy trình DCTT ở cấp quốc gia hoặc ở cấp cơ sở. Các quy trình DCTT này thường được gọi là các hình thức, công cụ của dân chủ trực tiếp. Các quy trình DCTT này được hiểu là hình thức dân chủ mà nhân dân với tư cách là chủ thực sự của quyền lực nhà nước (Chủ quyền nhân dân) trực tiếp tuyên bố ý chí của mình về những vấn đề chính trị quan trọng ở cấp quốc gia hoặc địa phương bằng cách đưa ra các quyết định theo đa số. Các quyết định chính

trị này được tất cả những người có quyền bầu cử biểu quyết thông qua dưới hình thức nhân dân trực tiếp đưa ra quyết định.

Từ thực tiễn này, tác giả luận án cho rằng, *dân chủ trực tiếp được hiểu là sự thể hiện ý chí một cách trực tiếp của người dân về một vấn đề nào đó thuộc phạm vi quyền lực nhà nước (một hình thức cai trị hay quy trình ra quyết định chính trị mà ở đó nhân dân trực tiếp quyết định) mà không cần thông qua cơ chế trung gian nào. Sự thể hiện ý chí này có ý nghĩa quyết định, bắt buộc phải được thi hành ngay.*

2.1.1.2. Về phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp

Hiện nay, còn có nhiều quan niệm khác nhau về phương thức thực hiện DCTT xuất phát từ góc độ tiếp cận DCTT theo nghĩa rộng hay hẹp. Tuy nhiên, về cơ bản, khoa học chính trị và pháp lý Việt Nam có sự đồng thuận tương đối trong việc thừa nhận những phương thức thực hiện DCTT phổ biến nhất gồm: bỏ phiếu trưng cầu ý dân, bỏ phiếu bầu cử, bãi miễn đại biểu, cử tri bỏ phiếu quyết định một số vấn đề quan trọng tại cơ sở. Bên cạnh đó, ở mức độ nhất định, một số hình thức hoạt động quyền lực khác của người dân cũng phản ánh những đặc trưng mang tính bản chất của DCTT ở các mức độ khác nhau. Các hình thức đó cũng cần được nhận diện như là những biểu hiện đa dạng và đặc thù của DCTT trong cơ chế thực hiện quyền lực ở nước ta hiện nay. Trong phạm vi một luận án tiến sĩ, nghiên cứu sinh chỉ tập trung nghiên cứu, đánh giá các phương thức thực hiện DCTT có tính phổ biến được pháp luật thực định Việt Nam quy định với các tiêu chí [70; tr.43] như sau:

“Thứ nhất, DCTT là một chế độ gắn liền với Nhà nước, phân biệt với các quyền cụ thể;

Thứ hai, DCTT là cách thức làm chủ của nhân dân: thể hiện ý chí trong các lĩnh vực liên quan đến việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội;

Thứ ba, DCTT là hình thức mà qua đó, nhân dân được thể hiện ý chí một cách trực tiếp, tức là không phải thông qua một chủ thể trung gian nào” [70; tr.43].

Theo các tiêu chí trên, có thể đánh giá việc thực hiện DCTT ở Việt Nam qua các phương thức sau:

a) Trưng cầu ý dân

Đây là một phương thức thực hiện DCTT thể hiện bằng một cuộc bỏ phiếu của cử tri về một vấn đề chính sách công, ví dụ như một sửa đổi, bổ sung Hiến pháp

hay một dự thảo luật hoặc đơn giản hơn, đây là một thủ tục cho phép cử tri bỏ phiếu trực tiếp đối với các vấn đề chính trị, Hiến pháp hay vấn đề pháp lý cụ thể [125; tr.213]. Trưng cầu ý dân là hình thức đầu tiên, tiêu biểu nhất cho phương thức thực thi DCTT của công dân.

Cũng có ý kiến cho rằng trưng cầu ý dân được hiểu là *“phương thức bỏ phiếu toàn dân, thông qua đó, nhân dân thể hiện ý kiến, nguyện vọng của mình về một biện pháp mà một chủ thể quyền lực khác đã hoặc dự định áp dụng”*[56; tr.30]. Theo cách hiểu này, trưng cầu ý dân bao gồm cả cuộc bỏ phiếu toàn dân hoặc địa phương theo đề nghị của cơ quan quyền lực nhà nước và theo đề nghị của Nhân dân hay các cuộc trưng cầu ý dân theo quy định của Hiến pháp.

Ở Việt Nam, vấn đề trưng cầu ý dân đã được các nhà khoa học tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau. Có nhà nghiên cứu cho rằng: có nhiều cách nói về trưng cầu ý dân với hàm ý định danh chức năng cho nó như trưng cầu ý dân là một hình thức DCTT; trưng cầu ý dân là hình thức bán DCTT; trưng cầu ý dân là công cụ để nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước của mình...[115; tr.31]. Tuy nhiên, căn cứ theo các tiêu chí đã nêu ở trên, luận án xem xét trưng cầu ý dân là một phương thức thực hiện DCTT. Đây là *thủ tục cho phép cử tri bỏ phiếu trực tiếp đối với các vấn đề chính trị, Hiến pháp hay pháp lý cụ thể. Trưng cầu ý dân diễn ra khi một cơ quan có thẩm quyền ra quyết định đề nghị: bỏ phiếu về một vấn đề cụ thể/bỏ phiếu theo yêu cầu của các điều khoản Hiến pháp/bỏ phiếu theo thoả thuận pháp lý có tính ràng buộc khác. Trong một số trường hợp, các thủ tục cho phép công dân yêu cầu một cuộc trưng cầu ý dân về một vấn đề nhất định. Kết quả trưng cầu ý dân có thể ràng buộc về mặt pháp lý hoặc có thể được sử dụng bởi các nhà chức trách cho mục đích lấy ý kiến tham vấn.*

- Mục đích, nội dung trưng cầu ý dân:

Một khảo sát nghiên cứu so sánh pháp luật về trưng cầu ý dân ở các nước trên thế giới cho thấy, một cuộc trưng cầu ý dân được tổ chức xuất phát từ các lý do khác nhau, được quy định trong Hiến pháp, luật hoặc từ thực tiễn chính trị đa dạng [13; tr.3] như: Phê chuẩn các sửa đổi Hiến pháp, trao chủ quyền cho các chính quyền vùng hoặc địa phương, phê chuẩn các công ước song phương hoặc đa phương ảnh hưởng đến chủ quyền hoặc Hiến pháp hoặc đơn thuần là xuất phát từ đề

xuất của một lực lượng công dân nhất định [13; tr.3]; Để giải quyết sự bế tắc chính trị hoặc giải quyết một vấn đề chính trị mà không có sự đồng thuận trong Chính phủ hoặc giữa các đảng phái; Tìm ý kiến công chúng về các vấn đề chính trị, đạo đức hoặc tinh thần phức tạp, nhạy cảm; Tìm kiếm sự ủng hộ của công chúng cho một Chính phủ, tổng thống hoặc đảng chính trị; Vì các lý do khác như để bảo vệ phe thiểu số trong quy trình làm luật, khi trao đổi phe thiểu số có quyền đề xuất tổ chức trưng cầu ý dân về một chính sách đã được phe đa số thông qua; phê chuẩn một đạo luật không thể thông qua theo một thủ tục lập pháp thông thường do có sự bất đồng giữa các viện hoặc giữa Nghị viện và Chính phủ...

Bên cạnh đó, trưng cầu ý dân còn được hiểu là một quy trình mang tính chất chính trị, tạo cơ hội cho người dân có quyền bỏ phiếu quyết định các vấn đề quan trọng của quốc gia nhằm thúc đẩy sự thống nhất, hoà hợp trong xã hội. “Trưng cầu ý dân thường được sử dụng theo đề xuất của các cơ quan nhà nước để tham vấn công chúng hoặc đạt được sự đồng thuận xã hội về các chính sách của Nhà nước [56; tr.30]”.

- *Sáng kiến thực hiện trưng cầu ý dân*: Pháp luật của từng quốc gia quy định cụ thể về trưng cầu ý dân có thể được đề xuất bởi cơ quan hành pháp, cơ quan lập pháp hay một số lượng công dân nhất định. Theo số liệu thống kê trong cuốn sách *Dân chủ trực tiếp* của Viện quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ bầu cử thì pháp luật các nước cho phép sáng kiến trưng cầu ý dân từ công dân ít hơn so với các cơ quan. Trong số 214 quốc gia được khảo sát thì chỉ có 37 nước cho phép công dân đề xuất sáng kiến trưng cầu ý dân, tập trung ở các nước châu Âu, châu Mỹ La tinh, ít nhất là châu Á [125; tr.68]. Ở châu Á, chỉ có một số nước, vùng lãnh thổ như Philippin, Đài Loan (Trung Quốc) và Tuốc-mê-ni-xtan cho phép công dân đề xuất sáng kiến trưng cầu ý dân với các yêu cầu về quy trình, thủ tục rất chặt chẽ. Ví dụ như: yêu cầu có đủ số lượng chữ ký của những công dân ủng hộ đề xuất trưng cầu ý dân (ở Látvia, số lượng chữ ký cần thu thập đủ là 1/10, tức là 10% số lượng cử tri của một cuộc bầu cử Nghị viện trước đó)[75; Điều 10]; ở Thụy Sĩ, số lượng chữ ký được quy định cứng là 50.000 chữ ký đối với đề xuất pháp luật và các vấn đề khác, 100.000 chữ ký đối với sửa đổi một phần hoặc toàn bộ Hiến pháp (tương đương khoảng 1,2% tổng số lượng cử tri của cả nước) [115; tr.69]; ở Uruguay, tỷ lệ chữ ký cần có là 25%

tổng số cử tri toàn quốc [125; tr.76]. Bên cạnh việc quy định về tỷ lệ chữ ký, pháp luật một số quốc gia còn quy định về thời gian thu thập chữ ký. Ở Thụy Sĩ, thời gian thu thập chữ ký là 18 tháng đối với đề xuất sửa đổi Hiến pháp, 90 ngày (03 tháng) đối với đề xuất pháp luật và các vấn đề khác[115; tr.68].

- *Về quy trình, thủ tục trưng cầu ý dân*: Phần lớn, các cuộc trưng cầu ý dân được áp dụng theo các bước cơ bản như sau:

Bước 1: Sáng kiến trưng cầu ý dân;

Bước 2: Quyết định trưng cầu ý dân;

Bước 3: Công bố trưng cầu ý dân;

Bước 4: Thành lập tổ chức phụ trách trưng cầu ý dân;

Bước 5: Lập danh sách cử tri tham gia trưng cầu ý dân;

Bước 6: Phổ biến, tuyên truyền về vấn đề trưng cầu ý dân;

Bước 7: Bỏ phiếu trưng cầu ý dân;

Bước 8: Kiểm phiếu

Bước 9: Xác định kết quả trưng cầu ý dân;

Bước 10: Công bố kết quả trưng cầu ý dân.

Bước 11: Kiểm tra, giám sát kết quả trưng cầu ý dân

- *Kết quả và giá trị pháp lý của trưng cầu ý dân*:

Về kết quả trưng cầu ý dân: Pháp luật các quốc gia đều quy định những tiêu chuẩn nhất định để công nhận kết quả trưng cầu ý dân. Theo đó, căn cứ vào quyết định của đa số cử tri bỏ phiếu đồng ý, hợp pháp thì kết quả trưng cầu ý dân được công nhận. Tuy nhiên, một số nước lại không quy định về việc công nhận kết quả trưng cầu ý dân theo đa số đồng ý, mà quy định tỷ lệ cử tri bỏ phiếu (tỷ lệ cử tri tham gia bỏ phiếu và tỷ lệ cử tri bỏ phiếu tán thành). Theo tỷ lệ cử tri tham gia bỏ phiếu, pháp luật của Nga quy định phải có trên 50% tổng số cử tri đi bỏ phiếu thì kết quả trưng cầu ý dân mới được coi là hợp lệ. Ở Látvia, tỉ lệ này là một nửa số cử tri tham gia cuộc bầu cử Nghị viện năm gần nhất. Theo tỷ lệ cử tri bỏ phiếu tán thành, Luật của Hunggari quy định số lượng cử tri tán thành chiếm $\frac{1}{4}$ tổng số cử tri thì kết quả trưng cầu ý dân mới được chấp nhận; ở Ácmênia, tỷ lệ này là $\frac{1}{3}$ trên tổng số

lượng cử tri. Riêng đối với các cuộc trưng cầu ý dân về các vấn đề quan trọng của đất nước thì pháp luật các nước quy định một tỷ lệ rất cao như: Látvia, đối với trưng cầu ý dân về sửa đổi Hiến pháp thì phải có 50% số cử tri đăng ký tán thành; ở Lítva, trưng cầu ý dân về các vấn đề liên quan đến chủ quyền đất nước thì phải được $\frac{3}{4}$ tổng số cử tri [96; tr.89].

Về giá trị pháp lý của kết quả trưng cầu ý dân: Tùy theo từng quốc gia, kết quả của cuộc trưng cầu ý dân có giá trị bắt buộc hoặc tham khảo. Phần lớn các cuộc trưng cầu ý dân trên thế giới đều có giá trị bắt buộc đối với mọi tổ chức, cá nhân và có giá trị thi hành ngay như ở Látvia, Nga, Thụy Sĩ... Một số nước vẫn áp dụng trưng cầu ý dân nhưng kết quả của các cuộc trưng cầu ý dân có giá trị tham khảo hoặc bắt buộc tùy thuộc vào quyết định của Nghị viện như Bỉ, Phần Lan, Na Uy [115; tr.90].

- Phân biệt trưng cầu ý dân với một số khái niệm có liên quan

Trưng cầu ý dân	Phúc quyết toàn dân
- Cử tri/Nhân dân quyết định các vấn đề đã được cơ quan Nhà nước thông qua hoặc chưa thông qua.	Cử tri/nhân dân quyết định các vấn đề đã được cơ quan Nhà nước thông qua.
Trưng cầu ý dân	Lấy ý kiến nhân dân
- Người dân quyết định về vấn đề được trưng cầu. Kết quả trưng cầu ý dân được thừa nhận và có giá trị thi hành ngay. - Đối tượng tham gia trưng cầu ý dân chỉ bao gồm những người có quyền bầu cử. - Hình thức trưng cầu ý dân bắt buộc phải thông qua lá phiếu (thể hiện quan điểm đồng ý hoặc không đồng ý) về các vấn đề được trưng cầu.	- Kết quả lấy ý kiến nhân dân có tính chất tham khảo, việc thừa nhận hoặc tiếp thu phụ thuộc vào cơ quan nhà nước. - Đối tượng tham gia lấy ý kiến là tất cả những người có tâm huyết, có khả năng đóng góp ý kiến, không bị hạn chế. - Không thực hiện bằng việc bỏ phiếu. Người dân tham gia đóng góp ý kiến thông qua việc phát biểu trực tiếp tại các cuộc họp, hội nghị; hoặc thông qua văn bản gửi

	đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền.
Trung cầu ý dân	Điều tra xã hội học
- Nhân dân thể hiện chính kiến thông qua việc bỏ phiếu. Hoạt động trung cầu ý dân bắt buộc phải do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện, kết quả trung cầu ý dân có giá trị bắt buộc đối với cơ quan nhà nước.	- Là cuộc khảo sát ý kiến của người dân về một vấn đề cụ thể. Hoạt động điều tra có thể được thực hiện bởi cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội hoặc cá nhân. Kết quả điều tra xã hội học có giá trị tham khảo, không bắt buộc đối với cơ quan nhà nước.

b) Bầu cử và bãi miễn đại biểu dân cử

- **Bầu cử:** Có nhiều ý kiến cho rằng bầu cử không phải là một hình thức DCTT, mà chỉ là một hình thức, một khâu trung gian để thực thi dân chủ đại diện (hay dân chủ gián tiếp) mà thôi. “*Dân chủ gián tiếp, tức là nhân dân bỏ phiếu bầu ra những người đại diện, những người đại diện này thay mặt cho nhân dân, được nhân dân uỷ nhiệm giải quyết các công việc của nhà nước*”[109; tr.80]. Do đó, bầu cử không thể là một hình thức DCTT được. Qua nghiên cứu, chúng tôi đồng tình với quan điểm cho rằng: cần phải hiểu được bản chất của dân chủ đại diện cũng như tính hai mặt của vấn đề bầu cử. Về bản chất, dân chủ đại diện chính là việc nhân dân thực thi quyền lực của mình thông qua những người đại diện cho mình – gọi là các đại biểu dân cử. Khi người dân, thông qua việc bầu cử, bầu ra người đại diện của mình để thay mặt mình, thực hiện quyền lực mà nhân dân uỷ thác thì việc bầu cử ở đây chính là một phương thức để tạo lập nên nền dân chủ đại diện. Tuy nhiên, hành vi trực tiếp cầm lá phiếu của mình, lựa chọn nên người đại diện cho mình để thay mặt mình quản lý nhà nước, quản lý xã hội, cũng chính là một sự thể hiện ý chí trực tiếp, trực tiếp tác động nên chính sách, tác động lên việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Kết quả của việc bầu chọn đó quyết định đại biểu nào trúng cử. Vì vậy, bản thân hành vi bỏ phiếu bầu cử ấy lại chính là một phương thức thực hiện DCTT [71; tr.43] dưới góc độ quy trình ra quyết định

chính trị mà ở đó nhân dân trực tiếp quyết định. Ngược lại, khi người đại diện ấy không thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ được nhân dân uỷ nhiệm thì cử tri có quyền bãi nhiệm đại biểu do mình đã lựa chọn ra. Một học giả Việt Nam khi nghiên cứu về vấn đề này cho rằng: “Bầu cử là hình thức dân chủ trực tiếp cao nhất”. “Bầu cử được coi là một thứ “hàn thử biểu” về “thời tiết chính trị”, bởi vì thông qua hoạt động liên quan đến bầu cử, các lợi ích xã hội, các khuynh hướng và quan điểm chính trị được bộc lộ và cọ xát lẫn nhau. Nhờ đó, nhân dân có thể hiểu hơn về đường lối chính trị, năng lực và uy tín của các đảng chính trị và các lực lượng nắm quyền, so sánh cương lĩnh, chương trình hành động của họ với thực tiễn và hiệu quả hoạt động của họ. Vì vậy, có thể nói, bầu cử dân chủ không chỉ là hình thức thể hiện ý chí của nhân dân mà còn là phương thức kiểm tra, kiểm soát quyền lực [112; tr.46]. Tuy nhiên, mức độ thể hiện ý chí đích thực của nhân dân thông qua bầu cử và khả năng thông qua bầu cử để kiểm soát quyền lực còn phụ thuộc vào nhiều yếu tố như ý thức chính trị, trình độ văn hóa và học vấn của cử tri, tính trung thực của các phương tiện truyền thông, các kiểu bầu cử: trực tiếp hay gián tiếp; phổ thông đầu phiếu hay bầu cử bổ sung; số lượng các quy định hạn chế quyền bầu cử (hạn chế về tài sản, về tuổi, giới). Chẳng hạn, việc bầu cử phải qua các giai đoạn khác nhau thì rõ ràng là càng nhiều giai đoạn thì khả năng tha hóa ý chí ban đầu của cử tri càng lớn. Gắn với chế định bầu cử là các chế định trưng cầu ý dân, bỏ phiếu toàn dân, quyền phủ quyết của nhân dân, trong đó nếu xét từ góc độ chức năng kiểm soát quyền lực thì đáng chú ý nhất là chế định phủ quyết của nhân dân với chính sách là một hình thức DCTT. Phủ quyết nhân dân (“*people’s veto*”) có thể được coi là trưng cầu ý dân mang tính phủ định: Cử tri bỏ phiếu để khẳng định việc bãi bỏ một đạo luật cụ thể đang có hiệu lực pháp luật với kết quả là đạo luật đó sẽ không có hiệu lực và không được phép áp dụng. Sáng kiến bỏ phiếu này thuộc về cử tri, nhưng cũng có nơi do chính quyền địa phương [121; tr.17].

Bãi miễn đại biểu dân cử là việc cử tri bỏ phiếu để thể hiện sự bất tín nhiệm của mình đối với những đại biểu dân cử, những người được nhân dân bầu ra bằng lá phiếu của họ và đại diện cho nhân dân tham gia vào việc thực hiện quyền lực nhà nước. Qua hành vi bỏ phiếu bất tín nhiệm của cử tri. Nhân dân buộc các đại biểu dân cử thôi giữ nhiệm vụ đại biểu trong khi nhiệm kỳ vẫn còn. Một chế độ

dân chủ sẽ không triệt để và hoàn toàn nếu như người dân chỉ bầu ra đại biểu đại diện của mình mà không có quyền bãi miễn họ khi họ không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Đây là một hình thức phản ánh yêu cầu về sự gắn bó giữa đại biểu với đơn vị bầu cử của mình

Do vậy, trong luận án này, nghiên cứu sinh cho rằng phương thức bầu cử, bãi nhiệm đại biểu được xem xét như một hình thức ***giao thoa*** giữa DCTT và dân chủ đại diện. Và ở góc độ DCTT, nội dung quy định về các nguyên tắc, thiết chế, trình tự thủ tục bỏ phiếu bầu cử, bãi nhiệm đại biểu một cách trực tiếp là các vấn đề được xem xét dưới góc độ DCTT.

c) Sáng kiến công dân: Là việc công dân đề xuất và bỏ phiếu quyết định về một vấn đề chung của đất nước hay của cộng đồng. Điều kiện để thực hiện cuộc bỏ phiếu là những người đề xuất phải thu thập đủ một số lượng chữ ký ủng hộ theo luật định. Các sáng kiến của công dân có thể là những đề xuất mới hoặc đề xuất sửa đổi một văn bản pháp luật hiện hành, hoặc các vấn đề quan trọng khác được quy định trong hiến pháp. Tương tự như trưng cầu ý dân, kết quả của một cuộc bỏ phiếu do sáng kiến của công dân có thể có hiệu lực ràng buộc về mặt pháp lý hoặc chỉ có tính chất tham vấn với cơ quan lập pháp, tùy quy định trong pháp luật của các quốc gia.

d) Một số biểu hiện của dân chủ trực tiếp ở cơ sở

Do bản chất của dân chủ ở cơ sở là phát huy quyền làm chủ của người dân trên mọi mặt ở cơ sở, nên đây cũng là một hình thức dân chủ hỗn hợp, ở đó, DCTT là một trong những phương thức thực hiện dân chủ được phát huy một cách cơ bản và chủ yếu. “*Thực hiện dân chủ cơ sở được thông qua bằng nhiều hình thức và phương pháp khác nhau, cụ thể là dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện và dân chủ tham gia*”[109; tr.58]. Do đó, trong việc thực hiện dân chủ ở cơ sở, chỉ có một số ít công việc được thực hiện qua DCTT và được pháp luật thực định Việt Nam ghi nhận. Trong các quy chế dân chủ ở cơ sở, chẳng hạn như Quy chế dân chủ ở xã, có rất nhiều loại công việc cần được đưa ra trưng cầu ý kiến của nhân dân để các cấp có thẩm quyền *tham khảo* trước khi quyết định. Tuy kết quả trưng cầu là “*đề tham khảo*” nhưng bản thân việc đưa ra trưng cầu lại là bắt buộc. Ngoài loại hình trưng cầu ý kiến “*đề tham khảo*”, các quy chế cũng đã có những quy định việc

lấy ý kiến nhân dân có tính chất *quyết định* như: 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 hóa, thể thao); Xây dựng hương ước, quy ước làng văn hóa, 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”[123; Điều 10].

Dân chủ ở cơ sở là một đòi hỏi tất yếu của quá trình thực hiện dân chủ ở nước ta. Thực hiện tốt và đầy mạnh dân chủ cơ sở không chỉ đơn thuần là một phản ứng chính trị của Đảng và Nhà nước trước tình hình phức tạp của những điểm nóng ở cơ sở mà nó thể hiện cái nhìn hướng tới cơ sở, coi trọng cái gốc ở cơ sở nên nó mang tính chiến lược, căn bản, lâu dài [121; tr.22]

2.1.2. Các ưu điểm, hạn chế của dân chủ trực tiếp trong mối tương quan so sánh với dân chủ đại diện

- Các ưu điểm của dân chủ trực tiếp

Qua nghiên cứu, chúng tôi nhận thấy DCTT có các ưu điểm chính sau đây:

Thứ nhất, DCTT là biểu hiện rõ nét nhất của quyền lực nhà nước bắt nguồn từ Nhân dân. Việc thực hiện DCTT cho phép người dân có khả năng tự mình thực hiện quyền lực của mình trong một số trường hợp chính đáng mà không cần nhờ đến các đại diện đến từ đảng phái chính trị hoặc từ những quan chức được bầu ra, để bảo đảm việc thực thi quyền lực nhà nước đó vì lợi ích của đa số công chúng chứ không phải vì lợi ích của một nhóm hay một cá nhân trong xã hội.

Thứ hai, so với dân chủ đại diện, DCTT bảo đảm tính minh bạch hơn trong thực thi quyền lực nhà nước. DCTT cho phép Nhân dân trực tiếp quyết định và kiểm soát con đường phát triển của đất nước. Nếu như trong nền dân chủ đại diện, mỗi công dân còn phải băn khoăn xem người đại diện cho mình có thể phản ánh được đúng bao nhiêu phần trăm lợi ích, nguyện vọng cá nhân thì DCTT đem đến cơ hội ngang nhau cho mỗi người qua việc trực tiếp thể hiện các quyết định của bản

thân mình. Nhờ sự công bằng về cơ hội thể hiện ý chí, nguyện vọng cá nhân mà DCTT còn tạo động lực cống hiến, đóng góp của mỗi cá nhân cho sự phát triển của đất nước, cộng đồng xã hội. Thực hiện tốt DCTT sẽ phát huy được sức mạnh của đông đảo quần chúng Nhân dân.

Thứ ba, so với dân chủ đại diện, DCTT bảo đảm cho chính sách được ban hành gần dân hơn, phản ánh đầy đủ, chính xác nhất ý nguyện của nhân dân; các vấn đề quan trọng được nêu ra trước toàn thể hoặc một bộ phận dân chúng quyết định.

Thứ tư, dân chủ trực tiếp làm cho việc vận động hành lang giảm ý nghĩa do nhân dân trực tiếp thực hiện quyền lực. Vì vậy, trong nền DCTT thì ít vận động hành lang hơn là trong nền dân chủ đại diện.

Thứ năm, trong nền DCTT, khả năng bị tham nhũng ít hơn là trong nền dân chủ đại diện vì việc tập trung quyền lực vào Chính phủ đại diện có khuynh hướng tạo ra tham nhũng, lạm quyền.

Thứ sáu, DCTT bổ sung, khắc phục những hạn chế, khiếm khuyết của dân chủ đại diện trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

Dân chủ đại diện là phương thức thực hiện quyền lực nhà nước cơ bản và phổ biến nhất của nhân dân trong các thể chế chính trị hiện đại. Đây là hình thức thể hiện ý chí gián tiếp của chủ thể quyền lực qua các cơ quan đại diện theo phương thức “ủy nhiệm”. Dân chủ đại diện thể hiện tính hợp lý, khả năng thực thi, bảo đảm sự sáng suốt của các quyết định quản lý. Cá nhân và tập thể cơ quan đại diện do dân tín nhiệm lựa chọn bầu ra, nên trong chừng mực nhất định đã tiêu biểu về trí tuệ và phẩm chất, do đó, sẽ bảo đảm chất lượng hoạt động khi thực hiện chức trách xã hội. Do đó, dân chủ đại diện trở thành một hình thức có nhiều lợi thế, bảo đảm những yêu cầu quản lý mà DCTT không thể thay thế được. Tuy nhiên, dân chủ đại diện cũng có nhược điểm là khi không có sự thống nhất ý chí trong các cử tri ở khu vực bầu cử, người đại diện khó có thể thể hiện được nguyện vọng thực sự của nhân dân. Hơn nữa, đại diện cho ý chí của nhân dân thông qua các đại biểu dân cử không bao giờ có sự thống nhất tuyệt đối, vì chủ thể tham gia là những người thuộc các thành phần, nhóm xã hội khác nhau. Mặc dù nhà nước nhận quyền lực từ sự ủy nhiệm của nhân dân nhưng ý chí của nhà nước và ý chí của nhân dân thực tế không nhất thiết là một. Cơ chế ràng buộc nếu có là ở những lần bầu cử tiếp theo.

Do ý chí của chủ thể quyền lực được thực hiện gián tiếp, nên nếu những người đại diện mang nặng tư duy chủ quan của cá nhân, thì các quyết định của họ phản ánh không đúng hoặc không đủ nguyện vọng của nhân dân. Đặc biệt, trong điều kiện cơ chế kiểm soát quyền lực thiếu hiệu quả, chủ nghĩa cá nhân chi phối, dễ đẩy quyền lực do các cơ quan và cá nhân đại diện nắm giữ đi chệch khỏi cái gốc xuất phát ban đầu mà chủ thể quyền lực đã “ủy nhiệm”. Nếu cá nhân và cơ quan đại diện thiếu thông tin, phong cách không dân chủ, quan liêu thì các quyết định quản lý dễ chủ quan duy ý chí, phản ánh không đầy đủ và thiếu kịp thời thực tiễn cuộc sống, do đó không đạt được kết quả như chủ thể quyền lực mong muốn khi “ủy nhiệm”.

Trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, DCTT phản ánh tính chất mối quan hệ giữa Nhân dân, mà trước hết công dân và các tổ chức, người đại diện cho quyền, lợi ích hợp pháp của công dân với Nhà nước. Theo đó, Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước và khả năng áp đặt ý chí một cách trực tiếp đến các hoạt động và sản phẩm do nhà nước tạo ra (chính sách, pháp luật). Vì vậy, chỉ bằng phương thức DCTT, mỗi người dân mới thực sự cảm nhận được quyền bình đẳng trước pháp luật trong việc tham gia vào các công việc của Nhà nước. Đây là điều mà dân chủ đại diện, dù mỗi người đại biểu của Nhân dân cố gắng đến bao nhiêu đi nữa thì cũng không thể làm được điều này.

Thứ bảy, trong một chừng mực nhất định, DCTT là giải pháp hợp lý cuối cùng (mang tính chất ôn hòa) để giải quyết những mâu thuẫn, bất đồng khi bộ máy nhà nước không tự giải quyết được vấn đề nghiêm trọng của mình hoặc của đất nước. Một nhà nước vận hành dù tốt đến mấy, cũng không khỏi có lúc có những trục trặc do không thể giải quyết được những mâu thuẫn tự có trong hệ thống chính trị. Chế độ dân chủ đại diện, dù có nhiều ưu điểm nhưng lịch sử cũng chứng kiến nhiều bất cập, không tự giải quyết được vấn đề của mình. Qua thực hiện DCTT, toàn dân có thể nhận rõ được các vấn đề có ý nghĩa quan trọng, đặc biệt quan trọng đối với toàn thể hoặc một bộ phận của dân chúng mà cơ quan nhà nước không đề ý hoặc cố ý muốn giấu đi, từ nhận thức vấn đề để có phương hướng, giải pháp cho các vấn đề đó, đáp ứng được yêu cầu, mong muốn của người dân. Trong một số trường hợp đặc biệt, việc thực hiện DCTT sẽ góp phần chấm dứt tình trạng khủng hoảng chính trị, tái lập chính thể dân chủ đại nghị (chẳng hạn trường hợp trưng cầu dân ý

ở Chi Lê năm 1988 đã làm sụp đổ chế độ độc tài Pinoche). DCTT cũng cho phép nhân dân quyết định và kiểm soát con đường phát triển của đất nước. Ở trên thế giới, nhiều quốc gia đã lựa chọn con đường đi cho mình theo ý kiến của số đông dân chúng trong các cuộc trưng cầu dân ý như chiến dịch Brexit vừa qua (tháng 6/2016) ở Anh (phần đông cử tri đã quyết định Anh sẽ rời khỏi Liên minh Châu Âu) [89, tr.36-37].

- Một số hạn chế của dân chủ trực tiếp

Bên cạnh các ưu điểm nêu trên, DCTT cũng có các hạn chế nhất định:

Thứ nhất, DCTT thường được áp dụng có hiệu quả cho một cộng đồng nhỏ, còn đối với phạm vi lớn thì trong lịch sử đã cho thấy nhiều khó khăn hơn trong việc triển khai thực hiện DCTT, vì phải bảo đảm cho tất cả công dân tham gia vào rất nhiều quyết định.

Thứ hai, việc đưa ra quyết định chính trị trong DCTT làm mất nhiều thời gian (làm cho quá trình ra quyết định về các vấn đề của đất nước hoặc cộng đồng kéo dài thêm) và tốn kém hơn (chi phí tổ chức lớn) so với dân chủ đại diện (đặc biệt ở các cộng đồng lớn), và có thể dẫn đến sự thờ ơ trong công chúng cũng như sự mệt mỏi của cử tri nhất là khi họ phải đối mặt với những câu hỏi cứ lặp đi lặp lại hay những câu hỏi không quan trọng đối với cử tri.

Thứ ba, trong nền DCTT, nếu không thu hút được sự quan tâm của đông đảo người dân thì DCTT có thể trở nên rất hình thức. Bởi vì, việc thực hiện DCTT phụ thuộc rất nhiều vào trình độ hiểu biết của người dân về những vấn đề chính trị nói chung và về những vấn đề được thực hiện thông qua DCTT nói riêng.

Thứ tư, trong DCTT, thiểu số thường bị bất lợi. DCTT đưa lại cơ hội cho các nhóm thiểu số trong xã hội có thể cất tiếng nói và đề xuất, đấu tranh cho những nhu cầu của mình. Tuy nhiên, do là thiểu số nên những đề xuất của họ có thể bị gạt bỏ, không thực hiện được. Thậm chí, nhóm thiểu số có nguy cơ bị tước đi quyền nhất định bởi phe đa số khi cố tình hoặc vô tình sử dụng DCTT để giành giật, củng cố lợi ích của họ. Điều này cũng dẫn đến nguy cơ gây thêm chia rẽ giữa các nhóm cộng đồng, giai cấp trong xã hội, gây mâu thuẫn và có thể dẫn tới những xung đột trong xã hội.

Thứ năm, việc mở rộng DCTT trong điều kiện trình độ kinh tế và xã hội chưa phát triển tương xứng sẽ không đem lại kết quả như mong muốn. Bởi vì,

DCTT cho toàn thể Nhân dân, suy cho cùng - là sự quyết nghị hay phản đối trực tiếp của một tập thể đối với một vấn đề nào đó thuộc đối tượng quản lý, song hậu quả cuối cùng lại không có một “địa chỉ” chịu trách nhiệm rõ ràng. Nếu quyết định đó đúng đắn, sáng suốt thì phù hợp với ý nguyện nhân dân, nhưng nếu quyết định đó không đúng thì hậu quả cuối cùng vẫn do toàn thể Nhân dân phải hứng chịu.

Thứ sáu, trong nền DCTT, đối với các vấn đề chính sách phức tạp, người dân thường đưa ra các quyết định trong điều kiện thiếu chuyên môn cần thiết để xử lý thành công các vấn đề chính trị phức tạp. Trong khi đó, trong nền dân chủ đại diện, những người trúng cử thường có năng lực và kiến thức cao hơn mức trung bình [113;tr.28]. Do đó, các quyết định của người đại diện có tính chính xác cao hơn

2.2. Pháp luật về dân chủ trực tiếp

2.2.1. Khái niệm pháp luật về dân chủ trực tiếp

Theo nhận thức phổ biến, pháp luật là hệ thống những quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận và bảo đảm thực hiện, nhằm điều chỉnh các quan hệ trong xã hội. Tính bắt buộc chung thể hiện ở việc những quy tắc xử sự được cụ thể hóa thành các quy phạm pháp luật. Các quy phạm này được coi là khuôn mẫu, chuẩn mực có hiệu lực ràng buộc đối với hành vi của mọi chủ thể trong xã hội, bao gồm cá nhân, pháp nhân, kể cả các công chức và cơ quan nhà nước. Hiệu lực ràng buộc về mặt pháp lý đối với mọi chủ thể trong xã hội mà không có sự phân biệt hay loại trừ bất bình đẳng nào là điểm khác biệt giữa quy phạm pháp luật với các loại quy tắc cư xử khác, ví dụ như các quy tắc đạo đức, quy tắc hành xử trong nội bộ của các cơ quan, tổ chức, cộng đồng.

Với đặc tính như trên, một yêu cầu quan trọng với pháp luật là phải xác định chặt chẽ về mặt hình thức, mà được biểu hiện ở các yếu tố: *Một là*, nội dung của các quy phạm pháp luật phải được diễn tả một cách chính xác, cụ thể, dễ hiểu, không đa nghĩa. *Hai là*, pháp luật chỉ có thể do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận thông qua các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền; mỗi một cơ quan/loại cơ quan Nhà nước chỉ được ban hành những loại văn bản nhất định có tên gọi cụ thể, theo một trình tự, thủ tục nhất định. *Ba là*, Nhà nước ban hành, thừa nhận, đồng thời bảo đảm các quy phạm pháp luật phải được thực hiện trong thực tiễn đời sống. Sự bảo đảm đó được

thể hiện ở việc Nhà nước tạo điều kiện, khuyến khích, giúp đỡ các chủ thể thực hiện pháp luật; có biện pháp cưỡng chế đối với những chủ thể có tình không tuân thủ hoặc làm trái pháp luật.

Pháp luật về DCTT cũng là một phần của pháp luật nói chung và vì vậy cũng có những đặc trưng nêu trên. Xem xét cụ thể hơn dưới góc độ loại hình, có thể coi *pháp luật về DCTT là một tập hợp các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc đối với mọi chủ thể, do Nhà nước ban hành, nhằm xác lập quyền và các điều kiện bảo đảm cho mọi người dân được trực tiếp quyết định những vấn đề của đất nước và cộng đồng, thông qua những cách thức tổ chức cơ bản khác nhau như trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử hay quyết định một số vấn đề ở cơ sở.*

Sự ghi nhận của pháp luật DCTT được thể hiện trước hết trong Hiến pháp, các luật cụ thể hoá Hiến pháp cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành. Các quy định pháp luật về DCTT phải minh bạch, rõ ràng, đầy đủ để nhân dân dễ tiếp cận, Nhà nước bảo đảm thực hiện. Qua đó, góp phần hiện thực hoá những giá trị đích thực của DCTT.

2.2.2. Nội dung, cấu trúc pháp luật về dân chủ trực tiếp

2.2.2.1. Về nội dung

Hệ thống pháp luật bao gồm nhiều văn bản có cấp độ giá trị khác nhau, cao nhất là Hiến pháp, tiếp đó là các luật và văn bản dưới luật. DCTT là một chế độ, được bảo đảm bằng thể chế, thiết chế và hệ thống pháp luật. Trong đó, nội dung pháp luật về DCTT không chỉ được thể hiện trong việc luật hoá các phương thức thực thi DCTT mà còn quy định rõ về thể chế, thiết chế thực hiện DCTT, nguyên tắc, quy trình thủ tục thực hiện các phương thức của DCTT và các chế tài xử lý vi phạm.

- Trước hết, pháp luật DCTT thể hiện rõ mục tiêu của DCTT

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội, bổ sung, phát triển năm 2011 của Đảng đã khẳng định: *“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”*. Trong chế độ DCTT, pháp luật được đặt ra để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội nhằm duy trì trật tự

xã hội, bảo vệ cho các phương thức thực hiện DCTT được thực thi. Để đạt được mục tiêu đó, pháp luật DCTT một mặt bảo vệ và định hướng cho sự phát triển các quan hệ xã hội nếu những quan hệ đó phù hợp với sự phát triển của xã hội, mặt khác tạo ra những “rào chắn” nhằm hạn chế, loại bỏ ra khỏi đời sống những quan hệ xã hội lạc hậu, cản trở việc thực hiện DCTT của công dân.

- Đối tượng điều chỉnh của pháp luật dân chủ trực tiếp

Đối tượng điều chỉnh của pháp luật DCTT là những quan hệ xã hội do pháp luật về DCTT tác động vào nhằm thiết lập một trật tự xã hội nhất định phù hợp với ý chí của Nhà nước. Đó là những mối quan hệ xã hội cơ bản nhất, quan trọng nhất gắn liền với việc *nhân dân bỏ phiếu quyết định* những vấn đề quan trọng của đất nước như lập hiến - lập pháp, tổ chức bộ máy, vấn đề đặc biệt quan trọng về chủ quyền, lãnh thổ quốc gia, về quốc phòng, an ninh, đối ngoại có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của quốc gia; vấn đề đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của đất nước hoặc những vấn đề quan trọng của địa phương. Theo đó, Hiến pháp là văn bản có giá trị pháp lý đầu tiên khẳng định rõ đối tượng điều chỉnh của pháp luật DCTT. Hiến pháp năm 2013 đã mở ra triển vọng cho việc thúc đẩy DCTT ở Việt Nam trong những năm tới. Cùng với việc tái khẳng định các quy định về trung cầu ý dân, bãi miễn đại biểu dân cử và quyền tham gia quản lý nhà nước, xã hội của người dân trong các Hiến pháp năm 1980, 1992, Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên quy định cụ thể rằng, nhân dân có hai phương thức thực hiện quyền lực nhà nước là bằng dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện (Điều 6). Thêm vào đó, Hiến pháp cũng tái khẳng định quyền cho ý kiến về dự thảo Hiến pháp của nhân dân (Điều 120 khoản 3) mà đã từng được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1946, đồng thời ấn định trách nhiệm của Nhà nước phải: “...*tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân*” (Điều 28). Những quy định mới này cho thấy ý định của các nhà lập hiến là củng cố nền tảng hiến định về DCTT ở nước ta, đồng thời cũng đặt ra yêu cầu cấp thiết về hoàn thiện khuôn khổ pháp luật để thực thi các quy định đó trong thực tế.

