BỘ NỘI VỤ	**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**
Số: /TTr-BNV	**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**
(DỰ THẢO)	*Hà Nội, ngày tháng 9 năm 2020*

TỜ TRÌNH
Đề nghị xây dựng Dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện nhiệm vụ được Chính phủ giao[1] và theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sau khi tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp tại Báo cáo số…/BC-BTP ngà…/9/2020 (kèm theo), Bộ Nội vụ xin trình Chính phủ Đề nghị xây dựng dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT NGHIÊN CỨU XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở CƠ SỞ

Ngày 20/4/2007, Ủy ban Thường vụ Quốc hội (khóa XI) đã ban hành Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (sau đây gọi tắt là Pháp lệnh số 34). Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn được ban hành đã đánh dấu bước tiến trong thể chế hóa các nghị quyết của Đảng và 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; là văn bản có tính pháp lý cao nhất từ trước đến nay về thực hiện dân chủ ở cơ sở.

Pháp lệnh số 34 đã tạo cơ sở pháp lý bảo đảm quyền dân chủ và phát huy dân chủ trong Nhân dân; đảm bảo sự phối hợp giữa chính quyền với Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội được chủ động và thường xuyên hơn; mối quan hệ giữa Đảng, chính quyền với Nhân dân ngày được gắn kết, góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu, nhiệm vụ chính trị, phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương cơ sở. Pháp lệnh số 34 đã phát huy dân chủ trong Nhân dân, góp phần xây dựng chính quyền của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; ổn định tình hình, phát triển kinh tế - xã hội, cải thiện, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của các tầng lớp Nhân dân. Phương châm: "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, giám sát" tiếp tục trở thành một trong những mục tiêu và động lực để phát triển

[1] Công văn số 2895/VPCP-PL ngày 13/4/2020 của Văn phòng Chính phủ thông báo ý kiến của Phó Thủ tướng Thường trực Chính phủ Trương Hòa Bình về việc lập hồ sơ "Đề nghị xây dựng Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở"

bền vững của địa phương cơ sở. Thông qua việc thực hiện Pháp lệnh số 34, thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn đã trở thành một phong trào được lòng dân, được Nhân dân đồng tình ủng hộ và đã đi vào cuộc sống của người dân, tạo bầu không khí dân chủ, cởi mở trong xã hội, góp phần làm thay đổi bộ mặt nông thôn, nhằm củng cố lòng tin của Nhân dân đối với Đảng, với chính quyền.

Tuy nhiên, sau hơn mười ba năm thực hiện, Pháp lệnh số 34 đã thể hiện nhiều điểm không còn phù hợp với bối cảnh hiện nay như:

Thứ nhất: Chủ trương, đường lối của Đảng có nhiều điểm đổi mới về dân chủ ở cơ sở đặt ra yêu cầu phải thể chế hóa bằng các quy định của pháp luật; đặc biệt, 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 nhiệm vụ: (1) "Đảng đoàn Quốc hội lãnh đạo công tác thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng có liên quan đến dân chủ ở cơ sở; tổng kết việc thực hiện Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn và các văn bản luật có liên quan. Tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung văn bản pháp luật liên quan đến quyền con người, quyền công dân, quyền dân chủ phù hợp với Hiến pháp năm 2013". (2) "Ban Cán sự đảng Chính phủ chỉ đạo việc rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở; đẩy mạnh công tác cải cách hành chính, tinh giản biên chế".

Ngày 12/12/2013, Bộ Chính trị (khóa XI) đã ban hành Quyết định số 217-QĐ/TW về việc ban hành Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội; cùng với Quyết định số 99-QĐ/TW ngày 03/10/2017 của Ban Bí thư ban hành Hướng dẫn khung để các cấp ủy, tổ chức đảng trực thuộc Trung ương tiếp tục phát huy vai trò của Nhân dân trong đấu tranh ngăn chặn, đẩy lùi suy thoái, "tự diễn biến", "tự chuyển hóa" trong nội bộ; Quy định số 124-QĐ/TW ngày 02/02/2018 của Ban Bí thư về Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội và Nhân dân đối với việc tu dưỡng, rèn luyện đạo đức, lối sống của người đứng đầu, cán bộ chủ chốt và cán bộ, đảng viên. Đây là những cơ sở pháp lý về chính trị quy định cụ thể quyền giám sát trực tiếp của Nhân dân và gián tiếp thông qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội.

