

Sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay: thực trạng và kiến nghị hoàn thiện

Nguyễn Thị Việt Hà*

Nhận ngày 19 tháng 3 năm 2025. Chấp nhận đăng ngày 9 tháng 6 năm 2025.

Tóm tắt: Trong xu thế đổi mới quản trị Nhà nước như hiện nay, sự tham gia của người dân là một yếu tố quan trọng trong tiến trình xây dựng và thực thi pháp luật. Tuy vậy, quá trình tham gia của người dân đôi khi gặp những trở ngại do sự hạn chế trong khung thể chế hay do những đặc tính của bộ máy Nhà nước. Các trở ngại này còn do sự thiếu hiểu biết, thiếu niềm tin hay năng lực hạn chế của người dân... Trên cơ sở nghiên cứu những quy định pháp luật và đánh giá thực tiễn thực hiện pháp luật về sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật, bài viết kiến nghị một số giải pháp nâng cao hiệu quả sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật nhằm đáp ứng yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật của nước ta trong bối cảnh hiện nay.

Từ khóa: Xây dựng pháp luật, thực thi pháp luật, sự tham gia của người dân.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: In the current trend of innovation in State governance, people's participation is an important factor in the process of building and enforcing laws. However, this participation sometimes encounters obstacles due to limitations in the institutional framework or the characteristics of the State apparatus. These obstacles also stem from a lack of understanding, lack of trust or limited capacity on the part of the people... Based on a general study of legal regulations and an assessment of the practical implementation of the law on people's participation in the law-making process, the article proposes a number of solutions to enhance the effectiveness of people's participation in the law-making process to meet the requirements of perfecting the legal system of our country in the current context.

Keywords: Law-making, law enforcement, people's participation.

Subject classification: Jurisprudence

1. Mở đầu

Sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật đã có lịch sử ở Việt Nam, điều này được ghi nhận trong các bản Hiến pháp của Việt Nam. Hiện nay, tại Điều 28 Hiến pháp năm 2013 quy định: (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 việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân. Những nội dung được hiến định trong Hiến pháp năm 2013 được cụ thể hóa bằng các quy định trong nhiều đạo luật như: Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương,... Hệ thống các văn bản pháp luật của Việt Nam đã quy định khá cụ thể về các hình thức, cách thức tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật. Đây là tiền đề về chính trị, pháp lý thúc đẩy sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng pháp luật ở nước ta.

* NCS của Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.
Email: hantv@thanhdong.edu.vn

Liên quan đến chủ đề về sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật, đã có một số công trình nghiên cứu có thể kể đến như: Bài viết: “Sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trong bối cảnh phát triển công nghệ số” (Nguyễn Trung Sơn, 2022) đã nghiên cứu tác động của công nghệ mạng trong quan hệ giữa cơ quan nhà nước với công dân và tìm hiểu một hình thức mới sử dụng công nghệ số để mở rộng các hình thức tham gia của người dân trong xây dựng chính sách và văn bản quy phạm pháp luật; Bài viết: “Bảo đảm sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng luật” (Nguyễn Thị Minh Hảo, 2018) đã nhận định: Trong những năm qua, Quốc hội có nhiều nỗ lực để nâng cao chất lượng pháp luật, Chính phủ đã tập trung chỉ đạo thể chế... nhưng việc cải thiện tình hình này chưa nhiều, chất lượng của nhiều dự án luật còn rất xa cuộc sống, có những dự án luật mới đưa ra những dự thảo ban đầu đã nhận được sự phản đối rất quyết liệt và gay gắt từ nhân dân; Bài viết: “Bàn về sự tham gia quản trị nhà nước của người dân” (Dương Thị Thân Thương, 2023) đã luận bàn về nội dung của quản trị nhà nước và sự tham gia của người dân vào hoạt động của các cơ quan nhà nước và đưa ra một số giải pháp nhằm thúc đẩy sự tham gia quản trị nhà nước của người dân... Hầu hết các công trình nghiên cứu tập trung vào việc phân tích, đánh giá việc tham gia của người dân vào quá trình xây dựng và quản trị Nhà nước trong đó có đề cập đến việc bảo đảm cho người dân tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật mà chưa đề cập một cách toàn diện đến các nội dung cũng như đề xuất nâng cao hiệu quả sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật.

Bài viết sử dụng một số phương pháp nghiên cứu cơ bản của khoa học pháp lý, như: *Phương pháp phân tích* dùng để phân tích, giải thích và hệ thống hóa các quy định cụ thể liên quan đến sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật; *Phương pháp tổng hợp* được sử dụng qua việc thu thập các tài liệu, tổng hợp các ý kiến khác nhau để giải quyết các vấn đề nghiên cứu liên quan đến sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật; *Phương pháp so sánh* được dùng để xác định những điểm giống nhau và khác nhau của các quy định trong các hệ thống pháp luật được nghiên cứu...

