

**HỘI ĐỒNG PHỐI HỢP PHỔ BIẾN, GIÁO DỤC PHÁP LUẬT CẤP XÃ
TRONG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG HAI CẤP:
CƠ SỞ PHÁP LÝ VÀ YÊU CẦU HOÀN THIỆN**

NGUYỄN THỊ CHÂU*

Ngày nhận bài: 21/4/2026

Ngày phản biện: 02/5/2026

Ngày đăng bài: 25/6/2026

Tóm tắt:

Bài viết phân tích cơ sở pháp lý, bản chất pháp lý và yêu cầu hoàn thiện pháp luật về Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam. Trên cơ sở làm rõ tác động của mô hình chính quyền địa phương hai cấp đối với vai trò của cấp xã trong tổ chức thi hành pháp luật, truyền thông chính sách và đáp ứng nhu cầu pháp lý của người dân, bài viết xác định Hội đồng cấp xã là thiết chế phối hợp liên ngành mang tính tư vấn, điều phối và huy động nguồn lực, không phải là cơ quan chuyên môn mới thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã. Từ đó, bài viết chỉ ra các khoảng trống pháp lý về địa vị pháp lý, tiêu chí thành lập, chức năng, nhiệm vụ, cơ chế hoạt động và điều kiện bảo đảm; đồng thời đề xuất hoàn thiện pháp luật theo hướng luật hóa mô hình linh hoạt, có điều kiện, phù hợp với

Abstract:

This article analyzes the legal basis, legal nature, and requirements for improving the legal framework governing the commune-level Council for Coordinating Legal Dissemination and Education in the context of Vietnam's two-tier local government structure. By clarifying the impact of the two-tier local government model on the commune level's role in legal implementation, policy communication, and responding to people's legal needs, the article identifies the commune-level Council as an inter-sectoral coordinating institution with advisory, coordinating, and resource-mobilizing functions rather than a new specialized agency under the Commune People's Committee. On that basis, it identifies legal gaps concerning the Council's legal status, establishment criteria, functions, tasks, operating mechanisms, and operational conditions. The article also proposes legal reforms aimed at legislatively institutionalizing a

* TS., Trường Chính trị Nguyễn Chí Thanh thành phố Huế; Email: chaunct@gmail.com

yêu cầu tinh gọn bộ máy, nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin pháp luật của người dân ở cơ sở.

Từ khóa:

Phổ biến pháp luật, giáo dục pháp luật, cấp xã, chính quyền địa phương hai cấp, tiếp cận thông tin pháp luật.

flexible and conditional model that is consistent with the streamlining of the administrative apparatus, the enhancement of legal implementation, and the protection of people's access to legal information at the grassroots level.

Keywords:

Legal dissemination, legal education, commune level, two-tier local government, access to legal information.

1. Đặt vấn đề

Phổ biến, giáo dục pháp luật là một bộ phận quan trọng của quá trình tổ chức thi hành pháp luật, có ý nghĩa trực tiếp trong việc nâng cao nhận thức pháp luật, xây dựng ý thức tuân thủ pháp luật và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin pháp luật của người dân. Trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, pháp luật chỉ có thể đi vào đời sống khi người dân được tiếp cận thông tin pháp luật một cách kịp thời, chính xác, dễ hiểu và phù hợp với điều kiện thực tiễn của từng nhóm đối tượng.

Trong bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp hiện nay, vai trò của cấp xã có sự thay đổi đáng kể. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, chính quyền cấp xã giữ vai trò là tuyến đầu trong tổ chức thực thi chính sách công, cung ứng dịch vụ công cơ bản và bảo đảm trật tự, kỷ cương pháp luật ở cơ sở. Đây cũng là cấp chính quyền trực tiếp tiếp nhận, phản ánh nguyện vọng của người dân, giải quyết các yêu cầu hành chính và xử lý những vấn đề pháp lý phát sinh trong đời sống cộng đồng¹. Vì vậy, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở cấp xã không thể chỉ được nhìn nhận như hoạt động tuyên truyền đơn lẻ, mà cần được đặt trong tổng thể cơ chế phối hợp, điều phối và huy động nguồn lực tại cơ sở.

Thực tiễn hiện nay cho thấy, Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật đã được xác lập như một thiết chế tư vấn, phối hợp và huy động nguồn lực cho công tác

¹ Bùi Thị Phương Lan (2026), *Yêu cầu về năng lực của chính quyền cấp xã hiện nay*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, truy cập tại <https://www.quanlynhanuoc.vn/2026/04/02/yeu-cau-ve-nang-luc-cua-chinh-quyen-cap-xa-hien-nay/>, truy cập ngày 25/5/2026.