Bên cạnh Hiến pháp, các luật cụ thể hóa Hiến pháp có vai trò quan trọng trong việc hiện thực hóa DCTT trong thực tiễn. Luật Trung cầu ý dân, Luật Bầu cử

đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân... có vai trò vô cùng quan trọng trong việc xác định mối quan hệ này. Trước khi Hiến pháp năm 2013 ra đời, trong hệ thống pháp luật Việt Nam từ trước tới nay chưa có văn bản pháp luật nào được xây dựng riêng để cụ thể hóa các hình thức DCTT, kể cả hai hình thức phổ biến là trưng cầu ý dân và bãi miễn đại biểu dân cử. Sự bất cập của hệ thống pháp luật là một trong những nguyên nhân khiến cho các hình thức DCTT cho đến nay vẫn chưa được thực hiện đầy đủ ở Việt Nam. Đây cũng là lý do khiến Việt Nam có vị trí rất thấp trong số 214 quốc gia và vùng lãnh thổ có tên trong bảng xếp hạng của IDEA về thực hiện DCTT [215, tr.202-211]. Mức độ thực thi DCTT của Việt Nam cũng ở mức thấp trong khu vực châu Á (đứng thứ 22/32 nước được khảo sát) [215, tr.183-184]. Do vậy, các luật cụ thể cần xác định rõ đối tượng điều chỉnh của pháp luật DCTT, trong đó có việc ghi nhận những nội dung nhân dân quyết định trực tiếp, quy trình, thủ tục thực hiện cũng như các biện pháp bảo đảm thực hiện. Qua đó, góp phần hiện thực hóa phương thức thực hiện DCTT trên thực tế.

- Pháp luật DCTT điều chỉnh nguyên tắc thực thi DCTT

Trước hết, nguyên tắc thực thi DCTT là bảo đảm để nhân dân trực tiếp thể hiện ý chí của mình trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; tăng cường khối đại đoàn kết toàn dân tộc, tăng cường đồng thuận xã hội. DCTT là sự thể hiện một cách trực tiếp ý chí của chủ thể quyền lực về những vấn đề quan trọng nhất.

Thứ hai, đặc điểm chủ yếu của các phương thức thực hiện DCTT là nhanh chóng, vì vậy, chúng luôn bảo đảm tính nguyên vẹn của ý chí chính trị của nhân dân. Đây là một trong những nguyên tắc quan trọng mà pháp luật về DCTT phải bảo đảm. Nhân dân - người sáng tạo ra lịch sử, là nguồn gốc của quyền lực, là chủ thể của quyền lực nhà nước, bên cạnh dân chủ đại diện, họ phải được trực tiếp tham gia, quyết định vào quá trình tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Theo đó, pháp luật về DCTT cần ghi nhận và bảo đảm nguyên tắc này.

- Pháp luật DCTT ghi nhận và điều chỉnh các phương thức thực thi DCTT

Thứ nhất, điểm cốt lõi của việc thực thi DCTT là nhân dân đề xuất và trực tiếp bỏ phiếu trưng cầu về những vấn đề của nhà nước và địa phương. Các phương thức thực hiện DCTT phải bảo đảm các yếu tố như: yếu tố phổ thông, đại chúng, nghĩa là bất cứ ai có đủ tư cách (nhận thức và hiểu biết) đều có thể bày tỏ ý chí của mình; yếu tố trực tiếp, nghĩa là không thông qua một cá nhân hay một tổ chức thay mặt mình; yếu tố hiệu lực thi hành, nghĩa là ý chí của nhân dân quyết định theo đa số, chứ không phải là ý kiến tham khảo. Nếu thiếu một trong những yếu tố đó thì không phải là DCTT. Theo đó, DCTT được thực hiện thông qua việc cử tri bỏ phiếu quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước qua trưng cầu ý dân, trực tiếp bỏ phiếu bầu cử, bãi nhiệm đại biểu, bỏ phiếu trưng cầu về sáng quyền nhân dân hay bỏ phiếu quyết định một số vấn đề ở địa phương, cơ sở. Pháp luật phải tạo cơ sở pháp lý để nhân dân thể hiện ý chí, phát huy quyền làm chủ của mình, trực tiếp bỏ phiếu quyết định về các vấn đề chung đó thông qua việc luật hoá các quy trình, thủ tục cụ thể.

Thứ hai, pháp luật về DCTT quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm thực thi DCTT của công dân qua các phương thức khác nhau. Trách nhiệm của nhà nước thường được hiểu trên hai phương diện là bảo đảm thực hiện và bảo đảm bảo vệ.

Bảo đảm thực hiện có ý nghĩa rất trực quan, đó là nhà nước tạo ra các điều kiện để công dân thể hiện ý chí của mình, tự mình thực hiện một số hoạt động trong chu trình quyền lực trên thực tế.

Bảo đảm bảo vệ là việc nhà nước giải quyết các khiếu nại, khiếu kiện và xử lý các vi phạm trong quá trình bảo đảm thực thi DCTT. Bảo đảm thực hiện và bảo đảm bảo vệ có quan hệ hữu cơ với nhau. Trên thực tế, khó có thể phân biệt được bảo đảm thực hiện và bảo đảm bảo vệ, bởi lẽ ngay trong việc tạo điều kiện để công dân thực hiện quyền DCTT thì đã bao hàm cả mục đích bảo vệ quyền này.

Như vậy, trách nhiệm bảo đảm thực hiện pháp luật về DCTT đòi hỏi Nhà nước phải ghi nhận các phương thức thực thi dân chủ trong Hiến pháp và hệ thống pháp luật. Đó là cơ sở quan trọng để tạo lập các thủ tục pháp lý gắn với thiết chế, phương tiện và quy trình cụ thể trong việc thực hiện DCTT; kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm pháp luật trong việc thực hiện DCTT. Ở một chừng mực nào đó, để phù hợp với thời kỳ quá độ, pháp luật quy định Nhân dân được quyền tham gia quản lý và quyết định những công việc trọng đại của nhà nước và xã hội. Pháp luật quy định cho

công dân quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương. Đây là vấn đề có ý nghĩa rất quan trọng, bởi sự tham gia đông đảo của nhân dân vào quản lý các công việc nhà nước và xã hội là cơ sở để nhân dân trực tiếp phát huy sức lực, trí tuệ, vai trò làm chủ của mình trong quản lý nhà nước và xã hội, bảo vệ lợi ích của nhà nước, tập thể, cá nhân.

Pháp luật về DCTT còn phải quy định những biện pháp để nhân dân có điều kiện nâng cao trình độ văn hóa, chính trị, pháp luật, quản lý, đồng thời nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của nhân dân, cung cấp thông tin đầy đủ để dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra các hoạt động của nhà nước và xã hội.

2.2.2.2. Về cấu trúc

Pháp luật về DCTT là khuôn khổ pháp lý lý có tính chất tổng thể, vĩ mô, rường cột của một chế độ nhà nước mà trong đó nhân dân được khẳng định là chủ thể của quyền lực nhà nước và thực hiện quyền lực nhà nước bằng việc kết hợp phương thức DCTT với dân chủ đại diện. Khung pháp luật đó bao gồm những nguyên tắc chung của pháp luật về DCTT (được thể hiện trong Hiến pháp – văn bản có giá trị pháp lý cao nhất), đến các luật cụ thể, trong đó quy định về trình tự, thủ tục, các điều kiện bảo đảm, chế tài xử lý vi phạm... để áp dụng các hình thức DCTT. Cụ thể như sau:

a) Các văn bản pháp luật điều chỉnh chung về DCTT

Đây là những văn bản mà nội dung của nó chỉ đề cập mang tính nguyên tắc hoặc mang tính tổng thể về cách thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT. Nghiên cứu hệ thống pháp luật của một số nước trên thế giới nói chung và Việt Nam nói riêng cho thấy, Hiến pháp là văn bản ghi nhận các nguyên tắc chung nhất, trong đó có nội dung về DCTT như: Hiến pháp Ác-mê-ni-a, Li-thua-ni-a, Thụy Sĩ...

Ở Việt Nam, Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013 không chỉ hiến định nguyên tắc “*nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp*”(bên cạnh hình thức dân chủ đại diện)[63; Điều 6], mà còn quy định cụ thể hơn về các phương thức thực hiện DCTT như: (1) Trưng cầu dân ý (tại các điều 70, 74,120); (2) Bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân (Điều 7); Tham gia quản lý nhà nước và xã hội thông qua kiến nghị, thảo luận với các cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước (Điều 28). Đồng thời, Hiến pháp cũng quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc tạo điều kiện để công dân tham

gia quản lý nhà nước và xã hội, công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân (Điều 28).

Ở cấp độ địa phương, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 cũng ghi nhận DCTT và thực hiện theo các nhóm vấn đề sau: (1) Những nội dung phải công khai để nhân dân biết (Chương II Pháp lệnh quy định nội dung công khai, hình thức công khai, việc công khai bằng hình thức niêm yết, trách nhiệm tổ chức thực hiện nội dung công khai); (2) Các nội dung nhân dân được bàn và quyết định trực tiếp (Chương III Pháp lệnh quy định nội dung, hình thức nhân dân bàn và quyết định trực tiếp; nội dung, hình thức nhân dân bàn, biểu quyết đề cấp có thẩm quyền quyết định; trách nhiệm tổ chức thực hiện những nội dung nhân dân bàn và quyết định); (3) Các nội dung nhân dân tham gia ý kiến trước khi cấp có thẩm quyền quyết định (Chương IV quy định nội dung, hình thức nhân dân tham gia ý kiến và trách nhiệm tổ chức thực hiện những nội dung tham gia ý kiến của chính quyền cấp xã); (4) Những nội dung nhân dân giám sát (Chương V quy định nội dung, hình thức giám sát và đặc biệt là việc lấy phiếu tín nhiệm hai lần trong nhiệm kỳ đối với các chức danh, Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã do Ban Thường trực Mặt trận tổ quốc Việt Nam cấp xã tổ chức tại hội nghị cán bộ chủ chốt ở cấp xã). Như vậy, có thể thấy rằng phạm vi thực hiện DCTT theo Pháp lệnh năm 2007 khá rộng, không chỉ bao gồm những nội dung nhân dân trực tiếp quyết định mà còn cả những nội dung DCTT thuộc về quyền lực công nói chung (những việc nhân dân phải được biết và trực tiếp giám sát).

b) Các văn bản pháp luật điều chỉnh riêng một nhóm vấn đề cụ thể về DCTT

Bên cạnh Hiến pháp, các văn bản luật được các nước trên thế giới xây dựng để cụ thể hóa phương thức thực hiện DCTT như: Luật Trưng cầu ý dân của Thụy Sĩ, Liên bang Nga, Bangladesh, Ireland, Thái Lan, Australia, Canada, Nhật Bản, Hàn Quốc [69].

Ở nước ta, sau khi Hiến pháp năm 2013 có hiệu lực thi hành, Quốc hội đã ban hành Luật Trưng cầu ý dân năm 2015. Theo Luật này, trưng cầu ý dân là phương thức thực hiện DCTT đúng nghĩa nhất. Luật đã quy định cụ thể về nguyên tắc thực hiện trưng cầu ý dân; xác định vấn đề cần trưng cầu ý dân; trình tự, thủ tục trưng cầu ý dân; chủ thể có quyền đề nghị trưng cầu ý dân; nhiệm vụ,

quyền hạn và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong tổ chức trưng cầu ý dân; thông tin, tuyên truyền về trưng cầu ý dân; kết quả trưng cầu ý dân và xử lý vi phạm.

- Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015: Trong phần đầu của chương II, luận án đã làm rõ bầu cử là phương thức thực hiện dân chủ ***có tính chất giao thoa*** giữa DCTT và dân chủ đại diện. Theo đó, xem xét dưới góc độ DCTT, các nguyên tắc, thiết chế, trình tự thủ tục bảo đảm cho người dân trực tiếp bỏ phiếu bầu, lựa chọn những người có đủ đức, đủ tài tham gia vào hoạt động thực thi quyền lực nhà nước là DCTT. Cụ thể như: các quy định về nhân dân kiểm tra danh sách cử tri được niêm yết và khiếu nại sai sót (Điều 32, 33); giới thiệu và tổ chức hội nghị cử tri lấy ý kiến nhận xét đối với người của cơ quan, tổ chức, đơn vị ở Trung ương và địa phương ứng cử đại biểu Quốc hội (Điều 41, 42, 44, 45); giới thiệu và tổ chức hội nghị cử tri lấy ý kiến nhận xét đối với người của cơ quan, tổ chức, đơn vị ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 52, 53, 54); xác minh và trả lời các vụ việc mà cử tri nêu đối với người ứng cử đại biểu Quốc hội (Điều 46), người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 55); tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri trong quá trình vận động bầu cử (Điều 66); khiếu nại, tố cáo về kiểm phiếu (Điều 75).

c) Các văn bản pháp luật chuyên ngành điều chỉnh một loại vấn đề (với hình thức) cụ thể liên quan đến việc nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT:

Đây là các văn bản pháp luật mà nội dung của nó điều chỉnh đến nhiều vấn đề cụ thể khác nhau về một hoặc một số loại quan hệ xã hội nhất định nhưng trong đó có một loại vấn đề cụ thể có nội dung liên quan đến việc nhân dân tham gia thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT. Trên thực tế, hiện nay đã có rất nhiều loại văn bản pháp luật dạng này và chúng ngày càng được hoàn thiện theo tinh thần phù hợp với yêu cầu mở rộng các hình thức dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, trong đó đã có sự tham gia trực tiếp của nhân dân. Cụ thể gồm:

(1) Nhóm các luật chung về tổ chức bộ máy nhà nước:

- Luật Tổ chức Quốc hội: liên quan đến các vấn đề Quốc hội quyết định việc trưng cầu ý dân (Điều 19) và tổ chức trưng cầu ý dân (Điều 59); cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội (Điều 4).

- Luật Tổ chức chính quyền địa phương: liên quan việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân (Điều 102); tổ chức hội nghị trao đổi, đối thoại giữa Ủy ban

nhân dân cấp xã với Nhân dân (Điều 125); lấy ý kiến Nhân dân địa phương về việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính (Điều 131).

(2) Nhóm các luật chuyên ngành như:

- Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật: quy định nhiều nội dung về trình tự, thủ tục mang tính chất DCTT hoặc giao thoa giữa DCTT và dân chủ đại diện trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành như:

+ Quyền tham gia góp ý kiến, được tạo điều kiện tham gia góp ý kiến và đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của tổ chức, cá nhân (Điều 6);

+ Thủ tục lấy ý kiến liên quan đến việc soạn thảo luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Quốc hội, UBTVQH, bao gồm: lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của các cơ quan, tổ chức, cá nhân, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp (khoản 3 Điều 34 và Điều 36); lấy ý kiến trong quá trình soạn thảo đối với dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và của cơ quan, tổ chức liên quan theo những hình thức và trong thời hạn do Luật quy định (Điều 57); lấy ý kiến Nhân dân theo quyết định của UBTVQH (nếu có) trong quá trình Quốc hội thảo luận, chỉnh lý, thông qua dự án luật đối với dự án luật được thông qua tại ba kỳ họp Quốc hội (khoản 2 Điều 76).

+ Thủ tục lấy ý kiến liên quan đến việc soạn thảo nghị định của Chính phủ, bao gồm: lấy ý kiến đối với đề nghị xây dựng nghị định của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và cơ quan, tổ chức có liên quan (Điều 86); lấy ý kiến đối với dự thảo nghị định của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản (Điều 91).

+ Thủ tục lấy ý kiến liên quan đến việc soạn thảo quyết định của Thủ tướng Chính phủ của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của các chính sách trong dự thảo quyết định và cơ quan, tổ chức có liên quan (Điều 97).

+ Thủ tục lấy ý kiến liên quan đến việc soạn thảo thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản (Điều 101); Thông tư của Chánh án tòa án nhân dân tối cao (điều 106), thông tư của

Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao (Điều 107); quyết định của Tổng kiểm toán nhà nước (Điều 108).

+ Thủ tục lấy ý kiến liên quan đến việc soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật liên tịch (Điều 109, 110).

+ Thủ tục lấy ý kiến liên quan đến việc soạn thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, quyết định của UBND cấp tỉnh đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản: lấy ý kiến về đề nghị xây dựng nghị quyết (Điều 113), dự thảo nghị quyết (Điều 120) của HĐND; lấy ý kiến dự thảo quyết định của UBND cấp tỉnh (Điều 129).

+ Thủ tục lấy ý kiến liên quan đến việc soạn thảo văn bản của HĐND, UBND cấp huyện: lấy ý kiến dự thảo nghị quyết của HĐND, quyết định của UBND cấp huyện đối với đối tượng chịu tác động trực tiếp của nghị quyết (Điều 133, 138).

+ Thủ tục lấy ý kiến liên quan đến việc soạn thảo văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân HĐND, UBND cấp xã: lấy ý kiến dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân HĐND, quyết định của UBND cấp xã (Điều 142, 144).

+ Lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân trong trường hợp thực hiện soạn thảo văn bản theo thủ tục rút gọn (có thời hạn lấy ý kiến ngắn hơn – Điều 148).

- Luật Đất đai: liên quan đến việc lấy ý kiến nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai (Điều 43) thông qua hình thức công khai thông tin trên trang thông tin điện tử đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp tỉnh; tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông tin về nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện.

- Luật Quy hoạch đô thị có quy định nhiều nội dung liên quan như: Quyền và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc tham gia ý kiến và giám sát hoạt động quy hoạch đô thị (Điều 8); Trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch đô thị (Điều 20); Hình thức, thời gian lấy ý kiến (Điều 21); Việc công bố công khai quy hoạch đô thị (Điều 5)...

- Luật Xây dựng có quy định các nội dung liên quan tương tự như Luật quy hoạch đô thị, cụ thể là: Về trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch xây dựng (Điều 16);

Hình thức, thời gian lấy ý kiến về quy hoạch xây dựng (Điều 17); Về hình thức công bố công khai quy hoạch xây dựng (Điều 42).

Có thể nói, pháp luật về DCTT được thể hiện ở nhiều cấp độ văn bản luật khác nhau. Ở nước ta, khung pháp luật về DCTT hiện nay đã có những bước tiến bộ lớn cả về lượng và chất trong việc định hình cấu trúc, nội dung đối với khung pháp luật về phương thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT. Khung pháp luật không chỉ tồn tại dưới dạng nguyên tắc về các hình thức thực hiện DCTT mà đã trở thành các văn bản pháp luật cụ thể. Đã xuất hiện những văn bản luật, pháp lệnh riêng quy định mang tính tổng thể về phương thức thực hiện DCTT (như Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn) hoặc về từng chế định pháp luật cụ thể liên quan đến một hình thức thực hiện DCTT (ví dụ: trưng cầu dân ý, bãi nhiệm đại biểu). Vấn đề nhân dân tham gia thực hiện quyền lực nhà nước đã và đang tiếp tục được nghiên cứu mở rộng, lồng ghép trong nhiều văn bản luật chuyên ngành, qua đó, từng bước hiện thực hóa và thực hiện có hiệu quả các phương thức này trên thực tế.

2.2.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về dân chủ trực tiếp

Dân chủ nói chung, DCTT nói riêng phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố khác nhau như trạng thái kinh tế của đất nước; trình độ dân chủ của chính quyền; trình độ dân chủ và truyền thống dân chủ của nhân dân; sự đấu tranh giành lấy dân chủ của nhân dân; cơ chế bảo đảm dân chủ (hệ thống các thể chế mà đặc biệt là pháp luật và hệ thống các thiết chế, đặc biệt là tổ chức bộ máy nhà nước. Do vậy, ảnh hưởng đến quá trình hoàn thiện pháp luật về DCTT trong nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay có nhiều yếu tố khác nhau, mỗi yếu tố có ảnh hưởng ở mức độ khác nhau và chúng cũng có ảnh hưởng đến sự ảnh hưởng của các yếu tố khác. Có thể kể ra một số yếu tố quan trọng sau:

Thứ nhất, sự nhận thức của xã hội về pháp luật về DCTT

Dân chủ xuất phát từ con người, từ những điều kiện cụ thể của xã hội, do vậy, dân chủ chỉ có thể được củng cố và mở rộng trên cơ sở sự phát triển của kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, vấn đề hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta còn phụ thuộc rất nhiều vào việc nhận thức của các nhà lãnh đạo, các tổ chức và cá nhân trong đất nước. Việc mở rộng dân chủ trên các lĩnh vực, việc hoàn thiện pháp luật thực thi dân chủ ở nước ta là cần thiết, song mở rộng, hoàn thiện như thế nào là

vấn đề cần nhận thức và cân nhắc thật kỹ đến các điều kiện để thực hiện. Không nên và không thể áp đặt một số quyền tự do dân chủ của các nước khác vào điều kiện Việt Nam, song cũng không nên vin vào các lý do không chính đáng để cản trở việc mở rộng và thực thi dân chủ, nhất là DCTT của nhân dân.

Có thể nói nhận thức của xã hội về dân chủ, DCTT có ảnh hưởng rất lớn đến việc thúc đẩy quá trình hoàn thiện pháp luật nhằm thực thi DCTT. Khi các nhà lãnh đạo, quản lý, đội ngũ trí thức, đặc biệt là của các luật gia, các tầng lớp nhân dân có những nhận thức đúng đắn, cần thiết về dân chủ nói chung, về DCTT nói riêng họ sẽ có những cố gắng trong việc phải quy định, củng cố dân chủ, DCTT trong các hoạt động nhà nước và xã hội, đặc biệt là đối với những vấn đề quan trọng của đất nước. Đồng thời họ cũng sẽ nghĩ đến các cơ chế bảo đảm thực thi dân chủ, DCTT trong thực tiễn.

Sự nhận thức của các tổ chức và cá nhân về dân chủ, về vai trò của pháp luật trong việc quy định về DCTT (những nội dung của DCTT; các hình thức thực hiện; điều kiện để thực thi; các chủ thể tham gia thực thi...) và cơ chế thực thi DCTT cần phải đạt tới một trình độ nhất định, nghĩa là, mỗi tổ chức và cá nhân trong giai đoạn hiện nay cần phải thấy được các giá trị dân chủ trong nhà nước pháp quyền bao giờ cũng có cơ sở pháp lý và tính chất nhân văn của nó. Dân chủ, nhất là DCTT phải được thể hiện trong nội dung của pháp luật, cơ chế thực thi DCTT phải được quy định khoa học, cụ thể là trong các nguyên tắc và trong các quy định pháp luật cụ thể.

Việc nâng cao trình độ dân chủ và văn hoá dân chủ, xây dựng và củng cố cơ chế thực thi dân chủ phải bắt đầu bằng việc nâng cao dân trí, nhận thức về dân chủ, khơi dậy ở người dân ý thức đòi quyền, thể hiện rõ cái “tôi” trong cuộc sống. Phải làm cho nhân dân nhận thức được rằng, dân chủ không phải là thứ ơn huệ, của bố thí, ban phát của những người cầm quyền nào đó mà nhân dân phải chủ động, tích cực đấu tranh để “giành lấy” dân chủ, để thực thi dân chủ một cách hoàn bị nhất.

Thứ hai, điều kiện kinh tế của đất nước bảo đảm triển khai các quy định pháp luật về DCTT

Thực thi pháp luật về DCTT đòi hỏi những chi phí không nhỏ về mặt vật chất và thời gian, công sức. Do vậy, nội dung, phương thức và điều kiện thực thi dân chủ nói chung, DCTT nói riêng luôn phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế - xã hội ở mỗi thời kì phát triển nhất định. V.I.Lênin đã từng nhấn mạnh: “*Bất kì nền*

dân chủ nào, cũng như bất kì một thượng tầng kiến trúc chính trị nào... suy cho cùng đều phục vụ sản xuất và suy cho cùng được xác định bằng những quan hệ sản xuất của xã hội đó”[138; tr.276.]. Do vậy, khi lực lượng sản xuất chưa phát triển cao, khi điều kiện kinh tế còn nhiều khó khăn đối với đại đa số quần chúng nhân dân như hiện nay ở nước ta mà đề cao dân chủ, nhất là DCTT thì DCTT đó sẽ mang tính hình thức và ít có điều kiện trở thành hiện thực. Bởi trong giai đoạn hiện nay trình độ phát triển của con người phụ thuộc chủ yếu vào trình độ phát triển của lực lượng sản xuất, vì thế việc thực thi pháp luật về DCTT cần phải có cơ sở kinh tế - xã hội để bảo đảm.

Thứ ba, điều kiện chính trị - xã hội trong nước và thế giới

Ở trong nước, trước hết là vai trò tiên phong của Đảng Cộng sản Việt Nam-Đảng cầm quyền trong việc lãnh đạo thực thi dân chủ. Đảng Cộng sản là lực lượng lãnh đạo nhà nước và xã hội nên vai trò tiên phong của Đảng có ảnh hưởng rất lớn đến việc hoàn thiện pháp luật về DCTT.

Sự ảnh hưởng của Đảng được thể hiện ở lý luận của Đảng về dân chủ, DCTT, ở trí tuệ của lãnh tụ và các đảng viên của Đảng liên quan đến dân chủ, ở uy tín, ở tính tổ chức chặt chẽ, khoa học, ở tác phong gương mẫu, ở lối sống và thực thi dân chủ của các cá nhân đảng viên, mà đặc biệt là của các vị lãnh đạo Đảng. Nếu Đảng không chú ý chăm lo cho việc thực thi dân chủ, củng cố phát triển dân chủ thì vai trò cầm quyền, lãnh đạo của Đảng đối với việc thực thi dân chủ sẽ bị giảm sút. Do vậy, các tổ chức đảng và các cá nhân đảng viên phải không ngừng nâng cao nhận thức về dân chủ, về nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nói chung, về DCTT nói riêng, về vai trò lãnh đạo của Đảng đối với việc thực thi dân chủ trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền... Trên cơ sở đó, nâng cao bản lĩnh chính trị, trình độ trí tuệ của Đảng và của mỗi cán bộ, đảng viên, đặc biệt là của đội ngũ cán bộ lãnh đạo chủ chốt các cấp trong lãnh đạo Nhà nước và xã hội đối với vấn đề dân chủ, hoàn thiện pháp luật về DCTT.

Hoạt động nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn, làm sáng tỏ những vấn đề mới nảy sinh trong quá trình đổi mới, xây dựng nhà nước pháp quyền, xây dựng nền kinh tế thị trường, thực thi dân chủ của Đảng để không ngừng phát triển lý luận, đề ra đường lối và chủ trương đúng đắn, phù hợp đáp ứng yêu cầu mở rộng, phát triển DCTT của nhân dân, phục vụ mục tiêu phát triển đất nước trong giai đoạn đổi mới

có ảnh hưởng rất lớn đến việc hoàn thiện pháp luật về DCTT ở Việt Nam hiện nay.

Nước ta là một nước dân chủ, nhà nước ta cũng là một nhà nước dân chủ, một nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Sự phát triển và hoàn thiện của hệ thống pháp luật đã tạo nên quá trình dân chủ hoá trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, số lượng các quyền tự do dân chủ của công dân không ngừng mở rộng làm cho dân chủ trở nên toàn diện hơn, được thể hiện ở mọi mặt của đời sống xã hội, tạo điều kiện cho sự phát triển toàn diện của mỗi người. Sự dân chủ trong Đảng, Nhà nước và trong các tổ chức chính trị xã hội khác của đất nước tạo điều kiện để nhân dân lao động tham gia một cách bình đẳng ngày càng nhiều vào quản lý các công việc xã hội cũng có ảnh hưởng tích cực đến việc hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta. Sự ổn định chính trị của đất nước, sự hài hoà về lợi ích giữa các lực lượng xã hội... thời gian qua đã tạo ra môi trường chính trị- xã hội thuận lợi cho dân chủ, đặc biệt là DCTT được thực thi.

Tuy vậy, cũng phải thấy rằng, bên cạnh những ảnh hưởng tích cực nêu trên thì việc hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta còn chậm và còn nhiều bất cập vì những nguyên nhân khác nhau như: Nền kinh tế nước ta phát triển thấp, người dân chủ yếu sống ở nông thôn và tham gia sản xuất nông nghiệp với “nền dân chủ làng xã” nên ý thức đòi quyền chưa cao, ngại va chạm, đấu tranh, cái “tôi” chưa được phát triển đầy đủ; trong xã hội vẫn còn hiện tượng “bề trên” tự nhiên, trong đời sống nhà nước và xã hội vẫn còn tư tưởng “ban ơn” và “xin- cho”; chiến tranh kéo dài cũng làm cho dân chủ không có điều kiện phát triển; bộ máy nhà nước vẫn còn hiện tượng quan liêu, tham nhũng; hệ thống pháp luật chưa hoàn chỉnh, các quyền tự do dân chủ chưa được cụ thể hoá đầy đủ trong pháp luật... Dân chủ còn bị vi phạm; cơ chế bảo đảm dân chủ chưa thực sự đồng bộ và hiệu quả, hệ thống chính trị chưa có khả năng đầy đủ để bảo đảm dân chủ; các điều kiện để thực hiện dân chủ trong thực tế còn nhiều hạn chế.

Trong các hoạt động pháp luật từ xây dựng, thực hiện và bảo vệ pháp luật thì sự tham gia của nhân dân cũng còn nhiều hạn chế, nhân dân chưa có điều kiện tham gia hoặc tham gia một cách hình thức, chưa tích cực. Hoạt động thực hiện pháp luật vẫn còn sai sót song các biện pháp kiểm tra, giám sát của các cơ quan đại diện, của nhân dân vẫn chưa hết tính hình thức. Trong hoạt động bảo vệ pháp luật, tính chất dân chủ đã từng bước được mở rộng song chưa đáp ứng được nhu cầu đòi hỏi của

điều kiện mới. Nhà nước vẫn chưa thiết lập được cơ chế bảo hiến bằng con đường tư pháp. Sự gắn kết giữa dân chủ và pháp luật dần được cải thiện, song việc hoàn thiện hệ thống pháp luật và mở rộng dân chủ chưa đáp ứng được những nhu cầu và sự phát triển của xã hội.

Về quốc tế: Bối cảnh quốc tế ngày càng phức tạp và chuyển biến khó lường đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc hoàn thiện pháp luật về DCTT. Cục diện thế giới đa cực ngày càng rõ hơn, xu thế dân chủ hoá trong quan hệ quốc tế tiếp tục phát triển nhưng các nước lớn vẫn sẽ chi phối các quan hệ quốc tế. Toàn cầu hoá và cách mạng khoa học - công nghệ phát triển mạnh mẽ, thúc đẩy quá trình hình thành xã hội thông tin và kinh tế tri thức. Cạnh tranh về kinh tế - thương mại, giành giật các nguồn tài nguyên, năng lượng, thị trường, công nghệ, nguồn vốn, nguồn nhân lực chất lượng cao... giữa các nước ngày càng gay gắt. Những vấn đề toàn cầu như an ninh tài chính, an ninh năng lượng, an ninh lương thực, biến đổi khí hậu, nước biển dâng cao, thiên tai, dịch bệnh... sẽ tiếp tục diễn biến phức tạp. Cuộc đấu tranh của nhân dân các nước trên thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân sinh, dân chủ và tiến bộ xã hội tiếp tục phát triển. Khu vực châu Á - Thái Bình Dương, trong đó có khu vực Đông Nam Á vẫn sẽ là khu vực phát triển năng động nhưng còn tồn tại nhiều nhân tố gây mất ổn định; tranh chấp lãnh thổ, biển đảo ngày càng gay gắt. Xuất hiện các hình thức tập hợp lực lượng và đan xen lợi ích mới. *“Những căng thẳng, xung đột tôn giáo, dân tộc, ly khai, chiến tranh cục bộ, bạo loạn chính trị, can thiệp, lật đổ, khủng bố vẫn sẽ diễn ra gay gắt; các yếu tố đe dọa an ninh phi truyền thống, tội phạm công nghệ cao trong các lĩnh vực tài chính- tiền tệ, điện tử - viễn thông, sinh học, môi trường... còn tiếp tục gia tăng...”*[44; tr.95]. Những điều kiện quốc tế không mấy thuận lợi như nêu trên sẽ làm cho quá trình hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta ít nhiều bị chậm lại.

Thứ tư, mức độ hiện thực hoá các yêu cầu, đòi hỏi của nhà nước pháp quyền:

Nhà nước pháp quyền luôn gắn liền với dân chủ hóa đời sống nhà nước và xã hội, do vậy, thành tựu xây dựng nhà nước pháp quyền có ảnh hưởng rất lớn tới quá trình hoàn thiện pháp luật về DCTT. Điều này biểu hiện ở các yếu tố sau:

- Sự dân chủ hoá trong các lĩnh vực của đời sống xã hội như kinh tế, chính trị, tư tưởng... làm cho các tổ chức và cá nhân tin tưởng vào tiến trình dân chủ hóa xã hội, vị trí, vai trò của họ được coi trọng trong xã hội;

- Tính chất khoa học của cơ chế tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước. Đây là điều kiện quan trọng bảo đảm dân chủ, dân chủ từ bộ máy nhà nước. Cơ chế tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước nếu khoa học sẽ làm cho việc thực hiện quyền lực nhà nước hiệu quả và hợp pháp.

- Sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật và tinh thần thượng tôn Hiến pháp, pháp luật của đất nước. Sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật, nhất là pháp luật về dân chủ là cơ sở để hoàn thiện pháp luật về DCTT. Tinh thần thượng tôn Hiến pháp và pháp luật sẽ tạo điều kiện để các quy định pháp luật về dân chủ được tôn trọng, được thực hiện nghiêm minh, làm cho đời sống nhà nước và xã hội thực sự dân chủ.

- Sự hình thành và phát triển của xã hội dân sự. Xây dựng nhà nước pháp quyền phải đi liền với củng cố, phát triển xã hội dân sự, tạo cơ chế giám sát việc thực thi quyền lực nhà nước của cơ quan công quyền. Đây là điều kiện cần thiết cho việc dân chủ hóa đời sống nhà nước và xã hội và cũng là điều kiện để củng cố hoàn thiện pháp luật về DCTT trong xã hội.

Thứ năm, xu hướng phát triển của thời đại, tác động của các tổ chức quốc tế, các quốc gia khác

Xu hướng phát triển chung của thời đại hiện nay là dân chủ, hợp tác vì hòa bình, độc lập dân tộc, vì tiến bộ xã hội. Các tổ chức quốc tế, các quốc gia đều mong muốn dân chủ được mở rộng, quyền con người, quyền công dân được củng cố và có tính hiện thực trong mỗi nước và trên phạm vi toàn thế giới. Những xu hướng trên có ảnh hưởng rất lớn đến tiến trình mở rộng và thực hành dân chủ ở các quốc gia trên thế giới trong đó có Việt Nam.

Trước xu hướng phát triển dân chủ và sự tác động của các tổ chức quốc tế Việt Nam đã có cơ chế cụ thể để nhân dân thực hiện trên thực tế quyền làm chủ trực tiếp, thực hiện tốt hơn *Quy chế dân chủ ở cơ sở* và *Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn*. Đảng, Nhà nước đã quan tâm hơn đến việc chăm lo hạnh phúc và sự phát triển toàn diện của con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của con người, tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam ký kết, không ngừng xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tất cả

quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; mọi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân; cán bộ, công chức hoàn thành tốt chức trách, nhiệm vụ được giao, tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, thật sự là công bộc của nhân dân. Nâng cao ý thức về quyền và nghĩa vụ công dân, năng lực làm chủ, tham gia quản lý xã hội của nhân dân [44; tr. 238-239].

2.2.4. Tiêu chí hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp

Để hoàn thiện một hệ thống pháp luật, chúng ta cần căn cứ vào những tiêu chuẩn, tiêu chí nhất định. *“Có nhiều tiêu chuẩn để xác định mức độ hoàn thiện của một hệ thống pháp luật trong đó có bốn tiêu chuẩn cơ bản là: Tính toàn diện, tính đồng bộ, tính phù hợp và trình độ kỹ thuật pháp lý”* [112; tr.407]. Theo đó, có thể xem xét tiêu chí hoàn thiện pháp luật về DCTT ở Việt Nam tập trung ở bốn nội dung sau:

Một là, về tính toàn diện: *“Tính toàn diện là tiêu chuẩn đầu tiên thể hiện mức độ hoàn thiện của một hệ thống pháp luật. Có thể nói, đây là tiêu chuẩn để định lượng một hệ thống pháp luật, nhưng nó lại có ý nghĩa rất quan trọng, vì chỉ khi nào định lượng được mới có thể tiếp tục nghiên cứu để định tính”* [112; tr.407]. Ở cấp độ chung, pháp luật về DCTT phải điều chỉnh hết các quan hệ xã hội về DCTT, việc thực hiện DCTT, bao gồm mối quan hệ giữa nhà nước và công dân trong việc thực hiện các công việc chung của nhà nước và xã hội. Ở cấp độ cụ thể, các vấn đề liên quan DCTT phải được pháp luật quy định và hướng dẫn thi hành một cách cụ thể, chi tiết, ví dụ như các hình thức cụ thể của DCTT, việc thực hiện các hình thức này trên thực tế.

Hai là, về tính đồng bộ: *“Tính đồng bộ của hệ thống pháp luật thể hiện sự thống nhất của nó. Khi xem xét mức độ hoàn thiện của một hệ thống pháp luật cần phải chú ý xem giữa các bộ phận của hệ thống đó có trùng lặp, chồng chéo hay mâu thuẫn không?”* [112; tr.407]. Ở cấp độ chung, pháp luật về DCTT phải phù hợp với Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác, bảo đảm sự thống nhất của toàn bộ hệ thống pháp luật. Ở cấp độ cụ thể, các quy phạm pháp luật về DCTT phải không mâu thuẫn, trùng lặp hay chồng chéo. Khi xây dựng pháp luật về DCTT, các nhà làm luật cần quán triệt tinh thần của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, đó là văn bản của cấp dưới không được trái với văn bản của cấp trên, kể cả về nội dung và hình thức. Theo đó, các quy định pháp luật này chỉ khoanh vùng phạm vi DCTT là nhân dân được làm tất cả những gì mà pháp luật không cấm, những gì không thuộc uỷ quyền cho Nhà

nước thì nhân dân có thể làm và những quyết định này có tính chất bắt buộc Nhà nước phải thi hành và bảo đảm thực hiện.

Ba là, về tính phù hợp: *“Tính phù hợp của hệ thống pháp luật thể hiện sự tương quan giữa trình độ của hệ thống pháp luật và trình độ phát triển của kinh tế - xã hội. Hệ thống pháp luật phải phản ánh đúng trình độ phát triển kinh tế - xã hội, nó không thể cao hơn hoặc thấp hơn trình độ phát triển đó. Tính phù hợp của hệ thống pháp luật thể hiện nhiều mặt, khi xem xét tiêu chuẩn này cần chú ý đến các mặt và giải quyết tốt mối quan hệ giữa pháp luật với kinh tế, chính trị, đạo đức, phong tục, tập quán truyền thống và các quy phạm xã hội khác”* [112; tr.408]. Theo đó, nội dung pháp luật DCTT phải phù hợp với thực tiễn của đời sống xã hội. Thực tế cho thấy rằng, sự điều chỉnh các quan hệ xã hội của pháp luật sẽ không có hiệu quả nếu pháp luật đó không gắn với thực tiễn. Và như vậy, nó sẽ không thúc đẩy các quan hệ xã hội phát triển, thậm chí kìm hãm sự phát triển của xã hội. Tuy nhiên, do DCTT là vấn đề mới đối với Việt Nam, nên trong chừng mực nhất định, pháp luật về DCTT có thể đưa ra các quy phạm pháp luật mang tính chất “khai phá” để mở đường, gây dựng những quan hệ xã hội mới, định hướng cho việc xây dựng và hoàn thiện các hình thức DCTT cụ thể phát triển. Trong bối cảnh của Việt Nam hiện nay, tính phù hợp của pháp luật DCTT còn được thể hiện sự phản ánh quan điểm của Đảng về DCTT được nêu trong Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24/5/2005 của Bộ Chính trị về *Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*. Nghị quyết nêu rõ một trong những định hướng xây dựng và hoàn thiện pháp luật về bảo đảm quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân trong thời gian tới là *“Hoàn thiện pháp luật về quyền giám sát của các cơ quan dân cử, quyền trực tiếp giám sát, kiểm tra của công dân đối với các hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức; mở rộng các hình thức dân chủ trực tiếp để người dân tham gia vào công việc của Nhà nước; ban hành Luật về trưng cầu ý dân”*. Do đó, một trong những tiêu chí hoàn thiện pháp luật DCTT là phải bảo đảm việc thể chế hóa quan điểm, định hướng của Đảng trong Nghị quyết số 48-NQ/TW về vấn đề này.

Mặt khác, pháp luật về DCTT phải có những quy định hài hoà, tương thích với pháp luật quốc tế. Điều này đòi hỏi khi xây dựng các luật cụ thể về DCTT, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải nghiên cứu, tham khảo, chọn lọc những kinh

nghiệm của các quốc gia trên thế giới, vận dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam cho phù hợp.

Bốn là, về trình độ kỹ thuật pháp lý: “Kỹ thuật pháp lý là một vấn đề rộng lớn, phức tạp trong đó có ba điểm quan trọng, cần thiết phải chú ý khi xây dựng và hoàn thiện pháp luật là: Kỹ thuật pháp lý thể hiện ở những nguyên tắc tối ưu được vạch ra để áp dụng trong quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật; Trình độ kỹ thuật pháp lý thể hiện ở việc xác định chính xác cơ cấu của pháp luật; Cách biểu đạt bằng ngôn ngữ pháp lý phải đảm bảo tính cô đọng, logic, chính xác và một nghĩa” [112; tr.407-409].

Việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DCTT phải được tiến hành một cách khoa học, đúng nguyên tắc, thẩm quyền, nội dung và trình tự thủ tục ban hành. Mỗi văn bản pháp luật về DCTT, các hình thức DCTT phải có kết cấu văn bản hợp lý, phương pháp trình bày rõ ràng, dễ hiểu, dễ áp dụng, ngôn ngữ chính xác, phổ thông. Để đạt được tiêu chí này, đòi hỏi các nhà làm luật không những am hiểu về chuyên môn mà còn tinh thông về mặt ngôn ngữ, văn phong; không những biết kế thừa những truyền thống xây dựng pháp luật của Việt Nam, mà còn biết học tập những tinh hoa, những văn minh của nhân loại.

Bên cạnh các tiêu chí trên, việc hoàn thiện pháp luật DCTT phải bao quát được những đặc điểm, nội dung cơ bản của pháp luật DCTT. Theo đó, các quy định pháp luật về DCTT phải rõ ràng, mạch lạc, thể hiện rõ nguyên tắc “Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước”, Nhân dân trực tiếp thể hiện ý chí của mình trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước; Nhà nước có trách nhiệm ghi nhận, bảo đảm việc thực hiện DCTT trên thực tế;

Tóm lại, nếu như các tiêu chí về tính toàn diện, tính đồng bộ, tính phù hợp là những tiêu chí về nội dung, thì kỹ thuật pháp lý là tiêu chí về hình thức của việc hoàn thiện pháp luật về DCTT. Theo đó, hoàn thiện pháp luật về DCTT phải được nhìn nhận một cách tổng quát, phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế, xã hội của đất nước; góp phần tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội, xây dựng các cơ chế cụ thể cho việc thực hiện DCTT ở Việt Nam hiện nay.

Kết luận chương 2

1. DCTT được hiểu là sự thể hiện ý chí một cách trực tiếp của người dân về một vấn đề nào đó thuộc phạm vi quyền lực nhà nước mà không cần thông qua cơ chế trung gian nào. Sự thể hiện ý chí này có ý nghĩa quyết định, bắt buộc phải

được thi hành ngay. DCTT được thực hiện thông qua một số phương thức sau: trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi miễn đại biểu, sáng kiến công dân; cử tri bỏ phiếu quyết định một số vấn đề quan trọng ở cơ sở.

2. So với dân chủ đại diện, DCTT có nhiều ưu điểm. Tuy nhiên, nếu quá lạm dụng DCTT cũng gây nhiều bất lợi vì DCTT thường được áp dụng có hiệu quả cho một cộng đồng nhỏ, làm mất nhiều thời gian và tốn kém, phụ thuộc nhiều vào trình độ hiểu biết của người dân, vào sự phát triển kinh tế - xã hội, đôi khi quyền lợi của thiểu số ít được bảo đảm...

3. Pháp luật về DCTT là một tập hợp các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc với mọi chủ thể, do Nhà nước ban hành, nhằm xác lập quyền và các điều kiện bảo đảm cho mọi người dân được trực tiếp quyết định những vấn đề của đất nước và cộng đồng, thông qua những cách thức tổ chức cơ bản khác nhau như trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử hay quyết định một số vấn đề ở cơ sở.

4. Nội dung pháp luật về DCTT thể hiện việc luật hoá các phương thức thực thi DCTT, quy định rõ về thể chế, thiết chế, nguyên tắc, quy trình thủ tục thực hiện DCTT và các chế tài xử lý vi phạm. Cấu trúc pháp luật về DCTT bao gồm các văn bản pháp luật điều chỉnh chung về DCTT; Các văn bản pháp luật điều chỉnh riêng một nhóm vấn đề cụ thể về DCTT như trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử, sáng kiến công dân hay một số hình thức DCTT ở cơ sở; Các văn bản pháp luật chuyên ngành điều chỉnh một loại vấn đề (với hình thức) cụ thể liên quan đến việc nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT.

5. Pháp luật về DCTT chịu sự tác động của nhiều yếu tố như sự nhận thức của xã hội; điều kiện kinh tế; điều kiện chính trị - xã hội; mức độ hiện thực hoá các yêu cầu, đòi hỏi của nhà nước pháp quyền (thành tựu xây dựng nhà nước pháp quyền trong đất nước); xu hướng phát triển của thời đại, tác động của các tổ chức quốc tế, các quốc gia khác. Do đó, để hoàn thiện pháp luật về DCTT cần có tiêu chí nhất định như: tính toàn diện, tính đồng bộ, tính phù hợp (những tiêu chí về nội dung), trình độ kỹ thuật pháp lý (tiêu chí về hình thức).

Chương 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Ở VIỆT NAM

3.1. Khái quát quan điểm của Đảng về phát huy dân chủ, hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp

Kế thừa và phát triển tư tưởng của chủ tịch Hồ Chí Minh về dân chủ, DCTT qua 70 năm lãnh đạo đất nước và 30 năm thực hiện công cuộc Đổi mới, Đảng cộng sản Việt Nam đã có những bước phát triển mới, quan trọng trong nhận thức về dân chủ XHCN, trong đó có vấn đề dân chủ trực tiếp. Quan điểm của Đảng về DCTT đã được hình thành từ rất sớm trong quá trình tổ chức ra Nhà nước cách mạng. Mặc dù lúc đó, vấn đề DCTT hay dân chủ đại diện chưa được đặt ra song tự bản thân tư tưởng về cách thức tổ chức ra bộ máy Nhà nước dựa vào bầu cử, trưng cầu ý dân, thu hút sự tham gia của nhân dân tham gia vào quản lý nhà nước....đều là kết quả của chủ trương thực hành DCTT.

Chính sự biến đổi của thực tiễn vào đầu những năm 80 của thế kỷ XX đã và đặt ra nhiều vấn đề mới cần bổ sung, phát triển. Lúc này, DCTT chưa hề được ghi nhận chính thức trong các văn kiện, nghị quyết của Đảng nhưng đã là một nhu cầu thực tiễn khách quan đặt ra gắn với giải phóng sức sản xuất và cho thấy sự sáng tạo của Nhân dân là vô cùng to lớn. Dưới ánh sáng của đường lối Đổi mới của Đảng tại Đại hội Đảng lần thứ VI (1986) và Đại hội VII (1991), Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên CNXH năm 1991 là văn kiện đã nhận định về dân chủ hóa là một xu thế tất yếu. Đồng thời, Cương lĩnh lần đầu tiên ghi nhận về DCTT: *“Dân chủ gắn liền với công bằng xã hội 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”*[42].

Trên thực tế, vào đầu những năm 90 Đảng ta chưa bàn nhiều đến DCTT nhưng đã đặt ra vấn đề dân chủ ở cơ sở. Dân chủ ở cơ sở chính là một cách tiếp cận của DCTT hiểu theo nghĩa phương châm *“dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”*. Sau Đại hội Đảng lần thứ VII (1996), trước những tác động tiêu cực của quá trình chuyển đổi kinh tế, trong điều kiện của một nền kinh tế vẫn dựa vào nông

nghiệp là chính, Đảng ta nhận thấy rằng, “*quyền làm chủ của nhân dân ở nhiều nơi, trên nhiều lĩnh vực còn bị vi phạm; 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 chưa đẩy lùi, ngăn chặn được*”[35]. Không ít trường hợp việc thực hành dân chủ còn mang tính hình thức, có nơi, có lúc còn biểu hiện lợi dụng dân chủ, khiếu kiện đông người, vượt cấp hoặc gây mất đoàn kết nội bộ, gây rối, ảnh hưởng đến trật tự an toàn xã hội tại một số xã, huyện của các tỉnh như Thái Bình, Nam Định và một số nơi khác vào cuối những năm 90. Tình trạng quan liêu, không thực sự tôn trọng dân chủ còn khá nặng trong một bộ phận cán bộ, đảng viên, công chức ở cơ sở. Trước tình hình đó, Bộ Chính trị khóa VIII đã ban hành Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18 tháng 02 năm 1998 về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở. Trong Chỉ thị này, Đảng đã nhấn mạnh đến sự cần thiết phải tăng cường DCTT bên cạnh việc phát huy tốt chế độ dân chủ đại diện, bảo đảm “*thực hiện tốt chế độ dân chủ trực tiếp ở cấp cơ sở để nhân dân bàn bạc và quyết định trực tiếp những công việc quan trọng thiết thực, gắn liền với lợi ích của mình*”[35]. Chỉ thị của Bộ Chính trị đã được Chính phủ thể chế hóa bằng việc ban hành Nghị định số 29-NQ/CP ngày 11 tháng 5 năm 1998, Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 7 tháng 7 năm 2003 về Quy chế dân chủ ở xã.

Cũng trong giai đoạn này, đường lối của Đảng về dân chủ XHCN nói chung tiếp tục được phát triển, hoàn thiện qua mục tiêu xây dựng Nhà nước XHCN của dân, do dân và vì dân, được ghi nhận đậm nét trong Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001. DCTT tiếp tục được Hiến pháp ghi nhận và từng bước thể chế hoá bằng luật. Tuy nhiên, trong giai đoạn này, do điều kiện phát triển kinh tế - xã hội và trình độ dân trí chưa cho phép thực hiện DCTT theo đúng nghĩa nên Đảng đã từng bước vận dụng, lắng nghe và lấy ý kiến nhân dân. Trong các kỳ sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và năm 2001, dự thảo Hiến pháp đều được xin ý nhân dân. Sau này, việc lấy ý kiến nhân dân diễn ra thường xuyên hơn đối với các dự thảo luật, pháp lệnh, quy hoạch, kế hoạch phát triển dài hạn... Điều này cho thấy, quan điểm của Đảng về DCTT không chỉ được ghi nhận mà còn được tiến hành trong thực tiễn quản lý.

Trong nhiệm kỳ Đại hội X (2006 - 2011), thể chế hóa Nghị quyết Đại hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành *Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007*, đánh dấu một bước tiến quan trọng trong tư tưởng chỉ đạo của Đảng, ghi nhận giá trị của công cụ pháp luật cho phép nhân dân thực sự phát huy quyền làm chủ của mình thông qua DCTT.

Đại hội XI (2011-2016) đã thông qua Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (sửa đổi, bổ sung), trong đó Đảng ta đã xác định rõ: *“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”*. Đồng thời, Báo cáo chính trị Đại hội bổ sung, hoàn thiện năm nội dung thực hiện dân chủ xã hội chủ nghĩa, trong đó có các nội dung: (1) Nâng cao ý thức về quyền và nghĩa vụ công dân, năng lực làm chủ, tham gia quản lý xã hội của nhân dân. Có cơ chế cụ thể để nhân dân thực hiện trên thực tế quyền làm chủ trực tiếp. (2) Thực hiện tốt hơn Quy chế dân chủ ở cơ sở và Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Phát huy dân chủ, đề cao trách nhiệm công dân, kỷ luật, kỷ cương xã hội.

Trên cơ sở Nghị quyết Đại hội XI, Đảng đã đặt ra yêu cầu hoàn thiện cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT đã phát huy trong thực tiễn của nền dân chủ XHCN ở nước ta cũng như đã áp dụng rộng rãi trên thế giới trong điều kiện cách mạng khoa học, công nghệ và hội nhập quốc tế. Đây chính là cơ sở chính trị để đưa vấn đề DCTT vào quy định trong Hiến pháp năm 2013. Phát huy tinh thần Nghị quyết Đại hội XI và Hiến pháp năm 2013, Báo cáo chính trị tại Đại hội XII của Đảng (2016) tiếp tục khẳng định những vấn đề cốt lõi về phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa trong tình hình mới. Trong đó, đã chỉ ra phương hướng, nhiệm vụ cụ thể gắn dân chủ trực tiếp với phát huy dân chủ XHCN:

“Quyền làm chủ của nhân dân được phát huy tốt hơn trong các lĩnh vực của đời sống xã hội bằng dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, nhất là trong lĩnh vực chính trị và kinh tế...”;

“Tiếp tục phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Mọi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước phải xuất phát từ nguyện vọng, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, được nhân dân tham gia ý kiến. Dân chủ phải được thực hiện đầy đủ,

nghiêm túc trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Bảo đảm để nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định liên quan đến lợi ích, cuộc sống của nhân dân, từ nêu sáng kiến, tham gia thảo luận, tranh luận đến giám sát quá trình thực hiện. Tập trung xây dựng những văn bản pháp luật liên quan trực tiếp đến quyền làm chủ của nhân dân. Thể chế hóa và nâng cao chất lượng các hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện”[45].

3.2. Pháp luật về dân chủ trực tiếp từ năm 1945 đến nay

3.2.1. Sự hình thành và phát triển về pháp luật về dân chủ trực tiếp

Quá trình hoàn thiện pháp luật là quá trình xây dựng nhiều văn bản quy phạm pháp luật nhằm từng bước tạo ra các yếu tố nền móng pháp lý ban đầu (sự ghi nhận các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm cơ bản của các chủ thể liên quan; xác định các nguyên tắc pháp lý cơ bản) rồi mới đến quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, các chế tài xử phạt vi phạm... Từ thực tiễn công tác xây dựng pháp luật ở nước ta, có thể thấy quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta trải qua các giai đoạn chủ yếu sau đây:

- *Giai đoạn 1 (1946 – 1992):* là giai đoạn mà lịch sử lập hiến và lập pháp của chúng ta sau năm 1945 gắn với thời kỳ đấu tranh giữ gìn nền độc lập dân tộc và bước đầu xây dựng CNXH, gắn với ba bản Hiến pháp: 1946, 1959 và 1980. Trong giai đoạn này, vấn đề DCTT chưa được Hiến định cả về mặt nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước lẫn thể chế hóa thành các văn bản pháp luật cụ thể, mặc dù trong Hiến pháp đã có quy định mang tính nguyên tắc chung về một số hình thức như phúc quyết hiến pháp (Hiến pháp năm 1946), trưng cầu ý kiến nhân dân (Hiến pháp 1959, Hiến pháp năm 1980), bãi miễn đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân (Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980).

- *Giai đoạn 2 (1992 – 2013):* là giai đoạn gắn với Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH và Hiến pháp năm 1992. Thể chế hóa quan điểm, đường lối “Đổi mới” của Đảng, một mặt Hiến pháp năm 1992 và pháp luật tiếp tục khẳng định quyền làm chủ của nhân dân trong thực hiện quyền lực nhà nước. Mặt khác, tuy chưa hiến định rõ nguyên tắc DCTT nhưng trong hệ thống pháp luật nước ta đã bước đầu có được cơ sở pháp lý để thực hiện DCTT ở cơ sở

với phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” để DCTT không còn mang tính hình thức mà đi vào thực tiễn cuộc sống. Từ thực tiễn tình trạng giải quyết những bất cập, tồn tại của hệ thống chính quyền ở cơ sở tại một số địa phương cuối những năm 90 của thế kỷ trước, quan điểm về sự cần thiết phải kết hợp giữa dân chủ đại diện với DCTT ở cơ sở đã được Đảng ta ghi nhận và nhấn mạnh (Chỉ thị 30/CT-TW ngày 18/2/1998 của Bộ Chính trị về xây dựng và thực hiện Quy chế Dân chủ cơ sở (trên cơ sở đó Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã có Nghị quyết 45-1998/NQ-UBTVQH10 ngày 26/2/1998 về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Chính phủ đã ban hành các Nghị định tổ chức thực hiện Quy chế này. Đến năm 2007, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn).

- *Giai đoạn 3 (từ năm 2014)*: Hiến pháp năm 2013 được ban hành đã đánh dấu bước phát triển mới trong tư duy lý luận của Đảng và Nhà nước ta khi đề cao chủ quyền nhân dân, hiến định nguyên tắc “*nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp*” (tại Điều 6) và nhiều quy định khác có đề cập đến các hình thức DCTT cụ thể. Có thể nói rằng, Hiến pháp năm 2013 đã mở ra một giai đoạn mới với yêu cầu hoàn thiện pháp luật mang tính tổng thể về phương thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT chứ không còn là những định hướng riêng lẻ theo vấn đề cụ thể nữa.

3.2.2. Thực trạng pháp luật về dân chủ trực tiếp qua một số phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp

3.2.2.1. Trưng cầu ý dân

- *Quy định pháp luật về trưng cầu ý dân:*

Ngay từ trong bản Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa non trẻ (Hiến pháp năm 1946), tại Điều 21 đã có quy định về quyền này, khi đó còn gọi là quyền phúc quyết, với nội dung như sau: “*Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia...*”[59]. Chỉ với ba điều quy định về quyền phúc quyết của nhân dân nhưng Hiến pháp năm 1946 đã quy định khá đầy đủ căn cứ, loại vấn đề và trình tự đưa vấn đề ra toàn dân phúc quyết. Các bản Hiến pháp năm 1959 và năm 1980 đều quy định về vấn đề trưng cầu ý dân nhưng dưới dạng là một quyền hạn về tổ chức việc trưng cầu ý kiến của Nhân

dân của các cơ quan thường trực của Quốc hội (UBTVQH theo Hiến pháp năm 1959 và Hội đồng nhà nước theo Hiến pháp năm 1980), không xác định rõ vấn đề nào được trưng cầu ý dân, trình tự thủ tục tiến hành trưng cầu ý dân. Khoản 5 Điều 5 Hiến pháp năm 1959 quy định: “UBTVQH có những quyền hạn sau đây: “*Quyết định việc trưng cầu ý kiến nhân dân*”[60]. Hiến pháp năm 1980 quy định: “Hội đồng nhà nước có nhiệm vụ và quyền hạn quyết định việc trưng cầu ý kiến nhân dân.”[61]. Chỉ đến Hiến pháp năm 1992, tại Điều 53 mới có quy định về quyền *biểu quyết* khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, gắn với quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân [62]. Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, trưng cầu ý dân được quy định ở một số văn bản luật và cụ thể hóa tại Quy chế hoạt động của UBTVQH. Điều 37 Nghị quyết về việc ban hành Quy chế hoạt động của UBTVQH năm 2004 quy định: “UBTVQH tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội; quy định về việc phát hành phiếu trưng cầu, thể thức bỏ phiếu và kiểm phiếu; tổ chức việc bỏ phiếu, tổng hợp, công bố kết quả trưng cầu và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất”[122, Điều 37].

Hiến pháp năm 2013 quy định khá rõ nét về trưng cầu ý dân tại Điều 29, khoản 15 Điều 70, khoản 13 Điều 74, khoản 4 Điều 120, đồng thời quy định về chủ quyền nhân dân, nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT tại khoản 1 Điều 2 và Điều 6. Điều 29 Hiến pháp năm 2013 xác định rõ: “*Nhân dân có quyền biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân*”. Việc ban hành Luật trưng cầu ý dân là cần thiết để kịp thời thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 và tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam, trong đó có pháp luật về trưng cầu ý dân [63]. Hiến pháp đã bổ sung quy định trưng cầu ý dân về Hiến pháp tại điều 120: “*Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định*” [63, Điều 120]. Quy định này thể hiện một bước phát triển mới trong nhận thức về quyền lập hiến, đặt ra yêu cầu đưa việc sửa đổi Hiến pháp ra trưng cầu ý dân.

Như vậy, vấn đề trưng cầu ý dân đã được quy định từ bản Hiến pháp đầu tiên năm 1946 đến nay. Dưới đây là bản tổng hợp quy định của các bản Hiến pháp Việt Nam về vấn đề này [115; tr.184]:

Hiến pháp	Quy định về trưng cầu ý dân
Hiến pháp năm 1946	- Điều thứ 21: Nhân dân có quyền phúc quyết về Hiến pháp và những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia; - Điều thứ 32: Những việc quan hệ đến vận mệnh quốc gia sẽ đưa ra nhân dân phúc quyết, nếu hai phần ba tổng số nghị viên đồng ý; - Điều thứ 70 (c): Những điều thay đổi khi đã được Nghị viện ưng chuẩn thì phải đưa ra toàn dân phúc quyết.
Hiến pháp năm 1959	Điều 53: UBTVQH có những quyền hạn sau đây:..... 5 - Quyết định việc trưng cầu ý kiến nhân dân
Hiến pháp năm 1980	Điều 100: Hội đồng Nhà nước có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây: 6- Quyết định việc trưng cầu ý kiến nhân dân.
Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)	- 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. - Điều 84: Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:14. Quyết định việc trưng cầu ý dân. - Điều 91: UBTVQH có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:.... 12. Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội.
Hiến pháp năm 2013	- Điều 29: Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân. - Điều 70: Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:...15. Quyết định trưng cầu ý dân. - Điều 74: UBTVQH có những nhiệm vụ và quyền hạn sau đây:..... 13. Tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội. - Điều 120: 4. Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định.

Với các quy định như trên, TS. Đặng Minh Tuấn cho rằng: “*Hiến pháp các năm 1946, 1992, 2013 quy định về trưng cầu ý dân cụ thể hơn Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980. Ngoại trừ Hiến pháp năm 1946 quy định các vấn đề bắt buộc phải*

trung cầu ý dân, còn các bản Hiến pháp khác đều không quy định rõ vấn đề này mà chỉ để Ủy ban thường vụ Quốc hội hay Hội đồng nhà nước quyết định”[115, tr.185-186]. Tuy nhiên, qua nghiên cứu, chúng tôi nhận thấy các quy định của các bản Hiến pháp về vấn đề trung cầu ý dân vẫn còn một số điểm hạn chế nhất định:

Về chủ thể tổ chức trung cầu ý dân: Hiến pháp năm 1946 không quy định rõ về chủ thể, còn các bản Hiến pháp còn lại đều giao việc tổ chức trung cầu ý dân cho cơ quan lập pháp là Hội đồng nhà nước và Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Về chủ thể đề xuất trung cầu ý dân: Qua các quy định trên cho thấy, các bản Hiến pháp Việt Nam chỉ quy định chủ thể đề xuất trung cầu ý dân là cơ quan nhà nước, chưa có bản Hiến pháp nào quy định người dân có quyền đề xuất trung cầu ý dân.

Về phạm vi trung cầu ý dân: Các bản Hiến pháp Việt Nam đều chưa quy định rõ phạm vi của trung cầu ý dân là trên phạm vi cả nước hay chỉ ở cấp độ địa phương;

Về hiệu lực pháp lý: Trừ Hiến pháp năm 1946 có quy định hiệu lực pháp lý của kết quả trung cầu ý dân, còn các bản Hiến pháp khác chưa quy định thật rõ về vấn đề này.

Bên cạnh quy định của Hiến pháp, Quốc hội đã từng bước cụ thể hóa các quy định về trung cầu ý dân bằng luật. Tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XIII năm 2015, Luật trung cầu ý dân đã được thông qua “*quy định về việc trung cầu ý dân, nguyên tắc trung cầu ý dân; nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức trong trung cầu ý dân; trình tự, thủ tục quyết định việc trung cầu ý dân và tổ chức trung cầu ý dân; kết quả và hiệu lực của kết quả trung cầu ý dân*” [92, Điều 1]. Trong Luật này, quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trung cầu ý dân được bảo đảm thực hiện thông qua các nội dung chủ yếu như sau:

a) *Về chủ thể thực hiện quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trung cầu ý dân*

Điều 5 Luật trung cầu ý dân năm 2015 quy định: “*Công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đủ mười tám tuổi trở lên tính đến ngày trung cầu ý dân có quyền bỏ phiếu để biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trung cầu ý dân, trừ trường hợp quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 25 của Luật này*”[92]. Quy định này cho thấy, người thực hiện quyền bỏ phiếu để biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trung cầu ý dân được gọi là “*cử tri*” giống người bỏ phiếu để thực hiện quyền bầu cử đại

biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp. Luật loại trừ những người không được thực hiện quyền, bao gồm: (1) Người bị kết án tử hình đang trong thời gian chờ thi hành án, (2) Người đang phải chấp hành hình phạt tù mà không được hưởng án treo, (3) Người bị Tòa án tuyên bố mất năng lực hành vi dân sự [92, khoản 1 Điều 25].

Người đã có tên trong danh sách cử tri nếu đến thời điểm bắt đầu bỏ phiếu bị kết án tử hình, phải chấp hành hình phạt tù mà không được hưởng án treo hoặc bị Tòa án tuyên bố mất năng lực hành vi dân sự thì Ủy ban nhân dân cấp xã xóa tên người đó trong danh sách cử tri và thu hồi thẻ cử tri [92, khoản 2 Điều 25].

Tư cách của cử tri tham gia biểu quyết trưng cầu ý dân được thể hiện ở việc mỗi cử tri đều được ghi tên trong danh sách cử tri và được phát thẻ cử tri (Điều 24). Khi bỏ phiếu, mỗi cử tri có quyền bỏ một phiếu trưng cầu ý dân. Luật trưng cầu ý dân năm 2015 cũng quy định rõ bỏ phiếu trưng cầu ý dân là quyền nhưng cũng là nghĩa vụ của cử tri. Cử tri có trách nhiệm tham gia đầy đủ [92, khoản 1, 2 Điều 39].

b) Về nội dung trưng cầu ý dân:

Điều 6 Luật trưng cầu ý dân năm 2015 xác định các vấn đề trưng cầu ý dân mà Quốc hội cần xem xét bao gồm: (1) Toàn văn Hiến pháp hoặc một số nội dung quan trọng của Hiến pháp; (2) Vấn đề đặc biệt quan trọng về chủ quyền, lãnh thổ quốc gia, về quốc phòng, an ninh, đối ngoại có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của quốc gia; (3) Vấn đề đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của đất nước; (4) Vấn đề đặc biệt quan trọng khác của đất nước.

Trong quá trình soạn thảo, có ý kiến đề nghị Luật trưng cầu ý dân năm 2015 chỉ nên quy định về mặt nguyên tắc, khái quát những vấn đề nào được đề nghị để Quốc hội quyết định đưa ra trưng cầu ý dân, nếu quy định quá cụ thể có thể sẽ không bao quát hết được. Nhưng cũng có ý kiến đề nghị phải “*quy định rõ những vấn đề nào được đưa ra trưng cầu ý dân, nhưng quy định theo cách trong những vấn đề đó thì tùy thuộc Quốc hội xem xét có thể đưa vấn đề nào ra trưng cầu ý dân*” [66]. Theo quan điểm này, cần phải liệt kê những vấn đề cần đưa ra trưng cầu ý dân. Trên cơ sở các ý kiến thảo luận, góp ý Quốc hội đã quyết định theo hướng chỉ đưa vào Luật trưng cầu ý dân năm 2015 những vấn đề thuộc nội dung quan trọng của

Hiến pháp và một số vấn đề mang tính nguyên tắc, có tính chất đặc biệt quan trọng đối với đất nước.

c) Về hình thức nguyên tắc thực hiện quyền biểu quyết của công dân

Theo Luật trưng cầu ý dân năm 2015, bỏ phiếu được quy định là hình thức thực hiện quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân. Cử tri sẽ thực hiện quyền này bằng “*phiếu trưng cầu ý dân*”, được sử dụng theo mẫu thống nhất trong phạm vi cả nước. Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định cụ thể về nội dung, hình thức phiếu trưng cầu ý dân [92, khoản 3 Điều 3; khoản 1, 3 Điều 35].

Nguyên tắc thực hiện quyền bỏ phiếu được quy định trong Luật trưng cầu ý dân năm 2015 ở nước ta cũng áp dụng các nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín giống như trong thực hiện quyền bầu cử của cử tri [92, khoản 2 Điều 4]. Theo đó, khi bỏ phiếu trưng cầu dân ý, cử tri cũng phải thực hiện các quyền, nghĩa vụ và nguyên tắc bỏ phiếu tương tự như trong bầu cử [92, Điều 39].

d) Về phạm vi không gian, thời gian thực hiện quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân:

Luật Trưng cầu ý dân năm 2015 quy định việc “... *trưng cầu ý dân được thực hiện trong phạm vi cả nước*” [92, Điều 7]. “*Ngày bỏ phiếu trưng cầu ý dân là ngày Chủ nhật, do Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định và được công bố chậm nhất là 60 ngày trước ngày bỏ phiếu trưng cầu ý dân*” [92, Điều 8].

Về phạm vi không gian, trong quá trình soạn thảo cũng có ý kiến cho rằng có những vấn đề quan trọng của đất nước nhưng phạm vi tác động chỉ ở một khu vực thì Quốc hội vẫn quyết định trưng cầu ý dân nhưng chỉ cần tổ chức trưng cầu ý dân ở khu vực đó. Tuy nhiên, vấn đề này chưa được Luật hiện hành ghi nhận. Trên thực tế, thực tiễn đời sống xã hội luôn đặt ra nhu cầu tổ chức các cuộc trưng cầu dân ý ở quy mô nhỏ như vấn đề điều chỉnh địa giới hành chính, vấn đề đặt nhà máy điện hạt nhân ở một địa phương cụ thể, vấn đề xây dựng đập thủy điện... Các vấn đề này đều cần phải trưng cầu ý dân nhưng hiện nay chưa có cơ sở pháp lý, quy trình thủ tục thực hiện. Việc quy định về thẩm quyền quyết định tổ chức trưng cầu dân ý của pháp luật hiện hành sẽ gây khó khăn cho việc tiến hành các cuộc trưng cầu ý dân ở địa phương, nhất là các cuộc trưng cầu ý dân ở cấp đơn vị hành chính cơ sở.

Về thời gian phải công bố việc tổ chức trưng cầu ý dân, Luật trưng cầu ý dân năm 2015 quy định phải công bố chậm nhất là 60 ngày trước ngày bỏ phiếu trưng cầu ý dân. Đây là khoảng thời gian cần thiết cho việc chuẩn bị kỹ lưỡng các nội dung và bảo đảm để việc tổ chức trưng cầu ý dân được thuận lợi, thành công. Bên cạnh đó, Luật trưng cầu ý dân năm 2015 cũng xác định các trường hợp không tổ chức trưng cầu ý dân trong những khoảng thời gian nhất định như: những vấn đề đã được trưng cầu ý dân trước đó (trong thời hạn 24 tháng kể từ ngày kết quả trưng cầu ý dân được công bố) hoặc vì những lý do bất khả kháng (trong thời gian ban bố tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp trong cả nước) hoặc khi chưa đủ điều kiện bảo đảm cần thiết cho việc tiến hành một cuộc bỏ phiếu thật sự khách quan, dân chủ, công bằng phù hợp với các nguyên tắc trưng cầu ý dân đã được Luật trưng cầu ý dân năm 2015 quy định (06 tháng kể từ ngày bãi bỏ tình trạng chiến tranh, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp) [92, Điều 9].

Về thời gian cụ thể thực hiện bỏ phiếu trưng cầu ý dân, Luật trưng cầu ý dân năm 2015 quy định việc bỏ phiếu bắt đầu từ bảy (07) giờ sáng đến bảy (07) giờ tối cùng ngày. Tùy tình hình địa phương, việc bỏ phiếu có thể sớm hơn nhưng không được trước năm (05) giờ sáng hoặc kết thúc muộn hơn trước chín (09) giờ tối cùng ngày. Trường hợp ở khu vực bỏ phiếu đã có 100% cử tri trong danh sách thực hiện việc bỏ phiếu thì có thể kết thúc sớm hơn nhưng không được trước ba (03) giờ chiều cùng ngày [92, Điều 37]. Luật cũng xác định trường hợp đặc biệt bỏ phiếu sớm, hoãn ngày bỏ phiếu [92, Điều 38].

Về giá trị pháp lý của kết quả trưng cầu ý kiến nhân dân: Như chương II của luận án đã phân tích, giá trị pháp lý của trưng cầu ý dân ở nhiều nước trên thế giới có giá trị bắt buộc hoặc tham khảo. Ở nước ta, Hiến pháp năm 2013 quy định khá rõ ràng về trưng cầu ý dân và giá trị quyết định của kết quả trưng cầu ý dân. Điều 29 Hiến pháp 2013 xác định: “*Công dân từ đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi nhà nước tổ chức Trưng cầu ý dân*”. “*Biểu quyết*” cũng là một từ Hán Việt, trong đó “*biểu*” là sự thể hiện, sự công bố, sự trình diễn, là sự rõ ràng...*biểu quyết* là sự thể hiện ý kiến có tính quyết định. Hiến pháp 2013 cũng phân biệt rõ hai khái niệm “*lấy ý kiến nhân dân*” và “*trưng cầu ý dân*”. “*Trưng cầu ý dân*” được quy định trong các điều 29, 70, 74 và 120, còn “*lấy ý kiến nhân dân*”, “*lắng nghe ý*

kiến” nhân dân, trả lời những “*yêu cầu, kiến nghị của cử tri*”... được thể hiện trong rất nhiều điều khoản như khoản 3 Điều 120 quy định: “*Ủy ban dự thảo Hiến pháp soạn thảo, tổ chức lấy ý kiến Nhân dân và trình Quốc hội dự thảo Hiến pháp.*” Như vậy, thông qua việc phân biệt hai khái niệm cùng loại, Hiến pháp đã thể hiện rõ sự khác nhau giữa trưng cầu ý dân và lấy ý kiến nhân dân, trong đó kết quả trưng cầu ý dân có giá trị quyết định trực tiếp, còn kết quả lấy ý kiến nhân dân có giá trị tham khảo, giúp cho cơ quan có thẩm quyền quyết định các chính sách gần dân hơn, sát thực tiễn hơn.

Có thể nói, Luật Trưng cầu ý dân năm 2015 được ban hành bước đầu tạo ra cơ chế pháp lý để người dân thực hiện quyền biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân. Trên thực tế, cho đến nay ở nước ta vẫn chưa có một cuộc trưng cầu ý dân nào được Nhà nước tổ chức. Tuy nhiên, xem xét các quy định pháp luật hiện hành, có thể thấy pháp luật còn nhiều kẽ hở, thiếu cụ thể, làm cho hoạt động này khó được triển khai trên thực tế.

Một là, vấn đề sáng kiến đề xuất trưng cầu ý dân: Đề tiên hành được một cuộc trưng cầu ý dân thì trước tiên phải có sáng kiến trưng cầu ý dân - đó là cơ sở để hình thành một cuộc trưng cầu ý dân trong tương lai. Luật Trưng cầu ý dân hiện hành quy định: “*UBTVQH, Chủ tịch nước, Chính phủ hoặc ít nhất là một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị Quốc hội xem xét, quyết định việc trưng cầu ý dân.*”[92, Điều 14]. Nhân dân/cử tri không có quyền đề xuất trưng cầu ý dân. Như vậy, việc không có các quy định cụ thể về cử tri/nhân dân có quyền đề xuất trưng cầu ý dân đã phần nào làm hạn chế việc thực hiện DCTT của nhân dân trên thực tế.

Hai là, sự mâu thuẫn trong quy định về trưng cầu ý dân: Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội quyết định việc trưng cầu ý dân, nhưng cũng trong Hiến pháp lại quy định mọi công việc của Nhà nước được giao cho các cơ quan nhà nước (bao gồm Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước, Chính phủ,...) quyết định. Theo đó, trong trường hợp tổ chức trưng cầu ý dân, vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân được người dân trực tiếp bỏ phiếu quyết định lại thuộc thẩm quyền quyết định của cơ quan nhà nước. Trong trường hợp này, câu hỏi đặt ra là việc cơ quan nhà nước không quyết định đối với vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình đã được quy định trong Hiến pháp mà lại đưa vấn đề đó ra trưng cầu ý dân để nhân dân

quyết định liệu trái với quy định của Hiến pháp hay không? Quyết định của nhân dân thông qua cuộc trưng cầu ý dân có hiệu lực bắt buộc mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hiện không? Hay chỉ có quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mới là quyết định có hiệu lực pháp luật?

Ba là, về cách thức trưng cầu ý dân: Mặc dù Hiến pháp và Luật Tổ chức Quốc hội đã giao cho UBTVQH quy định cụ thể, bao gồm việc phát hành phiếu trưng cầu, thể thức bỏ phiếu và kiểm phiếu; đồng thời, cũng giao cho UBTVQH tổ chức việc bỏ phiếu, tổng hợp, công bố kết quả của cuộc trưng cầu và báo cáo với Quốc hội tại kỳ họp gần nhất. Nhưng trên thực tế do UBTVQH chưa quy định cụ thể các vấn đề này, cho nên nếu có tổ chức trưng cầu ý dân thì cũng không biết phải tổ chức theo trình tự, thủ tục nào, việc xác định kết quả trưng cầu ý dân ra sao và như thế nào thì kết quả trưng cầu ý dân mới được coi là hợp lệ và có hiệu lực,...

Bốn là, quy định về giá trị pháp lý của kết quả trưng cầu ý dân chưa rõ ràng: Quy định này cho thấy, nếu có tổ chức trưng cầu ý dân thì cũng không biết kết quả cuộc trưng cầu ý dân có giá trị như thế nào. Pháp luật hiện hành không quy định về giá trị của kết quả trưng cầu ý dân, trong khi Luật Trưng cầu ý dân lại quy định UBTVQH có trách nhiệm báo cáo kết quả trưng cầu ý dân lên Quốc hội: “ UBTVQH có trách nhiệm báo cáo Quốc hội về kết quả trưng cầu ý dân tại kỳ họp gần nhất. Căn cứ vào kết quả trưng cầu ý dân, Quốc hội quyết định các biện pháp cần thiết để bảo đảm thực hiện kết quả trưng cầu ý dân”[92, Điều 49].

Quy định này có thể hiểu là kết quả trưng cầu ý dân sẽ được báo cáo Quốc hội để xem xét và Quốc hội có quyền chấp nhận hay không chấp nhận kết quả đó; quyết định của Quốc hội mới là quyết định cuối cùng, còn ý chí của nhân dân biểu hiện ở kết quả trưng cầu ý dân chỉ có ý nghĩa để các cơ quan nhà nước tham khảo. Theo ý nghĩa này, điều cốt lõi của DCTT là nhân dân tự mình quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước lại chưa được bảo đảm thực hiện.

3.2.2.2. Bầu cử và bãi miễn đại biểu dân cử

- Thực trạng pháp luật về dân chủ trực tiếp qua bầu cử

Kể từ năm 1945 tới nay, trải qua các giai đoạn lịch sử khác nhau, quyền bầu cử luôn được khẳng định trong Hiến pháp và các luật về bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân và trở thành một quyền chính trị cơ bản nhất. Theo đó, hệ thống pháp luật về bầu cử ở nước ta ngày càng hoàn thiện. Kế thừa các bản Hiến

pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 quy định: *“Việc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín”* (khoản 1, Điều 7); *“Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Việc thực hiện các quyền này do luật định”* (Điều 27). Các quy định về quyền bầu cử của công dân được cụ thể hóa trong Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 như sau:

a) *Về chủ thể của quyền bầu cử:* Điều 2 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân quy định: *“Tính đến ngày bầu cử được công bố, công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp theo quy định của Luật này”*.

So với Điều 2 của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2001, 2010 và Điều 2 của Luật Bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003 được sửa đổi, bổ sung vào năm 2010 thì quy định về quyền bầu cử của công dân theo Luật Bầu cử năm đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 không quy định cụ thể về nguyên tắc bình đẳng trong quyền bầu cử. Quy định trong các Luật bầu cử trước đây thể hiện rất rõ tính bình đẳng, không phân biệt đối xử về quyền bầu cử. Theo đó, Luật quy định rõ: Công dân nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ mười tám tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và đủ hai mươi một tuổi trở lên đều có quyền ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, nội dung quy định tại Điều 2 của Luật Bầu cử năm 2015 không vì thế mà làm ảnh hưởng đến nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử. Nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đến nay được mặc nhiên công nhận và là một nguyên tắc cơ bản được Hiến định, không nhất thiết phải nhắc lại trong các điều luật cụ thể.

Quy định về độ tuổi được thực hiện quyền bầu cử ở nước ta cơ bản là phù hợp với quy định chung ở nhiều nước trên thế giới (Theo thống kê của Mạng lưới tri thức về bầu cử (ACE) về độ tuổi bầu cử ở 239 quốc gia, vùng lãnh thổ, thì độ tuổi được bầu cử thấp nhất là 16 tuổi, cao nhất là 21 tuổi). Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng cần phải mở rộng hơn quyền bầu cử theo hướng thay vì quy định “đủ mười tám tuổi” mà chỉ nên quy định là “từ mười tám tuổi”. Lý do chủ yếu mà các học giả

đưa ra là trong điều kiện hiện nay, khả năng nhận thức của con người ngày càng sớm và nhanh chóng hơn nhờ vào những thành tựu của giáo dục và đào tạo, do vậy, cần quy định công dân từ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử để phát huy dân chủ, mở rộng quyền bầu cử, nâng cao trách nhiệm chính trị của công dân.

b) Quy định về lập danh sách cử tri: Mọi công dân có quyền bầu cử đều được ghi tên vào một danh sách cử tri ở nơi thường trú hoặc tạm trú trừ các trường hợp quy định tại khoản 1 Điều 30 của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân. Về cơ bản, quy định này không có gì khác so với những quy định trước đây. Tuy nhiên, Điều 29 của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 đã luật hóa một số quy định đã được áp dụng ổn định trong các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân, được quy định trong các văn bản hướng dẫn của UBTWQH. Việc luật hóa các quy định này là một điểm mới đáng ghi nhận, nâng cao hiệu lực pháp lý của các quy định, tăng cường việc áp dụng trực tiếp các quy định của luật, hạn chế việc hướng dẫn bằng những văn bản dưới luật, bảo đảm tính thống nhất trong việc áp dụng các quy định vào thực tiễn bầu cử. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, để bảo đảm tính nhất quán trong việc ghi tên cử tri vào danh sách cử tri đối với các đối tượng tạm trú, tạo điều kiện thuận lợi cho các địa phương thực hiện việc lập danh sách cử tri, Luật đã quy định cụ thể về thời gian tạm trú để được lập danh sách cử tri là 12 tháng. Chỉ những cử tri tạm trú và có thời gian đăng ký tạm trú từ đủ 12 tháng tính đến ngày bầu cử mới được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện ở nơi tạm trú.

Thứ hai, đối với quyền bầu cử của công dân Việt Nam từ nước ngoài trở về, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân quy định: Công dân Việt Nam ở nước ngoài trở về Việt Nam trong khoảng thời gian từ sau khi danh sách cử tri đã được niêm yết đến trước thời điểm bắt đầu bỏ phiếu 24 giờ, thì đến Ủy ban nhân dân cấp xã xuất trình hộ chiếu có ghi quốc tịch Việt Nam để được ghi tên vào danh sách cử tri và nhận thẻ cử tri bầu đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã (nếu xuất trình tại nơi đăng ký thường trú) hoặc bầu đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện (nếu xuất trình tại nơi đăng ký tạm trú).

