

CƠ CHẾ BẢO ĐẢM SỰ THAM GIA CỦA NHÂN DÂN TRONG HOẠT ĐỘNG CỦA CƠ QUAN NHÀ NƯỚC TRƯỚC YÊU CẦU HOÀN THIỆN NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN

Nguyễn Văn Cường*

Trương Hồng Quang**

*, ** TS. Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Dân chủ, nhà nước pháp quyền, sự tham gia của Nhân dân.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 26/05/2022

Biên tập : 21/06/2022

Duyệt bài : 22/06/2022

Article Information:

Keywords: Democracy; rule of law; participation of the People.

Article History:

Received : 26 May 2022

Edited : 21 Jun 2022

Approved : 22 Jun 2022

Tóm tắt:

Sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động của các cơ quan nhà nước có cơ sở xuất phát từ chủ quyền của Nhân dân đối với Nhà nước. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả đánh giá tổng thể và đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế bảo đảm sự tham gia của chủ thể Nhân dân trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, trước yêu cầu hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân hiện nay.

Abstract:

The participation of the People in performance of governmental agencies is based on ground of the sovereignty of the People over the government. Within the scope of this article, the authors give out an overall assessment and also a number of recommendations for further improvements of the mechanism to ensure the participation of the People in performance of governmental agencies, which is based on the requirements to improve the rule of law state of the Socialist of Vietnam on purpose of the People, by the People, for the People.

1. Thực trạng cơ chế bảo đảm sự tham gia của Nhân dân trong hoạt động của các cơ quan nhà nước ở Việt Nam hiện nay

Phát huy dân chủ, mở rộng sự tham gia của người dân vào công việc quản lý nhà nước nhằm giữ vững bản chất là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của các chính sách, pháp luật được ban hành. Hiến pháp năm 1946 khẳng định “... Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo” (Điều thứ 1); “Tất cả công dân Việt Nam... đều được tham gia chính quyền và công cuộc kiến thiết tùy theo tài năng và đức hạnh của mình” (Điều

thứ 7). Việc mở rộng sự tham gia của người dân vào công việc quản lý nhà nước, xây dựng các chính sách, pháp luật ở nước ta tiếp tục được đề cao trong các bản Hiến pháp về sau. Theo đó, “*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; 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*” (Điều 28 Hiến pháp năm 2013).

Có thể nhận thấy, sự thay đổi và phát triển nhanh về kinh tế, xã hội, nhất là trong điều kiện hình thành xã hội thông tin, dẫn đến những

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

thách thức đối với việc bảo đảm tốt hơn các quyền công dân, đặc biệt là các quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân. Việc mở rộng sự tham gia của người dân vào công việc quản lý nhà nước, nhất là trong xây dựng, thực thi chính sách, pháp luật ở nước ta tiếp tục được đề cao trong những năm vừa qua. Sự tham gia của người dân vào các quá trình ra quyết định, các hoạt động quản lý nhà nước đã được thể chế hóa trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam¹... Các luật về các tổ chức chính trị - xã hội như Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Luật Công đoàn, Luật Thanh niên... cũng đã cụ thể hóa quy định của Hiến pháp về vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội tham gia công việc quản lý nhà nước, thực hiện giám sát và phản biện xã hội.

Trong hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Luật Ban hành VBQPPL) và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 154/2020/NĐ-CP) đã quy định việc tham gia của người dân vào quá trình soạn thảo, xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật. Người dân có thể tham gia xây dựng các chính sách, pháp luật thông qua đại biểu trong các cơ quan đại diện (Quốc hội, Hội đồng nhân dân), các tổ chức chính trị - xã hội mà mình tham gia, hoặc qua các phương tiện thông tin đại chúng, nhưng cũng có thể quyết định trực tiếp các vấn đề ở tầm quốc gia khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, hoặc trực tiếp quyết định các vấn đề ở cơ sở theo quy định của pháp luật. Sự tham gia của người dân được thực hiện trong toàn bộ quá trình xây dựng chính sách:

từ các đề xuất sáng kiến ban đầu, đến việc tiến hành triển khai xây dựng, quyết định và thi hành chính sách. Tuy nhiên, tùy vào tính chất của những chính sách cụ thể mà người dân có thể tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp, ở mức độ khác nhau. Có thể nói, các phương thức để người dân tham gia vào quá trình xây dựng chính sách, pháp luật, vào công việc quản lý của Nhà nước đã được quy định rất đa dạng, phong phú, cho phép người dân có thể biểu đạt được ý chí, nguyện vọng của mình với các cơ quan nhà nước trong việc hoạch định, cũng như thực thi chính sách, pháp luật.

