

GÓC NHÌN LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ VỀ SỰ THAM GIA CỦA CÔNG DÂN VÀO HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

TÔNG ĐĂNG HÙNG*
NGUYỄN THỊ HƯỜNG**

Điều 28 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: “Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước; 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”. Sự tham gia của công dân vào hoạt động quản lý nhà nước là một tất yếu khách quan, bởi thể hiện đúng bản chất vốn có của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đặc biệt trong bối cảnh đổi mới và hội nhập ở nước ta hiện nay, sự tham gia của công dân vào hoạt động quản lý nhà nước góp phần quan trọng vào việc xây dựng một xã hội công bằng và dân chủ, ổn định chính trị, phát triển kinh tế - xã hội.

Từ khóa: Công dân; pháp lý; lý luận; quản lý nhà nước; sự tham gia; Hiến pháp năm 2013.

Article 28 of the 2013 Constitution states: “Citizens have the right to participate in the management of the State and management of society, and to discuss and propose to state agencies issues about their base units, localities and the whole country. The State shall create the conditions for citizens to participate in the management of the State and society; and shall publicly and transparently receive and respond to the opinions and petitions of citizens”. The participation of citizens in state management is an objective necessity because it reflects the inherent nature of the socialist rule-of-law State. Especially, in the current context of innovation and integration in the country, this participation contributes significantly to the construction of a fair and democratic society, political stability, and socio-economic development.

Keywords: Citizen; legal; theory; state management; participation; the 2013 Constitution.

NGÀY NHẬN: 12/8/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 20/9/2023

NGÀY DUYỆT: 10/10/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.333.2023.653>

1. Khái quát về sự tham gia của công dân vào hoạt động quản lý nhà nước

Công dân biểu hiện tính chất đặc biệt của mối quan hệ pháp lý giữa Nhà nước với một số người nhất định. Khái niệm công dân trước hết gắn với khái niệm cá nhân (con người cụ thể trong tập thể hoặc trong xã hội), nhưng hẹp hơn khái niệm cá nhân, bởi cá

nhân bao gồm những người là công dân và cả những người không phải là công dân. Mặt khác, công dân còn gắn với quốc tịch (công dân của một quốc gia nhất định), Nhà nước xác định một người cụ thể là công dân có nghĩa là xác định sự phụ thuộc về mặt pháp

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

** Học viên Học viện Hành chính Quốc gia

lý của người đó đối với Nhà nước, xác định quan hệ pháp lý - chính trị giữa công dân với Nhà nước. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được quy định trong *Hiến pháp*, pháp luật, trong đó có quyền tham gia vào hoạt động quản lý nhà nước¹.

Sự tham gia của công dân là một quá trình, trong đó những vấn đề, nhu cầu và các giá trị công cộng được đưa vào việc ra quyết định của chính quyền². Tham gia của công dân bao gồm sự can dự của công dân trong tiến trình ra quyết định, trong việc thực hiện chương trình, chia sẻ quyền lợi của các chương trình phát triển cũng như trong đánh giá những chương trình đó...³. Ở Việt Nam, quyền tham gia của công dân vào hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) đã được cụ thể hóa và ghi nhận trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật. So với quản lý của các tổ chức khác thì QLNN có những điểm khác biệt sau:

Thứ nhất, chủ thể QLNN là các cơ quan, cá nhân trong bộ máy nhà nước được Nhân dân trao quyền, gồm hệ thống các cơ quan: lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Thứ hai, đối tượng của QLNN là tất cả các cá nhân, tổ chức sinh sống và hoạt động trong phạm vi lãnh thổ quốc gia, công dân có quốc tịch Việt Nam đang sinh sống và làm việc bên ngoài lãnh thổ quốc gia.

Thứ ba, QLNN là quản lý toàn diện trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội: chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao.

Thứ tư, QLNN mang tính quyền lực nhà nước, sử dụng công cụ pháp luật nhà nước, chính sách, thể chế, phương tiện để quản lý xã hội.

Thứ năm, mục tiêu của QLNN là phục vụ Nhân dân, duy trì sự ổn định và phát triển của toàn xã hội.

Như vậy, sự tham gia của công dân vào hoạt động QLNN là việc công dân quan tâm, can dự vào hoạt động QLNN, nhằm bảo đảm hoặc thực hiện lợi ích công cộng trong đó có lợi ích cá nhân công dân.

2. Phương thức tham gia của công dân vào hoạt động quản lý nhà nước

Một là, tham gia trực tiếp của công dân vào hoạt động QLNN.

Hiến pháp năm 2013 không chỉ hiến định nguyên tắc “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp” mà còn quy định những vấn đề cơ bản về các phương thức tham gia trực tiếp vào hoạt động QLNN của công dân như: trưng cầu ý dân; bãi miễn đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân (HDND). Đồng thời, *Hiến pháp* cũng quy định trách nhiệm của Nhà nước trong việc tạo điều kiện để công dân tham gia QLNN và xã hội, công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.