phổ biến, giáo dục pháp luật². Tuy nhiên, đối với cấp xã, cơ sở pháp lý của thiết chế này còn chưa thật sự rõ ràng. Văn bản dưới luật đã mở ra khả năng thành lập Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã³, nhưng Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 chưa có quy định cụ thể về địa vị pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, thành phần, chế độ hoạt động và điều kiện bảo đảm của thiết chế này. Điều này có thể dẫn tới có thể phát sinh không thống nhất trong tổ chức thực hiện giữa các địa phương, đồng thời đặt ra yêu cầu phải nghiên cứu, hoàn thiện dự thảo Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật (sửa đổi) (gọi tắt là Dự thảo Luật) trong thời gian tới. Bởi về bản chất pháp lý, Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã cần được nhận diện là thiết chế phối hợp liên ngành mang tính tư vấn, điều phối và huy động nguồn lực, giúp Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn. Hội đồng này không phải là cơ quan chuyên môn mới thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã, không có thẩm quyền quản lý nhà nước độc lập và không làm thay nhiệm vụ của công chức tư pháp - hộ tịch hoặc các chủ thể khác ở cơ sở. Việc làm rõ bản chất pháp lý này có ý nghĩa quan trọng nhằm bảo đảm Hội đồng cấp xã, nếu được thành lập, hoạt động đúng vai trò là cơ chế phối hợp mềm, phù hợp với yêu cầu tinh gọn bộ máy và nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật.

Trên cơ sở đó, bài viết tập trung làm rõ ba vấn đề chính gồm: (i) Cơ sở pháp lý và sự cần thiết của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã (gọi tắt là Hội đồng cấp xã) trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp; (ii) Những vướng mắc đặt ra từ thực tiễn pháp luật và tổ chức thực hiện; (iii) Một số yêu cầu và kiến nghị hoàn thiện Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật và một số luật liên quan, nhằm bảo đảm Hội đồng cấp xã, nếu được thành lập, hoạt động thực chất, hiệu quả, phù hợp với yêu cầu tinh gọn tổ chức bộ máy và nâng cao hiệu quả quản trị địa phương.

2. Cơ sở pháp lý, bản chất và sự cần thiết của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp

Phổ biến, giáo dục pháp luật là một khâu quan trọng của quá trình tổ chức thi hành pháp luật, góp phần chuyển hóa quy phạm pháp luật thành nhận thức, thái độ và hành vi pháp lý của các chủ thể trong đời sống xã hội⁴. Luật Phổ biến, giáo dục pháp

² Điều 7 Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012.

³ Khoản 4 Điều 2, Quyết định số 26/2025/QĐ-TTg, ngày 04/8/2025 Quy định về thành phần và nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng phối hợp, phổ biến, giáo dục pháp luật.

⁴ Lê Thị Thu Thủy (2025), *Nâng cao hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật của Công an xã ở khu vực biên giới*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, 440(1), truy cập tại <https://danchuphapluat.vn/nang-cao-hieu-qua-cong-tac-pho-bien-giao-duc-phap-luat-cua-cong-an-xa-o-khu-vuc-bien-gioi-8236-8236.html>, truy cập ngày 28/5/2026.

luật năm 2012 xác định công dân có quyền được thông tin về pháp luật và có trách nhiệm chủ động tìm hiểu, học tập pháp luật⁵. Nội dung phổ biến, giáo dục pháp luật không chỉ bao gồm quy định của Hiến pháp, văn bản quy phạm pháp luật, mà còn bao gồm quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân, trách nhiệm của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, ý thức tôn trọng, chấp hành pháp luật và lợi ích của việc chấp hành pháp luật⁶. Điều này cho thấy phổ biến, giáo dục pháp luật không dừng lại ở việc giúp người dân “biết luật”, mà còn hướng tới hình thành năng lực pháp lý cần thiết để người dân thực hiện và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 đã ghi nhận Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật như một cơ chế phối hợp trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật. Tuy nhiên, quy định hiện hành chủ yếu đề cập Hội đồng ở trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện, trong khi chưa xác lập đầy đủ địa vị pháp lý của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã. Quyết định số 26/2025/QĐ-TTg đã mở ra khả năng thành lập Hội đồng ở xã, phường, đặc khu trong trường hợp cần thiết, nhưng đây mới là quy định ở văn bản dưới luật, chưa tạo nền tảng pháp lý đầy đủ về chức năng, nhiệm vụ, thành phần, chế độ hoạt động và điều kiện bảo đảm. Vì vậy, trong quá trình sửa đổi Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật, việc luật hóa Hội đồng cấp xã cần được đặt trong tổng thể hoàn thiện cơ chế điều phối công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở cơ sở. Về bản chất pháp lý, Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã cần được nhận diện là thiết chế phối hợp liên ngành mang tính tư vấn, điều phối và huy động nguồn lực, giúp Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn. Hội đồng này không phải là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã, không có thẩm quyền quản lý nhà nước độc lập và không làm phát sinh tầng nấc hành chính mới. Khác với công chức tư pháp - hộ tịch, tổ hòa giải ở cơ sở, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc hoặc các tổ chức chính trị - xã hội, Hội đồng cấp xã không trực tiếp thực hiện một nhiệm vụ chuyên môn riêng lẻ, mà giữ vai trò kết nối, định hướng phối hợp và huy động các chủ thể cùng tham gia phổ biến, giáo dục pháp luật.

Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, sự cần thiết của Hội đồng cấp xã càng rõ hơn. Khi cấp huyện không còn là cấp trung gian, cấp xã trở thành tuyến đầu trong tổ chức thực thi chính sách công, cung ứng dịch vụ công cơ bản, tiếp nhận phản ánh, kiến nghị của người dân và xử lý các vấn đề pháp lý phát sinh trong đời sống

⁵ Điều 2 Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012.