2. Khái quát chung về hoạt động xây dựng pháp luật và quyền tham gia của người dân

Xây dựng pháp luật là hoạt động ban hành, sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ các quy định của pháp luật (tức là các quy phạm pháp luật) cho phù hợp với nhu cầu điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ xã hội (Nguyễn Minh Đoan, 2011: 8). Nói cách khác, xây dựng pháp luật là hoạt động tạo lập mới hoặc thay đổi các quy phạm pháp luật đã có - tế bào của hệ thống pháp luật. Thông qua hoạt động xây dựng pháp luật, hệ thống pháp luật có thể “phình” thêm hoặc “teo” đi. Hoạt động xây dựng pháp luật cũng là hoạt động quyền lực hóa các chuẩn mực xã hội (Nguyễn Văn Cương, 2013).

Về bản chất của hoạt động xây dựng pháp luật, không ít nhà khoa học pháp lý ở Việt Nam cho rằng, hoạt động này có 2 khía cạnh cơ bản. Ở khía cạnh chính trị, xây dựng pháp luật là hoạt động nhằm “thể hiện ý chí của nhà nước thành pháp luật”. Đây cũng là quá trình “nhận thức và thể hiện các lợi ích của xã hội, của nhóm xã hội”. Ở khía cạnh kỹ thuật pháp lý, xây dựng pháp luật là “quá trình sáng tạo pháp luật... hình thành hệ thống các quy định pháp luật” (Lê Văn Hòe, 2009: 61-64). Tổng hợp lại, nhiều nhà khoa học pháp lý cho rằng, xây dựng pháp luật là “một hoạt động kỹ thuật - pháp lý mang tính chính trị”. Xây dựng pháp luật, về bản chất, là hoạt động nhằm tạo ra các quy phạm pháp luật. Đó là hoạt động “đưa ý chí của Nhà nước, ý chí của nhân dân lên thành pháp luật” (Lê Minh Tâm và Nguyễn Minh Đoan, 2010: 481-487).

Trong thực tiễn ở Việt Nam, xây dựng pháp luật là hoạt động mang tính tổ chức rất chặt chẽ, được tiến hành theo những trình tự và thủ tục pháp luật quy định. Cụ thể, hiện tại, việc

xây dựng và ban hành các văn bản của chính quyền trung ương được thực hiện theo các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (có hiệu lực ngày 1/4/2025) còn việc xây dựng và ban hành các văn bản của chính quyền địa phương được thực hiện theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004.

Trên cơ sở những nhận thức chung kể trên, có thể đưa ra định nghĩa về việc xây dựng pháp luật như sau: Xây dựng pháp luật ở Việt Nam là một quá trình hoạt động vô cùng quan trọng, phức hợp, bao gồm rất nhiều các hoạt động kế tiếp nhau, liên hệ chặt chẽ với nhau, do nhiều tổ chức và cá nhân có vị trí, vai trò, chức năng, quyền hạn khác nhau cùng tiến hành, nhằm chuyển hóa ý chí của Nhà nước, của nhân dân Việt Nam thành những quy định pháp luật dựa trên những nguyên tắc nhất định và được thể hiện dưới những hình thức pháp lý nhất định mà chủ yếu là văn bản quy phạm pháp luật.

Ở nước ta hiện nay, trong hoạt động xây dựng và thực thi chính sách, pháp luật, người dân tham gia bằng nhiều phương thức và mức độ khác nhau tùy vào tính chất của những chính sách mà người dân có thể tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp, 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. Cụ thể các quy định tại Điều 28 Hiến pháp năm 2013, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 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 ngày 31/12/2020) và hiện nay là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 (có hiệu lực ngày 1/4/2025) 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 (Nguyễn Văn Cương và Trương Hồng Quang, 2022).

3. Thực trạng về sự tham gia của người dân vào hoạt động xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, khung thể chế pháp lý bảo đảm sự tham gia của người dân còn hạn chế. Hiện tại, các quy định pháp lý cho việc thực hiện quyền làm chủ, quyền tham gia vào quản lý nhà nước và xã hội của người dân còn nhiều hạn chế. Chính sách, pháp luật, ở một khía cạnh nhất định vẫn còn mang tính nguyên tắc nhiều hơn là các quy định để thực thi. Nhiều quy định về thực hiện quyền tham gia của người dân còn mang tính chung chung, nhiều quy định còn chồng chéo, chưa thống nhất (Đỗ Kim Tiên, 2021). Các quy định liên quan đến nguyên tắc tập trung có nhiều mâu thuẫn với việc mở rộng quyền cho đối tượng quản lý nhằm phát huy trí tuệ tập thể. Các quy định trong Luật thực hiện dân chủ cơ sở còn thiếu hướng dẫn, thiếu quy định cụ thể cho việc thúc đẩy sự tham gia trong từng khâu. Hệ thống pháp luật không quy định rõ ràng về vai trò, trách nhiệm của các bên liên quan trong huy động sự tham gia của người dân đối với toàn bộ chu trình hoạch định và thực thi chính sách. Các quy trình cho sự tham gia của người dân mới chỉ dừng ở việc đóng góp ý kiến, công sức hay tham gia giám sát, trong khi người quyết định cuối cùng với mọi chính sách và việc triển khai chính sách thuộc thẩm quyền của cơ quan Nhà nước. Do đó, khó có thể bảo đảm các quan điểm,