Trong hoạt động giám sát, phản biện xã hội, đặc biệt là của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, cụ thể hóa Điều 9 Hiến pháp năm 2013, Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 đã quy định rõ quyền và trách nhiệm giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Điều 3 Luật này quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có quyền và trách nhiệm thực hiện giám sát và phản biện xã hội; đồng thời dành riêng Chương V với 07 điều để quy định về hoạt động giám sát, Chương VI với 05 điều để quy định về hoạt động phản biện xã hội. Những quy định này của Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 đã làm rõ tính chất xã hội của hoạt động giám sát; những nguyên tắc của hoạt động giám sát; đối tượng, nội dung, phạm vi và 4 hình thức giám sát; quyền và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân được giám sát; bổ sung đầy đủ hơn trách nhiệm của Quốc hội, Chính phủ, Hội đồng nhân dân và cơ quan tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Về phản biện xã hội, lần đầu tiên Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 quy định cơ chế phản biện xã hội, tương tự như cơ chế giám

¹ Lê Văn Chiến (2019), *Sự tham gia của người dân vào quản lý xã hội ở Việt Nam*, Tạp chí Lý luận chính trị, số 11/2019, <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/thuc-tien/item/3033-su-tham-gia-cua-nguoi-dan-va-o-quan-ly-xa-hoi-o-viet-nam.html>, truy cập ngày 01/05/2022.

sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Từ Điều 32 đến Điều 36 quy định rõ tính chất, mục đích và nguyên tắc của hoạt động phản biện xã hội; đối tượng, nội dung, phạm vi và 03 hình thức phản biện xã hội; quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong hoạt động phản biện xã hội; quyền và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo dự thảo văn bản quy phạm pháp luật được Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tiến hành phản biện xã hội².

Bên cạnh đó, một số văn bản pháp luật liên quan đến công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình... đã được xây dựng, hoàn thiện nhằm góp phần tạo cơ sở để người dân tham gia vào hoạt động của cơ quan nhà nước, kiểm soát việc thực thi quyền lực nhà nước. Có thể kể đến các văn bản như: Luật Tiếp cận thông tin năm 2016; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018; Luật Ban hành VBQPPL; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Luật Tổ chức chính quyền địa phương),...

Tuy nhiên, cũng phải nhận thấy rằng, cơ chế bảo đảm sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động của các cơ quan nhà nước hiện nay cũng còn một số hạn chế như sau:

Trước hết, còn có quy định của pháp luật về cơ chế thực hiện quyền chưa thực sự thuận lợi để chủ thể có quyền thực hiện một cách thực chất quyền năng hiến định của mình³. Ví dụ: điểm d khoản 2 Điều 24 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 quy định người yêu cầu phải cung cấp lý do, mục đích cung cấp thông tin.

Đòi hỏi người yêu cầu tiếp cận thông tin phải nêu lý do, mục đích yêu cầu cung cấp thông tin sẽ tạo thêm nghĩa vụ cho công dân khi thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Thực tế pháp luật nước ta cũng chưa có chế tài xử lý người yêu cầu cung cấp thông tin nếu chủ thể này có sai sót trong việc nêu lý do, mục đích yêu cầu cung cấp thông tin. Điều đó có thể dẫn tới tình trạng việc thực hiện nghĩa vụ nêu lý do, mục đích yêu cầu cung cấp thông tin của người yêu cầu cung cấp thông tin quy định tại điểm d khoản 2 Điều 24 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 trở nên không thực chất. Do đó, quy định kể trên cần được tính toán lại cho hợp lý hơn.

Quy định về việc tham gia góp ý, phản biện đối với dự thảo chính sách, pháp luật chưa thực sự đầy đủ, nhất là nội dung về phương thức lấy ý kiến. Quy định hiện hành còn thiếu cơ chế bảo đảm sự gắn bó mật thiết giữa người đại diện (đại biểu của Nhân dân tại các cơ quan dân cử) với người dân. Những người được bầu vẫn đại diện cho người dân một cách chung chung, chứ thường không phải đại diện cho những cộng đồng lợi ích cụ thể. Trong thời gian đảm nhiệm trọng trách đại biểu của dân, theo quy định, họ phải tiếp xúc cử tri trước và sau các kỳ họp để nắm bắt ý kiến của Nhân dân, nhưng quy định hiện hành chưa quy định rõ cơ chế bắt buộc người đại biểu của Nhân dân phải tiếp nhận và trực tiếp xử lý những vấn đề cụ thể mà người dân yêu cầu. Cách tiếp xúc hiện nay chủ yếu thực hiện theo phương thức “đại cử tri”, nghĩa là tiếp xúc với các đại biểu của cử tri, nên rất có thể xảy ra tình trạng người

² Để thực hiện hoạt động giám sát và phản biện xã hội theo các văn bản quan trọng nêu trên, ngày 15/6/2017, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ và Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã ban hành Nghị quyết liên tịch số 403/2017/NQLT-UBTVQH14-CP-ĐCTUBTUMTTQVN quy định chi tiết các hình thức giám sát, phản biện xã hội. Nghị quyết đã quy định chi tiết các hình thức giám sát và phản biện xã hội. Quyền, trách nhiệm giám sát, phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam với tư cách là chủ thể giám sát được quy định rõ ràng; trách nhiệm của cơ quan nhà nước, chính quyền địa phương được quy định cụ thể trong việc phối hợp và bảo đảm điều kiện để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện công tác giám sát, phản biện xã hội.

