

# SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN Ở ĐỨC VÀ VIỆT NAM TRONG HOẠT ĐỘNG QUY HOẠCH

**Roland Fritz\***

**Vũ Hoài Đức\*\***

\*GS.TS. Trường Đại học tổng hợp Justus-Liebig, thành phố Gießen, CHLB Đức

\*\*TS. KTS. Đại học Quốc gia Hà Nội

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Sự tham gia của người dân, hoạt động tham vấn - xin ý kiến cộng đồng.

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 27/02/2021

Biên tập : 18/3/2021

Duyệt bài : 22/3/2021

## Article Infomation:

*Keywords:* Community participation, activity of community consultation

*Article History:*

Received : 27 Feb. 2021

Edited : 18 Mar. 2021

Approved : 22 Mar. 2021

## Tóm tắt:

Ở Cộng hòa liên bang Đức nói riêng và các nước phát triển nói chung, các quy định của pháp luật về hoạt động tham vấn cộng đồng đối với việc triển khai các dự án xây dựng đã được hoàn thiện và có những bước phát triển theo xu hướng tạo lập môi trường để người dân được tham gia sâu rộng. Hiện nay, giới nghiên cứu ở Đức đã tìm tòi những phương thức mới nhằm tạo được sự đồng thuận cao trong xã hội để các dự án quy hoạch sớm được triển khai. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả giới thiệu về tầm quan trọng và vị trí của hoạt động tham vấn cộng đồng và sự tham gia của người dân trong hoạt động quy hoạch ngay tại Đức, đồng thời hướng cái nhìn tới tình hình về hoạt động này ở Việt Nam.

## Abstract:

In the Federal Republic of Germany in particular and the developed countries in general, the legal provisions on community consultation activities for the implementation of construction projects have been improved on orientation toward creating an environment for the community's full participation. Currently, the researchers in Germany have been seeking new approaches for a high consensus in society so that the projects as in the master plan are soon implemented. In the scope of this article, the authors provide an introduction of the importance and position of community consultation and community participation in planning activities in Germany and also provide discussions on the activity in Vietnam.

## 1. Sự tham gia của người dân trong hoạt động quy hoạch tại Đức

Ở Cộng hòa liên bang (CHLB) Đức ngày nay, nếu ai đó muốn triển khai những dự án xây dựng lớn, mà không được sự đồng thuận của người dân, thì người đó chắc chắn sẽ phải đối mặt với rất nhiều trở lực, cả về thời gian, nguồn lực lẫn tài chính. Vì lý do đó, các nhà chuyên môn và giới khoa học đưa ra khuyến cáo rằng, đối với các dự án xây dựng, đặc biệt là các dự án cơ sở hạ tầng như làm đường giao thông, lắp đặt đường dây truyền tải điện, phát triển các khu công nghiệp v.v., cần thiết phải triển khai tham vấn cộng đồng,

sớm nhất có thể; có như vậy mới có thể tiết kiệm được chi phí và thời gian trong quá trình thực hiện dự án sau này. Trong những năm vừa qua, khung khổ pháp lý ở Đức liên quan tới việc triển khai sớm các hoạt động tham vấn cộng đồng, đã từng bước được cải thiện. Mặc dù vậy, thực tiễn áp dụng pháp luật không phải lúc nào cũng thỏa mãn được các quy định của luật pháp và trong nhiều trường hợp chưa đáp ứng được các yêu cầu của những người dân bị ảnh hưởng bởi dự án.

Tính chính đáng của các dự án lớn ngày nay không đơn thuần có được đơn giản chỉ vì chúng là hợp pháp. Có thể nhận thấy điều



này qua hàng loạt vụ tranh chấp xảy ra, liên quan tới các dự án xây dựng các công viên năng lượng gió, khu công nghiệp hay làm đường. Ở đây, việc tham vấn những người bị tác động trực tiếp mới chỉ thể hiện một mặt của vấn đề. Phần còn lại bao gồm những đại biểu dân cử tại các nghị viện ở cấp liên bang, cấp bang và cấp địa phương (cấp cuối cùng trong bộ máy hành chính ở Đức - ND); trong thể chế dân chủ đại diện của CHLB Đức, những người này được giao nhiệm vụ hoạch định chính sách. Để có thể đưa ra những quyết sách dài hạn, hợp lý và có hiệu lực đối với toàn xã hội, cần phải làm sao để tạo được sự thống nhất giữa hai mặt nêu trên<sup>1</sup>.

Trong bối cảnh như vậy, để thực thi quyền được tham gia của người dân trong công tác quy hoạch, ngoài biện pháp truyền thống là tham khảo ý kiến người dân và thảo luận, còn có một công cụ đặc biệt hữu hiệu nữa. Công cụ này nằm ngoài khuôn khổ các cơ chế do luật định và có tác dụng hỗ trợ cho quy trình ra quyết định hiện hành<sup>2</sup>. Nội dung chính của cách làm này là tổ chức đối thoại theo tinh thần hợp tác, nhằm đạt được những giải pháp lâu dài, được tất cả các bên chấp thuận. Nếu được vận dụng một cách khéo léo, cách làm này có thể giúp đưa các dự án tương tự như đã thất bại đến thành công, với điều kiện, chính giới và bộ máy chính quyền có quyết tâm rời bỏ những con đường cũ, những cách làm quen thuộc, để thử nghiệm cái mới.