ý kiến của người dân được xem xét, cân nhắc trong khâu cuối cùng, đây là thách thức lớn khiến người dân thiếu động lực để tham.

Như vậy, về mặt pháp lý và thực tiễn cho thấy, sự tham gia của người dân vào hoạt động xây dựng pháp luật vẫn còn nằm trên lý thuyết, còn việc áp dụng vào thực tiễn đang là cả một khoảng cách khá lớn. Nguyên nhân chính mà sự tham gia này vào hoạt động xây dựng pháp luật còn hạn chế có thể khái quát mấy điểm chính đó là: (1) Các văn bản pháp luật quy định về sự tham gia của người dân vào xây dựng pháp luật còn mang tính nguyên tắc và định hướng chung chung; (2) Chưa quy định cụ thể chế tài và trách nhiệm giải trình đối với cơ quan, tổ chức và người đứng đầu các cơ quan, tổ chức liên quan đến xây dựng pháp luật; (3) Chưa xây dựng được bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả xây dựng pháp luật gắn với chức trách, nhiệm vụ xây dựng pháp luật có hiệu quả; (4) Nhận thức của người dân cũng như của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền chưa thực sự tin tưởng vào sự đóng góp ý kiến của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật (Nguyễn Thị Hà, 2020).

Thứ hai, hạn chế về nhận thức và năng lực tham gia của người dân. Nhận thức và năng lực của người dân là yếu tố tác động trực tiếp đến việc thực hiện quyền tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật. Nếu người dân không nhận thức được những lợi ích hay không thấy được tính đúng đắn của các hoạt động xây dựng pháp luật, hoặc thiếu tin tưởng và không biết đến các cơ chế thực hành dân chủ ở cơ sở, không biết đến các phương thức tham gia thì họ không thể đóng góp ý kiến hay công sức, tiền bạc và càng không thể cùng với các cơ quan công quyền chung sức, nỗ lực thực hiện các nội dung xây dựng pháp luật. Năng lực tham gia của người dân là yếu tố quan trọng, thể hiện qua việc có “dám” phát biểu, đóng góp ý kiến trong các cuộc họp chung của cộng đồng, có khả năng đọc hiểu các văn bản và góp ý kiến bằng văn bản cho các cơ quan chức năng khi cần thiết hay không; có đủ kỹ năng để ứng dụng và sử dụng các dịch vụ công đã được số hóa hay có năng lực để từng bước số hóa các dữ liệu cá nhân không. Theo Báo cáo của Ủy ban quốc gia về chuyển đổi số, tỷ lệ người dân sử dụng dịch vụ công trực tuyến năm 2020 mới đạt 1,78%, năm 2021 đạt 9,51%, và năm 2022 đạt khoảng 18% (Đặng Viết Đạt và Hoàng Thị Quyên, 2024).

Thứ ba, sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng pháp luật còn hạn chế. Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra... là những điều được khẳng định rõ trong Hiến pháp. Nhưng trên thực tế vẫn tồn tại khoảng cách giữa những cam kết này với thực tiễn tham gia của người dân trong quản trị nhà nước. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc 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” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2021: 36). Có hai nhóm chỉ số mà Việt Nam đạt thành tích chưa cao, trong đó có chỉ số trọng lượng tiếng nói của người dân trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật và trách nhiệm giải trình của chính quyền ở Việt Nam vẫn nằm ở nhóm mười quốc gia thấp nhất. So với các quốc gia khác thì thứ hạng này từ năm 1996 tới nay lại có xu hướng giảm đi. Số liệu điều tra PAPI (chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh tại Việt Nam) 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 cho thấy, sự tham gia của người dân không đồng đều đối với các lĩnh vực khác nhau, ở một số lĩnh vực, người dân ít có cơ hội bày tỏ ý kiến (Ngân hàng thế giới, 2016)... Theo quy định của Luật Đất đai, quy hoạch đất đai được thực hiện cho 5 năm và 10 năm, Kế hoạch sử dụng đất thì được điều chỉnh hằng năm ở các địa phương. Cũng theo Luật này, khi xây dựng quy hoạch đất đai

chính quyền phải tổ chức họp, lấy ý kiến góp ý của người dân. Với câu hỏi về tỷ lệ người có cơ hội góp ý cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương cho thấy, chỉ khoảng 1/3 số người được hỏi trả lời họ đã có cơ hội góp ý cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương. Đặc biệt, tỷ lệ này giảm trong các năm 2017-2018. Điều này phản ánh một thực tế ở Việt Nam, đất đai vẫn là lĩnh vực người dân ít được tiếp cận với thông tin nhất. Nhiều thắc mắc, khiếu kiện xảy ra liên quan đến đất đai, nhất là thu hồi, giải phóng, đền bù đất đai diễn ra phổ biến (Lê Văn Chiến, 2020).

