

ĐỀ CƯƠNG GIỚI THIỆU
LUẬT THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở CƠ SỞ

Ngày 10 tháng 11 năm 2022, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá XV đã thông qua Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở (Luật số 10/2022/QH15), Luật có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 7 năm 2023. Theo đó, Luật được ban hành với những nội dung cơ bản như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT

Thế chế hóa chủ trương của Đảng tại Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/02/1998 của Bộ Chính trị về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, các cơ quan có thẩm quyền đã ban hành nhiều văn bản quy định về thực hiện dân chủ ở cơ sở. Trước đây, nội dung quy định về thực hiện dân chủ ở cơ sở được điều chỉnh tại 4 văn bản: (i) Nghị quyết số 55/NQ-UBTVQH10 ngày 30/8/1998 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan; (ii) Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 về việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; (iii) Nghị định số 04/2015/NĐ-CP ngày 09/01/2015 của Chính phủ về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập; (iv) Nghị định số 145/2020/NĐ-CP ngày 14/12/2020 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về điều kiện lao động và quan hệ lao động. Các văn bản nêu trên đã quy định tương đối đầy đủ các nội dung, hình thức thực hiện dân chủ ở cơ sở, bảo đảm thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước về “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” (chưa có nội dung dân giám sát, dân thụ hưởng), phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước tại thời điểm ban hành, tạo lập cơ sở pháp lý cho việc thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân và của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động tại

cơ sở, tạo sự chuyển biến tích cực trong đời sống chính trị - xã hội ở nước ta. Cụ thể như sau:

- Kết quả thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn đã góp phần xây dựng môi trường chính trị dân chủ, cởi mở, thực hiện tốt hơn quyền làm chủ của Nhân dân, củng cố niềm tin của Nhân dân vào Đảng, Nhà nước và chế độ, tạo động lực thúc đẩy việc thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng ở mỗi địa phương và trên phạm vi cả nước.

- Việc thực hiện dân chủ trong cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập đã làm chuyển biến về ý thức, đạo đức, phong cách, lề lối làm việc của cán bộ, công chức, viên chức, đặc biệt là người có chức vụ, quyền hạn theo hướng gần dân, trọng dân và có trách nhiệm với Nhân dân; vai trò của cán bộ, công chức, viên chức ngày càng được phát huy thông qua việc đóng góp ý kiến xây dựng các chương trình, kế hoạch phát triển của cơ quan và đơn vị.

- Thông qua thực hiện dân chủ tại các loại hình doanh nghiệp đã bảo đảm quyền của người lao động được biết, được bàn, được kiểm tra, giám sát và được quyết định các vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích của người lao động, góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của người lao động, phát huy sáng kiến, cải tiến kỹ thuật, nâng cao năng suất lao động, thúc đẩy phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, cải thiện đời sống của người lao động, bảo đảm hài hòa lợi ích của người lao động và người sử dụng lao động.

Bên cạnh những kết quả đạt được, thời gian qua sau khi đánh giá kết quả thực hiện Chỉ thị số 30-CT/TW, Đảng đã có nhiều chỉ đạo cụ thể liên quan đến phát huy quyền làm chủ của Nhân dân và yêu cầu hoàn thiện thể chế về dân chủ ở cơ sở¹; Hiến pháp năm 2013 và các luật ban hành sau Hiến pháp năm 2013 có nhiều quy định mới liên quan đến quyền làm chủ và quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của Nhân dân. Đồng thời, thực tiễn thi hành pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở trong thời gian qua đã bộc lộ những bất cập, hạn chế như: (i) Nội dung, hình thức thực hiện dân chủ ở cơ sở chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn; (ii)

¹ Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/02/1998 của Bộ Chính trị (khóa VIII) về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở; Thông báo số 304-TB/TW ngày 22/6/2000 về kết luận của Bộ Chính trị tiếp tục đẩy mạnh thực hiện Chỉ thị số 30-CT/TW; Chỉ thị số 10-CT/TW ngày 28/3/2002 của Ban Bí thư Trung ương Đảng; Thông báo kết luận số 159-TB/TW ngày 15/11/2004 và kết luận số 65-KL/TW ngày 04/3/2010 của Ban Bí thư về tiếp tục thực hiện chỉ thị số 30-CT/TW

Phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng thực hiện dân chủ ở cơ sở được quy định ở nhiều văn bản có giá trị pháp lý khác nhau, chưa đồng bộ, thống nhất, toàn diện; (iii) Trách nhiệm bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở thiếu cụ thể, thiếu chế tài xử lý; (iv) Vai trò tham gia và giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên đối với việc thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân chưa rõ ràng; (v) Tính chủ động, sáng tạo của Nhân dân trong việc thực hiện dân chủ ở cơ sở chưa được ghi nhận và đề cao,...

Để tiếp tục phát huy những kết quả đạt được, thể chế hóa đầy đủ chủ trương, quan điểm chỉ đạo của Đảng, cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật và khắc phục kịp thời những hạn chế, bất cập trong thực tiễn thực hiện dân chủ ở cơ sở nêu trên, ngày 10/11/2022, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XV đã thông qua Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở.

II. CĂN CỨ XÂY DỰNG LUẬT

1. Cơ sở chính trị

- Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/02/1998 của Bộ Chính trị (khoá VIII) về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, trong đó nêu rõ *“Khâu quan trọng và cấp bách trước mắt là phát huy quyền làm chủ của Nhân dân ở cơ sở, là nơi trực tiếp thực hiện mọi chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước, là nơi cần thực hiện quyền dân chủ của Nhân dân một cách trực tiếp và rộng rãi nhất”*.

- Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội năm 1991 (bổ sung, phát triển năm 2011) xác định: *“Dân chủ xã hội chủ nghĩa là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước. Xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm dân chủ được thực hiện trong thực tế cuộc sống ở mỗi cấp, trên tất cả các lĩnh vực. Dân chủ gắn liền với kỷ luật, kỷ cương và phải được thể chế hóa bằng pháp luật, được pháp luật bảo đảm”*.

- Báo cáo chính trị tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII (năm 2016) yêu cầu: *“Thể chế hóa và nâng cao chất lượng các hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện...Tiếp tục thực hiện tốt dân chủ ở cơ sở; hoàn thiện hệ thống pháp luật, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền và nghĩa*

vụ của công dân. Thể chế hóa và thực hiện tốt phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

- Kết luận số 62-KL/TW ngày 08/12/2009 của Bộ Chính trị về tiếp tục đổi mới nội dung, phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội xác định nhiệm vụ “*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội làm nòng cốt trong việc phát huy dân chủ, năng lực trí tuệ, ý thức trách nhiệm công dân trong các tầng lớp nhân dân*”.

- Kết luận số 120-KL/TW ngày 07/01/2016 của Bộ Chính trị về tiếp tục đẩy mạnh, nâng cao chất lượng, hiệu quả việc xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở đã giao “*Đảng đoàn Quốc hội lãnh đạo công tác thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng có liên quan đến dân chủ ở cơ sở*”.

- Thông báo kết luận số 160-TB/TW ngày 15/01/2020 của Bộ Chính trị về việc tiếp tục thực hiện Kết luận số 62-KL/TW ngày 08/12/2009 của Bộ Chính trị khóa X về tiếp tục đổi mới nội dung, phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, Bộ Chính trị đã giao “*Đảng đoàn Quốc hội chủ trì, phối hợp với Ban cán sự Đảng Chính phủ chỉ đạo việc nghiên cứu, xây dựng Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở*”.

- Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (năm 2021) xác định một trong những định hướng phát triển đất nước giai đoạn 2021 - 2030 là “*Thực hành và phát huy rộng rãi dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ và vai trò tự quản của Nhân dân*”; “*Tiếp tục nắm vững và xử lý tốt mối quan hệ giữa thực hành dân chủ và tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội*”. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng khẳng định yêu cầu thực hiện tốt, có hiệu quả phương châm “***dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng***”.