⁶ Điều 10 Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012.

cộng đồng⁷. Các lĩnh vực như đất đai, hộ tịch, cư trú, an sinh xã hội, khiếu nại, tố cáo, hòa giải ở cơ sở, dân chủ ở cơ sở, trật tự xây dựng, bảo vệ môi trường, phòng, chống bạo lực gia đình và dịch vụ công trực tuyến đều gắn trực tiếp với quyền, nghĩa vụ và lợi ích thiết thân của người dân. Nhiều hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật được pháp luật hiện hành ghi nhận cũng được triển khai chủ yếu ở cơ sở, như phổ biến trực tiếp, tư vấn, hướng dẫn tìm hiểu pháp luật, cung cấp thông tin, tài liệu pháp luật, lồng ghép qua tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, trợ giúp pháp lý, hòa giải ở cơ sở và sinh hoạt cộng đồng⁸. Tuy nhiên, phổ biến, giáo dục pháp luật ở cấp xã không chỉ là nhiệm vụ của công chức tư pháp - hộ tịch, mà đòi hỏi sự phối hợp của nhiều chủ thể như Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội, công an cấp xã, tổ hòa giải, trưởng thôn, tổ trưởng tổ dân phố, người có uy tín, cơ sở giáo dục, luật sư, luật gia và trợ giúp viên pháp lý. Nếu thiếu cơ chế điều phối phù hợp, các nguồn lực này dễ bị phân tán, trùng lặp về nội dung, thiếu thống nhất về thông điệp và khó đánh giá hiệu quả.

Vì vậy, Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã, nếu được thành lập, cần được nhận diện là một thiết chế phối hợp mềm, có chức năng tư vấn, tham mưu, kết nối và huy động nguồn lực cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở cơ sở. Thiết chế này không thay thế trách nhiệm quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp xã, không làm phát sinh một cơ quan chuyên môn mới, mà góp phần nhận diện nhu cầu pháp lý của người dân, lựa chọn nội dung ưu tiên, kết nối nguồn lực và nâng cao chất lượng tổ chức thi hành pháp luật tại địa phương. Cách tiếp cận này phù hợp với yêu cầu xây dựng văn hóa tuân thủ pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, công chức, người dân và doanh nghiệp⁹.

3. Những vướng mắc pháp lý và thực tiễn trong việc tổ chức Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã hiện nay

Việc tổ chức Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp đặt ra yêu cầu phải hoàn thiện đồng bộ cả về địa vị pháp lý, tiêu chí thành lập, thẩm quyền, cơ chế phối hợp và điều kiện bảo đảm hoạt động. Các vướng mắc này cần được nhìn nhận trong bối cảnh cấp xã không chỉ là nơi triển khai hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật, mà còn là cấp trực tiếp tiếp nhận nhu cầu pháp lý, phản ánh vướng mắc thi hành pháp luật và tổ chức truyền thông chính sách đối với người dân ở cơ sở.

⁷ Nguyễn Minh Phương, Lê Đại Nghĩa (2025), *Chính quyền cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp - thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, 360, <https://doi.org/10.59394/qlnn.360.2026.1400>, tr.29-30.

⁸ Điều 11, Điều 15, Điều 16 Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012.

⁹ Bộ Tư pháp (2026), Báo cáo số 233/BC-BTP, ngày 13/4/2026 về Tổng kết việc thi hành Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật, Hà Nội, tr.1.

Thứ nhất, địa vị pháp lý của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã chưa được xác lập đầy đủ ở cấp luật. Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 chủ yếu quy định Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật ở trung ương, cấp tỉnh và cấp huyện¹⁰, trong khi chưa ghi nhận rõ Hội đồng cấp xã như một thiết chế trong cơ chế tổ chức thực hiện phổ biến, giáo dục pháp luật ở cơ sở. Quyết định số 26/2025/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã mở ra khả năng thành lập Hội đồng ở xã, phường, đặc khu trong trường hợp cần thiết, nhưng đây là quy định ở văn bản dưới luật và được thiết kế theo hướng không bắt buộc¹¹. Vì vậy, Hội đồng cấp xã hiện vẫn ở trạng thái pháp lý “mở”, có thể được thành lập theo nhu cầu của địa phương, nhưng chưa có nền tảng luật định đầy đủ về chức năng, nhiệm vụ, thành phần, cơ chế hoạt động, chế độ thông tin, báo cáo và điều kiện bảo đảm.

Thực tiễn triển khai cho thấy nhu cầu đối với Hội đồng cấp xã đã xuất hiện. Báo cáo số 233 của Bộ Tư pháp cho biết, sau khi Quyết định số 26/2025/QĐ-TTg tạo cơ chế “mở”, đã có 336/1.123 đơn vị cấp xã tại 11/34 tỉnh, thành phố thành lập Hội đồng, trong đó có địa phương thành lập Hội đồng tại 100% đơn vị cấp xã¹². Tuy nhiên, do thiếu cơ sở pháp lý ở cấp luật, việc thành lập Hội đồng còn phụ thuộc nhiều vào nhận thức, mức độ chủ động và điều kiện của từng địa phương. Hệ quả là cùng một loại nhu cầu phối hợp trong phổ biến, giáo dục pháp luật nhưng có thể được xử lý khác nhau giữa các địa phương; nơi có nhu cầu cao chưa chắc thành lập Hội đồng, trong khi nơi chưa thật sự cần thiết lại có thể thành lập theo phong trào.

