

# BẢO ĐẢM THỰC HIỆN QUYỀN THAM GIA XÂY DỰNG PHÁP LUẬT CỦA NHÂN DÂN

★ ThS MAI THỊ THANH TÂM

*Viện Nhà nước và Pháp luật,  
Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

● **Tóm tắt:** Quyền tham gia xây dựng pháp luật là một trong những quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân được quy định trong Hiến pháp và pháp luật. Việc thực hiện quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân ở Việt Nam trong thời gian qua đã đạt được một số kết quả đáng ghi nhận nhưng vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập. Bài viết phân tích thực trạng và các định hướng bảo đảm thực hiện quyền tham gia xây dựng pháp luật theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng.

● **Từ khóa:** nhân dân, quyền tham gia, xây dựng pháp luật, Đại hội XIII của Đảng.

## 1. Quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân

Việc tham gia xây dựng pháp luật có ý nghĩa quan trọng đối với việc bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, bảo đảm pháp luật phản ánh được ý chí, nguyện vọng của nhân dân, ngăn ngừa sự tùy tiện trong quản lý nhà nước, thúc đẩy mối quan hệ giữa nhân dân và bộ máy nhà nước, làm tăng tính chính danh và trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước<sup>(1)</sup>. Quyền tham gia xây dựng pháp luật là một quyền cụ thể trong quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân, được ghi nhận tại Điều 28 Hiến pháp năm 2013: “1. 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. 2. Nhà nước tạo điều

kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân”.

Trên cơ sở các quy định về quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của nhân dân trong Hiến pháp năm 2013, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020 quy định nhân dân có quyền tham gia đóng góp ý kiến trong nhiều giai đoạn của quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Điều 6 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020 quy định: “Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức khác,

cá nhân có quyền và được tạo điều kiện tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật”. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng quy định trình tự, thủ tục trong việc lấy ý kiến nhân dân đối với từng loại văn bản quy phạm pháp luật.

Triển khai thực hiện các quy định pháp luật về quyền tham gia xây dựng pháp luật của công dân, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã tạo điều kiện thuận lợi cho nhân dân tham gia đóng góp ý kiến xây dựng pháp luật. Hoạt động lấy ý kiến nhân dân vào dự thảo đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật là hoạt động thường xuyên, bắt buộc của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Các đề nghị, dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật đều được tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản, các cơ quan, tổ chức có liên quan với nhiều hình thức phù hợp. Việc đăng tải công khai các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật trên các cổng thông tin, trang thông tin điện tử để lấy ý kiến nhân dân được thực hiện tương đối đầy đủ.

Nhân nhân dân ở các vị trí, vai trò khác nhau đã tham gia trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức mà mình là thành viên để góp ý, đề xuất, phản biện đối với các chính sách trong văn bản quy phạm pháp luật thông qua mạng internet, qua các phương tiện thông tin đại chúng, các hội nghị, hội thảo khoa học... Thực tiễn cho thấy, đã có nhiều dự luật thu hút được sự tham gia đông đảo của các cơ quan, tổ chức và các tầng lớp nhân dân.

Tuy nhiên, việc thực hiện quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân còn nhiều hạn chế, bất cập. Hoạt động tham gia thảo luận, góp

ý kiến trong xây dựng pháp luật của nhân dân mang tính bị động. Nhân dân chỉ tham gia khi cơ quan nhà nước tổ chức lấy ý kiến. Số lượng người dân quan tâm và tham gia góp ý còn khiêm tốn. Rất ít người dân thực sự quan tâm, dành thời gian và công sức để chủ động tìm hiểu, góp ý kiến để bảo vệ quyền lợi của mình trước tác động của các chính sách trong dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Một số cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa thực sự chú trọng đến việc thực hiện quyền tham gia thảo luận, góp ý kiến trong xây dựng pháp luật của nhân dân.

Thực tiễn cho thấy, nhiều dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được các cơ quan soạn thảo đưa ra lấy ý kiến nhân dân chỉ để thực hiện theo đúng quy định, không xuất phát từ mong muốn xây dựng được một văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng, phản ánh đầy đủ ý chí, nguyện vọng của nhân dân thì việc lấy ý kiến chỉ mang tính hình thức. Nhất là khi thời gian lấy ý kiến rất ngắn và gấp gáp, các nội dung cần lấy ý kiến không được các cơ quan nhà nước xác định rõ mà chỉ cung cấp dự thảo văn bản toàn văn, dẫn đến nhiều ý kiến góp ý không đúng trọng tâm và chất lượng không cao. Bên cạnh đó, nhiều các cơ quan chỉ chú trọng đến việc lấy ý kiến các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội mà chưa thực sự quan tâm đến việc lấy ý kiến những đối tượng chịu tác động trực tiếp của văn bản; chưa thực hiện tốt việc tổng hợp và phản hồi đối với các ý kiến đóng góp của nhân dân.