³ Trương Hồng Quang (2020), *Để quyền thực sự là quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 13/2020, tr. 24-28.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

có ý kiến thật thì không được gặp, người đi đại diện thì có nhiều lý do để có thể không nói ra. Chính vì vậy, trong các kỳ họp, không ít đại biểu tại các cơ quan dân cử không có nội dung để phát biểu. Những đại biểu như vậy thường cũng không bị cử tri phản ứng một cách rõ ràng và nếu nhiệm kỳ tiếp theo được giới thiệu họ vẫn có thể được bầu lại.

Đối với việc tham gia gián tiếp của người dân vào công việc của Nhà nước thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp mà họ là thành viên, những ý kiến, nguyện vọng của công dân được các tổ chức đó tập hợp lại để chuyển tới các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xem xét, giải quyết. Những ý kiến nguyện vọng của người dân chủ yếu thực hiện thông qua các tổ chức chính trị - xã hội. Tuy nhiên, do nhiều lý do, các tổ chức này được tổ chức và hoạt động mang tính hành chính hóa, nên chức năng đại diện cho Nhân dân trước cơ quan nhà nước bị hạn chế. Hiện nay, trong điều kiện đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, phát triển nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, các tổ chức chính trị - xã hội đã có những thay đổi trong tổ chức và phương thức hoạt động, gắn chặt hơn với quần chúng, với các đoàn viên, hội viên. Đồng thời, trong xã hội, những tổ chức xã hội, tổ chức nghề nghiệp cũng được phát triển mạnh (điển hình là sự năng động, tích cực của các hiệp hội doanh nghiệp như Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam - VCCI, Hiệp hội xuất khẩu và chế biến thủy sản Việt Nam - VASEP...). Tình hình đó cho phép công dân có khả năng tham gia nhiều hơn trong hoạt động

quản lý của nhà nước, từ việc phân biện chính sách, pháp luật, giám sát sự thực hiện của các cơ quan nhà nước và của công chức, cũng như đề đạt nguyện vọng, ý kiến của mình cho các cơ quan nhà nước xem xét, thực hiện.

Hoạt động hành chính thiếu minh bạch cũng làm hạn chế sự tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước với tính chất là người giám sát, phân biện xã hội⁴. Trong khi đó, pháp luật về hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn chưa thực sự đồng bộ⁵, còn tản mạn ở nhiều văn bản với các cấp độ hiệu lực pháp lý khác nhau; trong đó, tồn tại những quy định không thống nhất, không cụ thể, chưa bảo đảm tính toàn diện⁶. Theo quy định hiện hành, kết quả của hoạt động giám sát do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực hiện chỉ mang tính kiến nghị, không có tính bắt buộc. Pháp luật hiện hành cũng chưa quy định rõ cơ chế theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kiến nghị, đề nghị đối với cơ quan hành chính. Cơ chế phối hợp giữa giám sát Nhà nước với giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, giám sát của Nhà nước với giám sát của Nhân dân, giám sát xã hội chưa thật rõ. Thêm vào đó, mô hình hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội còn có một điểm rất đáng lưu ý là các thiết chế này có quan hệ rất mật thiết về ngân sách, biên chế đối với chính đối tượng chịu sự giám sát, phân biện. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp mới chỉ đóng vai trò là cơ quan phối hợp, tham gia thực hiện giám sát chứ chưa thể hiện được hết vai trò giám sát một cách chủ động so với các thiết

⁴ Phạm Thu Hương (2021), *Một số giải pháp hoàn thiện cơ chế giám sát và phân biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay*, <http://www.thanhtravietnam.vn/nghien-cuu-trao-doi/mot-so-giai-phap-hoan-thien-co-che-giam-sat-va-phan-bien-xa-hoi-cua-mat-tran-to-quooc-viet-nam-hien-nay-195671>, truy cập ngày 01/05/2022.

⁵ Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (2017), *Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Bộ: “Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”*, Hà Nội, tr. 67-75.