Ngày 15/01/2020 Bộ Chính trị có Thông báo Kết luận số 160-TB/TW 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 có nhiệm vụ: "Đảng đoàn Quốc hội chủ trì,

phối hợp với Ban cán sự đảng Chính phủ chỉ đạo nghiên cứu, xây dựng Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở".

Thứ hai: Quy định của Pháp lệnh số 34 chưa thể hiện được rõ tinh thần Hiến pháp năm 2013 về quyền của Nhân dân, bảo đảm quyền dân chủ trực tiếp của Nhân dân.

- Những nội dung của Hiến pháp về đề cao quyền của Nhân dân, dân chủ trực tiếp; về bảo đảm quyền con người, quyền công dân cùng các quy định mới, các giá trị mới của Hiến pháp đòi hỏi sự thay đổi nhận thức sâu sắc của nhà làm luật và những người tham gia vào quá trình hoạch định chính sách về bảo đảm, bảo vệ quyền con người. Quy định mới và tinh thần của Hiến pháp cũng đặt ra yêu cầu, nhiệm vụ cho các cơ quan nhà nước tiếp tục xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật ở một cấp độ cao hơn về chất, nhằm cụ thể hóa đầy đủ nội dung và tinh thần của Hiến pháp về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, về vấn đề thực thi dân chủ. Tinh thần Hiến pháp đòi hỏi thay đổi tư duy của cán bộ, công chức từ tư duy của nền hành chính theo cơ chế "xin – cho" sang tư duy của nền hành chính theo tinh thần "phục vụ" Nhân dân.

- Phát huy dân chủ và thực hiện dân chủ ở cơ sở là vấn đề cốt lõi trong việc xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân ở nước ta. Điều này được khẳng định rõ nét trong những chủ trương của Đảng qua các thời kỳ và trong những quy định của pháp luật, đặc biệt là Hiến pháp. Hiến pháp năm 2013 khẳng định "Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ", "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân" (Điều 2); "Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân" (Điều 3); "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).

- Các quy định của Hiến pháp cũng nhấn mạnh đến vai trò, trách nhiệm của Nhà nước, các cơ quan trong bộ máy nhà nước có trách nhiệm tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội (Điều 14 khoản 1). Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật".

Thứ ba: Một số quy định của Pháp lệnh chưa thống nhất, đồng bộ với các đạo luật hiện hành.

- Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền con người, quyền công dân, nhiều luật đã được sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới, trong đó có

những quy định liên quan đến thực hiện dân chủ (như Luật Tiếp cận thông tin, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng Nhân dân, Luật Trưng cầu ý dân, Luật Tổ chức chính quyền địa phương…). Các đạo luật được ban hành sau Pháp lệnh số 34 đã thể hiện tinh thần dân chủ hóa, công khai hóa hoạt động của chính quyền các cấp từ trung ương tới cơ sở mạnh mẽ hơn so với quy định của Pháp lệnh số 34. Do đó, một số quy định tại Pháp lệnh số 34 chưa đồng bộ, thống nhất hoặc không còn phù hợp với một số quy định trong hệ thống pháp luật.

- Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 được ban hành đã khẳng định, quyền dân chủ thuộc phạm trù quyền Hiến định và quyền này phải được bảo đảm bằng Luật (khoản 2 Điều 14: 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). Do đó, việc quy định các quyền dân chủ của Nhân dân dưới hình thức Pháp lệnh đã trở nên không còn phù hợp với tinh thần của Hiến pháp năm 2013.

Thứ tư: Qua tổng kết thi hành Pháp lệnh số 34 cho thấy, một số nội dung quy định tại Pháp lệnh số 34 hiện nay đã trở nên lạc hậu so với thực tiễn, không phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới như:

- Pháp lệnh quy định về lấy phiếu tín nhiệm (Điều 26), quy định này hiện nay không còn hiệu lực vì Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 35/2012/QH13 ngày 21/11/2012 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng Nhân dân bầu hoặc phê chuẩn. Nghị quyết này đã bãi bỏ Điều 26 Pháp lệnh số 34.

