



VĂN PHÒNG QUỐC HỘI



The Asia Foundation

**BÁO CÁO NGHIÊN CỨU
THAM VẤN CÔNG CHÚNG TRONG QUI TRÌNH
XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN QUY PHẠM
PHÁP LUẬT**

HÀ NỘI, THÁNG 5/2015

Cơ quan tài trợ: Quỹ Châu Á

Chuyên gia thực hiện:

- Ths. Nguyễn Chí Dũng – Trung tâm Bồi dưỡng Đại biểu Dân cử, Văn phòng Quốc hội
- Ths. Nguyễn Hưng Quang – Văn phòng Luật sư NHQuang và Cộng sự
- Ths. Nguyễn Đức Lam – Trung tâm Bồi dưỡng Đại biểu Dân cử, Văn phòng Quốc hội

Đơn vị phối hợp nghiên cứu: Thư viện Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, bao gồm các Ông/Bà có tên sau:

- TS. Hoàng Minh Hiếu
- Ths. Lê Hà Vũ
- Ths. Trần Thị Ninh
- CN Trần Thị Trinh
- CN Trần Thị Thúy
- CN Nguyễn Thị Hải Hà
- Ths. Phạm Hoàng Yến

Báo cáo này được thực hiện với sự hỗ trợ kỹ thuật của Quỹ Châu Á. Các nội dung của Báo cáo dựa trên quá trình nghiên cứu khảo sát bốn nhóm đối tượng chính là: nhóm cán bộ, công chức, nhóm truyền thông, nhóm tổ chức xã hội và nhóm chuyên gia. Bản quyền kết quả nghiên cứu thuộc về Văn phòng Quốc hội và Quỹ Châu Á. Mọi trích dẫn, công bố thông tin từ Báo cáo này nếu không được sự cho phép của Văn phòng Quốc hội và Quỹ Châu Á đều không hợp pháp.

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Nghĩa đầy đủ
BHVBQPPL	Ban hành văn bản quy phạm pháp luật
ĐĐBQH & HĐND	Đoàn Đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân
ĐĐBQH	Đoàn đại biểu Quốc hội
ĐBQH	Đại biểu Quốc hội
HĐDT	Hội đồng dân tộc
HĐND	Hội đồng nhân dân
UBND	Ủy ban nhân dân
VBQPPL	Văn bản quy phạm pháp luật
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
TANDTC	Tòa án nhân dân tối cao
VKSNDTC	Viện kiểm sát nhân dân tối cao
UBTVQH	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
UNDP	Chương trình phát triển Liên hợp Quốc
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
TPHCM	Thành phố Hồ Chí Minh

TÓM TẮT KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

Ở Việt Nam, ngôn ngữ hiện đại có câu “chính sách trên trời, cuộc đời dưới đất” nhằm ca thán về những chính sách, quy định pháp luật chưa phù hợp với thực tiễn đời sống. Nghiên cứu tham vấn công chúng trong qui trình xây dựng, ban hành VBQPPL được thực hiện với sự hợp tác giữa Thư viện Quốc hội – Văn phòng Quốc hội và Quỹ Châu Á nhằm đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp để nâng cao sự tham gia của người dân vào quy trình lập pháp hiện nay. Qua đó, các chính sách của nhà nước, các quy phạm pháp luật sẽ gần gũi với thực tiễn đời sống của nhân dân. Thông tin từ nghiên cứu này sẽ rất có ích trong việc hoàn thiện chế định về sự tham gia của người dân trong dự thảo Luật BHVBQPPL và các văn bản hướng dẫn thi hành luật, hoàn thiện các văn bản pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động của Quốc hội.

Nghiên cứu được thực hiện thông qua việc khảo sát ý kiến của nhiều nhóm đối tượng như: đại biểu dân cử (bao gồm đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân), cán bộ công chức ở trung ương và địa phương, chuyên gia về nghiên cứu pháp luật và phản biện chính sách, nhà báo, người làm trong các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội. **Tổng số có 488 đại biểu Quốc hội đã tham gia trả lời phiếu hỏi, hơn 170 đại biểu bao gồm các đại biểu Quốc hội, chuyên gia, nhà báo, cán bộ công chức và đại diện của các tổ chức hội đã tham gia 01 cuộc tọa đàm và 04 hội nghị tham vấn tại 4 địa phương (Hà Nội, Tp. Hồ Chí Minh, Thừa Thiên - Huế và Gia Lai)** về công tác tham vấn công chúng trong hoạt động ban hành VBQPPL. Nhóm nghiên cứu cũng thực hiện 24 cuộc phỏng vấn sâu tại địa phương đối với các nhóm đối tượng khảo sát. Trong quá trình thực hiện nghiên cứu, Nhóm nghiên cứu cũng đã thử nghiệm mô hình tổ chức tham vấn công chúng bằng phương pháp tọa đàm. Tại mỗi địa phương, Nhóm nghiên cứu đều có những buổi chia sẻ kinh nghiệm cho cán bộ địa phương cũng như rút kinh nghiệm để hoàn thiện phương pháp đưa ra trong nghiên cứu này.

Nghiên cứu phát hiện ở Việt Nam khái niệm “tham vấn công chúng” chưa được chính thức sử dụng trong các VBQPPL mà đó là khái niệm “lấy ý kiến nhân dân”. Từ khái niệm chính thống được sử dụng đã quy định các phương pháp lấy ý kiến áp dụng từ trước cho tới nay. Lấy ý kiến chỉ là công việc chủ động một chiều từ phía nhà nước (cơ quan soạn thảo hay lập chính sách) đối với nhân dân mà không tạo nhiều cơ hội, điều kiện để người dân có thể được chủ động tham gia (như trong quá trình tham vấn) vào quá trình xây dựng chính sách và hoàn thiện các quy định pháp luật.

Nghiên cứu về lý luận và thực tiễn cho thấy, **việc tham vấn công chúng về các dự án luật có ý nghĩa** như: (i) phát huy dân chủ, phát huy tính tích cực chính trị của nhân dân, thực hiện quyền tham gia của người dân đã được Hiến pháp quy định; (ii) thu thập thông tin kiểm chứng, bổ khuyết việc thiết kế chính sách, giám sát việc thực thi chính sách và tạo cơ chế cho việc phản biện chính sách; (iii) tạo ra nguồn thông tin hữu ích và thực tiễn cho hoạt động ban hành chính sách của các cơ quan nhà nước; (iv) tạo điều kiện cho các cơ quan lập pháp và hành pháp hợp tác sớm trong việc xây dựng chính sách và pháp luật; (v) giúp cho việc lựa chọn chính sách, quyết định chính sách được công khai, minh bạch hơn và giảm thiểu các tác động đột ngột cho cộng đồng và thị trường; (vi) làm cho chính quyền quan tâm hơn đến nhu cầu, lợi ích của công chúng; và (vii) bảo đảm tính tuân thủ các quy định pháp luật và cam kết quốc tế từ phía Nhà nước.

Thay đổi tích cực về nhận thức của các cơ quan nhà nước đối với công tác tham vấn công chúng được ghi nhận qua nghiên cứu này. Ngày càng có thêm cơ quan soạn thảo VBQPPL đã tổ chức tham vấn công chúng giúp cho các văn bản, chính sách được thực chất và chuyên nghiệp hơn. Các đại biểu Quốc hội cũng bày tỏ quan tâm đối với công tác tham vấn công chúng trong hoạt động nghị trường. Người dân cũng ngày càng chủ động hơn khi tham gia vào quy trình soạn thảo, ban hành các VBQPPL. Đây là những khía cạnh quan trọng để thúc đẩy hoạt động tham vấn.

Thực tế vẫn còn nhiều hạn chế trong hoạt động tham vấn, từ nhận thức của nhiều cơ quan nhà nước dẫn đến nhiều hoạt động tham vấn còn mang tính hình thức, không theo một qui trình phù hợp và thống nhất. Có hoạt động tham vấn không hiệu quả vì việc tham vấn đã không được tiến hành đúng đối tượng, nội dung tham vấn còn chung chung hoặc quá kỹ thuật. Thời điểm tham vấn chủ yếu là vào giai đoạn cuối của quá trình soạn thảo nên không có nhiều cơ hội để trao đổi khi mà cơ quan soạn thảo đã cơ bản hình thành quan điểm chính sách của mình. Thông tin về những chính sách, văn bản pháp luật dự định tham vấn không được cung cấp đầy đủ và thích hợp nên hạn chế khả năng tham gia của đối tượng cần tham vấn. Kinh phí và các nguồn lực khác thực hiện công tác tham vấn vẫn còn là một thách thức đối với các cơ quan soạn thảo dẫn đến thời gian dành cho công tác tham vấn cũng bị ngắn lại hoặc tổ chức mang tính hình thức.

Cách thức đăng tải các dự thảo còn nhiều bất cập dẫn đến các đối tượng muốn tham gia ý kiến khó tiếp cận được các dự thảo VBQPPL và chính sách. Nhiều dự thảo VBQPPL và chính sách được đăng tải toàn văn mà không có những gợi ý về các vấn đề chính sách cụ thể nên cũng gây lúng túng cho người được tham vấn. Có dự thảo được đăng tải lấy ý kiến nhân dân là dự thảo đã cũ hoặc không trùng với dự thảo được thảo luận trong nội bộ các cơ quan nhà nước tác động đến tâm lý đối tượng tham gia tham vấn. Nhiều cổng thông tin điện tử của cơ quan soạn thảo không có cơ chế phản hồi về việc tiếp nhận thông tin tham gia góp ý xây dựng chính sách hoặc hoàn thiện VBQPPL dẫn đến phương pháp tham vấn thông qua phương tiện điện tử chưa thực sự phát huy. Hệ lụy của việc hạn chế tiếp thu các ý kiến góp ý vào dự thảo là đã tác động vào tâm lý e ngại của công chúng khi tham gia tham vấn, các ý kiến tham vấn không được xử lý hữu hiệu để chất lọc ý kiến tốt.

Phương pháp tổ chức tham vấn hiện nay không được thống nhất và chưa có những hướng dẫn, tập huấn cụ thể. Nhiều dự thảo được tham vấn dưới hình thức lấy ý kiến qua cổng thông tin điện tử; có dự thảo được tổ chức hội nghị tham vấn và có dự thảo thì tổ chức lấy ý kiến thông qua khảo sát xã hội

học. Do không có những hướng dẫn cụ thể về phương pháp tham vấn áp dụng đối với từng loại thông tin, văn bản cần tham vấn nên nhiều hội nghị tham vấn hay khảo sát đã được áp dụng không đúng phương pháp, thông tin thu thập được bị hạn chế.

Nhóm chuyên gia và nhóm truyền thông là hai nhóm chủ động, tích cực nhất trong hoạt động góp ý xây dựng và hoàn thiện các VBQPPL và các chính sách vĩ mô. Nghiên cứu cũng phát hiện rằng những nhóm này có điều kiện để tiếp cận các thông tin về dự thảo tốt hơn các nhóm khác, đặc biệt là những chuyên gia, người làm công tác truyền thông tại Hà Nội và Tp. Hồ Chí Minh. Thực tế, nhiều ban soạn thảo đã đánh giá không đúng mức vai trò của nhóm truyền thông trong việc tổ chức tham vấn công chúng và truyền tải nội dung của dự thảo nên đã không có sự phối hợp, huy động nguồn lực của nhóm này. Vai trò của các tổ chức xã hội trong công tác tham vấn còn khiêm tốn, ngoại trừ Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) với những hoạt động góp ý vào các dự thảo văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động kinh doanh. Trong khi ở các địa phương, Mặt trận tổ quốc và các tổ chức xã hội chưa thực sự là những nhóm chủ động tham gia vào quá trình xây dựng chính sách và pháp luật ở địa phương.

Quy định pháp luật đối với hoạt động tham vấn cần phải được hoàn thiện hơn nữa. Nghiên cứu đã đề xuất hoàn thiện chế định tham vấn công chúng trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện đang được Quốc hội thảo luận như: (i) trách nhiệm tổ chức tham vấn công chúng đối với các cơ quan soạn thảo quy phạm pháp luật; (ii) quy định rõ về qui trình, thủ tục tham vấn đối với từng loại văn bản; và (iii) nội hàm của công tác “tham vấn công chúng” trong qui trình xây dựng và ban hành VBQPPL. Bên cạnh việc hoàn thiện chế định tham vấn công chúng trong Luật BHVBQPPL, các luật chuyên ngành khác cũng nên có những quy định cụ thể về trách nhiệm tham vấn công chúng đối với chính sách được ban hành liên quan đến các lĩnh vực đất đai, bảo vệ môi trường, xây dựng, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Đặc biệt, nghiên cứu đã đề xuất ra một **mô hình hội nghị tham vấn mẫu**. Mô hình này đã được thử nghiệm tại Hà Nội và tiếp tục hoàn thiện thông qua hội nghị tham vấn tổ chức tại 3 địa phương khác trong quá trình thực hiện báo cáo nghiên cứu này. Đây là một đề xuất mang tính ứng dụng cao trên thực tiễn mà không phụ thuộc vào việc ban hành một VBQPPL mới. Đề xuất này là một trong những điểm đáng lưu ý của nghiên cứu tham vấn công chúng trong qui trình xây dựng, ban hành VBQPPL và chính sách của nhà nước.

MỤC LỤC

A. GIỚI THIỆU.....	1
1 BỐI CẢNH VÀ MỤC ĐÍCH THỰC HIỆN NGHIÊN CỨU.....	1
2 ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU, PHẠM VI VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU.....	2
2.1 Đối tượng nghiên cứu.....	2
2.2 Phạm vi nghiên cứu.....	2
2.3 Phương pháp nghiên cứu.....	3
B. NỘI DUNG	4
1 THAM VẤN CÔNG CHÚNG: MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ	4
1.1 Lý luận về tham vấn công chúng.....	4
1.2 Khuôn khổ pháp lý về tham vấn công chúng ở Việt Nam	10
2 THỰC TRẠNG THAM VẤN CÔNG CHÚNG Ở VIỆT NAM.....	13
2.1 Nhận thức về tham vấn công chúng	13
2.2 Quy trình lấy ý kiến nhân dân	19
2.3 Cách thức tiến hành tham vấn	25
2.4 Sự tham gia của các nhóm đối tượng tham vấn	40
2.6. Về việc tiếp thu, phản hồi các ý kiến đóng góp	49
3 NGUYÊN NHÂN CỦA CÁC HẠN CHẾ.....	53
3.1 Động lực tham vấn còn hạn chế	53
3.2 Chưa chú trọng thay đổi nhận thức	55
3.3 Khuôn khổ pháp lý không phù hợp	56
3.4 Nguồn lực thiếu, năng lực yếu.....	58
3.5 Cách làm thiếu hợp lý.....	59
4 MỘT SỐ KIẾN NGHỊ.....	61
4.1 Kiến nghị chung để nâng cao hiệu quả tham vấn công chúng	62
4.2 Kiến nghị hoàn thiện khuôn khổ pháp luật.....	73
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	81

Các minh họa

Hộp 1. Tác động của các tổ chức xã hội lên nhận thức của người dân về tham vấn công chúng	16
Hộp 2. Sự tham gia của các tổ chức xã hội vào hoạt động tham vấn công chúng trong qui trình ban hành VBQPPL	43
Hộp 3. Hệ quả của việc phản hồi ý kiến nhân dân không kịp thời	53
Hộp 4. Ý thức chính trị của người dân	55
Sơ đồ 1. Quy trình tham vấn	20
Sơ đồ 2. Các chủ thể tiến hành tham vấn công chúng	26
Bảng 1. Ví dụ về quy trình thực hiện hội nghị, hội thảo lấy ý kiến nhân dân của một cơ quan của Quốc hội	21
Bảng 2. Về dụ về quy trình lấy ý kiến nhân dân về chính sách ban hành giá đất của Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên – Huế.....	21
Bảng 3. Ví dụ về quy trình lấy ý kiến nhân dân của Ban Dân tộc, tỉnh Thừa Thiên – Huế.....	23
Bảng 4. Ví dụ về quy trình lấy ý kiến nhân dân của Thanh tra TPHCM	23
Biểu đồ 1. Sự quan tâm của đại biểu Quốc hội đối với việc lấy ý kiến nhân dân	15
Biểu đồ 2. Mức độ quan tâm đối với các dự thảo VBQPPL	32
Biểu đồ 3. Các hình thức tham vấn thường xuyên được các bộ, ngành sử dụng	33
Biểu đồ 4. Mức độ tham gia của chuyên gia vào hoạt động tham vấn	45
Biểu đồ 5. Quan tâm của báo chí – truyền thông đối với các loại dự thảo	47
Biểu đồ 6. Mức độ phản hồi góp ý của các cơ quan theo đánh giá của nhóm tổ chức xã hội (đơn vị tính %)	52

A. GIỚI THIỆU

1 BỐI CẢNH VÀ MỤC ĐÍCH THỰC HIỆN NGHIÊN CỨU

Theo quy định của Luật BHVBQPPL (sửa đổi) năm 2008, trong quá trình xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật, Quốc hội, Chính phủ, các cơ quan nhà nước khác cần phải “lấy ý kiến nhân dân”, lắng nghe để bàn bạc, nghiên cứu tiếp thu nhằm làm cho các chính sách, pháp luật đáp ứng được yêu cầu của cuộc sống.

Tuy nhiên, thực tế những năm vừa qua cho thấy việc thực hiện các quy định của Luật BHVBQPPL về việc lấy ý kiến của người dân đối với các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết có những hạn chế nhất định. Việc lấy ý kiến người dân về các dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được quy định tập trung tại giai đoạn soạn thảo, mà chưa chú trọng trong các giai đoạn khác như hình thành chính sách, thẩm định, thẩm tra. Chưa có nhiều các hình thức để khuyến khích người dân tham gia đóng góp ý kiến. Người dân tham gia ý kiến không xuất phát từ sự chủ động của mình cho dù dự án đó có ảnh hưởng nhiều tới đời sống của họ; chưa có cơ chế thống nhất để tiếp thu ý kiến nhân dân. Việc phản hồi ý kiến chưa được thực hiện hiệu quả.

Vì vậy, việc tiếp tục xây dựng và hoàn thiện cơ chế tổ chức thực hiện để công chúng tham gia một cách rộng rãi, sâu sắc, thực chất và có hiệu quả vào quy trình lập pháp là vấn đề rất cần thiết. Bên cạnh đó, dự thảo Luật BHVBQPPL sửa đổi đang được Quốc hội khoá XIII xem xét và dự kiến thông qua tại kỳ họp thứ 9. Trong bối cảnh đó, với sự hỗ trợ của Quỹ châu Á, Thư viện Quốc hội tiến hành nghiên cứu để đánh giá sự tham gia của công chúng vào quy trình lập pháp hiện nay, góp phần hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về nội dung này.

2 ĐỐI TƯỢNG NGHIÊN CỨU, PHẠM VI VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1 Đối tượng nghiên cứu

Nghiên cứu này được thực hiện đối với các nhóm đối tượng sau đây:

- Các quy định pháp luật về trách nhiệm lấy ý kiến nhân dân của các chủ thể trong quy trình lập pháp;

- Hoạt động của đại biểu Quốc hội với tư cách là những người xem xét, thảo luận, quyết định về các dự án luật, pháp lệnh; hoạt động của các cơ quan của Quốc hội; hoạt động của cán bộ phục vụ các ĐDBQH;

- Hoạt động của đại diện các cơ quan của Chính phủ, là những chủ thể soạn thảo các dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội; là những chủ thể xây dựng, ban hành các VBQPPL khác; đồng thời cũng là những người được lấy ý kiến về các dự án;

- Hoạt động của các nhóm khác nhau trong xã hội từng tham gia góp ý vào các dự án VBQPPL gồm có: các chuyên gia, nhà khoa học; đại diện các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức xã hội khác; báo chí – truyền thông.

2.2 Phạm vi nghiên cứu

Nghiên cứu này phân tích sự tham gia của công chúng trong tất cả các công đoạn của quy trình lập pháp ở Việt Nam, với trọng tâm là hoạt động lập pháp của Quốc hội, do các chủ thể trong Quốc hội tiến hành. Nghiên cứu tập trung vào hình thức tham vấn công chúng về các dự án luật, pháp lệnh.