Hiện nay, tỷ lệ sử dụng Internet cao giúp người dân sử dụng các phương tiện truyền thông xã hội và tham gia tranh luận công khai. Theo kết quả khảo sát của Liên Hợp quốc năm 2018, Việt Nam xếp thứ 88/193 quốc gia về chính phủ điện tử trực tuyến, xếp thứ 59/193 quốc gia về chỉ số dịch vụ công trực tuyến. Cả nước có trên 46.800 dịch vụ công, trong đó có 38.587 dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 8.590 dịch vụ công trực tuyến mức độ 4. Thủ tục hành chính được cắt giảm, tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp (Liên Hợp Quốc, 2020)... Việc công bố trên Internet toàn văn các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và thực hiện Báo cáo tác động đối với mọi dự án, dự thảo luật là một bước tiến rõ rệt theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, điều này giúp người dân hiểu rõ hơn về các quy định pháp luật dự định ban hành và tạo điều kiện người dân phản hồi về những tác động có thể có của dự thảo luật. Tuy nhiên, trên thực tế rất ít người dân đóng góp ý kiến cho một dự thảo văn bản pháp luật, bởi vì thời gian họ phải bỏ ra để tìm hiểu vấn đề và đưa ra ý kiến thuyết phục các nhà hoạch định chính sách thường lớn hơn nhiều so với lợi ích mà họ nhận được từ việc tham gia của mình hoặc người dân cho rằng ý kiến của họ không được lắng nghe, không được xem xét đến hoặc đơn giản là họ không quan tâm. Bên cạnh đó, còn có bất cập xuất phát từ phía cán bộ hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật. Một số cán bộ cấp cơ sở còn nhận thức sai lầm về sự tham gia của người dân, họ cho rằng người dân không mấy hiểu biết về kế hoạch phát triển và thực hiện tham vấn thực chất là rất tốn kém cả về thời gian lẫn chi phí.

Trong những năm qua, Quốc hội có nhiều nỗ lực để nâng cao chất lượng pháp luật, Chính phủ đã tập trung chỉ đạo thể chế... nhưng việc cải thiện tình hình này chưa nhiều, chất lượng của nhiều dự án luật còn rất xa cuộc sống. Có những dự án luật mới đưa ra những dự thảo ban đầu đã nhận được sự phản đối rất quyết liệt và gay gắt từ nhân dân. Có người cũng đã nói quy định pháp luật thì trên trời, còn cuộc đời thì ở dưới đất (Nguyễn Thị Minh Hào, 2018). Một số dự án luật trình ra Quốc hội chất lượng thấp, chậm so với kế hoạch, không được sự đồng thuận cao của Quốc hội, phải qua nhiều kỳ họp mới được thông qua, buộc phải rút một số dự án luật ra khỏi chương trình. Bởi vì, một số dự án luật chưa bảo đảm yếu tố khoa học, chưa đánh giá hết sự tương tác trong hệ thống luật pháp và thực tiễn yêu cầu của xã hội, dẫn đến có sự xung đột, chồng chéo, giao thoa và tạo lỗ hổng trong hệ thống pháp luật. Một số dự án luật được thông qua triển khai thực hiện còn lúng túng, hiệu lực pháp luật chưa cao gây lãng phí luật và bộ luật chờ nghị định, thông tư hướng dẫn. Vì vậy nâng cao chất lượng xây dựng pháp luật là vấn đề đặt ra rất bức xúc.

Một trong những hạn chế, yếu kém liên quan đến phương thức và đối tượng lấy ý kiến dự thảo luật, nghị quyết. Đó là việc tổ chức lấy ý kiến trong quá trình xây dựng dự án còn hình thức, đối tượng được lấy ý kiến chưa đầy đủ, việc tham gia ý kiến của các cơ quan, tổ chức hữu quan có nhiều dự án còn nặng về hình thức, nhiều cơ quan được lấy ý kiến chưa làm hết trách nhiệm, thường chỉ có ý kiến vào nội dung có liên quan trực tiếp đến lĩnh vực mình phụ trách, đối với những lĩnh vực khác thì cơ bản thống nhất. Như vậy, đã làm giảm chất lượng dự thảo luật trình Quốc hội xem xét, gây mất thời gian thảo luận, tranh luận và những vấn đề mà có lẽ sẽ được giải quyết ngay từ khâu soạn thảo và có sự đồng thuận cao.