Thứ hai, dự thảo Luật chưa làm rõ tiêu chí xác định “trường hợp cần thiết” để thành lập Hội đồng cấp xã. Việc ghi nhận khả năng thành lập Hội đồng cấp xã là phù hợp với yêu cầu mới của mô hình chính quyền địa phương hai cấp. Tuy nhiên, nếu chỉ quy định “trường hợp cần thiết” mà không có tiêu chí định hướng, thẩm quyền quyết định của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã có thể bị áp dụng không thống nhất. Ngược lại, nếu quy định bắt buộc thành lập Hội đồng ở tất cả xã, phường, đặc khu thì lại không phù hợp với yêu cầu tinh gọn bộ máy, nhất là đối với những địa bàn có quy mô nhỏ, ít vấn đề pháp lý phức tạp hoặc đã có cơ chế phối hợp khác đang hoạt động hiệu quả.

Do đó, vướng mắc không nằm ở việc có nên luật hóa Hội đồng cấp xã hay không, mà nằm ở cách luật hóa. Cách tiếp cận phù hợp là thiết kế cơ chế “tùy nghi có điều kiện”, không bắt buộc thành lập ở mọi đơn vị cấp xã, nhưng cũng không để việc

¹⁰ Điều 7 Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012.

¹¹ Khoản 4 Điều 2, Quyết định số 26/2025/QĐ-TTg, ngày 04/8/2025 Quy định về thành phần và nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng phối hợp, phổ biến, giáo dục pháp luật.

¹² Bộ Tư pháp (2026), Báo cáo số 233/BC-BTP, ngày 13/4/2026 về Tổng kết việc thi hành Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật, Hà Nội, tr.8.

thành lập hoàn toàn tùy thuộc vào nhận thức chủ quan của từng địa phương. Các tiêu chí khung có thể bao gồm quy mô dân số, đặc điểm địa bàn, thành phần dân cư, nhu cầu tiếp cận pháp luật của người dân, tình hình thi hành pháp luật và điều kiện bảo đảm tại địa phương. Những tiêu chí này vừa bảo đảm tính linh hoạt trong tổ chức thực hiện, vừa tạo cơ sở kiểm soát tính hợp lý của quyết định thành lập Hội đồng cấp xã.

Thứ ba, chưa phân định rõ giữa trách nhiệm quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp xã và thẩm quyền quyết định thành lập Hội đồng của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã. Dự thảo Luật quy định Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện quản lý nhà nước về phổ biến, giáo dục pháp luật tại địa phương; đồng thời giao Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định việc thành lập Hội đồng cấp xã trong trường hợp cần thiết. Cách tiếp cận này về cơ bản phù hợp, nhưng cần được làm rõ hơn để tránh đồng nhất trách nhiệm của cơ quan hành chính với thẩm quyền cá nhân của người đứng đầu.

Nếu không phân định rõ, Hội đồng cấp xã có thể bị hiểu như một thiết chế phụ thuộc chủ yếu vào quyết định cá nhân của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã, thay vì là cơ chế phục vụ trách nhiệm quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp xã. Về nguyên tắc, Ủy ban nhân dân cấp xã là chủ thể chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã là người có thẩm quyền quyết định thành lập Hội đồng trong trường hợp cần thiết; còn Hội đồng cấp xã là thiết chế tư vấn, phối hợp và huy động nguồn lực phục vụ trách nhiệm đó. Nếu không làm rõ quan hệ này, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở cấp xã có nguy cơ tiếp tục bị giao khoán cho công chức tư pháp - hộ tịch hoặc một bộ phận chuyên môn nhất định, không phù hợp với yêu cầu huy động sự tham gia của cả hệ thống chính trị và các chủ thể xã hội¹³.

Thứ tư, tính chất pháp lý và mô hình tổ chức của Hội đồng cấp xã chưa được xác định theo hướng thiết chế phối hợp mềm. Trong bối cảnh cải cách tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả, Hội đồng cấp xã không nên được thiết kế như một cơ quan chuyên môn mới hoặc một tầng nấc hành chính bổ sung. Nếu mô hình Hội đồng được tổ chức cứng nhắc, thành phần đông, chế độ hoạt động nặng về họp hành thì thiết chế này dễ trở thành hình thức, làm tăng gánh nặng hành chính cho cấp xã.

Tuy nhiên, nếu không có cơ chế phối hợp ở cấp xã, công tác phổ biến, giáo dục pháp luật lại dễ bị phân tán hoặc thu hẹp thành nhiệm vụ của một số cá nhân. Vấn đề

¹³ Ban Bí thư (2020), Kết luận số 80-KL/TW, ngày 20/6/2020 về việc tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 32-CT/TW của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân, Hà Nội, tr.1-2.