Về phạm vi thời gian, nghiên cứu này phân tích thực trạng tham gia của công chúng vào hoạt động lập pháp trong bối cảnh thực hiện công cuộc đổi mới của đất nước. Tuy nhiên, nghiên cứu tập trung phân tích thực trạng trong khoảng hai nhiệm kỳ gần đây nhất của Quốc hội, nhất là sau khi ban hành Luật Ban hành VBQPPL 2008.

2.3 Phương pháp nghiên cứu

- **Nghiên cứu tài liệu:** Thu thập và phân tích các tài liệu nghiên cứu hiện có, các quy định liên quan đến sự tham gia của công chúng vào quy trình lập pháp ở Việt Nam và một số nước điển hình trên thế giới; các số liệu thống kê; tiến hành phân tích, đánh giá khuôn khổ chính sách, pháp luật liên quan đến vấn đề này, và thực trạng của việc thực hiện các quy định này trên thực tế; các trường hợp điển hình....

- **Hội thảo chuyên sâu:** Một cuộc hội thảo chuyên sâu quy mô 50 người tham gia đã được tổ chức về các nội dung của nghiên cứu, phương pháp, phạm vi nghiên cứu, với thành phần tham dự gồm các ĐBQH, cán bộ các bộ ngành, các chuyên gia, đại diện các tổ chức xã hội, báo chí.

- **Hội nghị tham vấn kết hợp thảo luận nhóm nhỏ:** Thư viện Quốc hội đã tiến hành 4 hội nghị tham vấn, mỗi hội nghị khoảng 40 người thuộc các nhóm đối tượng khác nhau. Trong chương trình hội nghị có phần thảo luận theo nhóm nhỏ của các nhóm đối tượng kết hợp với thảo luận toàn thể. Hội nghị đã tìm hiểu, trao đổi các trục nội dung lớn của nghiên cứu từ những góc nhìn khác nhau.

- **Điều tra xã hội học bằng phiếu hỏi:** Thư viện Quốc hội đã thiết kế 6 bảng hỏi khác nhau để gửi cho các nhóm đối tượng gồm ĐBQH; công chức các bộ, ngành, Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND các tỉnh/thành; báo chí – truyền thông; các tổ chức xã hội; chuyên gia. Bảng hỏi được gửi tới một số chuyên gia, ĐBQH góp ý hoàn thiện trước khi gửi đi. Bảng hỏi được thiết kế, làm sạch, xử lý, phân tích theo đúng quy trình, kỹ thuật.

- **Phỏng vấn sâu:** Thư viện Quốc hội cùng với các chuyên gia chuẩn bị những nội dung, câu hỏi cần thiết, lựa chọn một số ĐBQH, cán bộ, công chức, chuyên gia, đại diện các tổ chức xã hội, các cơ quan truyền thông và gặp phỏng vấn sâu từng người về các nội dung nghiên cứu, chủ yếu để tìm hiểu thêm những nội dung chưa được làm rõ qua các hoạt động trước đó.

B. NỘI DUNG

1 THAM VẤN CÔNG CHÚNG: MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LÝ

1.1 Lý luận về tham vấn công chúng

1.1.1 Khái niệm tham vấn công chúng

Hiện nay cụm từ “tham vấn” được sử dụng khá rộng rãi trên báo chí, các tài liệu nghiên cứu, dịch thuật ở Việt Nam. Theo từ điển Tiếng Việt, “*tham vấn*” là hỏi hoặc phát biểu ý kiến để tham khảo (thường nói về một vấn đề quan trọng)¹. Về bản chất, “tham vấn công chúng” cũng đã bao hàm “lấy ý kiến nhân dân”, “lấy ý kiến các đối tượng” (chịu sự tác động của văn bản) là các thuật ngữ được sử dụng chính thức trong các VBQPPL của Nhà nước hiện nay².

Bên cạnh đó, cụm từ “tham vấn công chúng” có những ý nghĩa khác so với cụm từ “lấy ý kiến nhân dân”. Trước hết, việc sử dụng khái niệm “tham vấn” sẽ thể hiện rõ hơn sự trân trọng đối với các đối tượng được hỏi ý kiến. Trong khi đó từ “lấy ý kiến” dễ dẫn đến sự hiểu nhầm là cách của “cấp trên khi lấy ý kiến của cấp dưới” (ngược lại với cấp dưới “xin ý kiến của cấp trên”). Mặt khác, so với từ “lấy ý kiến” thì từ “tham vấn” cũng thể hiện rõ hơn mục đích của hoạt động này là hỏi ý kiến để tham khảo và không chỉ hỏi, lắng nghe mà còn cả trao đổi, thảo luận để từ đó cân nhắc, nghiên cứu, xem xét tiếp thu. Ngoài ra, từ “tham vấn” cũng thể hiện được việc huy động sự tham gia ý kiến của nhân dân từ hai chiều: sự chủ động của cơ quan Nhà nước lấy ý kiến người dân và người dân chủ động phát biểu ý kiến với cơ quan Nhà nước. Từ những lý do nêu trên, thì việc sử dụng thuật ngữ “tham vấn” sẽ có ý nghĩa bao quát, đầy đủ và chính xác hơn so với việc sử dụng thuật ngữ “lấy ý kiến”.

Trong thời gian qua, về đối tượng lấy ý kiến vẫn còn có những khái niệm khác nhau: có lúc thì sử dụng “nhân dân”, “cử tri” có lúc lại dùng “các cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan”, rồi “đối tượng chịu sự tác động trực tiếp”. Đặc biệt,

¹ Từ điển tiếng Việt, Viện ngôn ngữ học, NXB Đà Nẵng, 2010.

² Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 và các văn bản pháp luật khác.

không ít ý kiến tranh luận về khái niệm “nhân dân” trong cụm từ “lấy ý kiến nhân dân”.

Có ý kiến cho rằng, nói tới lấy ý kiến nhân dân thì không bao hàm lấy ý kiến các cơ quan nhà nước như bộ, ngành, HĐND và UBND địa phương. Một dạng ý kiến khác lại coi “nhân dân” ở đây có nghĩa là toàn bộ cộng đồng dân cư sinh sống trên phạm vi lãnh thổ nước ta, do đó, chỉ trong trường hợp một dự án pháp luật được công bố và lấy ý kiến rộng khắp trên cả nước mới được coi là “lấy ý kiến nhân dân”. Quan điểm này đã chi phối rất nhiều đến phạm vi, cách thức tổ chức lấy ý kiến nhân dân. Cũng có ý kiến cho rằng, khái niệm “nhân dân” không chỉ bao hàm cộng đồng dân cư sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam mà còn bao trùm cả những người Việt Nam sinh sống ở nước ngoài.

Ở các nước, người ta không dùng khái niệm “lấy ý kiến nhân dân” mà nói đến “tham vấn công chúng” (public consultation) trong quá trình ra quyết sách của nhà nước. Theo đó, công chúng được hiểu là bất kỳ bên nào có quyền lợi bị ảnh hưởng hoặc liên quan đến quyết định được đưa ra và không phải là bên ra quyết định. Như vậy, cách hiểu này tránh được những rắc rối do khái niệm “nhân dân” gây ra.

Từ những phân tích nêu trên, nghiên cứu này sử dụng khái niệm tham vấn công chúng thay cho “lấy ý kiến nhân dân”. Theo đó, “tham vấn công chúng” trong quá trình xây dựng, ban hành VBQPPL là bất kỳ quá trình nào của các bên liên quan nhằm nâng cao khả năng hiểu biết của công chúng, tìm hiểu các quan niệm về chuẩn mực đối với những chính sách được dự kiến đưa ra trong dự thảo VBQPPL, thu hút sự tham gia của công chúng, tạo điều kiện để họ tham gia ý kiến về các chính sách dự kiến nhằm tối ưu hoá việc ra quyết định.

Tham vấn được nhìn nhận là một mối quan hệ hai chiều, trong đó công dân phản hồi cho Nhà nước về chính sách, pháp luật. Trước khi yêu cầu phản hồi, Nhà nước cần xác định rõ vấn đề cần công chúng đóng góp ý kiến và cung cấp thông tin cho công chúng về vấn đề đó. Nhà nước xác định các vấn đề, đưa ra các câu hỏi và quản lý việc tiếp nhận ý kiến của công chúng.

1.1.2 Tại sao cần tham vấn công chúng?

Lý luận, thực tiễn cả ở Việt Nam và trên thế giới cho thấy, việc tham vấn ý kiến nhân dân về các dự án VBQPPL có ý nghĩa và tầm quan trọng như sau³:

Thứ nhất, hoạt động tham vấn phát huy dân chủ, phát huy tính tích cực chính trị trong việc tham gia công việc Nhà nước của nhân dân, thực hiện quyền tham gia của người dân đã được Hiến pháp quy định. Tham vấn tạo điều kiện cho người dân phát biểu ý kiến của mình vào những vấn đề quốc sách, dân sinh được quy định trong văn bản pháp luật và được chính quyền trực tiếp lắng nghe, chất lọc, tiếp thu.

Đây cũng là sự thể hiện sinh động trên thực tế của “dân chủ tham gia”, một khái niệm mới xuất hiện gần đây trong kho từ vựng chính trị học thế giới⁴. Ở nhiều nước, người ta tiếp cận vấn đề này từ góc độ quyền con người. Ví dụ, Tòa án Hiến pháp Nam Phi đã từng tuyên rằng, quyền tham gia của công chúng vào quy trình lập pháp là quyền con người phổ quát, cần phải được tôn trọng⁵. Tòa này nhấn mạnh, cơ quan lập pháp không chỉ ngồi chờ người dân đóng góp ý kiến mà còn chủ động khuyến khích người dân tham gia giữa hai lần bầu cử; không chỉ thu nhận thông tin, mà còn thể hiện sự tôn trọng người dân được tham vấn.

Thứ hai, tham vấn là nguồn thu thập thông tin kiểm chứng, bổ khuyết việc thiết kế chính sách, giám sát việc thực thi chính sách. Ở Việt Nam gần đây, chúng ta thường nói, “chính sách trên trời, cuộc đời dưới đất”, và kêu gọi cần đưa chính sách, pháp luật vào cuộc sống. Muốn như vậy thì trước hết, chính sách, pháp luật phải bắt nguồn từ cuộc sống và để làm được điều đó cần hỏi xem, người dân, xã hội có cần đến chính sách, đạo luật đó hay không, có nghĩa là đưa cuộc sống vào chính sách, pháp luật trước. Từ đó, tham vấn đã đưa chính

³ Có điều thú vị là chỉ mới gần đây phần lớn các nước OECD mới nhìn nhận tham vấn là một nhân tố chủ chốt của hoạch định chính sách. Các khuôn khổ pháp lý, chính sách và thể chế phục vụ quá trình này vẫn đang trong quá trình hoàn tất. Xem: Tổ chức các nước phát triển (OECD), *Công dân là đối tác: Thông tin, tham vấn và sự tham gia của công chúng trong quá trình hoạch định chính sách*, 2001.

⁴ Tổ chức các nước phát triển (OECD), *Công dân là đối tác: Thông tin, tham vấn và sự tham gia của công chúng trong quá trình hoạch định chính sách*, 2001.

⁵ Karen Czapanskiy and Rashida Manjoo, *The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of this Right*, University of Maryland School of Law Legal Studies Research Paper, 2008.

sách sát gần với cuộc đời hơn, đồng thời, lại nâng chính sách lên tầm nhìn cao hơn, rộng hơn, bao quát hơn.

Thứ ba, tham vấn tạo ra nguồn thông tin hữu ích cho hoạt động ban hành chính sách của các cơ quan nhà nước. Ví dụ, như nghiên cứu này và một số nghiên cứu khác cho thấy, ý kiến và nguyện vọng của cử tri là nguồn thông tin và cơ sở chủ yếu của đa số đại biểu Quốc hội được hỏi; tiếp đến là việc các đại biểu Quốc hội lắng nghe các thông tin từ các chuyên gia, các nhà tư vấn⁶. Hai nguồn thông tin này đều xuất phát từ việc tham vấn nhân dân.

Cũng có ý nghĩa như vậy, ở nhiều nước cho rằng, mục đích chính của tham vấn là để đảm bảo rằng các quyết định được đưa ra dựa trên các chứng cứ xác thực, phản ánh được quan điểm và kinh nghiệm của những người sẽ chịu ảnh hưởng bởi những quyết định này, các phương án mang tính sáng tạo, mới mẻ được cân nhắc và những thay đổi chính sách dựa trên những sáng kiến này là có hiệu quả⁷.

Thứ tư, tham vấn tạo điều kiện cho các cơ quan của Quốc hội và Chính phủ cũng như các cơ quan hữu quan khác hợp tác sớm lúc xây dựng chính sách. Tham vấn đã tạo điều kiện phản biện của xã hội một cách chủ động, tranh thủ sự tham gia tự nguyện của các nhóm xã hội, báo chí. Nói ngắn gọn, tham vấn là dịp để các bên thông hiểu nhau hơn. Như vậy, tham vấn ý dân có tác dụng quảng bá chính sách và tạo sự đồng thuận trong xã hội về chính sách được ban hành.

Thứ năm, tham vấn giúp cho việc lựa chọn chính sách, quyết định ban hành chính sách được minh bạch hơn; giảm đáng kể và xoá bỏ các “cú sốc” đối với cộng đồng, với thị trường gây ra bởi những quy định và quyết định bất ngờ của nhà nước. Tham vấn tạo cho người dân và kể cả các cơ quan chính quyền hiểu rõ hơn về chính sách sẽ được ban hành, tạo sự ủng hộ đối với chính sách, pháp luật sau khi được ban hành, thúc đẩy sự tuân thủ trong việc thực thi pháp luật. Đây chính là yếu tố quan trọng để pháp luật đi vào cuộc sống nhanh hơn và bảo đảm tính khả thi hơn.

⁶ Trung tâm Thông tin, Thư viện, Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội, *Báo cáo kết quả điều tra dư luận xã hội về quy trình xây dựng luật, pháp lệnh*, 2008.

⁷ Bộ Quy tắc về Tham vấn Văn bản, tháng 11 năm 2000

(www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm).

Thứ sáu, tham vấn sẽ làm cho chính quyền quan tâm hơn đến nhu cầu, lợi ích của công chúng. Khi dự thảo các chính sách, chính quyền sẽ phải chuẩn bị kỹ lưỡng, thận trọng, tính toán tới quyền, lợi ích của người dân, nếu không dự thảo chính sách sẽ bị phản ứng từ người dân.

Thứ bảy, tham vấn để bảo đảm tính tuân thủ các quy định pháp luật và cam kết quốc tế từ phía Nhà nước. Ví dụ, tham vấn để thực hiện cam kết gia nhập WTO của Việt Nam trong Đoạn 518, Báo cáo của Ban Công tác về việc Gia nhập WTO của Việt Nam ngày 26/10/2006.

1.1.3 Những nguyên tắc chính trong tham vấn nhân dân

Tham vấn nhân dân cần thực hiện theo những nguyên tắc sau đây:⁸

Thể hiện cam kết cao: Sự cam kết mạnh mẽ đối với tham vấn và sự tham gia tích cực trong hoạch định chính sách là cần thiết ở mọi cấp - từ lãnh đạo cao nhất, các chính trị gia, quản lý cấp cao và quan chức.

Tôn trọng quyền của công dân: Quyền của công dân được tham vấn và tham gia tích cực vào hoạch định chính sách phải được xác lập rõ ràng trong luật hoặc chính sách. Nghĩa vụ của Nhà nước trong việc đảm bảo quyền của công dân cũng phải được đề cập rõ ràng. Những thể chế độc lập chuyên giám sát, hoặc có vai trò tương tự, đóng vai trò thiết yếu trong việc thực thi những quyền này của công dân.

Sự rõ ràng: Những mục tiêu, giới hạn của tham vấn và tham gia tích cực vào hoạch định chính sách phải được nêu rõ từ ban đầu. Vai trò và trách nhiệm của công dân (trong việc đóng góp ý kiến) và Nhà nước (trong việc đưa ra quyết định và chịu trách nhiệm về những quyết định đó) phải được làm rõ với các bên.

Thời gian: Quá trình tham vấn và tham gia tích cực phải được thực hiện ngay ở giai đoạn đầu của chu trình hoạch định chính sách, cho phép hình thành những lựa chọn chính sách đa dạng và tăng khả năng thành công khi thực thi. Cần có một khoảng thời gian đủ cho tham vấn và tham gia có hiệu quả. Thông tin cần được cung cấp trong mọi giai đoạn của chu trình chính sách.

⁸ Những nguyên tắc này do chúng tôi đúc kết từ thực tiễn tham vấn của các cơ quan dân cử ở Việt Nam trong những năm gần đây, cộng với tham khảo tài liệu của OECD, *Công dân là đối tác: Thông tin, tham vấn và sự tham gia của công chúng trong quá trình hoạch định chính sách*, 2001.

Tính khách quan: Các thông tin do Nhà nước cung cấp trong quá trình ra chính sách phải khách quan, đầy đủ và dễ tiếp cận. Mọi công dân đều được hưởng sự đối xử công bằng khi thực hiện quyền tiếp cận thông tin và quyền tham gia.

Các nguồn lực: Cần có nguồn lực tài chính, con người và kỹ thuật đầy đủ nếu muốn đảm bảo tính hiệu quả của tham vấn và tham gia tích cực của công chúng. Các quan chức Nhà nước phải được tiếp cận với những kỹ năng, chỉ dẫn và đào tạo phù hợp, cũng như cách thức tổ chức để phục vụ những nỗ lực này.

Phối hợp: Những sáng kiến thông tin, yêu cầu phản hồi và tham vấn công chúng phải được phối hợp giữa các cơ quan Nhà nước để tăng cường quản lý thông tin, đảm bảo tính nhất quán về chính sách, tránh trùng lặp và giảm nguy cơ “mệt vì tham vấn” trong công chúng và giữa các tổ chức xã hội dân sự. Việc phối hợp không được làm giảm khả năng tiếp thu sáng kiến và sự linh hoạt của các cơ quan Nhà nước.

Trách nhiệm nhà nước: Nhà nước có nghĩa vụ ghi lại việc sử dụng những đóng góp của dân mà họ nhận được thông qua phản hồi, tham vấn và tham gia tích cực. Các biện pháp đảm bảo cho quá trình hoạch định chính sách diễn ra cởi mở, minh bạch, tuân thủ sự giám sát và xem xét từ bên ngoài rất cần thiết để nâng cao trách nhiệm nói chung của Nhà nước.

Đánh giá: Nhà nước cần có công cụ, thông tin và năng lực để đánh giá hiệu quả việc tham vấn và động viên sự tham gia của công chúng, để điều chỉnh quá trình hoạch định chính sách thích ứng với những yêu cầu mới và những điều kiện đang thay đổi.

Tính chủ động của công dân: Nhà nước được lợi từ những công dân chủ động và một xã hội năng động. Nhà nước có thể có những hành động cụ thể nhằm khuyến khích sự tham gia của công dân, nâng cao nhận thức, tăng cường giáo dục và kỹ năng cho công dân, cũng như hỗ trợ xây dựng năng lực giữa các tổ chức xã hội. Kết hợp giữa sự cam kết mạnh mẽ, việc vận dụng một cách linh hoạt, phù hợp của từng chủ thể với sự tham gia tích cực của người dân là yếu tố đầu tiên, không thể thiếu đối với thành công của tham vấn. Đến lượt mình, những công dân tích cực sẽ càng làm cho chính quyền năng động hơn, phản ứng nhanh nhạy hơn trước những vấn đề của cuộc sống.

Thu hút sự tham gia rộng rãi: Các cấp chính quyền, các tổ chức chính trị - xã hội ở địa phương, cộng đồng dân cư, lãnh đạo đều cần thu hút tham gia. Cần tổ chức tham vấn trên diện rộng. Ví dụ như tổ chức Hội nghị lấy ý kiến theo khu dân cư, địa bàn mà không chọn đối tượng cụ thể. Vì vậy, cần phải có các hình thức quảng bá rộng để nhiều người hiểu và có thể tham gia vào quá trình tham vấn.