### **- Khuôn khổ pháp luật tại CHLB Đức**

Sự tham gia và hợp tác của người dân đã từ lâu không còn là những khái niệm xa lạ

đối với lĩnh vực luật hành chính chung và luật hành chính chuyên ngành ở Đức, chúng xuất hiện trong một loạt các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, hiện các quy định này được thiết kế rất khác nhau, và đó là lý do cho việc xuất hiện những ý kiến phê bình xác đáng. Ví dụ, ngoài khoản 3 Điều 25 Luật về thủ tục hành chính (VwVfG) thì một loạt các luật chuyên ngành như Luật xây dựng liên bang, Luật quy hoạch không gian, Luật thẩm định quy hoạch toàn diện, Luật kinh tế năng lượng, Luật về kiểm tra tác động môi trường v.v. cũng chứa đựng những quy phạm pháp luật về đảm bảo minh bạch ngay từ trước khi triển khai thủ tục cấp phép hoặc thủ tục thẩm định quy hoạch toàn diện, để thông qua đó nâng cao mức độ chấp thuận của cộng đồng, đặc biệt là của những người dân bị ảnh hưởng, đối với những quyết định của chính quyền. Các tác giả không có ý định bàn sâu hơn về những ý kiến phê phán đã được phát biểu nhiều lần, liên quan tới những hạn chế của khoản 3 Điều 25 Luật thủ tục hành chính và những quy định khác của pháp luật; trên thực tế điều khoản này đã không quy định nghĩa vụ pháp luật của cơ quan hành chính nhà nước, cũng không quy định trách nhiệm của chủ dự án trong việc tổ chức tham vấn cộng đồng sớm<sup>3</sup>. Điều khoản hiện tại chỉ quy định cơ quan hành chính nhà nước có “nghĩa vụ tác động” để chủ dự án tổ chức tham vấn cộng đồng<sup>4</sup>.

### **- Luật Quy hoạch xây dựng**

Ngược với những quy định của pháp luật nêu trên, khoản 1 Điều 3 Luật Quy hoạch xây

<sup>1</sup> Xem thêm về nỗ lực của Chính phủ liên bang trong việc triển khai một số dự án cơ sở hạ tầng thông qua luật, chứ không phải bằng quyết định hành chính, với quy định rõ về việc triển khai sớm hoạt động tham vấn cộng đồng: Dự thảo Luật để chuẩn bị cho việc ban hành luật về thực hiện các dự án xây dựng trong lĩnh vực giao thông, BR-Drucks. 579/19.

<sup>2</sup> Renn/Wachinger/Kinn/Altendorf-Bayha, Lessons learned aus Stuttgart 21, Spektrum der Mediation 2011, 4 ff.

<sup>3</sup> Xem Stüer, Das Planvereinheitlichungsgesetz, DVBl. 2013, 700 ff (702, Fn 33, 34).

<sup>4</sup> Stender-Vorwachs, Bürgerbeteiligung im Verfahren und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 1 ff (www.km-kongress.de/konfliktmanagement/Module/Media/Thome,-Buergerbeteiligung-im-Verfahren\_194.pdf); BDVR, Stellungnahme zu dem Entwurf des Bundesministeriums des Innern für ein Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) (st\_2012-02\_PIVereinHG-2.pdf).



dựng lại nhân mạnh rằng<sup>5</sup>, phải thông báo công khai, sớm nhất có thể, cho cộng đồng về những mục đích và mục tiêu chung của quy hoạch xây dựng chủ đạo của địa phương<sup>6</sup> (Bauleitplanung), về các giải pháp khác nhau - tức các lựa chọn khác nhau - đối với việc cải tạo hoặc phát triển mới một khu vực, và những tác động có thể của đồ án quy hoạch. Phải tạo điều kiện cho cộng đồng, bao gồm cả trẻ em và thanh thiếu niên, có cơ hội phát biểu quan điểm và thảo luận về đồ án quy hoạch. Mặc dù luật không đưa ra quy định cụ thể về quy trình tham vấn cộng đồng, thế nhưng với quy định như vậy, luật cũng đã tạo điều kiện cho việc tổ chức đối thoại thực sự, với sự tham gia của Bên thứ Ba: Điều 4b Bộ luật Xây dựng (BauGB) cho phép chính quyền địa phương, trong quá trình lập quy hoạch xây dựng chủ đạo của mình, thuê Bên thứ Ba đảm nhận việc chuẩn bị và triển khai một số công việc liên quan tới đối thoại với người dân, trên cơ sở “áp dụng phương pháp trung gian hòa giải hoặc một phương pháp giải quyết xung đột phi tố tụng khác”. Quy định này của Bộ luật Xây dựng có liên hệ với Luật Khuyến khích trung gian hòa giải (tháng 7. 2012), đạo luật này cũng đề cập tới “những phương thức giải

quyết xung đột phi tố tụng”, nhưng không quy định cụ thể nội hàm của khái niệm này<sup>7</sup>. Bộ tư liệu về quá trình soạn thảo và ban hành Luật Khuyến khích trung gian hòa giải không thực sự phong phú. Trong tờ trình về sự cần thiết của việc ban hành luật, có nêu và đưa ra phân tích một số phương thức giải quyết xung đột, kể cả phương thức hòa giải. Người ta cho rằng, việc phát triển thêm những phương thức giải quyết xung đột phi tố tụng mới, sẽ còn được tiếp tục trong thời gian tới<sup>8</sup>. Sở dĩ nhà lập pháp không liệt kê tất cả các quy trình, tham vấn cộng đồng phi chính thức quen thuộc và đã được áp dụng trước đây, có lẽ là vì ở những quy trình đó, thường các quyết định đã được chuẩn bị trước, và hiếm khi đạt được kết quả khả thi một cách dứt điểm.