đặt ra không phải là tạo thêm một đầu mối hành chính, mà là thiết kế một cơ chế điều phối đủ nhẹ, đủ linh hoạt và đủ khả năng kết nối các nguồn lực đang có ở cơ sở. Việc tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu theo Nghị định số 150/2025/NĐ-CP cho thấy cấp xã trong mô hình mới đã có cơ cấu chuyên môn rõ hơn trong xử lý công việc quản lý nhà nước ở cơ sở¹⁴. Do đó, càng cần phân biệt Hội đồng cấp xã với cơ quan chuyên môn để tránh hành chính hóa thiết chế phối hợp này.

Thứ năm, cơ chế phối hợp và điều kiện bảo đảm hoạt động của Hội đồng cấp xã chưa được quy định đầy đủ. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, khi cấp huyện không còn là tầng nấc trung gian, quan hệ hỗ trợ nghiệp vụ trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật chuyển mạnh từ mô hình tỉnh - huyện - xã sang mô hình hỗ trợ trực tiếp giữa cấp tỉnh và cấp xã. Cấp xã cần được hỗ trợ về định hướng nội dung, tài liệu, dữ liệu pháp luật, hướng dẫn nghiệp vụ, chuyển đổi số, bồi dưỡng kỹ năng và công cụ đánh giá. Ngược lại, cấp xã có khả năng phản ánh kịp thời nhu cầu pháp lý của người dân, các vấn đề pháp luật phát sinh tại cộng đồng, những nội dung người dân khó hiểu, dễ hiểu sai hoặc có nguy cơ dẫn đến khiếu nại, tranh chấp, vi phạm.

Bên cạnh cơ chế phối hợp, điều kiện bảo đảm hoạt động cũng là vướng mắc lớn. Báo cáo số 233 đã chỉ ra nhiều hạn chế về nguồn lực trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, như đội ngũ công chức tham mưu còn ít, phải kiêm nhiệm nhiều việc, chất lượng chưa đồng đều; chế độ, chính sách cho báo cáo viên pháp luật, tuyên truyền viên pháp luật còn thấp; kinh phí ở nhiều nơi còn khó khăn; việc huy động nguồn lực xã hội còn hạn chế¹⁵. Những khó khăn này biểu hiện rõ hơn ở cấp xã sau sắp xếp đơn vị hành chính, khi địa bàn rộng hơn, dân số đông hơn, thành phần dân cư đa dạng hơn và số lượng vấn đề pháp lý phát sinh nhiều hơn¹⁶. Do đó, nếu Hội đồng cấp xã được thành lập nhưng không có kinh phí tối thiểu, tài liệu chuẩn hóa, dữ liệu pháp luật, năng lực số, cơ chế bồi dưỡng và tiêu chí đánh giá hiệu quả thì khó có thể hoạt động thực chất.

Thứ sáu, vai trò của Hội đồng cấp xã trong truyền thông chính sách, tổ chức thi hành pháp luật và liên thông với các luật có liên quan chưa được làm rõ. Dự thảo Luật

¹⁴ Chính phủ (2025), Nghị định số 150/2025/NĐ-CP, ngày 12/6/2025 Quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Hà Nội.

¹⁵ Bộ Tư pháp (2026), Báo cáo số 233/BC-BTP, ngày 13/4/2026 về Tổng kết việc thi hành Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật, Hà Nội, tr.26-30.

¹⁶ Nguyễn Minh Phương, Lê Đại Nghĩa (2026), *Chính quyền cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp - thực trạng và giải pháp*. Tạp chí Quản lý Nhà nước, 360, tr.32. <https://doi.org/10.59394/qlnn.360.2026.1400>.

đã có bước chuyển quan trọng khi đặt phổ biến, giáo dục pháp luật trong mối quan hệ với truyền thông chính sách, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật và quá trình thi hành pháp luật. Tuy nhiên, nếu Hội đồng cấp xã chỉ được nhìn nhận như thiết chế hỗ trợ tuyên truyền văn bản pháp luật đã ban hành thì chưa phản ánh đầy đủ yêu cầu mới của công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở cơ sở.

Trên thực tế, cấp xã không chỉ phổ biến pháp luật hiện hành, mà còn là nơi tiếp nhận phản ứng xã hội đối với chính sách, giải thích các quy định có tác động trực tiếp đến người dân, ghi nhận vướng mắc trong thi hành pháp luật và phản ánh lên cơ quan có thẩm quyền. Vì vậy, Hội đồng cấp xã, nếu được thành lập, cần được xác định là cơ chế hỗ trợ Ủy ban nhân dân cấp xã trong nhận diện nhu cầu pháp lý, phối hợp truyền thông chính sách, tiếp nhận phản hồi xã hội và tổng hợp vướng mắc từ thực tiễn thi hành pháp luật.