Tôn trọng tính đa dạng của các ý kiến đóng góp: Cần tìm hiểu ý kiến công chúng từ nhiều nhóm lợi ích, nhóm bị tác động trực tiếp hoặc gián tiếp, ý kiến chuyên gia. Thông thường, ý kiến của công chúng về chính sách có thể khác nhau, thậm chí có khi có thể xung đột. Tuy vậy, không nên tránh né mà cần lắng nghe mọi ý kiến đóng góp. Không gọi ý câu trả lời mà phải biết đặt ra các câu hỏi gợi ý để thu thập các ý kiến khách quan phù hợp với từng đối tượng tham vấn. Cần sử dụng thích hợp những ý kiến đã thu nhận từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân này.

Phản hồi: Thực hiện cơ chế thông báo và phản hồi rõ ràng. Tại các Hội nghị tham vấn, khi ghi ý kiến của công chúng phải ghi địa chỉ của người đóng góp ý kiến để có thể trả lời và giải thích việc xử lý, tiếp thu, để người dân biết thiện ý của việc tham vấn và những điều họ quan tâm sẽ được xem xét.

1.2 Khuôn khổ pháp lý về tham vấn công chúng ở Việt Nam

Theo Nghị quyết số 48-NQ/TW⁹ của Bộ Chính trị, cần có “*cơ chế thu hút các hiệp hội, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các chuyên gia giỏi tham gia vào việc nghiên cứu, đánh giá nhu cầu, hoạch định chính sách pháp luật, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra các dự thảo văn bản pháp luật. Xác định cơ chế phản biện xã hội và tiếp thu ý kiến của các tầng lớp nhân dân đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật*”. Ở những mức độ khác nhau, từ Hiến pháp cho đến một số luật của Quốc hội, pháp lệnh của UBTWQH, nghị định của Chính phủ đều có các quy định trực tiếp hoặc có liên quan tới tham vấn trong hoạt động lập pháp. Các quy định này có sự kế thừa, phát triển qua các thời kỳ khác nhau.

⁹ Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị về *Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*.

Hiến pháp: Hiến pháp năm 2013 quy định, công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước; Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.

Luật: Năm 2008, Quốc hội ban hành Luật BHVBQPPL mới thay thế Luật năm 1996. Đây là một văn bản có nhiều sửa đổi về việc lấy ý kiến nhân dân đối với các dự án pháp luật. Trong đó quy định về:

- Quyền tham gia ý kiến của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, tổ chức khác, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân và cá nhân về dự thảo VBQPPL.

- Trách nhiệm của các cơ quan và đơn vị soạn thảo VBQPPL phải lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản.

- Trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo phải nêu rõ những vấn đề cần xin ý kiến, xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến góp ý, đăng tải toàn văn dự thảo trên Trang thông tin điện tử theo quy định của pháp luật. Cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến góp ý và chuẩn bị báo cáo giải trình tiếp thu ý kiến của các cơ quan tổ chức.

So với Luật BHVBQPPL năm 1996, thì Luật 2008 có những sửa đổi quan trọng: tất cả các văn bản đều phải được cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo đăng tải dự thảo kèm theo Tờ trình, bản thuyết minh, báo cáo giải trình, báo cáo đánh giá tác động trên trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo. Thời gian đăng tải phải ít nhất là 2 tháng và phải có địa chỉ cụ thể để tiếp nhận ý kiến.

Việc chủ động tổ chức lấy ý kiến được xác định là trách nhiệm của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và đối tượng cần lấy ý kiến cũng được xác định tập trung hơn: cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản. Những vấn đề được xin ý kiến cũng được quy định là phải phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến.

Đối với hoạt động của cơ quan thẩm tra cũng có những bổ sung cụ thể hơn: Cơ quan chủ trì thẩm tra có thể mời đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học và đại diện các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản tham dự cuộc họp do mình tổ chức để phát biểu ý kiến về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo; Cơ quan thẩm tra có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo báo cáo về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo; tự mình hoặc cùng cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo tổ chức hội thảo, khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc nội dung của dự án, dự thảo; Cơ quan, tổ chức, cá nhân được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu và đáp ứng các yêu cầu khác của cơ quan thẩm tra.

Vào thời điểm hoàn thành báo cáo này, dự thảo Luật Ban hành VBPL đang được hoàn thiện và trình Quốc hội xem xét thông qua tại kỳ họp thứ 9, Quốc hội khóa XIII, với nhiều quy định mới, tiến bộ về lấy ý kiến nhân dân vào các dự thảo VBPL. Bên cạnh đó, dự thảo vẫn còn nhiều nội dung liên quan đến tham vấn công chúng cần hoàn thiện thêm. Các phần sau của báo cáo sẽ phân tích cụ thể và đề xuất phương án quy định về tham vấn công chúng trong Luật Ban hành VBPL và văn bản hướng dẫn thi hành Luật.

Ở địa phương, Luật ban hành VBQPPL của HĐND & UBND quy định khá rõ. Theo đó, MTTQ Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận, cơ quan, tổ chức khác và cá nhân có quyền tham gia góp ý kiến xây dựng VBQPPL của HĐND, UBND. Trong quá trình xây dựng VBQPPL của HĐND, UBND, cơ quan hữu quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia góp ý kiến vào dự thảo văn bản. Căn cứ vào tính chất và nội dung của dự thảo VBQPPL của HĐND, UBND, cơ quan hữu quan phải tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản trong phạm vi và với hình thức thích hợp. Cơ quan lấy ý kiến có trách nhiệm nghiên cứu tiếp thu ý kiến để chỉnh lý dự thảo văn bản.

Ngoài ra, quyền tham gia góp ý của tổ chức, cá nhân vào việc ban hành chính sách cũng được quy định trong Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và ủy ban nhân dân (Luật Tổ chức HĐND & UBND) và Pháp lệnh dân chủ cơ sở.

Một số quy định khác

Những quy định liên quan tới tham vấn trong hoạt động xây dựng, ban hành VBQPPL của các cơ quan, tổ chức còn được quy định trong một số văn bản pháp luật khác như: Luật tổ chức Quốc hội; Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức TANDTC; Luật Tổ chức VKSNDTC; Luật Tổ chức HĐND & UBND, Luật Đất đai, Luật Bảo vệ môi trường; Luật xây dựng; Quy chế hoạt động của UBTVQH; Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội; Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội. Ngoài ra, còn có các quy định trong các VBQPPL liên quan đến sự tham gia của doanh nghiệp, các nhà khoa học, các tổ chức xã hội...trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL của các cơ quan nhà nước.

2 THỰC TRẠNG THAM VẤN CÔNG CHÚNG Ở VIỆT NAM

2.1 Nhận thức về tham vấn công chúng

2.1.1 Một số thay đổi tích cực về nhận thức

Qua các hoạt động khảo sát trong khuôn khổ của nghiên cứu này¹⁰, các cá nhân, tổ chức liên quan đều đánh giá rằng, nhận thức, quan niệm về công tác lấy ý kiến nhân dân ở nước ta đã có những bước thay đổi về chất, cụ thể là: (a) các cơ quan nhà nước từ chỗ tổ chức lấy ý kiến một cách hình thức dần dần chuyển sang tổ chức lấy ý kiến thực chất hơn, hướng tới việc thu hút trí tuệ của người dân; (b) người dân từ chỗ thụ động trong hoạt động lấy ý kiến dần dần đang chuyển sang chủ động tham gia góp ý kiến một cách tích cực ngay cả khi không được lấy ý kiến.

a) Thay đổi nhận thức của các cơ quan nhà nước

Về cơ bản, các đại biểu tham gia tại 04 hội nghị tham vấn và các đối tượng được phỏng vấn sâu đều cho rằng, hoạt động lấy ý kiến của người dân ngày càng được quan tâm ở cả Trung ương và địa phương. Các cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL ở Trung ương đã từng bước đánh giá cao tầm quan trọng và

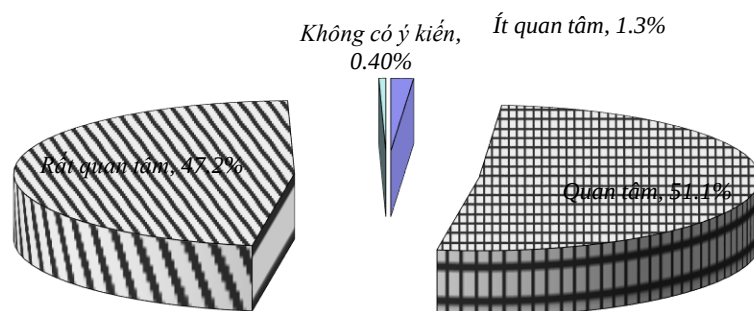
¹⁰ Nhóm nghiên cứu đã tổ chức thực hiện bốn hội nghị tham vấn và phỏng vấn sâu đối với bốn nhóm đối tượng gồm: cán bộ, công chức, nhóm truyền thông, nhóm tổ chức xã hội và nhóm chuyên gia – tại bốn tỉnh, thành phố: Hà Nội, Thừa thiên - Huế, TP Hồ Chí Minh và Gia Lai. Bên cạnh đó, nhóm nghiên cứu đã tổ chức khảo sát thông qua hình thức điều tra xã hội học bằng phiếu hỏi đối với các đối tượng là: ĐBQH, cán bộ, công chức làm việc ở các bộ, ngành, Văn phòng Đoàn ĐBQH & HĐND các tỉnh, nhóm tổ chức xã hội, nhóm truyền thông và nhóm chuyên gia.

ý nghĩa của việc lấy ý kiến nhân dân. Kết quả khảo sát đối với các cán bộ, công chức đang làm việc tại các Bộ, ngành cho thấy, 62,4% cán bộ, công chức được hỏi rất quan tâm tới công tác lấy ý kiến nhân dân, 34,1% người quan tâm tới hoạt động này và chỉ có 3,5% ít quan tâm tới hoạt động này.

Bên cạnh cơ quan chủ trì soạn thảo, các cơ quan của Quốc hội như HĐND, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội các tỉnh cũng tiến hành lấy ý kiến nhân dân vào các dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết theo chương trình kỳ họp của Quốc hội. Sự quan tâm, cởi mở của các cơ quan của Quốc hội đối với lấy ý kiến nhân dân đã được các cá nhân, tổ chức ghi nhận.

Đặc biệt, cá nhân các đại biểu Quốc hội trong quá trình thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình cũng rất quan tâm đến hoạt động lấy ý kiến nhân dân. Theo kết quả khảo sát, đại biểu Quốc hội khóa XIII thường rất quan tâm đến việc lấy ý kiến công chúng (xem biểu đồ dưới đây). Đáng chú ý là số đại biểu Quốc hội bày tỏ thái độ rất quan tâm chiếm tỷ lệ 47,2% và quan tâm là 51,1%, chỉ có 1,3% số đại biểu Quốc hội được hỏi cho biết họ ít quan tâm đến việc lấy ý kiến công chúng. Đặc biệt, có đến 75,7% đại biểu Quốc hội được hỏi đã từng tự mình tổ chức lấy ý kiến nhân dân về các vấn đề chính sách trong dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật mà họ quan tâm.

Biểu đồ 1. Sự quan tâm của đại biểu Quốc hội đối với việc lấy ý kiến nhân dân



Ở địa phương, đã có sự chuyển biến về nhận thức đối với việc lấy ý kiến vào dự thảo VBQPPL do chính quyền địa phương ban hành theo hướng tích cực. Chẳng hạn, một số cán bộ, công chức ở tỉnh Thừa Thiên – Huế cho rằng, hoạt động lấy ý kiến nhân dân (tham vấn ý kiến nhân dân) đã có những bước tiến đáng kể trong những năm vừa qua. Đặc biệt là sự chuyển biến về nhận thức của lãnh đạo, của cán bộ, công chức địa phương trong việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân trong quy trình ban hành VBQPPL nhằm ban hành được các chính sách có tính hiệu quả thực thi cao.

b) Công chúng ngày càng chủ động hơn khi tham gia góp ý

Trong những năm qua, sự chủ động, tích cực tham gia vào quy trình ban hành VBQPPL của một bộ phận công chúng, đặc biệt là các chuyên gia, nhà khoa học, các đối tượng chịu tác động bởi dự thảo VBQPPL, các tổ chức xã hội... ngày càng tăng lên.

Trước hết, nhóm chuyên gia được đánh giá là nhóm chủ động, tích cực nhất trong việc tham gia góp ý kiến vào các dự thảo VBQPPL. Hầu hết các chuyên gia, đặc biệt là chuyên gia về pháp luật đều quan tâm và luôn chủ động, tích cực tham gia góp ý kiến hoàn thiện các dự thảo VBQPPL. Kết quả khảo sát

đối với các chuyên gia, nhà khoa học cho thấy, 100% người được hỏi cho biết họ quan tâm tới hoạt động tham vấn công chúng, trong đó có đến 80,8% chuyên gia rất quan tâm tới hoạt động này. Các chuyên gia ở các thành phố lớn như Hà Nội, TPHCM, thành phố Huế... thường chủ động, tích cực tham gia góp ý hơn so với các tỉnh, thành phố khác.

Bên cạnh đó, sự chủ động, tích cực của các tổ chức xã hội trong việc tham vấn công chúng là một trong những động lực, nền tảng tạo ra tính lan tỏa cho hoạt động tham vấn công chúng trong xã hội nước ta. Qua các hoạt động khảo sát của nghiên cứu này, các tổ chức xã hội bày tỏ sự quan tâm rất lớn đến việc ban hành chính sách của các cơ quan nhà nước. Trên cơ sở sự chủ động, tích cực của mình, các tổ chức xã hội đã góp phần thay đổi nhận thức của người dân, của các cán bộ, công chức... về hoạt động này.

Hộp 1. Tác động của các tổ chức xã hội lên nhận thức của người dân về tham vấn công chúng

Sự tham gia của các tổ chức xã hội vào hoạt động tham vấn công chúng đã giúp cho những người dân nói chung bao gồm – những người nông dân (trong quá trình tham vấn nhân dân về Luật Đất đai của LANDA¹¹), các nhóm người yếu thế trong xã hội, những nhóm người chịu tác động trực tiếp bởi các dự thảo VBQPPL... có điều kiện tiếp xúc với các ý tưởng của pháp luật, với các chính sách, các dự thảo VBQPPL. Bởi lẽ, các đối tượng này khi tham gia góp ý kiến sẽ được các tổ chức xã hội tập huấn, đào tạo hoặc giải thích các quy định của dự thảo VBQPPL... Điều này sẽ giúp người dân đến gần hơn với dự thảo chính sách, dự thảo VBQPPL; giúp người dân mạnh dạn hơn, cởi mở hơn và chủ động hơn trong những lần góp ý tiếp theo.

Một trong các nhóm đối tượng tham vấn có sức ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động tham vấn là nhóm truyền thông. Theo đánh giá của các nhóm đối tượng tham gia khảo sát, truyền thông tham gia vào hoạt động tham vấn ý kiến nhân dân với hai vai trò: (i) vai trò của truyền thông đưa tin, tuyên truyền về hoạt động lấy ý kiến nhân dân; và (ii) vai trò là đối tượng được tham vấn. Tuy

¹¹ Tên viết tắt của Liên minh đất đai

nhiên, kết quả khảo sát cho thấy, các đơn vị truyền thông chủ động tham gia đưa tin về xây dựng pháp luật là chủ yếu. Thông qua các bản tin của truyền thông, các nhóm đối tượng tham vấn khác sẽ biết đến chính sách, dự thảo VBQPPL để tham gia góp ý kiến. Sự vào cuộc mạnh mẽ của truyền thông nhằm tuyên truyền cho hoạt động lấy ý kiến nhân dân về một số VBQPPL đã mang đến hiệu quả cao cho công tác tham vấn (như đối với việc tham vấn vào dự thảo Luật Đất đai 2013).

2.1.2 Những hạn chế trong nhận thức về tham vấn công chúng

a) Các cơ quan nhà nước chưa nhận thức đầy đủ bản chất, tầm quan trọng của hoạt động tham vấn công chúng

Bên cạnh những chuyển biến tích cực, vẫn đang tồn tại tình trạng nhiều cơ quan, cán bộ nhà nước còn chưa nhận thức đúng bản chất, tầm quan trọng của tham vấn công chúng. Tình trạng này biểu hiện ở ba khía cạnh cụ thể như sau: (i) hoạt động tham vấn hiện nay còn được tổ chức một cách hình thức, chưa thực chất; (ii) một số các cơ quan nhà nước chưa mở rộng, cởi mở với hoạt động tham vấn công chúng; và (iii) vẫn còn cơ quan nhà nước chưa thực sự tích cực tham gia góp ý kiến, phối hợp với các cơ quan nhà nước khác trong việc hoàn thiện các dự thảo VBQPPL.

(i) Hoạt động tham vấn hiện nay còn mang tính hình thức, chưa thực chất.

Đa số ý kiến tham gia các cuộc khảo sát đều nhận định rằng, sự thờ ơ của các cơ quan nhà nước đối với tham vấn công chúng đã dẫn tới việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân được đánh giá là còn hình thức, chưa hiệu quả. Kết quả khảo sát đối với chuyên gia, nhóm tổ chức xã hội, nhóm truyền thông cho thấy, 59,3% người được hỏi đánh giá hoạt động lấy ý kiến hiện nay là kém hoặc chưa tốt.

Trên thực tế, ở Trung ương, nhiều cơ quan đơn vị tổ chức lấy ý kiến nhân dân nhưng chưa kết nối được giữa người dân với các chính sách, dự thảo VBQPPL và chưa lôi cuốn được người dân tham gia sâu vào hoạt động này. Trong nhiều trường hợp, các cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức lấy ý kiến nhân dân chỉ dừng lại ở mức độ “đối phó” với quy định của Luật BHVBQPPL và nhằm đảm bảo mục đích chuẩn bị “hồ sơ đầy đủ” trình lên cơ quan có thẩm quyền xem xét, thông qua dự án VBQPPL.

Ở địa phương, hầu hết các nhóm được khảo sát ở bốn tỉnh đều cho biết, các lãnh đạo, nhà quản lý chưa quan tâm đúng mức tới tham vấn. Hơn nữa, các cơ quan nhà nước rất ít chủ động thực hiện việc lấy ý kiến nhân dân đối với các chính sách, các dự thảo VBQPPL. Thậm chí có những địa phương hầu như chưa bao giờ lấy ý kiến nhân dân địa phương vào dự thảo các VBQPPL của cấp mình¹². Bên cạnh đó, các đơn vị, cơ quan này cũng chưa chủ động, tích cực nhằm nghiên cứu, áp dụng các hình thức tham vấn để hoàn chỉnh cách làm hiệu quả cao, chi phí thấp.

(ii) Nhiều cơ quan nhà nước chưa thực sự cởi mở đối với hoạt động tham vấn công chúng

Xuất phát từ nhận thức của mình nên hầu hết các cơ quan nhà nước chưa mở rộng, cởi mở với hoạt động tham vấn công chúng. Điều này thể hiện ở sự bất bình đẳng của các đối tượng tham vấn khi tham gia vào hoạt động tham vấn. Về cơ bản, hiện nay đối tượng được lấy ý kiến nhiều nhất vẫn là cơ quan quản lý nhà nước các cấp. Trong khi đó, các đối tượng là người dân nói chung và người dân chịu tác động trực tiếp bởi chính sách nói riêng không được chú ý, không được lấy ý kiến thường xuyên. Cá biệt có một số trường hợp, cán bộ, công chức cho rằng, chỉ cần có sự tham gia của các bộ, ngành là đủ; không cần lấy ý kiến của người dân về dự thảo các VBQPPL, bởi lẽ cá nhân người dân không quan tâm hoặc thiếu hiểu biết đối với pháp luật, chính sách; các ý kiến góp ý của người dân thường không sát với thực tế quản lý nhà nước, do đó, không thể tiếp thu vào các dự thảo VBQPPL.

(iii) Phần lớn cơ quan nhà nước chưa thực sự tích cực tham gia góp ý kiến, phối hợp với các cơ quan nhà nước khác trong việc hoàn thiện các dự thảo VBQPPL.