#### ***- Những nhân tố thành công và điều kiện khung cho hoạt động tham vấn cộng đồng***

Việc lựa chọn phương thức giải quyết xung đột phi tố tụng nào cho phù hợp, phụ thuộc vào đối tượng xung đột và các bên xung đột. Nếu là một dự án cơ sở hạ tầng như lắp đặt đường dây truyền tải điện hay làm đường tránh, thì rất có thể sẽ phải áp dụng những phương thức, phương pháp và kỹ thuật khác, so với trường hợp quy

<sup>5</sup> Seifert, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bauvorhaben, Grundeigentum 2013, 1046 ff; Portz, Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben und plebiszitäre Elemente in der Bauleitplanung nach den Gemeindeordnungen, Gemeinde 2013, 191 ff; Gatz, Öffentliche Bekanntmachung des Bebauungsplanentwurfs, jurisPR-BVerwG 11/2009 Anm. 5; Erler/Arndt, Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg - auf dem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung im Planungswesen, VBIBW 2014, 81 ff.

<sup>6</sup> Quy hoạch xây dựng chủ đạo của địa phương (Bauleitplanung) là bản quy hoạch về việc sử dụng đất cho xây dựng và cho các mục đích khác trong địa bàn thuộc địa phương. Công tác lập quy hoạch xây dựng chủ đạo của địa phương được thực hiện qua hai cấp độ: Ở cấp độ một, người ta lập quy hoạch sử dụng đất (Flächennutzungsplan), với những quy định về mục đích sử dụng các diện tích khác nhau. Ở cấp độ hai, quy hoạch sử dụng đất nêu trên được cụ thể hóa, chi tiết hóa, đối với từng khu vực thuộc địa bàn. Kết quả của giai đoạn này là sự ra đời của bản quy hoạch xây dựng của địa phương (Bebauungsplan). Bản quy hoạch xây dựng này có giá trị pháp lý bắt buộc. Theo quy định ở khoản 5 Điều 1 Bộ luật Xây dựng, quy hoạch xây dựng chủ đạo của các địa phương phải đảm bảo cho một sự phát triển đô thị bền vững, đáp ứng hài hòa các đòi hỏi về xã hội, kinh tế và bảo vệ môi trường, thể hiện trách nhiệm đối với các thế hệ tương lai. Chúng đồng thời phải thỏa mãn được yêu cầu về sử dụng đất công bằng, phục vụ lợi ích chung của cộng đồng. Quy hoạch xây dựng chủ đạo của các địa phương có nhiệm vụ góp phần xây dựng một môi trường sống phù hợp với nhân phẩm con người, bảo vệ và phát triển các cơ sở tự nhiên của cuộc sống, bảo vệ khí hậu, duy trì và phát triển kiến trúc đô thị, di sản văn hóa và cảnh quan của địa phương.

<sup>7</sup> Fritz/Pielsticker, Mediationsgesetz, Kommentar, Handbuch, Mustertexte, Andere Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung, Einführung Rdn. 3f.

<sup>8</sup> Xem Begründung BT-Drucks. 17/5335 A. II.



hoạch xây dựng mới một khu vực hay cải tạo khu đô thị.

Mục tiêu của hoạt động tham vấn cộng đồng luôn là: khai thác những hiểu biết sẵn có trong cộng đồng, tiếp thu những ý tưởng sáng tạo của người dân nhằm mang lại lợi ích cho dự án<sup>9</sup>: việc thu hút sự tham gia của những chủ thể quan trọng luôn mang lại những nguồn lực mới (nhân sự, ý tưởng và tài chính), đồng thời việc làm này cũng giúp gia tăng mức độ chấp thuận và tính chính đáng của dự án trong con mắt của người dân. Trên thực tế chỉ có thể triển khai dự án khi có sự tham gia của các chủ thể. Ở đây cần phân biệt không chỉ giữa các mức độ tham gia khác nhau (từ thông tin, tư vấn, cùng làm, hợp tác, cho đến cả trao quyền), mà còn cả giữa quy trình chính thức<sup>10</sup> và quy trình phi chính thức. Phần trình bày sau đây sẽ tập trung chủ yếu vào quy trình phi chính thức.

Muốn triển khai thành công hoạt động tham vấn cộng đồng theo tinh thần nêu trên, cần lưu ý một số điều kiện khung<sup>11</sup>: theo thuật ngữ chuyên môn, đó là các phạm trù “tham gia một cách bình đẳng” (tiếng Đức là “Inklusion” và “điều kiện và hoàn cảnh cụ thể cho việc ra quyết định” (tiếng Đức là “Schließung”<sup>12</sup>).

