

# CƠ SỞ BAN HÀNH VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở CƠ SỞ NĂM 2022

HOÀNG THỊ CƯỜNG\*

*Kỳ họp thứ tư Quốc hội khóa XV đã biểu quyết thông qua Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, qua đó, thể chế hóa đường lối, chính sách của Đảng và cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 vào cuộc sống, khẳng định quyền con người, quyền công dân, chủ quyền của Nhân dân theo nguyên tắc Hiến định.*

*Từ khóa: Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở; Hiến pháp năm 2013;; quy định; quyền con người; quyền công dân.*

*The 4<sup>th</sup> session of the 15th National Assembly voted to approve the Law on the Implementation of Grassroots Democracy, thereby institutionalizing the Party's lines and policies, and concretizing the provisions of the 2013 Constitution into life, affirming human rights, citizens' rights and sovereignty of the People prescribed by the Constitutional principles.*

*Keywords: Law on Implementation of Grassroots Democracy; 2013 Constitution; regulations; human rights; citizens' rights.*

NGÀY NHẬN: 12/7/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/8/2023

NGÀY DUYỆT: 10/10/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.333.2023.673>

## 1. Cơ sở ban hành Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022

Quá trình thực hiện các quy định của pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở của các loại hình đã phát sinh những hạn chế, bất cập, cụ thể như sau:

(1) Hạn chế, bất cập trong thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn.

- Phạm vi nội dung phải công khai còn hạn chế, chưa phù hợp với quy định của Luật Tiếp cận thông tin và các luật chuyên ngành. Quy định về hình thức công khai thông tin chưa phù hợp với sự phát triển của khoa học - công nghệ, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và lộ trình xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số.

- Phạm vi nội dung Nhân dân bàn và quyết

định còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu và sự kỳ vọng của Nhân dân cũng như tinh thần mở rộng dân chủ trực tiếp tại các nghị quyết của Đảng và Hiến pháp năm 2013. Thẩm quyền công nhận hương ước, quy ước của Ủy ban nhân dân (UBND) cấp huyện còn bất cập, chưa bảo đảm tính hợp lý trong phân cấp thực hiện nhiệm vụ; chưa đồng bộ với quá trình tăng cường phân cấp, phân quyền và nâng cao năng lực của chính quyền địa phương cấp xã nói chung và đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã nói riêng.

- Nội dung tham gia của Nhân dân vào các hoạt động của chính quyền cơ sở và của các cấp chính quyền, đóng góp ý kiến vào quá

\* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

trình xây dựng, ban hành các quyết định hành chính còn hạn chế; cơ chế đối thoại giữa chính quyền và người dân chưa được thực hiện thường xuyên, hiệu quả dẫn đến tình trạng khiếu nại, khởi kiện các quyết định hành chính, đặc biệt là về đất đai, bồi thường giải phóng mặt bằng.

- *Pháp lệnh* chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm của các chủ thể trong tổ chức thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn và các hình thức xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức có hành vi vi phạm pháp luật về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, do đó, khi có vi phạm xảy ra, việc xử lý vi phạm còn hạn chế, bị động.

(2) *Hạn chế, bất cập trong thực hiện dân chủ ở cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập.*

- Việc thực hiện dân chủ ở cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập được quy định tại nhiều văn bản khác nhau. Trong khi đó, các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội có nhiều điểm tương đồng trong quản lý hành chính nội bộ và thực hiện chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động, điều này tạo nên sự không đồng bộ, thống nhất trong việc thực hiện pháp luật về dân chủ trong cơ quan, đơn vị.

- Quy định về đối tượng thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp công lập chưa bảo đảm tính bao quát; một số cơ quan, đơn vị mặc dù thực tế áp dụng Nghị định số 04/2015/NĐ-CP ngày 09/01/2015 của Chính phủ nhưng chưa được ghi nhận đầy đủ trong quy định của pháp luật.

- Quy định của pháp luật về dân chủ trong cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập còn thiếu các chế tài phê bình, kỷ luật đối với những cơ quan, đơn vị chưa thực hiện tốt; chưa gắn kết quả thực hiện dân chủ tại cơ quan, đơn vị với kết quả đánh giá, xếp loại và thực hiện công tác cán bộ đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị.

- Hình thức giám sát, kiểm tra thực hiện dân chủ ở một số cơ quan còn hạn chế; chưa quy định hình thức giám sát, kiểm tra thông qua hoạt động lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu

tín nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị.

- Hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân chưa thực sự hiệu quả. Các thành viên trong Ban Thanh tra nhân dân đều hoạt động kiêm nhiệm nên khó giữ được tính độc lập, khách quan trong việc giám sát, kiểm tra hoạt động điều hành, quản lý của cơ quan, đơn vị; kinh phí hỗ trợ và điều kiện hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân còn hạn chế, ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả hoạt động.

(3) *Hạn chế, bất cập trong thực hiện dân chủ tại doanh nghiệp.*

- Một bộ phận người lao động và người sử dụng lao động nhận thức chưa đầy đủ về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của mình trong xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ tại doanh nghiệp. Việc tổ chức hội nghị người lao động ở một số doanh nghiệp vẫn còn hình thức, chưa bảo đảm các nội dung theo quy định, nhất là việc công khai tài chính, các loại quỹ,...