Bên cạnh là chủ thể tham vấn nhân dân, các cơ quan nhà nước cũng là đối tượng tham vấn ý kiến. Một số cơ quan nhà nước đã tích cực tham gia góp ý kiến khi được yêu cầu. Tuy nhiên, nhiều cơ quan nhà nước còn thờ ơ với hoạt động này. Bên cạnh đó, một số cơ quan chỉ tích cực tham gia đối với các văn

¹² Phòng vấn sâu cán bộ soạn thảo tại Sở Y Tế Thành phố Hồ Chí Minh do nhóm nghiên cứu của Dự án phát triển lập pháp Quốc gia thực hiện.

bản nào liên quan trực tiếp đến ngành, lĩnh vực mình phụ trách, còn đối với các văn bản khác thì chỉ trả lời “qua loa đại khái” hoặc chỉ dừng lại ở mức độ “đồng ý” hoặc “không có ý kiến”.

Hơn nữa, đa số ý kiến được khảo sát đều cho biết, tình trạng chung, phổ biến hiện nay tại các cơ quan nhà nước là, khi nhận được yêu cầu tham gia góp ý vào các dự thảo VBQPPL, lãnh đạo các cơ quan này sẽ giao cho một chuyên viên chuẩn bị ý kiến góp ý. Vì vậy, ý kiến góp ý của cơ quan nhà nước vào các dự thảo VBQPPL vẫn chủ yếu là ý kiến của một cá nhân chuyên viên.

b) Người dân vẫn còn bị động trong hoạt động tham vấn công chúng

Hầu hết các ý kiến tham gia khảo sát đều cho rằng, trong hoạt động tham vấn công chúng hiện nay, người dân vẫn chỉ ở vị trí thụ động, thực hiện nghĩa vụ trả lời khi được hỏi. Người dân nói chung vẫn được đánh giá là chưa tích cực, chưa chủ động tham gia một cách bình đẳng. Các đại biểu Quốc hội cũng nhận xét, một trong các yếu tố ảnh hưởng nhiều nhất đến chất lượng tổ chức lấy ý kiến công chúng về các dự án Luật của Quốc hội là sự thiếu tích cực từ phía người dân. Theo đó, 59,2% đại biểu Quốc hội được hỏi cho biết đây là yếu tố ảnh hưởng nhiều đến chất lượng tham vấn công chúng hiện nay¹³. Người dân nói chung được đánh giá là đối tượng ít quan tâm hoặc không quan tâm đến hoạt động tham vấn. Và nếu có quan tâm đến hoạt động góp ý kiến thì người dân cũng chỉ dừng lại ở việc tham gia vào các chính sách tại địa phương có ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống của họ.

2.2 Quy trình lấy ý kiến nhân dân

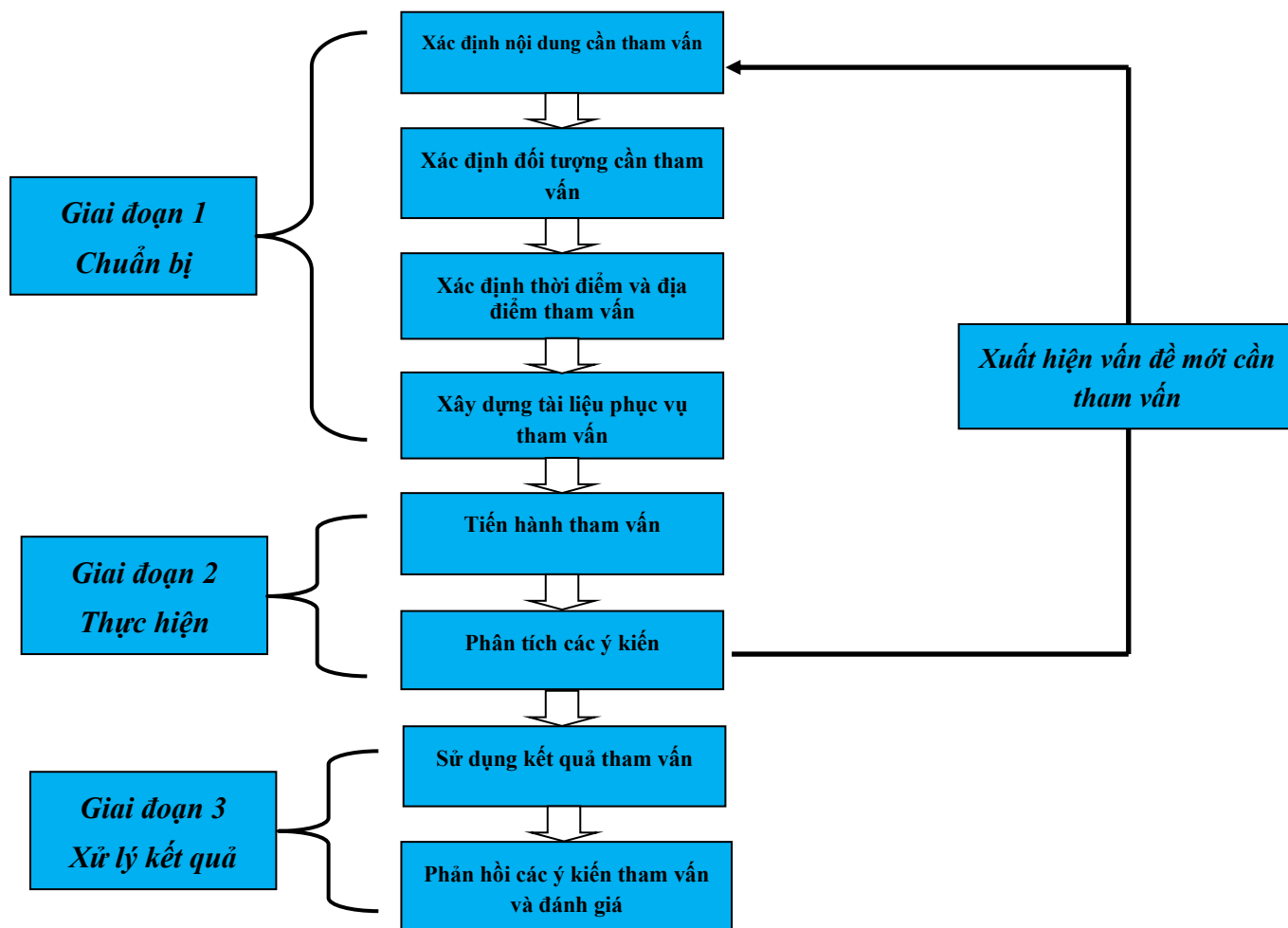
2.2.1 Tổ chức lấy ý kiến nhân dân chưa được thực hiện theo quy trình nhất định

Quy trình tổ chức các hoạt động tham vấn công chúng được định nghĩa là chuỗi các bước, các hoạt động kế tiếp nhau để tiến hành tham vấn. Quy trình này được bắt đầu khi nhu cầu tham vấn công chúng xuất hiện trong hoạt động của chủ thể tham vấn và kết thúc khi kết quả tham vấn được sử dụng trong các hoạt

¹³ Kết quả của Điều tra xã hội học về “hoạt động lấy ý kiến nhân dân trong quy trình lập pháp của Quốc hội”, tháng 6, năm 2014 do Văn phòng Quốc hội thực hiện trong khuôn khổ dự án nghiên cứu.

động chủ thể tham vấn¹⁴. Dưới đây là sơ đồ thể hiện Quy trình tham vấn gồm có ba giai đoạn được chia thành 8 bước do nghiên cứu của Văn phòng Quốc hội và UNDP đưa ra năm 2012.

Sơ đồ 1. Quy trình tham vấn¹⁵



Đối chiếu với quy trình nêu trên, khảo sát tại bốn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cho thấy, mỗi đơn vị, mỗi cơ quan lại có cách làm, quy trình thực hiện tham vấn khác nhau, chưa có sự thống nhất, đồng bộ trong quy trình thực hiện. Trong đó, có những cơ quan, đơn vị bước đầu đã hướng tới việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân một cách bài bản và có các bước làm cụ thể, khoa học như ở Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa thiên – Huế. Cũng có những đơn vị chưa tổ chức tham vấn một cách bài bản, chuyên nghiệp

¹⁴ Văn phòng Quốc hội, “Quy trình và cách thức thực hiện tham vấn công chúng trong hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội”, 2012

¹⁵ Văn phòng Quốc hội, Đã dẫn trên chú thích số 14

nhưng cũng đầy đủ các giai đoạn của quy trình tham vấn như ở Thanh tra thành phố Hồ Chí Minh. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều cơ quan nhà nước được khảo sát cho biết, họ hầu như chưa bao giờ tổ chức thực hiện lấy ý kiến nhân dân hoặc tổ chức lấy ý kiến nhân dân nhưng không theo quy trình cụ thể nào.

Bảng 1. Ví dụ về quy trình thực hiện hội nghị, hội thảo lấy ý kiến nhân dân của một cơ quan của Quốc hội

Các bước thực hiện	Nội dung công việc
- Bước 1: Chuẩn bị tài liệu, các dự thảo, các bản gợi ý các vấn đề thảo luận và gửi trước cho đại biểu tham dự hội nghị.	Các vấn đề cần thảo luận được chọn lọc cụ thể, chi tiết, đơn cử như việc tổ chức một hội nghị lấy ý kiến về Dự thảo luật đất đai, cơ quan tiến hành tham vấn đã không lấy ý kiến toàn bộ về Dự thảo mà chủ yếu là lấy ý kiến về bồi thường giải phóng mặt bằng về thu hồi đất, các vấn đề khi được tham vấn có kèm theo các gợi ý về nội dung tham vấn một cách cụ thể và chi tiết.
- Bước 2: Tổ chức hội nghị.	Trong quá trình tổ chức hội nghị, người điều hành sẽ đưa các vấn đề và kết luận sau khi hết ý kiến. Trong phần kết luận, người điều hành sẽ đưa ra những hướng tiếp thu (nếu được), còn những vấn đề khó thì người điều hành cho biết là sẽ nghiên cứu xem xét (các vấn đề này có thể sẽ được tiếp tục lấy ý kiến).
- Bước 3: Xử lý kết quả.	Các ý kiến nhận được sẽ được xem xét để tiếp thu vào dự thảo. Bên cạnh đó, các ý kiến cũng được đưa vào báo cáo giải trình tiếp thu theo các vấn đề.

Bảng 2. Về dụ về quy trình lấy ý kiến nhân dân về chính sách ban hành giá đất của Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên – Huế

Các bước thực hiện	Nội dung công việc
--------------------	--------------------

Các bước thực hiện	Nội dung công việc
- Bước 1: Xác định vấn đề tham vấn gồm ba vấn đề (mức giá đất, phương thức thu hồi đất, cách thức tổ chức đền bù giải tỏa đất).	Hội đồng nhân dân tỉnh Thừa Thiên - Huế tổ chức thí điểm một hội nghị tham vấn ý kiến nhân dân về chính sách ban hành giá đất, cụ thể là: mức giá đất và phương thức, cách tổ chức đền bù giải tỏa đất.
- Bước 2: Xác định thời gian và địa điểm diễn ra Hội nghị.	Thời gian tổ chức là một buổi sáng tại Lăng Cô.
- Bước 3: Xác định đối tượng tham vấn gồm người dân chịu tác động trực tiếp của việc đền bù đất.	Ban tổ chức mời các đối tượng tham vấn là những người dân chịu tác động của chính sách và không giới hạn về thành phần. Các đối tượng tham vấn được chính quyền sở tại mời tới hội nghị. Hội nghị được tổ chức trong một buổi sáng. Số lượng người tham dự hội nghị là 40 người. Trong đó, hơn một nửa là người dân.
- Bước 4: Triển khai tham vấn	Việc tổ chức hội nghị được triển khai bài bản, cụ thể có bố trí: chủ tọa, thư ký và triển khai hội nghị theo chương trình, kế hoạch chuẩn bị từ trước. Hội nghị đã nhận được nhiều ý kiến của người dân một cách thẳng thắn, mạnh mẽ. Tuy nhiên, các ý kiến chủ yếu chỉ mới góp ý vào mức giá đất.
- Bước 5: Ban hành văn bản và phản hồi ý kiến cho người dân.	Mặc dù nhận được nhiều ý kiến góp ý nhưng các mong muốn của người dân và mong muốn của nhà hoạch định chính sách chưa gặp nhau, vì thế, Nghị quyết chưa tiếp thu được ý kiến

Các bước thực hiện	Nội dung công việc
	góp ý của người dân. Sau khi ban hành văn bản, Cơ quan tham vấn có thực hiện phản hồi cho người dân về việc không tiếp thu các ý kiến tại Hội nghị tham vấn.

Bảng 3. Ví dụ về quy trình lấy ý kiến nhân dân của Ban Dân tộc, tỉnh Thừa Thiên – Huế

Các bước thực hiện	Nội dung công việc
- Bước 1: Xác định vấn đề tham vấn.	- Chính sách hỗ trợ người dân tộc thiểu số tham gia học tại các trường Đại học Công lập trên toàn quốc. - Nội dung tham vấn được thiết kế thành bảng hỏi với những câu hỏi đơn giản, dễ hiểu và dễ trả lời. - Việc hỏi người dân được thực hiện trước khi ban hành chính sách.
- Bước 2: Tổ chức tham vấn.	Các bảng hỏi sẽ được cán bộ xã thực hiện đến các hộ gia đình, cá nhân trên địa bàn. Cán bộ xã sẽ được tập huấn trước khi thực hiện.
- Bước 3: Xử lý ý kiến thu được	Các phiếu hỏi sau khi được thu về sẽ được phân loại, tổng hợp và trình lên cấp trên.

Bảng 4. Ví dụ về quy trình lấy ý kiến nhân dân của Thanh tra TPHCM

Các bước thực hiện	Nội dung công việc
--------------------	--------------------

Các bước thực hiện	Nội dung công việc
- Bước 1: Tham vấn diện rộng	Năm 2013, Thanh tra TPHCM đã xây dựng 04 quy trình mang tính chất quy phạm pháp luật của Ủy ban nhân dân thành phố (quyết định về quy trình giải quyết khiếu nại, tố cáo, thực hiện quyết định xử lý vi phạm đã có hiệu lực). Để xây dựng các quy trình nêu trên, Thanh tra đã tổ chức các đoàn khảo sát thực tế tại các đơn vị, cơ quan có trách nhiệm giải quyết khiếu nại tố cáo. Thời gian khảo sát là 01 tháng. Sau thời gian nêu trên, Thanh tra đã xây dựng dự thảo quy trình sơ lược. Dự thảo này được Thanh tra tổ chức lấy ý kiến rộng rãi bằng các hình thức khác nhau, nhưng chủ yếu là Hội nghị tham vấn. Các ý kiến góp ý được tiếp thu, chỉnh lý nhằm hoàn thiện các quy trình nêu trên.
- Bước 2: Tham vấn diện hẹp	Sau khi các quy trình được tiếp thu, chỉnh lý đã được đưa ra lấy ý kiến tại Hội nghị tham vấn theo diện hẹp hơn (bao gồm lãnh đạo các sở, ban, ngành) để tiếp thu, hoàn chỉnh một lần nữa.

2.2.2 Việc thực hiện các bước, các giai đoạn trong quy trình lấy ý kiến nhân dân còn yếu

Đa số các ý kiến được khảo sát nhận định rằng, thông thường các cơ quan, đơn vị tổ chức lấy ý kiến nhân dân đã không phân biệt các bước, các giai đoạn thực hiện và thời gian thực hiện của từng bước, từng giai đoạn. Vì thế, nếu tách riêng các giai đoạn trong quy trình tổ chức tham vấn theo *Sơ đồ 1* thì hầu hết các cơ quan nhà nước đều chưa thực hiện tốt từng giai đoạn nêu trên, đặc biệt là hai giai đoạn: (i) giai đoạn chuẩn bị; (ii) giai đoạn xử lý kết quả. Bên cạnh đó, thời

gian lấy ý kiến quá ngắn hoặc không phù hợp cũng đã có tác động rất lớn đến hiệu quả của hoạt động lấy ý kiến nhân dân.

Theo đánh giá của hầu hết các ý kiến tham gia khảo sát, một trong những nguyên nhân dẫn đến hiệu quả tham vấn thường thấp là giai đoạn chuẩn bị tham vấn chưa được thực hiện tốt. Trước hết, đó là việc xác định nội dung tham vấn thường chưa được các cơ quan nhà nước thực hiện một cách cẩn thận, bài bản. Trong giai đoạn chuẩn bị tham vấn, một bước rất quan trọng là xác định đối tượng tham vấn. Tuy nhiên, hiện nay, các cơ quan nhà nước chưa thực hiện tốt hoạt động này. Mặt khác, việc xác định vấn đề và xác định đối tượng tham vấn cần có sự liên quan chặt chẽ với nhau. Tùy vào từng vấn đề tham vấn để lựa chọn các đối tượng tham vấn khác nhau sẽ đảm bảo tính hiệu quả, tiết kiệm. Trong thời gian qua, việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân chưa thực sự làm tốt hai bước này trước khi triển khai tổ chức lấy ý kiến. Vì thế, có rất nhiều trường hợp, việc tổ chức tham vấn vừa lãng phí, vừa không hiệu quả. Đa số các ý kiến tham gia khảo sát đều nhận định, tiếp thu, phản hồi là hoạt động kém nhất trong quy trình lấy ý kiến nhân dân hiện nay.

2.3 Cách thức tiến hành tham vấn

2.3.1 Chủ thể tiến hành tham vấn công chúng

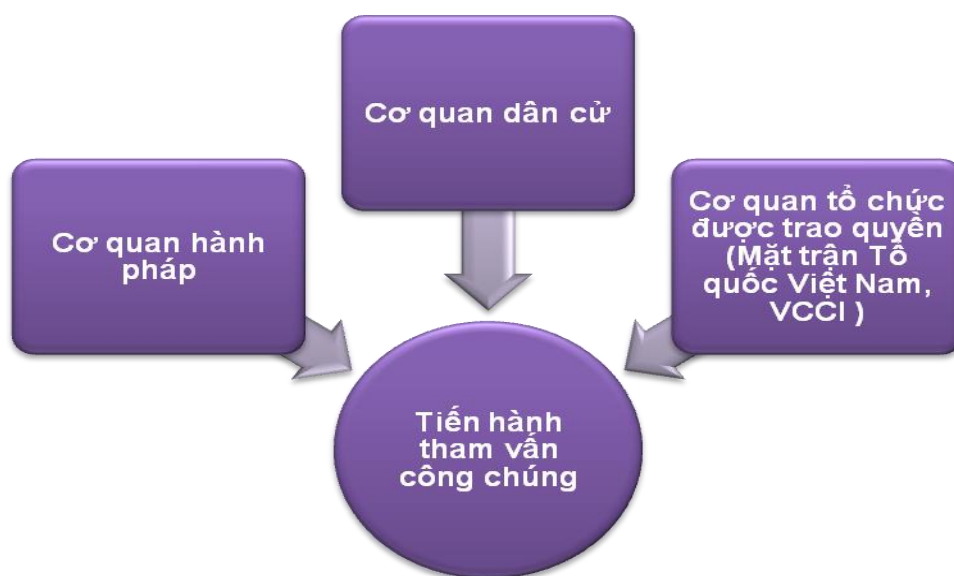
Xét ở khía cạnh pháp lý, theo quy định của Luật BHVBQPPL năm 2008 và các văn bản liên quan, chủ thể tiến hành việc lấy ý kiến trong các công đoạn của quy trình lập pháp được xác định bao gồm các cơ quan nhà nước như sau:

- Cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL (luật, văn bản dưới luật) tổ chức lấy ý kiến trong quá trình đề nghị xây dựng luật, soạn thảo VBQPPL;
- Bộ Tư pháp (Sở Tư pháp nếu ở địa phương) tiến hành lấy ý kiến trong quá trình thẩm định;
- Văn phòng Chính phủ tiến hành lấy ý kiến trong quá trình thẩm tra đề nghị dự án luật, dự thảo luật, khi cần thiết;
- HĐDT hoặc các Ủy ban của Quốc hội (các Ban của HĐND nếu ở địa phương) tiến hành lấy ý kiến trong quá trình thẩm tra.