2. Cơ sở pháp lý

- Hiến pháp năm 2013 với tinh thần đề cao quyền làm chủ của Nhân dân đã ghi nhận các hình thức thực hiện quyền dân chủ như “*Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước*” (Điều 6); “*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” (khoản 1 Điều 28); *“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”* (khoản 2 Điều 28). Đồng thời, Điều 14 Hiến pháp năm 2013 khẳng định nguyên tắc *“Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”*.

- Nhiều luật được Quốc hội ban hành sau Hiến pháp năm 2013 có quy định liên quan đến việc thực hiện dân chủ ở cơ sở như: Bộ luật Lao động năm 2019, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Trưng cầu ý dân năm 2015; Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019); Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019),...

3. Cơ sở thực tiễn

Trên cơ sở tổng kết thi hành pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở của các loại hình cho thấy quá trình thực hiện các quy định của pháp luật về dân chủ ở cơ sở đã phát sinh những hạn chế, bất cập, cụ thể như sau:

Thứ nhất, những 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 Nghị quyết của Đảng và Hiến pháp năm 2013. Nhân dân chủ yếu bàn và quyết định các nội dung do Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ đạo Trưởng thôn, Tổ trưởng Tổ dân phố đề xuất, chưa phát huy được vai trò của người dân và các chủ thể khác trong việc đề xuất những nội dung đưa ra Nhân dân bàn và quyết định trực tiếp. Thẩm quyền công nhận hương ước, quy ước của Ủy ban nhân dân cấp huyện còn

bất cập, chưa bảo đảm tính hợp lý trong phân cấp thực hiện nhiệm vụ, thủ tục hành chính phức tạp ảnh hưởng đến chất lượng và tiến độ thực hiện; 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.

- Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 quy định nếu số lượng người tán thành chưa đạt quá 50% tổng số cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố hoặc trong toàn cấp xã thì tổ chức lại cuộc họp nên chưa bảo đảm tính minh bạch, tôn trọng và phát huy ý kiến Nhân dân, đồng thời Pháp lệnh chưa quy định cụ thể, rõ ràng về hình thức và hiệu lực thi hành quyết định của Nhân dân.

- 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 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. Quy định về vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên tham gia trực tiếp vào việc thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân chưa được quy định rõ, cụ thể.

Thứ hai, những hạn chế, bất cập trong thực hiện dân chủ ở cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội:

- Việc thực hiện dân chủ ở cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội được quy định tại nhiều văn bản có giá trị pháp lý khác nhau². Trong khi đó, các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức

²Nghị quyết số 55/NQ-UBTVQH10 ngày 30/8/1998 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan giao Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước; giao Chánh án Tòa án nhân dân tối cao ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động hành chính của cơ quan Tòa án nhân dân tối cao; Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động hành chính của Viện kiểm sát nhân dân các cấp. Đồng thời, căn cứ vào Nghị quyết này, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội hướng dẫn các cơ quan thuộc hệ thống tổ chức của mình xây dựng Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan.

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 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, đơn vị 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.

- Việc tổ chức thực hiện dân chủ tại một số cơ quan, đơn vị còn hình thức, cụ thể: Hội nghị cán bộ, công chức, viên chức chưa đi sâu vào đánh giá thực trạng việc thực hiện dân chủ, chưa thẳng thắn chỉ ra những tồn tại, bất cập trong việc thực hiện quy chế dân chủ ở 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.

Thứ ba, những 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 tham gia ý kiến của người lao động vào các quy định, quy chế có liên quan trực tiếp đến quyền lợi của mình chưa được

chủ động, có tâm lý e ngại. Việc phát huy các quyền được quyết định, quyền được kiểm tra, giám sát của người lao động còn nhiều hạn chế. Việc tổ chức hội nghị người lao động ở một số doanh nghiệp vẫn còn hình thức, chưa đảm bảo 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 cơ sở chính trị, pháp lý và thực tiễn nêu trên, việc xây dựng, ban hành Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở là cần thiết.

III. MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG

1. Mục tiêu

Thứ nhất, hoàn thiện pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; tiếp tục khẳng định bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân, Nhân dân là người chủ của đất nước.

