

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ VIỆC LẤY Ý KIẾN NHÂN DÂN ĐỐI VỚI DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT CỦA HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN CẤP TỈNH

■ **ThS. HOÀNG NGỌC HẢI ***

Tóm tắt: Bài viết trình bày thực trạng và phân tích những hạn chế, bất cập trong quy trình lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh theo quy định hiện hành. Trên cơ sở đó, tác giả đề xuất một số kiến nghị nhằm góp phần hoàn thiện, nâng cao chất lượng hoạt động quan trọng này trong thủ tục xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh.

Abstract: The paper presents the current situation and analyzes the limitations and shortcomings in the process of collecting opinions about the draft resolution of the people's council. On that basis, the author proposes a number of recommendations to contribute to improving the quality of these important activities in the process of elaborating and issuing resolutions of the provincial people's council.

1. Ý nghĩa, vai trò của việc lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh

Trong quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân (HĐND) cấp tỉnh, các chủ thể có thẩm quyền thực hiện cần phải lấy ý kiến, lắng nghe ý kiến của người dân địa phương để bàn bạc, nghiên cứu tiếp thu nhằm làm cho các chính sách được đề xuất sau khi được luật hóa sẽ phù hợp và đáp ứng được yêu cầu của cuộc sống. Sự tham gia này là một trong những điều kiện quan trọng và không thể thiếu giúp bảo đảm tính khả thi của nghị quyết trong thực tiễn thi hành, bảo đảm pháp luật "sát dân, gần dân", phản ánh được ý chí, nguyện vọng của đông đảo quần chúng nhân dân góp phần bảo đảm hài hòa các quyền, lợi ích trong xã hội. Có thể thấy, việc lấy ý kiến của các đối tượng trực tiếp chịu sự điều chỉnh của nghị quyết, của các chuyên gia, nhà khoa học, của người dân có ý nghĩa vô cùng quan trọng:

Thứ nhất, thông qua việc lấy ý kiến của người dân, cơ quan soạn thảo sẽ có thông tin về thực tế cuộc sống để đưa ra được những quy định phù hợp với các

điều kiện kinh tế - xã hội tại địa phương. Từ đó, nghị quyết sẽ có tính khả thi cao, tránh được bệnh chủ quan duy ý chí, áp đặt từ một phía. Trên thực tế, có những nghị quyết rất cần thiết ban hành nhưng địa phương lại không đáp ứng được điều kiện về kinh tế - xã hội để thực thi.

Thứ hai, nếu như kết quả lấy ý kiến nhóm đối tượng chịu tác động trực tiếp của nghị quyết cho thấy là phù hợp với tâm tư, nguyện vọng, lợi ích của đa số quần chúng nhân dân địa phương thì nghị quyết sẽ dễ dàng đi vào cuộc sống. Niềm tin của nhân dân đối với chính quyền địa phương sẽ được củng cố. Ngược lại, nếu nội dung nghị quyết không phù hợp với lợi ích của một số nhóm nào đó thì quy trình lấy ý kiến là cơ hội để các cơ quan có thẩm quyền có những biện pháp tuyên truyền để người dân nâng cao nhận thức, trách nhiệm với cộng đồng xã hội. Từ đó, tránh được hiện tượng người dân phản ứng khi lợi ích của họ bị ảnh hưởng dưới tác động của nghị quyết.

Thứ ba, đây cũng là một hình thức tuyên truyền mang tính tích cực, chủ động để người dân nghiên

cứu, thảo luận, tiếp cận trước với nghị quyết, tạo điều kiện thuận lợi để nghị quyết đi vào cuộc sống khi được chính thức ban hành.

