

GÓC NHÌN PHÁP LUẬT VỀ PHẢN BIỆN XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY - THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

TRẦN THỊ CẨM TÚ*

Tóm tắt: Ở nước ta hiện nay, phản biện xã hội là một hình thức không thể thiếu nhằm phát huy dân chủ và kiểm soát quyền lực nhà nước. Bài viết phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và thực tiễn thực thi hoạt động phản biện xã hội ở Việt Nam hiện nay và đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về phản biện xã hội trong bối cảnh mới.

Từ khóa: Phản biện xã hội; nhà nước pháp quyền; hoàn thiện pháp luật

Ngày nhận bài: 29/7/2024; Biên tập xong: 27/11/2024; Duyệt đăng: 28/11/2024

LEGAL PERSPECTIVE ON SOCIAL CRITICISM IN VIETNAM TODAY - CURRENT SITUATION AND SOME RECOMMENDATIONS FOR IMPROVEMENT

Abstract: In Vietnam today, social criticism is an indispensable form to promote democracy and control state power. This article analyzes and evaluates the current legal status and practice of implementing social criticism in Vietnam today and proposes some solutions to improve the law on social criticism in the new context.

Keywords: Social criticism; rule-of-law state; perfecting the law

Received: Jul 29th, 2024; **Editing completed:** Nov 27th, 2024; **Accepted for publication:** Nov 28th, 2024

1. Cơ sở pháp lý về phản biện xã hội ở nước ta hiện nay

Phản biện xã hội (PBXH) là yêu cầu quan trọng trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay. PBXH đóng vai trò rất quan trọng trong sự phát triển của một xã hội dân chủ, công bằng và bền vững; đại diện và bảo vệ quyền lợi của người dân; tạo đầu vào cho quá trình hoạch định chính sách; khơi dậy và nuôi dưỡng tinh thần dân chủ. PBXH không chỉ góp phần hoàn thiện, nâng cao chất lượng các quyết sách trước khi ban hành mà còn tăng cường sự đối thoại, đồng thuận xã hội¹.

Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên đã chính thức ghi nhận nhiệm vụ PBXH thuộc về Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQVN) và các tổ chức chính trị - xã hội: "... Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; tập hợp, phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc,

thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát và phản biện xã hội..."². Trên cơ sở Hiến pháp năm 2013, việc xây dựng thể chế về PBXH được thúc đẩy mạnh mẽ hơn, có nhiều văn bản luật, pháp lệnh được Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội thông qua, trong đó có nhiều luật quan trọng liên quan đến hoạt động PBXH và những vấn đề liên quan đến PBXH, cụ thể như: Luật MTTQVN năm 2015 đã quy định khá rõ về hoạt động PBXH của MTTQVN, đây là căn cứ pháp lý quan trọng để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền triển khai thực hiện hoạt động PBXH. Luật MTTQVN năm 2015 đã cụ thể hóa quyền hiến định nói trên của Hiến pháp năm 2013 thành một chương riêng (Chương VI - Hoạt động PBXH) với 05 điều để quy định về hoạt động PBXH của MTTQVN. Bên cạnh đó, hoạt động PBXH còn được quy định cụ thể trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 (sau đây gọi tắt là Luật Ban hành VBQPPL) quy định về hoạt động PBXH của MTTQVN.

¹ Đặng Minh Tuấn, Vũ Công Giao, Đoàn Đức Lương, Lê Thị Nga, *Các cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, tr.574, Hà Nội, 2019.

* Email: Trantuvl85@gmail.com

Thạc sĩ, Nghiên cứu sinh, Học viện Chính trị khu vực IV

² Điều 9 Hiến pháp năm 2013.

Ngoài ra, nhiều văn bản luật, văn bản dưới luật cũng được ban hành để cụ thể hóa, hướng dẫn thực hiện các quy định của Hiến pháp và các luật về PBXH như: Luật Trưng cầu ý dân năm 2015, Luật Báo chí năm 2016, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Tố cáo năm 2018, Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017), Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2021), Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Thi hành tạm giữ, tạm giam năm 2015, Luật Thanh tra năm 2022, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội (thay thế Nghị định số 45/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội và Nghị định số 33/2012/NĐ-CP ngày 13/4/2012 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP), Quyết định số 1496/QĐ-TTg ngày 30/11/2022 về việc đổi tên Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam thành Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và phê duyệt Điều lệ Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (thay thế Quyết định số 2177/QĐ-TTg về phê duyệt Điều lệ Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam), Quyết định số 14/2014/QĐ-TTg ngày 14/02/2014 về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam...