Thứ hai, bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động và trách nhiệm giải trình của chính quyền cơ sở, cơ quan, đơn vị và doanh nghiệp.

Thứ ba, cụ thể hóa đầy đủ các chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật nhằm khắc phục những hạn chế, bất cập phát sinh trong thực tiễn thi hành quy định của pháp luật hiện hành về thực hiện dân chủ ở cơ sở.

2. Quan điểm

- Thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng có liên quan đến dân chủ ở cơ sở tại Chỉ thị số 30-CT/TW, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; Kết luận số 120-KL/TW của Bộ Chính trị; Thông báo kết luận số 160-TB/TW và các văn bản có liên quan.

- Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền làm chủ của Nhân dân; bảo đảm tính hợp hiến, tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

- Kế thừa, phát triển và hoàn thiện những quy định của pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở đã được thực tiễn kiểm nghiệm là hợp lý, đúng đắn, hiệu quả; sửa đổi những quy định mà qua thực tiễn cho thấy không còn phù hợp.

- Bảo đảm phát huy dân chủ gắn với tăng cường pháp chế, kỷ cương xã hội; bảo đảm tính khả thi của dự án Luật.

IV. BỐ CỤC VÀ PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH CỦA LUẬT

1. Bố cục của Luật

Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở gồm 06 chương, 91 điều, gồm các nội dung cơ bản như sau:

- **Chương 1:** Những quy định chung, gồm 10 điều (từ Điều 1 đến Điều 10). Chương này quy định về những vấn đề chung trong thực hiện dân chủ ở cơ sở, gồm: Phạm vi điều chỉnh, giải thích từ ngữ, nguyên tắc thực hiện, phạm vi thực hiện dân chủ ở cơ sở; quyền và nghĩa vụ của công dân; quyền thụ hưởng của công dân; các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở; các hành vi bị nghiêm cấm và xử lý pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở.

- **Chương 2:** Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, gồm 35 điều (từ Điều 11 đến Điều 45). Chương này quy định về nội dung, hình thức, cách thức thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, bao gồm công khai thông tin ở cấp xã; Nhân dân bàn, quyết định; Nhân dân tham gia ý kiến; Nhân dân kiểm tra, giám sát.

- **Chương 3:** Thực hiện dân chủ trong cơ quan, đơn vị, gồm 18 điều (từ Điều 46 đến Điều 63). Chương này quy định về nội dung, hình thức, cách thức thực hiện dân chủ trong cơ quan, đơn vị, bao gồm công khai thông tin trong cơ quan, đơn vị; cán bộ, công chức, viên chức, người lao động bàn và quyết định; 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.

- **Chương 4:** Thực hiện dân chủ ở tổ chức có sử dụng lao động, gồm 19 điều (từ Điều 64 đến Điều 82). Chương này quy định về nội dung, hình thức, cách thức thực hiện dân chủ trong doanh nghiệp, bao gồm quy định về thực hiện dân chủ ở doanh nghiệp nhà nước (Công khai thông tin; người lao động ở doanh

ng nghiệp nhà nước bàn và quyết định; người lao động ở doanh nghiệp nhà nước tham gia ý kiến; người lao động ở doanh nghiệp nhà nước kiểm tra, giám sát) và 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.

- **Chương 5:** Tổ chức thực hiện pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở, gồm 07 điều (từ Điều 83 đến Điều 89). Chương này quy định trách nhiệm của Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; trách nhiệm của các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước; trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện; trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã; trách nhiệm của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp; trách nhiệm của Công đoàn Việt Nam các cấp và trách nhiệm của các tổ chức chính trị - xã hội khác trong việc thực hiện dân chủ ở cơ sở.

- **Chương 6.** Điều khoản thi hành gồm 02 điều (từ Điều 90 đến Điều 91). Chương này quy định về hiệu lực thi hành; áp dụng pháp luật và quy định chuyên tiếp.