⁶ Phạm Thu Hương, t.lđd.

chế khác. Hiến pháp quy định nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với bộ máy nhà nước thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và cá nhân, công dân⁷. Tuy nhiên, trình tự, thủ tục để các cơ quan nhà nước tiếp nhận, xử lý những kiến nghị về giám sát của nhân dân chưa thật sự rõ...

2. Thực trạng thực hiện cơ chế bảo đảm sự tham gia của Nhân dân trong hoạt động của các cơ quan nhà nước

Trong xu thế đổi mới quản trị quốc gia trên thế giới hiện nay, người dân ngày càng đóng vai trò quan trọng và tham gia rộng rãi hơn vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách⁸. Các phương thức, hình thức để người dân tham gia vào hoạt động của các cơ quan nhà nước ở nước ta rất đa dạng, phong phú, cho phép người dân có thể biểu đạt được ý chí, nguyện vọng của mình với các cơ quan nhà nước trong việc hoạch định, thực thi, đánh giá chính sách, pháp luật. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, truyền thông báo chí đã “tiếp tục đổi mới nội dung và phương thức hoạt động, vận động đông đảo nhân dân tham gia các phong trào thi đua yêu nước, phát huy ngày càng tốt hơn vai trò chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên, hội viên và nhân dân; chủ động tham gia giám sát và phản biện xã hội”⁹. Quyền làm chủ của nhân dân không ngừng được “chú trọng thực hiện

dân chủ cả 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, giải quyết những bức xúc và nguyện vọng chính đáng của nhân dân”¹⁰.

Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy sự tham gia của người dân trong hoạt động của các cơ quan nhà nước thời gian qua còn những hạn chế, khó khăn nhất định. Số liệu điều tra PAPI¹¹ cho thấy, sự tham gia của người dân không đồng đều đối với các lĩnh vực khác nhau¹². Ở một số lĩnh vực như đất đai, người dân ít có cơ hội bày tỏ ý kiến đối với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng đã nhận định: “Quyền làm chủ của nhân dân có lúc, có nơi còn bị vi phạm; vẫn còn biểu hiện dân chủ hình thức, tách rời dân chủ với kỷ cương, pháp luật”¹³.

Đối với các hình thức tham gia trực tiếp, đến nay việc trưng cầu ý dân vẫn chưa được thực hiện. Ngoài việc quyết định xây dựng các hương ước, quy ước của cộng đồng dân cư, các hoạt động tham gia quyết định các vấn đề về quy hoạch sản xuất, về sử dụng đất đai, về cán bộ địa phương... vẫn đang có những trở ngại kể cả phía người dân cũng như từ cán bộ, chính quyền cơ sở. Không ít địa phương, cán bộ chính quyền cơ sở tập trung vào hoạt động xây dựng các hương ước, quy ước của dân, bắt dân chịu nhiều quy định hơn là việc thực hiện công khai, xin ý kiến nhân dân về các việc làm

⁷ Hoàng Minh Hội (2021), *Hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước theo quan điểm của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8/2021, tr. 3-9.

⁸ Lê Văn Chiến, *Sự tham gia của người dân vào quản lý xã hội ở Việt Nam*, t.lđd.

⁹ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2021, tập I, tr.70.

¹⁰ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, t.lđd, tập I, tr.71.

¹¹ Chỉ số PAPI đo lường và so sánh trải nghiệm, cảm nhận của người dân về hiệu quả và chất lượng thực thi chính sách, cung cấp dịch vụ công của chính quyền địa phương ở 63 tỉnh/thành phố tại Việt Nam nhằm thúc đẩy xây dựng quản trị hiệu quả và chủ động đáp ứng nhu cầu của người dân.

¹² Lê Văn Chiến, t.lđd.

¹³ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, t.lđd, tập I, tr. 89.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

của chính quyền¹⁴. Về phía người dân, do trình độ, do những mối quan hệ thân thiết và do sự chưa nghiêm minh trong việc xử lý vi phạm của cán bộ nên họ cũng ít bày tỏ chính kiến của mình, trừ khi các vấn đề đã trở nên quá bức xúc. Chính điều này là một trong những căn nguyên của sự xuất hiện các vụ khiếu kiện kéo dài, những điểm nóng tại một số cơ sở.

Đối với các hình thức tham gia gián tiếp, khó phủ nhận thực tế, do nhận thức chưa đầy đủ, không ít người dân đi bỏ phiếu nhưng còn thực hiện hành vi bỏ phiếu của mình thiếu thực chất.

Về giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam¹⁵: Hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam mới chủ yếu tập trung vào hình thức tổ chức đoàn giám sát, một số hình thức giám sát khác còn chưa được quan tâm thực hiện; có lúc còn trùng lặp với các hoạt động giám sát, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan, tổ chức khác; một số hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn chưa phát huy được vai trò tham gia của các phương tiện truyền thông đại chúng; một số hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam còn mang nặng tính hình thức, hiệu quả chưa cao.