Về lấy ý kiến nhân dân, mặc dù vấn đề tuyên truyền và phổ biến giáo dục pháp luật đã được luật hóa thành Luật Phổ biến giáo dục pháp luật năm 2012, tuy nhiên, vấn đề lấy ý kiến nhân dân đối với dự thảo luật các văn bản quy phạm pháp luật vẫn chưa được thực hiện chặt chẽ theo một quy chuẩn, quy trình cụ thể nhằm bảo đảm sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng luật, đảm bảo chất lượng xây dựng luật và đưa luật sớm đi vào cuộc sống. Hạn chế một số trường hợp khi luật, nghị định mới ban hành đã có sự phản hồi, phản ánh, nhiều ý kiến khác nhau từ xã hội.

Thứ tư, thiếu hệ thống công cụ hiệu quả để huy động sự tham gia của người dân. Việc huy động sự tham gia theo cách thức truyền thống như: phát biểu trong các cuộc họp cộng đồng, góp ý thông qua người đại diện, góp ý thông qua các tổ chức chính trị - xã hội thường thiếu hiệu quả, do “không đáp ứng được nhu cầu nguyện vọng của người dân, nó không tạo được cảm giác để người dân tin tưởng rằng các cơ quan công quyền đang thực sự chú ý lắng nghe quan điểm của họ” (Marc Gramberger, 2002: 21). Việc góp ý trực tiếp trong các cuộc họp cũng thường loại trừ các nhóm yếu thế như người nghèo, người di cư hay người có trình độ học vấn thấp.

Để huy động sự tham gia của người dân trong chu trình chính sách một cách hiệu quả không chỉ cần có thời gian, chuyên môn, tâm huyết mà còn cần có các nguồn lực về tài chính. Nghiên cứu của OECD cho thấy rằng, các chính phủ thường “không dành đủ nguồn lực, thời gian, chuyên môn và tài chính cần thiết cho các hoạt động tham vấn chính sách. Quỹ ngân sách cho các hoạt động tham vấn thường rất nhỏ so với tổng số tiền chi cho một chính sách nhất định” (Marc Gramberger, 2001). Trong nhận thức của nhà quản lý vẫn còn tồn tại quan niệm sai lầm như: “Công dân không có khả năng hiểu được sự phức tạp của các vấn đề chính sách; Công dân không đáng tin cậy và sẽ không cam kết đầy đủ với quá trình tham gia. Nhiều người tin rằng các chuyên gia, đội ngũ cán bộ nên giúp người dân lựa chọn các chính sách. Ở Việt Nam, các khâu tham vấn, lấy ý kiến đóng góp đã được quan tâm thực hiện tuy nhiên việc triển khai ở nhiều nơi mang tính hình thức.

4. Một số đề xuất bảo đảm quyền tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định pháp luật về sự tham gia của người dân trong xây dựng pháp luật. Mặc dù Việt Nam có khung pháp lý khá rõ ràng cho sự tham gia của người dân. Tuy nhiên, Quốc hội cần tiếp tục xem xét để hoàn thiện các quy định pháp luật, trong đó cần chú trọng đến việc bảo đảm các quyền liên quan đến quyền tham gia, như: quyền tự do quan điểm và bày tỏ quan điểm, quyền tiếp cận thông tin,... Thúc đẩy quá trình thể chế hóa luật thực hiện dân chủ ở cơ sở, bảo đảm các quy định cho sự tham gia trong từng khâu của chu trình hoạch định và thực thi chính sách. Mặt khác, để tạo động lực thúc đẩy sự tham gia của người dân trong từng khâu của quy trình hoạch định và thực thi các chính sách cần bảo đảm rằng quan điểm, ý kiến đóng góp của người dân được xem xét trong các khâu cuối cùng của quy trình chính sách. Theo đó, Quốc hội cần nghiên cứu để đưa ra một quy trình rõ ràng hay các quy định ràng buộc nghĩa vụ của các cơ quan công quyền trong việc đưa các đề xuất của công dân vào chu trình hoạch định, thực thi chính sách. Cần bảo đảm rằng, các khuyến nghị, ý tưởng, quan điểm của người dân sẽ được các cơ quan công quyền chịu trách nhiệm ra quyết định xem xét. Theo đó, cần có các quy định nêu rõ cách thức và thời gian để các cơ quan công quyền xem xét đến thông tin, đóng góp ý kiến của người dân và trả lời cho người dân biết quan điểm, ý tưởng của họ đã được sử dụng như thế nào.