Trên cơ sở những văn bản pháp lý quan trọng, ngày 12/12/2013, Bộ Chính trị đã có Quyết định số 217-QĐ/TW về việc ban hành Quy chế giám sát và PBXH của MTTQVN và các đoàn thể chính trị - xã hội quy định chi tiết về các nguyên tắc, phạm vi, phương pháp thực hiện giám sát và PBXH của MTTQVN (Quyết định số 217); ngày 17/4/2014, Ban Thường trực Ủy ban Trung ương MTTQVN đã ban hành Thông tri số 28/TTr-MTTW-BTT về việc hướng dẫn thực hiện một số điều của Quy chế giám sát và PBXH của MTTQVN và các đoàn thể chính trị - xã hội... Đồng thời, để phối hợp chỉ đạo và thực hiện tốt chủ trương, quan điểm của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về hoạt động PBXH đáp ứng yêu cầu của tình hình mới, ngày 15/6/2017, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ và Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương MTTQVN đã ký ban hành Nghị quyết liên tịch số 403/2017/NQLT-UBTVQH14-CP-ĐCTUBTWMTTQVN quy định chi tiết về các hình thức giám sát và PBXH. Đây là

cơ sở quan trọng để triển khai hiệu quả hơn nữa hoạt động PBXH (Nghị quyết liên tịch số 418). Thêm vào đó, tại Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới và Chỉ thị số 18-CT/TW ngày 26/10/2022 của Ban Bí thư về phát huy vai trò, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giám sát, PBXH của MTTQVN và các tổ chức chính trị - xã hội cũng như hoàn thiện cơ chế PBXH là một trong những giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện pháp luật và cơ chế tổ chức thực hiện pháp luật nghiêm minh, hiệu quả, bảo đảm yêu cầu phát triển đất nước nhanh và bền vững.

Như vậy, PBXH đã từng bước được thể chế hóa, cụ thể hóa đáp ứng những yêu cầu, đòi hỏi của hệ thống chính trị và nhân dân trong giai đoạn mới. Với những quy định được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013, Luật MTTQVN năm 2015, Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản quy phạm pháp luật khác cho thấy, mặc dù chưa đầy đủ, toàn diện, nhưng pháp luật về PBXH đã quy định và điều chỉnh những vấn đề cơ bản nhất, trong một phạm vi hợp lý, phù hợp với điều kiện của Việt Nam hiện nay.

2. Một số kết quả đạt được của pháp luật về phản biện xã hội ở Việt Nam hiện nay

Trên cơ sở hoạt động PBXH được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013, Luật MTTQVN năm 2015, Luật Ban hành VBQPPL và các văn bản quy phạm pháp luật khác có thể khái quát về những kết quả đạt được trong quy định của pháp luật hiện hành về PBXH như sau:

- Về chủ thể PBXH, chức năng PBXH của MTTQVN được quy định lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 2013 và được thể chế hóa trong Luật MTTQVN năm 2015, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 và một số văn bản pháp luật khác có liên quan... Cụ thể, Luật MTTQVN năm 2015 quy định: “*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân...; thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội...*” (Điều 1). MTTQVN có trách nhiệm tập hợp ý kiến từ các tầng lớp nhân dân, từ đó tổ chức phản biện đối với