Đồng thời, phổ biến, giáo dục pháp luật có quan hệ chặt chẽ với pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, tiếp cận thông tin, thực hiện dân chủ ở cơ sở, trợ giúp pháp lý, hòa giải ở cơ sở và nhiều luật chuyên ngành khác. Tuy nhiên, không nên mở rộng vấn đề theo hướng đặt ra yêu cầu sửa đổi đồng thời quá nhiều luật, vì điều đó có thể làm phân tán trọng tâm của Dự thảo Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật. Yêu cầu trước mắt là xác định Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật giữ vai trò luật khung về điều phối hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật; các nhiệm vụ phổ biến pháp luật theo luật chuyên ngành cần được lồng ghép vào cơ chế phối hợp tại cấp xã, trong đó Hội đồng cấp xã là một phương án tổ chức phù hợp khi địa phương có nhu cầu và đủ điều kiện thành lập.

4. Một số góp ý nhằm hoàn thiện pháp luật về Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã

Từ các vướng mắc đã phân tích, việc hoàn thiện pháp luật về Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã cần tập trung vào một số nội dung trọng tâm: xác lập rõ địa vị pháp lý của Hội đồng cấp xã; làm rõ căn cứ thành lập trong “trường hợp cần thiết”; phân định trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã với thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã; bảo đảm điều kiện hoạt động; đồng thời gắn phổ biến, giáo dục pháp luật với truyền thông chính sách và tổ chức thi hành pháp luật ở cơ sở.

Thứ nhất, chỉnh lý Điều 8 dự thảo Luật theo hướng luật hóa Hội đồng cấp xã như một thiết chế phối hợp mềm, được thành lập linh hoạt, có điều kiện. Điều 8 là điều khoản trung tâm quy định về Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật, do đó các nội dung liên quan đến địa vị pháp lý, căn cứ thành lập, thành phần, nhiệm vụ, cơ

chế hoạt động và quan hệ phối hợp giữa các cấp cần được xử lý thống nhất trong điều khoản này.

Theo đó, khoản 3 Điều 8 cần được chỉnh lý theo hướng không chỉ trao quyền cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định thành lập Hội đồng, mà còn phải làm rõ bản chất pháp lý của Hội đồng cấp xã. Hội đồng cấp xã không nên được thiết kế như một cơ quan chuyên môn mới, mà là thiết chế tư vấn, phối hợp, huy động nguồn lực giúp Ủy ban nhân dân cấp xã tổ chức thực hiện công tác phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn. Đồng thời, tiêu chí xác định “trường hợp cần thiết” chỉ nên được quy định ở mức khái quát, đủ định hướng nhưng không quá chi tiết, nhằm bảo đảm tính linh hoạt trong áp dụng.

Có thể chỉnh lý khoản 3 Điều 8 theo hướng sau: “Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn. Trường hợp cần thiết, căn cứ quy mô dân số, đặc điểm địa bàn, nhu cầu tiếp cận pháp luật của người dân, tình hình thi hành pháp luật và điều kiện bảo đảm của địa phương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã quyết định thành lập Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cùng cấp để tư vấn, phối hợp và huy động nguồn lực cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật tại địa phương”. Cùng với đó, thành phần Hội đồng trong các văn bản dưới luật không nên quy định quá chi tiết danh sách thành viên. Chỉ cần xác lập nguyên tắc thành phần Hội đồng phải gọn nhẹ, phù hợp đặc điểm địa bàn, bảo đảm sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở cơ sở. Nội dung cụ thể về thành phần thường xuyên, thành phần mời theo chuyên đề, chế độ làm việc và quan hệ phối hợp nên giao văn bản dưới luật quy định để bảo đảm tính linh hoạt.

Đồng thời, khoản 4 Điều 8 cần được bổ sung để bao quát cả Hội đồng cấp xã. Dự thảo hiện mới giao quy định chi tiết về Hội đồng ở trung ương và cấp tỉnh, trong khi khoản 3 đã ghi nhận khả năng thành lập Hội đồng cấp xã. Nếu không bổ sung cấp xã vào khoản 4, Hội đồng cấp xã có thể có cơ sở thành lập nhưng thiếu cơ sở hướng dẫn về vận hành. Có thể chỉnh lý khoản 4 Điều 8 như sau: “Thành phần, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ chế hoạt động, chế độ thông tin, báo cáo và kinh phí triển khai nhiệm vụ của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật ở trung ương, cấp tỉnh và cấp xã do Thủ tướng Chính phủ quy định phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ và đặc điểm của từng cấp chính quyền”. Việc chỉnh lý Điều 8 theo hướng trên sẽ bảo đảm tính thống nhất của điều luật, tránh tình trạng quy định về Hội đồng cấp xã bị rời rạc. Đồng thời, cách thiết kế này vừa không bắt buộc thành lập Hội đồng ở mọi xã, phường, đặc khu, vừa không để việc thành lập hoàn toàn tùy nghi, thiếu tiêu chí và thiếu cơ chế vận hành.

Thứ hai, bổ sung Điều 7 Dự thảo Luật để làm rõ trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp xã trong quản lý nhà nước về phổ biến, giáo dục pháp luật. Điều 7 quy định trách nhiệm quản lý nhà nước về phổ biến, giáo dục pháp luật. Do đó, cần phân biệt rõ: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã là người có thẩm quyền quyết định thành lập Hội đồng trong trường hợp cần thiết, còn Ủy ban nhân dân cấp xã là chủ thể chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về phổ biến, giáo dục pháp luật trên địa bàn.