Trên thực tế, ngoài các chủ thể nêu trên, một số cơ quan, tổ chức như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam cũng thường tổ chức tham vấn công chúng về các dự án VBQPPL.

Như vậy, dựa trên mức độ phổ biến và tần suất tiến hành, chủ thể tổ chức tham vấn công chúng trong quy trình lập pháp hiện nay bao gồm: Cơ quan hành pháp (cơ quan soạn thảo thuộc nhánh hành pháp, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ), cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân), các cơ quan tổ chức được trao quyền (Mặt trận Tổ quốc, VCCI).

Sơ đồ 2. Các chủ thể tiến hành tham vấn công chúng



Cơ quan hành pháp (Ban soạn thảo thuộc các bộ, ngành của Chính phủ, Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ) tổ chức lấy ý kiến đối với các dự án hoặc đối với một số vấn đề thuộc nội dung của dự án luật, pháp lệnh mang tính chất chuyên ngành.

Theo kết quả khảo sát của nghiên cứu này, 47% cán bộ, công chức làm việc tại các bộ, ngành được hỏi cho rằng họ thường tổ chức lấy ý kiến công chúng từ 1-5 lần/năm, 31,3% lựa chọn từ 5 – 10 lần/năm, 13,3% lựa chọn phương án khác và chỉ có 8,4% nói rằng họ chưa từng tổ chức lấy ý kiến góp ý của công chúng trong năm tổ chức cuộc điều tra này. Từ trước khi Luật BHVBQPPL năm 2008 có hiệu lực, việc đăng tải trên mạng Internet toàn bộ các dự thảo văn bản pháp luật trong chương trình làm việc của Quốc hội đã được thực hiện một cách có hệ thống và đầy đủ. Trang thông tin điện tử của các bộ

cũng được sử dụng tương tự để lấy ý kiến cho các dự án, dự thảo luật. Công bố các dự thảo văn bản luật giúp công chúng hiểu rõ hơn về các quy định pháp luật dự định ban hành và tạo điều kiện cho công chúng phản hồi về những tác động có thể có của dự luật¹⁶.

Mặc dù đa số các cơ quan thuộc Chính phủ đều bày tỏ sự quan tâm và đã có nhiều nỗ lực trong việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân vào các dự án luật, pháp lệnh, song theo nhận xét từ phía công chúng, hoạt động tham vấn công chúng do các bộ, ngành thực hiện chưa đạt được kết quả như mong đợi. Các thông tin về hoạt động tham vấn công chúng do bộ, ngành cung cấp chỉ có 58,6% tổ chức xã hội và 33,3% chuyên gia cho biết rằng họ thường xuyên nhận được¹⁷.

Các cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp) thường chủ động đưa ra những vấn đề cần tham vấn và tập trung vào một nhóm đối tượng nào đó (nhóm người hoặc tổ chức) để thu thập ý kiến hoặc là sẽ tiếp nhận ý kiến chung khi công chúng gửi đến về một nội dung thuộc phạm vi thẩm quyền của mình đang được xem xét.

Quốc hội tiến hành các hoạt động lấy ý kiến nhân dân vào các dự án luật thuộc chương trình lập pháp, thường là các dự án luật lớn, quan trọng. Kết quả khảo sát cho thấy, 39,6% đại diện các Văn phòng ĐBQH & HĐND được hỏi cho biết, họ thường tổ chức lấy ý kiến công chúng từ 1-5 lần/năm, 26,4% lựa chọn phương án từ 5 – 10 lần/năm, 30,2% lựa chọn phương án hơn 10 lần/năm và chỉ có 3,8% chưa từng tổ chức lấy ý kiến của công chúng trong năm tổ chức cuộc điều tra này.

Dự thảo và các tài liệu khác của hầu hết các dự án luật cũng được đăng tải trên trang thông tin điện tử lấy ý kiến nhân dân do Văn phòng Quốc hội¹⁸ quản lý từ năm 2007. Một số dự thảo được đăng tải đã nhận được rất nhiều ý kiến góp ý của công chúng như Dự án Luật người khuyết tật, Luật Đất đai. Những ý kiến này được tổng hợp và gửi đến Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có liên quan để hỗ trợ các đại biểu Quốc hội trong việc chỉnh lý, hoàn thiện các dự án luật, pháp lệnh.

¹⁶ Ngân hàng Thế giới, *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại*, năm 2010, trang 88.

¹⁷ Báo cáo Điều tra của Thư viện Quốc hội tiến hành 2014 trong khuôn khổ dự án nghiên cứu.

¹⁸ Địa chỉ tại <http://duthaoonline.quochoi.vn>.

Từ năm 2008 đến 2011, trong khuôn khổ Dự án của UNDP, khoảng 20 Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đã tiến hành tham vấn ý kiến của các nhóm trong xã hội đối với một số dự thảo nghị quyết của Hội đồng nhân dân. Theo đó, mỗi năm mỗi Hội đồng nhân dân đã tổ chức tham vấn về 2 dự thảo nghị quyết. Một số Hội đồng nhân dân như Bình Thuận, Đồng Tháp, Lào Cai, Bắc Giang đã ban hành Nghị quyết quy định cụ thể về quy trình tham vấn nhân dân để có cơ sở tiến hành dễ dàng hơn¹⁹. Sau đó, hoạt động tham vấn vẫn được các HĐND tiến hành, nhưng không được nhiều như giai đoạn trước.

Các tổ chức được trao quyền (Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam) trong thời gian vừa qua cũng đã tiến hành hoạt động tham vấn công chúng về các dự thảo VBQPPL.

Với chức năng giám sát, phản biện xã hội, trong nhiệm kỳ Khóa VII (2009 – 2014), Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam đã thành lập 07 Hội đồng tư vấn bao gồm nhiều chuyên gia, nhà khoa học để giúp cho Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tham gia góp ý, phản biện các dự án chính sách, pháp luật có liên quan. Theo thống kê chưa đầy đủ, năm 2009, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam góp ý, phản biện 25 VBQPPL; năm 2010 góp ý, phản biện 30 VBQPPL; năm 2011 góp ý, phản biện 39 VBQPPL; năm 2012 góp ý, phản biện 38 VBQPPL; năm 2013 tham gia góp ý 40 VBQPPL²⁰.

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam cũng đã tổ chức nhiều hoạt động tham vấn cộng đồng doanh nghiệp về các dự thảo liên quan đến lĩnh vực kinh doanh với các hình thức như hội nghị, hội thảo, tọa đàm, gửi công văn xin ý kiến, khảo sát xã hội học... VCCI cũng xây dựng trang web Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam²¹ để đăng tải các dự thảo VBQPPL và tạo diễn đàn để các

¹⁹ Văn phòng quốc hội và UNDP Hà Nội, Báo cáo Dự án “*Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam*”, 2008, 2009, 2010, 2011.

²⁰ Đặng Thị Kim Ngân, “*Vai trò của Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật*”, Tham luận Hội thảo “*Đảm bảo sự tham gia của nhân dân, các tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp trong xây dựng và thi hành pháp luật*” tổ chức tại Hải Phòng ngày 29-30 tháng 1 năm 2014.

²¹ Tại địa chỉ www.vibonline.com.vn

doanh nghiệp trao đổi, nhưng các doanh nghiệp còn có hạn chế trong sử dụng internet nên tiếp cận thông tin không đầy đủ²².

2.3.2 Đối tượng được tham vấn

Như đã đề cập ở trên, trong thuật ngữ “tham vấn công chúng”, công chúng được hiểu ở phạm vi khá rộng, là bất kỳ bên nào có quyền lợi bị ảnh hưởng hoặc liên quan đến quyết định sẽ được đưa ra mà không phải là bên ra quyết định. Từ nội hàm của khái niệm này, có thể hiểu đối tượng tham vấn là những người chịu tác động trực tiếp và gián tiếp từ quyết sách đã hoặc có thể sẽ được đưa ra; những người hưởng lợi trực tiếp và những người có quyền, lợi ích liên quan; những người bảo vệ quyền lợi; những người am hiểu vấn đề; những người cung cấp dịch vụ liên quan; những người chịu trách nhiệm quản lý, thực hiện chính sách. Công chúng ở đây có thể là từng cá nhân công dân, nhóm cộng đồng, hiệp hội người tiêu dùng, hiệp hội bảo vệ môi trường, các hiệp hội bảo vệ sức khỏe cộng đồng, khoa học, giáo dục, chuyên ngành, các tổ chức thương mại, công nghiệp, nông nghiệp, lao động, thậm chí là các cán bộ nhà nước²³...

Theo Luật BHVBQPPL năm 2008 và các văn bản liên quan, đối tượng được tham vấn, lấy ý kiến trong quy trình xây dựng, ban hành VBQPPL bao gồm: các cơ quan Nhà nước có liên quan đến phạm vi điều chỉnh của văn bản, cộng đồng doanh nghiệp (trong trường hợp phạm vi điều chỉnh của văn bản liên quan đến quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp), các tổ chức xã hội, các cá nhân, tổ chức liên quan chịu tác động trực tiếp của văn bản; các chuyên gia, nhà khoa học²⁴.

Những người chịu tác động của văn bản là đối tượng được luật định bắt buộc phải thực hiện lấy ý kiến khi xây dựng dự thảo văn bản quy phạm. Kết quả khảo sát cho thấy, hầu hết các nhóm đều đánh giá rất cao về sự cần thiết lấy ý kiến của những người chịu tác động từ văn bản. Cụ thể, 76,2% tổ chức xã hội, 85,2% chuyên gia, 77,4% cơ quan truyền thông khẳng định là cần phải lấy ý

²² Bộ Tư pháp, *Báo cáo tổng kết việc thi hành Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008 và Luật ban hành văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 (Dự thảo)*, Hà Nội, 2014.

²³ Văn phòng Quốc hội, dẫn trên chú thích số 14, trang 13.

²⁴ Dự án phát triển lập pháp Quốc gia, *Dự thảo Báo cáo đánh giá quy trình tham vấn trong lập pháp, lập quy tại Việt Nam*, Dự thảo ngày 20/3/2015.

kiến của những người có quyền và lợi ích bị tác động bởi dự thảo văn bản pháp luật được lấy ý kiến.

Giá trị của các ý kiến góp ý của nhóm những người chịu tác động của văn bản cũng được các chủ thể tiến hành tham vấn hết sức coi trọng. Có tới 95,3% các cơ quan bộ, ngành tham gia khảo sát cho biết họ thường sử dụng góp ý của nhóm những người chịu tác động của văn bản trong quá trình xây dựng VBQPPL. Còn các cán bộ Văn phòng ĐDBQH & HĐND cho biết, khi tiếp nhận góp ý của người dân, họ thường sử dụng ý kiến góp ý của nhóm chịu tác động của dự thảo văn bản để đưa ra kiến nghị tiếp thu, chỉnh lý dự thảo.

Xác định đối tượng tham vấn là một bước rất quan trọng trong quy trình tham vấn công chúng. Việc xác định đúng đối tượng lấy ý kiến là một trong những yêu cầu tiên quyết nhằm đảm bảo tính hiệu quả, tiết kiệm của hoạt động này. Trên thực tế, trong nhiều trường hợp, việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân chưa đúng đối tượng đã gây ra tình trạng lãng phí, hình thức. Chẳng hạn, một chuyên gia pháp lý ở Thừa Thiên - Huế cho biết, tại một hội nghị tham vấn về dự thảo Luật Bình đẳng giới, cơ quan chủ trì tổ chức lấy ý kiến nhân dân đã không lựa chọn trước đối tượng để tham vấn và cũng không tính đến đặc trưng văn hóa vùng, miền tại Thừa Thiên - Huế. Vì thế, khi gửi giấy mời các chủ hộ gia đình tham dự hội nghị tham vấn, đa số người dân tham dự hội nghị đều là nam giới, có rất ít đại diện tham dự là nữ giới. Điều này đã ảnh hưởng không ít tới chất lượng ý kiến và tính đại diện của các ý kiến tham gia góp ý vào dự thảo.

Hoặc như trong quá trình lấy ý kiến nhân dân vào dự thảo Hiến pháp 1992 sửa đổi, tại các địa phương như Thừa Thiên - Huế, thành phố Hồ Chí Minh, Gia Lai, mỗi gia đình đều nhận được 3-6 bản dự thảo lấy ý kiến tùy thuộc vào số nhân khẩu trong gia đình. Tuy nhiên, người dân không tham gia đóng góp ý kiến một cách tích cực, bởi lẽ, điều kiện sống, mối quan tâm của người dân và văn bản đề lấy ý kiến không thật sự gắn kết, liên quan trực tiếp đến nhau. Điều này dẫn tới tình trạng, ý kiến nhận được với số lượng rất lớn, tuy nhiên, không thực sự có chất lượng, gây lãng phí về mặt thời gian, kinh phí, công tác tổ chức, triển khai. *(Xem cụ thể hơn về sự tham gia của các nhóm nêu trên trong mục 2.4 dưới đây của báo cáo này).*

2.3.3 Nội dung tham vấn

Về nội dung tham vấn, tại 04 hội nghị tham vấn do Thư viện Quốc hội tiến hành, hầu hết các đại biểu đều cho biết, họ chủ yếu quan tâm đến ba vấn đề cơ bản là: (i) tính khả thi của văn bản; (ii) các chính sách lớn; (iii) các chính sách tác động lên người dân, các nhóm lợi ích. Tuy nhiên, trên thực tế, xu hướng chung của các ban soạn thảo là gửi toàn văn dự thảo để lấy ý kiến công chúng; trong đó có nhấn mạnh một số nội dung như tính khả thi, kỹ thuật soạn thảo, một số nội dung lựa chọn chung chung, không phân biệt đối tượng tham vấn. Các công trình nghiên cứu về tham vấn công chúng trước đó cũng cho thấy rằng, các tài liệu liên quan đến dự án như tờ trình, bản thuyết minh, báo cáo đánh giá tác động... hiếm khi được ban soạn thảo gửi kèm dự thảo luật để xin ý kiến. Trong khi đây là những văn bản hỗ trợ tốt nhất giúp người được xin ý kiến hiểu rõ về nội dung chính của dự thảo cần được góp ý.

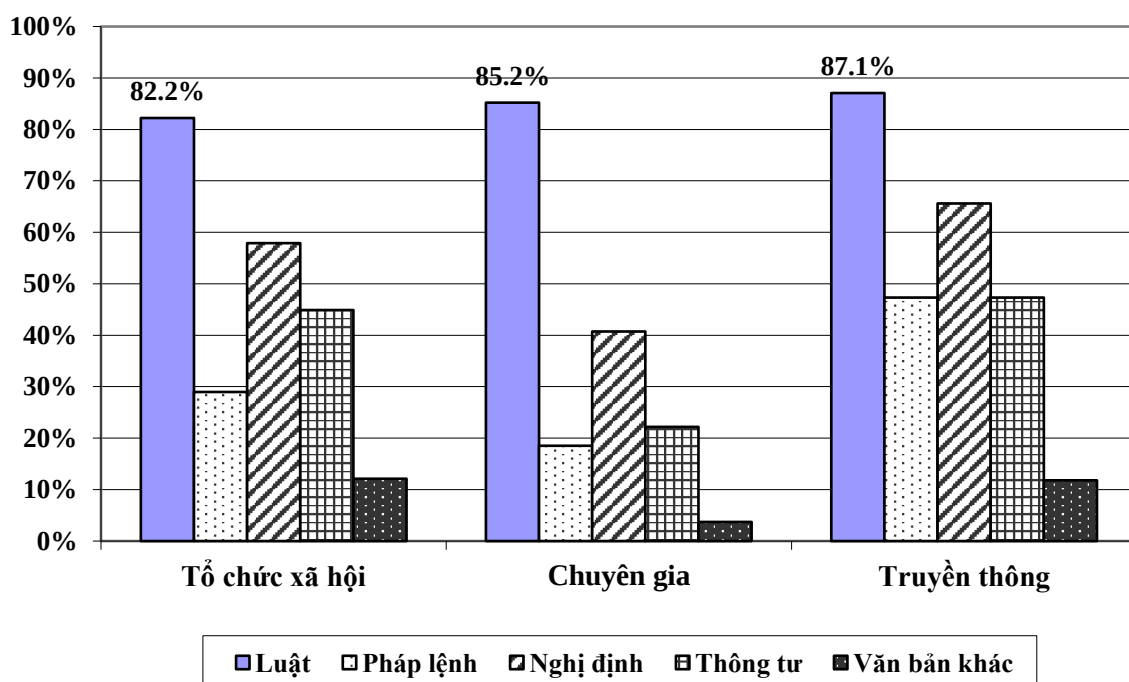
Theo một khảo sát, các cơ quan soạn thảo chủ yếu lấy ý kiến đối với toàn văn dự thảo VBQPPL (93%) hơn là lấy ý kiến cho một số nội dung chính hoặc theo vấn đề (54%)²⁵. Nhiều ý kiến nhận định rằng, việc lấy ý kiến đối với toàn bộ văn bản chỉ phù hợp đối với các cán bộ, công chức Nhà nước. Còn đối với các tổ chức xã hội và người dân, chủ thể tham vấn cần phải đưa nội dung lấy ý kiến dưới dạng các chính sách sẽ tác động đến lợi ích vì họ không có thời gian, điều kiện để hiểu đầy đủ và góp ý cho toàn văn dự thảo²⁶.

Về loại hình VBQPPL được tổ chức tham vấn công chúng, theo kết quả khảo sát, đa số đối tượng được hỏi đều cho biết, họ chủ yếu quan tâm tới các dự thảo luật. Đối với nhóm tổ chức xã hội mức độ quan tâm đến dự thảo luật lên tới 82,2%, mức độ này ở nhóm chuyên gia là 85,2% và nhóm truyền thông là 87,1%.

²⁵ Đặng Thị Kim Ngân, dẫn trên chú thích số 20

²⁶ Tlđđ, trang 22.

Biểu đồ 2. Mức độ quan tâm đối với các dự thảo VBQPPL



Nguyên nhân của việc các đối tượng góp ý thường dành sự quan tâm nhiều hơn đối với các dự thảo luật xuất phát từ tầm quan trọng của loại văn bản này. Văn bản luật có sự phạm vi điều chỉnh rộng, việc lấy ý kiến thường diễn ra với quy mô lớn và được tổ chức chặt chẽ hơn, quy củ hơn. Trong khi đó, các loại hình văn bản khác như nghị định, thông tư hay các văn bản ở địa phương, mặc dù thường có hiệu lực áp dụng trực tiếp song ít được quan tâm vì ban soạn thảo các dự thảo văn bản này chỉ tổ chức lấy ý kiến các bộ phận chuyên môn hoặc những người có liên quan trực tiếp, gần với chuyên môn, lợi ích.

Kết quả của các hội nghị tham vấn, điều tra và phỏng vấn sâu cho thấy, những người tham gia góp ý vào các dự thảo VBQPPL đều mong muốn nội dung lấy ý kiến nên được thể hiện dưới dạng các chính sách rõ ràng, cụ thể, không nên dàn trải theo toàn văn dự thảo. Có tới 53,5% tổ chức xã hội cho biết họ rất quan tâm đến các vấn đề chính sách có tác động đến lợi ích của tổ chức mình. Có 74,1% chuyên gia được hỏi cũng cho biết họ luôn dành sự quan tâm đến các vấn đề về mặt chính sách của dự thảo văn bản.