- Nội dung dân bàn, biểu quyết liên quan đến hương ước, quy ước của thôn, tổ dân phố được quy định tại Điều 13 Pháp lệnh số 34, hiện nay đã được quy định chi tiết trong Quyết định số 22/2018/QĐ-TTg ngày 08/5/2018 của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước, có hiệu lực vào ngày 01/7/2018.

- Pháp lệnh số 34 chưa quy định rõ trách nhiệm và chưa cụ thể nội dung phối hợp của cơ quan nhà nước ở địa phương với cơ quan nhà nước cấp trên trong việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn như:

+ Quy định tại Pháp lệnh số 34 chỉ giao cho HĐND và UBND xã, phường, thị trấn triển khai và chịu trách nhiệm chính để thực hiện dân chủ ở cơ sở, song vấn đề về chỉ đạo của cấp trên và mối quan hệ của HĐND, UBND xã, phường, thị trấn đối với HĐND, UBND huyện chưa được quy định; HĐND, UBND tỉnh, thành phố cũng chưa được thể hiện rõ trong Pháp lệnh số 34.

+ Pháp lệnh số 34 còn thiếu các biện pháp bảo đảm thực thi dân chủ, dẫn đến các quy định của Pháp lệnh còn chưa bảo đảm tính khả thi; nhiều quy định còn chung chung nên khó thực hiện. Việc thiếu các biện pháp bảo đảm dẫn đến việc tổ chức thực hiện dân chủ ở cơ sở còn lúng túng, hình thức.

+ Thẩm quyền theo dõi, kiểm tra, giám sát của cơ quan quản lý nhà nước cấp trên đối với việc thực hiện dân chủ cơ sở ở xã, phường, thị trấn chưa được quy định; do đó, khi có vấn đề thực hiện không nghiêm, không đúng quy định pháp luật về dân chủ ở cơ sở, thì khó có căn cứ để đánh giá, xem xét trách nhiệm của cá nhân, tổ chức trong sai phạm, vi phạm để xử lý.

+ Hình thức công khai được quy định trong Pháp lệnh 34 còn đơn giản, nhất là trong điều kiện khoa học - kỹ thuật tiến bộ, cho phép đa dạng hóa hơn các hình thức công khai thông tin. Mặt khác, hình thức công khai cũng không còn phù hợp với điều kiện phát triển của khoa học, công nghệ hiện nay.

+ Việc 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, dẫn đến có nhiều vụ khiếu nại, khiếu kiện đối với các quyết định hành chính của chính quyền cấp xã (ví dụ: lĩnh vực đất đai, đền bù giải phóng mặt bằng…). Thực trạng thực hiện quy chế dân chủ và vấn đề công khai, minh bạch trong hoạt động của chính quyền cấp xã còn có nhiều bất cập: Thiếu minh bạch trong hoạt động của các cơ quan hành chính là nhận định của nhiều doanh nghiệp, chuyên gia về cách thức lấy ý kiến văn bản pháp luật của nhiều cơ quan nhà nước hiện nay. Nhiều ý kiến đóng góp, phản hồi về văn bản, chính sách từ doanh nghiệp, hiệp hội đối với cơ quan nhà nước không được phản hồi, giải trình, lập luận phải đáp lại từ phía cơ quan lấy ý kiến. Cách thức lấy ý kiến tạo cảm giác là cho đủ thủ tục mà không đạt mục tiêu như mong muốn là văn bản pháp luật cần phản ánh, cân nhắc đầy đủ các quan điểm khác nhau trong xã hội. Chất lượng của quyết định hành chính còn chưa đáp ứng được yêu cầu, nhiều trường hợp chưa bảo đảm tính hợp pháp, hoặc không hợp lý, không khả thi, chưa thật sự bảo đảm tính công bằng dẫn đến bị khiếu nại, khởi kiện.

+ Trách nhiệm và các biện pháp cụ thể xử lý khi có vi phạm pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở chưa được quy định rõ tại Pháp lệnh số 34. Quy định pháp luật hiện hành sơ sài về trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm của người đứng đầu về việc tuân thủ hoặc không tuân thủ pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở. Do đó, khi có vi phạm xảy ra, bị phát hiện, tính kịp thời trong xử lý vi phạm về thực hiện dân chủ ở cơ sở còn hạn chế, bị động, thiếu nghiêm minh và căn cứ để xử lý.