Thứ ba, quy định về lập danh sách cử tri trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân đã thể hiện được nguyên tắc dân chủ, cam kết tôn trọng và bảo vệ các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Theo quy định trước đây, người bị tạm giam, chưa bị tòa án tuyên án là có tội lại bị tước quyền bầu cử (thông qua việc không được lập danh sách cử tri), trong khi người đang chấp hành hình phạt tù nhưng cho hưởng án treo lại có quyền bầu cử. Đây là một bất cập, hạn chế rất lớn của luật bầu cử, vi phạm quyền bầu cử của công dân. Khắc phục hạn chế đó, Luật năm 2015 đã quy định người đang bị tạm giam có quyền được bầu cử. Khoản 5, Điều 29 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân quy định rõ: *“Cử tri là người đang bị tạm giam, tạm giữ, người đang chấp hành biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc được ghi tên vào danh sách cử tri để bầu đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh nơi người đó đang bị tạm giam, tạm giữ, đang chấp hành biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc”*. Như vậy, ngoài việc sửa đổi quy định cũ về việc tước quyền bầu cử của người bị tạm giam, Luật lần này đã khẳng định rõ một số cử tri là các đối tượng “đặc thù” cũng phải được thực hiện quyền bầu cử. Đây là vấn đề không được khẳng định rõ trong các luật bầu cử trước đây, do vậy đã không tổ chức để các cử tri thực hiện quyền bầu cử trên thực tế.

Thứ tư, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân đã luật hóa và quy định về quyền của cử tri và quy trình, thủ tục giải quyết trong các trường hợp: cử tri thay đổi nơi thường trú ra ngoài phạm vi đơn vị hành chính cấp xã; cử tri có nguyện vọng tham gia bầu cử ở nơi tạm trú thay vì bầu cử ở nơi cư trú; trường hợp cử tri đi bỏ phiếu nơi khác vì lý do công tác, thăm người thân... Quy định này thể hiện được tinh thần tôn trọng quyền bầu cử của công dân và nguyện vọng chính đáng của cử tri để tạo điều kiện thuận lợi cho họ thực hiện quyền bầu cử.

Bên cạnh những điểm mới nổi bật nêu trên, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân hiện hành còn có một số quy định chưa thực sự rõ ràng. Điều này ít nhiều sẽ gây ra sự lúng túng trong quá trình tổ chức bầu cử, đòi hỏi phải có hướng dẫn. Cụ thể như: (i) Luật chưa sự phân định rõ ràng giữa các trường hợp cử tri không được ghi tên vào danh sách cử tri khi thời gian đăng ký tạm trú chưa đủ mười hai tháng (Khoản 3, Điều 29) và trường hợp cử tri có nguyện vọng thực hiện

quyền bầu cử ở nơi cư trú thay vì thực hiện quyền bầu cử ở nơi thường trú (Khoản 3, Điều 30); (ii) Quy định về việc đi bỏ phiếu nơi khác chưa thực sự cụ thể và rõ ràng. Theo quy định tại khoản 3, Điều 30 của Luật thì các cử tri đi bỏ phiếu nơi khác chỉ được thực hiện quyền bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Như vậy là chưa thực sự hợp lý khi cử tri di chuyển từ xã này sang xã khác trong một đơn vị cấp huyện hoặc khi di chuyển từ tỉnh này sang tỉnh khác.

c) Quyền giới thiệu người ứng cử và quyền phát biểu ý kiến nhận xét về người ứng cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân: Thực hiện chủ trương mở rộng và phát huy nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, các luật bầu cử được ban hành từ năm 1992 đã quy định bổ sung quyền của cử tri trong quá trình hiệp thương, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Theo các luật này, cử tri không chỉ có quyền bầu cử thông qua việc bỏ phiếu lựa chọn đại biểu, bầu những người xứng đáng đại diện cho nhân dân trong các cơ quan quyền lực nhà nước mà còn có quyền giới thiệu người ứng cử và phát biểu ý kiến về người ứng cử trong các Hội nghị cử tri trong quá trình hiệp thương và vận động bầu cử. Theo đó, cử tri thực hiện quyền giới thiệu người ứng cử và phát biểu ý kiến nhận xét về người ứng cử thông qua các hình thức sau:

Một là, cử tri tham dự Hội nghị cử tri nơi công tác để lấy ý kiến nhận xét về người được dự kiến giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân (bước 2 của Quy trình hiệp thương). Hội nghị cử tri nơi công tác do Ban lãnh đạo của cơ quan, tổ chức, đơn vị được phân bổ người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân tổ chức. Đối với việc giới thiệu người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã ở thôn, tổ dân phố do Ban công tác Mặt trận ở thôn, tổ dân phố phối hợp với trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố tổ chức;

Hai là, cử tri tham dự Hội nghị cử tri nơi cư trú để nhận xét cho ý kiến về người được giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Các hội nghị này do Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phối hợp với Ủy ban nhân dân cùng cấp triệu tập và chủ trì. Tại Hội nghị, cử tri đối chiếu với tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân để nhận xét, bày tỏ sự tín nhiệm đối với người tự ứng cử, người được giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

Ba là, tại các Hội nghị cử tri, cử tri có quyền nêu lên các vụ việc liên quan đến người ứng cử, người được giới thiệu ứng cử để cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xem xét, xác minh. Theo quy định tại các Điều 46 và 55 của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân thì trong thời hạn chậm nhất là 40 ngày trước ngày bầu cử, việc xác minh và trả lời về các vụ việc mà cử tri nêu đối với người ứng cử đại biểu Quốc hội quy định tại Điều này phải được tiến hành xong.

Bốn là, cử tri tham dự Hội nghị tiếp xúc cử tri vận động bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân. Tại các hội nghị này, cử tri nghe từng người ứng cử báo cáo về chương trình hành động của mình nếu được bầu làm đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; cử tri được quyền nêu ý kiến, đề đạt nguyện vọng của mình với những người ứng cử. Người ứng cử và cử tri trao đổi dân chủ, thẳng thắn và cởi mở những vấn đề cùng quan tâm.

Ngoài các quy định nêu trên, pháp luật về bầu cử ở nước ta còn quy định cử tri có quyền khiếu nại về những sai sót trong việc lập danh sách cử tri để bảo vệ quyền bầu cử của mình; khiếu nại, tố cáo về người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; khiếu nại, tố cáo về công tác bầu cử... Pháp luật cũng có quy định về việc tạo điều kiện cho cử tri thực hiện đầy đủ quyền bầu cử của mình thông qua việc tổ chức hòm phiếu phụ cho cử tri vắng lai; hòm phiếu di động để giúp cử tri già yếu, ốm đau không thể đến các điểm bỏ phiếu; quy định về việc hỗ trợ cử tri tàn tật, không biết chữ trong quá trình bỏ phiếu...

- Quy định pháp luật về bảo đảm quyền bầu cử của cử tri

Việc tổ chức bầu cử trên thực tế các kỳ bầu cử Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp các nhiệm kỳ vừa qua từng bước được đổi mới, đem lại kết quả tích cực, góp phần quan trọng vào việc phát huy dân chủ, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Nếu nhìn từ các quy định pháp luật về quyền bầu cử, ứng cử của công dân, các nguyên tắc bầu cử, số lượng cử tri tham gia bầu cử và tỷ lệ số phiếu trúng cử của các đại biểu thì có thể thấy chế độ bầu cử ở Việt Nam là chế độ bầu cử dân chủ. Quyền của cử tri được bảo đảm thực hiện trên thực tế thông qua các con số thống kê qua từng cuộc bầu cử.

Các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội gần đây cho thấy số lượng cử tri đi bầu cử luôn đạt tỷ lệ cao trên 99% (Cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XII đạt tỷ lệ

99,64%; khóa XIII đạt tỷ lệ 99,51%, khóa XIV đạt tỷ lệ 99,35%)[89; tr.117]. Hầu hết các đơn vị bầu cử có số lượng cử tri đi bầu cử đạt tới trên dưới 90%, thậm chí một số nơi đạt tới 100%. Như vậy, số công dân có quyền bầu cử đã nhiều, số cử tri đăng ký và thực tế đi bỏ phiếu cũng rất đông, càng chứng tỏ việc tổ chức bầu cử đã vận động và tạo điều kiện thuận lợi tối đa cho cử tri tham gia bỏ phiếu. Các ứng cử viên đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân thường trúng cử với số phiếu rất cao, hầu hết là từ trên 80% số phiếu bầu. Điều này chứng tỏ cử tri có tinh thần đoàn kết nhất trí cao vì lợi ích của quốc gia và bản thân.

Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả đạt được, thực trạng việc bảo đảm quyền bầu cử của cử tri cho thấy còn bộc lộ những hạn chế, biểu hiện trên các phương diện cụ thể sau đây:

a) Về bảo đảm quyền của cử tri trong việc bầu cử:

- Về thái độ và trách nhiệm của cử tri trong bầu cử: Mặc dù số lượng cử tri tham gia bỏ phiếu đông nhưng chưa thực chất. Cử tri chưa thực sự phát huy được tinh thần, trách nhiệm trong việc thực hiện nghĩa vụ công dân trong bầu cử. Sự quan tâm của một bộ phận dân chúng đối với các hoạt động bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND chưa cao. Một số người xác định việc đi bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND chỉ như là một “nghĩa vụ” chính trị, làm cho xong chứ chưa quan tâm tới việc tìm hiểu đầy đủ về các ứng cử viên mà họ sẽ bầu và kết quả của cuộc bầu cử. Điều này có thể do quan niệm cho rằng “ai trúng cử cũng được” hoặc mọi việc đã được an bài rồi. Song ở một khía cạnh khác cũng phải thừa nhận là điều kiện để cử tri (người bầu) hiểu biết về các ứng cử viên (người được bầu) mà họ sẽ lựa chọn cũng chưa nhiều.

- Về tình trạng cử tri thiếu thông tin về người ứng cử: Thông thường ứng cử viên ở đơn vị bầu cử nào thì được các Ban bầu cử lập một danh sách trích ngang tóm tắt để thông tin đến cử tri. Tuy vậy, thông tin trong danh sách trích ngang đó thường rất sơ sài, chỉ gồm tên tuổi, quê quán, nơi đang làm việc, học vấn hoặc trình độ chuyên môn và chức vụ đang đảm nhiệm, còn phần mà cử tri quan tâm nhất là năng lực làm việc, đạo đức, lối sống... thì hầu như không có. Hơn nữa, người ứng cử có thể cư trú và làm việc ở nơi khác, không có điều kiện tiếp xúc cử tri hoặc cả trong trường hợp có điều kiện nhưng không thực hiện tiếp xúc cử tri nên cử tri

không có nhiều thông tin về người ứng cử. Ngoài ra, còn có thể thấy công tác thông tin, tuyên truyền, vận động bầu cử còn ít, thiếu tính thu hút đối với cử tri nên một bộ phận không nhỏ cử tri ít quan tâm tới các ứng cử viên. Việc tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp cùng một thời điểm càng làm cho tình trạng thiếu thông tin về người ứng cử phổ biến hơn.

- Về khả năng quyết định của cử tri thông qua bầu cử: số lượng các ứng cử viên được giới thiệu để bầu vào Quốc hội và HĐND là hơi ít so với số đại biểu cần lựa chọn, nên khả năng để cử tri lựa chọn là không nhiều. Nói như một số cử tri thì họ chỉ “chọn lại” trong số những người đã được chọn kỹ trước đó rồi, nên chọn ai cũng được. Số dư người ứng cử còn ít nên cử tri không được lựa chọn bầu một cách rộng rãi. Theo PGS. TS. Thái Vĩnh Thắng, trong đơn vị bầu cử 5 người ứng cử để bầu 3 đại biểu thì cơ hội để người dân lựa chọn là 40%; ở đơn vị bầu cử 3 bầu 2 thì cơ hội lựa chọn chỉ còn 33,33%. Qua những con số này cho thấy khả năng quyết định của cử tri đến cơ hội trúng cử của đại biểu rất thấp. Ngoài ra, cũng cần phải kể đến tình trạng “quân xanh, quân đỏ” trong bầu cử thông qua việc giới thiệu và phân bổ người ứng cử ở các đơn vị bầu cử. Do vậy, nhiều người khẳng định đại biểu trúng cử chủ yếu vẫn do cơ cấu và hiệp thương hơn là do cử tri quyết định lựa chọn [89; tr.118.].

- Về tính bình đẳng trong quyền được đại diện của cử tri: Mặc dù pháp luật quy định nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử, đối với quyền bầu cử của cử tri được hiểu là “một người, một phiếu, một giá trị”, nhưng trên thực tế do việc phân bổ số lượng đại biểu được bầu chưa thực sự hợp lý nên dẫn đến quyền được đại diện của cử tri của các tỉnh, thành phố chưa bảo đảm nguyên tắc bình đẳng trong bầu cử. Trong các cuộc bầu cử Đại biểu Quốc hội gần đây cho thấy có sự chênh lệch rất lớn về tỷ lệ giữa dân số của các tỉnh, thành phố được công bố vào thời điểm trước khi diễn ra cuộc bầu cử và số lượng đại biểu được bầu. Cao nhất là Thành phố Hồ Chí Minh có 6.105.800 người, được bầu 26 đại biểu (234.838 dân/đại biểu); Thanh Hóa có 3.680.400 người, được bầu 17 đại biểu (216.494 dân/đại biểu); Nghệ An có 3.064.300 người, được bầu 14 đại biểu (218.879 dân/ đại biểu). Trong khi đó, một số tỉnh như Lai Châu 319.900 người (53.317 dân/đại biểu); Bắc Kạn 301.500 người (50.250 dân/đại biểu). Như vậy, tỷ lệ đại diện của Bắc Kạn cao gấp gần 5 lần so với

Thành phố Hồ Chí Minh, điều đó có nghĩa là giá trị một phiếu bầu của cử tri ở Bắc Kạn gấp 5 lần so với giá trị phiếu bầu của cử tri ở Thành phố Hồ Chí Minh [89; tr.117-119].

- Về tình trạng bầu hộ, bầu thay: Trong các cuộc bầu cử ở nước ta, mặc dù tỷ lệ cử tri đi bầu cao nhưng trong số đó tỷ lệ đi bầu hộ, bầu thay chiếm tỷ lệ đáng kể. Mặc dù không có con số thống kê chính thức về vấn đề này nhưng đây luôn được xem là một trong những hạn chế cơ bản của công tác bầu cử ở nước ta. “Tình trạng đi bầu hộ, bầu thay phổ biến. Điều này không đơn thuần là vi phạm nguyên tắc bỏ phiếu, mà hậu quả còn nghiêm trọng hơn, đó là kết quả bầu cử không phản ánh đúng thực chất trình độ, năng lực, bản lĩnh của các ứng cử viên, ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng của đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân.

- Về bảo đảm quyền của cử tri trong giới thiệu, đưa ra ý kiến về người ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân

Việc quy định cử tri có quyền tham gia ngay từ đầu trong quá trình bầu cử thông qua việc thực hiện quyền được tham dự Hội nghị cử tri giới thiệu, nhận xét về người ứng cử trong quá trình hiệp thương và tham dự Hội nghị tiếp xúc cử tri trong quá trình vận động bầu cử là một quy định tiến bộ của pháp luật về bầu cử ở nước ta hiện nay so với trước đây. Tuy nhiên, việc thực hiện các quy định này trong thực tiễn còn nhiều hạn chế. Cụ thể như sau:

- Về quyền giới thiệu của cử tri: Tại các Hội nghị lấy ý kiến nhận xét của cử tri nơi công tác để giới thiệu người ứng cử, cử tri chỉ được phép cho ý kiến về những người mà các cơ quan, tổ chức, đơn vị dự kiến giới thiệu. Pháp luật hiện nay không quy định cử tri có quyền giới thiệu thêm người ứng cử để lãnh đạo các cơ quan, tổ chức, đơn vị nghiên cứu, xem xét giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân. Hầu hết cử tri đến tham dự đều ở tình thế thụ động, có tâm lý ỷ lại vì cho rằng cơ chế “đảng cử, dân bầu” nên người dân không có quyền được giới thiệu thêm đại biểu. Thực tế, pháp luật cũng không có cơ chế để người dân giới thiệu thêm người ứng cử để Hội nghị cho ý kiến. Trong các cuộc bầu cử gần đây, việc người dân giới thiệu thêm đại biểu là rất ít và chỉ diễn ra đối với việc giới thiệu người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp xã thuộc “cơ cấu” của thôn, làng, ấp, bản, tổ dân phố.

- Về hình thức biểu quyết tại Hội nghị cử tri: Việc lấy ý kiến nhận xét của cử tri nơi ứng cử viên công tác và nơi cư trú được tổ chức tùy theo điều kiện, hoàn cảnh của mỗi nơi. Ở những cơ quan, tổ chức, tổ dân phố, thôn bản chỉ có một, hai ứng cử viên, mà những ứng cử viên đó lại “sáng giá”, được tín nhiệm gần như tuyệt đối, thì hội nghị đã biểu quyết bằng hình thức giơ tay. Còn ở những nơi các ứng cử viên có lắm “điều gai góc”, sau thảo luận, hội nghị thường áp dụng hình thức bỏ phiếu kín. Cả hai hình thức biểu hiện sự tín nhiệm đều đúng cả, vì luật cho phép lựa chọn và sử dụng một trong hai hình thức. Tuy nhiên, trên thực tế đã xuất hiện những tình huống không thật chính xác trong sự tín nhiệm bằng hình thức giơ tay. Nếu không có cách thức tổ chức thống nhất và hợp lý thì sẽ biến việc lấy ý kiến cử tri thành một cuộc bầu cử trước, loại bỏ ngay ứng cử viên từ công đoạn này.

- Về việc giải quyết các vụ việc do cử tri nêu tại Hội nghị cử tri: Thực tế các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân vừa qua cho thấy việc giải quyết các vụ việc do cử tri nêu lên có liên quan đến người ứng cử chưa đạt hiệu quả như mong muốn. Nhiều trường hợp các vụ việc không được giải quyết thỏa đáng nên dẫn đến tình trạng khiếu nại, tố cáo về người ứng cử. Các cơ quan hữu quan, các tổ chức phụ trách bầu cử nhận được hàng chục nghìn đơn khiếu nại, tố cáo nhưng tỷ lệ giải quyết được rất ít. Rất nhiều đơn không thể giải quyết được trong thời gian ngắn vì tính phức tạp của vụ việc nên đòi hỏi phải chuyển lại cho Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thường trực Hội đồng nhân dân khóa mới tiếp tục nghiên cứu. Tuy nhiên, sau các cuộc bầu cử, rất ít đơn thư được tiếp tục giải quyết. Hi hữu có những trường hợp đại biểu không đáp ứng đủ tiêu chuẩn buộc phải bãi miễn tư cách vào thời điểm giữa khóa.

- Các Hội nghị tiếp xúc cử tri trước khi bầu cử còn ít nhiều mang tính hình thức: Số lượng các cuộc tiếp xúc cử tri hiện nay mới chỉ được hướng dẫn trong các văn bản của Hội đồng bầu cử và của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Tùy vào điều kiện cụ thể, các địa phương tổ chức các cuộc tiếp xúc cử tri với số lượng rất khác nhau. Số lượng người ứng cử rất nhiều, có sự kết hợp giữa tiếp xúc của người ứng cử đại biểu Quốc hội với người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân cấp tỉnh hoặc kết hợp tiếp xúc giữa những người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân của các cấp khác nhau. Trong các cuộc tiếp xúc, số cử tri tham gia không nhiều, cơ bản là mang tính đại diện. Chương trình tiếp xúc chủ yếu giành thời gian cho

người ứng cử đọc Chương trình hành động của mình. Việc trao đổi ý kiến giữa cử tri với người ứng cử rất hạn hữu.

- Về thành phần cử tri tham gia Hội nghị: Theo quy định hiện hành, thành phần cử tri tham gia các Hội nghị tiếp xúc cử tri để giới thiệu, nhận xét về người ứng cử cũng như Hội nghị tiếp xúc cử tri vận động bầu cử do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc chủ trì mời tham dự. Các cử tri chủ yếu vẫn là đại diện cho các hộ gia đình, đại diện các cơ quan, đoàn thể. Tình trạng “cử tri chuyên nghiệp” diễn ra phổ biến ở tất cả các Hội nghị tiếp xúc cử tri.

- Thực trạng pháp luật về dân chủ trực tiếp qua bỏ phiếu bầu nhiệm đại biểu dân cử

Bầu nhiệm/bãi miễn đại biểu dân cử là một trong những hình thức thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân. Thông qua hình thức này, nhân dân thể hiện sự bất tín nhiệm của mình đối với những đại biểu dân cử không hoàn thành sứ mệnh là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của họ.

Ngay sau khi nước Việt Nam dân chủ Cộng hòa non trẻ ra đời, vấn đề DCTT nói chung và việc cử tri có quyền bãi nhiệm đại biểu nói riêng đã được Đảng và nhà nước ta quan tâm thực hiện. Sắc Lệnh số 63-SL ngày 23/11/1945 quy định tại Điều 18 như sau: *“Nếu một phần ba số hội viên Hội đồng nhân dân xã yêu cầu phúc quyết Ủy ban Hành chính xã thì Ủy ban Hành chính xã phải triệu tập ngay Hội đồng nhân dân xã để bỏ phiếu tín nhiệm”*

Theo quy định tại Điều 20 Hiến pháp năm 1946, nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra. Về thể lệ bãi miễn đối với nghị viên - đại biểu do nhân dân cả nước bầu ra, Hiến pháp quy định: *“Nghị viện phải xét vấn đề bãi miễn một nghị viên khi nhận được đề nghị của một phần tư tổng số cử tri tỉnh hay thành phố đã bầu ra nghị viên đó. Nếu hai phần ba tổng số nghị viên ưng thuận đề nghị bãi miễn thì nghị viên đó phải từ chức”*[59; Điều 41]. *“Đối với đại biểu dân cử ở địa phương, cách thức bãi miễn sẽ do luật định”* [59; Điều 61].

Tiếp tục kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980 đều quy định nhân dân có quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân khi những đại biểu đó không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Nhưng chỉ sau khi Hiến pháp năm 1980 có hiệu lực,

Quốc hội mới ban hành Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1981 trong đó dành riêng một chương quy định về việc bãi miễn đối với đại biểu Quốc hội. Đây chính là thể lệ và cách thức để nhân dân thực hiện quyền bãi miễn của mình. Tương tự như thể lệ bầu cử đại biểu dân cử, để thực hiện việc bãi miễn đại biểu, trước hết phải có sự đề nghị của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hoặc Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Trên cơ sở đề nghị đó, Hội đồng Nhà nước là cơ quan có quyền quyết định tổ chức việc cử tri bỏ phiếu bãi miễn đại biểu Quốc hội. Theo quy định tại Điều 67 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1981, chậm nhất là mười ngày sau khi có quyết định của Hội đồng Nhà nước, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập ban tổ chức bãi miễn từ ba đến năm người, gồm đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và một số đoàn thể nhân dân ở địa phương, để phụ trách việc tổ chức bãi miễn đại biểu Quốc hội. Việc bỏ phiếu bãi miễn được tiến hành tại các khu vực bỏ phiếu ở cấp xã. Điều 68 Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1981 quy định: Chậm nhất là mười lăm ngày sau khi có quyết định của Hội đồng Nhà nước, Ủy ban nhân dân xã, phường hoặc cấp tương đương thành lập tại mỗi khu vực bỏ phiếu một tổ công tác bãi miễn, từ ba đến năm người, gồm đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và một số đoàn thể nhân dân ở cơ sở, để tổ chức việc bỏ phiếu bãi miễn và lập biên bản kiểm phiếu.

Căn cứ vào biên bản kiểm phiếu của các tổ công tác bãi miễn, ban tổ chức bãi miễn làm biên bản xác định kết quả bỏ phiếu và tuyên bố kết quả bãi miễn.

Về kết quả bãi miễn, theo quy định tại Điều 70, phải có quá nửa tổng số cử tri trong đơn vị bầu cử bỏ phiếu bãi miễn, thì việc bãi miễn đại biểu Quốc hội mới có giá trị. Như vậy, những quy định về bãi miễn đại biểu Quốc hội trong Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1981 đã tạo cơ sở pháp lý khá đầy đủ và rõ ràng để nhân dân có thể thực hiện quyền bãi miễn đại biểu Quốc hội của mình. Tuy nhiên, những căn cứ pháp lý cụ thể để cử tri đánh giá năng lực và trách nhiệm của đại biểu, thông qua đó thể hiện sự tín nhiệm của mình đối với đại biểu dân cử thì chưa có văn bản nào quy định rõ. Vì vậy, việc tổ chức cho cử tri tiến hành bãi miễn đại biểu Quốc hội trên thực tế là rất khó khả thi.

Kế thừa những quy định của các bản Hiến pháp trước về bãi miễn đại biểu dân cử, Điều 7 Hiến pháp năm 1992 quy định: Đại biểu Quốc hội bị cử tri hoặc Quốc hội bãi nhiệm và đại biểu Hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc Hội đồng nhân

dân bãi nhiệm khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Như vậy, nhân dân có thể trực tiếp thực hiện chế độ bãi nhiệm đại biểu dân cử hoặc thực hiện gián tiếp thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Tuy nhiên, thể lệ đề cử tri bãi nhiệm đại biểu dân cử lại chưa được văn bản nào quy định. Nếu như Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1981 đã dành riêng một chương quy định về bãi miễn đại biểu Quốc hội thì Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 2001 không có quy định nào về bãi miễn. Vấn đề cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội chỉ được đề cập rất sơ sài trong Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001. Theo quy định tại Điều 56, theo yêu cầu của Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu, UBTVQH có thẩm quyền quyết định việc đưa ra cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội và việc bãi nhiệm được tiến hành theo thể thức do ủy ban thường vụ Quốc hội quy định. Thế nhưng cho đến nay, UBTVQH chưa ban hành văn bản quy định thể thức để cử tri thực hiện quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội.

Đối với việc nhân dân thực hiện quyền bãi miễn đại biểu thông qua Quốc hội, Điều 56 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001 quy định: Trong trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Tuy nhiên, trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật khác không có quy định nào nêu rõ đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân phạm phải hành vi nào thì sẽ bị coi là không xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Vì vậy, việc thực hiện chế độ cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân trong thực tế là rất khó khăn. Ngay cả cơ sở pháp lý cho hoạt động Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người là vừa là đại biểu Quốc hội vừa giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn cũng chưa đủ mức cụ thể và rõ ràng. Điều 12 Luật tổ chức Quốc hội quy định: “UBTVQH trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Giống như Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục quy định “*Đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND bị cử tri hoặc Quốc hội, HĐND bãi nhiệm khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân*”[63; Khoản 2 Điều 7]. Tiếp đó, Hiến pháp năm 2013 quy định việc “*bãi nhiệm đại biểu Quốc hội phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành*”[63; Khoản 1 Điều

85]. Theo các quy định này của Hiến pháp năm 2013 thì việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND không chỉ là quyền của cử tri như đã được quy định trong Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980, mà còn là quyền của các cơ quan dân cử (Quốc hội, HĐND) như đã được quy định trong Hiến pháp năm 1992.

+ **Đối với việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội:** Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 đã cụ thể hóa phần nào các quy định nêu trên của Hiến pháp năm 2013. Cụ thể là Luật Tổ chức Quốc hội đã quy định lặp lại các quy định của Hiến pháp năm 2013 về việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND: *“Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm”*[91; Khoản 1 Điều 40] và *“Trong trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành”*[91; Khoản 2 Điều 40]. Đồng thời, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 còn quy định *“Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do UBND quy định”*[91; Khoản 3 Điều 40].

Ngoài ra, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 còn quy định UBND có trách nhiệm *“Xem xét đề nghị của cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi đại biểu Quốc hội công tác về việc bãi nhiệm”*[91; Khoản 5 Điều 54] và *“Quyết định việc đưa ra để Quốc hội bãi nhiệm hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Ủy ban Trung ương Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Ủy ban Mặt trận tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương ...”*[91; Khoản 6 Điều 54].

Về vấn đề này, nghiên cứu sinh cho rằng, giống như Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 tiếp tục quy định việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội không chỉ bởi nhân dân (cử tri nơi bầu ra đại biểu) mà còn bởi các cơ quan dân cử (Quốc hội, HĐND); và UBND được giao trách nhiệm *“Quyết định việc đưa ra để Quốc hội bãi nhiệm hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương”* và quy định về trình tự tiến hành bãi nhiệm đại biểu Quốc hội trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội.

Bên cạnh đó, nội dung mới đáng quan tâm ở đây là theo quy định tại khoản 6 Điều 54 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 thì cử tri nơi bầu ra đại biểu không còn có quyền đề nghị bãi nhiệm đại biểu Quốc hội mặc dù quyền này của cử tri nơi bầu ra đại biểu đã được ghi nhận tại Điều 56 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001. Điều này cho thấy, quyền đề nghị bãi nhiệm đại biểu Quốc hội không còn nằm trong tay cử tri nơi bầu ra đại biểu mà quyền này chỉ còn nằm trong tay của tổ chức chính trị-xã hội (*Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, UBMTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*). Điều đó cũng có nghĩa là nhân dân (cử tri) “mất đi quyền lực trực tiếp” đề nghị bãi nhiệm đại biểu Quốc hội.

+ ***Đối với việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Hội đồng nhân dân (HĐND)***: Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định *đại biểu HĐND không đáp ứng đủ các tiêu chuẩn của đại biểu HĐND, không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị cử tri bãi nhiệm* (Khoản 1 Điều 102); *Thường trực HĐND quyết định việc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND theo đề nghị của UBMTTQ Việt Nam cùng cấp* (Khoản 2 Điều 102); *Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do UBND quy định* (Khoản 4 Điều 102).

Thông qua các quy định trên, có thể thấy pháp luật đã quy định về đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND chỉ có thể bị cử tri hoặc Quốc hội, HĐND bãi nhiệm khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân. Tuy nhiên, nhân dân “cử tri” chỉ có thể tiến hành bãi nhiệm đại biểu Quốc hội khi UBND quyết định đưa ra cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, UBMTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, mà không có quyền đề nghị bãi nhiệm đại biểu Quốc hội một cách trực tiếp. Cử tri chỉ có thể tiến hành bãi nhiệm đại biểu HĐND khi Thường trực HĐND quyết định việc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND theo đề nghị của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp. Ngoài ra, qua nghiên cứu, nghiên cứu sinh nhận thấy, các quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành về việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND nhìn chung vẫn còn chưa được quy định đầy đủ và thiếu cụ thể. Trên thực tế, UBND vẫn chưa có văn bản quy định cụ thể về trình tự

tiến hành bầu nhiệm đại biểu Quốc hội bởi cử tri mặc dù nhiệm vụ, quyền hạn này của UBTVQH đã được quy định trong Luật Tổ chức Quốc hội từ năm 2001.

Như vậy, những quy định pháp luật hiện nay về vấn đề bầu nhiệm đại biểu dân cử là chưa tương xứng với tầm quan trọng của hình thức dân chủ này. Về mặt lý luận cũng như thực tiễn, chế độ bầu nhiệm đại biểu cũng có ý nghĩa chính trị và pháp lý quan trọng như chế độ cử tri bầu ra người đại biểu của mình. Vì vậy, thủ tục bầu nhiệm cũng phải tuân theo những trình tự luật định rõ ràng thì mới có khả năng thực thi trên thực tế. Qua thực tiễn nghiên cứu về bầu nhiệm đại biểu dân cử cho thấy, để hình thức, công cụ của DCTT “nhân dân (cử tri) bầu nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND” có thể thực hiện được trên thực tế thì cần phải tiếp tục cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 về việc cử tri bầu nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND. Đặc biệt, UBTVQH cần sớm ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về trình tự tiến hành bầu nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND trong trường hợp cử tri bầu nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND.

3.2.2.3. *Thực trạng pháp luật về dân chủ trực tiếp qua sáng kiến công dân*

Mặc dù Hiến pháp năm 2013 không quy định cụ thể về sáng kiến công dân, nhưng trên cơ sở kế thừa và phát triển các quy định trong các bản Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 đã quy định “*Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước*”[63; khoản 1 Điều 28]. So với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 đã quy định cụ thể hơn các vấn đề mà công dân có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước là “*các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước*”. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 còn quy định *trách nhiệm của Nhà nước* là “*tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân*”[63; khoản 1 Điều 28].

Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 còn quy định *trách nhiệm của đại biểu Quốc hội* phải “*trả lời yêu cầu và kiến nghị của cử tri*”[63; khoản 2 Điều 79] và *trách nhiệm của đại biểu HĐND* là phải “*trả lời những yêu cầu, kiến nghị của cử tri*”[63; khoản 1 Điều 115].

Cụ thể hóa quy định nêu trên của Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định trách nhiệm của Quốc hội là “*xem xét báo cáo tổng hợp ý kiến, kiến nghị của cử tri cả nước do Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam phối hợp với UBTVQH trình*”[91; Khoản 1 Điều 20]; “*xem xét báo cáo giám sát việc giải quyết kiến nghị của cử tri của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền do UBTVQH trình*”[Khoản 2 Điều 20] và “*Khi cần thiết, Quốc hội ra nghị quyết về việc giải quyết kiến nghị của cử tri*”[91; Khoản 3 Điều 20].

Đồng thời, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 cũng đã quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, tổ chức hữu quan là phải “*nghiên cứu, giải quyết, trả lời kiến nghị của cử tri và báo cáo với Quốc hội, UBTVQH kết quả giải quyết*”[91; Khoản 4 Điều 20].

Hơn nữa, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 cũng đã quy định trách nhiệm của đại biểu Quốc hội là phải “*thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội, các cơ quan, tổ chức hữu quan*”[91; Khoản 1 Điều 27] và khi nhận được kiến nghị của công dân thì phải nghiên cứu, kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết và thông báo cho người “*kiến nghị biết; đôn đốc, theo dõi và giám sát việc giải quyết*”[91; Khoản 2 Điều 28] và người có thẩm quyền giải quyết phải “*thông báo cho đại biểu Quốc hội về kết quả giải quyết*” kiến nghị của công dân trong thời hạn theo quy định của pháp luật [91; Khoản 2 Điều 28]. Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết “*kiến nghị không đúng pháp luật, đại biểu Quốc hội có quyền gặp người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại; khi cần thiết, đại biểu Quốc hội yêu cầu người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức, đơn vị đó giải quyết*”[91; Khoản 3 Điều 28].

Qua nghiên cứu, nghiên cứu sinh nhận thấy, theo quy định của Hiến pháp năm 2013 và pháp luật hiện hành thì công dân có thể trực tiếp tham gia quản lý, thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về những vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước. Đặc biệt là Hiến pháp và pháp luật đã có các quy định bảo đảm cho việc thực hiện quyền này có hiệu quả thông qua việc quy định trách nhiệm của Nhà nước, trách nhiệm của Quốc hội, của đại biểu Quốc hội cũng như trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức hữu quan trong việc tạo điều kiện và giải quyết các kiến nghị của công dân, cử tri. Điều đó có thể góp phần tăng cường dân chủ, minh bạch trong

hoạt động của các cơ quan nhà nước, tạo sự đồng thuận trong xã hội, nâng cao hiệu quả hoạt động của Nhà nước và nhất là góp phần bảo đảm cho chính sách, pháp luật được ban hành sát với thực tiễn hơn. Đây có thể được coi là một hình thức “*dân chủ đồng thuận*” hay “*dân chủ hỗn hợp*” (vừa có yếu tố của DCTT và vừa có yếu tố của dân chủ đại diện). Tuy nhiên, đại diện của nhân dân mới là người quyết định về vấn đề liên quan ở đây; kiến nghị của công dân, cử tri (thực chất chỉ là kiến nghị của cá nhân) chỉ có ý nghĩa tư vấn, tham khảo, không có hiệu lực bắt buộc đại diện của nhân dân thực hiện. Vì vậy, hoạt động này của người dân không phải là hình thức DCTT theo nghĩa “*Sáng quyền công dân*” đã được trình bày ở phần trên.

Ngoài ra, cũng cần lưu ý là mặc dù công dân, cử tri được Hiến pháp năm 2013 và pháp luật hiện hành quy định có quyền kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước, nhưng “*các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước*” là những vấn đề gì, điều kiện và trình tự thực hiện quyền kiến nghị này của công dân, cử tri còn chưa được quy định đầy đủ và cụ thể. Các “*vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước*” mà công dân, cử tri có quyền kiến nghị (đề nghị) chắc chắn không phải vấn đề “bãi nhiệm đại biểu Quốc hội” và cũng không phải là vấn đề “trung cầu ý dân về Hiến pháp”, vì nhân dân (cử tri) không có quyền đề nghị bãi nhiệm đại biểu Quốc hội và cũng không có quyền đề nghị trung cầu ý dân theo Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 đã được Quốc hội ban hành và có hiệu lực từ 01/01/2016. Hơn nữa, Hiến pháp năm 2013 không giao cụ thể cho công dân có quyền trực tiếp trình kiến nghị về Hiến pháp hay dự án Hiến pháp, về luật hay dự án luật trước Quốc hội, trình kiến nghị về pháp lệnh hay dự án pháp lệnh trước UBTVQH (*Công dân không được giao cụ thể sáng quyền lập hiến, lập pháp*).

3.2.2.4. *Thực trạng pháp luật về dân chủ trực tiếp ở cơ sở*

Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XI về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn ra đời năm 2007 đã góp phần hoàn thiện hơn cơ sở pháp lý cho việc bảo đảm thực hiện DCTT ở cơ sở. Pháp lệnh đã có sự kế thừa kết quả thực hiện Nghị định số 79/NĐ-CP ngày 07/7/2003 của Chính phủ về ban hành Quy chế dân chủ cơ sở. Đồng thời, quy định cụ thể và rõ ràng hơn các nội dung và hình thức, quyền hạn và trách nhiệm của các bên liên quan trong quá trình dân chủ hóa ở cơ sở. Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH đã dành 2

chương (chương 3 và chương 4) đề cập đến các nội dung nhân dân bàn và quyết định và các nội dung nhân dân được tham gia ý kiến trước khi có cơ quan có thẩm quyền quyết định.

Nhìn chung, có thể nhận thấy, thực hiện dân chủ nói chung và DCTT ở cơ sở nói riêng là một chủ trương hết sức đúng đắn, hợp lòng dân của Đảng và Nhà nước ta; đáp ứng kịp thời những tâm tư, nguyện vọng, những vấn đề bức xúc của nhân dân, nên được đông đảo các tầng lớp nhân dân đồng tình ủng hộ và đã đạt được những kết quả tích cực [116].

Pháp lệnh đã phân định rõ nội dung, hình thức nhân dân bàn và quyết định trực tiếp; đồng thời quy định rõ ràng về trách nhiệm tổ chức thực hiện những nội dung nhân dân bàn và quyết định. Trong đó, Điều 10, Chương 3 nêu rõ các nội dung nhân dân bàn và quyết định trực tiếp là: *“về 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.”*

Pháp lệnh cũng quy định cụ thể về các hình thức để nhân dân thực hiện việc bàn và quyết định các nội dung nêu trên tại Điều 11 và Điều 14. Theo đó, có các hình thức cơ bản sau:

“1. Tổ chức cuộc họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình theo địa bàn từng thôn, tổ dân phố; Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình. 2. Trường hợp tổ chức họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình thì việc biểu quyết được thực hiện bằng hình thức giơ tay hoặc bỏ phiếu kín; hình thức biểu quyết do hội nghị quyết định; nếu số người tán thành chưa đạt quá 50% tổng số cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố hoặc trong toàn cấp xã thì tổ chức lại cuộc họp. 3. Trường hợp không tổ chức lại được cuộc họp thì phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình”. Các hình thức được bổ sung đầy đủ hơn, đặc biệt điểm mới của Pháp lệnh so với trước là đã bổ sung thêm quy định về giá trị thi hành và việc công nhận đối với từng nội dung được quy định rõ ràng, cụ thể.

- Về giá trị thi hành đối với những việc nhân dân bàn và quyết định trực tiếp

Theo Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn: Những nội dung quy định khi đưa ra nhân dân bàn và quyết định trực tiếp, nếu có ***trên 50% tổng số***

cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố hoặc trong toàn cấp xã tán thành thì ***có giá trị thi hành***. Nhân dân có trách nhiệm tham gia bàn và quyết định các công việc của thôn, tổ dân phố và của cấp xã theo quy định của pháp luật; chấp hành và thực hiện các quyết định đã có giá trị thi hành. Chính quyền cấp xã phối hợp với UBMTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận cùng cấp tổ chức tuyên truyền, vận động, thuyết phục những cử tri, hộ gia đình chưa tán thành trong việc thực hiện những quyết định đã có giá trị thi hành.

Ngoài những quy định nêu trên, Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn còn quy định trách nhiệm của UBND cấp xã, Chủ tịch UBND cấp xã và của Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố trong việc tổ chức thực hiện những nội dung nhân dân bàn và quyết định (Điều 17 và Điều 18). Tuy nhiên, Pháp lệnh còn có điểm hạn chế là chưa làm rõ việc xử lý đối với các hành động làm trái quy định của Pháp lệnh như không thực hiện, trốn tránh việc thực hiện các nội dung để nhân dân bàn, quyết định hoặc lấy ý kiến... Chưa có chế tài xử phạt đối với người đứng đầu hoặc người chịu trách nhiệm thực hiện hoạt động này trong các cơ quan chính quyền có liên quan. Đây là nhược điểm lớn nhất của Pháp lệnh và điều này cũng là một trong những nguyên nhân làm hạn chế kết quả thực hiện Pháp lệnh trong thực tiễn.