Trên thực tế, một số kiến nghị, phản ánh trong hoạt động giám sát của người dân gửi đến cơ quan nhà nước chưa kịp thời xử lý, hoặc chưa được giải quyết thấu đáo. Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng nhận định “một

bộ phận cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức chưa gương mẫu, chưa thực sự tôn trọng ý kiến, kiến nghị của nhân dân và giải quyết kịp thời các quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân”¹⁶. Do đó, hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước từ phía nhân dân thời gian qua chưa thực sự hiệu quả, “vai trò giám sát của nhân dân chưa được phát huy mạnh mẽ”¹⁷.

Các hạn chế, bất cập nêu trên xuất phát từ một số nguyên nhân sau đây:

(1) Từ nhận thức của xã hội và của những người quản lý. Mặc dù hiện nay, chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân đã được phổ biến trong xã hội, nhưng không ít nhà quản lý vẫn coi việc quản lý nhà nước là công việc riêng của Nhà nước mà không phải là nhiệm vụ của chính Nhân dân trong việc quản lý xã hội¹⁸. Ngược lại, chính người dân cũng coi đó chỉ là nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, mà không phải là của mình. Điều này có thể tạo ra rào cản vô hình làm hạn chế sự tham gia rộng rãi của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước;

(2) Nhiều quy định của pháp luật chưa đủ rõ ràng, dễ hiểu để Nhân dân tham gia trực tiếp nhiều hơn vào các công việc của Nhà nước. Cơ chế buộc người đại biểu tại các cơ quan dân cử phải gắn bó mật thiết với cử tri bầu ra mình, cơ chế tiếp nhận và phản ánh các ý kiến, nguyện vọng của cử tri, hoặc cơ chế công khai, minh

¹⁴ Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2012), Đề tài khoa học cấp Bộ “Thực tiễn và phương hướng hoàn thiện quyền hiến định của công dân trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001) về tham gia quản lý nhà nước”, Hà Nội, tr. 109.

¹⁵ Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Bộ: “Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”, t.lđd, tr. 67-75.

¹⁶ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, t.lđd, tập I, tr. 89.

¹⁷ Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, t.lđd, tập I, tr. 89.

¹⁸ Hà Quang Ngọc, Hà Quang Trường (2016), Tăng cường sự tham gia của nhân dân trong hoạt động quản lý nhà nước, https://tcnn.vn/news/detail/4560/Tang_cuong_su_tham_gia_cua_nhan_dan_trong_hoat_dong_quan_ly_nha_nuocall.html, truy cập ngày 01/05/2022.

bạch trong việc bày tỏ thái độ của đại biểu tại các cơ quan dân cử... cũng chưa được quy định đủ rõ;

(3) Việc tổ chức các hình thức, phương thức để huy động sự tham gia của người dân vào hoạt động của các cơ quan nhà nước có lúc, có nơi chưa thật sự khoa học. Chẳng hạn, việc lấy ý kiến nhân dân vào dự thảo văn bản quy phạm pháp luật hiện nay chưa được tiến hành theo cách thức thật sự thuận tiện cho việc người dân bày tỏ ý kiến. Thêm vào đó, việc tiếp thu, giải trình ý kiến góp ý của nhân dân còn chưa được thực hiện một cách bài bản, làm giảm sự nhiệt tình của người dân;

(4) Nhận thức về vai trò, vị trí của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam nói chung và về chức năng, nhiệm vụ giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam nói riêng, trong một thời gian dài còn hạn chế¹⁹. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam nhiều năm dường như chỉ được coi như là một chủ thể đóng vai trò “tham gia”, “huởng ứng” hoạt động của Đảng, Nhà nước mà chưa thực sự là một chủ thể độc lập, đại diện cho nhân dân để giám sát đối với việc xây dựng, thực thi chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước. Từ khi có Quy chế Giám sát và phản biện xã hội của Bộ Chính trị²⁰, nhận thức trong hệ thống chính trị và trong xã hội về giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam nhìn chung đã có những chuyển biến tích cực, nhưng đến nay vẫn chưa thật sự đầy đủ và chính xác. Bên cạnh nhận thức xem nhẹ vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam như đã diễn ra từ trước, lại xuất hiện những nhận thức trong

nhân dân và trong hệ thống Mặt trận cho rằng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có thể giám sát, có thể giúp giải quyết được mọi những vấn đề vướng mắc, phức tạp đã và đang diễn ra mà các cơ quan nhà nước không thể giải quyết được. Nhận thức này vô hình trung đã tạo sức ép rất lớn cho hệ thống Mặt trận trong công tác giám sát, từ việc phải mở rộng, tăng cường gấp nhiều lần số vụ việc giám sát, cũng như yêu cầu cao về hiệu quả giám sát. Bởi vì, yêu cầu quá cao như thế hầu như là bất khả thi đối với năng lực và điều kiện thực tế về cơ sở vật chất và tổ chức bộ máy, nhân sự của hệ thống Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hiện nay²¹.