Từ những lý do trên, việc xây dựng Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở là cần thiết nhằm thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng về thực hiện dân chủ ở cơ sở; cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về phát huy quyền làm chủ của Nhân dân và bảo đảm các quyền dân chủ trực tiếp của Nhân dân; đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật và giải quyết những hạn chế, bất cập trong thi hành Pháp lệnh số 34.

Đồng thời, việc ban hành Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở cũng nhằm khắc phục các tồn tại, hạn chế của hệ thống pháp luật về thực hiện dân chủ, quy định thống nhất, đồng bộ và thực hiện có hiệu lực, hiệu quả, phát huy dân chủ trong Nhân dân; đổi mới các hình thức, phương thức thực hiện dân chủ ở cơ sở, bảo đảm khả thi, hiệu quả, thực chất và phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới.

II. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO LUẬT

Thực hiện nhiệm vụ được phân công, ngày 22/4/2020, Bộ Nội vụ đã có công văn số 2015/BNV-TH đề nghị các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban Nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương báo cáo kết quả thi hành pháp luật về dân chủ cơ sở ở xã, phường, thị trấn; trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công lập và dân chủ tại nơi làm việc. Trên cơ sở tổng hợp ý kiến của các cơ quan, tổ chức, Bộ Nội vụ đã hoàn thiện Hồ sơ Đề nghị xây dựng Dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở gửi Bộ Tư pháp thẩm định.

Trên cơ sở ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ đã tiến hành tiếp thu và giải trình một số nội dung, hoàn thiện Hồ sơ Đề nghị xây dựng Luật, báo cáo Chính phủ.

III. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO XÂY DỰNG LUẬT

1. Mục đích

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.

Xây dựng cơ sở pháp lý và cơ chế để Nhân dân thực hiện quyền làm chủ đã được Hiến pháp quy định.

Giải quyết những hạn chế, bất cập phát sinh trong thực tiễn thi hành Pháp lệnh về thực hiện dân chủ ở cơ sở.

2. Quan điểm chỉ đạo xây dựng dự án Luật

Thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng có liên quan đến dân chủ ở cơ sở theo tinh thần 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; thể chế hóa nội dung của 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 và các văn bản luật có liên quan.

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 có giao: "Đảng đoàn Quốc hội chủ trì, phối hợp với Ban cán sự đảng Chính phủ chỉ đạo nghiên cứu, xây dựng Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở".

Bám sát và cụ thể hóa quyền dân chủ của Nhân dân được quy định trong Hiến pháp năm 2013 đặc biệt là quyền dân chủ trực tiếp.

Kế thừa các quy định của Pháp lệnh số 34 (đã được tổng kết, đánh giá) còn phù hợp có điều chỉnh, sửa đổi nhằm giải quyết những bất cập, hạn chế trong quá trình thi hành.

Nghiên cứu những ưu điểm, khuyết điểm, nguyên nhân, các nhóm giải pháp, kiến nghị, đề xuất rút ra từ quá trình tổng kết thi hành Pháp lệnh số 34; tiếp thu những ý kiến hợp lý của các Bộ, ban, ngành Trung ương, địa phương, các nhà khoa học, chuyên gia trong quá trình soạn thảo, bảo đảm công khai, dân chủ, minh bạch, khả thi.

IV. PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH VÀ BỐ CỤC, NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO LUẬT

1. Phạm vi điều chỉnh

Hiện nay, việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn đang được thực hiện theo quy định của Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa 11; việc thực hiện dân chủ trong cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập được thực hiện theo quy định của 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 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 04/2015/NĐ-CP) và việc thực hiện dân chủ tại nơi làm việc (trong doanh nghiệp) được thực hiện theo quy định của Nghị định số 149/2018/NĐ-CP ngày 07/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết khoản 3 Điều 63 Bộ luật Lao động về thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở tại nơi làm việc (sau đây gọi tắt là Nghị định số 149/2018/NĐ-CP).

Dự thảo Đề cương Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở xác định phạm vi điều chỉnh của dự án Luật này là "Quy định về các nguyên tắc thực hiện dân chủ, nội dung thông tin phải công khai, hình thức thực hiện dân chủ; trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc bảo đảm thực hiện dân chủ ở chính quyền xã, phường, thị trấn", tức là việc thực hiện dân chủ ở cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tại nơi làm việc trong các doanh nghiệp không thuộc phạm vi điều chỉnh của dự án Luật này.

