



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHUNG QUỐC HOA KỲ
PHÒNG THÔNG TIN - VĂN HÓA

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh
Hà Nội, Việt Nam
Điện thoại: 84-4-831-4580 -- Fax: 84-4-831-4601

BỘ NGOẠI GIAO HOA KỲ
VĂN PHÒNG CHƯƠNG TRÌNH THÔNG TIN QUỐC TẾ
CÁC BÀI VIẾT VỀ DÂN CHỦ

GIỚI THIỆU:
NHỮNG NGUYÊN TẮC CỐT LÕI CỦA DÂN CHỦ
Melvin I. Urofsky

"... chính phủ của dân, do dân và vì dân sẽ không biến mất khỏi trái đất này"
-- Tổng thống Abraham Lincoln,
Diễn văn tại Gettysburg, 1863.

Phát biểu tại một buổi lễ ở nghĩa trang quốc gia Gettysburg trong bối cảnh cuộc nội chiến vĩ đại thống nhất Hoa Kỳ, Tổng thống Lincoln trong phần kết luận đặc biệt của mình đã đưa ra một định nghĩa có lẽ là hay nhất về dân chủ trong lịch sử Hoa Kỳ. Khi nói "chính phủ của dân, do dân, và vì dân", ông muốn nói đến những tính chất cơ bản của chính quyền dân chủ mà ông đã phân tích rất kỹ có thể áp dụng cho tất cả các nước muốn trở thành xã hội dân chủ.

Dân chủ là loại hình chính phủ khó xây dựng, có lẽ phức tạp và khó nhất. Dân chủ cũng đầy mâu thuẫn và xung đột, nó đòi hỏi các thành viên phải cố gắng nhẫn nại để phát huy hiệu quả của nó. Dân chủ không nhằm đạt hiệu quả mà vì trách nhiệm; một chính quyền dân chủ có thể không hành động nhanh chóng như chính phủ độc tài nhưng một khi đã cam kết hành động thì chính phủ đó có thể tập hợp được sự ủng hộ rộng rãi. Dân chủ, dĩ nhiên là theo kiểu Mỹ, không bao giờ là một sản phẩm hoàn thiện và đang luôn phát triển. Hình thức bên ngoài của chính phủ Hoa Kỳ hầu như không thay đổi trong hai thế kỷ qua nhưng nếu chúng ta xem xét kỹ thì sẽ thấy những thay đổi lớn lao. Nhưng hầu hết người dân Hoa Kỳ đều đúng khi tin rằng những nguyên tắc cơ bản của chính phủ Hoa Kỳ đều bắt nguồn từ những ý tưởng được các nhà soạn thảo Hiến pháp đưa ra đầu tiên năm 1787.

Trong bài này chúng tôi mong muốn giải thích nội dung một số nguyên tắc, nói qua về quá trình phát triển lịch sử và lý giải tại sao những nguyên tắc đó rất quan trọng đối với cách thức làm việc của chính phủ Hoa Kỳ nói riêng và nền dân chủ nói chung. Vì bất cứ một nền dân chủ nào cũng là một hệ thống đang hoàn thiện nên bài này cũng chỉ ra một số khiếm khuyết của hệ thống chính phủ Hoa Kỳ và cách Hoa Kỳ giải quyết những vấn đề đó. Không ai khẳng định rằng mô hình Mỹ vốn thành công trên đất

Mỹ sẽ là mô hình tất cả các nền dân chủ khác phải học tập. Mỗi nước phải thiết lập một chính phủ dựa trên văn hóa và lịch sử của mình. Nhưng bài này cũng xác định những nguyên tắc cơ bản phải có trong tất cả các nền dân chủ dù dưới hình thức nào. Ví dụ phương thức làm luật có thể rất khác nhau nhưng dù dưới hình thức gì đi nữa cũng phải tuân theo nguyên tắc cốt lõi là công dân phải tham gia vào quá trình này và cảm thấy mình sở hữu những bộ luật đó.

Vậy những nguyên tắc cốt lõi đó là gì? Chúng tôi đã xác định 11 nguyên tắc mà chúng tôi cho là quan trọng để hiểu được lịch sử phát triển của dân chủ và cách thức hoạt động của dân chủ ở Mỹ.