Về thực tiễn thi hành: Thực tế triển khai cho thấy Pháp lệnh về dân chủ cơ sở đã đạt được nhiều kết quả đáng khích lệ. Cụ thể như sau:

- Qua tổng kết việc thực hiện quy chế dân chủ cơ sở xã, phường, thị trấn ở một số tỉnh, thành phố thời gian qua cho thấy nhiều nơi thực hiện quy chế dân chủ cơ sở đã đi vào nề nếp, chủ trương xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ cơ sở đã đáp ứng được nguyện vọng chính đáng của nhân dân, được nhân dân đồng tình, ủng hộ, không khí dân chủ được hâm nóng và lan rộng trên quy mô cả nước. Theo thống kê cho thấy đến nay có tới 100% xã, phường, thị trấn đã xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ cơ sở. Theo một báo cáo đã được công bố trên báo chí, ngoài việc thực hiện cải cách hành chính theo cơ chế một cửa, 95% xã, phường, thị trấn thực hiện niêm yết công khai các thủ tục hành chính, các khoản phí, lệ phí, đóng góp của dân, công khai các phương án sản xuất, việc giải quyết các thủ tục hành chính, chế độ chính sách... Nhiều thủ tục đã được giải quyết nhanh gọn, giảm bớt phiền hà cho nhân dân, được nhân dân đồng tình. Các nội dung về thực hiện dân chủ cơ sở ở xã,

phường, thị trấn đã thành một động lực để phát triển kinh tế - xã hội, quần chúng nhân dân tích cực hơn vào việc tham gia xây dựng chính quyền cơ sở, phong cách làm việc của cán bộ xã, phường, thị trấn đã có những thay đổi đáng kể.

- Về nội dung nhân dân bàn và quyết định trực tiếp: Đây là nội dung được đánh giá thực hiện tốt nhất vì có sự tham gia, phối hợp tích cực giữa chính quyền xã, phường, thị trấn với nhân dân ở cộng đồng dân cư nông thôn. Triển khai thực hiện các quy định của pháp lệnh về dân chủ, các cấp ủy Đảng, chính quyền cơ sở đã rà soát lại quy chế làm việc, loại bỏ những điều không còn phù hợp, bổ sung những nội dung mới, những quy định mới để đáp ứng với tình hình nhiệm vụ ở địa phương. Kết hợp triển khai Quy chế thực hiện dân chủ ở xã với phong trào toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa ở khu dân cư, góp phần khắc phục những việc không lành mạnh về đạo đức, lối sống, bài trừ hủ tục, tệ nạn xã hội, mê tín dị đoan; xây dựng môi trường văn hóa, văn minh trong từng gia đình, làng xã, khơi dậy và phát huy đạo lý, truyền thống tốt đẹp của dân tộc.

Nhiều địa phương đã mở rộng DCTT, thực hiện công tác vận động nhân dân hiến đất, giải phóng mặt bằng; có hàng ngàn hộ dân tự tháo dỡ bờ rào, công trình phụ để hiến đất làm đường giao thông và các công trình phúc lợi công cộng khác như ở Nghệ An, Thanh Hóa, Đồng Nai, ... đã góp phần quan trọng vào việc thực hiện DCTT ở cơ sở. Tại Đồng Nai, nhân dân tự bàn chủ trương và đóng góp xây dựng 181 căn nhà tình thương và sửa chữa 16 căn, trị giá 6.177 triệu đồng; nhân dân đóng góp hơn 20.2 tỷ đồng và hơn 12.771 ngày công lao động làm mới, sửa chữa và nâng cấp 41,2 km đường giao thông liên ấp, khu phố; nạo vét 18,5 km kênh mương, phát quang thu gom rác ở khu dân cư, ... góp phần vào quá trình bảo đảm an toàn giao thông [119]. Kết quả trên đã góp phần tích cực trong thực hiện DCTT ở cơ sở, chương trình xây dựng nông thôn mới, đấu tranh với các biểu hiện tham nhũng, lãng phí trong xây dựng các công trình, dự án trên địa bàn, chất lượng các công trình được bảo đảm, tạo lòng tin trong nhân dân.

- Nhận thức của các cấp ủy, chính quyền, Mặt trận Tổ quốc và toàn xã hội về dân chủ và DCTT của nhân dân có nhiều chuyển biến tích cực. Thực tiễn cho thấy, thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn là một chủ trương đúng đắn, hợp “ý Đảng, lòng dân”, nên được nhân dân đồng tình, ủng hộ và hưởng ứng. Đồng thời,

giúp cho cán bộ, đảng viên, công chức trong toàn bộ hệ thống chính trị ở cơ sở nhận thức sâu sắc hơn về quyền làm chủ và vai trò của nhân dân trong sự nghiệp đổi mới. Ở nhiều địa phương, trong hoạt động, chính quyền cơ sở đã chủ động, tích cực hơn trong việc đối thoại và lắng nghe ý kiến, kiến nghị của nhân dân.

Có thể nói rằng, việc thực hiện các quy định của Pháp lệnh số 34/PL-UBTVQH nói chung và các quy định về các nội dung nhân dân bàn và quyết định, đã góp phần đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội và giữ vững an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội ở địa phương. Với sự tham gia của người dân thông qua các vấn đề quan trọng được đưa ra để nhân dân bàn, thảo luận, quyết định trực tiếp, đã thực sự trở thành động lực cho quá trình phát triển tất cả các mặt kinh tế, văn hóa, xã hội của cơ sở. Với trí tuệ, kinh nghiệm, nhân lực và vật lực, nhiều địa phương đã tổ chức cho nhân dân bàn bạc để tháo gỡ mọi khó khăn, vướng mắc, tập trung chuyển đổi ngành nghề, áp dụng khoa học - kỹ thuật nhằm giải quyết việc làm và nâng cao thu nhập cho nhân dân. Kết quả là, tại nhiều địa phương, trong những năm qua, số hộ giàu ngày càng tăng, số hộ nghèo ngày càng giảm; nhân dân đã tự giác đóng góp hàng nghìn tỉ đồng, hàng triệu ngày công lao động để xây dựng kết cấu hạ tầng nông thôn, đô thị, tạo nên diện mạo mới cho nhiều địa phương.

Về các nội dung nhân dân bàn, biểu quyết và cấp có thẩm quyền quyết định:

Theo quy định tại Điều 13 Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn thì nội dung nhân dân bàn, biểu quyết gồm những vấn đề, trong đó có cả nội dung DCTT sau: i) Hương ước, quy ước của thôn, tổ dân phố; ii) Bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố; iii) Bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng.

- Hình thức nhân dân bàn, biểu quyết: Nhân dân bàn và biểu quyết những nội dung trên bằng một trong các hình thức sau đây:

- + Tổ chức cuộc họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình theo địa bàn từng thôn, tổ dân phố;
- + Phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình.
- + Trường hợp tổ chức họp cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình thì việc biểu quyết được thực hiện ***bằng hình thức giơ tay hoặc bỏ phiếu kín***; hình thức biểu

quyết do hội nghị quyết định; nếu số người tán thành chưa đạt quá 50% tổng số cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố thì tổ chức lại cuộc họp.

+ Trường hợp không tổ chức lại được cuộc họp thì phát phiếu lấy ý kiến tới cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình, trừ việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố.

Giá trị thi hành đối với những việc nhân dân bàn, biểu quyết: Đối với nội dung quy định về hương ước, quy ước của thôn, tổ dân phố, nếu có trên 50% tổng số cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố tán thành thì có giá trị thi hành sau khi UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện) ra quyết định công nhận. Đối với nội dung quy định về bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố, nếu có trên 50% tổng số cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố tán thành thì có giá trị thi hành sau khi UBND cấp xã ra quyết định công nhận. Đối với nội dung quy định về bầu, bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng, nếu có trên 50% tổng số cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình tán thành thì có giá trị thi hành sau khi được UBMTTQ Việt Nam cấp xã công nhận.

Triển khai các quy định trên, thực tế đã chứng minh ý nghĩa tích cực của hương ước trong việc quản lý xã hội và thực hiện dân chủ ở nông thôn - như nhận xét của nhiều nhà nghiên cứu trong nước là *“ở những làng đã xây dựng được quy ước đã có chuyển biến thực sự về mọi mặt: an ninh chính trị và trật tự xã hội được đảm bảo, các tệ nạn xã hội được đẩy lùi, không xảy ra tranh chấp đất đai, đình chùa, miếu mạo được tôn tạo, đời sống kinh tế, văn hoá, xã hội được cải thiện rõ rệt, tình làng nghĩa xóm được duy trì”*[58]. Tại Hội nghị lần thứ 5 của Ban Chấp hành trung ương khoá VII, họp tháng 6 năm 1993, Tổng bí thư Đỗ Mười đã nhấn mạnh: *“Nhà nước cần sớm nghiên cứu đề ra quy chế thích hợp với chức năng, vai trò của xã, thôn, xóm, làng, bản trong tình hình mới. Trong khuôn khổ của pháp luật và dựa vào những quy định này có thể xây dựng hương ước làm cơ sở để tổ chức quản lý hoạt động kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng ...”*. Văn kiện Hội nghị này đã ghi: *“Khuyến khích xây dựng và thực hiện các hương ước, quy chế về nếp sống văn minh ở các thôn, xã”*[43].

Trong thời gian qua, tại một số địa phương, việc sửa đổi, bổ sung hương ước, quy ước ngày càng theo hướng công khai, dân chủ, phù hợp với các quy định của pháp luật, nội dung gắn với 19 tiêu chí xây dựng nông thôn mới, thể hiện rõ ý chí, nguyện vọng của nhân dân, bảo đảm phát huy thuần phong mỹ tục, xoá bỏ hủ tục lạc hậu trong thực hiện việc cưới, việc tang và lễ hội. Một số địa phương làm tốt công tác này như: Hà Nội, Kon Tum, Bình Thuận, Bình Dương, thành phố Hồ Chí Minh. Theo Báo cáo của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam về việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở, trong đó có nội dung nhân dân xây dựng hương ước, quy ước thì: Tại Tp. Hồ Chí Minh, trong toàn thành phố đã có 100% ấp, tổ dân phố đã xây dựng và hơn 95% ấp, tổ dân phố được UBND quận, huyện công nhận bản quy ước cộng đồng. Tại Kon Tum, UBND tỉnh đã phối hợp với các ngành chức năng chỉ đạo, hướng dẫn 842/842 thôn, làng, tổ dân phố xây dựng và thực hiện quy ước, hương ước theo Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh; hiện nay, 100% các thôn, làng, tổ dân phố đã xây dựng và thực hiện hương ước riêng [119]...

- Việc bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng: Theo quy định của pháp luật, MTTQ giám sát việc thực hiện những nội dung công khai để nhân dân biết, những nội dung nhân dân bàn và quyết định, những nội dung nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định. Việc giám sát việc thực hiện quy chế dân chủ của Mặt trận được thông qua hoạt động của các Ban thanh tra nhân dân (TTND), Ban giám sát đầu tư của cộng đồng (GSĐTCCĐ) ... Theo đó, trong những năm qua, hoạt động này diễn ra khá tích cực và có hiệu quả.

Hiện nay, toàn quốc có 11.141 Ban TTND ở 11.146 xã, phường, thị trấn đạt tỷ lệ 99,98% trên tổng số xã, phường, thị trấn. Tổng số ủy viên Ban TTND: 97.720 ủy viên. Tổng số cuộc giám sát trong năm 2014 là 35.497. Số vụ việc được cơ quan có thẩm quyền xử lý, giải quyết là 9.077. Tổng số hiện vật thu hồi là 131.771 m² đất; tiền thu về là 1.122.927.291VNĐ. Tổng số Ban GSĐTCCĐ là 10.410 Ban ở 11.146 xã, phường, thị trấn, đạt tỷ lệ 93,4% tổng số xã, phường, thị trấn trên toàn quốc; tổng số ủy viên Ban GSĐTCCĐ là 85.215 ủy viên; tổng số Ban GSĐTCCĐ do Ban TTND kiêm nhiệm là 6.513 Ban; tổng số cuộc giám sát đầu tư của cộng đồng là 29.724 cuộc; số việc kiến nghị xử lý là 4.067 việc; số vụ việc được cơ quan có thẩm

quyền quyết định đầu tư, nhà thầu, chủ đầu tư xử lý, giải quyết là 3.313 vụ. Quy trình trong việc bãi nhiệm Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ đều được thực hiện trên cơ sở các cuộc họp của cử tri, của nhân dân tại xã, phường, thị trấn. Nhờ vậy, việc thực hiện dân chủ nói chung và DCTT ở cơ sở nói riêng đã đi vào nề nếp, bước đầu hình thành trong nhân dân thói quen, ý thức trách nhiệm về những vấn đề của địa phương mình [113; tr.141].

3.3. Đánh giá chung thực trạng pháp luật về dân chủ trực tiếp

3.3.1. Những kết quả đạt được

Dân chủ và thực hành dân chủ, đặc biệt là DCTT nếu được phát huy nghiêm túc, đúng hướng sẽ thực sự là đòn bẩy quan trọng, là chiếc chìa khóa tạo sự chuyển biến quan trọng trên nhiều phương diện với đất nước có hơn 80% dân cư làm nông nghiệp như Việt Nam. Dân chủ hóa cũng chính là để phát huy các tiềm năng, tài năng của con người; các năng lực xã hội, và cũng chính là phát huy nội lực của dân tộc. Vì vậy, bên cạnh việc khẳng định thiết chế dân chủ đại diện, các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam đều đã quy định các hình thức, công cụ chính để thực hiện DCTT (Trung cầu ý dân, bãi nhiệm đại biểu dân cử, bầu cử...). Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 đã mở ra triển vọng cho việc thúc đẩy DCTT ở Việt Nam trong những năm tới. Cùng với việc tái khẳng định các quy định về trung cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử và nhân dân quyết định một số vấn đề ở cơ sở, Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên quy định cụ thể rằng nhân dân có hai phương thức thực hiện quyền lực nhà nước là bằng DCTT và bằng dân chủ đại diện (Điều 6, Hiến pháp năm 2013). Thêm vào đó, Hiến pháp năm 2013 cũng đã ghi nhận các quyền con người, quyền cơ bản của công dân, trong đó có nhiều quyền tự do dân chủ quan trọng; v.v.. Những quy định mới này cho thấy ý định của các nhà lập hiến là củng cố nền tảng hiến định về DCTT ở nước ta. Quan điểm này một lần nữa được khẳng định trong báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận và thực tiễn quan 30 năm đổi mới (1986-2016) ở nước ta như sau: “*Về xây dựng và phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa: Đảng ta đã nhận thức ngày càng sâu sắc hơn tầm quan trọng và vai trò của xây dựng và phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, khẳng định dân chủ là bản chất của chế độ, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của công cuộc đổi mới.... Nhận thức ngày càng đầy đủ hơn về tất yếu khách quan phải*

đẩy mạnh phát triển các hình thức và phương thức thực hiện dân chủ, nhất là các hình thức dân chủ trực tiếp” [46; trang 139-140].

Trên thực tế, việc triển khai các quy định này thời gian qua đã có nhiều khởi sắc. Cụ thể như sau:

Trước hết, quyền bầu cử luôn được Đảng và Nhà nước ta nhận thức là quyền chính trị rất quan trọng, là vinh dự của công dân. Các cuộc bầu cử có số cử tri tham gia rất đông cho thấy người dân ngày càng ý thức rõ hơn về quyền bầu cử của mình và khẳng định ý thức chính trị, trách nhiệm công dân và vai trò quan trọng của mình trong việc thực hiện quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội. Thực hiện pháp luật về quyền bầu cử, ứng cử của công dân, thời gian qua, các bước tiến hành từ khâu chuẩn bị, tổ chức triển khai thực hiện cho đến khi kết thúc cuộc bầu cử bảo đảm dân chủ, đúng luật, an toàn và tiết kiệm. Công tác lãnh đạo, chỉ đạo tập trung của các cơ quan Trung ương, sự nỗ lực, tích cực, sát sao trong tổ chức thực hiện của các cấp uỷ đảng, chính quyền địa phương và sự tham gia tích cực của cử tri cả nước. Công tác hiệp thương lựa chọn, giới thiệu người ứng cử ĐBQH và Đại biểu HĐND các cấp thực hiện chặt chẽ, đúng quy định của pháp luật, bảo đảm dân chủ và khách quan. Quy trình bầu cử, các bước tiến hành công tác bầu cử thực hiện chặt chẽ; tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội được giữ vững; những nơi có các vụ việc phức tạp nảy sinh hoặc khiếu kiện tập trung đông người được giải quyết kịp thời.

Trước các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND, các cấp chính quyền, Đảng và mặt trận tổ quốc các cấp đã huy động toàn bộ nhân lực, vật lực, tài lực bảo đảm tổ chức tốt bầu cử, bảo đảm tính dân chủ, bình đẳng, đúng luật, an toàn và tiết kiệm trong bầu cử. Công tác tuyên truyền, tập huấn tập trung chủ yếu vào Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử HĐND. Công tác giải quyết đơn thư, khiếu nại về bầu cử được thực hiện tốt. Ủy ban bầu cử các cấp hướng dẫn nghiệp vụ bầu cử cho các địa phương; in ấn, cấp phát kịp thời tài liệu bầu cử đến các tổ bầu cử, thôn, tổ dân phố; cấp kinh phí và hướng dẫn sử dụng kinh phí kịp thời nên đã tạo sự chủ động trong thực hiện nhiệm vụ. Trên cơ sở quy định của pháp luật, lãnh đạo tốt công tác chuẩn bị nhân sự, gắn với kết quả nhân sự của Đại hội Đảng các cấp và quy hoạch cán bộ để lựa chọn và giới thiệu

người ra ứng cử. Tổ chức tốt các hội nghị hiệp thương giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp. Người được giới thiệu bảo đảm các tiêu chuẩn về phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, có quan điểm quần chúng, có đủ năng lực và điều kiện thực hiện nhiệm vụ. Công tác niêm yết danh sách cử tri, danh sách đại biểu ứng cử cùng với hoạt động phổ biến tiểu sử tóm tắt của các đại biểu được đảm bảo thường xuyên, liên tục. Sau khi được bầu, những đại biểu được lựa chọn sẽ đại diện nhân dân tham gia vào bộ máy nhà nước, truyền tải những nguyện vọng của nhân dân đến các cấp chính quyền, đảm bảo quyền lợi của nhân dân. Như vậy, thực hiện tốt quyền bầu cử của công dân đã phát huy tốt dân chủ ngay từ cơ sở và dân chủ trong từng bước triển khai thực hiện, tạo được không khí cuộc bầu cử thực sự là đợt sinh hoạt chính trị dân chủ sâu rộng trong mọi tầng lớp nhân dân, là một bước xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Thứ hai, mặc dù nước ta chưa thực hiện được cuộc trưng cầu ý dân nào trên thực tế nhưng việc lấy ý kiến nhân dân đã dần dần trở thành một hình thức dân chủ quan trọng, quen thuộc và phù hợp với đời sống chính trị ở nước ta. Hành lang pháp lý cho việc lấy ý kiến nhân dân khá đầy đủ, đồng bộ, từ tầm Hiến pháp đến luật và các văn bản dưới luật. Trong quá trình thực thi DCTT thời gian qua, lấy ý kiến nhân dân là một cách thức hữu hiệu để nhân dân đóng góp trí tuệ của mình một cách trực tiếp vào việc quản lý xã hội, quản lý đất nước. Đây cũng là một phương thức để người dân thực hiện quyền tham gia quản lý xã hội của mình, cũng là một con đường tiếp cận thông tin, nâng cao ý thức làm chủ xã hội của nhân dân. Đối với Nhà nước, đây là một kênh quan trọng để phát huy dân chủ, phản biện xã hội, tìm được tiếng nói chung với nhân dân trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội, gia tăng tính minh bạch cũng như bảo đảm tính chính đáng của Nhà nước trong trật tự Nhà nước pháp quyền và xã hội dân chủ.

Thứ ba, quá trình triển khai thực hiện quy chế dân chủ cơ sở đã đạt được những kết quả nhất định, càng khẳng định đây là một chủ trương đúng đắn của Đảng, phù hợp với nguyện vọng của nhân dân. Dân chủ cơ sở vừa là mục tiêu, vừa là động lực phát triển kinh tế - xã hội. “Cấp ủy, chính quyền, mặt trận, đoàn thể các cấp đã có nhiều biện pháp chỉ đạo, triển khai sâu rộng, làm chuyển biến tích

cực về nhận thức, quan điểm, chủ trương của Đảng, pháp luật của Nhà nước đối với việc xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở... Dân chủ và thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa ở nước ta, nhất là DCTT của nhân dân tiếp tục được coi trọng, tăng cường”[73].

3.3.2. Những hạn chế, bất cập

Bên cạnh những mặt tích cực, việc thực hiện DCTT ở Việt Nam vẫn còn nhiều khó khăn, hạn chế. Cụ thể như sau:

Một là, mặc dù về mặt pháp lý, các bản Hiến pháp Việt Nam đã khẳng định tầm quan trọng của DCTT nhưng về quy trình, thủ tục thực hiện vấn đề này lại chưa được cụ thể hoá. Xét trên phương diện lập pháp, trong hệ thống pháp luật Việt Nam từ trước tới nay cũng chưa có văn bản pháp luật nào được xây dựng riêng để cụ thể hóa các hình thức, công cụ của DCTT, trừ Luật Trưng cầu ý dân mới được Quốc hội ban hành gần đây. Trên thực tế, việc tham vấn ý kiến nhân dân trong quá trình xây dựng pháp luật được áp dụng khá phổ biến ở nước ta, còn các hình thức DCTT khác như trưng cầu ý dân, bãi nhiệm đại biểu dân cử (theo ý nghĩa cử tri/ nhân dân bãi nhiệm) chưa được áp dụng trên thực tế.

Hai là, pháp luật nói chung và pháp luật về dân chủ, DCTT nói riêng còn thiếu đồng bộ, tính ổn định chưa cao; các hình thức, công cụ chủ yếu của DCTT như bãi nhiệm đại biểu dân cử, sáng quyền công dân... mới chỉ dừng lại ở những quy định chung, thiếu các văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể về vấn đề này để thực hiện trên thực tế; v.v.. Một số quyền con người, quyền công dân (quyền tiếp cận thông tin, quyền hội họp, biểu tình, lập hội, ...) được Hiến pháp năm 2013 quy định nhưng chưa được cụ thể hóa và chưa được bảo đảm thực hiện trên thực tế. Điều này không tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân, cử tri thực hiện dân chủ nói chung và các hình thức, công cụ của DCTT nói riêng.

Ba là, các thiết chế để thực hiện DCTT và vai trò của Nhân dân trong việc trực tiếp quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước vẫn còn là vấn đề rất mới mẻ. Việt Nam vẫn còn thiếu kinh nghiệm về thực thi DCTT.

Trong thực hiện DCTT ở địa phương mới được triển khai; còn thiếu sự phân biệt rạch ròi giữa tính chất quản lý và tự quản của thôn, làng. Hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, kể cả Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị

trấn vẫn dè dặt trong việc tạo lập các tiêu chí cụ thể nhằm tạo lập một môi trường cạnh tranh có trách nhiệm giữa các nhóm lợi ích trong thôn, làng và giữa các thôn, làng với nhau nhằm đạt được dân chủ thực chất. Việc thực hiện DCTT ở cơ sở còn có một số hạn chế chủ yếu sau:

- *Về những nội dung nhân dân bàn và quyết định trực tiếp*: Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn chưa quy định tên gọi của loại hình dân chủ trực tiếp này, chưa có quy định cụ thể về chủ thể có thẩm quyền đề xuất những nội dung đưa ra nhân dân bàn và quyết định trực tiếp. Vì vậy, chưa phát huy được vai trò của người dân và các chủ thể khác trong việc đề xuất những nội dung đưa ra nhân dân bàn và quyết định trực tiếp.

- *Việc xây dựng hương ước, quy ước làng, xã*: Hơn 10 năm qua, kết quả đạt được của công tác xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước ở cơ sở cũng còn không ít hạn chế, khiếm khuyết. Cụ thể là:

a) Tên gọi và đối tượng điều chỉnh trong hương ước còn chưa rõ ràng, chủ thể ban hành hương ước, quy ước chưa đúng quy định. Các hương ước phần nhiều có sự lẫn lộn với quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở. Trên thực tế, quy chế thực hiện dân chủ ở cấp xã do Chính phủ ban hành cho chính quyền cấp xã thực hiện nhằm bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân. Các địa phương (xã, phường, thị trấn) có thể cụ thể hoá quy chế ở địa phương mình bằng việc ban hành một bản riêng (ví dụ như xã An Tây, huyện Bến Cát, tỉnh Bình Dương đã ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã mình) [106], còn hương ước, quy ước là văn bản quy phạm xã hội của cộng đồng làng, thôn, ấp, bản do cộng đồng ban hành theo hướng dẫn chung của Nhà nước. Thế nhưng đã có nơi như xã Thượng Kiệm, huyện Kim Sơn, tỉnh Ninh Bình ban hành *Quy ước thực hiện dân chủ của xã* mà nội dung là giống một bản hương ước. Cái sai ở đây là đáng lẽ xã ban hành quy chế thì lại ra quy ước. Trường hợp là quy ước thì lại không phải do xã ban hành mà phải do một làng, thôn nào đó thông qua mới phải[49].

b) Nội dung hương ước có trường hợp còn sơ sài, lặp lại hoặc trái pháp luật, chính sách của Nhà nước hoặc thiếu cụ thể và không sát thực với điều kiện và đặc điểm của từng làng, hoặc câu chữ trong văn bản còn nặng tính hô hào, khẩu hiệu. Có không ít bản hương ước can thiệp quá sâu vào đời sống cá nhân, đi ngược lại cả

những phong tục truyền thống từ lâu đời, thậm chí quy định cả những “hình phạt” vốn không thuộc thẩm quyền của cấp cơ sở. Ví dụ như Hương ước của một làng ở xã Bình Điền, huyện Hương Trà, tỉnh Thừa Thiên - Huế quy định phụ nữ 20 tuổi, nam giới 22 tuổi mới được kết hôn. Quy ước của 7 làng thuộc huyện Hương Trà quy định phụ nữ nào không lấy được chồng thì trên 30 tuổi mới có quyền làm mẹ và chỉ được sinh 1 con. Có hương ước quy định hình thức “xử lý hình sự” đối với các tội: đánh bạc, trộm cắp, mua bán, tiêm chích ma túy ..., mà những tội và hình phạt này chỉ được quy định trong Bộ luật Hình sự. Có hương ước nêu thành nguyên tắc: *“Nếu người làng không chấp hành đúng hương ước, quy ước của làng, xã thì sẽ bị xử lý hình sự”*[95].

c) Nhiều bản hương ước quy định các hình thức phí, lệ phí, xử phạt một cách tùy tiện. Ở một số xã của huyện Gia Bình, tỉnh Bắc Ninh, có các hương ước quy định các chủ phương tiện có xe bò, xe công nông thuộc người làng phải nộp lệ phí. Người ngoài có xe ô tô đi qua làng phải đóng góp tu bổ đường 3.000 đến 4.000 đ/chuyến. Nhiều hương ước tại các tỉnh Thừa Thiên - Huế, Ninh Thuận, Lạng Sơn, Nghệ An có quy định người dân phải nộp lệ phí giải quyết các đơn từ. Hương ước của 4 xã ở huyện Phú Xuyên, tỉnh Hà Tây quy định mức lệ phí xác nhận đơn từ 20.000đ - 30.000đ/đơn. Đó là chưa kể các khoản lệ phí kết hôn, mai táng người chết. Có nhiều hương ước quy định hành vi vi phạm hành chính và các hình thức xử phạt (mà lẽ ra thẩm quyền này theo pháp luật chỉ thuộc Chính phủ). Nhiều hương ước (đã qua khâu thẩm định, phê duyệt ở huyện) quy định các thôn được phạt cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật vi phạm[95].

d) Theo hướng dẫn chung, các bản hương ước cần đề ra các biện pháp, phương thức thích hợp giúp dân cư trên địa bàn tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội, bảo đảm phát huy quyền tự do, dân chủ của nhân dân; động viên và tạo điều kiện để nhân dân thực hiện tốt các quyền và nghĩa vụ công dân. Trên thực tế, hầu như chưa thấy có bản hương ước, quy ước mới nào quy định riêng về vấn đề này.

đ) Trong khi ở các làng, thôn, bản, khóm, ấp ở nông thôn, hương ước, quy ước hầu hết đã được xây dựng và triển khai đưa vào cuộc sống thì ở các cụm dân cư, tổ dân phố ở đô thị, việc này diễn ra chậm chạp. Cho đến nay, còn rất nhiều cụm dân cư, tổ dân phố chưa xây dựng được quy ước này, thậm chí không thấy nhắc đến

nữa. Điều này cho thấy sự thiếu chỉ đạo sát sao của các cấp chính quyền, sự ít quan tâm của dân cư trong việc thực hiện một chủ trương, chính sách của Nhà nước và đồng thời cũng đặt ra vấn đề về sự cần thiết, tính thiết thực của những văn bản kiểu này ở đô thị.

e) Tính thiết thực, tính khả thi và tính hiệu quả của hương ước ở nhiều nơi chưa cao. Do không gian và đối tượng điều chỉnh hạn chế lại thiếu cơ chế tổ chức thực hiện và tính cưỡng chế nên hương ước rất khó phát huy tác dụng. Nhiều nghiên cứu về hương ước mới gần đây đã chỉ ra rằng có tình trạng nhiều hương ước xây dựng xong bỏ đấy thiếu cơ chế tổ chức thực hiện[110; tr.15]. Thực trạng này đặt ra trước cơ quan quản lý nhà nước những đòi hỏi mới về công tác chỉ đạo, hướng dẫn và giám sát việc ban hành và thực hiện hương ước, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật cho phù hợp và sát thực tế hơn, bảo đảm phát huy DCTT ở xã, phường, thị trấn một cách có hiệu quả.

- *Việc bãi nhiệm Tổ trưởng tổ dân phố, Trưởng thôn*: Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn chưa quy định cụ thể chủ thể có quyền đề xuất việc bãi nhiệm Tổ trưởng tổ dân phố, Trưởng thôn. Việc bãi nhiệm Tổ trưởng tổ dân phố, Trưởng thôn chưa được công khai rộng rãi trong nhân dân. Ở một số địa phương, vấn đề này được tiến hành một cách hình thức, chưa bảo đảm đúng quy trình, thủ tục.

- *Việc bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng*: Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn chưa quy định cụ thể về chủ thể có thẩm quyền đề xuất bãi nhiệm thành viên Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ. Vì vậy, chưa phát huy được vai trò của nhân dân cũng như các chủ thể khác trong việc bãi nhiệm thành viên Ban TTND, Ban GSĐTCCĐ. Ngoài ra, lãnh đạo một số địa phương vẫn chưa nhận thức đầy đủ ý nghĩa, mục đích hoạt động của Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ nên chưa thường xuyên quan tâm chỉ đạo cũng như theo dõi, kiểm tra, đôn đốc hoạt động này. Một số nơi, Ban TTND và Ban GSĐTCCĐ hoạt động còn lúng túng và hình thức.

3.3.3. Nguyên nhân

Những hạn chế, bất cập nêu trên do nhiều nguyên nhân chủ quan, khách quan khác nhau gây ra, trong đó có các nguyên nhân cơ bản sau đây:

Một là, Việt Nam chưa có bề dày truyền thống về thực thi dân chủ nói chung và DCTT nói riêng do nền lập hiến – nền tảng cho cơ chế dân chủ hiện đại của Việt

Nam còn rất non trẻ (mới chỉ bắt đầu từ năm 1946). Hơn nữa, các cuộc chiến tranh khốc liệt chống ngoại xâm kéo dài và những đặc thù về tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam phù hợp với thời chiến là những lý do không thuận lợi cho việc thực thi dân chủ, DCTT ở Việt Nam.

Hai là, sự hiểu biết, nhận thức về dân chủ, DCTT cũng như ý thức tuân thủ pháp luật nói chung và pháp luật về dân chủ, DCTT nói riêng của một bộ phận không nhỏ người dân, một bộ phận cán bộ, công chức nhìn chung còn chưa cao. Đặc biệt, nhận thức, tư duy về ý nghĩa, tầm quan trọng, nội hàm của dân chủ cũng như các hình thức, công cụ của DCTT còn rất khác nhau, chưa toàn diện, sâu sắc.

Trên thực tế, chính người dân và doanh nghiệp chưa nắm bắt cơ hội thực hiện quyền làm chủ thông qua các hình thức DCTT. Phần đông người dân và khá nhiều doanh nghiệp vẫn còn cho rằng tham gia vào các công việc quản lý nhà nước không phải là quyền lợi và trách nhiệm của mình nên chỉ tham gia một cách có mức độ, mang tính hình thức, thiếu trách nhiệm. Ví dụ, trong bầu cử còn tình trạng bầu hộ, bầu thay. Trong các cuộc tiếp xúc cử tri rất ít khi có đại diện của doanh nghiệp, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp mà chủ yếu là cán bộ ở cơ sở, những người là cán bộ đã nghỉ hưu. Nhiều doanh nghiệp trong nước còn có thái độ thờ ơ với các dự án về cơ chế, chính sách liên quan đến quyền lợi hợp pháp của mình. Thay vào đó, họ vẫn quen với lề lối làm việc theo kiểu “xin – cho”, tận dụng các mối quan hệ quen biết sẵn có (Trái lại, thực tế thời gian qua cho thấy những doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thường thể hiện sự quan tâm đến công tác xây dựng pháp luật và coi đây như một hoạt động vận động hành lang – lobbying về chính sách của mình, hoạt động này rất phổ biến ở các nước phát triển).

Ba là, việc thực hiện công cuộc đổi mới toàn diện đất nước do Đảng Cộng sản Việt Nam đề xướng từ năm 1986 đã đạt được những kết quả nhất định. Tuy nhiên, Việt Nam hiện nay đang trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân và nhiều nội dung của Nhà nước dân chủ, pháp quyền Việt Nam XHCN còn chưa được hoàn thiện. Đặc biệt, cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là vấn đề mới, chưa có được sự nhận thức đầy đủ và sâu sắc nên việc tổ chức thực hiện trên thực tế còn nhiều hạn chế. Thời gian

qua, Nhà nước chú trọng hơn đến việc thiết lập cơ sở pháp lý để đổi mới kinh tế, mà chưa có sự hài hòa giữa đổi mới kinh tế và đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước.

Bốn là, ý thức tôn trọng pháp luật nói chung và pháp luật về DCTT nói riêng của một bộ phận nhân dân còn chưa cao. Đặc biệt, một bộ phận cán bộ, công chức nhà nước chưa tuân thủ đúng quy định của Hiến pháp, còn có biểu hiện của tư duy nặng về quyền uy - mệnh lệnh của Nhà nước, chưa thể hiện đầy đủ cả về trách nhiệm quản lý cũng như nghĩa vụ phục vụ nhân dân, phục vụ sự phát triển của xã hội. Đảng ta cũng đã thừa nhận, *“một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên, trong đó có những đảng viên giữ vị trí lãnh đạo, quản lý, kể cả một số cán bộ cao cấp, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống với những biểu hiện khác nhau về sự phai nhạt lý tưởng, sa vào chủ nghĩa cá nhân ích kỷ, cơ hội, thực dụng, chạy theo danh lợi, tiền tài, kèn cựa địa vị, cục bộ, tham nhũng, lãng phí, tùy tiện, vô nguyên tắc”*[83]. Đây có thể được coi là những khó khăn, trở ngại lớn trong việc thực thi dân chủ nói chung và DCTT nói riêng ở Việt Nam.

Năm là, như đã trình bày ở trên, mặc dù Đảng và Nhà nước Việt Nam đã có những cố gắng đáng kể để bảo đảm thực thi các quyền dân chủ của nhân dân, từng bước xây dựng và phát huy nền dân chủ XHCN, nhưng vẫn còn có những hành vi vi phạm quyền làm chủ của nhân dân, những biểu hiện “mất dân chủ” trong đời sống chính trị - xã hội. Dân chủ trong Đảng, dân chủ trong quản lý nhà nước và dân chủ trong xã hội đều có nhiều mặt bị vi phạm. Chủ nghĩa dân chủ hình thức vẫn còn nặng.

Sáu là, theo quy định tại Điều 4 Hiến pháp năm 2013, Đảng Cộng sản Việt Nam và tổ chức của Đảng phải chịu sự giám sát của nhân dân, phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Tuy nhiên, vẫn chưa có quy định nào về hình thức, biện pháp giám sát của nhân dân đối với Đảng. Đây cũng là vấn đề cần phải được tiếp tục nghiên cứu, thể chế hoá nhằm phát huy hơn nữa vai trò của nhân dân trong việc thực hiện dân chủ, DCTT trong bối cảnh một Đảng cầm quyền ở nước ta.

Bảy là, Việt Nam đã và đang thực hiện đường lối Đổi mới toàn diện đất nước với ba trụ cột: (i) chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang vận hành theo cơ chế thị trường; (ii) phát triển nền kinh tế nhiều thành phần trong đó khu vực dân doanh đóng vai trò ngày càng quan trọng; (iii) chủ động hội nhập kinh tế khu

vực và thế giới một cách hiệu quả và phù hợp với điều kiện thực tiễn của Việt Nam. Sau 30 năm đổi mới, nền kinh tế nước ta đã bước đầu đạt được những thành tựu cơ bản. Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi cũng đặt ra rất nhiều thách thức: đó là vấn đề phát triển mô hình kinh tế, những tác động của nền kinh tế thị trường đến xã hội, vấn đề phân hoá giàu nghèo, vấn đề an sinh xã hội ... Trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên CNXH (bổ sung, phát triển năm 2011), Đảng nhận định: *“Đây là một quá trình ... đấu tranh phức tạp giữa cái cũ và cái mới nhằm tạo ra sự biến đổi về chất trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, nhất thiết phải trải qua một thời kỳ quá độ lâu dài với nhiều bước phát triển, nhiều hình thức tổ chức kinh tế, xã hội đan xen”*[34]. Do vậy, những thách thức này cũng là những rào cản trong quá trình thực thi dân chủ, DCTT ở Việt Nam.

Tám là, ở nước ta trong thời gian dài đã qua, việc đổi mới và hoàn thiện hệ thống chính trị vẫn còn chậm so với việc đổi mới thể chế kinh tế. Điều đó làm cho hệ thống chính trị ở nước ta không còn thực sự phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN. Đây cũng là một trong những khó khăn, trở ngại đối với việc thực thi dân chủ nói chung và DCTT nói riêng ở nước ta.

Chín là, thể chế nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân còn có nhiều điểm bất hợp lý. Ví dụ như nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước ta được Hiến pháp năm 2013 ghi nhận là một trong những yếu tố thuận lợi giúp dân chủ, DCTT được bảo đảm và thực thi trong thực tiễn. Tuy nhiên, việc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực ở nước ta vẫn còn chưa rõ ràng, chưa được pháp luật quy định cụ thể và còn có yếu tố bất hợp lý. Ví dụ như Việt Nam hiện đang trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN; cơ chế kiểm soát quyền lực trong bộ máy nhà nước đặt trong khung cảnh của nguyên tắc tập quyền, tất cả quyền lực nhà nước đều phải đặt dưới quyền lực tối cao của Quốc hội, nên trong Hiến pháp năm 2013 vẫn không có quy định nào thể hiện sự kiểm soát quyền lực nhà nước đối với Quốc hội – lập pháp, trừ quy định trưng cầu ý dân tại khoản 15 Điều 70 Hiến pháp năm 2013, nhưng quyết định trưng cầu này vẫn được Hiến pháp giao cho Quốc hội quyết định. Nhìn chung, sự kiểm soát chỉ có chiều đi xuôi giữa lập pháp đối với hành pháp, giữa lập pháp đối với tư pháp, mà không có chiều ngược lại.

Hơn nữa, kiểm soát quyền lực chủ yếu nằm ở trạng thái phòng ngừa trước sự lạm quyền có khả năng xảy ra, chẳng hạn như thông qua việc giám sát của lập pháp, mà hành pháp chỉnh sửa lại các chủ trương chính sách của mình, thậm chí trong trường hợp mất uy tín các chính khách cần phải từ chức ... Trong trường hợp bất phân thắng bại thì cần phải có sự xét xử của tư pháp – Tòa án để bảo đảm tính chuyên nghiệp, khách quan. Tuy nhiên, nhìn chung cho đến nay, tư pháp của Việt Nam vẫn không có chức năng của việc xét xử các hành vi của lập pháp và hành pháp ...[38].

Ngoài ra, sự phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực trong bối cảnh một Đảng cầm quyền sẽ không hoàn thiện nếu như Đảng cầm quyền không thể hiện được bản chất cách mạng, không xuất phát từ lợi ích của nhân dân. Để dân chủ, DCTT phát huy trong thực tiễn, đòi hỏi sự nỗ lực của Đảng, Nhà nước và nhân dân ta trong việc thực hiện mục tiêu chung: xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, nếu không, đây sẽ là một trong những yếu tố gây trở ngại cho quá trình xây dựng nền dân chủ XHCN, phát huy DCTT ở nước ta.

Kết luận chương 3

1. Dân chủ nói chung và DCTT là vấn đề luôn được Đảng và Nhà nước ta quan tâm thực hiện. Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật đóng vai trò quan trọng trong việc quy định các phương thức, xác lập cơ chế bảo đảm thực hiện DCTT trong thực tiễn. Theo đó, các bản Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp năm 2013 đều đã quy định một số hình thức, công cụ chính của DCTT như: trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử, nhân dân quyết định một số vấn đề của địa phương.