các dự thảo văn bản pháp luật, chương trình, dự án có ảnh hưởng đến lợi ích chung của xã hội. Các tổ chức chính trị - xã hội như Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, các tổ chức nghề nghiệp, các hiệp hội đóng vai trò hỗ trợ chuyên môn và cung cấp các phân tích khách quan, khoa học cho quá trình phản biện. Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, Hội có quyền “*Tham gia các chương trình, dự án, đề tài, nhiệm vụ nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, các hoạt động tư vấn, phản biện chính sách theo đề nghị của cơ quan nhà nước...*”, “*Được tham gia ý kiến trong xây dựng cơ chế, chính sách liên quan trực tiếp đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và lĩnh vực hoạt động của hội*” (Điều 23). Nhìn chung, mỗi chủ thể tham gia PBXH đều có vai trò riêng biệt, nhưng đều chung mục tiêu là nâng cao chất lượng của các quyết sách, góp phần xây dựng Nhà nước pháp quyền và xã hội công bằng, dân chủ. Với chức năng PBXH của mình, MTTQVN đã tổ chức các cuộc họp góp ý, phản biện vào dự thảo Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, XIII của Đảng; góp ý Dự án Luật Tín ngưỡng, tôn giáo; Dự án Luật về Hội; Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Bộ luật Hình sự số 100/2015/QH13; Dự án Luật Phòng, chống tham nhũng; Dự án Luật Đơn vị hành chính, kinh tế đặc biệt; Dự thảo Luật Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Dự thảo Luật Thanh tra sửa đổi; Dự thảo Luật Đất đai sửa đổi³... Nhiều nội dung PBXH của MTTQVN được đánh giá cao và được cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu và có ý kiến phản hồi tích cực. Các dự thảo văn bản do MTTQVN tổ chức, tiến hành phản biện rất đa dạng và phong phú về lĩnh vực; nội dung PBXH của MTTQVN cơ bản có chất lượng tốt, được dư luận đánh giá cao, nhiều nội dung phản biện đã được cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp thu và có ý kiến phản hồi tích cực⁴.

- Về đối tượng PBXH, theo Điều 33 Luật MTTQVN năm 2015 cũng quy định khá rõ về

đối tượng PBXH: “*Đối tượng phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là dự thảo văn bản của cơ quan nhà nước cùng cấp có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, quyền và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam*”⁵. Theo quy định của Luật Ban hành VBQPPL, đối tượng PBXH của MTTQVN là các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Như vậy, đối tượng PBXH của MTTQVN không chỉ là dự thảo VBQPPL mà còn được mở rộng ra là các dự thảo văn bản của cơ quan nhà nước cùng cấp có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, quyền và trách nhiệm của MTTQVN. Ngoài ra, theo quy định trong Quyết định số 217, đối tượng PBXH “*là các văn bản dự thảo về chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật, các quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của Nhà nước (trừ những vấn đề thuộc bí mật quốc gia) phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của mình*”.

- Về nội dung PBXH, được quy định khá toàn diện. Theo quy định tại khoản 2 Điều 33 của Luật MTTQVN năm 2015, nội dung PBXH được quy định: “*Nội dung PBXH của MTTQVN bao gồm sự cần thiết; sự phù hợp với chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; tính đúng đắn, khoa học, khả thi; đánh giá tác động, hiệu quả về chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại của dự thảo văn bản; bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, Nhân dân, tổ chức*”. Ngoài chương trình phản biện chung do Trung ương MTTQVN chủ trì, các tổ chức chính trị - xã hội là thành viên của MTTQVN cũng có chương trình phản biện riêng (theo đề nghị của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc), các tổ chức thành viên khác cũng có quyền đề xuất nội dung PBXH liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên, hội viên, quyền và trách nhiệm của tổ chức mình.

- Về phạm vi PBXH, Hiến pháp năm 2013, Luật Báo chí năm 2016, Nghị định số 126/2024/NĐ-CP ngày 08/10/2024 quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội, Quyết định số 14/2014/QĐ-TTg ngày 14/02/2014 của Thủ tướng Chính phủ về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt

³ Báo cáo số 77/BC-MTTW-BTT ngày 08/01/2020 về Kết quả công tác giám sát và PBXH của MTTQVN năm 2019.

⁴ Đỗ Văn Chiến (2022), *Nâng cao chất lượng PBXH của MTTQVN trong điều kiện mới*, https://www.tapchiconsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/nang-cao-chat-luong-phan-bien-xa-hoi-cua-mat-tran-to-quooc-viet-nam-trong-dieu-kien-moi, truy cập ngày 15/8/2024.

⁵ Chương VI Điều 33 Luật MTTQVN số 75/2015/QH13 ngày 09/6/2015.