Việc xác định phạm vi điều chỉnh của Luật như vậy nhằm bảo đảm tính khả thi của dự án Luật, bảo đảm phù hợp với nguyên tắc hoạt động của nền hành chính và không làm ảnh hưởng đến hoạt động bình thường của cơ quan hành chính các cấp. Hơn nữa, việc thực hiện Pháp lệnh là nhằm mục tiêu phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, phát huy vai trò của Nhân dân trong quản lý nhà nước và xã hội, xây dựng Đảng, chính quyền, đồng thời tăng cường mối quan hệ giữa Đảng, chính quyền và Nhân dân. Trong khi đó, việc thực hiện các Nghị định nêu trên nhằm mục tiêu tăng cường mối quan hệ giữa cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp với cán bộ, công chức, viên chức và người lao động; huy động nguồn lực và tạo điều kiện để cán bộ, công chức, viên chức và người lao động tích cực tham gia xây dựng cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp.

Do có sự khác nhau nhất định trong các văn bản về địa bàn và chủ thể thực hiện dân chủ, về đối tượng áp dụng, nội dung, hình thức thực hiện dân chủ và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thực hiện dân chủ, nếu điều chỉnh trong Luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở đối với cả 3 nhóm đối tượng thì chưa thật sự phù hợp.

Tuy nhiên, để phát huy tinh thần dân chủ trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, tại Điều 33 dự thảo Đề cương Luật có quy định về điều khoản áp dụng: "1. Khuyến khích các cơ quan, tổ chức không thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật này ban hành Quy chế thực hiện dân chủ tại nơi làm việc của cơ quan, tổ chức. 2. Việc ban hành Quy chế thực hiện dân chủ tại nơi làm việc của cơ quan, tổ chức không được trái với các nguyên tắc quy định tại Điều 3 của Luật này".

2. Bố cục, nội dung dự thảo Luật

Dự thảo Luật gồm 05 chương 36 điều được bố cục như sau:

- Chương 1: Những quy định chung, gồm 10 điều (từ điều 1 đến điều 10) quy định về những vấn đề chung như: Phạm vi điều chỉnh, giải thích từ ngữ, nguyên tắc thực hiện dân chủ ở cơ sở, quyền và nghĩa vụ của Nhân dân trong thực hiện dân chủ, các hành vi bị nghiêm cấm…

- Chương 2: Quy định về những nội dung chính quyền cấp xã phải công khai cho Nhân dân trong việc thực hiện dân chủ ở cơ sở, gồm 05 điều (từ điều 11 đến

điều 15) quy định về những nội dung thuộc phạm vi quyền dân chủ của Nhân dân mà nhà nước (chính quyền cấp xã) phải bảo đảm thực hiện như: Nội dung, hoạt động của chính quyền cấp xã cần phải được công khai để Nhân dân được biết; nội dung, hoạt động của chính quyền cấp xã cần phải được Nhân dân thảo luận, biểu quyết, quyết định hoặc tham gia ý kiến và những nội dung, hoạt động Nhân dân được quyền giám sát.

- Chương 3: Hình thức và cách thức thực hiện dân chủ ở cơ sở, gồm 10 điều (từ điều 16 đến điều 25) quy định về các hình thức, cách thức để Nhân dân thực hiện quyền dân chủ của mình như: Hình thức để Nhân dân tham gia ý kiến; cách thức tổ chức để Nhân dân tham gia thảo luận, biểu quyết, quyết định và giám sát…

Chương 4: Trách nhiệm về bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở, gồm 7 điều (từ điều 26 đến điều 32) quy định về các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở và trách nhiệm của các cơ quan từ trung ương đến địa phương, tổ chức chính trị - xã hội trong việc bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở.

Chương 5: Điều khoản thi hành gồm 04 điều (từ điều 33 đến điều 36) quy định về hiệu lực thi hành.

V. MỤC TIÊU, NỘI DUNG CỦA CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TRONG ĐỀ NGHỊ XÂY DỰNG DỰ ÁN LUẬT

Theo phạm vi điều chỉnh của dự án Luật nêu trên, Bộ Nội vụ đề xuất 05 chính sách sau:

Chính sách 1. Mở rộng phạm vi các thông tin chính quyền cấp xã phải công khai rộng rãi

a) Mục tiêu của chính sách:

- Công khai rộng rãi một số thông tin của chính quyền cấp xã để Nhân dân thực hiện tốt hơn quyền làm chủ của mình; tăng trách nhiệm giải trình và tính công khai, minh bạch trong hoạt động của chính quyền cấp xã.