2. Phạm vi điều chỉnh của Luật

Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 quy định về nội dung, hình thức, cách thức thực hiện dân chủ ở cơ sở, quyền và nghĩa vụ của công dân trong thực hiện dân chủ ở cơ sở; chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân trong việc bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở. Phạm vi “cơ sở” được xác định là xã, phường, thị trấn (gọi chung là cấp xã) và cộng đồng dân cư trên địa bàn cấp xã; cơ quan, đơn vị sự nghiệp của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội (gọi chung là cơ quan, đơn vị); doanh nghiệp, hợp tác xã và tổ chức khác có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động (gọi chung là doanh nghiệp), là nơi trực tiếp công khai thông tin, tổ chức lấy ý kiến, thực hiện các quyết định và chịu sự kiểm tra, giám sát của công dân, cán bộ, công chức, viên chức, người lao động.

V. NHỮNG NỘI DUNG CHÍNH SÁCH, QUY ĐỊNH MỚI CỦA LUẬT

Trên cơ sở kế thừa các quy định còn phù hợp của Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 về việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Nghị định số 04/2015/NĐ-CP ngày 09/01/2015 của Chính phủ về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập và Nghị định số 145/2020/NĐ-CP ngày 14/12/2020 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động năm 2019 về điều kiện lao động và quan hệ lao động (trong đó quy định về thực hiện dân chủ tại nơi làm việc), Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 có những nội dung, chính sách mới cơ bản sau:

1. Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 bao gồm 91 điều quy định về nội dung, cách thức thực hiện dân chủ ở cơ sở, quyền và nghĩa vụ của công dân trong thực hiện dân chủ ở cơ sở và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân trong việc bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở

Điểm mới của mục này, gồm: (i) Quy định cụ thể quyền và nghĩa vụ của công dân, cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong thực hiện dân chủ ở cơ sở; quyền kiểm tra, giám sát, kiến nghị, phản ánh, khiếu nại, tố cáo, khởi kiện đối với các quyết định, hành vi vi phạm pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở; quyền thụ hưởng của công dân về thành quả phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và nghĩa vụ kịp thời phản ánh, kiến nghị, báo cáo cơ quan có thẩm quyền khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở; (ii) Quy định phạm vi thực hiện dân chủ đối với từng loại hình cơ sở; (iii) Quy định hình thức chế tài xử lý vi phạm đối với từng nhóm chủ thể và hành vi vi phạm.

2. Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 cụ thể hóa đầy đủ phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”

- *Những nội dung công khai để Nhân dân biết*: Các quy định liên quan đến nội dung và hình thức công khai thông tin để dân biết ở tất cả các loại hình cơ sở theo hướng cập nhật, bổ sung các quy định tương ứng trong các luật chuyên ngành như: Luật Tiếp cận thông tin và các văn bản pháp luật liên quan; bổ sung những quy định cụ thể khác nhằm tiếp tục nâng cao hiệu quả công tác công khai thông tin. Cụ thể, bổ sung quy định lựa chọn hình thức công khai

thông tin (Điều 13); trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp xã trong việc công khai thông tin (Điều 14); bổ sung quy định về trách nhiệm của người đứng đầu và của cơ quan, đơn vị trong việc công khai thông tin (Điều 48); bổ sung quy định về thời gian công khai (Điều 65); quy định về trách nhiệm của người đại diện có thẩm quyền của tổ chức có sử dụng lao động trong việc công khai thông tin (Điều 66).

- Những nội dung Nhân dân bàn và quyết định:

Ở cộng đồng dân cư: Nhân dân ở thôn, tổ dân phố bàn và quyết định những nội dung quy định tại Điều 15 của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 bằng một trong các hình thức sau: (i) Tổ chức cuộc họp của thôn, tổ dân phố với thành phần tham dự gồm trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố, ban công tác Mặt trận Tổ quốc thôn, tổ dân phố, đại diện các hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố (Điều 18); (ii) Phát phiếu biểu quyết, lấy ý kiến tới từng hộ gia đình (Điều 19); (iii) Trường hợp pháp luật có quy định khác về việc tổ chức toàn thể cử tri trên địa bàn, quyết định về một số nội dung cụ thể thì thực hiện theo quy định đó (Điều 17). Về tỷ lệ đồng thuận để quyết định của cộng đồng dân cư có hiệu lực thi hành, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 đã phân định rõ một số trường hợp quyết định của cộng đồng dân cư (nhất là các quyết định liên quan đến các khoản đóng góp...) được thông qua khi có 2/3 trở lên hoặc trên 50% tổng số hộ gia đình tán thành để tăng tính đồng thuận trong cộng đồng dân cư, bảo đảm hiệu lực thực hiện các quyết định của cộng đồng dân cư có khả năng thực hiện trên thực tế (Điều 21).

Tại cơ quan, đơn vị và tại tổ chức có sử dụng lao động: Bổ sung quy định cán bộ, công chức, viên chức, người lao động được bàn và quyết định trong thực hiện dân chủ ở cơ quan, đơn vị (Điều 49) và các nội dung người lao động bàn, quyết định trong thực hiện dân chủ ở tổ chức có sử dụng lao động (Điều 67). Các nội dung này được bàn và quyết định tại hội nghị cán bộ, công chức, viên chức, người lao động hoặc hội nghị người lao động. Trường hợp không thể tổ chức hội nghị thì người đứng đầu cơ quan, đơn vị, sau khi đã thống nhất với Ban Chấp hành Công đoàn cơ quan, đơn vị, quyết định việc gửi phiếu lấy ý kiến của toàn thể cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong cơ quan, đơn vị hoặc người đại diện có thẩm quyền của tổ chức có sử dụng lao động quyết định

việc gửi phiếu lấy ý kiến của toàn thể người lao động trong tổ chức sau khi đã thống nhất với ban đại diện của tổ chức đại diện người lao động ở cơ sở (Điều 68).

- *Những nội dung Nhân dân tham gia ý kiến:* Các quy định liên quan đến nội dung và hình thức Nhân dân tham gia ý kiến ở tất cả các loại hình cơ sở phù hợp với các luật chuyên ngành có liên quan; đồng thời bổ sung các quy định về trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, tập thể Ủy ban nhân dân, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã trong việc tổ chức thực hiện để Nhân dân tham gia ý kiến (Điều 28), trách nhiệm tham gia của Nhân dân (Điều 29); trách nhiệm của người đứng đầu của công đoàn cơ quan, đơn vị trong việc tổ chức thực hiện và trách nhiệm của đảng viên, cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong việc tích cực tham gia ý kiến (Điều 55); việc tổ chức đối thoại tại nơi làm việc (Điều 73); trách nhiệm của tổ chức có sử dụng lao động, tổ chức đại diện người lao động ở cơ sở trong việc tổ chức thực hiện và trách nhiệm của đảng viên, công đoàn viên, người lao động trong việc tích cực tham gia ý kiến (Điều 74).

- *Những nội dung Nhân dân kiểm tra, giám sát:* Nội dung, hình thức Nhân dân kiểm tra, giám sát để phát huy được sự tham gia và vai trò của từng người dân trong việc kiểm tra, giám sát đối với cán bộ, công chức và cơ quan công quyền, phát hiện, đấu tranh với các hành vi tham nhũng, tiêu cực, phát huy dân chủ, tăng tính phản biện và sức sáng tạo của Nhân dân trong việc thực hiện dân chủ ở cơ sở. Theo đó, người dân kiểm tra việc thực hiện dân chủ ở cơ sở đối với các nội dung mà Nhân dân đã bàn, quyết định và thực hiện giám sát việc tổ chức thực hiện dân chủ ở cơ sở và việc thực hiện chính sách, pháp luật của chính quyền địa phương cấp xã, cán bộ, công chức cấp xã, người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố (Điều 30), của người đứng đầu, ban lãnh đạo, người có thẩm quyền của cơ quan, đơn vị (Điều 56) và của tổ chức có sử dụng lao động, người đại diện có thẩm quyền, ban lãnh đạo, điều hành và những người có thẩm quyền khác của tổ chức có sử dụng lao động (Điều 75). Công dân có thể trực tiếp thực hiện việc kiểm tra, giám sát thông qua các hoạt động lao động, sản xuất, học tập, làm việc, công tác, sinh hoạt của công dân ở cộng đồng dân cư, cơ quan, đơn vị, tổ chức có sử dụng lao động... hoặc thông