2. Thực trạng hoạt động lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh hiện nay

Hiểu rõ tầm quan trọng, ý nghĩa to lớn của việc lấy ý kiến nhân dân trong công tác xây dựng pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (Luật năm 2015) và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2020 (Luật năm 2020) đều thống nhất, không có sự thay đổi khi quy định việc lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh là hoạt động bắt buộc phải thực hiện. Trên cơ sở tính chất và nội dung của dự thảo nghị quyết, cơ quan soạn thảo cần xác định đối tượng cần và phải lấy ý kiến. Nếu dự thảo nghị quyết do Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh trình, cơ quan được phân công chủ trì soạn thảo cần và nên lấy ý kiến tất cả các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Liên hiệp phụ nữ, các ban của HĐND có liên quan. Việc xác định các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết căn cứ vào nội dung của từng văn bản, được hiểu là những đối tượng trực tiếp thi hành và chịu ảnh hưởng trực tiếp từ việc áp dụng nghị quyết đó sau khi được ban hành. Khi tiến hành lấy ý kiến, cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm xác định những vấn đề cần lấy ý kiến và bảo đảm ít nhất 30 ngày kể từ ngày tổ chức để các đối tượng được lấy ý kiến góp ý vào dự thảo và bắt buộc cơ quan, tổ chức được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời bằng văn bản trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được dự thảo. Quy định này có thể được hiểu, một khi cơ quan chủ trì soạn thảo gửi dự thảo nghị quyết yêu cầu góp ý thì những chủ thể này bắt buộc phải có ý kiến mà không có

quyền từ chối.

Dù Luật năm 2015 và Luật năm 2020 đều không có quy định cụ thể nhưng việc lấy ý kiến có thể được thực hiện dưới các hình thức khác nhau từ trực tiếp đến gián tiếp như: Trao đổi trực tiếp với cơ quan soạn thảo, gửi dự thảo nghị quyết để góp ý, tổ chức hội thảo, hội nghị, thông qua trang thông tin điện tử của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo hoặc các phương tiện thông tin đại chúng, internet... Từ thực tiễn những năm gần đây của HĐND cấp tỉnh khi tham gia Dự án 00049114 của Văn phòng Quốc hội và UNDP¹, cũng có những cách thức lấy ý kiến rất hiệu quả như: Hội nghị tham vấn tại địa bàn rộng; thảo luận nhóm nhỏ theo trọng tâm; họp các hộ dân một khu dân cư; khảo sát thực địa, thị sát; phỏng vấn sâu từng cá nhân; tiếp nhận ý kiến qua báo chí, internet, các phương tiện liên lạc; tọa đàm với các nhóm đối tượng hẹp; điều tra dư luận xã hội; phát phiếu hỏi; điều trần (hội nghị các bên liên quan). Bất kể hình thức nào cũng đều có ưu, nhược điểm riêng cho nên tùy từng trường hợp cơ quan tổ chức lấy ý kiến sẽ đan xen, tổng hợp, linh hoạt trong việc lựa chọn các hình thức để đạt được hiệu quả cao nhất. Chẳng hạn như hình thức lấy ý kiến thông qua báo chí, phương tiện thông tin đại chúng, internet có ưu điểm là việc nêu yêu cầu và tiếp nhận ý kiến trở nên nhanh chóng, thuận tiện, phạm vi đối tượng được lấy ý kiến rộng, tuy nhiên, nhược điểm của hình thức này đòi hỏi phải phổ biến công nghệ thông tin, các ý kiến thường bị "loãng" do không phân loại được đối tượng lấy ý kiến hoặc việc lấy ý kiến thông qua hội thảo, hội nghị có thể thu được những ý kiến đa chiều thế nhưng quy mô hạn chế, đối tượng tham gia có giới hạn...

Như vậy, Luật năm 2015 đã có những quy định tiến bộ, công khai, minh bạch hóa việc soạn thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, đặc biệt trong công tác lấy

ý kiến đối với dự thảo nghị quyết nhằm tăng cường tính dân chủ, phát huy sự tham gia tích cực, đồng đều của tất cả các thành phần, tầng lớp nhân dân. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập trong việc lấy ý kiến và tham gia ý kiến của nhân dân đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh:

Thứ nhất, phương thức lấy ý kiến còn hình thức

Tính hình thức thể hiện rõ nét khi tổ chức lấy ý kiến các dự thảo nghị quyết mang tính kỹ thuật chuyên môn, phức tạp hoặc đồ sộ trong khi trình độ dân trí và kiến thức của người dân nói chung chưa cao, do đó, dù được đăng tải trên cổng thông tin điện tử của tỉnh/thành phố nhưng thực tế qua khảo sát ở một số địa phương², tỷ lệ lượng truy cập cho ý kiến cực thấp, gần như không có. Mặt khác, pháp luật quy định đăng dự thảo nghị quyết mà không kèm theo tờ trình, báo cáo giải trình những tài liệu quan trọng hỗ trợ cho người được lấy ý kiến hiểu rõ hơn về nội dung chính của dự thảo. Điều này làm cho người dân khó có điều kiện góp ý một cách có ý nghĩa mà phần lớn khi được hỏi đều trả lời cho qua “đồng ý với dự thảo” mà không có ý kiến gì thêm.