Nam... Đặc biệt, Luật MTTQVN năm 2015, Luật Ban hành VBQPPL đã ghi nhận chính thức vai trò PBXH của MTTQVN và các tổ chức chính trị - xã hội đồng thời xác định rõ phạm vi PBXH, cụ thể: MTTQVN chủ trì PBXH đối với các văn bản dự thảo về chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước; các đoàn thể chính trị - xã hội chủ trì PBXH đối với các văn bản dự thảo về chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước có liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của đoàn viên, hội viên, tổ chức, hoạt động, chức năng, nhiệm vụ của đoàn thể mình; phối hợp với MTTQVN thực hiện nhiệm vụ PBXH.

- *Về hình thức PBXH*, hoạt động phản biện được quy định cụ thể tại Luật MTTQVN năm 2015 và Nghị quyết liên tịch số 403 đã chi tiết và cụ thể hóa thêm một bước khi quy định rõ: Hàng năm, Ủy ban MTTQVN chủ động lựa chọn những vấn đề mà Nhân dân quan tâm, bức xúc để xây dựng kế hoạch PBXH và các hình thức thực hiện phản biện cụ thể. Hoạt động PBXH của MTTQVN được thực hiện khá bài bản, thực hiện theo kế hoạch hàng năm, theo đối tượng, nội dung và thời gian được chủ động xác định và thông qua ba hình thức cụ thể, đó là: Tổ chức hội nghị PBXH; gửi dự thảo phản biện đến cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan để lấy ý kiến; tổ chức đối thoại trực tiếp giữa Mặt trận Tổ quốc với cơ quan, tổ chức có văn bản được PBXH⁶. Ngoài ra, tùy thuộc vào yêu cầu và mục đích cụ thể, các tổ chức thành viên của MTTQVN có thể đề xuất các hình thức PBXH phù hợp với đặc điểm và điều kiện cụ thể của tổ chức mình.

- *Về trình tự, thủ tục PBXH*: Luật Ban hành VBQPPL làm rõ quy định về PBXH của MTTQVN trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Việc PBXH và trình tự, thủ tục thực hiện PBXH của MTTQVN được thực hiện theo quy định của Luật MTTQVN năm 2015 và Nghị quyết liên tịch số 403. Điều 6 Luật Ban hành VBQPPL quy định về PBXH của MTTQVN trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

⁶ Nghị quyết liên tịch số 403/2017/NQLT-UBTVQH14-CP-ĐCTUBTWMTTQVN ngày 15/6/2017 Quy định chi tiết các hình thức giám sát, PBXH của MTTQVN.

- *Về hậu quả pháp lý PBXH*, hoạt động PBXH được tiến hành với mục đích phát hiện khiếm khuyết, hạn chế và tác động đến các chủ thể với mong muốn điều chỉnh thay đổi hành vi, quyết định. Điều 15 Quyết định số 217 quy định: (1) Tổ chức cá nhân có hành vi trả thù, trù dập, cản trở tổ chức, cá nhân giám sát, PBXH hoặc bao che cho người có hành vi trả thù, trù dập, cản trở hoặc can thiệp trái quy định của Quy chế này thì tùy theo mức độ vi phạm thì bị xử lý theo quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước; (2) Những hành vi lợi dụng quyền giám sát và PBXH làm cản trở hoạt động, gây tổn hại đến uy tín hoặc danh dự của cơ quan, tổ chức, cá nhân đều bị xử lý theo quy định của Đảng và pháp luật, Điều lệ MTTQVN và điều lệ các đoàn thể chính trị - xã hội.