- Tạo thuận lợi cho Nhân dân tiếp cận thông tin của chính quyền cấp xã để bảo vệ các quyền, lợi ích hợp pháp của mình.

- Tạo cơ hội cho Nhân dân được tham gia giám sát hoạt động quản lý nhà nước, đóng góp ý kiến vào công tác quản lý, điều hành của các cơ quan nhà nước và thực hiện phương châm "dân biết, dân bàn, dân kiểm tra".

b) Nội dung chính sách:

Quy định mở rộng phạm vi các hoạt động chính quyền cấp xã phải công khai rộng rãi (so với hiện nay), bổ sung các thông tin chính quyền cấp xã có thể quyết định công khai cho Nhân dân.

c) Giải pháp thực hiện chính sách:

Quy định công khai về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và sơ đồ tổ chức của các cơ quan, đơn vị, bộ phận của chính quyền cấp xã; thủ tục, quy trình giải quyết công việc của cán bộ, công chức cấp xã; phân công công việc; lịch làm việc; lịch hẹn; số điện thoại; số fax; địa chỉ email của cán bộ, công chức giải quyết công việc được phân công liên quan đến Nhân dân; địa chỉ, trụ sở của cơ quan; địa điểm và người có thẩm quyền giải quyết công việc của công dân. Quy định công khai thông tin mà chính quyền cấp xã nhận được từ các cơ quan nhà nước để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình và thông tin có liên quan đến việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của công dân.

Chính sách 2. Đa dạng hóa các hình thức công khai thông tin của chính quyền cấp xã

a) Mục tiêu của chính sách:

- Đa dạng hóa các cách thức để Nhân dân tiếp cận được các thông tin mà chính quyền cấp xã công khai.

- Tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin của các đối tượng gặp khó khăn trong việc tiếp cận (người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn).

- Bảo đảm quyền bình đẳng của công dân trong việc tiếp cận thông tin là cơ sở để bảo đảm bình đẳng trong việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ của công dân.

- Bảo đảm quyền chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương cấp xã trong việc công khai thông tin, bảo đảm tính khả thi của việc công khai thông tin ở các địa bàn khác nhau.

b) Nội dung chính sách:

Quy định mở rộng phạm vi các thông tin chính quyền cấp xã phải công khai rộng rãi (so với hiện nay), bổ sung các thông tin chính quyền cấp xã có thể quyết định công khai cho Nhân dân.

c) Giải pháp thực hiện chính sách:

Bổ sung hình thức công khai thông tin so với hiện nay là hình thức đăng tải thông tin trên Cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử của Hội đồng Nhân dân, Ủy ban Nhân dân cấp xã; công khai thông tin thông qua việc lấy ý kiến Nhân dân, cơ chế đối thoại, tiếp công dân của Ủy ban Nhân dân cấp xã; đồng thời công khai thông tin bằng các hình thức khác thuận lợi cho công dân do cơ quan có trách nhiệm công khai thông tin xác định; bổ sung các hình thức công khai thông tin tạo

thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin của đối tượng là người khuyết tật, người sinh sống ở khu vực biên giới, hải đảo, miền núi, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn.

Chính sách 3. Trách nhiệm giải trình của chính quyền cấp xã trong quá trình ban hành các quyết định hành chính bất lợi cho công dân hoặc liên quan đến lợi ích của cộng đồng

a) Mục tiêu của chính sách:

- Có cơ chế để cơ quan, tổ chức, cá nhân kiểm soát tính hợp pháp, hợp lý, khả thi của quyết định hành chính của chính quyền cấp xã; bảo đảm các quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong quá trình ban hành QĐHC của chính quyền cấp xã.

- Tăng cường trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc ban hành QĐHC có liên quan đến lợi ích cộng đồng; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, tính công bằng trong ban hành quyết định hành chính bất lợi.