Luật Trưng cầu ý dân năm 2015 quy định: Trưng cầu ý dân là việc Nhà nước tổ chức để cử tri cả nước trực tiếp biểu quyết bằng hình thức bỏ phiếu quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Chủ thể tổ chức trưng cầu ý dân là Nhà nước; chủ thể trung tâm của hoạt động này là công dân. Mọi công dân đủ mười tám tuổi trở lên tính đến ngày trưng cầu ý dân có quyền bỏ phiếu để biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân. Công dân tham gia bỏ phiếu để biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân về 4 nội dung: (1) Toàn văn *Hiến pháp* hoặc một số nội dung quan trọng của *Hiến pháp*; (2) Vấn đề đặc biệt quan trọng về chủ quyền, lãnh thổ quốc gia, về quốc phòng, an ninh, đối ngoại có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của quốc gia; (3) Vấn đề đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của đất nước; (4) Vấn đề đặc biệt quan trọng khác của đất nước. Trưng cầu ý dân được thực hiện theo nguyên tắc: *phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín*. Kết quả trưng cầu ý dân; nội dung trưng cầu ý dân được quá nửa số phiếu hợp lệ tán thành có giá trị thi hành.

Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015 quy định bầu cử được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Tuổi bầu cử được tính đến ngày bầu cử được công bố, công dân

đủ mười tám tuổi trở lên có quyền bầu cử. Kết quả bầu cử được tính trên số phiếu bầu hợp lệ và chỉ được công nhận khi đã có quá một nửa tổng số cử tri trong danh sách cử tri tại đơn vị bầu cử tham gia bầu cử. Người trúng cử phải là người ứng cử đạt số phiếu bầu quá một nửa tổng số phiếu bầu hợp lệ. Căn cứ vào kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến người trúng cử đại biểu Quốc hội, Hội đồng bầu cử quốc gia tiến hành xác nhận tư cách của người trúng cử đại biểu Quốc hội, cấp giấy chứng nhận đại biểu Quốc hội khóa mới cho người trúng cử và báo cáo Quốc hội khóa mới về kết quả xác nhận tư cách đại biểu Quốc hội tại kỳ họp đầu tiên. Căn cứ vào kết quả tổng kết bầu cử đại biểu HĐND, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo liên quan đến người trúng cử đại biểu HĐND, Ủy ban bầu cử tiến hành xác nhận tư cách của người trúng cử đại biểu HĐND cấp mà mình chịu trách nhiệm tổ chức bầu cử, cấp giấy chứng nhận đại biểu HĐND khóa mới cho người trúng cử và báo cáo HĐND khóa mới về kết quả xác nhận tư cách đại biểu HĐND tại kỳ họp đầu tiên.

Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị Quốc hội hoặc cử tri (công dân) bãi nhiệm. Trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành, trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 quy định đại biểu HĐND không đáp ứng đủ các tiêu chuẩn của đại biểu HĐND, không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân thì bị cử tri bãi nhiệm. Thường trực Hội đồng nhân dân quyết định việc đưa ra cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp. Trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu HĐND thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định.

Hai là, tham gia gián tiếp của công dân vào hoạt động QLNN.

Tham gia gián tiếp của công dân thông qua các cơ quan dân cử. Quốc hội và HĐND các cấp được xác định là cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của công dân.

Ngoài ra, Quốc hội và HĐND các cấp còn là cơ quan giám sát hoạt động và việc thực hiện trách nhiệm chính trị của các cơ quan công quyền. Thông qua hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND các cấp, công dân biết và giám sát được cách thức, mức độ thực hiện, những gì đang diễn ra hoặc không diễn ra một cách có hiệu lực, hiệu quả; lý do không thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả các quyết định và trách nhiệm công quyền được giao cho các cơ quan quyền lực của Nhà nước.

Tham gia gián tiếp của công dân thông qua các tổ chức xã hội. Các tổ chức này có một số đặc điểm chung là: các tổ chức ngoài nhà nước, tự nguyện, tự quản lý, tự chịu trách nhiệm về kinh phí, hoạt động phi lợi nhuận, tập hợp kết nạp hội viên là người cùng ngành, nghề, giới, lứa tuổi, sở thích có điều lệ hoặc quy chế được thành lập hoạt động một cách thường xuyên để đạt mục đích của tổ chức đó. Tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội không được trái với lợi ích của Nhân dân, dân tộc, Tổ quốc, chế độ và được pháp luật công nhận (có đăng ký hoạt động, phê chuẩn điều lệ); thúc đẩy sự tham gia của công dân vào hoạt động QLNN, như: tham gia vào việc xác định vấn đề chính sách; tham gia tư vấn, phản biện và hiệp thương đối với phương án của chính sách công; tham gia giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức, viên chức.