Bên cạnh những kết quả đạt được, pháp luật về PBXH thời gian qua vẫn còn tồn tại những hạn chế nhất định như:

Thứ nhất, một trong những bất cập lớn nhất của pháp luật về PBXH hiện nay là sự tản mạn và không thống nhất trong các văn bản quy phạm pháp luật, các quy định về PBXH nằm rải rác trong nhiều văn bản với mức độ ghi nhận khác nhau như: Hiến pháp năm 2013, Luật MTTQVN năm 2015, Luật Ban hành VBQPPL và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác... Ở cấp độ luật, Luật MTTQVN năm 2015 dù đã có những quy định khá cụ thể về đối tượng, phạm vi, hình thức PBXH nhưng các quy định chỉ mới đề cập đến hoạt động PBXH của một chủ thể là MTTQVN - một chủ thể có tính chất đặc thù trong các chủ thể hiện đang thực hiện PBXH. Luật Sửa đổi, bổ sung Luật Ban hành VBQPPL năm 2020 dù có một điều khoản riêng biệt quy định việc MTTQVN, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các tổ chức thành viên khác của Mặt trận và các cơ quan, tổ chức khác, cá nhân có quyền và được tạo điều kiện góp ý kiến về đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và dự thảo văn bản quy phạm pháp luật nhưng cũng chỉ ghi nhận MTTQVN mới là chủ thể chính thức thực hiện PBXH, điều này gây khó khăn cho quá trình thực hiện PBXH. Hơn nữa, hoạt động PBXH hiện nay chủ yếu được thực hiện bởi MTTQVN các cấp, các tổ chức chính trị - xã hội cũng tham gia hoạt

động này nhưng vai trò chưa thực sự rõ nét⁷. Các hình thức PBXH chủ yếu thông qua hình thức gửi văn bản phản biện, chưa tổ chức phản biện, đối thoại trực tiếp giữa cơ quan có thẩm quyền, người có thẩm quyền với người dân trực tiếp liên quan. Mặt khác, với những quy định pháp luật về PBXH hiện nay, vẫn chưa phát huy tốt vai trò của các chuyên gia, nhà khoa học, người có kinh nghiệm hoạt động thực tiễn trên các lĩnh vực phục vụ cho việc thực hiện công tác PBXH⁸... Bên cạnh đó, trong Quyết định số 14/2014/QĐ-TTg, mặc dù có đề cập đến trách nhiệm tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, nhưng cơ chế phản hồi ý kiến từ phía các cơ quan nhà nước lại không được quy định rõ. Chất lượng đóng góp ý kiến, phản biện của các hiệp hội doanh nghiệp vẫn chưa thực sự đáp ứng được yêu cầu đòi hỏi của cộng đồng doanh nghiệp; các kiến nghị, đề xuất có tính dự báo về những vấn đề lớn trong hội nhập, phát triển kinh tế và phát triển doanh nghiệp còn hạn chế⁹.

Thứ hai, hiện nay hoạt động PBXH còn thiếu những quy định rõ ràng và cụ thể về cơ chế tiếp nhận, phản hồi ý kiến và chế tài đối với việc không tiếp nhận ý kiến PBXH. Cơ chế tiếp thu, phản hồi ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả PBXH nếu không có cơ chế tiếp thu sẽ làm nản lòng người tham gia phản biện; nếu tiếp thu và phản hồi thiếu tính nghiêm túc hay hình thức, đối phó thì cũng sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả của hoạt động PBXH. Việc thiếu quy định cụ thể về trách nhiệm của các chủ thể tiếp nhận ý kiến phản biện cũng gây ra tình trạng bỏ sót hoặc xử lý chậm trễ các kiến nghị từ phía MTTQVN và các tổ chức xã hội.

Việc chưa có một văn bản quy phạm pháp luật duy nhất và toàn diện để điều chỉnh các hoạt động PBXH đã làm gia tăng tính phức

tạp trong tổ chức thực hiện hoạt động PBXH. Với những hạn chế thực tiễn pháp luật về PBXH hiện nay, việc hoàn thiện, thống nhất các quy định của pháp luật về PBXH cần được tiến hành nhanh chóng. Cần xây dựng, hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động PBXH theo hướng đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về phản biện xã hội trong bối cảnh hiện nay

Từ cơ sở lý thuyết cũng như từ kinh nghiệm thực tiễn của pháp luật về PBXH, có thể thấy nhu cầu xây dựng và hoàn thiện pháp luật về PBXH là vô cùng cần thiết. Cụ thể trong thời gian tới, cần khắc phục những bất cập trong các quy định hiện hành và cần có những giải pháp trọng tâm để hoàn thiện pháp luật về PBXH theo hướng sau:

Một là, nghiên cứu xây dựng và ban hành Luật Phản biện xã hội. Cần tiếp tục nghiên cứu, xác lập địa vị pháp lý, tư cách pháp nhân và tạo quyền phản biện cho các chủ thể PBXH. Đối với các chủ thể PBXH quan trọng, có tầm ảnh hưởng lớn như MTTQVN, Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam cần tiếp tục đổi mới về tổ chức và hoạt động, chú trọng hơn nữa việc tập hợp các nhà khoa học, các chuyên gia ở trên các lĩnh vực khác nhau, phát huy được sức mạnh tổng hợp của các thành viên vào hoạt động phản biện của mình. Cần có cơ chế tập hợp, khuyến khích được đông đảo các tầng lớp nhân dân, các cơ quan nghiên cứu, các nhà khoa học tham gia vào hoạt động PBXH. Việc quy định về *đối tượng* PBXH cũng cần được rõ ràng và thống nhất, tránh tình trạng với mỗi chủ thể khác nhau lại có một cách quy định về đối tượng, nội dung phản biện khác nhau. Theo đó, PBXH có thể được thực hiện đối với các dự thảo chính sách trước khi ban hành và cả các chính sách đang được thực thi dưới các hình thức khác nhau như đề án, chương trình, văn bản quy phạm pháp luật. Cần mở rộng đối tượng được PBXH theo hướng tiếp cận phản biện đối với cả những chính sách đang có hiệu lực thi hành. PBXH dự thảo mới chỉ là việc dừng lại ở lý thuyết, còn PBXH trong quá trình tổ chức thực hiện chính sách mới là sự phản biện mang tính thực tiễn. Do đó cần có một văn bản hướng dẫn cụ thể về PBXH của MTTQVN và các tổ chức chính trị - xã hội đối với các dự thảo văn bản của tổ chức

⁷ Nguyễn Tuấn Anh, "Thực trạng, giải pháp nâng cao hiệu quả PBXH của MTTQVN và các tổ chức chính trị - xã hội ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, số 7/2019.

⁸ Nam Thanh (2024), *Phản biện xã hội - phương thức hiệu quả phát huy quyền làm chủ của Nhân dân*, <https://www.hcmcpv.org.vn/tin-tuc/phan-bien-xa-hoi-phuong-thuc-hieu-qua-phat-huy-quyen-lam-chu-cua-nhan-dan-1491924514>, truy cập ngày 25/7/2024.

⁹ Lê Thị Thiệu Hoa, "Một góc nhìn về thực tiễn phản biện xã hội tại Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp*, số 03+04 (427+428), tháng 02/2021.

đảng cùng cấp, giống như Nghị quyết liên tịch số 403. Liên Hiệp hội Việt Nam và các hội thành viên cần chú trọng tập hợp, tạo điều kiện để đội ngũ trí thức khoa học nâng cao trách nhiệm, tham gia ngày càng sâu vào hoạt động PBXH. Cần phân định phạm vi PBXH của MTTQVN và các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp. Các văn bản của Đảng, Luật MTTQVN quy định, chỉ có MTTQVN, các tổ chức chính trị - xã hội mới có chức năng PBXH, trên thực tế nhiều tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp, báo chí thực hiện phản ánh, góp ý mang tính PBXH cao. Cần phải phân định rõ hơn phạm vi MTTQVN và các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện PBXH, phát huy sự tham gia của các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp và người dân vào PBXH. PBXH phải bám sát vào mục đích, nguyên tắc được quy định trong các văn bản hiện hành. Trên thực tế, *hình thức, phương pháp* PBXH chưa được quy định thống nhất cho tất cả các chủ thể mà với mỗi chủ thể khác nhau được quy định khác nhau. Vì vậy cần quy định một cách thống nhất, đồng bộ về hình thức, phương pháp của PBXH. Về các hình thức PBXH, luật hiện hành không nên cứng nhắc quy định chỉ gói gọn trong 03 hình thức là tổ chức hội nghị phản biện, gửi văn bản phản biện và hội nghị đối thoại. Luật nên có quy định về “các hình thức khác” để tạo điều kiện cho các cấp mặt trận cơ sở có sự chủ động lựa chọn các hình thức mới phù hợp với năng lực quản trị không gian mạng của mình. Bên cạnh đó, cũng cần chú trọng các hình thức đối thoại trực tiếp giữa chủ thể PBXH với chủ thể nhận phản biện để bảo đảm tính minh bạch, phát huy “văn hóa tranh luận”, giải trình của các chủ thể. Ngoài ra, cũng cần có những quy định để phát huy vai trò của các cơ quan thông tin báo chí trong PBXH, vì đây là một kênh quan trọng để cung cấp thông tin đến đông đảo các chủ thể, đồng thời là một diễn đàn để các cơ quan nhà nước tiếp nhận ý kiến đa chiều của các chủ thể một cách nhanh nhất. *Trình tự, thủ tục* về PBXH được quy định ở nhiều văn bản khác nhau, với các cấp độ hiệu lực khác nhau. Các quy định của pháp luật về trình tự, thủ tục trong hoạt động phản biện chưa tạo ra cơ chế công khai, cung cấp thông tin trong hoạt động phản biện, xác định rõ trình tự, thủ tục và trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền trong việc tiếp nhận giải quyết kiến nghị phản biện. Tùy theo chủ