- Chưa quy định cụ thể các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ tại doanh nghiệp; trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương trong việc theo dõi, giám sát, kiểm tra và báo cáo kết quả thực hiện dân chủ tại doanh nghiệp.

Từ những hạn chế, bất cập nêu trên, việc xây dựng, ban hành *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở* là cần thiết.

## 2. Những nội dung cơ bản *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022*

*Luật* có 6 chương, 91 điều, trong đó tập trung vào các nội dung cơ bản sau:

*Chương I:* về những quy định chung, gồm có 10 điều (từ Điều 1 - 10) quy định về phạm vi điều chỉnh, giải thích từ ngữ, nguyên tắc, phạm vi thực hiện dân chủ ở cơ sở, quyền và nghĩa vụ của công dân trong thực hiện dân chủ ở cơ sở, quyền thụ hưởng của Nhân dân, các biện pháp bảo đảm, các hành vi nghiêm cấm và xử lý vi phạm pháp luật về THDC ở cơ sở. Trong đó, *Luật* quy định một điều riêng về quyền thụ hưởng của công dân: (1) Được Nhà

nước và pháp luật công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm thực hiện quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội. Được bảo đảm thực hiện các quyền về thực hiện dân chủ ở cơ sở theo quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan; (2) Được thông tin đầy đủ, kịp thời về các quyền và lợi ích hợp pháp, chính sách an sinh xã hội, phúc lợi xã hội theo quy định của pháp luật và quyết định của chính quyền địa phương, cơ quan, đơn vị, tổ chức ở nơi mình cư trú, công tác, làm việc; (3) Được thụ hưởng thành quả đổi mới, phát triển kinh tế - xã hội, chế độ an sinh xã hội, sự an toàn, ổn định của đất nước, của địa phương, cơ quan, đơn vị, tổ chức có sử dụng lao động và kết quả thực hiện dân chủ ở nơi mình cư trú, công tác, làm việc; (4) Được tạo điều kiện để tham gia học tập, công tác, lao động, sản xuất - kinh doanh, cải thiện và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của bản thân, gia đình và cộng đồng.

*Chương II: về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, gồm 35 điều (từ Điều 11 - 45), gồm 4 mục:*

- *Công khai thông tin ở xã, phường, thị trấn (từ Điều 11 - 14):* quy định về những nội dung chính quyền địa phương cấp xã phải công khai; hình thức và thời điểm công khai thông tin; trách nhiệm tổ chức thực hiện việc công khai thông tin. Trong đó, Luật đã quy định cụ thể, rõ ràng hơn các nội dung sau đây:

Về những nội dung chính quyền cấp xã phải công khai, Luật quy định trừ các thông tin thuộc bí mật nhà nước hoặc thông tin chưa được công khai theo quy định của pháp luật, chính quyền địa phương cấp xã phải công khai 14 nội dung cụ thể.

Về hình thức công khai thông tin, Luật quy định 10 hình thức công khai thông tin, trong đó có những hình thức mới hoặc cập nhật những hình thức đã được áp dụng hiệu quả trong thực tiễn thời gian qua. Bên cạnh đó, để bảo đảm việc áp dụng các hình thức công khai thông tin phù hợp với nội dung, tính chất của thông tin được công khai cũng như điều kiện,

khả năng thực tế của các địa phương khi áp dụng, Luật quy định về việc lựa chọn các hình thức công khai thông tin, trong đó có những hình thức mang tính chất bắt buộc và những hình thức có thể lựa chọn linh hoạt.

- *Nhân dân bàn và quyết định (từ Điều 15 - 24):* quy định về những nội dung Nhân dân bàn và quyết định; đề xuất nội dung để Nhân dân bàn và quyết định (trong đó quy định về thẩm quyền đề xuất các nội dung có phạm vi thực hiện ở địa bàn cấp xã, các nội dung có phạm vi thực hiện ở địa bàn thôn, tổ dân phố và quy định về sáng kiến công dân); hình thức Nhân dân bàn và quyết định; quyết định của cộng đồng dân cư; trách nhiệm của UBND cấp xã, Mặt trận Tổ quốc cấp xã, trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố và Nhân dân trong việc tổ chức việc bàn, quyết định và thực hiện quyết định của cộng đồng dân cư.

- *Nhân dân tham gia ý kiến (từ Điều 25 - 29):* quy định về những nội dung Nhân dân tham gia ý kiến trước khi cơ quan có thẩm quyền quyết định; hình thức Nhân dân tham gia ý kiến; việc tổ chức đối thoại, lấy ý kiến công dân là đối tượng thi hành trong trường hợp UBND cấp xã ban hành quyết định hành chính có nội dung xác lập nghĩa vụ hoặc làm chấm dứt, hạn chế quyền, lợi ích của đối tượng thi hành; trách nhiệm của các chủ thể có liên quan trong việc tổ chức để Nhân dân tham gia ý kiến.