## **2. Định hướng bảo đảm thực hiện quyền tham gia xây dựng pháp luật theo tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng**

Nghị quyết Đại hội XIII đặc biệt nhấn mạnh vị trí, vai trò của nhân dân trong sự nghiệp đổi mới, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Đại hội xác định: “Nhân dân là trung tâm, là chủ thể của công cuộc đổi mới, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc”<sup>(2)</sup> và nhấn



*Hội nghị của Chính phủ về công tác xây dựng, hoàn thiện pháp luật và thi hành pháp luật \_Ảnh TV*

manh “đề cao vai trò chủ thể, vị trí trung tâm của nhân dân trong chiến lược phát triển đất nước”<sup>(3)</sup>. Đại hội đặt ra yêu cầu: “trong mọi công việc của Đảng và Nhà nước phải luôn quán triệt sâu sắc, thực hiện nghiêm túc quan điểm “dân là gốc; thật sự tin tưởng, tôn trọng và phát huy quyền làm chủ của nhân dân, kiên trì thực hiện phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”; “mọi chủ trương, chính sách phải thực sự xuất phát từ yêu cầu, nguyện vọng, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân”<sup>(4)</sup>. Từ đó, Đảng ta nhấn mạnh việc cần phải phát huy vai trò, sự tham gia của nhân dân trong hoạt động xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Đại hội xác định: “Tiếp tục phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, thực hiện ngày càng tốt

hơn quyền làm chủ của nhân dân trong việc quyết định những vấn đề lớn và hệ trọng của đất nước”<sup>(5)</sup>; “Phát huy vai trò, sự tham gia của nhân dân trong xây dựng, ban hành, tổ chức thực hiện các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước trên cơ sở bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp và nhân dân, giữa các vùng, địa phương”<sup>(6)</sup>.

Trên tinh thần Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng, quá trình thực hiện quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân cần bảo đảm các định hướng cơ bản sau:

*Thứ nhất*, tiếp tục thể chế hóa các quan điểm của Đảng về quyền làm chủ của nhân dân nói chung và quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân nói riêng.

Pháp luật về quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân cần phải quán triệt, thể chế

hóa kịp thời, đầy đủ quan điểm của Đảng về phát huy quyền làm chủ của nhân dân nói chung và quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân nói riêng. Tiếp tục cụ thể hóa, hoàn thiện thể chế thực hành dân chủ theo tinh thần Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và Hiến pháp năm 2013, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Các quy định pháp luật cần bảo đảm “thực hiện đúng đắn, hiệu quả dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, đặc biệt là dân chủ cơ sở”<sup>(7)</sup>. Các quy định pháp luật phát huy quyền làm chủ của nhân dân chính là nền tảng cho việc hoàn thiện các quy định pháp luật về quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân.

Pháp luật về quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân phải bảo đảm tính toàn diện, thống nhất, đồng bộ, dân chủ, khách quan. Pháp luật quy định đầy đủ quyền và nghĩa vụ của nhân dân khi tham gia thảo luận, góp ý kiến trong xây dựng pháp luật; quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc bảo đảm cho nhân dân thực hiện đầy đủ quyền của mình. Đồng thời, cần quy định cụ thể về nội dung, hình thức, trình tự, thủ tục để nhân dân tham gia một cách dễ dàng, hiệu quả để mọi chính sách, pháp luật, quyết định của Nhà nước đều “thực sự xuất phát từ yêu cầu, nguyện vọng, quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân”; bảo đảm cho “nhân dân thụ hưởng” những thành quả từ việc thực hiện các chính sách, pháp luật, quyết định của Nhà nước.

*Thứ hai*, thực hiện quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân cần phát huy tính tích cực chính trị - xã hội, trí tuệ, quyền và trách nhiệm của nhân dân tham gia xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN.

Cần có những biện pháp thiết thực để nâng cao nhận thức, sự hiểu biết của nhân dân về quyền tham gia xây dựng pháp luật; ý nghĩa của việc tham gia xây dựng pháp luật; trang bị cho nhân dân những kiến thức và kỹ năng cần thiết để họ có thể tự mình thực hiện quyền tham gia xây dựng pháp luật. Biện pháp quan trọng hàng đầu là tăng cường phổ biến, giáo dục pháp luật cho nhân dân, bồi dưỡng, giáo dục pháp luật là cầu nối để truyền tải pháp luật vào cuộc sống, là biện pháp quan trọng để hình thành tri thức pháp luật, tâm lý pháp luật đúng đắn trong nhân dân<sup>(8)</sup>. Bên cạnh đó, hướng dẫn để nhân dân có kỹ năng thực hiện các quyền tham gia chủ động như kỹ năng tiếp cận thông tin, kỹ năng nhận diện vấn đề chính sách, kỹ năng trình bày, kỹ năng phản biện... từ đó có được thái độ tích cực, niềm tin khả năng tác động của nhân dân lên các chính sách, pháp luật, quyết định của Nhà nước.