2.3.4 Hình thức tham vấn

Kết quả khảo sát và phỏng vấn sâu do Thư viện Quốc hội thực hiện cho thấy, để tham vấn ý kiến công chúng, các chủ thể tham vấn đã tiến hành nhiều

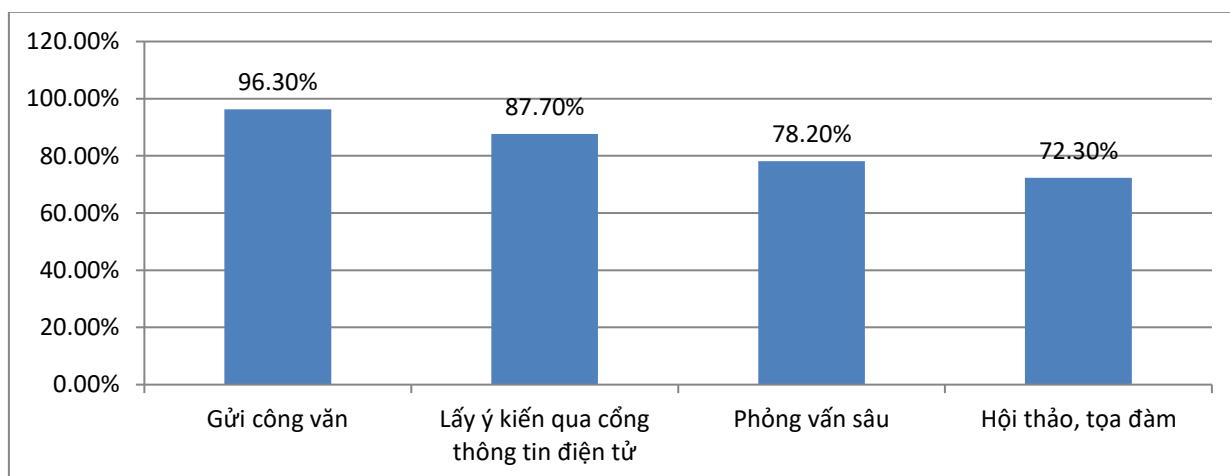
hoạt động với hình thức phong phú, đa dạng. Các hình thức tham vấn phổ biến hiện nay bao gồm:

- Tham vấn bằng cách gửi công văn, email, fax;
- Tham vấn bằng việc tổ chức hội nghị, hội thảo, tọa đàm;
- Tham vấn bằng việc thực hiện các cuộc phỏng vấn sâu;
- Tham vấn qua các trang thông tin điện tử lấy ý kiến;
- Tham vấn thông qua các phương tiện báo chí, truyền thông;
- Tham vấn bằng việc khảo sát, điều tra.

Trong các hình thức tham vấn, hình thức gửi công văn đề nghị được cho là hình thức phổ biến nhất.

Theo kết quả khảo sát, hình thức tham vấn được các bộ ngành, cơ quan soạn thảo thường xuyên sử dụng là gửi công văn đề nghị các cơ quan chuyên môn cho ý kiến với tần suất lên tới 96,3%. Bên cạnh đó, việc lấy ý kiến thông các trang thông tin điện tử cũng là hình thức được các cơ quan, bộ ngành ưa dùng với tần suất sử dụng chiếm 87,7%.

Biểu đồ 3. Các hình thức tham vấn thường xuyên được các bộ, ngành sử dụng



Tuy vậy, các hình thức được các bộ, ngành ưa dùng không đồng nghĩa với các hình thức được các đối tượng tham vấn đánh giá cao. Theo kết quả khảo sát năm 2011 về hoạt động lấy ý kiến của các bộ (MEI 2011), khối cộng đồng doanh nghiệp không đánh giá cao các hình thức gửi công văn cũng như lấy ý

kiến thông qua cổng thông tin điện tử²⁷. Theo báo cáo MEI 2011, các doanh nghiệp đánh giá các bộ thấp nhất trong việc “cung cấp thông tin liên quan đến dự thảo VBQPPL cần lấy ý kiến” (trung bình chỉ đạt 34,3% điểm tuyệt đối).

Sang năm 2012, dù điểm số cho hoạt động này đã tăng lên, nhưng “các khía cạnh nội dung và kết cấu của website lấy ý kiến dự thảo VBQPPL của bộ” có điểm số rất thấp (trung bình 2,64 điểm/10); trung bình các bộ chỉ đăng khoảng 1/3 số văn bản ban hành; đặc biệt hầu như 100% không đăng các tài liệu kèm theo dự thảo trên website của bộ²⁸. Cũng như các doanh nghiệp, các chuyên gia không đánh giá cao hình thức gửi công văn lấy ý kiến và cổng thông tin điện tử. Mặc dù, các chuyên gia thừa nhận gửi văn bản góp ý là hình thức được sử dụng thường xuyên (95% chuyên gia đã từng gửi ý kiến góp ý bằng văn bản đến cơ quan tổ chức lấy ý kiến; 84,3% chuyên gia từng gửi ý kiến góp ý bằng văn bản đến cơ quan soạn thảo; 57,2% chuyên gia đã từng gửi ý kiến góp ý bằng văn bản đến các Ủy ban của Quốc hội) song khi được hỏi về hình thức lấy ý kiến hiệu quả nhất thì đa số chuyên gia (56% chuyên gia lựa chọn) chọn hình thức hội thảo, hội nghị tham vấn.

Kết quả khảo sát và phỏng vấn sâu của nghiên cứu này cho thấy, hội thảo, hội nghị tham vấn đang là hình thức được các đối tượng tham vấn đánh giá là kênh tham vấn được ưa chuộng và đem lại hiệu quả tốt nhất. Hình thức này không những được 56% chuyên gia đánh giá tốt mà còn được 80,4% các tổ chức xã hội thường xuyên sử dụng để đóng góp ý kiến vào các dự thảo VBQPPL. Sở dĩ như vậy là do hội thảo, hội nghị thường được tổ chức quy củ, có chuẩn bị kỹ lưỡng về mặt nội dung tham vấn cũng như các điều kiện đảm bảo cho việc góp ý. Với việc gửi trước tài liệu, đặt bài tham luận, đưa ra chủ đề thảo luận, những người tham gia hội nghị, hội thảo thường có thời gian để nghiên cứu, chuẩn bị nội dung góp ý kỹ lưỡng. Bên cạnh đó, với việc gửi giấy mời đích danh, những người tham gia hội nghị, hội thảo cho biết họ có cảm giác được tôn trọng và lắng nghe. Các chuyên gia, tổ chức xã hội cũng cho rằng, tại các cuộc thảo luận

²⁷ Dự án phát triển lập pháp Quốc gia, “*Tham vấn công chúng: đánh giá thực trạng và đề xuất phương án quy định*”, tháng 2 năm 2015.

²⁸VCCI, “*Báo cáo nghiên cứu MEI 2012: Chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ năm 2012*”, Hà Nội, trang 18, 75-76.

họ có cơ hội được trao đổi thông tin, do đó họ cảm thấy được lắng nghe, tiếp thu và phản hồi.

Tuy nhiên, hội nghị, hội thảo ít nhiều còn mang tính hình thức, ví dụ tài liệu không đầy đủ, diễn giả không phù hợp, không khí thảo luận kém sôi nổi.

Hình thức tham vấn kém hiệu quả nhất hiện nay được đánh giá là qua trang web của cơ quan nhà nước, lại là một trong những hình thức đang được các cơ quan, bộ ngành thường xuyên sử dụng. Hình thức này không những bị cộng đồng doanh nghiệp chấm điểm thấp mà còn bị các chuyên gia, tổ chức xã hội nhận định là không hiệu quả, hình thức, không đem lại sự thuận tiện cho việc góp ý. Điều này cũng diễn ra tương tự với các trang thông tin điện tử lấy ý kiến nhân dân của Quốc hội. Có tới 60,9% chuyên gia nhận xét chưa tốt đối với trang thông tin lấy ý kiến của Quốc hội, tỉ lệ này ở nhóm chuyên gia là 52,2%.

Mặc dù bị đánh giá kém hiệu quả, song điều đáng chú ý là một số chủ thể góp ý, đặc biệt là các nhóm yếu thế (hội người khuyết tật, nhóm đồng tính, song tính và chuyển đổi giới tính...) ở một số thành phố lớn như Hà Nội, TP HCM, Thừa Thiên - Huế cho rằng nên phát triển hình thức tham vấn qua cổng thông tin điện tử. Các chủ thể này cho rằng đây là hình thức thúc đẩy việc công khai, minh bạch các thông tin liên quan đến việc tham vấn công chúng. Không những vậy, so với các hình thức gửi công văn, tổ chức hội thảo, hội nghị, phỏng vấn, khảo sát thực địa... thì đây là hình thức ít gây tốn kém nhất về mặt chi phí. Trong nhóm truyền thông, có tới 59,1% cho biết họ thu thập thông tin tham vấn qua các cổng thông tin điện tử của bộ, ngành và Quốc hội.

Ngoài các hình thức tham vấn phổ biến như gửi công văn góp ý, sử dụng cổng thông tin điện tử, tổ chức hội nghị, hội thảo, phỏng vấn chuyên gia... các chủ thể còn sử dụng những hình thức khác nhau mang nhiều nét đặc thù dựa trên cơ sở đặc điểm địa lý của từng địa phương. Nếu như ở Hà Nội, TP HCM, hợp dân đã trở nên “lỗi thời” thì ở Thừa Thiên - Huế, Gia Lai hợp dân, hợp tổ dân phố hoặc thậm chí là sử dụng “văn hóa bếp lửa” để tham vấn công chúng lại là những hình thức hữu hiệu. Theo kết quả hội nghị tham vấn ở Gia Lai, những mô hình tham vấn đã được áp dụng thành công ở nhiều địa phương như hội nghị tham vấn đã trở nên kém hiệu quả tại nhiều địa bàn có đông người dân tộc sinh sống ở Gia Lai. Các cán bộ tại địa phương cho biết để hỏi ý kiến người dân tại

đây về chính sách pháp luật hay các dự án liên quan đến đời sống của người dân, họ thường phải sử dụng “văn hóa bếp lửa”, mời già làng chủ tọa và lắng nghe, thu thập ý kiến của người dân bên những chén rượu cần.

2.3.5 Thời điểm tham vấn

Để đạt được hiệu quả tham vấn công chúng như mong muốn, bên cạnh việc lựa chọn hình thức phù hợp, những người tiến hành tham vấn còn phải hết sức cân nhắc về thời điểm tham vấn. Theo tiến trình soạn thảo và ban hành văn bản, hoạt động tham vấn có thể diễn ra ở các giai đoạn: hình thành chính sách (đề xuất xây dựng dự án VBQPPL); giai đoạn soạn thảo văn bản; giai đoạn thẩm định; giai đoạn thẩm tra văn bản và giai đoạn xem xét tại Quốc hội. Trong các giai đoạn này, giai đoạn hình thành chính sách được đa số các ý kiến cho rằng đây là giai đoạn tốt nhất đối với hoạt động tham vấn công chúng. Có tới 53,8% tổ chức xã hội lựa chọn giai đoạn hình thành chính sách là phù hợp nhất để tham gia góp ý, tỉ lệ này ở nhóm chuyên gia là 40,7%, nhóm truyền thông là 31,2%.

Mặc dù vậy, trên thực tế, giai đoạn hình thành chính sách hầu như khép kín trong nội bộ các cơ quan soạn thảo. Việc tham gia góp ý kiến ở giai đoạn hình thành chính sách của người dân và cộng đồng doanh nghiệp còn mờ nhạt. Việc đăng tải các thông tin rất hình thức hoặc không được thực hiện đúng theo quy định của pháp luật. Trên thực tế, hầu như các cơ quan ngoài Chính phủ khi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh không lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và thậm chí cũng không gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để Chính phủ cho ý kiến²⁹.

Việc đánh giá sự phù hợp của các giai đoạn tham vấn còn tùy thuộc vào đặc trưng của từng nhóm đối tượng tham vấn. Bên cạnh việc coi trọng tham vấn ở giai đoạn hình thành chính sách, nhóm tổ chức xã hội cũng đánh giá cao hoạt động lấy ý kiến ở thời điểm trước khi dự thảo luật được trình Quốc hội cho ý kiến (giai đoạn này tương ứng với giai đoạn soạn thảo và thẩm định dự án luật). Có tới 42,3% các tổ chức xã hội chọn góp ý vào thời điểm trước khi dự án được trình Quốc hội, 28,2% lựa chọn góp ý vào bất kỳ thời điểm nào trong quá trình soạn thảo. Trong khi đó, 48,1% số chuyên gia được hỏi cho rằng việc đóng góp

²⁹ Dự án phát triển lập pháp Quốc gia, dẫn trên chú thích số 24, trang 57.

vào dự án luật có thể diễn ra bất kỳ lúc nào, chỉ có 22,2% đánh giá cao thời điểm góp ý trước khi dự án được trình Quốc hội. Ở vai trò trung gian trong hoạt động tham vấn, 53,8% số người thuộc nhóm truyền thông lựa chọn phương án việc lấy ý kiến công chúng có thể diễn ra bất kỳ thời điểm nào trong quá trình xây dựng và ban hành VBQPPL.

Dưới góc độ là chủ thể tổ chức tham vấn công chúng, những người tiến hành lấy ý kiến không đề cao bất kỳ giai đoạn nào trong quá trình tham vấn công chúng. Có tới 54,2% cán bộ, công chức làm việc tại bộ, ngành cho rằng, hoạt động tham vấn có thể diễn ra vào bất kỳ thời điểm nào, tỉ lệ này ở phía Quốc hội là 43,7%. Điều này cho thấy các chủ thể tiến hành tham vấn chưa thực sự quan tâm và lựa chọn thời điểm phù hợp để lấy ý kiến công chúng. Trên thực tế, qua nghiên cứu qua các đợt lấy ý kiến rộng rãi vào các dự án luật lớn như Bộ luật dân sự, Bộ luật hình sự, Bộ luật tố tụng dân sự... cho thấy nếu dự thảo văn bản được đưa ra lấy ý kiến muộn thì sự tham gia của người dân không còn nhiều ý nghĩa. Ở giai đoạn này, các chính sách và giải pháp đã “bám rễ” trong nhận thức của cơ quan soạn thảo, do đó, họ trở nên bảo thủ hơn với những góp ý mang tính chính sách, đòi hỏi phải thay đổi một phần hoặc toàn bộ dự thảo văn bản đã được định hình. Hơn nữa, thúc ép về mặt thời gian phải trình văn bản theo đúng kế hoạch đã đề ra cũng làm cho người lấy ý kiến và người góp ý kiến trở nên bị động. Trong hoàn cảnh đó, nhân dân dễ có xu hướng góp ý về câu chữ hoặc chỉ thụ động trả lời các phương án do cơ quan nhà nước gợi ý³⁰.

2.3.6 Cung cấp thông tin

Cung cấp thông tin trong quá trình tham vấn đã được cải thiện trong vài năm gần đây nhờ có quy định đăng tải sớm các dự thảo trên các phương tiện thông tin đại chúng, internet. Tuy nhiên, chỉ một số rất ít báo như Nhân Dân và một số tờ báo lớn khác có đăng tải dự thảo, các phương tiện truyền thông khác như phát thanh, truyền hình chưa có khả năng đáp ứng được các yêu cầu về công

³⁰ Nguyễn Đức Lam, “Tham vấn nhân dân trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật”, Báo cáo Nghiên cứu được trình bày tại Tọa đàm về Tham vấn nhân dân trong quy trình lập pháp, Hà Nội, tháng 5 năm 2014

bố thông tin, internet chưa thật sự thông dụng đối với tất cả mọi người, nhất là người dân ở vùng sâu, vùng xa³¹.

Đa số các nhóm tham gia góp ý trong nghiên cứu này đều nhận định rằng, thông tin lập pháp không cập nhật, không minh bạch đã thực sự trở thành những rào cản không nhỏ đối với hoạt động tham vấn công chúng. Theo kết quả khảo sát, 68,3% tổ chức xã hội, 52,9% chuyên gia tiếp cận các thông tin về các dự thảo văn bản pháp luật thông qua các phương tiện truyền thông. Tuy nhiên, trên thực tế vai trò của truyền thông chưa được coi trọng trong quá trình tham vấn. Các cơ quan thông tấn, báo chí được đánh giá là bị động trong hoạt động tham vấn công chúng và thường chưa được cung cấp thông tin liên quan tới các dự án VBQPPL một cách đầy đủ. Điều đáng chú ý là đa phần các nhà báo đều phải chủ động, sử dụng mối quan hệ cá nhân của mình để có thể tiếp cận được các thông tin liên quan đến quy trình lập pháp nói chung.

Các ý kiến cho rằng, hội thảo, hội nghị tham vấn cần phải gửi tài liệu, bao gồm cả dự thảo và tài liệu kèm theo. Đồng thời với việc cải thiện chất lượng tài liệu, Ban tổ chức các hội nghị, hội thảo cũng nên cởi mở, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các phóng viên báo chí viết bài, đăng tin.

Quá ít thông tin là rào cản cho các đối tượng góp ý, tuy nhiên khi có quá nhiều thông tin mà không có sự chọn lọc, phân chia theo từng vấn đề cũng là một hạn chế lớn, thách thức lớn cho người góp ý. Cùng với hiện tượng có quá nhiều lần dự thảo khác nhau, việc các trình bày các vấn đề cần xin ý kiến một cách dàn trải hoặc chứa đựng nhiều nội dung mang tính chuyên môn sâu, cách thể hiện mang tính kỹ thuật cũng gây ra khó khăn trong việc tiếp cận của công chúng.

2.3.7 Nguồn lực thực hiện

Khi chia sẻ về những khó khăn thường gặp trong việc tổ chức tham vấn công chúng, 65,1% cơ quan bộ ngành gặp vấn đề về kinh phí tổ chức. Thiếu kinh phí cũng vấn đề khó khăn mà 48,5% cán bộ, công chức thuộc các Văn phòng ĐDBQH & HĐND phải đối mặt khi tổ chức tham vấn công chúng. 50,5% cơ quan truyền thông thừa nhận họ không nhận được sự hỗ trợ kinh phí cho việc

³¹ Dự án phát triển lập pháp Quốc gia, dẫn trên chú thích số 27.

viết bài, đăng tin về hoạt động tham vấn công chúng. Tại các hội nghị tham vấn tại Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Gia Lai và Thừa Thiên - Huế, các đại biểu tham dự đều nhận định kinh phí giành cho hoạt động tham vấn còn rất hạn chế, thậm chí kinh phí dành cho tham vấn ý kiến nhân dân tại địa phương gần như không có. Các chuyên gia cũng cho rằng, việc bố trí kinh phí ít chưa tạo được động lực cho các chuyên gia góp ý. Tuy nhiên, cũng có chuyên gia cho rằng cần phải xem xét kỹ lưỡng việc áp dụng kinh phí trong quá trình lấy ý kiến vì nếu sử dụng không đúng mục đích sẽ dẫn đến tác dụng ngược, tạo thói quen không tốt cho các chủ thể khi tham gia đóng góp ý kiến, đặc biệt là đối với các nhà khoa học.

Điều đáng chú ý về kinh phí là cách thức giải quyết những khó khăn về vấn đề này của các tổ chức xã hội. Mặc dù khẳng định kinh phí dành cho tham vấn còn hạn chế, song nhóm các tổ chức xã hội cho rằng đây không phải là nguyên nhân chính làm cản trở hoạt động đóng góp ý kiến của họ. Các tổ chức xã hội chia sẻ, họ luôn sẵn sàng sắp xếp một khoản kinh phí trong quỹ hoạt động của mình để trang trải cho các hoạt động tham vấn công chúng vì xác định đây là trách nhiệm mà tổ chức họ cần phải tham gia. Để giải quyết những khó khăn về kinh phí, một số tổ chức xã hội ở Thừa Thiên - Huế, TP. Hồ Chí Minh đã liên kết với các tổ chức phi chính phủ để tìm kiếm nguồn hỗ trợ. Một số tổ chức khác lựa chọn những hình thức ít tốn kém như góp ý ở cổng thông tin, gửi email cho ban soạn thảo... để gửi các góp ý của mình.

Bên cạnh kinh phí, nguồn nhân lực thực hiện tham vấn cũng là vấn đề khó khăn không chỉ riêng đối với cơ quan Nhà nước mà còn đối với cả các tổ chức xã hội và cơ quan truyền thông. Mặc dù các cơ quan truyền thông khẳng định họ luôn sẵn lòng thực hiện viết bài, đăng tin thậm chí là xây dựng chuyên trang, chuyên mục dành riêng cho hoạt động tham vấn công chúng mà không cần quan tâm đến kinh phí. Song sự sẵn sàng của họ cũng khó thúc đẩy việc thực hiện khi mà có tới 63,4% đại diện cơ quan truyền thông được hỏi cho biết, họ thiếu vắng nhân sự chuyên về pháp luật.