2. Qua thực tiễn thi hành pháp luật về DCTT qua một số phương thức cơ bản cho thấy: Mỗi một phương thức thực hiện DCTT có vị trí, vai trò khác nhau, được thực hiện ở những mức độ khác nhau, với những thành công và hạn chế khác nhau. Có phương thức do hoàn cảnh, điều kiện chiến tranh kéo dài của đất nước hoặc chưa có nhận thức thống nhất thấu đáo nên ít hoặc chưa có điều kiện để thực hiện. Có phương thức được sử dụng và đạt được những thành công nhất định, đặc biệt là trong 30 năm Đổi mới vừa qua. Nhìn chung DCTT đã được thực hiện và phát huy tác dụng trong thực tiễn ở nước ta.

3. Chế độ bầu cử trong những năm vừa qua đã thể hiện được tính ưu việt của nhà nước xã hội chủ nghĩa. Thông qua bầu cử, nhân dân trực tiếp lựa chọn những đại biểu xứng đáng, đủ tâm, đủ tài vào cơ quan nhà nước thay mặt nhân dân quản lý nhà nước, quản lý xã hội. Đồng thời, nhân dân cũng có thể bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu dân cử khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân.

4. Biểu quyết khi nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân là một hình thức DCTT cao nhất, thể hiện quyền lực nhân dân trong việc tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội, bởi vì thông qua hình thức này người dân có điều kiện để thể hiện quan điểm của mình bằng việc bỏ phiếu quyết định đối với một vấn đề chính trị, xã hội quan trọng của cả nước hoặc ở từng địa phương. Cũng thông qua đó, người dân trực tiếp quyết định những vấn đề được đem ra trưng cầu ý dân và kết quả của việc trưng cầu ý dân là kết quả cuối cùng có giá trị pháp lý cao nhất mà không có cơ quan nào có quyền sửa đổi quyết định đó.

5. Việc nhân dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội, trực tiếp cho ý kiến về những vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước ngày càng chủ động và tích cực. Qua đó góp phần nâng cao dân chủ, tập dượt, rèn luyện tính tích cực, chủ động của nhân dân trong việc tham gia quản lý nhà nước và xã hội.

Chương 4.

QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

4.1. Quan điểm hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở nước ta hiện nay

4.1.1. Bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng trong quá trình xây dựng, củng cố và thực hành nền dân chủ XHCN, trong đó dân chủ trực tiếp được áp dụng

Trong hệ thống chính trị ở nước ta, quan điểm “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ” có mối quan hệ biện chứng, không thể tách rời, được Đảng ta rút ra từ thực tiễn phát triển của sự nghiệp cách mạng. Bởi vậy, việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DCTT cũng không nằm ngoài mối quan hệ biện chứng đó của hệ thống chính trị. Quá trình hoàn thiện pháp luật và thực tiễn thi hành nhằm bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân thông qua DCTT phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Thực tiễn đã chỉ ra, Đảng ta lãnh đạo quá trình này thông qua một số phương thức cơ bản, truyền thống:

- Các chủ trương, đường lối của Đảng về phát huy dân chủ XHCN giữ vai trò hết sức quan trọng, chỉ ra phạm vi, mức độ, hình thức mở rộng dân chủ tùy thuộc vào bối cảnh, điều kiện trong từng giai đoạn phát triển của đất nước. Các quy định pháp luật về dân chủ DCTT trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước phải thực sự là kết quả của quá trình thể chế hóa một cách đúng đắn, đầy đủ, kịp thời các chủ trương, đường lối của Đảng về phát huy dân chủ XHCN trên các lĩnh vực của hoạt động của các thiết chế trong cơ chế nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước. Trong quá trình thể chế hóa, nếu có vướng mắc về quan điểm, thì nhà nước phải kịp thời phản ánh với các tổ chức Đảng, cấp có thẩm quyền của Đảng để các cơ quan này nghiên cứu, kịp thời cho ý kiến chỉ đạo. Mặt khác, các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị phải đẩy mạnh tuyên truyền, vận động các chủ trương, đường lối của Đảng về DCTT để định hướng tư tưởng và hành động đúng đắn của người dân và tranh thủ sự ủng hộ, đồng thuận cao trong xã hội. Các hình thức và nội dung thực hiện DCTT phải trong khuôn khổ, được giới hạn bởi các cơ quan theo sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng.

- Đảng cũng đồng thời giám sát quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật quy định về việc nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT. Giám sát bằng vai trò của hệ thống tuyên giáo và vai trò của các cơ quan bảo vệ chính trị nội bộ, cơ quan bảo vệ pháp luật trong việc đấu tranh chống lại các quan điểm lợi dụng chiêu bài về bảo vệ quyền tự dân do, dân chủ, nhân quyền của các thế lực thù địch, chống phá nước ta. Phải đẩy mạnh tuyên truyền để người dân hiểu rõ bản chất của vấn đề DCTT. Người dân được ghi nhận và bảo đảm một số quyền DCTT nhưng việc thực hiện quyền đó phải trên cơ sở trách nhiệm công dân. Vì vậy, một mặt thừa nhận dân giá trị của DCTT những mặt khác vẫn thấy được sự cần thiết phải có bước đi thích hợp, không thể áp dụng nóng vội, tùy tiện dẫn tới lợi dụng dân chủ số đông mà phá vỡ kỷ cương, trật tự Nhà nước. Việc thực hiện các hình thức DCTT cũng đòi hỏi các tổ chức Đảng các cấp, các cơ quan nhà nước, đoàn thể nhân dân phải tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát. Cương lĩnh xây dựng đất nước và văn kiện của Đảng qua các kỳ đại hội đều nhấn mạnh yêu cầu: *“Dân chủ gắn liền với kỷ luật, kỷ cương và phải được thể chế hóa bằng pháp luật, được pháp luật bảo đảm”*.

Đảng lãnh đạo quá trình phát huy dân chủ nhưng cũng đồng thời chủ động và không ngừng đấu tranh với các hành vi lợi dụng DCTT, làm thất bại mọi âm mưu, thủ đoạn của các thế lực thù địch nhằm chia rẽ khối đại đoàn kết toàn dân tộc, gây mất ổn định chính trị, trật tự xã hội. Quá trình sửa đổi Hiến pháp 2013 đã cho thấy rõ có một số cá nhân đã lợi dụng chủ trương phát huy dân chủ rộng rãi của Đảng để truyền truyền, cổ vũ cho các tư tưởng đa nguyên, đa đảng, dân chủ và nhân quyền ...Do đó, phải kiên quyết chống các biểu hiện lệch lạc như dân chủ hình thức, DCTT cực đoan, lợi dụng dân chủ để gây rối. Đối với các hành vi này, cần xử lý nghiêm minh theo quy định của pháp luật. Trên mặt trận đấu tranh này, thách thức cũng đặt ra cho Đảng trong việc đổi mới phương thức lãnh đạo các tổ chức chính trị - xã hội và các cơ quan báo chí, truyền thông của nước ta. Các cơ quan này phải có kế hoạch, phương án và được đầu tư năng lực đủ mạnh để có khả năng ứng phó nhanh chóng, kịp thời trên các trang thông tin đại chúng, trên diễn đàn các mạng xã hội trước những quan điểm sai trái về dân chủ, các hành vi lạm dụng DCTT vi phạm an ninh quốc gia, chống phá chế độ ta.

Hoàn thiện pháp luật về DCTT, quy định cụ thể phương thức nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT là yêu cầu, đòi hỏi mang tính tất yếu, khách quan của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Tuy nhiên, không được nhận thức mơ hồ, tuyệt đối hóa vai trò, tác dụng của DCTT vì bản chất nền dân chủ XHCN ở nước ta vẫn là một nền dân chủ đại diện, đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam. DCTT được xây dựng và hoàn thiện nhằm bổ trợ, khắc phục những hạn chế, khuyết thiếu của dân chủ đại diện. Thực hiện DCTT song phải bảo đảm được định hướng lãnh đạo của Đảng trên tinh thần “Ý Đảng, lòng dân”. Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ XII khẳng định *“Mọi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước phải xuất phát từ nguyện vọng, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, được nhân dân tham gia ý kiến. Dân chủ phải được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Bảo đảm để nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định liên quan đến lợi ích, cuộc sống của nhân dân”*. Ý Đảng nếu khác với lòng dân thì sẽ mất đi cơ sở chính trị về tính chính đáng để cầm quyền. Khi triển khai thực hiện chính sách, pháp luật, nếu không nhận được sự ủng hộ của các tầng lớp nhân dân, thì Đảng cũng phải chịu hoàn toàn trách nhiệm, đồng thời phải xem xét tại sao các chủ trương, chính sách không được nhân dân ủng hộ. Trong các chủ trương, chính sách về công tác cán bộ, Đảng càng phải đề cao ý kiến của nhân dân, nếu trước đây, Đảng có được vị trí lãnh đạo đất nước là do biết tập hợp, phản ánh đúng lòng dân lúc thì ngày nay, trách nhiệm của Đảng là phải luôn bám sát nguyện vọng của nhân dân, từ đó đề ra các chủ trương, đường lối phù hợp với nguyện vọng của nhân dân. Vì vậy, việc thực hiện các hình thức DCTT cho phép tạo ra cơ chế để Đảng, Nhà nước ta nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của nhân dân. Qua đó, dự báo được tâm thế và xu thế phát triển của đất nước và dân tộc, định hình nên những đường lối và giải pháp lãnh đạo sáng suốt của Đảng trong tình hình mới.

4.1.2. Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp phải phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN

Nhìn lại tiến trình lịch sử nhân loại, toàn bộ tư tưởng học thuyết và thiết chế Nhà nước pháp quyền ra đời và phát triển là do yêu cầu dân chủ. Dân chủ vừa là mục tiêu, vừa là điều kiện của Nhà nước pháp quyền. Kinh nghiệm lịch sử cho thấy,

không có Nhà nước pháp quyền thì không thể có dân chủ với đúng ý nghĩa của nó. Có thể nói, hạt nhân của lý luận về nhà nước pháp quyền là vấn đề dân chủ; Nói đến dân chủ là nói đến pháp luật; Pháp luật vừa là sự phản ánh yêu cầu dân chủ vừa là công cụ bảo đảm thực hiện dân chủ.

Trong Nhà nước pháp quyền theo quan điểm này (Nhà nước pháp quyền, dân chủ) thì quyền con người, quyền công dân được xác lập về mặt pháp lý, tạo cơ sở cho việc xây dựng một xã hội bình đẳng và công bằng; các quyền đó được mở rộng và nâng cao bao nhiêu thì quyền hạn của Nhà nước bị giới hạn và bị kiểm soát chặt chẽ bấy nhiêu; Nhân dân có quyền lựa chọn Nhà nước, lựa chọn các đại biểu của mình tham gia công việc Nhà nước; khi Nhà nước không đáp ứng được yêu cầu của nhân dân thì chính nhân dân có quyền thay thế Nhà nước ấy bằng một Nhà nước khác. Hơn nữa, Nhà nước pháp quyền, dân chủ với việc bảo đảm các nguyên tắc như công khai, minh bạch, công bằng, v.v.. đòi hỏi việc thực thi quyền lực nhà nước không chỉ bằng dân chủ đại diện mà còn bằng DCTT cũng cần phải được pháp luật điều chỉnh.

Ở nước ta, từ năm 2001, mục tiêu xây dựng “*Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân*” lần đầu tiên đã được bổ sung vào Hiến pháp năm 1992 và tiếp tục được khẳng định tại khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013, theo đó “*Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân*”. Nhà nước pháp quyền đòi hỏi *quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân*[63; Khoản 2 Điều 2]; *tính tối cao của Hiến pháp* [63; khoản 1 Điều 119], *tính công khai, minh bạch và tính thống nhất của hệ thống pháp luật; bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện* [63; khoản 2 Điều 3]. Điều này đòi hỏi cần phải tiếp tục hoàn thiện pháp luật về DCTT ở nước ta.

So với Nhà nước pháp quyền hiện đại trên thế giới, bên cạnh những điểm giống, Hiến pháp năm 2013 đã có những quy định đặc thù của Nhà nước pháp quyền, dân chủ Việt Nam XHCN, đó là: 1) “*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*” tại khoản 2 Điều 2) “*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*” tại khoản 3 Điều 2 (không thừa nhận nguyên tắc “tam quyền phân lập”); 3) “*Đảng Cộng sản Việt Nam - Đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc, lấy chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội*” tại khoản 1 Điều 4. Mặc dù các quy định này của Hiến pháp năm 2013 còn có sự khác biệt nhất định so với các yêu cầu cơ bản của một nền dân chủ hiện đại đã được trình bày ở trên, nhưng đây cũng là những nội dung cần phải được tôn trọng trong quá trình hoàn thiện pháp luật về DCTT ở Việt Nam trong khuôn khổ Hiến pháp năm 2013.

4.1.3. Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp phải góp phần phát huy tính tích cực, chủ động và có trách nhiệm của Nhân dân trong việc thực hiện dân chủ trực tiếp

Một vấn đề quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng của các nền dân chủ trên thế giới nói chung cũng như tác động trực tiếp đến chất lượng thực hiện DCTT ở nước ta, đó là yếu tố tích cực, chủ động và có trách nhiệm cao của nhân dân nói chung và các nhóm cử tri trong việc thực thi các quyền DCTT. Muốn vậy, cần phải nâng cao nhận thức và năng lực thực hành dân chủ của người dân. Đồng thời, bảo đảm tính chính đáng trong các cơ chế, chính sách, nhiệm vụ quản lý của Nhà nước. Pháp luật, chính sách phải phải xuất phát từ chính nguyện vọng, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân. Trong một giai đoạn dài, do hoàn cảnh khách quan, việc xin và tiếp thu ý kiến nhân dân chưa thực sự được coi trọng nên dẫn đến nhiều chính sách, pháp luật chưa với thực tiễn. Việc tổ chức lấy ý kiến trực tiếp nhân dân bằng các hình thức do pháp luật quy định có thể khắc phục những hạn chế này và bảo đảm quyền lực nhà nước phục vụ lợi ích của nhân dân. Trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020, Đảng đã xác định cần phải “*Nâng cao năng lực và tạo cơ chế để nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nhất là dân chủ trực tiếp để phát huy mạnh mẽ mọi khả năng sáng tạo và bảo đảm đồng thuận cao trong xã hội, tạo động lực phát triển đất nước*”. Theo đó, phát huy tính tích cực, chủ

động, có trách nhiệm của nhân dân/cử tri trong việc tham gia xây dựng, thực hiện DCTT không chỉ góp phần nâng cao tính khả thi của hệ thống pháp luật mà còn bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả của hệ thống pháp luật đó.

4.1.4. Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp phải được tiến hành trên cơ sở kế thừa những ưu điểm và khắc phục những hạn chế, bất cập của pháp luật về dân chủ trực tiếp hiện hành, đáp ứng yêu cầu thực tiễn phát triển ở Việt Nam

Quá trình xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DCTT là một quá trình có tính kế thừa và phát triển phù hợp quy luật, yêu cầu của Cách mạng Việt Nam trong mỗi thời kỳ, giai đoạn lịch sử. Mặc dù một số hình thức DCTT đã được ghi nhận ngay khi nước nhà mới dành được độc lập và đến nay, DCTT từng bước được mở rộng nhưng Đảng vẫn coi đây là một bộ phận nằm trong nhiệm vụ chiến lược về xây dựng nền dân chủ XHCN, phải có lộ trình và bước đi thích hợp để đến năm 2020 “có cơ chế cụ thể để nhân dân thực hiện quyền làm chủ trực tiếp” (Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 – 2020). Một cách chính xác hơn, đó là đến năm 2020 phải hoàn chỉnh và bảo đảm vận hành cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT.

Trên thực tế, mỗi giai đoạn phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam đều có sự kế thừa, phát triển những quan điểm, đường lối của Đảng về DCTT trong quá trình xây dựng Nhà nước, tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở những hoàn cảnh cụ thể. Do đó, có thể nói rằng, những kết quả thực hiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở giai đoạn đầu sẽ là cơ sở để tiếp tục mở rộng và phát triển các hình thức DCTT, tiến tới hoàn thiện pháp luật quy định phương thức Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT ở giai đoạn tiếp theo. Trong giai đoạn hiện nay, với việc Hiến pháp năm 2013 hiến định nguyên tắc kết hợp DCTT với dân chủ đại diện trong cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước, đồng thời, tiếp tục mở rộng phạm vi hiến định các quyền cơ bản của công dân gắn với các hình thức DCTT như trưng cầu ý dân, bầu cử, sáng kiến công dân, DCTT ở cơ sở, việc hoàn thiện pháp luật về DCTT cần phải kế thừa những giá trị, phương thức thực hiện DCTT hiện có, đồng thời, không ngừng khắc phục những hạn chế đang đặt ra hiện nay. Cụ thể:

- Pháp luật cần tiếp tục kế thừa và phát huy những giá trị của nền dân chủ XHCN, lồng ghép đưa các hình thức dân chủ trực tiếp vào hoạt động của các thiết

chế dân chủ. Pháp luật cần tạo ra cơ chế để Nhân dân có điều kiện thuận lợi tham gia trực tiếp vào việc thực hiện quyền lực nhà nước. Mở rộng các hình thức DCTT nhưng không được làm suy yếu và mất đi vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, thậm chí vai trò của các tổ chức này phải được đẩy mạnh hơn nữa để dẫn dắt quá trình trực tiếp tham gia thực hiện quyền lực nhà nước của Nhân dân. Các thiết chế dân chủ XHCN này cũng phải đi đầu trong việc phê phán những biểu hiện dân chủ cực đoan, dân chủ hình thức, vì lợi dụng dân chủ để làm mất an ninh chính trị, trật tự, an toàn xã hội và những hành vi vi phạm quyền dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân”.

- Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về DCTT cần dựa trên các bài học kinh nghiệm quốc tế đã thành công nhưng không áp dụng máy móc mà phải có chọn lọc thích hợp. Ví dụ, các hình thức như trưng cầu ý dân, tham vấn ý kiến nhân dân đã có cơ chế pháp lý thực hiện, việc áp dụng các hình thức này đã có bài học nghiệm nghiệm một số nước nhưng trong điều kiện, hoàn cảnh nước ta thì phải nghiên cứu kỹ môi trường, hoàn cảnh áp dụng để vừa bảo đảm quyền cơ bản của công dân, vừa bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội. Một số hình thức khác cũng phải từng bước nghiên cứu mở rộng chứ không áp dụng tràn lan. Chẳng hạn, vấn đề đưa công nghệ thông tin vào khai thác, sử dụng trọng một số hình thức như trưng cầu ý dân, bầu cử, tham vấn ý kiến phải hết sức chú ý đến yếu tố trình độ, năng lực công nghệ thông tin và khả năng ứng phó để tránh bị lợi dụng, dẫn tới một bộ phận người dân bị mất phương hướng, nhiễu thông tin, nhất là trong giới trẻ.

Yêu cầu bảo đảm tính kế thừa và phát triển DCTT ở nước ta được thể hiện ở việc Đảng ta ghi nhận vai trò, giá trị không thể tách rời của DCTT trong phương hướng tổng thể phát huy dân chủ XHCN, nêu trong Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng lần thứ XII, theo đó, “Tiếp tục phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. *Mọi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước phải xuất phát từ nguyện vọng, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, được nhân dân tham gia ý kiến. Dân chủ phải được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Bảo đảm để nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định liên quan đến lợi ích, cuộc sống của nhân dân, từ nêu sáng kiến, tham gia thảo luận,*

tranh luận đến giám sát quá trình thực hiện. Tập trung xây dựng những văn bản pháp luật liên quan trực tiếp đến quyền làm chủ của nhân dân. Thể chế hóa và nâng cao chất lượng các hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Thực hiện quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013; gắn quyền với trách nhiệm, nghĩa vụ, đề cao đạo đức xã hội. Tiếp tục thực hiện tốt dân chủ ở cơ sở; hoàn thiện hệ thống pháp luật, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân. Thể chế hóa và thực hiện tốt phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện thực hóa phương thức thực hiện DCTT của Nhân dân cần khắc phục những biểu hiện hình thức trong thực hành DCTT. Chẳng hạn, việc nhân dân tham gia xây dựng chính sách, pháp luật cũng phải làm chặt chẽ, có cơ sở ngay từ đầu. Cụ thể là lấy ý kiến nhân dân ngay từ đề xuất chính sách (cho phép thu thập đủ cơ sở thực tiễn chứng minh sự cần thiết của việc ban hành chính sách), rồi lại tiếp tục lấy ý kiến trong dự thảo văn bản chính sách, pháp luật. Tránh việc khép kín nội bộ trong quy trình soạn thảo mà cần mở rộng thành phần, thời gian tham gia góp ý. Chú trọng vai trò của các chuyên gia, các tổ chức xã hội – nghề nghiệp, hiệp hội trong việc thực hiện phản biện xã hội.

Bên cạnh việc khắc phục những hạn chế, bất cập trong các quy định pháp luật về DCTT, cần phải nhận thức rõ ràng rằng: việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DCTT, hoàn thiện các hình thức DCTT và toàn bộ cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT là một quá trình có tính kế thừa, phát triển đúng quy luật, phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của Cách mạng Việt Nam trong mỗi giai đoạn lịch sử. Mặc dù một số hình thức DCTT đã được Hiến pháp và pháp luật ghi nhận ngay khi nước nhà mới dành được độc lập và đến nay, DCTT từng bước được mở rộng nhưng Đảng vẫn coi đây là một bộ phận nằm trong nhiệm vụ chiến lược về xây dựng nền dân chủ XHCN, phải có lộ trình và bước đi thích hợp để đến năm 2020, nước ta có cơ chế cụ thể để nhân dân thực hiện quyền làm chủ trực tiếp. Một cách chính xác hơn, đó là đến năm 2020, hệ thống pháp luật nước ta phải hoàn chỉnh Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT có hiệu lực, hiệu quả.

4.1.5. Quy định đầy đủ các hình thức, biện pháp thực hành dân chủ trực tiếp trong hệ thống pháp luật

- Việc quy định đầy đủ các hình thức, biện pháp thực hành DCTT trong hệ thống pháp luật giúp cho người dân có cơ sở pháp lý để thực hiện các quyền của mình một cách hợp pháp, hợp lý, không được nhân danh các quyền mà tùy ý sử dụng. Bên cạnh đó, tính thống nhất của hệ thống pháp luật cũng đặt ra yêu cầu, đòi hỏi các hình thức, biện pháp thực hành DCTT trong Nhà nước pháp quyền không được mâu thuẫn với nhau, kiểm chế lẫn nhau mà phải bổ trợ được cho nhau, đồng thời khắc phục những mặt hạn chế của nhau.

- Việc hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp phải có sự lồng ghép trong các lĩnh vực pháp luật chung và pháp luật chuyên ngành

DCTT đòi hỏi điều kiện phát triển toàn diện về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội. DCTT còn biểu hiện ở việc người dân được tham gia trực tiếp vào các quá trình soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật, đề án cơ chế, chính sách, quy hoạch. Vì vậy, pháp luật điều chỉnh việc thực hiện quyền của người dân còn được thể hiện ở rất nhiều lĩnh vực pháp luật chung và pháp luật chuyên ngành. Trong đó, như các biện pháp thực hành DCTT gắn liền với cơ chế, chính sách dân chủ cơ sở trong quá trình tổ chức thực hiện Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 hay việc đổi mới, hoàn thiện cơ chế xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo hướng mở rộng quyền và tạo điều kiện cho nhân dân trực tiếp tham gia xây dựng, đã có những đề xuất về cơ chế thực hiện các hình thức DCTT với các sáng kiến về trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân v.v.... Đây là những kinh nghiệm thực tiễn quý báu để chúng ta tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện phương thức này trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Việc mở rộng DCTT cũng đang được tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện ở một số hình thức và cơ chế pháp lý tương ứng như bảo đảm quyền bầu cử của cử tri; quyền tham gia đóng góp ý kiến quản lý xã hội, v.v....

- Hoàn thiện hệ thống pháp luật về dân chủ trực tiếp phải có sự chọn lọc, có lộ trình, bước đi thích hợp phù hợp với đặc điểm, hoàn cảnh của Nước ta

Mặc dù DCTT đã được đề cập từ rất sớm ở nước ta, ngay từ khi bản Hiến pháp đầu tiên được ban hành (như phúc quyết Hiến pháp, bãi miễn đại biểu) nhưng thực tiễn quá trình xây dựng chính quyền cách mạng cho thấy: Đảng ta rất thận trọng và chọn lọc trong việc đưa vấn đề DCTT vào thực tiễn (DCTT được

hiếu theo ý nghĩa là là một phương thức dân chủ trọn vẹn, đầy đủ trong lịch sử văn minh nhân loại). Thực tiễn đó cũng là bài học cần kế thừa, phát huy trong tình hình hiện nay. Do việc hoàn thiện pháp luật về DCTT cũng là một quá trình tổng kết thực tiễn và phát triển tư duy lý luận nên cần bảo đảm.

- Trình độ phát triển kinh tế và dân trí có một vai trò, ảnh hưởng quyết định đến hiệu quả của việc áp dụng DCTT. Phải không ngừng chăm lo tạo dựng các điều kiện cho DCTT phát huy thực chất và đúng định hướng, nhất là các điều kiện về dân sinh, dân trí. Những lĩnh vực mà cơ chế DCTT có khả năng phát huy tác dụng tích cực trong việc định hướng các quan hệ xã hội vận động, phát triển nhưng nếu điều kiện thực hiện chưa bảo đảm tính khả thi hoặc cơ sở hạ tầng chưa đáp ứng được ngay thì nên thận trọng áp dụng hình thức, phương thức thực hiện với lộ trình thí điểm hợp lý.

- Phạm vi DCTT được mở rộng ở những nội dung nào, thời điểm nào cần cân nhắc, lựa chọn cẩn trọng. Sự lựa chọn không đúng đắn các nội dung DCTT và xác định lộ trình thiếu phù hợp chẳng những làm cho dân chủ không thực chất, mà thậm chí nhiều khi còn phản tác dụng. Chỉ nên thực hiện DCTT ở những lĩnh vực mà công tác quản lý nhà nước gắn bó mật thiết và chịu tác động trực tiếp từ đời sống, lợi ích của nhân dân và những lĩnh vực tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước mà nhà nước thấy được nhân dân cần phải tích cực tham gia vào một cách có trách nhiệm nhằm kiểm soát, khắc phục tình trạng lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, bảo đảm hài hòa lợi ích quốc gia và lợi ích cộng đồng xã hội. Những lĩnh vực khác mà sự tham gia của người dân theo nguyên tắc DCTT không có lợi cho chế độ ta thì chưa thể thực hiện.

- Học tập kinh nghiệm quốc tế về các hình thức DCTT là cần thiết nhưng không thể ngay lập tức áp dụng máy móc khi chưa làm sáng tỏ những vấn đề lý luận và thực tiễn mà phải bám sát quan điểm, đường lối của Đảng ta về xây dựng nền dân chủ XHCN ở từng thời kỳ lịch sử cụ thể. Điều đó bắt nguồn từ bản chất chế độ ta là chế độ XHCN dưới sự lãnh đạo của một chính đảng duy nhất.

Hoàn thiện khung pháp luật để tạo ra cơ chế cho nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT là yêu cầu, đòi hỏi mang tính tất yếu, khách quan của quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN. Tuy nhiên, không được nhận thức mơ

hồ, tuyệt đối hóa vai trò, tác dụng của DCTT vì bản chất nền dân chủ XHCN ở nước ta vẫn là một nền dân chủ đại diện, đặt dưới sự lãnh đạo toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam. Cần nghiên cứu kỹ các hạn chế của DCTT để có quan điểm, giải pháp khắc phục. Theo đó, cần làm rõ quan điểm:

Một là, chủ động thực hiện DCTT ở những lĩnh vực mà công tác quản lý nhà nước gắn bó mật thiết và chịu tác động trực tiếp từ đời sống, lợi ích của nhân dân và những lĩnh vực tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước mà nhà nước thấy được nhân dân cần phải tích cực tham gia vào một cách có trách nhiệm nhằm kiểm soát, khắc phục tình trạng lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ, tham nhũng, lãng phí, tiêu cực, bảo đảm hài hòa lợi ích quốc gia và lợi ích cộng đồng xã hội.

Hai là, những hoạt động quản lý nhà nước mà sự tham gia của người dân theo nguyên tắc DCTT không có lợi cho nền dân chủ XHCN, dễ dẫn đến nguy cơ hỗn loạn, vô chính phủ, phá hoại và làm suy yếu sự đoàn kết trong xã hội, trong Đảng hoặc phá vỡ trật tự thống nhất của pháp chế thì kiên quyết không thực hiện.

Ba là, những lĩnh vực mà việc vận dụng DCTT có khả năng phát huy tác dụng tích cực trong việc định hướng các quan hệ xã hội vận động, phát triển nhưng nếu điều kiện thực hiện chưa bảo đảm tính khả thi (như cơ sở hạ tầng chưa đáp ứng được ngay) thì nên thận trọng áp dụng hình thức, phương thức thực hiện với lộ trình thí điểm hợp lý.

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở nước ta hiện nay

4.2.1. Tăng cường xây dựng, hoàn thiện chiến lược lập pháp giai đoạn 2011-2020, tầm nhìn 2030 về dân chủ và dân chủ trực tiếp

Trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), Đảng ta đã xác định phải “*xây dựng 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*”. Trong Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020, Đảng xác định cần phải “*Nâng cao năng lực và tạo cơ chế để nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nhất là DCTT để phát huy mạnh mẽ mọi khả năng sáng tạo và đảm bảo đồng thuận cao trong xã hội, tạo động lực*

phát triển đất nước”. Đối với DCTT, Đảng đã xác định đến năm 2020 phải “*có cơ chế cụ thể để nhân dân thực hiện quyền làm chủ trực tiếp*”. Như vậy, quan điểm của Đảng về phát huy DCTT đã rõ. Theo đó, quá trình hoàn thiện, xây dựng chiến lược lập pháp giai đoạn tiếp theo (2020-2030) phải đáp ứng được những nội dung cơ bản của yêu cầu này. Cụ thể như sau:

Một là, chiến lược xây dựng pháp luật giai đoạn tiếp theo cần làm rõ, thống nhất về mặt nhận thức lý luận về dân chủ và các hình thức DCTT. Thời gian qua, nhận thức khá phổ biến về mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân là xem nhân dân như chủ thể thụ động, cần phải thu hút rộng rãi họ tham gia vào hoạt động của nhà nước. Trên thực tế, dân chủ và DCTT là một chế độ mà ở đó, Nhà nước phải chủ động tạo ra cơ chế, thiết chế, thể chế tôn trọng quyền làm chủ của Nhân dân, tạo mọi thuận lợi để nhân dân thực hiện DCTT qua những phương thức cơ bản.

Hai là, tiếp tục rà soát, sửa đổi, hoàn thiện hệ thống pháp luật về quyền con người, quyền công dân nói chung, pháp luật về DCTT nói riêng, trong đó có việc sửa đổi, bổ sung các dự án luật để bảo đảm nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT như: Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân; Luật Trưng cầu ý dân...

Ba là, nghiên cứu xây dựng các dự án luật mới nhằm tăng cường năng lực thực hành DCTT trên thực tế.

Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân*” (Khoản 2, Điều 28). Đây là cơ sở hiến định rất quan trọng không chỉ đối với việc xác định trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm cho Nhân dân trực tiếp tham gia quản lý nhà nước và xã hội mà còn để xác lập cơ chế pháp lý để Nhân dân thực hiện DCTT thông qua hoạt động giám sát của Nhân dân đối với hoạt động quản lý nhà nước và xã hội của bộ máy Nhà nước.

Thời gian qua đã có nhiều ý kiến đề nghị ban hành *Luật về giám sát Nhân dân* (hoặc gọi đầy đủ là Luật hoạt động giám sát của Nhân dân) và *Luật về phản biện xã hội*. Cũng có ý kiến xây dựng một đạo luật chung gọi là *Luật giám sát và phản biện xã*

hội, tạo hành pháp lý đầy đủ cho Nhân dân thực hiện quyền được bàn, được kiểm tra, giám sát của mình. Trên thực tế, thời gian qua trong hệ thống chính trị ở nước ta đã áp dụng hai văn bản mang tính chất chỉ đạo thực hiện (có tính chất quy phạm trong hệ thống chính trị) liên quan đến nội dung này, đó là: Quy chế Mặt trận Tổ quốc Việt Nam giám sát cán bộ, công chức, đảng viên ở khu dân cư ban hành kèm theo Nghị quyết liên tịch số 05/2006-NQLT ngày 21/4/2006 Chính phủ và Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và Quy định số 218 - QĐ/TW ngày 12 tháng 12 năm 2013 của Ban chấp hành trung ương Đảng quy định về việc Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể chính trị xã hội và nhân dân tham gia góp ý xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền. Xây dựng *Luật về giám sát, phản biện xã hội* đòi hỏi một quá trình triển khai với nhiều giai đoạn. Trước mắt, cần có quy chế điều chỉnh hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận tổ quốc Việt Nam đối với ba loại đối tượng khác nhau là: (1) Giám sát và phản biện xã hội đối với tổ chức Đảng và Đảng viên; (2) Giám sát và phản biện xã hội đối với Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Tòa án, Viện kiểm sát, các cơ quan tư pháp khác và đội ngũ cán bộ, công chức của các cơ quan này; (3) Giám sát và phản biện xã hội đối với các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước và cán bộ, công chức trong hệ thống đó.

Đồng thời, đối với hoạt động giám sát ở cấp chính quyền cơ sở, hiện nay vẫn đang áp dụng Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007. Do đó, rất cần có quy định của pháp luật ở tầm luật do Quốc hội ban hành để tạo cơ chế chung góp phần nâng cao năng lực thực hành DCTT của Nhân dân.

4.2.2. Hoàn thiện quy định của pháp luật bảo đảm thực hiện quyền bầu cử, ứng cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử

a) Về bầu cử

- Bảo đảm quyền bầu cử, ứng cử của công dân

Qua thực tế áp dụng Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân tại kỳ bầu cử vừa qua, bên cạnh những kết quả đã đạt được, để bảo đảm quyền bầu cử, quyền ứng cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân, một số nghiên cứu

đề nghị trong thời gian tới cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật bầu cử theo một số hướng sau đây:

Thứ nhất, cần tiếp tục hướng dẫn chi tiết một số quy định trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân liên quan đến việc thực hiện quyền bầu cử của cử tri: (i) Hướng dẫn quy trình, thủ tục giải quyết việc cử tri “đi bỏ phiếu nơi khác” để bảo đảm cho cử tri thực hiện quyền bầu cử trong điều kiện có sự di chuyển vì lý do công tác hoặc các lý do khác; (ii) Hướng dẫn việc xóa tên cử tri nơi cư trú và ghi tên vào danh sách cử tri nơi tạm trú trong trường hợp cử tri có nguyện vọng thực hiện quyền bầu cử ở nơi tạm trú nhưng thời hạn đăng ký tạm trú chưa đủ 12 tháng theo quy định của pháp luật; (iii) Hướng dẫn cụ thể việc xóa tên cử tri trong danh sách cử tri...

Thứ hai, tăng cường cơ hội để cử tri lựa chọn, quyết định đến khả năng trúng cử của các ứng cử viên thông qua việc nâng số lượng người ứng cử ở các đơn vị bầu cử, không chỉ giới hạn một số lượng hạn chế như hiện nay. Đồng thời, cần tăng cường tính cạnh tranh của các cuộc bầu cử trên cơ sở lựa chọn, giới thiệu những người đủ tiêu chuẩn, thực sự tiêu biểu tham gia ứng cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân. Hạn chế và khắc phục cơ bản tình trạng bố trí người ứng cử quá chênh lệch về trình độ, năng lực và vị trí công tác, một hình thức sắp xếp “quân xanh, quân đỏ” trong bầu cử.

Thứ ba, sửa đổi, bổ sung quy định về hiệp thương giới thiệu người ứng cử: Trong hệ thống chính trị nước ta do một Đảng lãnh đạo, hiệp thương giới thiệu người ứng cử thông qua Mặt trận tổ quốc là cơ chế duy nhất để phát huy dân chủ trong bầu cử. Tuy nhiên, hiện nay trong công tác hiệp thương bầu cử có những khâu, những mặt còn hạn chế chưa được khắc phục kịp thời. Có ý kiến cho rằng, cần bỏ hoặc thay thế hiệp thương bằng bầu cử hai vòng. Những ý kiến khác thì khẳng định, hiệp thương vòng hai trong bầu cử ở nước ta là cần thiết. Nhưng phải có những giải pháp đổi mới quy trình hiệp thương theo hướng dân chủ hơn nữa.

Sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về hiệp thương là một nội dung cốt yếu trong đổi mới chế độ bầu cử hiện nay, cần được thực hiện theo hướng: (1) Đề cao trách nhiệm của Mặt trận tổ quốc các cấp, vai trò của Nhân dân và vai trò, trách nhiệm người ứng cử; (2) Từng bước thực hiện cơ chế “giới thiệu mở rộng”, phát huy dân chủ, bảo đảm quyền đề cử, giới thiệu ứng cử của cử tri; (3) Bảo đảm công

khai, minh bạch trong quy trình, thủ tục hiệp thương, thống nhất áp dụng hình thức biểu quyết bằng bỏ phiếu kín. Cũng có ý kiến cần tạo thêm sự chủ động cho địa phương trong dự kiến cơ cấu, thành phần đại biểu, tôn trọng giá trị pháp lý của các bước hiệp thương.

Thứ tư, cần nghiên cứu để bảo đảm quyền bầu cử, ứng cử của công dân Việt Nam đang sinh sống, lao động, học tập ở nước ngoài để góp phần khắc phục hạn chế của chế độ bầu cử nước ta mà lâu nay chưa làm được. Việc bảo đảm để công dân Việt Nam ở nước ngoài thực hiện quyền bầu cử có thể thực hiện bằng các biện pháp như tổ chức bầu cử tại Đại sứ quán, Lãnh sự quán Việt Nam tại nước có công dân Việt Nam sinh sống hoặc bỏ phiếu bằng thư hoặc thông qua phương tiện điện tử.

Thứ năm, cần luật hóa các hình thức tuyên truyền, vận động bầu cử theo hướng tăng cường các biện pháp bảo đảm thông tin về người ứng cử đến được cử tri. Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân mới chỉ quy định: Sau khi nhận và xem xét hồ sơ của những người tự ứng cử, người được cơ quan, tổ chức, đơn vị giới thiệu ứng cử, nếu thấy hợp lệ theo quy định của Luật này thì Ủy ban bầu cử chuyển danh sách trích ngang lý lịch, bản sao tiểu sử tóm tắt và bản kê khai tài sản, thu nhập của những người ứng cử đến Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp để đưa vào danh sách hiệp thương [93, Điều 36]. Chưa có quy định về tiếp cận thông tin liên quan tới việc trả lời về hồ sơ không hợp lệ từ Ủy ban bầu cử thông báo cho người ứng cử. Điều này, đối với người ứng cử do cơ quan, tổ chức giới thiệu thì dễ giải thích qua con đường chính thống, còn lại đối với người ứng cử tự do, rất cần biết lý do hồ sơ không hợp lệ và các quy định liên quan tới khiếu nại về hồ sơ...chưa được luật quy định.

Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 đã có quy định về danh sách người ứng cử và việc niêm yết danh sách người ứng cử. Theo đó, chậm nhất là 20 ngày trước ngày bầu cử, Tổ bầu cử phải niêm yết danh sách chính thức những người ứng cử đại biểu Quốc hội, ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân ở khu vực bỏ phiếu[93; Điều 59]. Tuy nhiên, Luật chưa quy định rõ cùng với niêm yết danh sách, cần niêm yết các thông tin khác kèm theo như lý lịch cá nhân, bản kê khai tài sản và chương trình hành động của ứng cử viên. Coi đó là bắt buộc đối với ứng cử viên để nhân dân có điều kiện giám sát.

Cần đa dạng hóa các hình thức vận động bầu cử, tạo quyền chủ động cho những người ứng cử trong việc tự vận động bầu cử thông qua việc tiếp xúc cử tri. Quy định số lượng tối thiểu các Hội nghị tiếp xúc cử tri vận động bầu cử mà mỗi ứng cử viên được quyền tham gia để thống nhất thực hiện trên thực tế.

Có thể nói, vận động bầu cử là một giai đoạn quan trọng trong bầu cử nhưng trong thực tiễn thực hiện còn nặng về tính hình thức, chưa thực sự phát huy dân chủ và chưa có cơ chế phát hiện, xử lý các hành vi vận động thiếu bình đẳng. Hoạt động vận động bầu cử hiện nay vẫn chưa chú trọng đến tính “cạnh tranh” giữa các ứng cử viên. Thiếu tính cạnh tranh sẽ không thể lựa chọn, bầu được những ứng cử viên tiêu biểu, xứng đáng nhất làm đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân. Trong thời gian tới, Quốc hội cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân theo hướng bổ sung một chương riêng quy định cụ thể về vận động bầu cử. Quy định này sẽ là cơ sở để Nhân dân giám sát trực tiếp người đại biểu do mình bầu ra khi đại biểu đó không hoàn thành nhiệm vụ.

Thứ sáu, quy định chế tài đối với việc bầu hộ, bầu thay trong các cuộc bầu cử. Pháp luật ở một số nước trên thế giới như Úc, Newzealand quy định bầu cử là một nghĩa vụ của công dân, vì vậy, nếu không đi bầu, công dân có thể bị xử phạt vi phạm hành chính như phạt tiền hoặc lao động công ích. Ở nước ta, bầu cử là quyền của công dân nhưng pháp luật cần có những quy định để bảo đảm cử tri thực hiện quyền bầu cử của mình mà không làm ảnh hưởng đến việc thực hiện quyền của người khác; cần quy định chế tài và xử lý thật nghiêm hành vi đi bầu cử hộ, bầu cử thay. Chú trọng việc bồi dưỡng, hướng dẫn nghiệp vụ đối với những người tham gia làm thành viên các tổ chức phụ trách bầu cử. Không thực hiện các hình thức thi đua, khen thưởng trong bầu cử để hạn chế bệnh thành tích trong bầu cử.