- *Nhân dân kiểm tra, giám sát (từ Điều 30 - 45):* quy định về nội dung, hình thức kiểm tra, giám sát; quy định các nội dung cơ bản về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân cấp xã; quy định các nội dung cơ bản về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn và hoạt động của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng. Đây là một mục hoàn toàn mới so với quy định của pháp luật hiện hành.

*Chương III: về thực hiện dân chủ ở cơ quan, đơn vị, gồm 18 điều (từ Điều 46 - 63), gồm 4 mục:*

- *Công khai thông tin ở cơ quan, đơn vị (từ Điều 46 - 48):* quy định về những nội dung người đứng đầu cơ quan, đơn vị phải công

khai; hình thức và thời điểm công khai thông tin ở cơ quan, đơn vị; trách nhiệm tổ chức thực hiện việc công khai thông tin ở cơ quan, đơn vị. So với quy định của pháp luật hiện hành, Luật đã quy định cụ thể, chi tiết hơn 12 nội dung người đứng đầu cơ quan, đơn vị phải công khai, bổ sung các hình thức công khai thông tin mới, phù hợp với điều kiện thực tiễn tại cơ sở và thể hiện rõ ràng trách nhiệm của cơ quan, đơn vị và người đứng đầu cơ quan, đơn vị trong việc tổ chức công khai thông tin tại cơ quan, đơn vị.

- Cán bộ, công chức, viên chức, người lao động bàn và quyết định (từ Điều 49 - 52): quy định về những nội dung cán bộ, công chức, viên chức, người lao động bàn và quyết định; hình thức cán bộ, công chức, viên chức, người lao động bàn và quyết định; tổ chức hội nghị cán bộ, công chức, viên chức, người lao động (các nội dung cơ bản về thời gian, thành phần, nội dung, trình tự thủ tục của hội nghị); trách nhiệm trong việc tổ chức để cán bộ, công chức, viên chức, người lao động bàn, quyết định và thực hiện quyết định của tập thể cán bộ, công chức, viên chức, người lao động.

- Cán bộ, công chức, viên chức, người lao động tham gia ý kiến (từ Điều 53 - 55): quy định về những nội dung cán bộ, công chức, viên chức, người lao động tham gia ý kiến trước khi người đứng đầu cơ quan, đơn vị quyết định; hình thức cán bộ, công chức, viên chức, người lao động tham gia ý kiến; trách nhiệm trong việc tổ chức để cán bộ, công chức, viên chức, người lao động tham gia ý kiến.

- Cán bộ, công chức, viên chức người lao động kiểm tra, giám sát (từ Điều 56 - 63): quy định về nội dung và hình thức cán bộ, công chức, viên chức, người lao động kiểm tra, giám sát, trong đó quy định về nội dung kiểm tra, giám sát, hình thức kiểm tra, giám sát; quy định những nội dung cơ bản về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở cơ quan, đơn vị. Cách thức quy định các nội dung này cơ bản áp dụng tương tự như đối với các nội dung Nhân dân kiểm tra, giám sát.

*Chương IV: về thực hiện dân chủ ở tổ chức có sử dụng lao động, gồm 19 điều (từ Điều 64 - 82), với 2 mục:*

Về thực hiện dân chủ ở doanh nghiệp nhà nước (từ Điều 64 - 81). Xuất phát từ tính chất đặc thù của doanh nghiệp nhà nước là loại hình doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có quyền biểu quyết theo quy định của pháp luật, Luật quy định cụ thể, chi tiết về việc thực hiện dân chủ ở loại hình doanh nghiệp này.

Bên cạnh các quy định cụ thể, chi tiết về việc thực hành dân chủ ở doanh nghiệp nhà nước, Điều 82 quy định về việc thực hiện dân chủ ở doanh nghiệp, tổ chức khác có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động thuộc khu vực ngoài Nhà nước theo hướng khái quát và viện dẫn áp dụng pháp luật. Theo đó, đối với doanh nghiệp, tổ chức khác có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động thuộc khu vực ngoài Nhà nước thực hiện theo quy định chung tại *Chương I* của Luật này, đồng thời thực hiện các quy định của pháp luật lao động về thực hiện dân chủ tại nơi làm việc và quy định khác của pháp luật có liên quan.

*Chương V: về tổ chức thực hiện pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở, gồm 7 điều (từ Điều 83 - 89): quy định cụ thể về trách nhiệm của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước, bảo đảm thực hiện và tổ chức thực hiện Luật; trách nhiệm của UBND cấp tỉnh, cấp huyện, HDND và UBND cấp xã trong tổ chức thực hiện dân chủ ở cơ sở trên phạm vi địa phương; trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức Công đoàn và các tổ chức chính trị - xã hội trong việc tham gia, hỗ trợ và làm nòng cốt để Nhân dân thực hiện dân chủ ở cơ sở.*

*Chương VI: về điều khoản thi hành, gồm 2 điều (từ Điều 90 - 91), trong đó quy định thời điểm có hiệu lực của Luật (từ ngày 01/7/2023); áp dụng pháp luật và điều khoản chuyển tiếp.*

### **Tài liệu tham khảo:**

1. *Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn* năm 2017.
2. *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở* năm 2022.