Nhiều cơ quan nhà nước khi được hỏi đều cho biết, cơ quan họ đang rất thiếu đội ngũ được tập huấn về hoạt động tham vấn nói riêng và xây dựng VBQPPL nói chung. Chất lượng tham vấn do các Văn phòng ĐDBQH & HĐND tổ chức cũng bị ảnh hưởng nhiều do thiếu đội ngũ nhân viên giúp việc

(67,5% cán bộ Văn phòng ĐDBQH & HĐND cho rằng, thiếu nhân lực làm yếu tố cản trở hoạt động tham vấn của họ). Các bộ, ngành cũng gặp tình trạng tương tự khi 42,4% cán bộ, công chức của các bộ, ngành cho biết khó khăn trong việc tổ chức tham vấn công chúng là do thiếu nhân lực.

2.4 Sự tham gia của các nhóm đối tượng tham vấn

Trong thời gian vừa qua, các nhóm công chúng đã chủ động và tích cực hơn trong việc tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật. Đây là một tín hiệu tốt, một phần là do sự chủ động của chủ thể tiến hành tham vấn, một phần là nhờ vào việc người dân được tiếp cận gần hơn với các văn bản thông qua các phương tiện thông tin, truyền thông, thể hiện tính công khai, minh bạch đang ngày càng được chú trọng.

Nhìn chung, đã có sự chủ động tích cực của các đối tượng tham vấn trong việc tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật. Khi được hỏi và trao đổi, đa số các tổ chức xã hội tại các thành phố lớn như Hà Nội, TPHCM³² đều khẳng định rằng, họ quan tâm và thường xuyên tham gia góp ý đối với các dự án liên quan đến lĩnh vực hoạt động của mình.

Tuy nhiên, qua khảo sát điều tra, hội nghị lấy ý kiến, phỏng vấn sâu của Nhóm nghiên cứu cho thấy, việc tham gia của công chúng vẫn chưa thực sự diễn ra thường xuyên trên diện rộng và chưa phổ biến ở các địa phương trong cả nước. Tùy vào từng đối tượng và tùy vào từng lĩnh vực, văn bản được lấy ý kiến mà có những nhận định, đánh giá khác nhau về sự tham gia của các nhóm đối tượng này. Có những nhóm đối tượng ở một số tỉnh, thành cho rằng chỉ tham gia đóng góp ý kiến đối với những văn bản được lấy ý kiến toàn dân như dự thảo Hiến pháp, dự thảo Luật đất đai. Hoặc cũng có những chủ thể cho biết họ chưa từng tham gia đóng góp ý kiến cho các dự thảo văn bản pháp luật.

So sánh giữa các nhóm, qua nghiên cứu này, có thể nhận thấy nhóm chuyên gia, tổ chức xã hội và cơ quan truyền thông tham gia vào hoạt động tham vấn một cách tích cực, thường xuyên và thường chủ động hơn so với các nhóm khác. Kết quả điều tra cho thấy, có tới 56,5% số người thuộc nhóm chuyên gia,

³² Kết quả thảo luận tại Hội nghị tham vấn và phỏng vấn sâu tại 04 tỉnh, thành: Hà Nội, Huế, Gia Lai, TP Hồ Chí Minh trong khuôn khổ dự án nghiên cứu.

tổ chức xã hội và nhóm cơ quan truyền thông cho rằng họ thường xuyên tham gia vào hoạt động lấy ý kiến công chúng. Có 36,6% trong tổng số người được hỏi cho biết rằng họ thỉnh thoảng tham gia và chỉ có khoảng 6,9% số người được hỏi trả lời rằng họ chưa từng tham gia hoạt động này. Con số này ở nhóm cơ quan nhà nước, cán bộ công chức hoặc các Văn phòng ĐDBQH & HĐND là ít hơn.

2.4.1 Nhóm cơ quan nhà nước

Bên cạnh vai trò chủ thể tiên hành tham vấn, các cán bộ, công chức ở các bộ, ngành cũng là những người thường nhận được các yêu cầu đóng góp ý kiến vào các dự thảo VBQPPL. Các cơ quan nhà nước tiến hành tham vấn thường ưu tiên và chú trọng đến việc lấy ý kiến từ phía các cán bộ, công chức ở các cơ quan chuyên môn khác. Theo kết quả khảo sát của nghiên cứu này, 98,6% cán bộ, công chức làm việc ở bộ, ngành cho biết thường xuyên lấy ý kiến đối với các cơ quan chuyên môn. Con số này cũng gần như phù hợp với kết quả điều tra, khảo sát do Dự án phát triển lập pháp quốc gia (NLD) thực hiện, theo đó, cơ quan nhà nước là đối tượng được thường xuyên lấy ý kiến nhất với tỷ lệ 97,6% người trả lời.

Ngoài ra, với vai trò là những người tham gia đóng góp ý kiến, các cán bộ, công chức (bộ, ngành) cũng khá chủ động trong việc tham gia hoạt động lấy ý kiến về các dự án luật do HĐDT, các ủy ban của Quốc hội tổ chức, tần suất tham gia chung đạt 92,7%. Trong đó, tần suất thường xuyên tham gia đạt 32,9% và tần suất thỉnh thoảng tham gia đạt 59,8%.

Khi trở thành đối tượng của hoạt động tham vấn, nhóm cán bộ, công chức Nhà nước có rất nhiều ưu thế trong việc tiếp cận thông tin về các dự án được lấy ý kiến. Kinh nghiệm chuyên môn cùng với những mối quan hệ công tác trong quá trình thực hiện công vụ giúp cho việc chuyển tải các ý kiến góp ý đến được chủ thể tham vấn một cách nhanh chóng và thuận lợi hơn. Tuy nhiên, việc tập trung tham vấn nhóm cán bộ, công chức cũng sẽ dẫn đến rủi ro đối với chất lượng ý kiến góp ý, ví dụ có thể dẫn đến hiện tượng các góp ý chỉ nhằm làm thế

nào để thuận lợi hơn cho người quản lý mà chưa thực sự tính tới lợi ích của nhóm chịu sự tác động của văn bản³³.

2.4.2 Nhóm Tổ chức xã hội

Qua các hình thức khảo sát khác nhau, có thể thấy rõ một điểm chung là đa số các tổ chức xã hội, đặc biệt là tại các thành phố lớn đều khẳng định sự quan tâm và thường xuyên tham gia góp ý đối với các dự án liên quan đến hoạt động của mình. Các tổ chức xã hội (theo nghĩa rộng) tham gia vào hoạt động xây dựng pháp luật với nhiều vai trò khác nhau như: tham gia đóng góp ý kiến, hỗ trợ thông tin cho ban soạn thảo và thậm chí tham gia với tư cách là thành viên của ban soạn thảo. Tuy nhiên, trong các vai trò kể trên, hầu hết các tổ chức xã hội thường tham gia với vai trò đóng góp ý kiến (62,8% lựa chọn phương án thường xuyên và 36,2% lựa chọn phương án thỉnh thoảng); cung cấp thông tin hỗ trợ ban soạn thảo (39,6% lựa chọn phương án thường xuyên và 56,6% lựa chọn phương án thỉnh thoảng).

Có những tổ chức đặc biệt, với tính chất đặc thù như VCCI thì thường xuyên tham gia góp ý và tổ chức lấy ý kiến đối với hầu hết các dự án VBQPPL liên quan đến kinh doanh, doanh nghiệp do các cơ quan Nhà nước ở Trung ương ban hành. Đặc biệt ở một số tỉnh, thành, các tổ chức xã hội tham gia tích cực và tương đối đa dạng, như ở Thừa Thiên - Huế, Gia Lai, Hà Nội, TPHCM... Tại Gia Lai, các tổ chức xã hội là thành viên của Mặt trận Tổ quốc chia sẻ thường xuyên tham gia vào hoạt động góp ý cho các dự thảo văn bản quy phạm ở cấp trung ương lẫn địa phương thông qua kênh Mặt trận Tổ quốc hoặc tổ chức cấp trên ở Trung ương (Ví dụ như Hội phụ nữ, Hội Cựu chiến binh).

Trong khi đó, các tổ chức xã hội ở Thừa Thiên - Huế có nguồn hỗ trợ kinh phí của các tổ chức phi chính phủ hoặc có sự liên kết với đơn vị phụ trách pháp chế của cơ quan nhà nước nên họ thường xuyên tham gia vào quá trình tham vấn công chúng. Tuy nhiên, cá biệt cũng có những tổ chức cho biết chưa từng tham gia đóng góp ý kiến cho các dự thảo văn bản pháp luật. Nguyên nhân là do họ không được biết đến hoạt động tham vấn công chúng, và dường như bị “bỏ rơi” trong việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân về các VBQPPL.

³³ Dự án phát triển lập pháp Quốc gia, đã dẫn trên chú thích số 24, trang 21.

Điểm khác biệt của tổ chức xã hội so với các nhóm đối tượng khác khi tham gia vào hoạt động tham vấn là chú trọng nhiều hơn vào các nội dung, vấn đề có liên quan đến lĩnh vực hoạt động của mình, về tính khả thi của văn bản và chính sách lớn tác động đến lợi ích của người dân. Thông thường, khi góp ý họ tập trung vào vấn đề chính sách, các vấn đề khác như kỹ thuật lập pháp theo họ là trách nhiệm của ban soạn thảo và cơ quan lập pháp.

Kết quả khảo sát cho thấy, có đến 43,6% cho rằng họ thường tham gia vào các văn bản có liên quan đến lĩnh vực của tổ chức mình; có 51,5% tham gia góp ý đối với các dự thảo văn bản lớn, có tính chất quan trọng. Có 17,8% tổ chức chính trị - xã hội được hỏi khẳng định họ chỉ tham gia đóng góp ý kiến đối với tất cả các dự án văn bản được tổ chức lấy ý kiến. Qua phỏng vấn sâu nhóm đối tượng này cho thấy, ít khi họ tham gia hoặc thậm chí không tham gia góp ý vào các văn bản do cơ quan Nhà nước ở địa phương ban hành.

Qua các số liệu có thể thấy rằng, việc chủ động đóng góp ý kiến từ phía các tổ chức xã hội đang ngày một tăng cao và có nhiều tín hiệu tích cực, các đóng góp của nhóm này về cơ bản là hữu ích và thiết thực, điều này cũng mang lại những lợi ích cho ban soạn thảo cũng như cơ quan tiến hành tham vấn. Tuy nhiên, nhóm đối tượng này cho rằng họ mong muốn được tham gia từ giai đoạn hình thành chính sách bởi vì thực tế hiện nay nhóm này chỉ được tham gia khi dự thảo đã trải qua nhiều lần chỉnh lý.

Hộp 2. Sự tham gia của các tổ chức xã hội vào hoạt động tham vấn công chúng trong qui trình ban hành VBQPPL

- Trung tâm Nghiên cứu và Quản lý tài nguyên tại Thừa Thiên - Huế chủ động tổ chức các hoạt động lấy ý kiến thông qua hình thức tổ chức họp, hội nghị lấy ý kiến, góp ý trực tuyến hoặc thậm chí kết nối với Vụ pháp chế của các bộ để tham vấn ý kiến, khảo sát thực địa để tạo những chứng cứ sát thực phục vụ cho việc góp ý.
- Ví dụ, họ đã từng phối hợp với Vụ Pháp chế của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn để tiến hành các nghiên cứu, đánh giá tác động của các dự thảo văn bản có liên quan đến lâm nghiệp và tài nguyên rừng.

- Trung tâm Nghiên cứu và phát triển năng lực người khuyết tật tại TP Hồ Chí Minh chia sẻ, để góp ý các dự thảo văn bản về người khuyết tật, họ đã tiến hành các khảo sát thực địa đối với các công trình công cộng và phương tiện giao thông tại TP Hồ Chí Minh. Kết quả của hoạt động khảo sát này là những chứng cứ quan trọng được sử dụng để góp ý với mục đích làm cho chính sách được sát với thực tế của cuộc sống hơn.

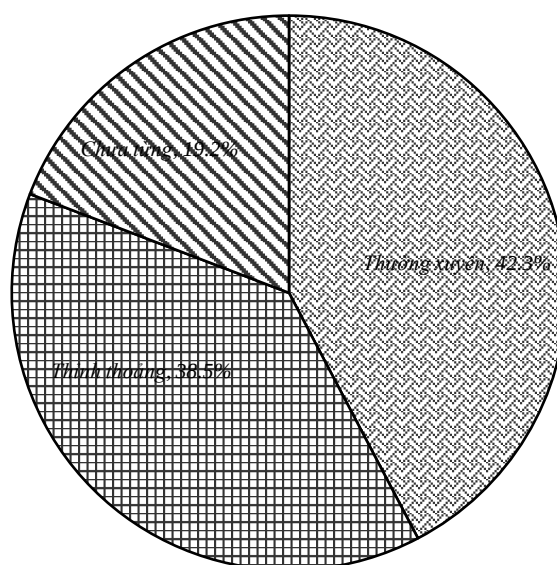
2.4.3 Nhóm chuyên gia

Nhóm chuyên gia là một trong những nhóm đối tượng đóng vai trò quan trọng trong hoạt động tham vấn ý kiến công chúng. Qua khảo sát cho thấy, nhóm chuyên gia là nhóm rất tích cực tham gia vào hoạt động tham vấn. Họ vừa tham gia đóng góp ý kiến vào các vấn đề chính sách, vừa đóng góp ý kiến vào các vấn đề về kỹ thuật lập pháp. Nội dung được các chuyên gia quan tâm góp ý nhất là các điều/khoản cụ thể (tần suất 81,5%); vấn đề chính sách cũng nhận được sự quan tâm lớn (tần suất 74,1%); sự quan tâm đến cấu trúc, cách thể hiện và thuật ngữ đạt tần suất là 66,7%.

Cũng giống như nhóm tổ chức xã hội hay nhóm truyền thông, cách thức tham gia của các chuyên gia ở từng địa bàn có sự khác nhau. Ở các thành phố lớn như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh hay ở các tỉnh, thành có hoạt động tham vấn được tổ chức thường xuyên, các chuyên gia có tần suất tham gia góp ý nhiều hơn so với các địa phương khác. Nguyên nhân là do các chuyên gia ở các thành phố lớn, hoặc các tỉnh, thành có điều kiện tiếp cận thông tin nhiều và nhanh hơn, do họ chủ động, tích cực tham gia nên thường được mời tham dự các Hội thảo, hội nghị cũng như được đặt bài đóng góp ý kiến nhiều hơn và đúng chuyên ngành của mình.

Bên cạnh đó, do ban soạn thảo, chủ thể thực hiện tham vấn đã chú trọng hơn đến việc lấy ý kiến từ các chuyên gia so với trước đây nên trong thời gian vừa qua tần suất tham gia ý kiến đã tăng lên đáng kể. Qua khảo sát các chuyên gia cho thấy, có 42,3% số người được hỏi cho biết họ thường xuyên tham gia, có 38,5% thỉnh thoảng tham gia; và 19,2% cho biết chưa từng tham gia vào hoạt động này (xem biểu đồ dưới đây).

Biểu đồ 4. Mức độ tham gia của chuyên gia vào hoạt động tham vấn



Kết quả khảo sát cũng cho thấy vai trò của các chuyên gia trong hoạt động lấy ý kiến công chúng trong quy trình lập pháp rất được coi trọng. Cụ thể, có 92,3% chuyên gia từng được mời là thành viên ban soạn thảo (trong đó 7,7% tham gia thường xuyên, và 84,6% tham gia không thường xuyên). Ngoài việc được mời tham gia vào hoạt động tham vấn, các chuyên gia còn chủ động trong việc gửi các ý kiến đóng góp độc lập của mình cho ban soạn thảo hoặc chủ thể thực hiện tham vấn (số liệu cho thấy có 94,4% số chuyên gia được khảo sát gửi các góp ý độc lập, trong đó có 33,3% tiến hành hoạt động này thường xuyên và có 61,1% thực hiện không thường xuyên).

Kết quả tại 04 hội nghị tham vấn thuộc khuôn khổ nghiên cứu này cũng phản ánh một thực trạng đáng chú ý là các chuyên gia lớn tuổi thường tham gia thảo luận, đóng góp tích cực hơn các chuyên gia trẻ tuổi. Xu hướng này chủ yếu do các chuyên gia lớn tuổi có thâm niên công tác lâu hơn, được nhiều người biết đến và có uy tín trong giới chuyên môn, thường được ban tổ chức coi trọng mời phát biểu trong quá trình thảo luận.

2.4.4 Nhóm truyền thông

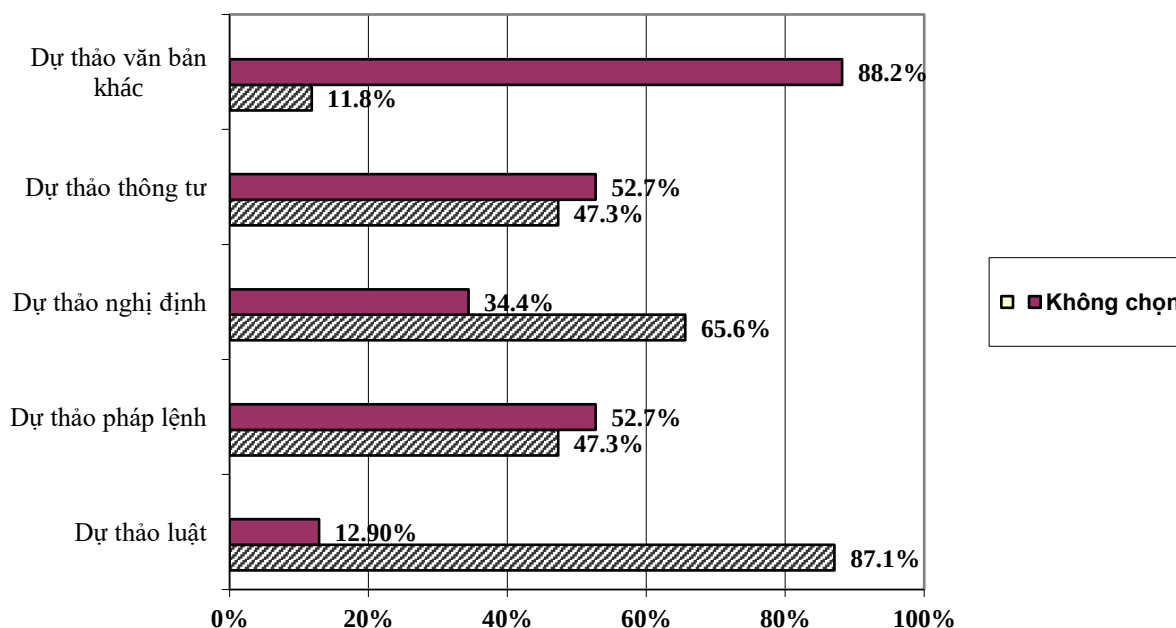
Nhóm cơ quan truyền thông có lợi thế nhiều khi thường được tiếp cận sớm với văn bản thông qua các cuộc hội nghị, tọa đàm. Những vấn đề hay chính sách nổi bật khi được cơ quan truyền thông, báo chí đưa tin hoặc làm chuyên

mục sẽ nhận được phản hồi từ phía dư luận xã hội, mức độ phổ biến ở diện rộng hơn và nhanh nhạy hơn so với các hình thức khác. Tuy nhiên, dường như ban soạn thảo, các chủ thể thực hiện công tác tham vấn chưa đánh giá được đúng và đủ tầm quan trọng của nhóm này trong công tác tham vấn.

Các phóng viên tham gia tại các cuộc khảo sát, hội nghị của nghiên cứu này đều cho rằng các báo, cơ quan truyền thông đều rất quan tâm đến lĩnh vực xây dựng pháp luật, vì thế họ đều tham gia vào việc đưa tin về xây dựng pháp luật. Tuy nhiên, đó là nghiệp vụ thuần túy mà không phải là hoạt động tham gia với tư cách là đối tượng được tham vấn cho các dự án, chính sách pháp luật. Cá biệt cũng có những cơ quan truyền thông được mời tham gia Hội nghị xin ý kiến về một số dự án luật trong lĩnh vực có liên quan đến hoạt động của báo chí với tư cách là đơn vị được xin ý kiến (ví dụ Báo Gia Lai).