Thứ bảy, tăng cường phổ biến, giáo dục cho công dân ý thức, trách nhiệm trong việc lựa chọn người đại biểu cho mình. Xác lập chế độ thông tin hai chiều giữa cử tri và ứng cử viên để người dân có thông tin chính xác về các đại biểu ứng cử. Theo đó, ứng cử viên phải thông tin cho cử tri về những gì họ có, đặc biệt là những gì họ có thể làm được (mỗi ứng cử viên được tự giới thiệu về những ưu, khuyết điểm, năng lực của mình); họ sẽ mang lại cho cử tri, cho đất nước những gì khi họ trúng cử. Ngược lại, cũng tạo điều kiện cho cử tri trao đổi, kiểm tra, thậm chí là hạch sách đối với các ứng cử viên mà họ trao quyền lực để cử tri yên tâm, tin tưởng khi quyết định

khi bỏ phiếu. Chẳng hạn, tổ chức việc chất vấn của cử tri đối với ứng cử viên để kiểm tra năng lực và làm rõ những thông tin không tốt hoặc chưa rõ ràng về họ. Để có thông tin đầy đủ, chính xác về những người thực sự có tài, có đức, chúng ta nên dựa vào quần chúng nhân dân theo tinh thần “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”. Tất cả những thông tin về ứng cử viên đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND cần được công khai trước cử tri trong những khoảng thời gian nhất định.

Thứ tám, quan tâm giải quyết khiếu nại, tố cáo về các ứng cử viên trong các cuộc bầu cử và khiếu nại, tố cáo liên quan đến công tác bầu cử. Luật bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015 đã có quy định về khiếu nại, tố cáo về người ứng cử, lập danh sách người ứng cử (Điều 61), khiếu nại, tố cáo về kiểm phiếu (Điều 75). Tuy nhiên, luật mới chỉ quy định Tổ bầu cử nhận, giải quyết và ghi nội dung giải quyết vào biên bản, chưa quy định cụ thể về quy trình giải quyết, nhất là nếu có đề nghị kiểm lại phiếu. Do đó, cần tiếp tục nghiên cứu để hướng tới thiết lập cơ chế tư pháp hữu hiệu giải quyết các khiếu nại liên quan đến quyền bầu cử của công dân.

b) Về bãi nhiệm đại biểu dân cử

Quyền bãi miễn là quyền có ý nghĩa quan trọng trong việc thực hiện chế độ dân chủ. Thông qua hình thức này, nhân dân thể hiện sự bất tín nhiệm của mình đối với những đại biểu dân cử không hoàn thành sứ mệnh là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của họ. Quyền bãi miễn xuất phát từ nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, quyền lực của nhân dân là tối thượng, là quyền lực gốc. Nhân dân có thể trực tiếp thực hiện quyền lực của mình hoặc gián tiếp thông qua những đại biểu dân cử. Việc các đại biểu dân cử thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình thực chất là thực hiện quyền lực do nhân dân uỷ thác cho. Chế độ dân chủ sẽ không thể triệt để và hoàn toàn nếu nhân dân chỉ bầu ra những đại biểu của mình mà lại không có quyền bãi miễn các đại biểu đó khi họ không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân.

Quy định của Hiến pháp 2013 đã đặt ra một vấn đề là, có cần thiết và có thể áp dụng được mô hình DCTT gắn với thực hiện chế độ trách nhiệm của cán bộ dân cử giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước được không. Trong vấn đề này, việc lựa chọn hình thức trách nhiệm nào theo nguyên tắc DCTT cũng rất quan trọng. Cơ chế dân chủ đại diện ở nước ta hiện nay không cho phép tiến hành hình thức này đối với

người đứng đầu bộ máy chính quyền địa phương. Tuy nhiên, Hiến pháp và pháp luật có cho phép việc tiến hành xem xét bãi miễn đối với đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân khi đại biểu không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Do vậy, có thể cho thí điểm hình thức tổ chức hội nghị toàn thể cử tri và việc lấy phiếu tín nhiệm để làm cơ sở xem xét trách nhiệm của một số cán bộ lãnh đạo chủ chốt trong bộ máy Nhà nước. Có thể tập trung vào các chức danh Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở cấp cơ sở và ở chính quyền một số loại hình đô thị đòi hỏi phát huy tinh thần trách nhiệm cao trước nhân dân của những cán bộ này. Vấn đề này cần được xem xét trong quá trình sửa đổi, hoàn thiện theo hướng nâng cấp Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn thành luật cũng như tiếp tục nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật tổ chức chính quyền địa phương 2015 vào thời điểm thích hợp.

Hiện nay, vấn đề bãi miễn đại biểu dân cử chỉ được quy định mang tính nguyên tắc trong Hiến pháp, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Theo Hiến pháp năm 2013 và pháp luật hiện hành thì đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND chỉ có thể bị cử tri hoặc Quốc hội, HĐND bãi nhiệm khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân. Tuy nhiên, nhân dân (cử tri) chỉ có thể tiến hành bãi nhiệm đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND khi UBTVQH/Thường trực HĐND quyết định đưa ra cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND theo đề nghị của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban Mặt trận tổ quốc tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương/ Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam cùng cấp. Nhưng các quy định của Hiến pháp và pháp luật hiện hành về việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND nhìn chung vẫn còn chưa được quy định đầy đủ và thiếu cụ thể. UBTVQH được giao thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể về trình tự cử tri tiến hành bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, nhưng nhiệm vụ, quyền hạn này của UBTVQH vẫn chưa được thực hiện mặc dù đã được quy định trong Luật Tổ chức Quốc hội năm 2001. Do vậy, để bảo đảm quyền bãi nhiệm đại biểu của cử tri khi đại biểu dân cử không làm tròn sứ mệnh được Nhân dân giao phó, UBTVQH cần sớm ban hành văn bản hướng dẫn quy trình, thủ tục này.

Đối với việc cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND thì UBND đã ban hành Quy chế hoạt động của HĐND kèm theo Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBND ngày 02 tháng 4 năm 2005, trong đó có quy định về trình tự tiến hành bãi nhiệm đại biểu HĐND. Hiện nay, Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định giao cho UBND quy định về vấn đề này[94; Điều 102].

Để hình thức, công cụ của DCTT “nhân dân (cử tri) bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND có thể thực hiện được trên thực tế trong điều kiện nước ta hiện nay thì cần phải tiếp tục cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 cũng như Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 về việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND. Đặc biệt, UBND cần sớm ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định về trình tự, thể thức tiến hành bãi nhiệm đại biểu dân cử trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu dân cử do đại biểu “không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân”. Bên cạnh đó, văn bản này cũng cần quy định rõ về giám sát việc bãi nhiệm đại biểu HĐND.

Qua nghiên cứu thực trạng pháp luật về bãi nhiệm đại biểu dân cử, nghiên cứu sinh cho rằng UBND có quyền lựa chọn ban hành nghị quyết để quy định về việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội, đại biểu HĐND. Văn bản pháp luật này cần có các nội dung cơ bản sau đây:

- Thứ nhất, quy định rõ chủ thể có quyền bãi nhiệm ĐBQH, đại biểu HĐND

Hiến pháp năm 2013 đã quy định đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân thì tùy mức độ phạm sai lầm mà bị Quốc hội/HĐND hoặc cử tri bãi nhiệm (Khoản 2 Điều 7). Vì vậy, cần khẳng định cử tri có quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội/đại biểu HĐND khi đại biểu không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Cử tri được xác định là công dân đáp ứng đầy đủ các điều kiện theo quy định của Luật Bầu cử ĐBQH và đại biểu HĐND năm 2015. Cử tri trong đơn vị bầu cử có quyền và trách nhiệm tham gia bỏ phiếu bãi miễn cũng chính là cử tri trong đơn vị bầu cử đã bỏ phiếu bầu cử người đại diện cho mình ở đầu nhiệm kỳ (trừ những trường hợp cử tri là công dân tạm trú, là sinh viên, lực lượng vũ trang, người lao động có thay đổi nơi cư trú so với khi lập danh sách cử tri phục vụ cuộc bầu cử đầu nhiệm kỳ).

- Thứ hai, quy định rõ chủ thể có quyền đề nghị bãi nhiệm ĐBQH, đại biểu HĐND

Hiến pháp năm 2013 không quy định về chủ thể có quyền đề nghị bãi nhiệm ĐBQH cũng như đại biểu HĐND. Theo Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 thì Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban Trung ương MTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có quyền đề nghị UBTVQH quyết định đưa ra để Quốc hội hoặc cử tri nơi bầu ra đại biểu bãi nhiệm ĐBQH (Khoản 6 Điều 54). Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 thì UBNDTTQ Việt Nam cùng cấp có quyền đề nghị Thường trực HĐND quyết định việc đưa ra HĐND hoặc cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND (Khoản 2 Điều 102).

Như vậy, theo pháp luật hiện hành thì quyền đề nghị bãi nhiệm ĐBQH, đại biểu HĐND không còn nằm trong tay cử tri mà chỉ còn nằm trong tay của Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, Ủy ban Trung ương MTTQ tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, UBNDTTQ Việt Nam cùng cấp. Nội dung này cần được khẳng định và cụ thể hóa trong văn bản pháp luật quy định về việc cử tri bãi nhiệm ĐBQH, đại biểu HĐND. Việc cử tri bãi nhiệm ĐBQH /đại biểu HĐND cần được tiến hành ở đơn vị bầu cử nơi đại biểu đó được bầu hoặc nơi đại biểu đó đang sinh hoạt Đoàn ĐBQH /Tổ đại biểu HĐND.

Thứ ba, quy định về các chủ thể có thẩm quyền ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi nhiệm

Khác với các bản Hiến pháp trước đây của nước ta, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung thiết chế Hội đồng bầu cử quốc gia, theo đó “*Hội đồng bầu cử quốc gia là cơ quan do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội; chỉ đạo và hướng dẫn công tác bầu cử đại biểu HĐND các cấp*”. Quy định này của Hiến pháp năm 2013 đã liệt kê đầy đủ các nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng bầu cử quốc gia, nhưng Hội đồng bầu cử quốc gia lại không có nhiệm vụ, quyền hạn ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi nhiệm ĐBQH /đại biểu HĐND cấp tỉnh.

Vì vậy, nghiên cứu sinh nhất trí với ý kiến cho rằng vẫn nên quy định các chủ thể có thẩm quyền ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi nhiệm ĐBQH /đại biểu HĐND như từ trước đến nay, cụ thể như sau: UBTVQH ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi nhiệm ĐBQH /đại biểu HĐND cấp tỉnh. Thường trực HĐND cấp tỉnh ấn định và công bố ngày bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu HĐND cấp huyện, cấp xã.

Ngày bỏ phiếu bãi nhiệm ĐBQH /đại biểu HĐND nên tiếp tục được khẳng định phải là ngày chủ nhật.

Thứ tư, về tổ chức phụ trách bỏ phiếu bãi nhiệm

+ *Đối với việc cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội:* Trên cơ sở kế thừa và phát triển các quy định của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1980 về vấn đề này, nên chăng, văn bản pháp luật này cần quy định giao cho UBND cấp tỉnh thành lập Ban tổ chức bãi nhiệm có từ bảy đến chín người, gồm Trưởng ban, Phó Trưởng ban, Thư ký và các Ủy viên là đại diện UBND, Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam, một số cơ quan, tổ chức hữu quan ở địa phương cấp tỉnh, để phụ trách việc tổ chức bãi nhiệm đại biểu Quốc hội.

UBND xã, phường hoặc cấp tương đương sau khi thống nhất với Thường trực HĐND, Ban thường trực Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam cùng cấp thành lập tại mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ công tác bãi nhiệm từ ba đến năm người, gồm Tổ trưởng, Thư ký và các Ủy viên là đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, đại diện cử tri ở địa phương, để tổ chức việc bỏ phiếu bãi nhiệm ĐBQH và lập biên bản kiểm phiếu.

+ *Đối với việc cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND:* Trên cơ sở kế thừa và phát triển các quy định của Quy chế hoạt động của HĐND năm 2005 về vấn đề này, việc bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu HĐND cấp nào thì UBND sau khi thống nhất với Thường trực HĐND và Ban thường trực Ủy ban Mặt trận tổ quốc cấp đó thành lập Ban tổ chức bãi nhiệm từ bảy đến chín người, gồm Trưởng ban, Phó Trưởng ban, Thư ký và các Ủy viên là đại diện UBND, Thường trực HĐND, Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam, một số tổ chức thành viên của Mặt trận ở địa phương.

UBND cấp xã sau khi thống nhất với Thường trực HĐND, Ban thường trực UBMTTQ Việt Nam cùng cấp thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ công tác bãi nhiệm từ ba năm đến bảy người, gồm Tổ trưởng, Thư ký và các Ủy viên là đại diện cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, đại diện cử tri ở địa phương, để tổ chức việc bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu HĐND và lập biên bản kiểm phiếu. Đơn vị vũ trang thành lập ở mỗi khu vực bỏ phiếu một Tổ công tác bãi nhiệm từ năm đến bảy người.

- *Thứ năm, về chế độ làm việc, nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức phụ trách công tác bỏ phiếu bãi nhiệm*

Về vấn đề này, đề nghị quy định: Các tổ chức phụ trách công tác bỏ phiếu bãi nhiệm ĐBQH/đại biểu HĐND làm việc theo chế độ tập thể; các cuộc họp được tiến hành khi có ít nhất hai phần ba tổng số thành viên tham dự. Các quyết định được thông qua khi có quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành.

Ban tổ chức bãi nhiệm nên có các nhiệm vụ và quyền hạn chủ yếu sau đây:

- Chỉ đạo việc tổ chức bỏ phiếu, thực hiện công tác bảo vệ an ninh, trật tự, an toàn xã hội và kiểm tra, đôn đốc việc thi hành các quy định của pháp luật về bỏ phiếu bãi nhiệm ĐBQH/đại biểu HĐND;

- Kiểm tra, đôn đốc việc lập, niêm yết danh sách cử tri, danh sách người bị đưa ra bỏ phiếu bãi nhiệm và việc bố trí các phòng bỏ phiếu;

- Giải quyết các khiếu nại, tố cáo về công tác tổ chức bỏ phiếu bãi nhiệm;

- Nhận và kiểm tra biên bản xác định kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm do các Tổ công tác bãi nhiệm gửi đến; làm biên bản tổng kết cuộc bỏ phiếu bãi nhiệm đó;

- Công bố kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm.

Ban tổ chức bãi nhiệm hết nhiệm vụ khi đã trình biên bản tổng kết cuộc bãi nhiệm và hồ sơ, tài liệu đối với việc bãi nhiệm ĐBQH lên UBTVQH để báo cáo Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội/lên Thường trực HĐND đối với việc bãi nhiệm đại biểu HĐND để báo cáo HĐND tại phiên họp HĐND gần nhất.

Tổ công tác bãi nhiệm có các nhiệm vụ và quyền hạn chủ yếu sau đây:

- Phụ trách công tác bỏ phiếu bãi nhiệm trong khu vực bỏ phiếu;

- Bố trí phòng bỏ phiếu, chuẩn bị hòm phiếu;

- Nhận tài liệu và phiếu bầu từ Ban tổ chức bãi nhiệm, đóng dấu, phát cho cử tri;

- Thường xuyên thông báo cho cử tri biết ngày bỏ phiếu, nơi bỏ phiếu, ...

- Giải quyết những khiếu nại, tố cáo về công tác bỏ phiếu bãi nhiệm;

- Kiểm phiếu, làm biên bản, chuyển giao biên bản, phiếu bầu và các tài liệu khác cho Ban tổ chức bãi nhiệm.

Tổ công tác bãi nhiệm hết nhiệm vụ sau khi Ban tổ chức bãi nhiệm công bố kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm.

- Về việc thành lập khu vực bỏ phiếu bãi nhiệm

Việc thành lập khu vực bỏ phiếu bãi nhiệm ĐBQH/đại biểu HĐND nên do UBND cấp xã ấn định và phải được UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn. Đối với những nơi không có đơn vị hành chính xã, phường, thị trấn thì việc chia khu vực bỏ phiếu nên do UBND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định.

Mỗi khu vực bỏ phiếu nên có từ ba trăm đến bốn nghìn cử tri. Ở miền núi, hải đảo và những nơi dân cư không tập trung thì dù chưa có tới ba trăm cử tri cũng nên cho phép thành lập một khu vực bỏ phiếu. Đơn vị vũ trang nên thành lập khu vực bỏ phiếu riêng, trừ trường hợp đơn vị vũ trang nhân dân và địa phương có chung một khu vực bỏ phiếu. Bệnh viện, nhà hộ sinh, nhà an dưỡng, cơ sở chăm sóc người cao tuổi có từ năm mươi cử tri trở lên; cơ sở giáo dục, chữa bệnh đối với những người đang chấp hành quyết định xử lý vi phạm hành chính nên xem xét có thể thành lập khu vực bỏ phiếu riêng.

- Về việc xác định kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm và gửi biên bản xác định kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm

Về việc xác định kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm, nghiên cứu sinh đồng tình với quan điểm cho rằng nên quy định như pháp luật hiện hành: Phải có quá nửa tổng số cử tri trong đơn vị bầu cử bỏ phiếu bãi nhiệm thì việc bãi nhiệm ĐBQH/đại biểu HĐND mới có giá trị. Việc kiểm phiếu bãi nhiệm nên được tiến hành như quy định về kiểm phiếu của Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.

Biên bản xác định kết quả bỏ phiếu bãi nhiệm của Ban tổ chức bãi nhiệm nên làm thành năm bản có chữ ký của Trưởng ban, Phó Trưởng ban và Thư ký, phải được gửi đến Thường trực HĐND, UBND, Ủy ban Mặt trận tổ quốc Việt Nam cùng cấp và Thường trực HĐND, UBND cấp trên trực tiếp; nếu là cuộc bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu HĐND cấp tỉnh thì biên bản được gửi đến Thường trực HĐND, UBND, UBMTTQ Việt Nam cùng cấp, UBTVQH và Chính phủ. Nếu là cuộc bỏ phiếu bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì biên bản cần phải được gửi đến UBMTTQ Việt Nam tỉnh, thành phố nơi đại biểu Quốc hội đã ứng cử (hoặc nơi đang sinh hoạt Đoàn), Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam, UBTVQH.

- Một số vấn đề khác

Ngoài những nội dung chủ yếu nêu trên, văn bản pháp luật quy định về việc cử tri bãi nhiệm ĐBQH, đại biểu HĐND còn phải quy định về một số vấn đề khác

như quy trình đề xuất bãi nhiệm; giám sát quá trình bãi nhiệm; giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý vi phạm; tuyên truyền pháp luật về việc cử tri bãi nhiệm; kinh phí tổ chức việc bỏ phiếu bãi nhiệm ĐBQH, đại biểu HĐND; ...

Về mặt lý luận cũng như thực tiễn, chế độ bãi miễn đại biểu dân cử cũng có ý nghĩa chính trị và pháp lý quan trọng như chế độ cử tri bầu ra người đại biểu của mình. Vì vậy, thủ tục bãi miễn cũng phải tuân theo những trình tự luật định rõ ràng thì mới có khả năng thực thi trên thực tế.

Mặt khác, để có thể thực hiện được chế độ cử tri bãi miễn đại biểu dân cử cũng như chế độ cơ quan dân cử bãi miễn đại biểu thành viên của mình khi đại biểu đó không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân, cũng cần quy định rõ hơn trong Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức chính quyền địa phương về nhiệm vụ, trách nhiệm của đại biểu và những việc đại biểu không được làm. Có như vậy, cử tri mới có cơ sở để đánh giá mức độ tín nhiệm của mình đối với đại biểu dân cử. Đồng thời, tiếp tục hoàn thiện các quy định về tiêu chuẩn đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân theo hướng quy định rõ hơn các tiêu chuẩn của đại biểu Quốc hội, của đại biểu Quốc hội chuyên trách, đại biểu Hội đồng nhân dân. Cần giải quyết tốt mối quan hệ giữa tiêu chuẩn và cơ cấu đại biểu để thực sự lựa chọn được những người đủ đức, tài, có năng lực làm đại diện cho cử tri tham gia cơ quan dân cử, nhất là trong quy hoạch, cơ cấu đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân chuyên trách.

4.2.3. Hoàn thiện và triển khai có hiệu quả Luật trung cầu ý dân trong thực tiễn

Luật Trung cầu ý dân ra đời là một bước tiến đặc biệt quan trọng, thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về phát huy dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân, mở rộng các hình thức DCTT để người dân tham gia vào công việc của Nhà nước, góp phần hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam. Qua đó, tạo lập khuôn khổ pháp lý cho người dân tham gia chủ động, tích cực vào việc quyết định các công việc của Nhà nước và xã hội phù hợp với bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; góp phần thiết thực vào việc phản ánh các giá trị tư tưởng trọng dân, tin dân, dựa vào dân, lấy dân làm gốc được thể hiện rõ trong truyền thống quý báu của dân tộc Việt Nam, tư tưởng Hồ Chí Minh và đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước ta.

Sau khi Luật được ban hành, Chính phủ và các cơ quan có liên quan như Hội Luật gia Việt Nam đã tích cực, chủ động lên kế hoạch tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về Luật Trưng cầu ý dân. Theo đó, Chính phủ đã chỉ đạo việc đăng tải toàn văn nội dung văn bản Luật trưng cầu ý dân trên trang thông tin điện tử các cơ quan hữu quan. Tổ chức biên soạn tài liệu, đề cương tuyên truyền, phổ biến nội dung cơ bản của Luật trưng cầu ý dân; quán triệt, tập huấn chuyên sâu nội dung và tinh thần của Luật trưng cầu ý dân tới cán bộ, công chức, viên chức, thành viên, hội viên của các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức chính trị-xã hội-ngành nghề nghiệp, tổ chức xã hội. Tổ chức tuyên truyền và phổ biến rộng rãi Luật trưng cầu ý dân tới các tầng lớp Nhân dân; tích cực vận động Nhân dân tự giác học tập, tìm hiểu, tuân thủ và chấp hành pháp luật về trưng cầu ý dân. Với những thành công bước đầu, chúng ta hoàn toàn tin tưởng và hi vọng về những tác động tích cực mà dự án Luật này mang lại trong thời gian tới. Tuy nhiên, để vấn đề trưng cầu ý dân được áp dụng trong thực tiễn, nên chăng, cần ban hành nghị định hướng dẫn thi hành về các trình tự, thủ tục thực hiện trưng cầu ý dân. Cần nhắc sửa đổi Luật theo hướng: Cử tri có quyền đề xuất sáng kiến trưng cầu ý dân. Mở rộng phạm vi trưng cầu ý dân ở địa phương... Qua đó, bảo đảm quyền bỏ phiếu khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân của công dân mang tính thực chất và hiệu quả hơn.

4.2.4. Hoàn thiện các quy định pháp luật về sáng kiến công dân và dân chủ trực tiếp tại cơ sở

a) Về sáng kiến công dân

- Tiếp tục cụ thể hoá các quy định về sáng kiến công dân. Theo đó, làm rõ nội dung “vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước” là những vấn đề gì, quy định cụ thể về điều kiện và trình tự thực hiện quyền kiến nghị này của công dân, cử tri.

b) Hoàn thiện các quy định pháp luật về dân chủ trực tiếp tại cơ sở

- Hoàn thiện các quy định về DCTT tại cơ sở, phát huy DCTT về những vấn đề nhân dân bàn, biểu quyết để chính quyền công nhận

Những việc liên quan đến đời sống của người dân thì người dân phải được tự mình quyết định. Đây là đòi hỏi bức thiết trong việc phát huy DCTT nói chung và DCTT ở cơ sở hiện nay. Ngoài ra, cũng cần lưu ý là để có dân chủ thực chất thì cần xây dựng nếp sống dân chủ - điều này khó khăn hơn gấp nhiều lần việc ban hành

văn bản pháp luật về dân chủ. nếp sống dân chủ không đơn thuần được hiểu là việc tuân theo đúng những gì đã được quy định trong luật, trong quy chế dân chủ, mà đó phải trở thành nhu cầu thường trực, thành hành vi, phong cách của mọi chủ thể thực hiện. Để hình thành nếp sống dân chủ, pháp luật cũng chỉ là một trong nhiều kênh tác động vào ý thức con người, muốn xây dựng nếp sống dân chủ cần chú ý đến các công cụ khác như tuyên truyền, giáo dục trong trường học, qua sách báo, phim ảnh, qua điều lệ của các tổ chức xã hội, đoàn thể, qua các hình thức văn hoá - nghệ thuật, qua hình thức khen thưởng, động viên về vật chất hoặc tinh thần v.v...

Xây dựng và thực hiện dân chủ nói chung và DCTT ở xã, phường, thị trấn nói riêng đã được thực tiễn khẳng định là một chủ trương đúng đắn, tác động tích cực tới nhiều mặt của đời sống xã hội, nhất là đã trực tiếp thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng và củng cố chính quyền ở cơ sở, tăng cường mối quan hệ mật thiết giữa nhân dân với Đảng, Nhà nước và MTTQ Việt Nam. Để việc xây dựng và thực hiện DCTT ở xã, phường, thị trấn ngày càng có hiệu quả, mang tính bền vững và lâu dài, đòi hỏi phải có sự lãnh đạo, chỉ đạo thường xuyên của các cấp ủy, sự thực thi nghiêm túc, sáng tạo, có trách nhiệm của chính quyền và MTTQ Việt Nam và sự tham gia tích cực của các tầng lớp nhân dân. Trong quá trình triển khai thực hiện DCTT ở xã, phường, thị trấn, chúng ta phải kết hợp thực hiện nhiều nhiệm vụ và giải pháp một cách đồng bộ, nhịp nhàng và linh hoạt; không được áp dụng một cách cứng nhắc, máy móc và phải phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của từng địa phương, cơ sở. Có như vậy, việc thực hiện DCTT ở xã, phường, thị trấn mới thực sự trở thành động lực, phát huy sức mạnh khối đại đoàn kết toàn dân tộc, thúc đẩy mọi phong trào thi đua yêu nước trong các tầng lớp nhân dân; góp phần quan trọng vào việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

- Nghiên cứu xây dựng Luật Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn

Qua nghiên cứu thực tế, chúng tôi cho rằng cần lồng ghép việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, trong đó có DCTT với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị; cải cách hành chính; cuộc vận động “*Toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa ở khu dân cư*” gắn với xây dựng nông thôn mới, đô thị văn minh và các phong trào thi đua yêu nước... nhằm tăng cường sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thúc đẩy phát

triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh; nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Qua các phong trào đó, phát huy tinh thần tự giác của nhân dân trong việc tham gia và quyết định những vấn đề chung của cộng đồng tại xã, phường, thị trấn. Theo tinh thần này, cần xây dựng Luật Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Trước hết, Luật này cần kế thừa các quy định về những nội dung nhân dân bàn và quyết định trong Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn và đồng thời khắc phục những hạn chế, bất cập của Pháp lệnh về vấn đề này theo hướng bổ sung quy định về chủ thể có quyền đề xuất những nội dung (công việc cụ thể) nhân dân bàn và quyết định. Theo chúng tôi, Luật nên quy định không chỉ cho phép cơ quan nhà nước (Chính quyền cấp xã) mà còn cho phép một số lượng nhất định người dân (cử tri) có quyền đề xuất nội dung (công việc cụ thể) đưa ra nhân dân bàn và quyết định

- Phát huy dân chủ trực tiếp về những vấn đề nhân dân bàn, biểu quyết để chính quyền công nhận:

Luật Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn cần kế thừa và phát triển các quy định về những vấn đề nhân dân bàn, biểu quyết để chính quyền công nhận theo hướng sửa đổi, bổ sung các nội dung sau đây:

- Về tên gọi của loại hình dân chủ trực tiếp (những nội dung nhân dân bàn và quyết định trực tiếp): Pháp luật hiện hành chưa quy định tên gọi của loại hình DCTT này. Luật Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn cần quy định cụ thể về tên gọi của loại hình DCTT này.

- Về các chủ thể có quyền đề xuất những vấn đề để nhân dân bàn, biểu quyết: Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn không có quy định cụ thể về các chủ thể có quyền đề xuất những vấn đề để nhân dân bàn, biểu quyết. Luật Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn cần quy định cụ thể về các chủ thể có quyền đề xuất những vấn đề (công việc cụ thể) để nhân dân bàn, biểu quyết nhằm tạo sự chủ động của các chủ thể này. Trường hợp người dân (cử tri) có quyền đề xuất những vấn đề cụ thể để nhân dân bàn, biểu quyết thì Luật cũng nên quy định cụ thể về vấn đề này.

- Về việc công nhận các kết quả do nhân dân bàn, biểu quyết: Điều 16 Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn đã quy định những nội dung nhân dân bàn, biểu quyết có đặt ra tình huống các hương ước, quy ước, kết quả bãi nhiệm

trường thôn, tổ trưởng tổ dân phố, ... không được công nhận thì UBND cấp huyện hoặc cấp xã có trách nhiệm *“phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do”*. Tuy nhiên, pháp luật hiện chưa quy định trường hợp có trả lời bằng văn bản mà nhân dân không đồng tình với lý do đó thì kết quả biểu quyết được xử lý như thế nào? Vì vậy, Luật cần có quy định cụ thể hơn về vấn đề công nhận kết quả do dân bàn, biểu quyết, nhất là quy định vì những lý do nào là được phép không công nhận (Ví dụ như vì lý do trái Hiến pháp, pháp luật).

- Phát huy vai trò của hương ước, quy ước:

Một là, hương ước, quy ước của thôn, làng, tổ dân phố, cụm dân cư thực sự là bản cam kết của toàn thể nhân dân ở địa phương, nhằm thực hiện những chuẩn mực xã hội, thực hiện các quy định của pháp luật, đấu tranh loại bỏ các hủ tục lạc hậu, mê tín dị đoan, các tệ nạn xã hội để thực hiện nếp sống văn minh - gia đình văn hoá, xây dựng cuộc sống mới ở khu dân cư. Do vậy, việc xây dựng hương ước, quy ước phải đúng trình tự, thủ tục quy định, phải có sự thống nhất của nhân dân.

Hai là, Luật cần quy định cụ thể nhằm khắc phục những chỗ còn chưa rõ ràng, chưa cụ thể trong văn bản hướng dẫn thi hành Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, dẫn đến gây hiểu nhầm và vận dụng sai. Ví dụ như quy định tại điểm h) mục 1, Thông tư liên tịch số 03/2000/TTLT/BTP-BVHTT-BTTUBTUMTTQVN ngày 31/3/2000 của Liên bộ Tư pháp, Văn hoá - Thông tin, Ban thường trực Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam hướng dẫn việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, cụm dân cư cho phép *“hương ước có thể buộc thực hiện nghĩa vụ, áp dụng các biện pháp phạt nhưng không được đặt ra các biện pháp xử phạt nặng nề”*, nhưng vấn đề thế nào là "nặng nề" và "không nặng nề" thì chưa được làm rõ. Hơn nữa, việc đề ra các biện pháp phạt cần xem xét có trái với các quy định pháp luật hiện hành hay không?...

Ba là, Luật cần đơn giản hoá thủ tục thông qua và phê duyệt hương ước, quy ước. Pháp luật hiện hành đưa ra quy trình soạn thảo và lấy ý kiến đóng góp vào Dự thảo hương ước quá nhiều khâu, nhiều cấp; đặc biệt yêu cầu Hội nghị thông qua hương ước phải có 2/3 thành phần tham dự là quá cao. Nên chăng bỏ bớt quy trình phải có sự thảo luận của HĐND và UBND cấp xã đối với hương ước vì hương ước là của thôn, làng. Hội nghị thông qua hương ước, quy ước chỉ cần quá nửa số cử tri

hoặc đại diện chủ hộ là đủ, nhất là đối với việc sửa đổi, bổ sung hương ước, quy ước này.

Bốn là, hương ước nói chung là bản điều lệ tự quản của làng, thôn, ấp, bản, không nên chỉ nặng về quy định hành vi và chế tài. Cần có quy định cả về tổ chức các thiết chế tự quản để dân cư tham gia quản lý nhà nước ở cơ sở. Nâng dần vai trò của hương ước để có thể trở thành một văn bản tự quản của cấp chính quyền theo mô hình chính quyền tự quản trong tương lai.

Năm là, để hương ước, quy ước đi vào cuộc sống, thực sự trở thành ý chí, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân, đem lại lợi ích chính đáng cho người dân, cần phải ra sức vận động, tuyên truyền cho người dân hiểu rõ sâu sắc về ý nghĩa của việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước. Muốn vậy, Luật cần quy định rõ trách nhiệm của Mặt trận, các đoàn thể và các cơ quan chức năng trong việc tuyên truyền, vận động, giám sát chặt chẽ việc xây dựng và quá trình phê duyệt hương ước, quy ước. Đặc biệt phải coi trọng những phong tục tập quán, phát huy những tinh hoa văn hóa của dân tộc, duy trì và phát triển các ngành nghề, khôi phục lại các truyền thống văn hóa dân gian. Hương ước là văn bản quy phạm xã hội, trong đó quy định các quy tắc xử sự chung do cộng đồng dân cư cùng thoả thuận đặt ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính tự quản, góp phần hỗ trợ tích cực cho việc quản lý nhà nước bằng pháp luật.

Sáu là, Hiến pháp năm 2013 đã quy định theo hướng phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của địa phương, cơ sở và mở ra triển vọng cho việc xác lập chế độ tự quản. Với sự vận động của dân chủ cơ sở, chúng ta có thể nhìn thấy sự chuyển đổi tất yếu của hương ước từ chỗ chỉ là bản quy ước về các vấn đề của làng, thôn, ấp, bản (những đơn vị dân cư thuộc xã) chứ không phải của một cấp chính quyền trở thành một bản điều lệ làm cơ sở cho tổ chức chính quyền tự quản làng xã khi mô hình tổ chức này được thiết lập trở lại. Cần phải định hướng để hương ước mới khắc phục những bất cập, hạn chế, chuyển đổi dần theo những thay đổi về tổ chức chính quyền tự quản trong tương lai.

- Về bãi nhiệm tổ trưởng tổ dân phố, trưởng thôn: Việc bãi nhiệm cần được thực hiện trực tiếp, công khai thông qua bỏ phiếu kín đối với những người không

còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân. Quy trình này cần phải có sự hướng dẫn, chỉ đạo sát sao của HĐND, UBND ở cấp cơ sở.

- Về bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng:

Luật cần quy định theo hướng tiếp tục phát huy vai trò của các Ban này trong thực tiễn. Việc bãi nhiệm các thành viên của các Ban này cần phải được MTTQ chỉ đạo, hướng dẫn theo đúng quy trình thủ tục. Việc thực hiện bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư của cộng đồng phải được thực hiện trong cuộc họp của tổ dân phố, thôn, xóm và ít nhất 50% thành viên của tổ dân phố, thôn, xóm tán thành. Qua đó, vừa bảo đảm tính công khai, minh bạch, đồng thời cũng thể hiện quan điểm rõ ràng của nhân dân khi quyết định một vấn đề cụ thể của thôn, xóm, tổ dân phố mình.

Ngoài ra, cần ban hành luật riêng về thanh tra nhân dân hoặc Luật về hoạt động giám sát của nhân dân để quy định về quy trình thủ tục bãi nhiệm thành viên Ban thanh tra nhân dân; vai trò giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và nhân dân đối với chính quyền khi Luật Thanh tra không còn quy định về vấn đề này. Để đảm bảo hoạt động hiệu quả của Ban GSĐTCD trong giai đoạn hiện nay, cũng cần tăng mức kinh phí hỗ trợ cho Ban GSĐTCD có điều kiện chăm lo, động viên cho các thành viên hoàn thành tốt nhiệm vụ cũng như có kinh phí mời các chuyên gia, tổ chức tư vấn

4.2.5. Nhóm giải pháp về điều kiện bảo đảm

- *Đổi mới phương thức hoạt động của tổ chức Đảng các cấp trong quá trình lãnh đạo Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp*

Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, bao gồm cả nội dung và hình thức của phương thức lãnh đạo luôn là giải pháp quan trọng đầu tiên và mang tính quyết định đối với quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền và nền dân chủ XHCN, trong đó bao gồm cả việc xây dựng hoàn thiện cơ chế nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT. Các công cụ chính để duy trì sự lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị là chủ trương, đường lối, công tác cán bộ và công tác chỉ đạo, kiểm tra của Đảng, qua từng giai đoạn cách mạng đều phải có sự đổi mới nhằm thích ứng với yêu cầu phát huy dân chủ XHCN trong quá trình hội nhập, phát triển.

Về đổi mới phương thức xây dựng chủ trương, đường lối: Đảng đã đưa ra các chủ trương, đường lối về phát huy dân chủ, trong đó có DCTT và lãnh đạo quá trình quá trình thể chế hóa một cách kịp thời, đúng đắn các chủ trương, đường lối đó từ việc tổng kết thực tiễn trong từng giai đoạn về những vấn đề có tính cốt lõi ở ở sở (như Chỉ thị 30-CT/TW của Bộ Chính trị, Chỉ thị 10-CT/TW ngày 28/3/2003 của Ban Bí thư khóa IX, Kết luận số 65-KL/TW ngày 04/3/2010 của Ban Bí thư khóa X, ...), những chỉ đạo cụ thể qua việc Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự Đảng Chính phủ báo cáo Bộ chính trị, Ban chấp hành trung ương xin ý kiến kết quả việc quan điểm xây dựng các luật điều chỉnh các hình thức, phương thức thực hành DCTT như trưng cầu ý dân, bầu cử ... đến việc đưa ra những định hướng tổng thể cho việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, như Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 đã đặt ra mục tiêu đến năm 2020, tạo được “cơ chế để nhân dân thực hiện đầy đủ quyền làm chủ, nhất là DCTT”. Vấn đề đổi mới trong khâu xây dựng chủ trương, đường lối của Đảng ở đây chính là năng lực tổng kết thực tiễn, dự báo tốt và nắm chắc xu thế vận động, phát triển khách quan của tình hình chính trị - kinh tế - xã hội của đất nước trong bối cảnh chung của thế giới ở mỗi giai đoạn. Trên cơ sở đó kịp thời sửa đổi, bổ sung các chủ trương, chính sách đó cho đúng với tình hình thực tiễn.

- *Đổi mới vai trò, chức năng, nhiệm vụ của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể Nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội trong việc thực hiện và hỗ trợ thực hiện dân chủ trực tiếp*

Để có cơ sở pháp lý cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện chức năng, nhiệm vụ giám sát theo tinh thần Hiến pháp, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (sửa đổi) năm 2015 đã được bổ sung thêm hẳn một chương về hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là “Chương V – Hoạt động giám sát”. Tuy nhiên, cũng có ý kiến nên đưa hoạt động giám sát này vào một đạo luật riêng về giám sát (Luật về giám sát Nhân dân). Đây sẽ là cơ sở pháp lý quan trọng để thực hiện tốt và có hiệu quả chức năng giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân (Các đoàn thể Nhân dân tổng hệ thống chính trị ở nước ta bao gồm: Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Tổng liên đoàn lao động Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội cựu chiến binh

Việt Nam); các tổ chức chính trị - xã hội ở nước ta (Hiện nay, có rất nhiều tổ chức chính trị - xã hội dưới các hình thức hội, liên hiệp hội .. được thành lập theo nhu cầu của Đảng, Nhà nước. Địa vị pháp lý của các tổ chức này đang chờ Quốc hội điều chỉnh khi xem xét, ban hành Luật về hội). Trong thời gian tới, cần tập trung vào một số hướng sau đây:

Một là, nâng cao vai trò, thẩm quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các đoàn thể nhân dân và các tổ chức chính trị - xã hội trước Đảng, trước nhân dân trong công tác giám sát. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội các cấp cần phải xác định công tác giám sát là nhiệm vụ thường xuyên, lâu dài, quan trọng của công tác Mặt trận, của công tác đoàn thể, tổ chức mình. Hàng năm, phải có chương trình, kế hoạch công tác giám sát một cách cụ thể, chi tiết trên cơ sở bám sát sự lãnh đạo của cấp uỷ Đảng gắn liền với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị ở địa phương, đồng thời nắm bắt tâm tư, nguyện vọng và những bức xúc xung quanh những ý kiến kiến nghị của các tầng lớp nhân dân. Hoạt động giám sát phải được thực hiện một cách thiết thực, hiệu quả, không chạy theo hình thức.

Hai là, đổi mới phương thức phối hợp giữa Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với các đoàn thể Nhân dân, tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và giữa Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với các cơ quan nhà nước cùng với việc tăng cường sự tham gia của nhân dân trong hoạt động giám sát. Cần tiến tới pháp luật hóa mối quan hệ giữa Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với các tổ chức thành viên và giữa các tổ chức thành viên với nhau trong việc hiệp thương, phối hợp hành động để thực hiện các nhiệm vụ của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, trong đó có việc phối hợp thực hiện nhiệm vụ giám sát. Đồng thời, Mặt trận và các đoàn thể, các tổ chức chính trị - xã hội cần phải đổi mới hình thức, nội dung tiếp xúc, sâu sát hơn với các tầng lớp nhân dân, đoàn viên, hội viên để lắng nghe ý kiến phản ánh của nhân dân, của hội viên, đoàn viên đối với hoạt động của cơ quan Nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, công chức Nhà nước.