Vì vậy, khoản 5 Điều 7 nên được bổ sung một điểm mới theo hướng: “Tổ chức, hướng dẫn, bảo đảm điều kiện hoạt động của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã trong trường hợp được thành lập; lồng ghép phổ biến, giáo dục pháp luật với truyền thông chính sách, tổ chức thi hành pháp luật; tiếp nhận, tổng hợp, phản ánh nhu cầu pháp lý và khó khăn, vướng mắc trong thi hành pháp luật từ cơ sở đến cơ quan có thẩm quyền”. Quy định này giúp đặt Hội đồng cấp xã vào đúng vị trí trong cơ chế quản lý nhà nước về phổ biến, giáo dục pháp luật. Hội đồng cấp xã, nếu được thành lập, không hoạt động tách rời khỏi Ủy ban nhân dân cấp xã, mà là cơ chế tư vấn, phối hợp, huy động nguồn lực phục vụ trách nhiệm quản lý nhà nước của Ủy ban nhân dân cấp xã.

Thứ ba, bổ sung Điều 45 Dự thảo Luật về kinh phí thực hiện nhiệm vụ của Hội đồng cấp xã theo hướng phù hợp với nguyên tắc phân cấp ngân sách. Việc luật hóa Hội đồng cấp xã chỉ có ý nghĩa thực tiễn nếu có điều kiện bảo đảm hoạt động. Tuy nhiên, quy định về kinh phí cần được thiết kế thận trọng, không tạo ra một khoản chi cứng nhắc, tách rời nguyên tắc phân cấp ngân sách nhà nước.

Có thể bổ sung vào Điều 45 một khoản mới như sau: “Kinh phí thực hiện nhiệm vụ của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã, trong trường hợp được thành lập, được bố trí trong dự toán chi thường xuyên cho công tác phổ biến, giáo dục pháp luật của địa phương theo phân cấp ngân sách nhà nước và được huy động từ các nguồn hợp pháp khác. Căn cứ điều kiện ngân sách địa phương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định cơ chế hỗ trợ kinh phí cho cấp xã ở địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, địa bàn có nhiều đối tượng đặc thù, yếu thế, đồng bào dân tộc thiểu số” Điều này vừa bảo đảm nguồn lực tối thiểu cho Hội đồng cấp xã, vừa phù hợp với nguyên tắc phân cấp ngân sách và khả năng cân đối của từng địa phương. Đồng thời, quy định cũng gắn với yêu cầu ưu tiên nguồn lực cho địa bàn khó khăn và nhóm đối tượng đặc thù, yếu thế.

Thứ tư, bổ sung yêu cầu đánh giá hiệu quả hoạt động của Hội đồng cấp xã trong công cụ đánh giá phổ biến, giáo dục pháp luật. Dự thảo Luật đã đặt ra yêu cầu xây

dựng và triển khai công cụ đánh giá hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật. Vì vậy, trong trường hợp Hội đồng cấp xã được thành lập, hoạt động của Hội đồng cần được đưa vào khuôn khổ đánh giá chung.

Các tiêu chí có thể tập trung vào mức độ nhận diện nhu cầu pháp lý của người dân; khả năng tiếp cận của nhóm đặc thù, yếu thế; chất lượng phối hợp giữa các chủ thể ở cơ sở; mức độ tiếp nhận, tổng hợp và phản ánh vướng mắc từ thực tiễn; hiệu quả sử dụng kinh phí; mức độ ứng dụng chuyển đổi số; chất lượng thông tin pháp luật được cung cấp; tác động đối với ý thức tuân thủ pháp luật và phòng ngừa vi phạm pháp luật tại cộng đồng. Nội dung này không nhất thiết phải được quy định chi tiết trong Luật, nhưng cần được giao cho Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ hướng dẫn trong văn bản quy định về công cụ đánh giá hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật.

Thứ năm, làm rõ vai trò của Hội đồng cấp xã trong gắn kết phổ biến, giáo dục pháp luật với truyền thông chính sách và tổ chức thi hành pháp luật. Một điểm mới quan trọng của Dự thảo Luật là đặt phổ biến, giáo dục pháp luật trong toàn bộ quá trình đề xuất chính sách, soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật và thi hành pháp luật. Vì vậy, Hội đồng cấp xã không nên chỉ được nhìn nhận như cơ chế hỗ trợ tuyên truyền văn bản đã ban hành, mà cần được thiết kế như đầu mối phối hợp ở cơ sở trong việc truyền thông chính sách, tiếp nhận phản hồi xã hội và phản ánh vướng mắc trong thi hành pháp luật.

Theo đó, Hội đồng cấp xã cần có vai trò tham mưu cho Ủy ban nhân dân cấp xã trong việc nhận diện nhu cầu pháp lý của người dân; lựa chọn nội dung pháp luật cần phổ biến; phối hợp truyền thông chính sách có tác động trực tiếp đến cộng đồng; kết nối nguồn lực hỗ trợ pháp lý; tiếp nhận phản hồi từ người dân; tổng hợp khó khăn, vướng mắc trong thi hành pháp luật; kiến nghị cơ quan có thẩm quyền hướng dẫn, tháo gỡ hoặc hoàn thiện chính sách, pháp luật. Cách tiếp cận này giúp chuyển công tác phổ biến, giáo dục pháp luật ở cấp xã từ truyền đạt một chiều sang cơ chế tương tác, phản hồi và hỗ trợ tổ chức thi hành pháp luật.