- Nâng cao tính minh bạch, hiệu quả trong hoạt động của chính quyền cấp xã.

b) Nội dung chính sách:

Quy định trách nhiệm đối thoại, trách nhiệm giải trình, tổ chức lấy ý kiến Nhân dân của chính quyền cấp xã trong quá trình ban hành các quyết định hành chính bất lợi cho công dân hoặc liên quan đến lợi ích của cộng đồng.

c) Giải pháp thực hiện chính sách:

Quy định trách nhiệm của chính quyền cấp xã, trong việc giải trình, tổ chức đối thoại trong trường hợp ban hành quyết định hành chính bất lợi cho đối tượng thi hành đồng thời quy định trách nhiệm cơ quan nhà nước cấp trên ban hành quyết định hành chính có liên quan đến lợi ích cộng đồng phải tổ chức lấy ý kiến Nhân dân tại địa bàn xã

Chính sách 4. Tăng cường các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở

a) Mục tiêu của chính sách:

- Bảo đảm các quy định về thực hiện dân chủ ở cơ sở được thi hành trên thực tiễn; bảo đảm tính khả thi của Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở, khắc phục dân chủ hình thức.

- Nâng cao ý thức về quyền và nghĩa vụ của công dân, năng lực làm chủ, tham gia quản lý xã hội của Nhân dân; nâng cao năng lực để Nhân dân thực hiện

đầy đủ quyền làm chủ, nhất là dân chủ trực tiếp để phát huy mạnh mẽ mọi khả năng sáng tạo và bảo đảm đồng thuận cao trong xã hội.

b) Nội dung chính sách:

Quy định các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở.

c) Giải pháp thực hiện chính sách:

Quy định về bồi dưỡng nâng cao năng lực của cán bộ cấp xã làm đầu mối cung cấp thông tin của Ủy ban Nhân dân cấp xã (theo quy định của Luật tiếp cận thông tin) cũng đồng thời là người trực tiếp tổ chức thực thi pháp luật về dân chủ ở cơ sở; tăng cường việc đăng tải các thông tin của chính quyền cấp xã và các thông tin do chính quyền cấp xã nhận được trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử của Hội đồng Nhân dân, Ủy ban Nhân dân cấp xã; tăng cường cung cấp thông tin của chính quyền cấp xã và các thông tin do chính quyền cấp xã nhận được trên các phương tiện thông tin đại chúng

Chính sách 5. Phân định rành mạch trách nhiệm của các chủ thể trong việc tổ chức thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở

a) Mục tiêu của chính sách:

- Phân công rành mạch trách nhiệm của các cơ quan nhà nước; trách nhiệm của tập thể và cá nhân, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở.

- Bảo đảm các quy định về thực hiện dân chủ ở cơ sở được thi hành trên thực tiễn; bảo đảm tính khả thi của Luật thực hiện dân chủ ở cơ sở, khắc phục dân chủ hình thức.

b) Nội dung chính sách:

Quy định phân công trách nhiệm của các chủ thể trong việc tổ chức thực hiện pháp luật về dân chủ ở cơ sở.

c) Giải pháp thực hiện chính sách:

Quy định rõ trách nhiệm của cán bộ, công chức cấp xã được giao nhiệm vụ về thực hiện dân chủ ở cơ sở trong việc thực hiện dân chủ ở cơ sở ; trách nhiệm của Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc thực hiện dân chủ cơ sở và trách nhiệm của Bộ Nội vụ trong việc giúp Chính phủ theo dõi chung việc thi hành Luật.

VI. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH VĂN BẢN SAU KHI ĐƯỢC THÔNG QUA

1. Về nguồn nhân lực

Việc sửa đổi, bổ sung Luật Dân chủ cơ sở không làm phát sinh các điều kiện về nguồn nhân lực để thực hiện. Sau khi Luật Dân chủ cơ sở được thông qua, các cơ quan vẫn sử dụng nguồn nhân lực hiện có để triển khai thi hành.

2. Về nguồn lực tài chính

Dự kiến không phát sinh các điều kiện về nguồn lực tài chính, vì không phát sinh tổ chức bộ máy.

VII. THỜI GIAN DỰ KIẾN TRÌNH THÔNG QUA LUẬT

Bộ Nội vụ dự kiến trình Chính phủ xem xét, cho ý kiến vào hồ sơ dự án Luật tại phiên họp tháng 9; hoàn thiện hồ sơ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho ý kiến tại phiên họp tháng 10 trước khi trình Quốc hội cho ý kiến tại kỳ họp thứ Quốc hội khóa XV, thông qua tại kỳ họp thứ khóa XV.