3. Một số giải pháp hoàn thiện cơ chế bảo đảm sự tham gia của Nhân dân trong hoạt động của các cơ quan nhà nước

Trong quá trình xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, lần đầu tiên, thuật ngữ “quản trị quốc gia” được Văn kiện Đại hội XIII đề cập²²: “*Xây dựng và thực thi pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch nâng cao chất lượng, hiệu quả quản trị quốc gia*”; “*Đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, nhất là quản lý phát triển và quản lý xã hội*”. Điều này đòi hỏi đổi mới nền quản trị quốc gia thực sự là một nền quản trị tốt, nền quản trị mang tính kiến tạo phát triển cao; trong đó, sự tham gia thực chất của Nhân dân trong quản lý nhà nước như là một trong những đặc trưng quan trọng hàng đầu.

Theo tinh thần Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng, trong mọi công việc của Đảng và Nhà nước, phải luôn quán triệt sâu sắc quan

¹⁹ Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, *Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Bộ: “Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”*, tldđ, tr. 75-76.

²⁰ Quyết định số 217-QĐ/TW, ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị ban hành Quy chế Giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội.

²¹ Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, *Báo cáo tổng hợp đề tài khoa học cấp Bộ: “Thực trạng và giải pháp nâng cao hiệu quả công tác giám sát xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam”*, tldđ, tr. 76.

²² Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, tldđ, tập I, tr. 132, 220; tập II, tr. 81, 337.

NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT

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*”. Nhân dân là trung tâm, là chủ thể của công cuộc đổi mới, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; mọi chủ trương, chính sách phải thực sự xuất phát từ cuộc sống, nguyện vọng, quyền và lợi ích chính đáng của Nhân dân, lấy hạnh phúc, ấm no của Nhân dân làm mục tiêu phấn đấu²³. Đối với hệ thống pháp luật, Văn kiện Đại hội lần thứ XIII khẳng định cần “*xây dựng được hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, có sức cạnh tranh quốc tế lấy quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân là trung tâm*”²⁴...

Với những yêu cầu trên, để hoàn thiện cơ chế bảo đảm sự tham gia của Nhân dân trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, đáp ứng yêu cầu bảo đảm, phát huy quyền làm chủ và vai trò chủ thể của người dân trong hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay, cần thực hiện một số giải pháp sau đây:

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật về sự tham gia của Nhân dân trong hoạt động của các cơ quan nhà nước

Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế, việc lấy ý kiến một cách thực chất của các đối tượng bị tác động, người dân và doanh nghiệp phải là yêu cầu bắt buộc trong quá trình hình thành nên đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước²⁵. Hệ thống pháp luật cần định hình đầy đủ hơn, rõ nét hơn cơ chế và cách thức để người dân tham gia quản lý nhà nước. Đối với những nội

dung bắt buộc phải lấy ý kiến của người dân thì trước khi ra quyết sách, các cơ quan có thẩm quyền phải bảo đảm một cách thực chất sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định; trong đó, phải bảo đảm cung cấp đầy đủ thông tin về vấn đề xin ý kiến Nhân dân để người dân có đủ thông tin cần thiết, tạo điều kiện thuận lợi tối đa để người dân chia sẻ, trao đổi, thảo luận để hình thành nên ý kiến một cách chất lượng nhất. Cơ quan có thẩm quyền cần thực hiện đầy đủ việc tiếp thu hoặc giải trình tiếp thu ý kiến của Nhân dân. Cần quy định rõ vấn đề cần xin ý kiến, nội dung xin ý kiến, cách thức xin ý kiến...

Cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân để bảo đảm quá trình bầu cử chọn lựa được những đại biểu có phẩm chất chính trị cao nhất, thực sự trung thành với lợi ích của Tổ quốc và Nhân dân, thật sự gắn bó máu thịt với Nhân dân, phản ánh được ý chí nguyện vọng của người dân, nhất là cử tri đã bầu ra người đại biểu. Hoàn thiện cơ chế để Nhân dân giám sát chặt chẽ hơn người đại biểu do mình bầu chọn. Khi người đại biểu không hoàn thành được vai trò đại diện quyền lợi và nguyện vọng của cử tri bầu cho thì họ phải bị bãi miễn. Để sự tham gia quản lý nhà nước qua các cơ quan đại diện của dân có hiệu quả, cần tìm cơ chế để “đại diện cho nhân dân” (hoặc đại biểu của nhân dân) thực sự như một nghề có tính chuyên nghiệp. Cần có giải pháp để hạn chế tối đa sự “xung đột vai trò” trong từng cá nhân người đại biểu, hạn chế tối đa việc duy trì các đại biểu vừa nằm trong bộ máy hành chính (đối tượng chịu sự giám sát của cơ quan dân cử) lại vừa nằm trong bộ máy cơ quan dân cử (chủ thể giám sát).