Với “Inklusion”, người ta xác định ai và cái gì cần phải được tham gia vào quy trình tham vấn. Ai ở đây được hiểu là những chủ thể quan trọng, đó có thể là người dân, các chuyên gia, những nhóm người bị ảnh hưởng bởi dự án, những đại diện được cử v.v... Việc xác định

những chủ thể nào là quan trọng và cần được mời tham gia vào quy trình tham vấn, hoàn toàn không phải là chuyện đơn giản; trên thực tế, trong nhiều trường hợp, các đối tượng hoài nghi dự án còn sử dụng việc này như là một sân chơi cho các cuộc tranh giành quyền lực của họ. Đây là tiêu chí cực kỳ quan trọng, mang tính quyết định đối với tính chính danh của toàn bộ quy trình tham vấn cộng đồng - và theo tinh thần như vậy thì có thể phải chấp nhận cả những phương án không thực sự mong muốn. Kinh nghiệm cho thấy, những sai lầm trong việc lựa chọn các nhóm hoặc các chủ thể tham gia bao giờ cũng là dấu hiệu dẫn đến thất bại. Phạm trù “Inklusion” cũng đồng thời xác định rõ yêu cầu đặt ra đối với hoạt động tham vấn cộng đồng: có thể giải quyết những vấn đề gì, không thể giải quyết được những vấn đề gì, sự tham gia của người dân diễn ra ở cấp độ nào (địa phương, vùng v.v.), bối cảnh triển khai hoạt động (không gian, thời gian, tính ràng buộc pháp lý).

Phạm trù thứ hai liên quan tới cái gọi là “Schließung”. Ở đây người ta cố tình không chỉ nhắc tới việc “ra quyết định”, bởi khái niệm “Schließung” có nội hàm rộng hơn. Trong quy trình tham vấn cộng đồng, các quyết định sẽ được đưa ra như thế nào, kiến thức nào được sử dụng, kiến thức nào không, xử lý những ý kiến bất đồng như thế nào? Tất cả những câu hỏi đó đều là những câu hỏi quan trọng đối với quy trình tham vấn, và nếu những vấn đề này không được quan tâm

<sup>9</sup> Gärditz, Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderungen an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, GewArch 2011, 273 (276).

<sup>10</sup> Xem thêm Weitz, Bürgerbeteiligung: Handlungsfelder und Qualitätskriterien, 17 ff (19), in: Landeszentrale für politische Bildung u.a., Formen der Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung, Stuttgart 2006.

<sup>11</sup> Xem thêm Thesen des Bundesverbandes Mediation, Fachgruppe Planen und Bauen, zur Ausgestaltung von Planungsverfahren durch Bürgermitwirkung, Spektrum der Mediation 2011, 9ff.

<sup>12</sup> Goldschmidt/Sellke/Renn: Wie ist kompetente Beteiligung von Bürgern möglich? Schlussfolgerungen von drei europäischen Beteiligungsverfahren nach dem Modell der „Planungszelle“. In: Dienel et al. (Hrsg.): Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten. Oekom, 2014.



đúng mức, thì chính chúng sẽ dẫn tới thất bại sau này. Cái gì được coi là dữ kiện thực tế được thừa nhận, cái gì được nhìn nhận là lập luận chuẩn mực, và quyết định cuối cùng sẽ được đưa ra như thế nào, tất cả những điều này được mô tả bởi phạm trù “Schliessung”. Từ đó suy ra: để có thể triển khai thành công hoạt động tham vấn cộng đồng, cần đảm bảo tối thiểu những điều kiện sau: chính giới ủng hộ và bảo đảm cho tính chính danh và các quy tắc của hoạt động này; quy trình được triển khai sớm, kết quả đề ngỏ, khách quan, đảm bảo công bằng về cơ hội đối với tất cả những người tham gia, mọi hạn chế nếu có, đều phải được thông báo ngay từ đầu; có sự tham gia của các chuyên gia trung lập; quy trình được điều hành bởi những người điều hành chuyên nghiệp; đảm bảo hiệu quả theo nghĩa tỷ lệ hợp lý giữa công sức bỏ ra (thời gian, chi phí) và kết quả thu được<sup>13</sup>.

#### **- Các hình thức tham vấn cộng đồng phi chính thức**

Sở dĩ hoạt động tham vấn cộng đồng trong thời gian qua có được thành công còn bởi sự ra đời của nhiều phương thức tham vấn cộng đồng phi chính thức, phù hợp với từng loại hình xung đột và đối tượng bị ảnh hưởng. Ngoài phương thức trung gian hòa giải như đã đề cập ở trên, còn có các phương thức như Diễn đàn công dân<sup>14</sup> (Bürgerforum), Không gian mở<sup>15</sup> (Open Space), Công xưởng tương lai<sup>16</sup> (Zukunftswerkstatt), Bàn tròn<sup>17</sup> (Runder Tisch) hoặc Phản biện công dân<sup>18</sup> (Planungszelle) và còn nhiều phương thức khác nữa<sup>19</sup>. Các phương thức khác nhau này, trừ phương thức trung gian hòa giải, có thể được vận dụng kết hợp, và đó cũng là một điểm mạnh của chúng. Phương thức trung gian hòa giải là phương thức duy nhất được điều chỉnh bởi pháp luật<sup>20</sup>. Tuy nhiên, các phương pháp, nguyên tắc và kỹ thuật sử dụng trong phương thức trung gian hòa giải cũng hoàn toàn có thể được áp dụng trong khuôn khổ các quy trình áp dụng các phương pháp khác<sup>21</sup>.

<sup>13</sup> Xem aktuell die von Wachinger u.a. erarbeitete “Broschüre Partizipation“ unter: <https://www.enahrgie.de/tools/index.php/umsetzung/partizipation/broschuere>.

<sup>14</sup> Diễn đàn công dân thường được áp dụng lúc bắt đầu, để đưa ra những ý kiến đề xuất chuẩn bị cho việc ra các quyết định quan trọng. Sau đó, từ hình thức hội nghị toàn thể sẽ chuyển sang làm việc theo nhóm, dưới sự điều hành của một người điều hành chuyên nghiệp.