CHỦ NGHĨA HỢP HIẾN:

Quá trình làm luật phải tiến hành theo một số khuôn khổ, phải có những phương pháp được thông qua về làm luật và thay đổi luật, và một số lĩnh vực như quyền cá nhân không phải do ý chí của đa số quyết định. Hiến pháp là một bộ luật, nhưng đồng thời nó cũng có ý nghĩa hơn thế. Đó là một văn kiện tổ chức của chính phủ, xác định quyền hạn của các bộ phận khác nhau cũng như giới hạn quyền lực của chính phủ. Một đặc điểm chính của chủ nghĩa hợp hiến là khung cơ bản này không thể thay đổi dễ dàng do đó là ý chí lâu dài của đa số. Nó đòi hỏi sự nhất trí rõ ràng và không mơ hồ của công dân. Ở Hoa Kỳ, Hiến pháp đã được sửa đổi mới 27 lần từ năm 1787. Những người soạn thảo làm cho quá trình sửa đổi khó khăn nhưng không phải là không thể. Hầu hết các sửa đổi đều mở rộng dân chủ thông qua mở rộng quyền cá nhân và xóa bỏ sự khác biệt về chủng tộc và giới tính. Không có sửa đổi nào diễn ra nhẹ nhàng và khi được thông qua, tất cả các sửa đổi đều được đại đa số dân chúng ủng hộ.

BẦU CỬ DÂN CHỦ:

Dù một chính phủ có kết cấu chặt chẽ đến đâu cũng không thể coi là dân chủ trừ phi các quan chức lãnh đạo chính phủ đó được bầu tự do bởi các công dân theo phương cách được cho là công khai và công bằng. Cơ chế bầu cử có thể khác nhau nhưng những yếu tố cơ bản là giống nhau đối với tất cả các xã hội dân chủ: tất cả các công dân đủ tư cách được đi bỏ phiếu, cá nhân được bảo vệ không bị tác động tiêu cực trong bỏ phiếu, kiểm phiếu công khai và trung thực. Do luôn có sai sót và gian lận trong những cuộc bỏ phiếu lớn nên phải thận trọng để tránh những sai sót trên càng nhiều càng tốt để khi có vấn đề hay trong một cuộc bầu cử sát nút như cuộc bầu cử tổng thống năm 2000 ở Mỹ thì người dân sẽ hiểu rằng tuy có khó khăn nhưng đối với họ những kết quả bầu cử vẫn có thể chấp nhận được.

CHỦ NGHĨA LIÊN BANG, CHÍNH QUYỀN BANG VÀ ĐỊA PHƯƠNG:

Chỉ Hoa Kỳ mới có hệ thống chính quyền liên bang với quyền lực và thẩm quyền được chia sẻ giữa các chính quyền quốc gia, bang và địa phương. Nhưng nếu mô hình này không phù hợp với những nước khác thì vẫn có thể rút ra một số bài học. Chính phủ càng xa rời dân thì càng ít hiệu quả và càng ít được tin cậy. Thông qua chính quyền bang và địa phương, người Mỹ có thể tiếp cận gần hơn những quan chức được bầu lên. Họ có thể gần trực tiếp các chính sách và chương trình với những cá nhân ban hành và thực thi chúng. Hơn nữa, sự phi tập trung hóa quyền lực khiến cho việc chuyển giao chính quyền bất hợp pháp khó khăn hơn nhiều. Nguyên tắc các nền dân chủ phải phi tập trung hóa quyền lực và trách

nhiệm có thể không có ý nghĩa lắm trong một đất nước nhỏ và tương đối đồng nhất, nhưng cũng có thể là một biện pháp bảo đảm quan trọng ở những nước lớn và đa dạng.