²³ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, t.1, tập I, tr. 96-97.

²⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, t.1, tập I, tr. 51-52.

²⁵ Phát biểu của Thủ tướng Chính phủ Phạm Minh Chính tại Hội nghị toàn quốc về công tác xây dựng và hoàn thiện thể chế, thành phố Hà Nội, ngày 16/9/2021, <https://vneconomy.vn/thu-tuong-moi-chinh-sach-phap-luat-phai-huong-toi-nguoi-dan-va-doanh-nghiep.htm>, truy cập ngày 01/05/2022.

Cần mở rộng hoạt động trưng cầu ý dân đối với các công việc quan trọng của đất nước và của địa phương. Cần tiếp tục cụ thể hóa các quy định của Luật Trưng cầu ý dân, Luật Tiếp cận thông tin, Luật Tiếp công dân. Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội cần nghiên cứu sửa đổi các quy định của Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Để khẳng định quyền tham gia của người dân ở cơ sở thì cần nâng cấp Pháp lệnh này thành luật, đồng thời ban hành các văn bản cụ thể để hướng dẫn thi hành.

Cần bổ sung và chi tiết hóa quy định về sự tham gia của người dân trong quá trình ban hành quyết định của chính quyền cấp xã và cấp huyện liên quan đến quản lý đất đai - vấn đề khá nổi cộm tại nhiều địa phương hiện nay, trong đó có nội dung sử dụng đất cho mục đích công ích và công trình công cộng cấp xã. Ngoài ra, cần bổ sung quy định chi tiết về sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp xã, trong đó có kế hoạch đầu tư, thu và chi ngân sách xã để phát huy sức mạnh trong nhân dân, đóng góp vào phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

Đa dạng hóa các hình thức tham gia của Nhân dân trong quản lý nhà nước bao gồm cả các hình thức tham gia trực tuyến phù hợp với tiến trình xây dựng Chính phủ điện tử, Chính phủ số trước tác động của Cách mạng công nghiệp lần thứ tư.

Tiếp tục hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm “*phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị xã hội, các đoàn thể nhân dân và các cơ quan thông tin đại chúng trong quá trình hoạch định chiến lược, chính sách phát triển kinh*

tế - xã hội và trong việc phát hiện, đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí”²⁶. Quy định rõ quy trình, thủ tục và trách nhiệm của người đứng đầu tiếp nhận, giải quyết những kiến nghị của Nhân dân. Đây cũng chính là giải pháp để thực hiện và mở rộng dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội đối với việc xây dựng và thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, góp phần xây dựng Đảng, xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh. Cần có cơ chế để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể nhân dân thu hút và sử dụng những người thật sự có đức, có tài, có dũng khí, dám và có kỹ năng thực hiện giám sát. Cần xây dựng các quy định về quy trình cụ thể để Mặt trận Tổ quốc Việt Nam phản biện các vấn đề về nội dung của dự thảo chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước.

Bên cạnh đó, cần tiếp tục hoàn thiện các văn bản pháp luật tạo cơ sở, bảo đảm để người dân tham gia vào hoạt động của các cơ quan nhà nước. Ví dụ, trách nhiệm giải trình phải được kết hợp giữa hai yếu tố: sự giải trình và sự chịu trách nhiệm. Việc chịu trách nhiệm sẽ không có đầy đủ ý nghĩa của nó nếu như việc chịu trách nhiệm đó không dựa trên căn cứ nào - chịu trách nhiệm phải dựa trên sự giải trình, thông qua giải trình mà xác định rõ được trách nhiệm của chủ thể. Ngược lại, chỉ giải trình mà không chịu trách nhiệm gì hoặc không kèm theo chế tài - thì sự giải trình đó không hơn nhiều là sự biện hộ, không có căn cứ ràng buộc trách nhiệm đối với các chủ thể thực hiện. Vì vậy, pháp luật (ví dụ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật) cần được bổ sung để làm rõ nét hơn thành tố thứ hai trong nội dung của trách nhiệm giải trình²⁷.

²⁶ Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, t.1, tr. 288-289.