<sup>15</sup> Không gian mở (Open Space) là một cấu trúc mở, tự tổ chức, tại đó diễn ra những hoạt động cả dưới dạng hội nghị toàn thể lẫn làm việc theo nhóm; những người tham dự có thể tự do di chuyển để tham gia thảo luận ở các nhóm khác nhau. Open Space được áp dụng chủ yếu cho các quá trình chuyển đổi cơ cấu.

<sup>16</sup> Công xưởng tương lai (Die Zukunftswerkstatt) nhằm tới mục tiêu phát triển và thu thập các ý tưởng trong những bối cảnh khác nhau. Quy trình này gồm ba giai đoạn, bắt đầu với giai đoạn phê phán, tiếp đó là giai đoạn đưa ra ý tưởng và kết thúc bởi giai đoạn triển khai thực hiện. Phương thức này được triển khai thông qua một vài Workshops, điều hành bởi những người điều hành chuyên nghiệp.

<sup>17</sup> Hội nghị bàn tròn (Der Runde Tisch) tập hợp các đại diện của các nhóm lợi ích khác nhau, những người được giao nhiệm vụ thay mặt cho nhóm của họ để quyết định. Công tác điều hành được thực hiện bởi một chuyên gia trung gian hòa giải hoặc một người điều hành chuyên nghiệp, sử dụng phương pháp trung gian hòa giải.

<sup>18</sup> Phản biện của người dân (Planungszellen) được sử dụng, cho việc xây dựng hình mẫu cho một số dự án nhất định, chẳng hạn như cải cách hành chính. Những người tham dự được lựa chọn một cách ngẫu nhiên, được nghỉ làm việc trong thời gian tham gia và được trả thù lao cho sự tham gia của họ. Kết quả làm việc được công bố dưới dạng một phản biện của người dân.

<sup>19</sup> Tùy theo cách phân loại, có thể liệt kê hơn chục phương pháp khác nhau, các phương pháp này nhiều khi cũng được vận dụng kết hợp, ví dụ như “Hội nghị bàn tròn kết hợp với Diễn đàn công dân” hoặc “Thông tin cho người dân kết hợp với đảo chủ đề”.

<sup>20</sup> Xem Điều 1 Luật Khuyến khích áp dụng phương thức trung gian hòa giải và các phương thức giải quyết xung đột phi tố tụng khác ngày 21.7.2012 (BGBl I S. 1577).

<sup>21</sup> Về vấn đề này, xem thêm Fritz/Pielsticker, Luật trung gian hòa giải - Bình luận, số tay tra cứu, văn bản mẫu, các phương pháp và kỹ thuật.



### **- Điều kiện đảm bảo cho thành công: Hoạt động điều hành được thực hiện độc lập với cơ quan nhà nước**

Ngoài các nhân tố bảo đảm thành công nêu trên, còn một điều kiện tiên quyết nữa, đó là toàn bộ quá trình được điều hành một cách trung lập và khách quan, do những chuyên gia điều hành độc lập thực hiện - những người này không được có quan hệ trực tiếp với cơ quan nhà nước hữu trách. Bởi lẽ, nguyện vọng của những người bị ảnh hưởng và những người tham dự khác là, họ sẽ có cơ hội để trình bày lập luận và phát biểu quan điểm của mình, không phụ thuộc vào địa vị hay chức vụ của bản thân. Và chỉ có những người điều hành chuyên nghiệp, trung lập, theo nghĩa là không có nghĩa vụ phải hướng kết quả tham vấn tới một đích nhất định, mới đảm bảo được điều này.

### **- Điều kiện đối với cơ quan nhà nước hữu trách**

Các cơ quan nhà nước hữu trách phải ý thức được rõ về tất cả những điều trình bày ở trên. Điều này có nghĩa là các cán bộ, nhân viên hữu trách của cơ quan phải được giải thích đầy đủ, cặn kẽ để hiểu rõ, quy trình tham vấn cộng đồng sớm sẽ được tổ chức như thế nào và cần phải chú ý những gì cụ thể.

## **2. Tham vấn cộng đồng ở Việt Nam trên con đường “đổi mới”**

Việt Nam, sau hơn 30 năm “Đổi mới”, đã hội nhập ngày một sâu rộng hơn với thế giới. Tình hình kinh tế - xã hội ở Việt Nam, vì thế cũng đã có rất nhiều đổi thay. Đất nước đang phát triển mạnh mẽ, trong một xã hội cởi mở hơn. Ở Việt Nam, việc lấy ý kiến của người dân mới được pháp luật quy định từ năm 2003 tại Luật Xây dựng. Điều này được đánh giá là một bước ngoặt,

khi thực thi sẽ được hưởng ứng nhiệt tình trước hết là từ phía người dân bởi vị thế của họ đã được đặt lên tầm cao hơn và có ý nghĩa quan trọng đối với bất kỳ một đồ án quy hoạch nào<sup>22</sup>.