- Tăng cường quản lý nhà nước và phát huy cao hơn nữa vai trò, nhiệm vụ, trách nhiệm đối với cơ quan báo chí cách mạng Việt Nam trong việc hỗ trợ và bảo đảm Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng chủ trực tiếp

Báo chí cách mạng Việt Nam là cầu nối giữa Đảng với nhân dân trong việc tuyên truyền chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước. Đồng

thời, phản ánh tâm tư nguyện vọng của nhân dân. Báo chí có vai trò, là xúc tác hết sức quan trọng trong việc hiện thực hóa phương thức Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT. Về vai trò hỗ trợ và bảo đảm Nhân dân thực hiện các quyền DCTT rất rộng, nhưng trong đó liên quan đến việc Nhân dân tham gia vào thực hiện quyền lực nhà nước thể hiện ở việc: báo chí tích cực tham gia vào tuyên truyền, vận động bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp; hỗ trợ Nhân dân tiếp cận thông tin về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, các hoạt động tiếp xúc cử tri; về tố cáo các hành vi tham nhũng, lãng phí, tệ quan liêu, thói vô cảm của một bộ phận cán bộ, công chức, kiến nghị những bất cập của cơ chế, chính sách, nhất là trên các lĩnh vực quản lý đất đai, giải tỏa đền bù, tài nguyên, môi trường, thu chi ngân sách, đấu thầu mua sắm công, đầu tư xây dựng cơ bản ... Báo chí cũng thường xuyên đăng tải tin, bài về đề xuất các sáng kiến xây dựng Đảng, xây dựng chính quyền v.v... . Báo chí góp phần chỉ ra những bất cập, tồn tại và nguyên nhân trong quá trình quản lý nhà nước của bộ máy chính quyền, tạo ra sức ép công luận, đấu tranh với các hành vi vi phạm pháp luật trong chính đội ngũ cán bộ, công chức. Bên cạnh đó, báo chí còn hỗ trợ việc thực hiện giám sát và phản biện xã hội. Nhân dân có thể tiếp cận cơ quan báo chí một cách nhanh chóng bằng cách gửi ý kiến qua đường dây nóng, thư điện tử, các hình thức giao lưu trực tuyến. Các nguồn tin từ báo chí cũng giúp rất nhiều cho các đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể Nhân dân trong quá trình giám sát. Từ những vấn đề được nêu ra trên báo, các đại biểu và các cơ quan Mặt trận, đoàn thể có những thông tin thực tế, dẫn chứng sâu sắc để đi đến cùng các vụ việc tiêu cực.

- Nâng cao trách nhiệm của các Bộ, ngành, địa phương trong việc ban hành các văn bản hướng dẫn, tổ chức thực hiện các quyền dân chủ trực tiếp của công dân thuộc phạm vi trách nhiệm quản lý nhà nước

Trong thời gian tới, để tiếp tục hoàn thiện hoàn thiện pháp luật về DCTT, quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm luật phải được tiếp tục hoàn thiện theo hướng bảo đảm công khai, minh bạch hóa hoạt xây dựng pháp luật. Từng bước tiến tới không còn tình trạng quyền, nghĩa vụ của công dân, tổ chức đã được quy định trong Hiến pháp, nhưng chưa có, hoặc thiếu cơ chế pháp lý bảo đảm thực hiện các quyền đó.

Việc chưa có hoặc thiếu cơ chế thực hiện các quyền DCTT giống như một “khoản nợ” đối với nhân dân của bộ máy Nhà nước.

- Đối mới nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức trong việc tạo điều kiện để nhân dân tham gia thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp

Nâng cao nhận thức của chính đối ngũ cán bộ, công chức Nhà nước về nhu cầu và trách nhiệm phải tạo điều kiện để nhân dân tham gia thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT là một giải pháp không kém phần quan trọng thúc đẩy quá trình hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực này.

Cán bộ, công chức, nhất là cán bộ lãnh đạo, quản lý cần nâng cao nhận thức hơn nữa về vai trò, ý nghĩa của việc phát huy dân chủ, của pháp luật về dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, cấp xã. Thực sự thấy được vai trò, ý nghĩa đó, cán bộ, công chức sẽ không chỉ tự ý thức, có trách nhiệm với việc tổ chức thực hiện các quy phạm pháp luật liên quan đến công việc cơ quan, công việc của họ, mà họ sẽ có trách nhiệm cao hơn trong đánh giá tình hình phát huy dân chủ, thực trạng pháp luật trong lĩnh vực này, từ đó đóng góp ý kiến cho quá trình hoàn thiện chủ trương, chính sách cũng như thể hóa các chủ trương, chính sách của Đảng về thực hiện và phát huy dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, cấp xã.

Cùng với việc nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức về ý nghĩa của thực hành DCTT, thì điều hết sức quan trọng là nâng tầm hiểu biết về thực trạng các điều kiện kinh tế - xã hội, cũng như sự nhạy bén của cán bộ, công chức trước những trào lưu, dư luận xã hội để trên cơ sở đó có được những phương án tham mưu, đề xuất tạo điều kiện cho người dân, doanh nghiệp trực tiếp tham gia ý kiến vào quá trình quản lý nhà nước một cách khách quan, đầy đủ. Đồng thời, cũng tránh tình trạng vô hiệu hóa các quy định của luật, hiểu sai yêu cầu, nội dung bằng các văn bản hướng dẫn của các cấp chính quyền gây khó khăn cho việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân.

Ngoài việc đánh giá tình hình, kiểm điểm, rút kinh nghiệm và quán triệt về việc thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập tại Hội nghị cán bộ, công chức, thì hàng năm, các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập cần tổ chức các buổi thông tin chuyên đề, tập huấn về

dân chủ, thực hiện dân chủ và pháp luật về dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập để từ đó nâng cao hiểu biết, tạo tâm lý, ý thức đề cao dân chủ, pháp luật về dân chủ cho cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập. Để đạt chất lượng, hiệu quả cao, thì các văn bản quy phạm pháp luật về thực hiện dân chủ phải quy định về hình thức sinh hoạt nêu trên gắn với trách nhiệm của cấp ủy đảng và tập thể lãnh đạo ở cơ sở.

- Bảo đảm cơ sở vật chất - kỹ thuật cho việc thực thi pháp luật về các phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp

Bảo đảm nguồn nhân lực, các điều kiện về vật chất - kỹ thuật cho quá trình xây dựng, hoàn thiện cơ chế nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT là vấn đề rất quan trọng, không được coi nhẹ trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức trong toàn hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải đảm bảo nguồn nhân lực phục vụ quá trình xây dựng và ban hành văn bản về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan, đơn vị bảo đảm thống nhất và kịp thời, khả thi toàn diện, đồng bộ trong thực hành dân chủ.

Đối với các cơ quan quyền lực nhà nước, cần tiếp tục nâng cao chất lượng đại biểu. Người đại biểu nhân dân phải đủ tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật, thực sự đại diện cho ý chí, nguyện vọng của các tầng lớp nhân dân. Cùng với cá nhân đại biểu phải đủ tiêu chuẩn, thì Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp phải có cơ cấu đại biểu hợp lý về nhiều phương diện: lĩnh vực hoạt động; trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; vùng, miền... Bên cạnh đó, cần nâng cao năng lực bộ máy giúp việc cho Chính phủ, các bộ, ngành trong công tác xây dựng và ban hành văn bản về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập. Trước mắt, từng bước kiện toàn tổ chức pháp chế, cán bộ pháp chế ở tất cả các cơ quan thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (theo Nghị số 55/2011/NĐ-CP ngày 04/7/2011 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức bộ máy của tổ chức pháp chế), đưa các tổ chức này đi vào hoạt động quy củ, nâng cao trình độ lý luận, kiến thức thực tiễn, năng lực chuyên môn, nghiệp vụ giúp Ủy ban nhân dân.

Có cơ chế tài chính phù hợp nhằm thu hút các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức nghề nghiệp, các chuyên gia giỏi... tham gia nghiên cứu, đánh giá nhu cầu chính sách, tổ chức phản biện xã hội, tiếp thu ý kiến của đông đảo các tầng lớp nhân dân đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật, đề án cơ chế, chính sách quan trọng của ngành, địa phương.

Điều kiện cơ sở vật chất, kỹ thuật là yếu tố hết sức quan trọng để nâng cao chất lượng pháp luật và giải pháp thực tiễn nhằm đảm bảo cơ chế nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT. Trong sửa đổi bổ sung, hoàn thiện pháp luật, nói chung, vấn đề cơ sở vật chất, kỹ thuật cũng giữ một vai trò quan trọng. Yếu tố vật chất, kỹ thuật ở đây không chỉ để phục vụ giải quyết các hoạt động mang tính chất nội bộ cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật, mà còn là phương tiện giải quyết công việc có liên quan giữa các cơ quan có thẩm quyền với các cơ quan hữu quan, các tổ chức và công dân. Trong những năm tới để phục vụ một cách hiệu quả cho quá trình hoàn thiện pháp luật và giải pháp thực tiễn nhằm đảm bảo vận hành cơ chế, các cơ quan có thẩm quyền cần phát huy tối đa khả năng khai thác, ứng dụng thành tựu khoa học công nghệ, kỹ thuật, nhất là công nghệ thông tin, hệ thống mạng điện tử để giải quyết các mối quan hệ nội bộ, cũng như giải quyết các quan hệ với công dân, tổ chức nhằm đổi mới phương pháp, tiến độ, chất lượng, hiệu quả của quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Đồng thời, cần tiếp tục nghiên cứu thí điểm hình thức DCTT đối với các nội dung này trên cơ sở kết hợp hội nghị cử tri với bỏ phiếu điện tử. Tham khảo kinh nghiệm về dân chủ điện tử (e-democracy) ở các nước một cách hợp lý, phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội phát triển ở nhiều nơi. Hiện nay có thể bảo đảm thu được kết quả bỏ phiếu một cách chính xác, khách quan (không áp dụng hình thức bỏ phiếu thông qua cử tri đại diện hộ gia đình nữa).

Kết luận Chương 4

1. Dân chủ là mục tiêu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền, là động lực phát triển của đất nước. Do đó, hoàn thiện pháp luật về dân chủ nói chung và DCTT nói riêng là yêu cầu cần thiết đã và đang đặt ra ở nước ta.

2. Trong thể chế chính trị một Đảng cầm quyền ở nước ta hiện nay, việc hoàn thiện pháp luật về DCTT phải bảo đảm sự lãnh đạo toàn diện của Đảng; phù hợp với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN; góp phần phát huy tính tích cực, chủ động và có trách nhiệm của Nhân dân trong việc thực hiện DCTT; bảo đảm nguyên tắc kế thừa những ưu điểm và khắc phục những hạn chế, bất cập của pháp luật về DCTT hiện hành, đáp ứng yêu cầu thực tiễn phát triển ở Việt Nam.

3. Hoàn thiện pháp luật về DCTT phải nằm trong chiến lược xây dựng hệ thống pháp luật Việt Nam trong giai đoạn tiếp theo, trong đó làm rõ, thống nhất về mặt nhận thức lý luận về dân chủ và các hình thức DCTT.

4. Tiếp tục triển khai có hiệu quả Luật Trưng cầu ý dân, nghiên cứu sửa đổi Luật này theo hướng xác định những loại vấn đề gì cần được đưa ra trưng cầu ý kiến nhân dân trực tiếp, khi nào thì Quốc hội quyết định; bổ sung cử tri có quyền đề xuất trưng cầu ý dân với những điều kiện cụ thể và cách thức tổ chức thực hiện.

5. Hoàn thiện pháp luật về bầu cử, bãi miễn đại biểu Quốc hội, Hội đồng nhân dân hướng mở rộng phạm vi lựa chọn cho cử tri, bằng cách tăng số người ứng cử cho một đơn vị bầu cử; quy định cụ thể trình tự thủ tục tự ứng cử để tạo điều kiện cho công dân thực hiện quyền tự ra ứng cử, tăng cường tính cạnh tranh giữa các ứng cử viên.

6. Tiếp tục cụ thể hoá các quy định về sáng quyền công dân theo hướng làm rõ nội dung “vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước” là những vấn đề gì, quy định cụ thể về điều kiện và trình tự thực hiện quyền kiến nghị này của công dân, cử tri.

7. Hoàn thiện các quy định về DCTT tại cơ sở, phát huy DCTT về những vấn đề nhân dân bàn, biểu quyết để chính quyền công nhận. Nghiên cứu xây dựng Luật Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn

8. Hoàn thiện pháp luật về DCTT không thể thiếu những yếu tố bảo đảm như sự lãnh đạo của Đảng, vai trò của Mặt trận tổ quốc Việt Nam, nhận thức của cử tri, nhân dân về DCTT và điều kiện cơ sở vật chất – kỹ thuật.

KẾT LUẬN

1. Có thể nói, DCTT là cách thức nguyên thủy, đích thực để bảo đảm quyền lực và vị thế của nhân dân với tư cách là người làm chủ nhà nước và xã hội. Vì vậy, cùng với dân chủ đại diện, việc thực thi các hình thức DCTT có ý nghĩa quan trọng, không thể thiếu trong các nhà nước hiện đại. Thực tế trên thế giới trong những thập kỷ gần đây cho thấy xu hướng tăng cường DCTT đang diễn ra ở tất cả các khu vực.

2. Thực tiễn trên thế giới cho thấy không có khuôn mẫu chung cho việc vận dụng các hình thức DCTT ở mọi quốc gia, cũng như cho các giai đoạn lịch sử của mỗi quốc gia. Để áp dụng thành công DCTT, ngoài một hệ thống pháp luật tiến bộ, chặt chẽ, thì các đảng phái, tổ chức và cá nhân công dân cần phải có sự hiểu biết về bản chất và các phương thức thực thi dân chủ, hướng tới xây dựng một nền dân chủ đích thực, vì lợi ích chung của cộng đồng, quốc gia.

3. Pháp luật về DCTT là một tập hợp các quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc đối với mọi chủ thể, do Nhà nước ban hành, nhằm xác lập quyền và các điều kiện bảo đảm cho mọi người dân được trực tiếp quyết định những vấn đề của đất nước và cộng đồng, thông qua những cách thức tổ chức cơ bản khác nhau như trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử, sáng kiến công dân hay quyết định một số vấn đề quan trọng ở cơ sở. Nội dung pháp luật về DCTT thể hiện việc luật hoá các phương thức thực thi DCTT, quy định rõ về thể chế, thiết chế, nguyên tắc, quy trình thủ tục thực hiện DCTT và các chế tài xử lý vi phạm. Cấu trúc pháp luật về DCTT bao gồm các văn bản pháp luật điều chỉnh chung về DCTT; Các văn bản pháp luật điều chỉnh riêng một nhóm vấn đề cụ thể về DCTT như trưng cầu ý dân, bầu cử, bãi nhiệm đại biểu dân cử, sáng kiến công dân hay một số hình thức DCTT ở cơ sở; Các văn bản pháp luật chuyên ngành điều chỉnh một loại vấn đề (với hình thức) cụ thể liên quan đến việc nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng DCTT.

4. Ở nước ta, mặc dù không có bề dày truyền thống về DCTT nhưng Việt Nam đã dần quy phạm hoá nguyên tắc, phương thức thực hiện DCTT trong các văn bản quy phạm pháp luật và ngày càng hoàn thiện, đi vào chiều sâu cả về nhận

thức lẫn cách làm, đáp ứng được đòi hỏi của tình hình mới. Trên thực tế, cùng với quá trình xây dựng và phát triển của Nhà nước pháp quyền, DCTT được thực hiện ở mức độ khác nhau, bằng các phương thức khác nhau như *trung* cầu ý dân; bầu, bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; qua Quy chế Dân chủ ở cơ sở; tham gia đóng góp ý kiến vào các chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước. v.v..).

5. Hoàn thiện pháp luật về DCTT, để DCTT thực hiện có hiệu quả, cần phải có những điều kiện cần thiết để bảo đảm việc thực hiện đó. Phải xây dựng được những thiết chế dân chủ cụ thể cho từng hình thức DCTT; phải tính đến những hình thức, bước đi, cách làm phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, văn hoá và trình độ, năng lực làm chủ của người dân; với nhiều mức độ, trình độ, phạm vi khác nhau. Vì vậy, để có tính khả thi và hiệu quả cao phải lựa chọn những hình thức, cách làm phù hợp với đối tượng thực thi dân chủ và lĩnh vực có liên quan.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ

STT	TÊN BÀI BÁO/CÔNG TRÌNH	NƠI CÔNG BỐ	NĂM
1.	TS. Lương Minh Tuân, Nguyễn Thị Dung (2014), Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam - Cơ sở lý luận và thực tiễn. Đề tài NCKH cấp Bộ (2013-2014) đã nghiệm thu, đạt loại Khá.	TS. Lương Minh Tuân, Nguyễn Thị Dung (2014), Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam - Cơ sở lý luận và thực tiễn. Đề tài NCKH cấp Bộ (2013-2014) đã nghiệm thu, đạt loại Khá.	TS. Lương Minh Tuân, Nguyễn Thị Dung (2014), Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam - Cơ sở lý luận và thực tiễn. Đề tài NCKH cấp Bộ (2013-2014) đã nghiệm thu, đạt loại Khá.
2.	Dân chủ trực tiếp – Quan niệm và phương thức thực hiện	Tạp chí Công thương	Số tháng 3/ 2018
3.	Dân chủ trực tiếp ở xã, phường, thị trấn – Thực trạng và kiến nghị	Tạp chí Nhân lực	Số tháng 3/2018
4.	Dân chủ trực tiếp ở xã, phường, thị trấn – Thực trạng và kiến nghị	Tạp chí Nghề luật	Số tháng 3/2018

TÀI LIỆU THAM KHẢO

A – Tài liệu tiếng nước ngoài

1. Alderson Stanley (1975), *Yea or Nay? Referenda in the United Kingdom*, London, Cassel;
2. Auer Andréas (1989), *Le referendum et l'initiative populaire aux États-Unis*, Economica;
3. Bogdanor Vernon (1981), *The people and the party system*, Cambridge University Press;
4. Butler David and Ranney Austin (ed) (1978), *Referendums: a comparative study of practice and theory*, American enterprise institute;
5. Butler David and Ranney Austin (ed) (1994): *Referendums around the world* (Trung cầu ý dân trên thế giới), Macmillan.
6. Christophe Premat (2006): *Direct Democracy in a Comparative Perspective*, Taiwan Journal of Democracy.
7. Cronin, Thomas E (1989), *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Harvard University Press.
8. David Held - *Models of Democracy* (Các hình thức dân chủ). Polity Press Ltd. Cambridge. (Cuốn sách này được Nhà xuất bản Tri thức phát hành năm 2013 với tên gọi là Các mô hình quản lý nhà nước hiện đại)
9. Dr. Amartya Sen (1999)- *Democracy as a Universal Value*”, *Journal of Democracy* 10.3, page 3-17
10. Henry George Liddell, Robert Scott, *A Greek-English Lexicon*, tại <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/>.
11. Dr. Francis Hamon (1995) - “Le referendum: Etude Comparative” (Trung cầu ý dân: Nghiên cứu so sánh), Thư viện Tổng hợp - Đại học Paris XI.
12. http://www.paparty.co.uk/direct_democracy_definition.htm
13. Institute for International and Human Rights: *A Comparative Look at Referendum Laws*, 5, (Feb.2009), available at <http://lawandhumanrights.org/documents/complookreferendumlaw.pdf>, tr.3.

14. Kobach, Kris W (1993) - The Referendum: Direct Democracy In Switzerland” (Trung cầu dân ý: Dân chủ trực tiếp ở Thụy Sĩ); Macguigan Patrick Be (1985), The politics of direct democracy in the 1980s, Institute of Government and politics, Washington;
15. Magleby David B. (1984), Direct legislation, voting on ballot propositions in the United-States; The Johns Hopkins University Press.
16. Sherman Joel D. (1977), A compartive study of referendum voting behavior in Oregon (Nghiên cứu so sánh về việc bỏ phiếu trung cầu ý dân ở Oregon), Ohio and Switzerland, Colombia University;
17. Ph.D.Suksi Markku (1993); Bringing in the people a comparison of constitutional farms and practices of the referendum, Martinus Nijhoff publishers, Dordrecht, Boston, London;

B – Tài liệu tiếng Việt

18. TS. Ngô Vương Anh (2014), *Tư tưởng dân chủ của chủ tịch Hồ Chí Minh thể hiện trong Hiến pháp mới* . Nguồn, Tạp chí cộng sản điện tử (<http://www.tapchicongsan.org.vn/>)
19. Nguyễn Thị Quế Anh (2012), bài “*Sửa đổi Hiến pháp và vấn đề trách nhiệm của nhà nước đối với công dân*” sách chuyên khảo: Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 những vấn đề lý luận và thực tiễn (tập 1), NXB Hồng Đức.
20. Ban chỉ đạo tổng kết lý luận, Đảng Cộng sản Việt Nam (2005): *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 20 năm đổi mới (1986-2006)*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
21. Ban Công tác đại biểu (1979) - *Báo cáo về việc bãi miễn tư cách đại biểu Quốc hội của ông Hoàng Văn Hoan do Phó Chủ tịch kiêm Tổng thư ký Ủy ban thường vụ Quốc hội Xuân Thủy trình bày tại kỳ họp thứ 6 Quốc hội khoá VI, tháng 12 năm 1979*;
22. Lương Gia Ban, *Dân chủ và việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003

23. Hoàng Chí Bảo (1992), *Tổng quan về dân chủ và cơ chế thực hiện dân chủ: quan điểm, lý luận và phương pháp nghiên cứu*, Tạp chí Thông tin lý luận, số 9/1992, Hà Nội.
24. Báo cáo đánh giá thực trạng pháp luật về bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân của Bộ Tư pháp ngày 06/7/2015;
25. Báo cáo tổng kết cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIV và đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp nhiệm kỳ 2016-2021 của Hội đồng bầu cử quốc gia.
26. Cao Thiện Cường, *Kết quả bước đầu trong thực hiện dân chủ ở xã, phường trên địa bàn thành phố Thanh Hóa*, Tạp chí Thanh tra số 4/2013.
27. Lương Thanh Cường (2012), bài “*Dân chủ xã hội chủ nghĩa và Hiến pháp 1992*” sách chuyên khảo: *Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 những vấn đề lý luận và thực tiễn* (tập 1), NXB Hồng Đức.
28. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 – 2020. Nguồn <http://www.xaydungdang.org.vn>, truy cập lần cuối ngày 23/4/2017.
29. Nguyễn Trọng Chiến, *Dân chủ trực tiếp: Quyền đề xướng và trưng cầu dân ý*, đăng trên <https://danluan.org>.
30. Nguyễn Hồng Chuyên (2014) “*Thực hiện pháp luật về dân chủ ở cấp xã theo yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”, Luận án tiến sĩ luật học (bảo vệ cấp cơ sở), Hà Nội
31. Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 (ICCPR).
32. Công ước về tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng và tiếp cận công lý đối với các vấn đề môi trường năm 1998.
33. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên CNXH, bổ sung, phát triển năm 2011. Nguồn: <http://www.xaydungdang.org.vn>, truy cập lần cuối ngày 12/4/2018.
34. Chỉ thị 30-CT/TW về xây dựng và thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 1998. Nguồn <https://thuvienphapluat.vn>, truy cập lần cuối ngày 18.7.2017
35. Nguyễn Xuân Diên - *Để cử tri bãi nhiệm đại biểu không xứng đáng*, Báo Đại biểu nhân dân, 10/2016.

36. Nguyễn Đăng Dung (2018) – *Vai trò của bầu cử*. Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Luật học, Tập 34, Số 1 (2018) 1-8
37. GS.TS. Nguyễn Đăng Dung, Quyền lực nhà nước là thống nhất nhưng có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa ba quyền: lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nguồn: <http://ww.moj.gov.vn>.
38. GS. TS. Nguyễn Đăng Dung, *Nền dân chủ trực tiếp đầu tiên của nhân loại, những thành tựu và hạn chế*, Kỷ yếu Hội thảo “Dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam” do Viện Chính sách công và Pháp luật trực thuộc Liên hiệp các Hội KH&KT Việt Nam và Viện Nhà nước và Pháp luật trực thuộc Học viện CTQG HCM phối hợp tổ chức tại Hà Nội ngày 10/3/2014.
39. Nguyễn Đăng Dung, Phạm Hồng Thái, Vũ Công Giao: “*Tiếp cận thông tin: Pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*” (sách chuyên khảo), NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.2011.
40. Nguyễn Đăng Dung (2002), *Hiến pháp và bộ máy nhà nước*, Nxb. Giao thông vận tải H. 2002.
41. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII. Nguồn <http://www.tuyengiao.vn/Home/Tulieu/vankiendang/24568/Doi-chieu-Cuong-linh-xay-dung-dat-nuoc-trong-thoi-ky-qua-do-len-chu-nghia-xa-hoi-nam-1991-va-Du-thao-Cuong-linh-bo-sung-phat-trien-nam-2011>, truy cập lần cuối ngày 18.7.2017.
42. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành trung ương khoá VII, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1993,
43. Đảng cộng sản việt nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.
44. Đảng cộng sản việt nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.
45. Đảng cộng sản Việt Nam – Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận – thực tiễn quan 30 năm đổi mới (1986-2016). Nxb Chính trị quốc gia. HN. 2015

46. Nguyễn Minh Đoan (2007), *Dân chủ với pháp luật*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2007
47. Trần Bạch Đằng, *Dân chủ ở cơ sở - một sức mạnh truyền thống của dân tộc Việt Nam*, Tạp chí Cộng sản, số 35, tháng 12/2003, Hà Nội
48. Bùi Xuân Đức, “Phát huy vai trò của hương ước trong tổ chức và thực hiện dân chủ cơ sở” – Kỷ yếu Hội thảo dân chủ trực tiếp, dân chủ ở cơ sở trên thế giới và Việt Nam, Hà Nội 2015
49. Bùi Xuân Đức, *Giáo trình Luật Hiến pháp*, Nxb Tư pháp. Hà Nội, 2004
50. GS.TS Trần Ngọc Đường: *Quyền con người, quyền công dân trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*. NXB Chính trị quốc gia, H, 2011.
51. Vũ Công Giao - *Về thực hành dân chủ trực tiếp ở nước ta hiện nay*, theo Tạp chí cộng sản điện tử (<http://www.tapchicongsan.org.vn>, truy cập ngày 20/7/2018)
52. TS. Vũ Công Giao – TS. Cầm Thị Lai, *Dân chủ trực tiếp trên thế giới và một số gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí NCLP, số 21 (277), tháng 11 năm 2014.
53. TS. Vũ Công Giao và TS. Nguyễn Minh Tuấn, *Thực hiện dân chủ trực tiếp theo Hiến pháp 2013: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Kỷ yếu Hội thảo “Dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam” do Viện Chính sách công và Pháp luật trực thuộc Liên hiệp các Hội KH&KT Việt Nam và Viện Nhà nước và Pháp luật trực thuộc Học viện CTQG HCM phối hợp tổ chức tại Hà Nội ngày 10/3/2014.
54. Giáo trình lý luận và pháp luật về quyền con người, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, Nxb Chính trị Quốc gia. H. 2009.
55. GS. Michele Guillaume-Hofnung: Những điều cần biết về trưng cầu ý dân, bản dịch của Nhà pháp luật Việt – Pháp. Dẫn theo TS. Đặng Minh Tuấn - (2015) - *Lý luận và thực tiễn về trưng cầu ý dân trên thế giới và Việt Nam*”, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia – Sự thật, tr.30.
56. TS. Trương Thị Hồng Hà (2011) - *Trưng cầu ý dân: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb Chính trị - Hành chính, 2011

57. Vũ Thị Hiền, Hội thảo khoa học về xây dựng quy ước làng văn hoá, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 2/1993.
58. Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà năm 1946;
59. Hiến pháp nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà năm 1959, Nguồn, Bộ Tư pháp, http://www.moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=890, truy cập lần cuối ngày 25.7.2017
60. Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 1980, Nguồn Nguồn, Bộ Tư pháp, http://www.moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=890, truy cập lần cuối ngày 25.7.2017
61. Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 1992;
62. Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013;
63. Hiến pháp Thụy Sĩ, Nguồn: Hội Luật gia Việt Nam, Hồ sơ Dự án Luật Trung cầu ý dân, cung cấp tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá XIII (2015). Các điều 138, 139, 141.
64. PGS.TS. Vũ Văn Hiền (chủ biên), *Dân chủ ở cơ sở qua kinh nghiệm ở Thụy Điển và Trung Quốc* (Sách tham khảo), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004.
65. Hội Luật gia Việt Nam (2015)- Tờ trình số 114/TTr-HLGVN ngày 26-3-2015 của Hội Luật gia Việt Nam về dự án Luật trung cầu ý dân năm 2015.
66. Hội Luật gia Việt Nam - “*Báo cáo một số kết quả nghiên cứu khảo sát về trung cầu ý dân*” ở Thụy Sĩ ngày 09/6/2006.
67. Hội Luật gia Việt Nam (2013), Kỷ yếu hội thảo khoa học: “*Luật Trung cầu ý dân: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*”.
68. Hội Luật gia Việt Nam (2013) – Nghiên cứu so sánh về Luật Trung cầu ý dân một số nước trên thế giới. Tài liệu Luật Trung cầu ý dân, cung cấp tại kỳ họp thứ 4 Quốc hội khoá XIII
69. PGS.TS Nguyễn Minh Hòa - *Mạnh dạn với dân chủ trực tiếp*, Báo Pháp luật Thành phố Hồ Chí Minh. Tháng 6/2013.
70. PGS.TS Nguyễn Thị Việt Hương (2015) - *Dân chủ trực tiếp và hoàn thiện cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ trực tiếp trong nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam*, Đề tài NCKH cấp Bộ 2015.

71. TS Trần Minh Hương – Vấn đề xây dựng pháp luật về trưng cầu ý dân, Tạp chí Luật học số 6/2004, trang 54
72. Kết luận số 65-KL/TW của Ban Bí thư ngày 04/3/2010, sau hơn 10 năm thực hiện Chỉ thị số 30-CT/TW của Bộ Chính trị (khóa VIII) về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở.
73. ThS. Đặng Đình Luyện - *Cơ sở lý luận và thực tiễn hoàn thiện chế độ bầu cử ở nước ta phù hợp với Hiến pháp mới*” (2016), Đề tài NCKH cấp bộ năm 2015-2016.
74. Luật Trưng cầu ý dân Látvia. Nguồn: Hội Luật gia Việt Nam, Hồ sơ Dự án Luật Trưng cầu ý dân, cung cấp tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khoá XIII (2015).
75. TS. Trần Tuyết Mai, *Cơ chế bãi nhiệm – Kinh nghiệm nước ngoài*, đăng trên <http://daibieunhandan.vn>, truy cập lần cuối ngày 9/4/2018.
76. Nguyễn Văn Mạnh - *Quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử và sự phát triển các quy định về quyền bãi nhiệm đại biểu dân cử qua các bản Hiến pháp Việt Nam*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật định kỳ số tháng 11 (272) năm 2014
77. Đồng Hữu Mạo, Phó Trưởng Đoàn ĐBQH tỉnh Thừa Thiên Huế - *Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước*, Theo Website: <http://www.qhhdthuathienhue.gov.vn>;
78. Nguyễn Thanh Minh, Nguyễn Tiên Đạt - *Quyền bãi miễn đại biểu dân cử theo pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp
79. TS. Vũ Văn Nhiêm, *Bầu cử trong nhà nước pháp quyền*, Trường đại học luật TP. Hồ Chí Minh, năm 2013
80. Ngô Văn Nhân (2008), *Đổi mới chế độ dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trên địa bàn cơ sở ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Triết học, số 5 (204).
81. Phạm Thị Nhung (2016), *Chủ tịch Hồ Chí Minh và Tổng tuyển cử bầu Quốc hội đầu tiên*, đăng trên Tạp chí Xây dựng Đảng điện tử (<http://www.xaydungdang.org.vn>).
82. Nghị quyết Hội nghị Trung ương IV – Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay. Mục I – Tình hình và nguyên nhân. Nguồn <http://baodientu.chinhphu.vn/>

83. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia – Sự thật, (2015) - *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986-2016)*. Hà Nội.
84. Ngô Văn Nhân - *Về đổi mới chế độ dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trên địa bàn cơ sở ở nước ta hiện nay*, Tạp chí Triết học, số 5 (204)/2008.
85. PGS.TS. Dương Xuân Ngọc, *Quy chế thực hiện dân chủ ở cấp xã - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000
86. Nguyễn Tiên Phồn (2001), *Dân chủ và tập trung dân chủ - lý luận và thực tiễn*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
87. Trần Việt Dũng, Lê Tân Phát với bài viết: “*Phạm vi áp dụng trưng cầu dân ý trong pháp luật của Pháp và Nga: một số kinh nghiệm cho Việt Nam*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp năm 2015.
88. TS. Đặng Xuân Phương (2015) - *Xây dựng và hoàn thiện cơ chế Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp – Cơ sở lý luận và thực tiễn*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ (2014-2015).
89. Nguyễn Trường Nhật Phụng, *Trưng cầu ý dân – hình thức thực hành dân chủ trực tiếp*, đăng trên <http://hatinhcity.gov.vn>.
90. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.
91. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Luật trưng cầu ý dân năm 2015.
92. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân 2015
93. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015.
94. Mạnh Quân, “Lệ làng”: Lắm khi hơn cả “phép vua”, Báo Thanh Niên, số ra ngày 25/8/2001.
95. Referendums in Eroup – An analysis of the legal rules in Eroupean States, tr.19. Dẫn theo TS. Đặng Minh Tuấn (2015) - *Lý luận và thực tiễn về trưng cầu ý dân trên thế giới và Việt Nam*”, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia – Sự thật (2015), tr.89.

96. Tô Văn Tám (2013) - *Về vấn đề dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trong quá trình thực hiện quyền làm chủ của nhân dân*”, Theo website: [http://www.daibieudancukontum.gov.vn](http://www.daibieudancukontum.gov.vn;);
97. Tài liệu Hội thảo: *Một số vấn đề lý luận, thực tiễn về dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam*, Hà Nội năm 2013.
98. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp(2014)- *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam – nền tảng chính trị, pháp lý cho công cuộc đổi mới toàn diện đất nước trong thời kỳ mới*”. Nhà xuất bản Lao động. HN.
99. PGS.TS Trịnh Đức Thảo - *Hoàn thiện pháp luật về quyền bãi miễn đại biểu dân cử của cử tri theo tinh thần Hiến pháp năm 2013*”, trích tài liệu Hội thảo “Một số vấn đề lý luận, thực tiễn về dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam” tại Hà Nội năm 2013
100. PGS.TS Đinh Xuân Thảo (chủ biên), *“Hỏi đáp về Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam”*. NXB Văn hóa dân tộc, H. 2014
101. Thái Vĩnh Thắng (2002) - *Tổ chức chính quyền địa phương của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam - quá trình hình thành và phát triển, những bất cập và phương hướng đổi mới*. Tạp chí Luật học, số 4, 2002.
102. Thái Vĩnh Thắng (2012), bài “*Những bất cập của chế độ bầu cử ở Việt Nam hiện nay*” sách chuyên khảo: *Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 những vấn đề lý luận và thực tiễn* (tập 1), NXB Hồng Đức
103. TS. Hồ Bá Thâm - “*Khi nào thì nhân dân mới được trưng cầu dân ý, phúc quyết hiến pháp?*”, Tạp chí Hồn việt (Tháng 6/2014);
104. Nguyễn Đình Thơ - “*Hạn chế của pháp luật về trưng cầu dân ý – Nguyên nhân của hơn 60 năm chưa có trưng cầu dân ý*”, Tạp chí Mặt trận. Tháng 8 năm 2012;
105. Nguyễn Văn Sáu và Hồ Văn Thông (chủ biên), *Thực hiện quy chế dân chủ và xây dựng chính quyền cấp xã ở nước ta hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2003.
106. GS.TSKH Đào Trí Úc, GS.TS Phan Thị Mơ, TS. Vũ Công Giao, TS. Nguyễn Văn Thuận đồng chủ biên - *Sự tham gia của nhân dân vào quy trình lập hiến – lý luận, thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*.

107. ThS. Hoàng Thị Thu Thủy - *Các hình thức thực thi dân chủ trực tiếp trên thế giới và ở Việt Nam*, theo <http://tcdcpl.moj.gov.vn>, truy cập ngày 20/7/2018
108. PGS.TS. Nguyễn Trung Tín - Vai trò và quyền của nhân dân với tư cách là chủ thể xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020. Đề tài cấp Bộ, Viện Khoa học xã hội Việt Nam – Viện Nhà nước và Pháp luật. Hà Nội. 2010.
109. Nguyễn Huy Tính, Hương ước mới - một phương tiện góp phần quản lý xã hội ở nông thôn Việt Nam hiện nay, Tóm tắt luận án tiến sỹ luật học, Hà Nội 2003
110. Trung tâm Dân chủ và Pháp luật, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam - *Dân chủ và vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn*
111. Trường Đại học Luật Hà Nội (2003), *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội.
112. TS. Lương Minh Tuấn, ThS. Nguyễn Thị Dung - *Hoàn thiện pháp luật về dân chủ trực tiếp ở Việt Nam: Cơ sở lý luận và thực tiễn*, đề tài NCKH cấp Bộ 2014-2015.
113. TS. Lương Minh Tuấn – “*Kinh nghiệm của Thụy Sĩ về dân chủ trực tiếp*”, <http://www.ncpl.org.vn>, truy cập lần cuối ngày 14/3/2018.
114. TS. Đặng Minh Tuấn (2015) - *Lý luận và thực tiễn về trưng cầu ý dân trên thế giới và Việt Nam*”, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia – Sự thật (2015);
115. TS. Nguyễn Minh Tuấn, Các hình thức dân chủ và việc mở rộng dân chủ ở Việt Nam, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 6/2014.
116. TS. Nguyễn Minh Tuấn – *Bước đi mạnh mẽ của dân chủ*, nguồn: <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/buoc-di-manh-me-cua-dan-chu-141037.html>, truy cập lần cuối ngày 26.7.2017.
117. PGS.TS Phan Xuân Sơn chủ biên - *Các đoàn thể nhân dân với việc bảo đảm dân chủ ở cơ sở hiện nay*” (Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003
118. Ủy ban Trung ương MTTQ Việt Nam - Báo cáo số 45/-MTTW-BTT về kết quả thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở năm 2014.

119. Đào Trí Úc (2012), bài “*Chế định chủ quyền nhân dân và việc sửa đổi Hiến pháp 1992*” sách chuyên khảo: Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 những vấn đề lý luận và thực tiễn (tập 1), NXB Hồng Đức.
120. Đào Trí Úc – “*Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam và vấn đề hoàn thiện dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở ở Việt Nam*”, Kỷ yếu Hội thảo “Dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam” do Viện Chính sách công và Pháp luật trực thuộc Liên hiệp các Hội KH&KT Việt Nam và Viện Nhà nước và Pháp luật trực thuộc Học viện CTQG HCM phối hợp tổ chức tại Hà Nội ngày 10/3/2014, tr.17
121. Ủy ban thường vụ Quốc hội - Nghị quyết về việc ban hành Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội năm 2004.
122. Ủy ban thường vụ Quốc hội – Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Nguồn: Cổng thông tin điện tử Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam, truy cập lần cuối ngày 12/4/2018.
123. Văn phòng Trung ương Đảng (2016) – Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, trích “*Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng*”.
124. Viện Chính sách công và Pháp luật (2014) - *Sổ tay IDEA quốc tế về dân chủ trực tiếp*”, Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội (2014).
125. Viện Chính sách công và Pháp luật (2014) – *Một số vấn đề lý luận, thực tiễn về dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam*. Nhà xuất bản Đại học Quốc gia. H. 2014.
126. Viện Nghiên cứu lập pháp, “*Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013 và thành tựu lập pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII*” do Chủ tịch Quốc hội khóa XIII TS. Nguyễn Sinh Hùng chỉ đạo biên soạn, NXB Chính trị quốc gia. H. 2016.
127. Viện Nghiên cứu lập pháp, “*Những vấn đề lý luận và thực tiễn sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992*” do TS. Ưông Chu Lưu (chủ biên), NXB Chính trị quốc gia, H. 2014.
128. PGS. TS. Nguyễn Cửu Việt, *Dân chủ trực tiếp và Nhà nước pháp quyền*, đăng trên <http://www.nclp.org.vn>.

129. Nguyễn Thị Vy (2006) - *Cơ sở pháp lý của dân chủ trực tiếp ở nước ta hiện nay*. Luận án tiến sĩ Luật học.
130. Tác giả Quỳnh Vũ – “*Sáng quyền lập pháp nhân dân và trưng cầu ý dân ở Philippines*”, <http://tcdcpl.moj.gov.vn/>, truy cập lần cuối ngày 10/3/2018
131. PGS.TS. Đinh Ngọc Vượng - *Dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện*, đăng trên Báo Nhân dân, số ra ngày 22/3/2013;
132. PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng - *Bàn về chế định trưng cầu ý dân*, Nghiên cứu lập pháp. Văn phòng Quốc hội, Số 8/2005, tr. 11 – 16
133. PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng (2006) - *Trưng cầu ý dân theo pháp luật của một số nước trên thế giới*, Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học và Hội Luật gia Việt Nam ấn hành năm 2006;
134. PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng (2006) - *Chế định trưng cầu ý dân trong pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật. Viện Nhà nước và Pháp luật, Số 1/2006, tr. 3 – 6;
135. PGS. TS. Đinh Ngọc Vượng - *Những vấn đề đưa ra trưng cầu ý dân trong dự thảo Luật trưng cầu ý dân*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật - Viện Nhà nước và Pháp luật, số 11/2006
136. Văn phòng thường trực về nhân quyền và Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2015) - *Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp Việt Nam*. Nxb Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. 2015.
137. V.I.Lênin, Toàn tập, tập 42, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
138. GS.TSKH Đào Trí Úc, PGS.TS Trịnh Đức Thảo, TS. Vũ Công Giao, TS. Trương Hồ Hải đồng chủ biên (2015) - *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về dân chủ trực tiếp, dân chủ cơ sở trên thế giới và ở Việt Nam*. Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
139. Trương Hồng Quang - *Vấn đề trưng cầu dân ý trong bối cảnh sửa đổi Hiến pháp 1992*, Tạp chí Nghiên cứu luật học tháng 8/2012.
140. TS. Tào Thị Quyên, Viện Nhà nước và pháp luật, Học viện chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh (2014) - *Phát triển các hình thức dân chủ và dân chủ trực tiếp*”. Theo Tạp chí Lý luận chính trị số 2 – 2014.