²⁷ Xem thêm: Trương Hồng Quang (2020), *Trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước trong xây dựng luật, pháp lệnh*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 7/2020, tr.30-36, 51.

Thứ hai, các giải pháp nâng cao hiệu quả sự tham gia của người dân trong hoạt động của cơ quan nhà nước

Để nâng cao hiệu quả sự tham gia của người dân trong hoạt động của cơ quan nhà nước, nhất là ở cấp chính quyền cơ sở, cần chú trọng một số giải pháp như sau: (1) Tiếp tục củng cố niềm tin giữa người dân và chính quyền các cấp; (2) Lựa chọn các hình thức tham gia phù hợp với từng đối tượng, từng địa bàn (việc lựa chọn cách thức tham gia phải căn cứ vào đặc điểm của địa bàn hành chính, đặc điểm của từng đối tượng, từng lĩnh vực thu hút, có như vậy mới nắm bắt và phát huy được lợi thế của từng đối tượng);²⁸ (3) Nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức và người dân; (4) Phát huy tính chủ động của người dân; (5) Thường xuyên giám sát, đánh giá công tác phục vụ nhân dân của các cơ quan, cá nhân cán bộ, công chức, viên chức; sử dụng tiêu chí hài lòng của Nhân dân là thước đo đánh giá hoạt động của các cơ quan nhà nước, năng lực của người đứng đầu cơ quan đó; sử dụng tiêu chí về sự tham gia của nhân dân trong ban hành và thực hiện quyết định liên quan đến cuộc sống người dân để đánh giá hoạt động của cơ quan nhà nước; (6) Tổ chức thường xuyên hội nghị trao đổi, đối thoại giữa chính quyền cấp cơ sở với người dân. Xây dựng quy trình tổ chức đối thoại để nâng cao hiệu quả đối thoại và thúc đẩy sự tham gia của người dân.

Bên cạnh đó, trong các cơ chế kiểm soát quyền lực ở Việt Nam hiện nay, cần đặc biệt thúc đẩy tính hiệu lực, hiệu quả của cơ

chế Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước²⁹. Để phòng, chống sự tha hóa quyền lực thì Nhân dân phải thực sự là chủ và làm chủ đất nước, làm chủ xã hội, làm chủ bản thân mình. Nhân dân phải thực sự tham gia vào quản lý xã hội, quản lý nhà nước và điều hành quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Thiết chế chính trị - pháp luật trong kiểm soát quyền lực phải đáp ứng yêu cầu phát huy quyền làm chủ của Nhân dân. Từ thực tiễn cho thấy, chỉ có dựa vào sức mạnh của Nhân dân mới có thể kiểm soát quyền lực hiệu quả. Do đó, thiết chế chính trị - pháp luật phải được xây dựng trên cơ sở có sự tham gia rộng rãi, thực chất của Nhân dân nhằm bảo đảm phát huy được quyền làm chủ của Nhân dân. Quá trình này phải diễn ra trong không gian mở với những điều kiện thuận lợi cho sự tham gia của người dân bằng các phương thức thực hiện dân chủ trực tiếp và đại diện trên tất cả các phương diện. Cần thực hiện đồng bộ kiểm soát quyền lực giữa bên trong và bên ngoài, nhấn mạnh cơ chế tự kiểm soát quyền lực của mỗi chủ thể quyền lực. Quyền lực càng cao thì càng phải được kiểm soát bởi bản thân, tổ chức và xã hội. Cần có những định hướng rõ ràng trong việc hoàn thiện các quy định của pháp luật, bộ máy tổ chức trong thực hiện nhiệm vụ kiểm soát quyền lực. Chẳng hạn, các quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong kiểm soát quyền lực theo hướng rõ ràng, cụ thể hơn, nhằm đề cao ý thức trách nhiệm, tăng cường khả năng tự quản lý, tự phát hiện, tự chịu trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan, đơn vị ■

²⁸ Xem thêm: Trần Bá Hùng (2020), *Thu hút sự tham gia của người dân vào hoạt động chính quyền cấp xã*, <https://www.quanlynhanuoc.vn/2020/07/02/thu-hut-su-tham-gia-cua-nguoi-dan-vao-hoat-dong-chinh-quyen-cap-xa/>, truy cập ngày 01/05/2022.

²⁹ Phạm Minh Anh, Đỗ Văn Quân (2021), *Thiết chế chính trị - pháp luật về kiểm soát quyền lực trong điều kiện một đảng duy nhất cầm quyền ở Việt Nam*, https://www.tapchiconsan.org.vn/web/guest/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/thiet-che-chinh-tri-phap-luat-ve-kiem-soat-quyen-luc-trong-dieu-kien-mot-dang-duy-nhat-cam-quyen-o-viet-nam, truy cập ngày 01/05/2022.