LÀM LUẬT:

Lịch sử cho thấy con người đã làm luật một cách chính thức trong suốt 5 thiên niên kỷ qua, nhưng phương pháp làm luật rất khác nhau trong các xã hội khác nhau, từ những chiếu chỉ của vua cho đến phiếu bầu đa số tại các cuộc họp làng xã. Ở Hoa Kỳ, luật được làm ra ở nhiều cấp độ từ hội đồng thành phố, qua cơ quan lập pháp bang và lên Quốc hội Hoa Kỳ. Nhưng ở tất cả các cấp này đều có sự tham gia đóng góp trực tiếp hay gián tiếp của công dân. Các cơ quan làm luật thừa nhận rằng họ chịu trách nhiệm đối với các cử tri và nếu họ không lập pháp vì lợi ích của nhân dân, họ sẽ bị thất bại trong cuộc bầu cử tiếp theo. Mấu chốt của lập pháp dân chủ không phải là cơ chế hay thậm chí là diễn đàn lập pháp mà là ý thức trách nhiệm đối với công dân và cần phải công nhận những mong muốn của họ.

CƠ QUAN TƯ PHÁP ĐỘC LẬP:

Alexander Hamilton đã nhận xét trong tờ *Federalist* năm 1788-1789 rằng các tòa án nếu không có quyền lực của kiếm hay của túi tiền sẽ trở thành "*ngành ít nguy hiểm nhất*" trong chính phủ. Nhưng tòa án cũng có thể rất mạnh trong nền dân chủ và thường là công cụ hoạt động để công bố và thực thi các hạn chế do hiến pháp quy định. Ở Hoa Kỳ, các tòa án có thể tuyên bố các đạo luật của Quốc hội và các cơ quan lập pháp bang là không có hiệu lực do đi ngược lại với nội dung Hiến pháp và có thể ngăn cấm hành động của Tổng thống vì lý do trên. Hệ thống tòa án là nơi bảo vệ quyền cá nhân quan trọng nhất ở Hoa Kỳ vì hầu hết các thẩm phán đều có nhiệm kỳ suốt đời và có thể tập trung vào những vấn đề luật mà không bị chính trị chi phối. Không phải tất cả các tòa án hiến pháp đều giống nhau và phải có một cơ quan có quyền xác định nội dung hiến pháp, và khi các ngành trong chính phủ vượt quá quyền hạn của họ.

QUYỀN LỰC CỦA TỔNG THỐNG:

Tất cả các xã hội hiện đại phải có một người điều hành tối cao để thực thi trách nhiệm của chính phủ, từ việc đơn giản như điều hành một chương trình cho đến chỉ đạo quân đội bảo vệ quốc gia trong thời chiến. Nhưng cũng cần phải có ranh giới rõ ràng giữa trao vừa đủ quyền lực cho tổng thống thực thi nhiệm vụ và đồng thời giới hạn quyền lực để ngăn tình trạng độc tài. Ở Hoa Kỳ, Hiến pháp phân định rõ về quyền lực của Tổng thống và một khi chính phủ này là một trong những chính phủ mạnh nhất trên thế giới thì sức mạnh đó là do sự nhất trí của công dân và khả năng của những người nắm giữ Nhà Trắng trong việc phối hợp tốt với những ngành khác của chính phủ. Vấn đề ở đây lại là không phải bộ máy tổ chức của cơ quan người điều hành mà là những giới hạn đối với cơ quan đó thông qua những nguyên tắc như "phân quyền". Trong nền dân chủ, tổng thống phải lãnh đạo thông qua kỹ năng chính trị của mình, thiết lập nên một khuôn khổ hợp tác với cơ quan lập pháp và trên hết là với nhân dân. Đồng thời công dân phải cảm thấy tin tưởng rằng những giới hạn của hiến pháp bảo đảm tổng thống hay thủ tướng luôn là công bộc chứ không phải là ông chủ của nhân dân.

VAI TRÒ CỦA TỰ DO TRUYỀN THÔNG:

Gắn chặt với quyền của công chúng được nắm bắt thông tin là tự do truyền thông như mạng lưới báo chí, truyền thanh và truyền hình có thể điều tra công việc của chính phủ và đưa tin về họ mà không lo sợ hay bị trừng phạt. Luật phổ thông của Anh coi việc chỉ trích vua (và rộng hơn là toàn bộ chính phủ) là tội bôi nhọ xúi giục nổi loạn. Hoa Kỳ rút cuộc cũng bỏ tội này và thay vào đó là thuyết về báo chí để phục vụ cho nền dân chủ. Do tính chất phức tạp nên các công dân không thể bỏ việc đi xem xử án, ngồi tranh luận lập pháp hay điều tra hoạt động của một chương trình của chính phủ. Nhưng báo chí là người đại diện của công dân, đưa tin thông qua báo chí hay truyền thông để làm cơ sở hành động cho công dân. Trong nền dân chủ, nhân dân dựa vào báo chí để phát giác tham nhũng, vạch trần việc thực thi công lý, sai phạm hay sự hoạt động thiếu hiệu quả và năng lực của một cơ quan trong chính phủ. Không nước nào có thể tự do mà không có tự do báo chí và dấu hiệu của độc tài là việc bịt mồm các phương tiện truyền thông lại.