Thứ hai, việc lấy ý kiến còn chưa thực chất, hiệu quả

Có nhiều nguyên nhân dẫn tới tình trạng này: (i) Ý thức của người dân đối với việc đóng góp ý kiến còn chưa cao. Mặc dù vấn đề tuyên truyền và phổ biến, giáo dục pháp luật đã được luật hóa thành Luật Phổ biến, giáo dục pháp luật năm 2012 với phạm vi điều chỉnh là quy định quyền được thông tin về pháp luật và trách nhiệm tìm hiểu, học tập pháp luật của công dân nhưng thực tế cho thấy, ở nhiều địa phương, người dân vẫn còn thái độ “bàng quan” vì cho rằng đây là công việc của các cơ quan nhà nước và bản thân họ không có trách nhiệm phải thực hiện. (ii) Hoạt động này vẫn chưa được thực hiện chặt chẽ theo một

quy chuẩn, quy trình cụ thể nhằm bảo đảm sự tham gia của người dân trong quá trình lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết. (iii) Ngân sách nhà nước cấp cho công tác này còn rất hạn chế nên khó có thể tổ chức lấy ý kiến diện rộng. Việc khảo sát cán bộ tư pháp một số địa phương về đối tượng lấy ý kiến đã cho kết quả: Cơ quan nhà nước là đối tượng thường xuyên được lấy ý kiến nhất (97,6%), 43% là số cán bộ được khảo sát đã lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động của dự thảo và chỉ có 38% từ các tổ chức chính trị xã hội, còn việc lấy ý kiến của chuyên gia, nhà khoa học, doanh nghiệp là rất ít, không đáng kể. Việc cơ quan chủ trì soạn thảo chủ yếu lấy ý kiến của các cơ quan nhà nước, bởi việc thực hiện sẽ tiết kiệm chi phí, đồng thời, những ý kiến góp ý sẽ sát với thực tế hoạt động quản lý nhà nước, để tiếp thu hơn, nhưng khi đó, hoạt động lấy ý kiến sẽ chỉ mang ý chí của nhà quản lý để “quản lý” thuận tiện chứ không xuất phát từ người dân, đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết.

Xây dựng pháp luật là một hoạt động phải thể hiện tính dân chủ, nếu không, nó sẽ chỉ là hoạt động đơn phương áp đặt “phiến diện” của nhà cầm quyền. Cho nên, khi đã lấy ý kiến thì phải có cơ chế phản hồi ý kiến hiệu quả, nếu không sẽ phản tác dụng không khuyến khích được sự tham gia ý kiến. Cách tốt nhất để thể hiện sự lắng nghe về những tham vấn của người dân là việc phải trả lời cho họ biết nội dung đã tiếp thu, không tiếp thu để chỉnh lý dự thảo ban đầu. Tuy nhiên, các quy định của pháp luật hiện nay dường như thiếu vắng cơ chế này ở mức độ công khai với người đã góp ý.

Thứ ba, chất lượng ý kiến góp ý chưa cao, có sự chênh lệch giữa đối tượng được xin ý kiến

Mặc dù, đối tượng lấy ý kiến trên thực tế hiện nay chủ yếu là cơ quan nhà nước nhưng chất lượng ý