qua Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng (ở xã, phường, thị trấn); thông qua hoạt động của các thiết chế đại diện (đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân), qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội mà mình là thành viên cũng như các tổ chức tự quản khác tại cơ sở (các Điều 31, Điều 57, Điều 76).

- *Những nội dung người dân thụ hưởng*: Theo Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022, người dân 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, các quyền về thực hiện dân chủ ở cơ sở theo quy định của Luật và quy định khác của pháp luật có liên quan; được thông tin đầy đủ 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 (nếu có) của chính quyền địa phương mà mình được hưởng; được thụ hưởng thành quả đổi mới, phát triển kinh tế - xã hội, chế độ an sinh xã hội và sự an toàn, ổn định của đất nước, của địa phương và ở cộng đồng dân cư nơi sinh sống; thành quả đổi mới, phát triển của cơ quan, đơn vị, tổ chức có sử dụng lao động nơi làm việc; 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.

3. Cơ chế bảo đảm việc thực hiện dân chủ ở cơ sở

Thể chế hóa vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội “làm nòng cốt để Nhân dân làm chủ”, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 đã quy định rõ trách nhiệm của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, Ban công tác Mặt trận Tổ quốc ở thôn, tổ dân phố, vai trò, trách nhiệm của công đoàn, tổ chức đại diện người lao động ở cơ quan, tổ chức, đơn vị trong từng việc, từng bước, từng khâu thực hiện dân chủ một cách thống nhất, xuyên suốt (các Điều 23, Điều 28, Điều 40, Điều 45, Điều 52, Điều 55, Điều 63, Điều 70, Điều 78, Điều 82); bổ sung các quy định về trách nhiệm của công dân, cán bộ, công chức, viên chức, người lao động trong thực hiện dân chủ ở cơ sở (Điều 24, Điều 29); quy định cụ thể các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 9) và việc xử lý vi phạm pháp luật trong thực hiện dân chủ ở cơ sở (Điều 10) nhằm bảo đảm kỷ luật, kỷ cương trong thực hiện dân chủ ở cơ sở.

- Việc thực hiện dân chủ tại xã, phường, thị trấn có một số điểm mới như:

(i) Mở rộng phạm vi công khai thông tin ở cấp xã phù hợp với quy định của Luật Tiếp cận thông tin và pháp luật hiện hành; (ii) Đa dạng hóa hình thức công khai thông tin ở cấp xã, bổ sung một số hình thức mới như đăng tải thông tin trên Cổng thông tin điện tử, Trang thông tin điện tử; thông qua hội nghị trao đổi, đối thoại giữa Ủy ban nhân dân cấp xã với Nhân dân; thông qua việc tiếp công dân, họp báo, thông cáo báo chí, hoạt động của người phát ngôn của Ủy ban nhân dân cấp xã theo quy định của pháp luật, thông qua mạng xã hội...; (iii) Mở rộng dân chủ trực tiếp tại cấp xã theo hướng bổ sung các vấn đề Nhân dân bàn và quyết định trực tiếp; quy định về sáng kiến đề xuất của Nhân dân; (iv) Quy định về hình thức văn bản của cộng đồng dân cư, việc sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ văn bản của cộng đồng dân cư; thay đổi thẩm quyền công nhận hương ước, quy ước của thôn, tổ dân phố từ Ủy ban nhân dân cấp huyện sang Ủy ban nhân dân cấp xã; (v) Bổ sung quy định về trách nhiệm lấy ý kiến Nhân dân, ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trong quá trình Ủy ban nhân dân cấp xã ban hành các quyết định hành chính liên quan đến lợi ích của cộng đồng hoặc quyết định hành chính có nội dung xác lập nghĩa vụ, làm chấm dứt, hạn chế quyền, lợi ích của đối tượng thi hành; (vi) Quy định theo hướng có sự phân biệt về nội dung, hình thức, trình tự, thủ tục Nhân dân kiểm tra và Nhân dân giám sát.