Thứ sáu, bảo đảm tính liên thông giữa Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật với các luật có liên quan nhưng không mở rộng quá mức phạm vi sửa đổi. Hướng tiếp cận phù hợp là xác định Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật sửa đổi giữ vai trò luật khung về điều phối hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật. Các nhiệm vụ tuyên truyền, phổ biến pháp luật được quy định trong luật chuyên ngành cần được lồng ghép vào kế hoạch phổ biến, giáo dục pháp luật của cấp xã. Bởi phổ biến, giáo dục pháp luật có quan hệ chặt chẽ với pháp luật về tổ chức chính quyền địa phương, tiếp cận thông tin, thực hiện

dân chủ ở cơ sở, trợ giúp pháp lý, hòa giải ở cơ sở, giáo dục, báo chí, chuyển đổi số và nhiều lĩnh vực chuyên ngành khác. Trường hợp Hội đồng cấp xã được thành lập, Hội đồng có thể tham mưu, phối hợp và huy động nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ phổ biến, giáo dục pháp luật chuyên ngành trên địa bàn, nhưng không làm thay chức năng của cơ quan chuyên môn hoặc chủ thể được luật chuyên ngành giao nhiệm vụ. Về lâu dài, khi sửa đổi các luật liên quan, cần bổ sung nguyên tắc phối hợp với cơ chế phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã.

5. Kết luận

Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã là vấn đề mới phát sinh từ yêu cầu đổi mới tổ chức chính quyền địa phương và nâng cao hiệu quả tổ chức thi hành pháp luật ở cơ sở. Trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp, cấp xã giữ vai trò trực tiếp trong tiếp cận người dân, nhận diện nhu cầu pháp lý, xử lý các vấn đề pháp luật phát sinh từ cộng đồng và bảo đảm quyền tiếp cận thông tin pháp luật của người dân. Vì vậy, việc nghiên cứu hoàn thiện cơ sở pháp lý cho Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã là cần thiết. Chỉ khi được thiết kế hợp lý, Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật cấp xã mới có thể trở thành thiết chế phối hợp thực chất, góp phần nâng cao hiệu quả phổ biến, giáo dục pháp luật, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin pháp luật, thúc đẩy văn hóa tuân thủ pháp luật và nâng cao chất lượng quản trị địa phương trong giai đoạn mới.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2012), Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật số 14/2012/QH13 ngày 20/6/2012, Hà Nội.

2. Chính phủ (2025), Nghị định số 150/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Ủy ban nhân dân xã, phường, đặc khu thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Hà Nội.

3. Thủ tướng Chính phủ (2025). Quyết định số 26/2025/QĐ-TTg ngày 04/8/2025 quy định về thành phần và nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng phối hợp phổ biến, giáo dục pháp luật, Hà Nội.

4. Ban Bí thư (2020). Kết luận số 80-KL/TW ngày 20/6/2020 về việc tiếp tục thực hiện Chỉ thị số 32-CT/TW của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng trong công tác phổ biến, giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức chấp hành pháp luật của cán bộ, nhân dân, Hà Nội.

5. Bộ Tư pháp (2026). *Báo cáo số 233/BC-BTP ngày 13/4/2026 về tổng kết việc thi hành Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật*, Hà Nội.

6. Bùi Thị Phương Lan (2026), *Yêu cầu về năng lực của chính quyền cấp xã hiện nay*, Tạp chí Quản lý Nhà nước. Truy cập tại: <https://www.quanlynhanuoc.vn/2026/04/02/yeu-cau-ve-nang-luc-cua-chinh-quyen-cap-xa-hien-nay/>, truy cập ngày 25/5/2026.

7. Lê Thị Thu Thủy (2025), *Nâng cao hiệu quả công tác phổ biến, giáo dục pháp luật của Công an xã ở khu vực biên giới*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, 440(1). Truy cập tại <https://danchuphapluat.vn/nang-cao-hieu-qua-cong-tac-pho-bien-giao-duc-phap-luat-cua-cong-an-xa-o-khu-vuc-bien-gioi-8236-8236.html>, truy cập ngày 28/5/2026.

8. Nguyễn Minh Phương, Lê Đại Nghĩa (2026), *Chính quyền cấp xã trong mô hình chính quyền địa phương hai cấp - thực trạng và giải pháp*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, 360. <https://doi.org/10.59394/qlnn.360.2026.1400>, truy cập ngày 28/5/2026.

9. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật (2026), *Tài liệu Hội thảo khoa học về dự án Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật (sửa đổi)*, truy cập tại <https://danchuphapluat.vn/tai-lieu-hoi-thao-khoa-hoc-ve-du-an-luat-pho-bien-giao-duc-phap-luat-sua-doi-9474.html>, truy cập ngày 28/5/2026.