kiến của đối tượng này không cao, mang nặng tính hình thức. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là do hạn chế về năng lực và trách nhiệm chưa cao của các cơ quan được hỏi ý kiến hoặc cũng có thể cơ quan soạn thảo chưa chú trọng công tác phản hồi ý kiến nên không khuyến khích được sự tham gia; dự thảo nghị quyết được lấy ý kiến ít hoặc không liên quan đến lĩnh vực hoạt động của cơ quan được xin ý kiến... cùng với việc thiếu tờ trình và báo cáo giải trình nêu rõ nội dung chính của dự thảo nên khó góp ý; do thời gian góp ý ngắn... Bên cạnh đó, cơ quan soạn thảo cũng chưa chú trọng việc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động của nghị quyết. Thực tế sản phẩm của việc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp không được thể hiện bằng văn bản cụ thể, trừ trường hợp đối tượng tác động đó là cơ quan, ban, ngành và chỉ được tích hợp chung trong các báo cáo đánh giá tác động chính sách. Vì vậy, khó để có được cái nhìn tổng quan và đánh giá cụ thể được đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản là ai và bao nhiêu phần trăm (%) trong số đó đã được lấy ý kiến và quan điểm của họ như thế nào về nội dung được lấy ý kiến. Bên cạnh các nguyên nhân nêu trên, qua tìm hiểu thực tế, tác giả còn nhận thấy rằng, so sánh với các văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở trung ương, đa phần văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước ở địa phương nói chung và của HĐND cấp tỉnh nói riêng ít thu hút được ý kiến góp ý hơn. Tình trạng này có thể được giải thích bởi lẽ: (i) Việc phản ánh dự thảo chính sách mới ở địa phương thông qua các phương tiện thông tin đại chúng, báo chí, truyền hình rất hạn chế vì có quá nhiều vấn đề phát sinh ở nhiều địa phương khác nhau cho nên, các cơ quan truyền thông không thể nào theo dõi, đưa tin các vấn đề ở phạm vi hẹp, không phải vấn đề "nóng", cấp thiết cho nên không có đủ nguồn thông tin cho các chủ thể quan tâm; (ii) Mỗi địa

phương chỉ có duy nhất một trang web của địa phương đó nhưng do kinh phí hạn hẹp, không được đầu tư cho nên việc truy cập khó khăn, chưa kể tới thông tin chính sách không được cập nhật thường xuyên do hạn chế về trình độ công nghệ thông tin của các cán bộ trực tiếp quản lý trang web, chính vì vậy đã cản trở lớn tới việc các cá nhân, tổ chức tiếp cận thông tin chính sách mới để đóng góp những ý kiến thiết thực.

3. Một số kiến nghị

Để nâng cao chất lượng dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, khi được ban hành có sự đồng thuận cao, để việc lấy ý kiến dự thảo thể hiện được đúng ý nghĩa, vai trò và tầm quan trọng trong việc xây dựng, ban hành nghị quyết của HĐND cấp tỉnh, cần:

- Thực hiện đầy đủ các quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về quy trình xây dựng, lấy ý kiến đối với dự thảo nghị quyết của HĐND cấp tỉnh.

- Mỗi địa phương cần có hướng dẫn về cơ chế trong việc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp, trong đó, quy định rõ ràng hơn về chủ thể tiến hành lấy ý kiến, xác định rõ hơn sản phẩm của việc lấy ý kiến đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp cũng như chế tài để đảm bảo thực hiện nội dung này.

- Địa phương phải xây dựng cơ chế cụ thể để khắc phục những hạn chế liên quan đến phương thức và đối tượng lấy ý kiến dự thảo nghị quyết. Cần mở rộng, phát huy trí tuệ toàn dân, đặc biệt là đội ngũ nhà khoa học, chuyên gia, cơ quan chuyên môn có trách nhiệm, tránh hình thức. Việc lấy ý kiến cần cụ thể hóa và được thực hiện bởi quy định chặt chẽ hơn theo quy trình cụ thể, như từ yêu cầu thực tiễn để đề xuất xây dựng nghị quyết, xác định trách nhiệm, lấy ý kiến xây dựng kênh thông tin tuyên truyền dự thảo nghị quyết, gọi mở các vấn đề cần lấy ý kiến, khuyến khích sự tham gia cơ chế giải trình, tiếp thu, phản hồi ý kiến, bố

trí thời gian hợp lý để người dân có đủ điều kiện đóng góp ý kiến. Đặc biệt, phải đảm bảo điều kiện cho việc lấy ý kiến được thuận tiện, dễ dàng nhất, trong đó, chú trọng việc nâng cấp, hoàn thiện trang thông tin điện tử của tỉnh, như vậy sẽ thu thập được nhiều ý kiến, nâng cao hiệu quả dự thảo nghị quyết và đảm bảo tính khả thi, tính ổn định.