- Việc thực hiện dân chủ trong cơ quan, đơn vị có một số điểm mới như:

(i) Bổ sung các hình thức công khai thông tin, lấy ý kiến thông báo qua hệ thống thông tin nội bộ, đăng trên cổng, trang thông tin của cơ quan, đơn vị; (ii) Quy định theo hướng có sự phân biệt về nội dung, hình thức, trình tự, thủ tục cán bộ, công chức, viên chức kiểm tra và giám sát; (iii)) Bổ sung hình thức giám sát thông qua hoạt động lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với chức danh lãnh đạo, quản lý trong cơ quan, đơn vị theo quy định của cơ quan có thẩm quyền.

- Việc thực hiện dân chủ tại doanh nghiệp có một số điểm mới như: (i) Bổ sung nội dung người lao động được quyết định mức đóng các loại quỹ xã hội, từ

thiện tại doanh nghiệp³; (ii) Quy định theo hướng có sự phân biệt về nội dung, hình thức, trình tự, thủ tục người lao động kiểm tra và người lao động giám sát; (iii) Bổ sung một số nội dung hiện đang được thực hiện theo hướng dẫn của Tổng Liên đoàn lao động Việt Nam (hình thức quyết định, kiểm tra, giám sát; một số nội dung người lao động được kiểm tra, giám sát,...).

- Về trách nhiệm tổ chức thực hiện dân chủ ở cơ sở có một số điểm mới như:

(i) Quy định các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở; (ii) Quy định cụ thể trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp xã, người đứng đầu cơ quan, đơn vị, người sử dụng lao động trong thực hiện dân chủ ở cơ sở; (iii) Quy định kết quả thực hiện dân chủ tại cơ quan, đơn vị là căn cứ để đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ, công chức, viên chức, khen thưởng, kỷ luật, đánh giá và xếp loại chất lượng đảng viên đối với người đứng đầu cơ quan, đơn vị; (iv) Quy định cụ thể trách nhiệm quản lý nhà nước của Chính phủ, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội và chế độ báo cáo về thực hiện dân chủ ở cơ sở; (v) Quy định trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện trong việc thực hiện các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở; (vi) Quy định trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam nói chung và trách nhiệm của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã nói riêng; trách nhiệm của các tổ chức chính trị - xã hội và trách nhiệm của tổ chức Công đoàn trong việc bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở.

- Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022 đã quy định chức năng, nhiệm vụ của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng trong Luật, đồng thời giao Chính phủ quy định chi tiết về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng, nhằm khắc phục hạn chế của các Ban này trước đây và phát huy tốt vị trí, vai trò của các Ban này trong quá trình thực hiện dân chủ ở cơ sở./.

³Theo quy định của Nghị định số 93/2019/NĐ-CP ngày 25/11/2019 của Chính phủ về tổ chức, hoạt động của quỹ xã hội, quỹ từ thiện thì quỹ xã hội, quỹ từ thiện là các tổ chức phi chính phủ do cá nhân, tổ chức tự nguyện góp một phần tài sản nhất định. Do vậy, việc bổ sung quy định người lao động được quyết định “mức đóng các loại quỹ xã hội, quỹ từ thiện tại doanh nghiệp” là phù hợp với tính chất hoạt động và quy định của pháp luật về quỹ xã hội, quỹ từ thiện, đồng thời bảo đảm tính thống nhất với nội dung Nhân dân bàn và quyết định. Mặt khác, việc người lao động đóng các loại quỹ xã hội, từ thiện tại doanh nghiệp đã được thực hiện trên cơ sở Hướng dẫn số 1360/HD-TLĐ ngày 28/8/2019 của Tổng Liên đoàn Lao động Việt Nam hướng dẫn công đoàn tham gia và thực hiện quy chế dân chủ tại nơi làm việc.