VIII. NỘI DUNG XIN Ý KIẾN CHÍNH PHỦ

Trong quá trình lập đề nghị xây dựng dự án Luật, ý kiến của tất cả các bộ, ngành, cơ quan liên quan đều nhất trí về sự cần thiết xây dựng Luật Dân chủ cơ sở với các chính sách trong đề nghị xây dựng Luật. Tuy nhiên, một số ý kiến cho rằng, cần mở rộng phạm vi điều chỉnh theo hướng quy định cả về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành hành nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và dân chủ ở cơ sở tại nơi làm việc.

Bộ Nội vụ nhận thấy:

Hiện nay, việc thực hiện dân chủ ở xã, phường thị trấn đang được điều chỉnh bởi Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa 11 về việc thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn. Đối tượng điều chỉnh của Pháp lệnh là quan hệ giữa chính quyền với người dân trong việc thực hiện dân chủ ở cơ sở;

Việc thực hiện dân chủ trong cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập đang được điều chỉnh bởi 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. Đối tượng điều chỉnh của Nghị định là quan hệ giữa người đứng đầu cơ quan, đơn vị và của cán bộ, công chức, viên chức trong việc thực hiện dân chủ trong hoạt động nội bộ của cơ quan, đơn vị; giữa người đứng đầu cơ quan, đơn vị với cơ quan cấp trên và với cơ quan cấp dưới.

Việc thực hiện dân chủ tại nơi làm việc đang được điều chỉnh bởi Nghị định số 149/2018/NĐ-CP ngày 07/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết khoản 3

Điều 63 Bộ luật lao động về thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở tại nơi làm việc. Đối tượng điều chỉnh của Nghị định là quan hệ giữa người sử dụng lao động và người lao động trong thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở tại nơi làm việc.

Như vậy, ba văn bản quy phạm pháp luật trên có đối tượng điều chỉnh là các quan hệ khác nhau ở các lĩnh vực khác nhau. Nếu mở rộng phạm vi điều chỉnh của dự thảo luật đối với cả ba đối tượng như trên sẽ tạo nên sự khiên cưỡng bởi mỗi loại quan hệ đều có tính đặc thù riêng.

Do đó, để giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước với Nhân dân với tư cách Nhân dân là chủ và Nhân dân làm chủ theo tinh thần Hiến pháp năm 2013, dự thảo Luật chỉ điều chỉnh mối quan hệ giữa chính quyền địa phương với Nhân dân trong việc thực hiện dân chủ cơ sở ở xã, phường, thị trấn. Nội dung về thực hiện dân chủ tại cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và dân chủ cơ sở tại nơi làm việc sẽ được điều chỉnh bởi pháp luật về cán bộ, công chức, viên chức và pháp luật về lao động.

Trên đây là Tờ trình đề nghị xây dựng dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở. Bộ Nội vụ kính trình Chính phủ xem xét, quyết định./.

Xin gửi kèm theo: (1) Dự thảo Đề cương Luật; (2) Báo cáo kết quả thi hành pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở; (3) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách đối với dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở; (4) Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp về đề nghị xây dựng dự án Luật; (5) Báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của các bộ, ngành, địa phương về đề nghị xây dựng Luật; (6) Báo cáo thẩm định đề nghị xây dựng dự án Luật của Bộ Tư pháp; (7) Bản chụp ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức vào hồ sơ đề nghị xây dựng Luật./.

Nơi nhận:
- Như trên;
- Ban Bí thư (để báo cáo);
- Ủy ban Thường vụ Quốc hội (để báo cáo);
- Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để báo cáo);
- Các thành viên Chính phủ;
- Ban Tổ chức Trung ương;
- Văn phòng Trung ương Đảng;
- Ủy ban pháp luật Quốc hội;
- Tòa án Nhân dân tối cao;
- Viện kiểm sát Nhân dân tối cao;
- Văn phòng Tổng Bí thư;
- Văn phòng Quốc hội;
- Văn phòng Chủ tịch nước;
- Văn phòng Chính phủ;
- Lưu: VT, Vụ TH (05b). Hiền

BỘ TRƯỞNG

Lê Vĩnh Tân