- Cơ quan, tổ chức có trách nhiệm lấy ý kiến thực hiện nghiêm túc, đúng quy trình lấy ý kiến theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, khắc phục được triệt để tính hình thức trong việc tổ chức lấy ý kiến; việc tổng hợp, đánh giá và phản ánh một cách khách quan, đầy đủ những diễn biến từ thực tiễn cuộc sống có vai trò hết sức quan trọng đối với cơ quan xây dựng văn bản, không chỉ giúp việc xây dựng được các quy định phù hợp với điều kiện của thực tiễn xã hội, phù hợp với tâm tư, nguyện vọng của người chịu sự tác động trực tiếp, đưa người dân vào đúng vị trí của họ trong quá trình xây dựng nghị quyết, đây cũng sẽ là một hình thức tuyên truyền chủ động để người dân được tiếp cận trước với dự thảo nghị quyết và khi ban hành sẽ đạt tính khả thi cao.

- Phát huy vai trò của các tổ đại biểu, đại biểu HĐND của các tỉnh, thành phố. Trước mỗi kỳ họp HĐND, việc nắm bắt, tiếp cận sâu rộng kiến nghị và lấy ý kiến cử tri địa phương đối với nội dung, dự thảo nghị quyết được trình tại kỳ họp là vô cùng quan trọng. Thông qua những kiến nghị, ý kiến của cử tri địa phương, tổ đại biểu và các đại biểu HĐND sẽ được nghiêm túc tiếp thu, tổng hợp báo cáo tại kỳ họp HĐND cấp tỉnh. Từ đó, các đại biểu HĐND sẽ có nhiều thông tin từ thực tế hơn và thông tin đa chiều từ nhân dân, từ đối tượng điều chỉnh của nghị quyết, của chuyên gia làm cơ sở cho việc biểu quyết thông qua dự thảo nghị quyết đúng đắn, có tính khả thi.

Bên cạnh việc quy định trình tự, thủ tục chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước với nhau thì cần nâng cao chất lượng, hiệu quả của sự tham gia, góp ý của các cơ quan, tổ chức và toàn thể nhân dân trong quá trình xây dựng, ban hành nghị quyết, đó là một trong những giải pháp quan trọng để đảm bảo nguyên tắc dân chủ trong xây dựng pháp luật, để đáp ứng mục tiêu xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả □

1. Dự án Tăng cường lực cho các cơ quan đại diện ở Việt Nam (UNDP, 00049114) của Văn phòng Quốc hội giai đoạn III, hợp phần thí điểm tham vấn ý kiến công chúng trong quá trình ban hành chính sách của Hội đồng nhân dân.

2. Truy cập vào Cổng thông tin góp ý dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của tỉnh Hậu Giang (<https://haugiang.gov.vn/xin-y-kien-nhan-dan>) (truy cập ngày 16/12/2020) gần như không có ý kiến góp ý nào, như: Dự thảo Nghị quyết Quy định chế độ chi tiêu hành chính sự nghiệp trên địa bàn tỉnh Hậu Giang lấy ý kiến từ 06/11-06/12/2020 thì không có góp ý nào, Dự thảo Nghị quyết thông qua Đề án "Chính quyền điện tử và Đô thị thông minh tỉnh Hậu Giang giai đoạn 2020 - 2025 lấy ý kiến từ 18/9-18/10/2020 cũng không có ý kiến góp ý...; hay khi truy cập vào Chuyên trang điện tử online, Cổng thông tin điện tử tỉnh Nghệ An (<http://duthaovanban.nghean.gov.vn>) (truy cập ngày 17/12/2020) thì số lượng góp ý rất ít gần như không có, như Dự thảo Nghị quyết Quy định một số chính sách hỗ trợ thực hiện chương trình mỗi xã hội một sản phẩm (OCOP) trên địa bàn tỉnh Nghệ An, giai đoạn 2021 - 2025 lấy ý kiến từ 02/11 - 02/12/2020 thì chỉ có 01 góp ý, Dự thảo Nghị quyết Quy định chính sách hỗ trợ đối với người có công với cách mạng, thân nhân người có công với cách mạng thuộc gia đình hộ nghèo trên địa bàn tỉnh Nghệ An giai đoạn 2021-2025 (lần 2) lấy ý kiến từ ngày 30/10 - 30/11/2020 thì không có góp ý nào...