Mặc dù, sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật đã được hiến định và quy định trong các văn bản pháp luật nhưng thiết nghĩ để thực chất hơn cần sửa đổi, bổ sung nội dung của các văn bản pháp luật hiện hành. Hơn nữa, nội dung nên có các quy định mang

tính định lượng hơn là mang tính định hướng như hiện nay, cụ thể, quy định tỷ lệ phần trăm người dân, các chuyên gia, các nhà khoa học, các tổ chức xã hội tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật trong từng công đoạn của quá trình xây dựng và thực thi. Chẳng hạn, quy định cụ thể cơ quan soạn thảo pháp luật trước khi xác định vấn đề cần có sự đóng góp ý kiến của người dân, đối với các loại pháp luật liên quan trực tiếp đến đời sống người dân như: đất đai, nông nghiệp... liên quan đến đời sống dân sinh nên có sự tham gia của người dân ngay từ đầu. Có như vậy, khi thực thi pháp luật người dân sẽ chủ động thực hiện, tuân thủ pháp luật.

Thứ hai, nâng cao nhận thức và năng lực tham gia của người dân. Cần tạo điều kiện để người dân thực hiện hiệu quả quyền tham gia vào xây dựng pháp luật. Thông qua việc đào tạo, nâng cao nhận thức và năng lực tham gia của người dân, các cơ quan cần cung cấp hệ thống thông tin đầy đủ, dễ tiếp cận liên quan đến tiến trình xây dựng pháp luật. Đồng thời, các cơ quan, tổ chức cần xây dựng niềm tin, tạo niềm tin cho người dân vào việc xây dựng pháp luật. Người dân phải biết những ý kiến của họ được hay không được chấp nhận là vì sao, tức là cần phải có sự giải trình để người dân tin tưởng vào Nhà nước. Muốn người dân tham gia nhiều hơn vào quá trình xây dựng pháp luật thì một mặt, chính các cơ quan, tổ chức phải tin tưởng vào khả năng có thể đóng góp tốt của người dân vào hoạt động xây dựng pháp luật; mặt khác, các cơ quan, tổ chức phải tạo được niềm tin từ phía người dân. Các cơ quan xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật phải làm một cách thực chất, tránh bệnh hình thức, “làm cho có”, những ý kiến đóng góp của Nhân dân phải được tiếp thu (nếu đúng); hoặc phải giải trình nếu không tiếp thu (Nguyễn Thị Hà, 2020). Hiện nay, các ý kiến đóng góp của người dân nếu không được tiếp thu cũng ít khi được giải trình nên chưa tạo được sự tin tưởng của người dân vì họ cho rằng các ý kiến của họ không được xem xét một cách nghiêm túc.

Thứ ba, sự tham gia của người dân trong quá trình lấy ý kiến xây dựng pháp luật cần cụ thể hóa và được thực hiện bởi quy định chặt chẽ hơn theo quy trình cụ thể, như từ yêu cầu thực tiễn đề xuất dự án luật, xác định trách nhiệm, lấy ý kiến xây dựng kênh thông tin tuyên truyền dự thảo luật, văn bản quy phạm pháp luật, gọi mở các vấn đề cần lấy ý kiến, khuyến khích sự tham gia cơ chế giải trình, tiếp thu, phản hồi ý kiến, như vậy sẽ thu thập được nhiều ý kiến, nâng cao hiệu quả dự thảo luật và đảm bảo tính khả thi, tính lâu bền của dự án luật. Xây dựng và hoàn thiện cơ chế giải trình; quy định trách nhiệm pháp lý đủ mạnh cho các cơ quan, tổ chức và người đứng đầu cơ quan, tổ chức gắn với kết quả xây dựng pháp luật. Các quy định nên cụ thể về nội dung giải trình, trách nhiệm pháp lý, cần có chế tài đủ mạnh để cá nhân và tổ chức vi phạm sẽ phải chịu trách nhiệm. Tránh quy định mang tính nguyên tắc như: về trách nhiệm thông tin, báo cáo công khai và chịu sự giám sát của các cơ quan và người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước trước các cơ quan quyền lực nhà nước, trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và trước Nhân dân. Mặt khác, các cơ quan có thẩm quyền xây dựng pháp luật cần xây dựng bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả sự tham gia của người dân. Bộ tiêu chí này phải được ứng dụng một cách đồng bộ trong điều kiện gắn với chất lượng văn bản pháp luật, tức chất lượng xây dựng pháp luật với hiệu quả thực thi pháp luật của các cơ quan nhà nước với đánh giá tín nhiệm người đứng đầu các cơ quan xây dựng và tổ chức thực thi pháp luật, thêm vào đó là các quyết định về nhân sự và ngân sách thực hiện.