VAI TRÒ CỦA CÁC NHÓM LỢI ÍCH:

Vào thế kỷ 18, và thực ra cho đến thế kỷ 19, việc làm luật chủ yếu là cuộc đối thoại giữa cử tri và các đại diện được bầu ra trong Quốc hội hay trong chính quyền bang và địa phương. Do dân số ít hơn, ít các chương trình của chính quyền hơn và thông tin đơn giản hơn nên công dân không có nhu cầu cần được các tổ chức trung gian giúp đỡ bày tỏ quan điểm của họ. Nhưng trong thế kỷ 20, xã hội trở nên phức tạp hơn và vai trò của chính phủ được mở rộng hơn. Ngày nay có nhiều vấn đề mà cử tri cần bày tỏ quan điểm và để tiếng nói của mình về những vấn đề cụ thể được lắng nghe, công dân lập nên những nhóm vận động hành lang, những nhóm bảo vệ lợi ích chung và riêng và các tổ chức phi chính phủ tập trung vào từng vấn đề cụ thể này. Có nhiều chỉ trích trong nước về khía cạnh này của nền dân chủ Mỹ và một số người khẳng định rằng những lợi ích có sự hỗ trợ mạnh về tài chính dễ được chú ý hơn những nhóm lợi ích ít tiền. Sự chỉ trích đó là có cơ sở nhưng thực tế vấn đề là có hàng trăm nhóm như thế giúp giáo dục công chúng và các nhà làm luật về những vấn đề cụ thể, giúp cho các công dân bình thường trong xã hội trình bày quan điểm của mình với các nhà lập pháp trong thời buổi phức tạp hiện nay. Thời đại Internet cho phép trình bày quan điểm phổ biến hơn và những tổ chức phi chính phủ này sẽ giúp chất lọc và định hướng để đạt lợi ích công dân một cách hiệu quả nhất.

QUYỀN ĐƯỢC BIẾT CỦA CÔNG CHÚNG:

Trước thế kỷ này, nếu nhân dân muốn biết chính phủ của họ hoạt động như thế nào, họ chỉ cần đi xuống tòa thị chính hay nơi công cộng và lắng nghe những cuộc tranh luận và thảo luận. Nhưng ngày nay chúng ta có những bộ máy công kênh, phức tạp, những đạo luật, những quy định dài hàng mấy trăm trang và quá trình lập pháp tuy có trách nhiệm đối với dân nhưng vẫn quá mờ mờ để hầu hết dân chúng có thể hiểu nội dung sự việc. Trong một nền dân chủ, chính phủ nên càng minh bạch càng tốt, tức là quá trình hoạch định và thảo luận phải đặt dưới sự giám sát của công chúng. Rõ ràng là không phải hành động nào của chính phủ cũng phải công khai nhưng công dân có quyền biết những đồng đô-la tiền thuế của họ được chi tiêu như thế nào, bộ máy thực thi công lý có hiệu quả và có năng lực không và những đại biểu được bầu ra có hành động trách nhiệm không. Cách thức công khai thông tin không giống nhau nhưng không có chính phủ dân chủ nào có thể hoạt động trong màn bí mật hoàn toàn.