thể và đối tượng phản biện cần có những quy định pháp luật phù hợp về trật tự, các bước tiến hành và thời gian bảo đảm tương thích với nội dung, phạm vi và hình thức phản biện; quy định về thời gian, trình tự, thủ tục xác định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong việc chậm tiếp nhận thông tin, hoặc trả lời kiến nghị phản biện không đúng quy định. *Hậu quả pháp lý* PBXH cũng chỉ dừng lại ở quyền kiến nghị, quyền yêu cầu mà không có tính bắt buộc, trong khi đó chưa có quy định về các biện pháp để theo dõi, kiểm tra việc thực hiện kiến nghị, đề nghị. Vì vậy, việc hoàn thiện pháp luật về hậu quả pháp lý PBXH là rất cần thiết. Cần có quy định chế tài rõ ràng, cụ thể và nghiêm minh đối với những hành vi vi phạm các quy định về PBXH.

Hai là, rà soát, hoàn thiện các quy định trong Luật Ban hành VBQPPL liên quan đến đảm bảo sự tham gia của nhân dân trong hoạt động PBXH. Quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật cần phải được thực hiện một cách dân chủ, khoa học. Đặc biệt là phải công bố công khai quá trình hoạch định chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước để nhân dân, các tổ chức có liên quan có điều kiện trao đổi, bàn bạc, tham gia ý kiến ngay từ đầu khi hoạch định các chủ trương, chính sách; xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Quy định rõ về quy trình PBXH, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc cung cấp tài liệu phản biện, thực hiện các yêu cầu của cơ quan PBXH, thời hạn phản hồi và các ý kiến phản biện của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Ba là, sửa đổi, hoàn thiện Luật MTTQVN năm 2015 và các văn bản thi hành. Nhận thức của xã hội nói chung và các cơ quan có thẩm quyền xây dựng chính sách về PBXH của MTTQVN nói riêng đã có những sự thay đổi theo chiều hướng tích cực. Đặc biệt, sự tham gia PBXH của MTTQVN cũng đã tiếp tục được quy định rõ hơn ở Điều 6 Luật Ban hành VBQPPL. Tuy nhiên, qua đánh giá thực trạng cho thấy hoạt động PBXH của MTTQVN vẫn tồn tại một số hạn chế, bất cập cả về thể chế pháp lý và quá trình tổ chức thực hiện. Chính vì vậy, cần quy định rõ về trách nhiệm của các bộ, ngành trước các yêu cầu phản biện của MTTQVN, cũng như bảo đảm những điều kiện cần thiết cho việc thực hiện quyền và trách nhiệm của MTTQVN.