Thứ tư, mở rộng một số hình thức, công cụ tham gia của người dân trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Người dân có thể tham gia với các hình thức khác nhau, từ khâu đề xuất chính sách đến xây dựng văn bản. Người dân tham gia theo từ mức độ thấp nhất là được cung cấp thông tin; tham vấn chính sách; đề xuất, thiết kế phương án chính sách và đồng quyết định. Người dân có thể tương tác trực tiếp với công chức thông qua tính năng “chat” để được cung cấp thông tin trong thời gian thực (Nguyễn Trung Sơn, 2022). Hiện nay, nhiều cơ quan nhà nước đã sử dụng mạng xã hội để tiếp cận nhanh hơn, nhiều hơn với người dân và ngược lại người dân có thể tương tác với các cơ quan nhà nước thông qua các

tính năng như: gửi video clip, gửi tin nhắn, hình ảnh về những vấn đề liên quan đến lợi ích công. Người dân có thể tham gia các cuộc khảo sát ý kiến trực tuyến về một số vấn đề chính sách, phương án chính sách, dự thảo văn bản.

Một công cụ tham gia số khác đã và đang hỗ trợ người dân tham gia vào quá trình đồng thiết kế và quyết định tính khả thi của chính sách đó là cơ chế phản ánh và kiến nghị trực tuyến do cơ quan nhà nước thiết lập và vận hành. Cơ chế này cho phép người dân phản ánh bất cứ mối quan tâm nào liên quan đến lợi ích công, chia sẻ ý kiến về những vấn đề trong dự thảo văn bản ảnh hưởng đến lợi ích công, hoặc gửi các đề xuất, kiến nghị, phương án giải quyết vấn đề, chính sách, dự thảo văn bản với các cơ quan nhà nước. Một hình thức tham gia số khác của người dân trong quản trị nhà nước là bình chọn trực tuyến các phương án hay sự đồng tình đối với dự thảo văn bản. Các công cụ số thúc đẩy sự tham gia nhiều hơn về số lượng (nhiều người tham gia cùng lúc, nhiều lượt người tham gia) và về chất lượng, tham gia ở mức độ cao hơn, đó là tham vấn số và đồng thiết kế quyết định.

Ở nhiều nước, dự án luật, dự thảo chính sách, văn bản quy phạm pháp luật đã được thảo luận trên mạng. Thông qua Internet, người dân đánh giá và góp ý về quan điểm, nguyên tắc xây dựng, chỉnh sửa và đưa ra các ý kiến, ý tưởng của mình. Khi đề xuất chính sách để xây dựng chính sách, văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan chủ trì soạn thảo đã thiết lập kênh trực tuyến để cho xã hội, công dân tham gia xây dựng và thẩm định dự thảo. Cộng đồng mạng tham gia khá sâu trong đề xuất ý tưởng, cách diễn đạt và hoàn thiện nội dung cho từng điều khoản. Thông thường, các đạo luật được tham gia thảo luận rộng rãi nhất khi liên quan đến những vấn đề mà đông đảo người dân quan tâm. Các vấn đề sát sườn, cấp bách nhất được đưa ra xem xét thảo luận. Bước góp ý chỉnh sửa trực tiếp trên Internet đã được đưa vào quy trình chính thức xây dựng dự thảo nhằm nâng cao chất lượng và bảo đảm tính hiệu quả kinh tế. Người dân truy cập mạng có thể cho ý kiến đồng tình với các đề xuất và đưa ra quan điểm riêng của mình về vấn đề tranh luận (Howe J. Crowdsourcing, 2009: 21).

Ở Việt Nam, *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015*, được sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã tách quy trình xây dựng chính sách với quy trình soạn thảo văn bản. Từ trước đó, Luật năm 2008 đã quy định về cơ chế lấy ý kiến dự thảo văn bản của các cơ quan, các chuyên gia, nhà khoa học, tổ chức chính trị, xã hội và đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của văn bản. Dự thảo văn bản phải được đăng trên Trang thông tin điện tử của cơ quan xây dựng dự thảo để lấy ý kiến rộng rãi công dân và tổ chức. Việc ứng dụng phương thức mở rộng sự tham gia trên là một hướng hoàn thiện cho hoạt động này.

Điểm khác so với lấy ý kiến rộng rãi trên mạng theo cách thông thường là nguyên tắc hình thành cộng đồng mạng cho phép thu hút hiệu quả hơn các chuyên gia và tính đại diện của cộng đồng xã hội. Và, kết quả tham gia không phải là các nhận xét chung chung, thiếu luận cứ, cần dành thời gian nghiên cứu mà dựa trên thăm dò ý kiến rộng rãi và đề xuất cụ thể hoàn thiện từng khoản điểm của dự thảo. Dự thảo văn bản được thiết kế chia nhỏ theo từng điều khoản để có thể đóng góp cụ thể các ý kiến, đánh giá ý kiến, đề xuất chỉnh sửa và thống nhất cuối cùng. Mỗi điều khoản được tạo thành các blog riêng. Việc tham gia xây dựng, đóng góp ý kiến và thẩm định chính sách và dự thảo văn bản trên mạng tiến hành theo nguyên tắc: (1) Bất kỳ công dân nào cũng đều có thể đọc toàn bộ dự thảo. (2) Được tham gia đầy đủ vào quy trình (cho ý kiến, tạo nên các kênh ý kiến riêng, cung cấp đầy đủ dữ liệu thông tin cá nhân, bỏ phiếu thông qua từng điều khoản. Phương án có số lượng được cộng đồng mạng tán thành cao nhất có giá trị quan trọng để quyết định phương án cuối cùng.