BẢO VỆ QUYỀN THIỂU SỐ:

Nếu "dân chủ" có nghĩa là quyền của đa số, vậy thì một trong những vấn đề lớn đặt ra trong nền dân chủ là cách xử sự với nhóm thiểu số. "Thiểu số" không có nghĩa là những người bỏ phiếu chống lại đảng thắng cử mà là những người khác biệt rõ ràng nhóm đa số về chủng tộc, tôn giáo, hay sắc tộc. Ở Hoa Kỳ, vấn đề còn tồn tại là vấn đề chủng tộc và đã phải có một cuộc nội chiến đẫm máu để giải phóng nô lệ da đen và mất thêm một thế kỷ nữa trước khi dân da màu có thể tự do thực hiện quyền hiến pháp của mình. Vấn đề bình đẳng chủng tộc vẫn đang là vấn đề mà Hoa Kỳ hiện đang đương đầu. Nhưng đó là một phần của quá trình hoàn thiện dân chủ theo hướng trở nên hợp nhất hơn và không chỉ bảo vệ những ai không thuộc về nhóm đa số chống lại sự ngược đãi mà còn tạo cho họ cơ hội tham gia như những công dân đầy đủ và bình đẳng. Có nhiều ví dụ về các nước đối xử với các nhóm thiểu số một cách đẫm máu và kinh hoàng. Các trại tập trung Đức quốc xã chống lại người Do Thái là minh họa sống động nhất. Nhưng không có xã hội nào có thể tự cho là dân chủ nếu nó không bảo vệ theo luật pháp một cách hệ thống những nhóm người cụ thể.

DÂN SỰ KIỂM SOÁT QUÂN SỰ:

Thời xưa trách nhiệm chính của nhà lãnh đạo là chỉ huy quân đội của xã hội hoặc để bảo vệ đất nước hoặc đi chinh phục nước khác. Thường thì uy danh của một vị tướng tài sẽ dẫn đến mong muốn kiểm soát chính phủ thông qua vũ lực; người kiểm soát quân đội có thể dễ dàng loại bỏ những đối thủ. Thời hiện đại chuyên rất thường thấy khi một đại tá hay vị tướng sử dụng quyền lực của quân đội để đảo chính lật đổ chính phủ dân sự. Trong nền dân chủ, quân đội không chỉ được đặt dưới sự kiểm soát của chính quyền dân sự mà còn phải có một tập quán đề cao vai trò của người lính như là công bộc chứ không phải là kẻ thống trị xã hội. Vẫn còn là quá sớm để nói đến một quân đội công dân khi các vị sỹ quan thuộc mọi tầng lớp và khi hết quân dịch lại trở về đời sống dân sự. Nhưng nguyên tắc này vẫn không đổi: Quân sự phải luôn là thứ yếu; nhiệm vụ của nó là bảo vệ nền dân chủ chứ không phải là cai trị nền dân chủ đó.

Qua bài này chúng ta có thể rút ra một số chủ đề bao trùm. Thứ nhất và quan trọng nhất trong nền dân chủ, là nguồn gốc quyền lực tối cao thuộc về nhân dân. Hiến pháp Hoa Kỳ mạnh mẽ tuyên bố điều này trong những dòng đầu tiên: "Chúng tôi, công dân Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, ... ban hành và lập nên Hiến pháp này". Tất cả quyền lực trong chính phủ phải bắt nguồn từ nhân dân, và phải được sự chấp thuận của nhân dân thì mới hợp pháp. Sự hợp pháp hóa này được thực hiện bằng nhiều cách, kể cả quá trình làm luật cũng như bầu cử tự do và công bằng.

Nguyên tắc chung thứ hai là phải có sự phân quyền để không có bộ phận nào trong chính phủ trở nên quá mạnh đi ngược lại ý chí của nhân dân. Dù Tổng thống luôn được xem là chức vụ quyền lực nhất trong chính phủ Hoa Kỳ nhưng Hiến pháp giới hạn những quyền lực đó và yêu cầu nhân vật điều hành chính này phối hợp với các ngành khác cũng như các cử tri đoàn. Tuy sự kiểm soát của dân sự đối với quân sự dường như trao quyền lực rất lớn vào tay tổng thống nhưng bản chất của quân sự trong xã hội dân chủ là chống lại việc lạm dụng vũ lực. Tòa án cũng nhằm giới hạn không chỉ ngành hành pháp mà còn cả lập pháp. Trong nền dân chủ chính phủ phải cân bằng và tất cả các bộ phận khác nhau phải đề cao sự ưu việt và cần thiết của cân bằng đó.