Bốn là, nếu như coi PBXH như một quyền công dân, Nhà nước cũng cần quan tâm tạo dựng các điều kiện đảm bảo cho quyền này được thực hiện một cách hiệu quả. Trong quá trình thực thi Luật Ban hành VBQPPL, các cơ quan có trách nhiệm xây dựng pháp luật khi thực hiện việc lấy ý kiến nhân dân nói chung, các đối tượng cụ thể nói riêng. Ngày 14/10/2021, tại Kết luận số 19-KL/TW về Đề án “Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV”, Bộ Chính trị đã nhấn mạnh phải phát huy vai trò của nhân dân, MTTQVN và các tổ chức thành viên trong việc nâng cao chất lượng công tác PBXH đối với quy trình lập pháp và giám sát việc thực hiện pháp luật. Chính phủ, các bộ, Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp phải căn cứ vào kế hoạch xây dựng, ban hành văn bản pháp luật theo thẩm quyền, lựa chọn những dự thảo cần được phản biện và phối hợp với MTTQVN cùng cấp tổ chức phản biện một cách thực chất và hiệu quả¹⁰.

4. Kết luận

Pháp luật về PBXH ở Việt Nam đang trong quá trình định hình và hoàn thiện, nhưng những gì mà xã hội Việt Nam làm được trong thời gian qua thông qua hình thức góp ý, kiến nghị với Đảng, Nhà nước Việt Nam là vô cùng to lớn và hiệu quả¹¹. Mặc dù chỉ là những ý kiến đóng góp và kiến nghị của các tổ chức và cá nhân mà Đảng, Chính phủ và các cấp chính quyền đã kiên quyết điều chỉnh, thay đổi một số dự án cho phù hợp và hiệu quả hơn, cho dù những thay đổi đó đã gây tổn kém không ít về thời gian, tiền bạc, của cải cho nhiều tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước, nhưng cái được rất lớn là lợi ích lâu dài của đất nước và lòng tin của Nhân dân vào sự sáng suốt đúng đắn của Đảng, Nhà nước trong việc nhận ra và quyết tâm điều chỉnh hoặc sửa chữa sai lầm, hạn chế trong những quyết sách, những dự án của mình sao cho hiệu quả, phù hợp với nguyện vọng, mong muốn của Nhân dân. Xuất phát từ thực trạng trên, việc nghiên cứu và tiếp tục hoàn thiện

pháp luật về PBXH là yêu cầu khách quan và cấp bách nhằm không ngừng phát huy dân chủ, góp phần bảo đảm nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về việc 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;

2. Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XIII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới;

3. Nguyễn Tuấn Anh, “Thực trạng, giải pháp nâng cao hiệu quả phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội ở Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội*, số 7/2019;

4. Đỗ Văn Chiến (2022), *Nâng cao chất lượng phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong điều kiện mới*, https://www.tapchiconsan.org.vn/media-story/-/asset_publisher/V8hhp4dK31Gf/content/nang-cao-chat-luong-phan-bien-xa-hoi-cua-mat-tran-to-quoc-viet-nam-trong-dieu-kien-moi, truy cập ngày 15/8/2024;

5. Vũ Hoàng Công (2023), *Phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội*, <https://mttqhanoi.org.vn/phan-bien-xa-hoi-cua-mat-tran-to-quoc-va-cac-to-chuc-chinh-tri-xa-hoi.htm>, truy cập ngày 25/7/2024;

6. Nguyễn Minh Đoan, *Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2018, tr.284;

7. Báo cáo tổng kết của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2021;

8. Nghị quyết liên tịch số 430/NQLT-UBTVQH14-CPĐCTUBTWMTTQVN ngày 15/6/2017 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Đoàn chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quy định chi tiết các hình thức giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam;

9. Hiến pháp năm 2023;

10. Luật Mặt trận Tổ quốc năm 2015;

11. Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi, bổ sung năm 2020);

12. Đặng Minh Tuấn, Vũ Công Giao, Đoàn Đức Lương, Lê Thị Nga, *Các cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2019, tr.574.

¹⁰ Vũ Hoàng Công (2023), *Phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội*, <https://mttqhanoi.org.vn/phan-bien-xa-hoi-cua-mat-tran-to-quoc-va-cac-to-chuc-chinh-tri-xa-hoi.htm>, truy cập ngày 25/7/2024.

¹¹ Nguyễn Minh Đoan, *Cơ chế pháp lý kiểm soát quyền lực nhà nước trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, tr.284, Hà Nội, 2018.