Cũng tương tự như tại CHLB Đức, sự không đồng thuận của người dân ở Việt Nam cũng là thách thức cũng như trở ngại lớn trong việc thực hiện các dự án cơ sở hạ tầng. Báo cáo tại Phiên họp thứ 37 của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Tổng Thanh tra Chính phủ cho biết, năm 2019, khiếu nại, tố cáo vẫn tập trung chủ yếu ở lĩnh vực đất đai với số lượng đơn chiếm tới 67,7 % tổng số đơn khiếu nại (tăng 5,9% so với năm 2018). Trong đó tập trung chủ yếu vào các vấn đề như: thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư..., khiếu kiện, tranh chấp tại các dự án bất động sản, thu phí tại các trạm BOT<sup>23</sup>. Như vậy, tuy đã tạo nên chuyển biến lớn, nhưng việc xin ý kiến người dân ở Việt Nam vẫn còn có nhiều hạn chế cả trong các quy định của pháp luật lẫn việc triển khai trên thực tiễn.

### **- Khôn khở pháp luật về quy hoạch - xây dựng ở Việt Nam**

Hiện nay ở Việt Nam, việc đề người dân tham gia ý kiến đã xuất hiện trong hầu hết các luật cơ bản và trở thành một hoạt động mang tính định kỳ đến tận các khu dân cư. Từ năm 2003, sự tham gia của người dân trong công tác quy hoạch đã được đề cập tại Luật Xây dựng, dần được cụ thể hơn tại Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 và đặc biệt là trong Luật Quy hoạch năm 2019 và các nghị định hướng dẫn như Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/5/2019 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch. Trong các luật này đều có quy định về hình thức lấy ý kiến, thời gian, trách nhiệm của các chủ thể

<sup>22</sup> Doãn Hồng Nhung (2010), *Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch đô thị ở Việt Nam*, Nxb. Xây dựng, Hà Nội, tr. 51.

<sup>23</sup> [quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=41808](http://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=41808).



tham gia<sup>24</sup>. Nhà nước phải bảo đảm tiếp thu ý kiến người dân và là căn cứ quan trọng cho việc thẩm định và phê duyệt quy hoạch<sup>25</sup>.

Việc xin ý kiến người dân thực tế hiện đã được thực hiện từ bước lập nhiệm vụ quy hoạch; trong quá trình nghiên cứu trước khi trình duyệt quy hoạch. Tuy nhiên, như đã nêu trên: tranh chấp, khiếu nại vẫn xảy ra, thậm chí kéo dài - dai dẳng, thậm chí kể cả khi quy hoạch đã được phê duyệt và được triển khai trên thực địa. Một số nhà khoa học đã nhận xét mô hình lấy ý kiến cộng đồng trong lập quy hoạch tại Việt Nam hiện tại thực hiện còn gặp nhiều khó khăn, mang tính hình thức và chưa đạt hiệu quả bởi các lý do: (1) Hệ thống văn bản pháp luật mới quy định chung mà chưa có các hướng dẫn cụ thể về quy trình, cách thức; (2) Trình độ và nhận thức của các bên liên quan về vai trò cộng đồng và sự tham gia còn hạn chế; (3) Chưa hoàn toàn thống nhất về lấy ý kiến thông qua cơ chế đại diện, mô hình của các nước phát triển không sử dụng cơ chế đại diện gián tiếp khi lấy ý kiến liên quan đến quyền lợi trực tiếp; (4) Việc lấy ý kiến không thực hiện ngay từ đầu mà thường ở giai đoạn quy hoạch gần như ổn định và khó có sự thay đổi; (5) Thời gian lấy ý kiến ngắn, thông tin quy hoạch thiếu minh bạch; (6) Các ý kiến đóng góp chưa có quy định phản hồi hoặc xử lý như thế nào? Cơ quan hay cá nhân nào có trách nhiệm giải trình và thực sự ý kiến của cộng đồng có được lắng nghe?<sup>26</sup>.

Các quy hoạch ở Việt Nam được lập như một dự án do các chủ đầu tư thuê các đơn vị tư vấn lập trong một thời hạn nhất định. Tại Điều 20 và 21 Luật Quy hoạch đô thị đã quy định trách nhiệm, hình thức, thời gian, nhưng chưa quy định về quy trình lấy ý kiến

về quy hoạch đô thị. Nhưng trên thực tế, đơn vị tư vấn thường phối hợp với chủ đầu tư để trình bày bản quy hoạch trong các buổi họp do chính quyền tổ chức để xin ý kiến cộng đồng dân cư và niêm yết các bản vẽ tại địa phương trong thời gian quy định. Các ý kiến của người dân được ghi nhận tại các phiếu, người dân cũng có thể tham gia thông qua phương tiện thông tin đại chúng. Biên bản họp, tổng hợp ý kiến sau thời gian kéo dài theo quy định của Luật được thành lập và là cơ sở để tư vấn cùng với chủ đầu tư nghiên cứu, thể hiện trong nội dung quy hoạch trình duyệt, kèm theo văn bản tiếp thu, hay giải trình các nội dung cần bảo lưu.

Thực tế này cho thấy, việc xin ý kiến cộng đồng ở Việt Nam về bản chất đang được thực hiện theo hình thức đối thoại giữa hai bên: chủ đầu tư và cộng đồng dân cư, thường đối lập nhau về lợi ích hoặc khác biệt về các vấn đề quan tâm. Cách thức thực hiện vì vậy cũng theo chiều hướng mà tính chủ động thuộc về nhà đầu tư hơn là thuộc về người dân. Việc diễn giải quy hoạch hoàn toàn thuộc về chủ đầu tư, dù thông qua tư vấn; hoặc sẽ mang tính chuyên môn sâu khó để cộng đồng tiếp cận, hoặc được thiết kế theo mong muốn (lợi ích) của chủ đầu tư; hoặc chưa thể bao hàm được hết những vấn đề liên quan đến mọi mặt của đời sống người dân bị tác động bởi quy hoạch, do cách nhìn từ một phía. Đối tượng được chính quyền mời tham gia xin ý kiến là đại diện cộng đồng dân cư, bởi đây cũng là thành phần được quy định là đơn vị có trách nhiệm tổng hợp ý kiến của người dân theo quy định của pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở<sup>27</sup>. Thực tế hiện nay, Việt Nam chưa ban hành Luật thực hiện Dân chủ cơ sở mà

<sup>24</sup> Mục 2 của Chương 2 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, Điều 19 Luật Quy hoạch năm 2019.