Thứ ba, quyền cá nhân và thiểu số phải được tôn trọng và đa số không sử dụng quyền lực để tước đoạt tự do cơ bản của nhân dân. Trong nền dân chủ điều này thường gặp khó khăn đặc biệt nếu dân số đa dạng có quan điểm đa dạng về những chủ đề quan trọng. Nhưng một khi chính phủ tước đoạt mất các quyền này của một nhóm nào đó thì quyền của tất cả mọi người cũng bị đe dọa.

Những chủ đề trên sẽ xuyên suốt trong loạt bài về Dân chủ này, và mỗi đề tài sẽ lý giải tất cả những nguyên tắc trên. Ý chí của nhân dân được đảm bảo thông qua bầu cử tự do và công bằng, thông qua quá trình làm luật, thông qua tự do báo chí kiểm soát các hoạt động của chính phủ và thông qua quyền được biết chính phủ đang làm gì. Ý chí đó được thể hiện qua các nhóm lợi ích tuy không đồng đều lắm. Ở Hoa Kỳ, sự phân quyền do Hiến pháp quy định và đây là một văn kiện tổ chức được nhân dân Hoa Kỳ đề cao và tôn trọng. Sự phân quyền đó còn là giới hạn đối với chính phủ, dân sự kiểm soát quân sự và hệ thống liên bang. Quyền của thiểu số được đảm bảo bằng nhiều phương thức và phương thức quan trọng nhất là một cơ quan tư pháp độc lập.

Nhưng liệu những nguyên tắc đó có thể chuyển thành những giá trị cơ bản khác không? Không dễ trả lời vì sự thành công của một hệ thống chính phủ phụ thuộc vào nhiều yếu tố đan xen. Lịch sử thời thực dân ở Hoa Kỳ cho thấy chính phủ đế quốc London không thể kiểm soát chặt chẽ những thuộc địa Hoa Kỳ xa xôi và do đó quyền lực đều giao cho cơ quan lập pháp địa phương. Điều này dẫn tới hệ thống liên bang quy định trong Hiến pháp phản ánh bối cảnh lịch sử đặc thù của nhân dân Hoa Kỳ. Sự thái quá của vua Anh dẫn đến giới hạn về quyền hành pháp và thực tiễn dân quân đã đặt nền móng cho việc dân sự kiểm soát quân sự.

Quyền cá nhân tỏ ra khó khăn hơn nhưng khi nền dân chủ đã phát triển ở Hoa Kỳ thì quyền của nhân dân đã mở rộng từ người da trắng có của cải đến người thuộc mọi chủng tộc, màu da và tín ngưỡng. Sự đa dạng trước đó được cho là một vấn đề của chính phủ nay trở thành một trong những thế mạnh lớn của nền dân chủ. Do có quá nhiều dân tộc, tôn giáo, văn hóa khác nhau trong những nước dân chủ rộng lớn nên bất kỳ mưu đồ nào áp đặt một phương cách sống đồng nhất sẽ dẫn đến kết cục bi thảm. Thay vì đấu tranh chống lại sự đa dạng, người Mỹ coi đó là nền móng của niềm tin dân chủ của mình.

Những nước khác khi thử nghiệm dân chủ, và luôn là thử nghiệm, cần phải xác định những thuộc tính nêu trên có thể được tạo ra và duy trì như thế nào trong bối cảnh của mình. Không có một phương cách đồng nhất nào; nhà thơ Walt Whitman đã nói dân chủ rất đa diện và thường tự mâu thuẫn. Nhưng nếu chúng ta tập trung vào những nguyên tắc cơ bản, bất di bất dịch như quyền lực tối thượng trong tay nhân dân, quyền lực của chính phủ phải được giới hạn và quyền cá nhân phải được bảo vệ, thì có nhiều cách để đạt được những mục tiêu này.

Nhà biên tập Melvin I. Urofsky, giáo sư sử học và chính sách công, Đại học khối thịnh vượng chung Virginia, là tác giả và biên tập hơn 40 quyển sách. Tác phẩm mới đây nhất là "Tòa án Warren" (2001) và cùng với Paul Finkelman, cuốn "Hành trình của Tự do: Lịch sử Hiến pháp Hoa Kỳ" (tái bản lần 2, 2001).

Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:
<http://usinfo.state.gov/products/pubs/democracy/homepage.htm>