*Thứ ba*, thực hiện quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân phải bảo đảm công khai, minh bạch, gắn liền với trách nhiệm lắng nghe, tiếp thu, giải trình của cơ quan nhà nước đối với các ý kiến đóng góp của nhân dân.

Một trong những thành tựu về thực hiện dân chủ XHCN của kỳ Đại hội XII được Đại hội XIII tổng kết là: “Chú trọng thực hiện dân chủ trực tiếp và đại diện, nhất là ở cơ sở, bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Người đứng đầu ở nhiều cấp ủy đảng, chính quyền đã tăng cường tiếp xúc, đối thoại, lắng nghe, tiếp thu và giải quyết những bức xúc và nguyện vọng của nhân dân”<sup>(9)</sup>. Đây cũng trở thành kinh nghiệm cho việc tiếp tục bảo đảm thực hiện dân chủ XHCN, phát huy quyền làm chủ của nhân dân, trong đó có quyền tham gia xây dựng pháp luật. Theo đó, để thực hiện hiệu quả quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân không chỉ cần phát huy tính tích cực, chủ động của nhân

dân mà còn cần gắn liền với trách nhiệm của cơ quan nhà nước.

Nhà nước phải có trách nhiệm công khai, minh bạch hoạt động xây dựng pháp luật để nhân dân biết và tiếp cận được các thông tin. Nghị quyết Đại hội XIII đặt ra yêu cầu đối với các cơ quan nhà nước, đó là phải “bảo đảm công khai, minh bạch thông tin, quyền được thông tin và cơ hội tiếp cận thông tin của mọi tầng lớp nhân dân”<sup>(10)</sup>.

Không chỉ có vậy, việc tham gia của nhân dân vào hoạt động xây dựng pháp luật chỉ thực sự đạt hiệu quả khi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhận thức được vị trí, vai trò của nhân dân; có trách nhiệm trong việc tổ chức để nhân dân tham gia đóng góp ý kiến đối với chính sách, pháp luật; lắng nghe, đối thoại, tiếp thu và giải trình cụ thể về việc tiếp thu hay không tiếp thu các ý kiến đóng góp của nhân dân, bảo đảm cho mọi chính sách, pháp luật ban hành đều phản ánh được ý chí, nguyện vọng của nhân dân.

*Thứ tư*, thực hiện quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân phải bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp và nhân dân.

Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có trách nhiệm tổ chức để mọi cá nhân, tổ chức trong xã hội đều có quyền tham gia xây dựng pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, không phải lúc nào các ý kiến của các nhóm cá nhân, tổ chức cũng đồng nhất với nhau và đồng nhất với lợi ích chung của Nhà nước và xã hội; hơn nữa không loại trừ khả năng các nhóm lợi ích lợi dụng quyền tham gia để đưa lợi ích nhóm vào quá trình xây dựng các chính sách, pháp luật. Vì vậy, trong quá trình tổ chức để nhân dân tham gia xây dựng pháp luật, các cơ quan có thẩm quyền cần bảo đảm sự cân bằng, hài hòa lợi ích của nhân dân, doanh nghiệp với lợi ích của quốc gia; đồng thời có khả năng nhận diện

và loại bỏ các lợi ích nhóm tiêu cực trong các dự thảo luật.

*Thứ năm*, thực hiện tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân gắn liền với tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội.

Báo cáo chính trị Đại hội XIII của Đảng bổ sung mối quan hệ giữa “thực hành dân chủ và tăng cường pháp chế, bảo đảm thực hiện kỷ cương xã hội” trở thành mối quan hệ lớn thứ 10 cần phải giải quyết trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước. Thực hiện pháp luật về quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân cũng là một trong những hình thức thực hành dân chủ, cần bảo đảm thực hiện tốt mối quan hệ với “tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội”. Tăng cường pháp chế trong thực hiện pháp luật về quyền tham gia xây dựng pháp luật ở Việt Nam đòi hỏi mọi cá nhân, tổ chức, kể cả các cơ quan nhà nước đều phải tôn trọng, tuân thủ và chấp hành nghiêm chỉnh các quy định pháp luật về quyền tham gia xây dựng pháp luật của nhân dân; đồng thời bảo đảm mọi hành vi vi phạm pháp luật về quyền tham gia đều bị xử lý theo quy định của pháp luật □

---

*Ngày nhận bài: 5-10-2021; Ngày phản biện: 7-10-2021; Ngày duyệt đăng: 20-12-2021.*

(1) Phan Trung Lý, Đặng Xuân Phương: *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*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2017, tr.89.

(2), (3), (4), (5), (6), (7), (9), (10) ĐCSVN: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, t.1, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.96, 51, 96-97, 71, 191-192, 172-173, 71, 51.

(8) Nguyễn Minh Đoan: *Ý thức pháp luật*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr.150.