4. Kết luận

Thúc đẩy sự tham gia của người dân vào tiến trình xây dựng chính sách, pháp luật giúp cho việc quản lý và ra quyết định trở nên toàn diện hơn. Bằng cách mở ra cơ hội cho nhiều

người tham gia đóng góp ý kiến, cùng thực hiện và giám sát các cơ quan công quyền có thể lắng nghe tiếng nói của người dân trong chu trình xây dựng pháp luật. Điều này tạo ra các chính sách và dịch vụ tốt hơn, xây dựng cảm giác thân thuộc và thúc đẩy sự gắn kết xã hội; tăng cường niềm tin của người dân vào Nhà nước. Để Việt Nam có thể tiến xa hơn trong thời đại công nghệ số đáp ứng tốt hơn nhu cầu của người dân, cần chú trọng đổi mới, hoàn thiện các thể chế pháp lý, văn hóa, tạo ra bộ công cụ hữu hiệu nhằm phát huy tối đa vai trò của người dân trong đóng góp ý tưởng, công sức, giám sát cũng như cùng Nhà nước tham gia vào hoạch định và thực thi chính sách pháp luật.

Tài liệu tham khảo

- Dương Thị Thân Thương. (2023). Bàn về sự tham gia quản trị nhà nước của người dân. *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật*, kỳ 1 (số 380), tháng 5.
- Đảng Cộng sản Việt Nam. (2021). Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. tập II. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.
- Đặng Viết Đạt và Hoàng Thị Quyên. (2024). Bảo đảm quyền tham gia của người dân trong tiến trình xây dựng chính phủ số ở Việt Nam. <https://lyluanchinhtri.vn/bao-dam-quyen-tham-gia-cua-nguoi-dan-trong-tien-trinh-xay-dung-chinh-phu-so-o-viet-nam-6298.html>.
- Đỗ Kim Tiên. (2021). Chính sách, pháp luật Việt Nam về sự tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân. <http://lapphap.vn>.
- Howe J. Crowdsourcing. (2009). *Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business*. Crown Publishing Group.
- Lê Minh Tâm và Nguyễn Minh Đoàn. (2010). *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*. Nxb. Công an nhân dân.
- Lê Văn Chiến. (2020). Sự tham gia của người dân vào quản lý xã hội ở Việt Nam. <https://phapluatquanly.vietnamhoinhap.vn/su-tham-gia-cua-nguoi-dan-vao-quan-ly-xa-hoi-o-viet-nam-269.htm>
- Lê Văn Hòe. (2009). Tăng cường năng lực lập pháp của Quốc hội trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay. Nxb. Tư pháp.
- Liên Hợp Quốc. (2011). *Báo cáo tổng kết thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội năm 2011-2020*.
- Marc Gramberger. (2001). Citizens as Partners OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making, OECD Publications Service.
- Marc Gramberger. (2002). Citizens as Partners OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making, OECD Publications Service, p.21.
- Ngân hàng Thế giới. (2016). *Báo cáo hiệu quả quản trị của Việt Nam đến năm 2035*.
- Nguyễn Minh Đoàn. (2011). Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Nxb Chính trị quốc gia Sự thật.
- Nguyễn Thị Hà. (2020). Sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng và thực thi pháp luật. <https://www.quanlynhanuoc.vn/2020/12/03/su-tham-gia-cua-nguoi-dan-vao-qua-trinh-xay-dung-va-thuc-thi-phap-luat/>.
- Nguyễn Thị Minh Hào. (2018). Bảo đảm sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng luật. <https://tapchitoaan.vn/bao-dam-su-tham-gia-cua-nguoi-dan-trong-qua-trinh-xay-dung-luat>.
- Nguyễn Trung Sơn. (2022). Sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trong bối cảnh phát triển công nghệ số. <https://www.quanlynhanuoc.vn/2022/11/17/su-tham-gia-cua-nguoi-dan-vao-qua-trinh-xay-dung-van-ban-quy-pham-phap-luat-trong-boi-can-phat-trien-cong-nghe-so/>.
- Nguyễn Văn Cương và Trương Hồng Quang. (2022). 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. *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*. số 15 (463), tháng 8/2022.
- Nguyễn Văn Cương. (2013). Bản chất của hoạt động xây dựng pháp luật: Một vài vấn đề cần bàn luận thêm. <https://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/nguyen-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=1566>. 10/01/2013.