<sup>25</sup> Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.

<sup>26</sup> Tạ Quỳnh Hoa, *Quy hoạch đô thị có sự tham gia của cộng đồng - Các vấn đề lý thuyết và thực tiễn áp dụng tại Việt Nam*, Tạp chí Quy hoạch số 93, 2018.

<sup>27</sup> Khoản 2, Điều 21, Mục 2, Chương 2 Luật Quy hoạch đô thị năm 2009.



mới chỉ có Pháp lệnh về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn<sup>28</sup>. Điều này khiến việc tổng hợp ý kiến của cộng đồng đang được giao không đúng chủ thể thực hiện, chưa kể việc mời đại diện cộng đồng hầu hết theo hình thức phủ kín các tổ chức đoàn thể xã hội mang tính chính trị nhiều, ít khách quan và thực chất. Trên thực tế, nếu đại bộ phận người dân muốn tham gia ý kiến, thì đại diện cộng đồng cũng không thể thực hiện được bởi sẽ có quá nhiều các vấn đề cần được thu gom thành những nhóm nội dung, và thường xuyên có xung đột ngay giữa các ý kiến với nhau. Cần những kỹ năng, phương pháp do những người chuyên nghiệp thực hiện mới khắc phục từ căn cốt vấn đề này. Để người dân được “tham gia” vào quy hoạch thông qua hoạt động có tính tham vấn chứ không đơn thuần là “xin ý kiến như” hiện nay.

Mặt khác, quy hoạch ở Việt Nam chưa được định nghĩa là một “tiến trình” từ lúc ban đầu đến khi hình thành trên thực tế - vốn kéo dài nhiều năm. Nên các vấn đề sẽ luôn phát sinh theo thời gian do cách quy định đã thay đổi, và các ý kiến có thể trước đây có thể sẽ không còn phù hợp, hoặc quy hoạch triển khai trên thực tiễn có những điều chỉnh, bổ sung do tình hình kinh tế - xã hội có thay đổi. Điều này đặt ra vấn đề phức tạp hơn khi quy hoạch được duyệt bằng văn bản pháp luật có tính cá biệt - thực chất là cứng, và chỉ được thay đổi khi có các lý do hợp lý, hoặc quá 5 năm sau khi rà soát phát hiện những điểm cần điều chỉnh. Hoạt động xin ý kiến cộng đồng như hiện nay không kéo dài đến khi quy hoạch thành hiện thực thông các dự án đầu tư xây dựng - một trong những khâu cuối cùng cần chính quyền ra quyết định. Đây là một hạn chế lớn trong

quan niệm về quy hoạch cần được điều chỉnh, nếu điều chỉnh nội dung này thì vấn đề tham vấn ý kiến cộng đồng dân cư cũng cần có những đổi thay tương xứng.

Như vậy, tuy đã tạo nên chuyển biến lớn, nhưng việc đề khắc phục những nhược điểm hiện nay, có lẽ cần có sự thay đổi về nhận thức, tiếp tục cải cách thể chế để thực hiện quyền được tham gia của người dân trong cả một tiến trình quy hoạch lâu dài.

### **- Những kinh nghiệm từ CHLB Đức mà Việt Nam có thể thử nghiệm**

Một số nhà nghiên cứu và đại diện của các tổ chức xã hội đã khuyến nghị: *Cần có phương pháp thực hiện xin ý kiến đảm bảo quyền lợi của người dân*<sup>29</sup>, và *cần xem xét lại thời điểm hợp lý cho người dân tham gia ý kiến*<sup>30</sup>. Điều này cho thấy, tại Việt Nam cũng đã xuất hiện nhận thức tương đồng với CHLB Đức về sự cần thiết phải có sự tham vấn sớm đối với các dự án quy hoạch với một phương pháp hoàn toàn mới nhằm hướng đến sự thống nhất - hay thỏa hiệp để quá trình thực hiện quy hoạch đi vào cuộc sống; đảm bảo sự hài hòa lợi ích của ba chủ thể: Nhà nước - Người dân - Doanh nghiệp. Kinh nghiệm tạo dựng công cụ “triển khai sớm hoạt động tham vấn cộng đồng” từ nước Đức nên tham khảo, nhưng khác với ở Đức - việc này cần được luật hóa cho phù hợp với thể chế và bối cảnh ở Việt Nam; nếu không sẽ khó có thể thành công.

Giống như tại Đức, ở Việt Nam, luật không đưa ra quy định cụ thể về quy trình xin ý kiến cộng đồng. Nhưng khác với ở Đức, Luật Quy hoạch ở Việt Nam đã đưa ra quy định về thời điểm xin ý kiến cộng đồng, nhưng lại chưa đề cập đến (thuê) bên thứ ba áp dụng phương pháp trung gian hòa giải

<sup>28</sup> Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11.