Bên cạnh đó, còn tham gia đánh giá chính sách công và kết quả hoạt động của Chính phủ, các cơ quan hành chính. Việc tham gia đánh giá này có tác dụng: hoàn thiện chính sách công, nâng cao hiệu quả hoạt động của Chính phủ; tăng cường sự giám sát nội bộ của Chính phủ; là căn cứ để đổi mới hoạt động quản lý nhân sự hành chính và tối ưu hóa cơ cấu tổ chức của Chính phủ; mở rộng và tiếp

nhận tốt hơn sự giám sát của xã hội đối với Chính phủ; tăng cường niềm tin của công chúng đối với Chính phủ và cải thiện hình ảnh của Chính phủ.

3. Mức độ tham gia của công dân vào hoạt động quản lý nhà nước

Vận dụng các lý thuyết về tham gia của công dân vào hoạt động QLNN trong điều kiện cụ thể của Việt Nam có thể đưa ra khung đánh giá mức độ tham gia của công dân vào hoạt động QLNN được xác định bao gồm 4 mức độ:

- *Thông tin* (quyền tiếp cận thông tin): Chính quyền cung cấp các thông tin cho công dân và thường là thông tin một chiều từ phía chính quyền đến công dân, công dân ít có sự phản hồi lại. Các thông tin chính quyền cung cấp cho công dân gồm: (1) Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, phương án chuyển dịch cơ cấu kinh tế và dự toán, quyết toán ngân sách hàng năm của địa phương; (2) Dự án, công trình đầu tư và thứ tự ưu tiên, tiến độ thực hiện, phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư liên quan đến dự án, công trình trên địa bàn, phương án điều chỉnh, quy hoạch khu dân cư tại địa phương; (3) Việc quản lý và sử dụng các loại quỹ, khoản đầu tư, tài trợ theo chương trình, dự án đối với địa phương, các khoản huy động người dân đóng góp; (4) Chủ trương, kế hoạch vay vốn cho người dân để phát triển sản xuất, xóa đói, giảm nghèo; (5) Phương thức và kết quả bình xét hộ nghèo được vay vốn phát triển sản xuất, trợ cấp xã hội, xây dựng nhà tình thương, cấp thẻ bảo hiểm y tế.

- *Tham vấn* (quyền được tham gia ý kiến về các vấn đề ở cơ sở): công dân được tham vấn và đưa ra ý kiến về các vấn đề tại địa phương, tham gia vào quá trình phân tích và sử dụng thông tin đó. Các vấn đề mà chính quyền cần tham vấn công dân bao gồm: (1) Dự thảo kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; (2) Dự thảo quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh; (3) Dự thảo kế hoạch triển khai các chương trình, dự án trên địa bàn; chủ trương,

phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, xây dựng cơ sở hạ tầng, tái định cư; phương án quy hoạch khu dân cư.

- *Cộng tác* (quyền được bàn và biểu quyết về các vấn đề ở cơ sở để cấp có thẩm quyền quyết định): công dân tham gia cùng với chính quyền thực hiện các nội dung chương trình, dự án, công trình đầu tư xây dựng tại địa phương và không tham gia vào quá trình xây dựng các quy định, hoạch định chính sách và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của chính quyền địa phương.

- *Tự quyết* (quyền được bàn và quyết định trực tiếp về các vấn đề ở cơ sở): công dân bàn, quyết định trực tiếp và tự tổ chức thực hiện các công việc của địa phương. Các công việc đó gồm: mức đóng góp xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình phúc lợi công cộng tại địa phương; mức đóng góp các quỹ công cộng tại địa phương.

4. Kết luận

Nhà nước ta là nhà nước dân chủ, mọi quyền lợi chính đáng của người dân đều được quan tâm, bảo đảm. Hoạt động tham gia vào QLNN của người dân vừa là quyền lợi vừa là trách nhiệm, nghĩa vụ của người dân trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN. Để người dân có thể tham gia tích cực vào hoạt động QLNN cần có sự bảo đảm bằng các phương thức tham gia phù hợp và được cụ thể hóa bằng các quy định pháp luật thuận lợi cho người dân thực hiện quyền của mình

Chú thích:

1. Thái Vĩnh Thắng - Vũ Hồng Anh. *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*. H. NXB. Công an nhân dân, 2017, tr. 249 - 250.

2. Phan Văn Tuấn. *Phương thức tham gia của người dân vào quá trình chính sách công ở Việt Nam hiện nay qua nghiên cứu chính sách xây dựng nông thôn mới*. Luận án tiến sĩ Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, 2017, tr. 27.

3. Vũ Thị Thu Hằng. *Giải pháp huy động nguồn lực trong xây dựng nông thôn mới trên địa bàn huyện Định Hóa, tỉnh Thái Nguyên*. Luận văn Thạc sĩ, Trường Đại học Nông Lâm Thái Nguyên, 2019, tr. 7.