<sup>29</sup> Doãn Hồng Nhung (2010), *Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch đô thị ở Việt Nam*, Nxb. Xây dựng, Hà Nội, tr. 80.

<sup>30</sup> Nguyễn Thị Hiền (2009), Hội thảo khoa học: *Hoàn “Khai thác hiệu quả công viên - Vườn hoa thành phố Hà Nội”*, (3.2009), Hà Nội. [https://moc.gov.vn/vn/\\_layouts/15/NCS.Webpart.MOC/mt\\_poup/Intrangweb.aspx?IdNews=51573](https://moc.gov.vn/vn/_layouts/15/NCS.Webpart.MOC/mt_poup/Intrangweb.aspx?IdNews=51573).



hoặc một phương pháp giải quyết xung đột như tại Đức. Hiện nay, việc xin ý kiến cộng đồng đối với dự án quy hoạch ở Việt Nam hoàn toàn do Chính quyền hoặc cơ quan lập quy hoạch thực hiện; về cơ bản, đây vẫn là do Chủ đầu tư thực hiện. Do đó, tính khách quan của việc xin ý kiến chưa đảm bảo triệt để. Với kinh nghiệm từ Đức, Việt Nam hoàn toàn có thể luật hóa việc chính quyền thuê đơn vị độc lập thuộc các tổ chức chính trị xã hội trong việc tham vấn ý kiến của cộng đồng; đóng vai trò như bên thứ ba, thay cho vai trò của chính quyền và đơn vị tư vấn dự án quy hoạch hiện nay. Vai trò của bên thứ ba này cần được nghiên cứu để thể hiện được vai trò độc lập nhất có thể; độc lập với chính quyền, người dân, đơn vị lập và thực hiện quy hoạch. Điều này đảm bảo triệt tiêu những nghi ngờ.

Trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, có lẽ đơn vị tư vấn độc lập nêu trên cần có sự góp mặt của các luật sư hoặc các chuyên gia xã hội học bên cạnh những nhà chuyên môn về quy hoạch để thực thi công tác trung gian giữa các bên nhằm đảm bảo truyền tải minh bạch thông tin và thích hợp với nhận thức của nhiều cá thể đối với dự án quy hoạch.

Các đơn vị thực hiện các dự án quy hoạch ở Việt Nam cũng nên nhìn nhận việc “tham vấn sớm cộng đồng là điều kiện cần” để dự án quy hoạch của họ khả thi trong tương lai; tránh những hệ lụy lâu dài. Muốn vậy, họ cần hợp tác với đơn vị tư vấn và bên thứ ba ngay từ ban đầu... khi xây dựng nhiệm vụ. Việc phối hợp với các bên có chất lượng thông qua việc trao đổi - xử lý thông tin, ý kiến nhằm giải quyết sớm các bất đồng với người dân và các tổ chức có liên quan.

Những phương pháp tham vấn từ nước Đức thực sự rất có ích đối với Việt Nam trong việc tổ chức xin ý kiến cộng đồng. Trong đó, việc phân loại đối tượng, thiết lập các nhóm với quy mô thích hợp tham gia vào quá trình tham vấn dự án quy hoạch là

kỹ thuật mà mỗi cá nhân của bên tổ chức lấy ý kiến ở Việt Nam hoàn toàn có thể học hỏi. Những mong muốn của mỗi người dân trong các nhóm có mối quan tâm tương đồng được lắng nghe, tổng hợp để có những biện pháp giải quyết phù hợp... người dân có thể sẽ đồng thuận và ủng hộ, kể cả phải giảm bớt các yêu cầu cá nhân khi đã thấy vấn đề mình nêu được giải quyết (phần nào) trong một môi trường được chia sẻ, để thấu hiểu như vậy. Như vậy, kinh nghiệm về việc quan tâm đúng mức đến các bất đồng bằng việc đưa ra quyết định trên cơ sở các kiến thức được sử dụng để thuyết phục nhà đầu tư, và người dân đồng thuận với nhau từ phương pháp tham vấn nêu trên của các chuyên gia Đức là kỹ năng người Việt Nam hoàn toàn có thể tiếp thu trong việc xin ý kiến người dân. Ai tiếp thu và sử dụng thành thạo kỹ năng này sẽ trở thành người điều hành chuyên nghiệp việc tham vấn cộng đồng. Họ chính là những trung gian hòa giải, người khâu nối những mong muốn của những nhóm (lợi ích) khác nhau thành sự thống nhất cho những dự án thành công.

Việc điều chỉnh các nội dung có liên quan đến xin ý kiến cộng đồng dân cư - theo hướng tham vấn cộng đồng bằng sự có mặt của bên thứ ba là những đơn vị chuyên nghiệp có năng lực, trong cả một tiến trình từ quy hoạch đến triển khai dự án đầu tư xây dựng trên thực tế, nên được nghiên cứu bổ sung tại Luật Quy hoạch và các luật có liên quan khác. Cũng nên quy định khuyến khích việc tham vấn cộng đồng sớm, hoặc có thể là một nội dung của quá trình điều tra, đánh giá thực tiễn của các quy hoạch, dự án. Ngoài ra, cần trang bị những kỹ năng, phương pháp nhằm đảm bảo tính khách quan cho các cá nhân thuộc bên thứ ba, trong việc tạo sự đồng thuận của người dân với các quy hoạch, dự án ở Việt Nam - một đất nước đang phát triển mạnh ■