Hiện tại, việc tham gia đưa tin của các cơ quan truyền thông thường chú trọng tập trung vào vấn đề chính sách của các văn bản pháp luật có nội dung liên quan, tác động đến đời sống của người dân hoặc vấn đề được dư luận xã hội quan tâm. Qua khảo sát cho thấy các cơ quan truyền thông rất chú trọng hoạt động đăng tải thông tin liên quan đến các dự thảo văn bản pháp luật. Có 97,8% số cơ quan truyền thông được hỏi cho biết đã từng đăng tải thông tin liên quan, trong đó 68,8% thường xuyên đăng tải thông tin. Cách thức khai thác thông tin về dự thảo văn bản pháp luật của cơ quan truyền thông cũng khá đa dạng. Có thể qua việc cử phóng viên nhận tin (có 50,5% cơ quan chọn cách này); hoặc qua website/cổng thông tin công bố dự thảo (có 59,1% cơ quan chọn cách này); hoặc do yêu cầu từ cơ quan nhà nước (có 44,1% cơ quan chọn cách này). Các dự thảo luật nhận được sự quan tâm lớn nhất của cơ quan truyền thông (tần suất quan tâm đạt 87,1%); thứ đến là dự thảo nghị định (tần suất quan tâm là 65,6%); các dự thảo pháp lệnh và thông tư đều nhận được tần suất quan tâm là 47,3%.

Biểu đồ 5. Quan tâm của báo chí – truyền thông đối với các loại dự thảo



2.5. Về công khai, minh bạch trong hoạt động tham vấn

Tính công khai, minh bạch trong hoạt động tham vấn công chúng về dự thảo luật, pháp lệnh thời gian qua có những điểm tiến bộ cả về mặt quy định pháp luật và tổ chức thực hiện. Các dự thảo đều được cơ quan soạn thảo đăng tải lên các trang thông tin điện tử để lấy ý kiến người dân trong thời hạn 60 ngày. Với sự phát triển mạnh của công nghệ thông tin, các dự thảo luật, pháp lệnh không chỉ được đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan soạn thảo mà còn được đăng tải lấy ý kiến trên nhiều trang web khác như Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, trang Dự thảo online, trang Vibonline ...

Bên cạnh việc đăng tải trên trang thông tin điện tử để lấy ý kiến, nhiều dự án luật còn được đăng tải trên báo in và tổ chức lấy ý kiến một cách quy mô như dự thảo Hiến pháp, dự thảo Bộ luật dân sự.... Tính công khai, minh bạch trong hoạt động tham vấn còn được thể hiện ở việc các hoạt động lấy ý kiến có sự tham gia đưa tin của các phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, bên cạnh một số bước tiến kể trên, tính công khai, minh bạch trong hoạt động tham vấn còn nhiều vấn đề tồn tại.

2.5.1 Khó tiếp cận dự thảo

Kết quả khảo sát của nghiên cứu này cho thấy, các cơ quan soạn thảo còn chưa thực sự cởi mở với báo chí do vậy các báo thường tiếp cận thông tin khá muộn và không dễ dàng. Các cơ quan truyền thông được tham vấn cho rằng, việc đưa tin về các vấn đề chính sách của các dự thảo văn bản quy phạm còn khá bị động do không được nhận thông tin chính thức từ các cơ quan nhà nước. Việc đưa tin về dự thảo luật phụ thuộc vào mức độ quan tâm của báo và khả năng cũng như mối quan hệ cá nhân của phóng viên trong việc tiếp cận thông tin.

Quan điểm của các cơ quan truyền thông về việc khó tiếp cận dự thảo cũng thống nhất với ý kiến của nhiều tổ chức xã hội đã phát biểu tại Hội thảo “Nghiên cứu về thực trạng tham gia của các tổ chức xã hội vào hoạt động lập pháp của Quốc hội” do Văn phòng Quốc hội tổ chức tại Vĩnh Phúc vào 30/01/2015. Theo đó, đại diện của nhiều tổ chức xã hội cho rằng ngoại trừ dự thảo được các cơ quan soạn thảo đăng tải trên trang thông tin điện tử để lấy ý kiến rộng rãi, việc liên hệ với ban soạn thảo để tìm hiểu và tiếp cận với các phiên bản dự thảo trước đó là rất khó khăn.

2.5.2 Có quá nhiều phiên bản dự thảo

Khi đánh giá về những điểm làm hạn chế sự tham gia ý kiến của người dân vào các dự thảo luật, pháp lệnh, các chuyên gia cho rằng một trong số các nguyên nhân chính là do có quá nhiều lần dự thảo nên người dân khó nắm được thông tin một cách cập nhật. Các tổ chức xã hội cũng cho rằng hoạt động lấy ý kiến hiện nay còn bất cập bởi các tổ chức này thường chỉ được hỏi ý kiến khi dự thảo đã trải qua nhiều lần chỉnh lý nhưng lại không có thông báo rộng rãi khiến không ít tổ chức xã hội phát sinh tâm lý lo ngại rằng các ý kiến của mình không còn phù hợp với những dự thảo mới nhất.

2.5.3 Đăng tải hoặc gửi xin ý kiến toàn văn dự thảo

Việc xin ý kiến về toàn văn dự thảo gây khó khăn cả với chủ thể tham vấn và đối tượng tham vấn trong việc nắm bắt được các nội dung chính sách. Có tới 75,5% ĐBQH được hỏi cho rằng việc thiếu thông tin về chính sách của dự thảo luật ảnh hưởng nhiều đến hoạt động tham vấn cử tri của ĐBQH.

Qua 4 cuộc tham vấn của Nhóm nghiên cứu, các tổ chức xã hội mong muốn được cung cấp đầy đủ các thông tin về chính sách của dự thảo. Trên thực

tế, trong thời gian vừa qua, khi tham gia góp ý, các tổ chức xã hội thường chỉ nhận được công văn đề nghị và toàn văn dự thảo cần lấy ý kiến. Để lấy được ý kiến các thành viên, các tổ chức xã hội thường lựa chọn và tóm lược toàn văn dự thảo thành các vấn đề cần lấy ý kiến. Thậm chí một số tổ chức còn phải nhờ các luật sư “dịch lại” nội dung dự thảo theo ngôn ngữ đời thường để các thành viên dễ tiếp cận hơn.

2.5.4 Thiếu các thông tin cần thiết khác

Kết quả tham vấn của Nhóm nghiên cứu cho thấy, việc các cơ quan tổ chức lấy ý kiến không cung cấp đầy đủ hoặc không cập nhật các thông tin liên quan đến dự thảo lấy ý kiến, các thông tin về đơn vị tiếp nhận góp ý... cũng làm ảnh hưởng không nhỏ đến động lực và chất lượng góp ý của các tổ chức xã hội và các đối tượng được lấy ý kiến khác.

Ngoài ra, khi các cơ quan soạn thảo đăng tải dự thảo để lấy ý kiến trên các trang thông tin vẫn thường thiếu cơ chế để thông báo cho công chúng biết về việc đăng tải này nên các nhóm được tham vấn khi thực hiện Báo cáo này cho rằng, nhiều khi không nắm bắt được việc một dự thảo nào đó đang được đăng tải lấy ý kiến.

2.5.5 Thiếu công khai minh bạch về việc tiếp thu hoặc không tiếp thu các ý kiến đóng góp *(sẽ được trình bày cụ thể tại mục 2.6 dưới đây).*

2.6. Về việc tiếp thu, phản hồi các ý kiến đóng góp

2.6.1 Một số kết quả khả quan

Theo kết quả khảo sát đối với các cán bộ, công chức, có 16,8% số người được hỏi cho rằng họ thường sử dụng ý kiến công chúng như là một nguồn thông tin, có tính chất tham khảo thêm, 72% khẳng định rằng ý kiến công chúng thường được tiếp thu, phản ánh và thể hiện vào trong VBQPPL và 11,2% lựa chọn phương án ý kiến khác. Như vậy, theo ý kiến đa số của nhóm cán bộ, công chức, ý kiến công chúng là thông tin hữu ích cho hoạt động soạn thảo.

Kết quả điều tra xã hội học đối với các đại biểu Quốc hội cho thấy, các ý kiến đóng góp của cử tri là có chất lượng và hữu ích đối với việc hoàn thiện các dự án luật, pháp lệnh. Có hơn 95% đại biểu được hỏi cho rằng, các ý kiến góp ý đối với dự án luật, pháp lệnh là rất hữu ích và hữu ích, chỉ có 2,4% đại biểu

được hỏi cho rằng các ý kiến đó không hữu ích. Cũng chính vì vậy, có 45,4% đại biểu Quốc hội được hỏi cho rằng đã thường xuyên phản ánh các ý kiến của cử tri tới Quốc hội. Chỉ có 15% số đại biểu Quốc hội được hỏi cho rằng thường không sử dụng được ý kiến nào, mà chỉ giúp hiểu rõ vấn đề.

Còn qua tham vấn nhóm truyền thông, đại diện các báo đều cho rằng, thông tin của mình có tác động nhất định đến các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền bởi cơ quan nhà nước đã có những thay đổi trong việc ra quyết định dưới áp lực và tác động của báo chí (ví dụ, thay đổi của một số dự thảo VBQPPL như: xử phạt vi phạm giao thông; về việc quy định cho phép công an được bắn trong một số trường hợp; về một số chính sách xã hội liên quan trực tiếp đến quyền lợi của người dân...).

Kết quả khảo sát cũng cho thấy, ở địa phương ví dụ như Gia Lai, Thừa Thiên - Huế, cơ quan nhà nước ở địa phương đã bắt đầu đăng tải phản hồi trên phương tiện thông tin đại chúng, hoặc bằng văn bản đến các đối tượng đã góp ý và qua tiếp xúc cử tri, các cuộc họp dân, họp với nhóm hộ gia đình (kết hợp giữa phổ biến chính sách, pháp luật và phản hồi).

2.6.2 Việc tiếp thu, phản hồi còn nhiều hạn chế

Mặc dù đã đạt được một số kết quả như đã nêu ở phần trên nhưng kết quả khảo sát các ĐBQH và 4 nhóm đối tượng tham vấn cho thấy, việc tiếp thu, phản hồi ý kiến đóng góp của công chúng còn hạn chế. Thậm chí, có người cho rằng, tiếp thu, phản hồi hiện đang là khâu yếu nhất trong quá trình tham vấn công chúng hiện nay.

a) Ít phản hồi

Các nhóm đều nhận định, việc phản hồi ý kiến của người dân hiện nay được thực hiện rất hạn chế, gần như không có, nhất là không có sự giải thích vì sao không tiếp thu. Nếu có phản hồi thì thường chỉ là hình thức giải trình chung, thiếu sự phản hồi tới từng đối tượng cụ thể và về những vấn đề cụ thể. Các tổ chức xã hội ở Thừa Thiên - Huế chia sẻ, để biết được các góp ý của mình có được tiếp thu, ghi nhận hay không họ thường tự tiến hành so sánh sự khác biệt giữa văn bản được ban hành với dự thảo được xin ý kiến. Kết quả điều tra xã hội học đối với các đại biểu Quốc hội cho kết quả tương đồng với ý kiến của 4 nhóm đối tượng tham vấn. Cụ thể, chỉ có 12,4% đại biểu được hỏi cho rằng việc phản

hội ý kiến của cử tri đóng góp vào các dự thảo luật, pháp lệnh đã được thực hiện đầy đủ và kịp thời. Tương tự, chỉ có 22,2% cơ quan truyền thông được hỏi cho rằng, có hồi đáp kịp thời; 22,2% nhận xét, hồi đáp nhưng không kịp thời; còn lại cho biết, cơ quan nhà nước không phản hồi hoặc không có ý kiến.

b) Chỉ tiếp thu khi có nhiều ý kiến cùng phản ánh

Có ý kiến của đại diện cơ quan truyền thông trả lời phỏng vấn cho rằng, nếu các báo đưa ý kiến nhỏ lẻ thì các cơ quan nhà nước khó tiếp thu nhưng nếu nhiều bài báo tập hợp đề cập đến cùng một vấn đề thì cơ quan nhà nước có xu hướng tiếp thu các ý kiến góp ý, phản biện của báo chí. Đã có những trường hợp báo chí phản ánh ý kiến của người dân (ví dụ như vấn đề thu phí giao thông) và qua theo dõi các cơ quan báo chí đã nhận thấy cơ quan nhà nước có tiếp thu, điều chỉnh dự thảo văn bản.

c) Chưa hình thành thói quen trong việc phản hồi ý kiến

Các chuyên gia được khảo sát đánh giá, thời gian gần đây, cơ quan soạn thảo, cơ quan thẩm tra khi tiến hành lấy ý kiến đã có ý thức tiếp thu và có sự phản hồi, tuy nhiên việc tiếp thu, phản hồi đó chưa tạo thành một thói quen, chưa thường xuyên và có hệ thống, quy củ. Còn các tổ chức xã hội thì đều đánh giá việc tiếp thu, phản hồi còn mang tính hình thức, ít diễn ra hoặc thường diễn ra chậm.

Phần lớn các phản hồi (nếu có) thường chưa đủ sức thuyết phục đối với người dân. Nhóm tổ chức xã hội tại Thừa Thiên - Huế ví von việc góp ý của họ tựa như “ném đá ao bèo”. Đại diện nhóm chuyên gia tại Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh thì cho rằng việc phản hồi diễn ra còn hình thức, các ý kiến được tiếp thu thường được giải trình theo ý muốn chủ quan của cơ quan soạn thảo, không xuất phát từ cơ sở tổng hợp một cách khách quan góp ý của người dân.

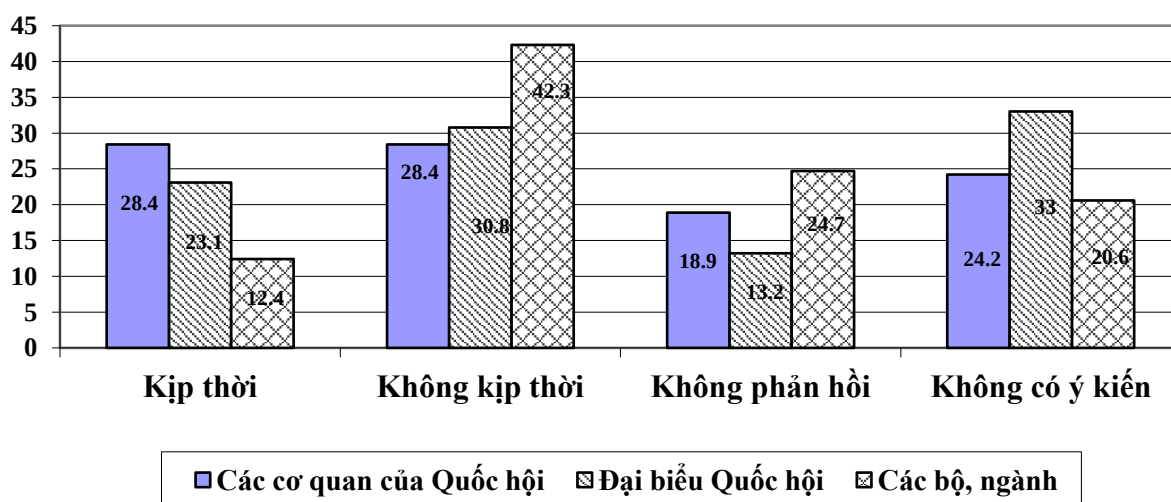
d) Mức độ phản hồi của các chủ thể tham vấn

Qua ý kiến các nhóm được tham vấn cho thấy, có sự khác nhau trong việc tiếp thu, phản hồi giữa Quốc hội và Chính phủ, giữa trung ương và địa phương. Nhóm chuyên gia (thành phố Hồ Chí Minh) nhận định, hiện nay, Quốc hội

đường như chưa có phản hồi đối với ý kiến góp ý của người dân, trong khi đó, Chính phủ lại được đánh giá là cơ quan thực hiện hoạt động phản hồi khá tốt.

Ngược lại với ý kiến nêu trên, nhóm tổ chức xã hội tại Hà Nội lại nhận định, công tác phản hồi, tiếp thu của các cơ quan Quốc hội thực hiện tốt hơn so với các cơ quan thuộc hành pháp. Đồng quan điểm với nhận định này, có chuyên gia cho rằng, việc giải trình, tiếp thu của Quốc hội thực hiện tốt hơn phía Chính phủ thông qua các báo cáo giải trình, tiếp thu của các ủy ban thẩm tra được đăng tải công khai. Ngoài ra, người dân có thể theo dõi ý kiến của mình qua các phiên thảo luận của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc các phiên thảo luận tại kỳ họp Quốc hội. Tại Gia Lai, một số ý kiến đánh giá, công tác phản hồi, tiếp thu của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội mặc dù được thực hiện chậm nhưng tốt hơn so với các cơ quan Nhà nước ở địa phương. Ngược lại, một số tổ chức là thành viên của Mặt trận Tổ quốc lại nhận định rằng, hoạt động phản hồi, tiếp thu của các cơ quan Nhà nước tại Gia Lai tốt hơn so với của các cơ quan Nhà nước ở trung ương.

Biểu đồ 6. Mức độ phản hồi góp ý của các cơ quan theo đánh giá của nhóm tổ chức xã hội (đơn vị tính %)



e) Hệ lụy của việc tiếp thu, phản hồi còn hạn chế

Việc tiếp thu, phản hồi các ý kiến đóng góp vào dự thảo luật, pháp lệnh còn hạn chế trong thời gian qua dẫn đến những hệ lụy nhất định sau đây:

- Người đóng góp ý kiến không cảm thấy được tôn trọng và giảm động lực tham gia góp ý.

- Các ý kiến đóng góp vào dự thảo luật, pháp lệnh kém chất lượng và cơ quan soạn thảo ít nhận được ý kiến đóng góp tâm huyết.

Hộp 3. Hệ quả của việc phản hồi ý kiến nhân dân không kịp thời

Có chuyên gia đến từ Gia Lai cho biết, ông không còn quan tâm đến việc phản hồi của Ban soạn thảo nữa vì ông đã từng góp ý kiến trên website và viết bài gửi ban soạn thảo. Tuy nhiên, do không nhận được sự phản hồi của Ban soạn thảo, ý kiến góp ý của ông cũng không được đăng tải nên ông đã từ bỏ ý định theo đuổi ý kiến đến cùng.

3 NGUYÊN NHÂN CỦA CÁC HẠN CHẾ

Thực trạng tham vấn công chúng với những điểm vướng mắc, hạn chế như đã phân tích xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau về động lực tham vấn; nhận thức của các bên; khuôn khổ pháp lý; năng lực, nguồn lực; cách thức thực hiện.

3.1 Động lực tham vấn còn hạn chế

Qua khảo sát các tài liệu nghiên cứu cho thấy, một trong những nguyên nhân quan trọng hàng đầu là động lực tham vấn của các chủ thể có liên quan trong hoạt động lập pháp còn hạn chế. Điều này cũng được các chuyên gia khẳng định tại Tọa đàm do Thư viện Quốc hội tổ chức trong khuôn khổ xây dựng Báo cáo nghiên cứu này vào ngày 9/5/2014.

Trong quy trình lập pháp của nước ta, nhiều chủ thể có trách nhiệm tổ chức tham vấn ý kiến của công chúng. Nếu chia quy trình lập pháp làm hai công đoạn thì ở công đoạn chính phủ/cơ quan trình (Chính phủ là chủ thể trình tới hơn 90% các dự án luật ra Quốc hội. Ngoài ra còn có các thủ thể khác có thẩm quyền trình dự án luật ra Quốc hội), trách nhiệm tham vấn thuộc về cơ quan soạn thảo; ở công đoạn Quốc hội trách nhiệm tham vấn thuộc về cơ quan thẩm tra và các đại biểu Quốc hội.

Mỗi loại chủ thể khác nhau có động lực tham vấn khác nhau. Xuất phát từ thực tiễn hoạt động quản lý nhà nước (đối với những dự án luật do Chính phủ

trình), động lực của cơ quan soạn thảo trong việc tham vấn là để các giải pháp lập pháp trong dự án luật có thể xử lý hiệu quả vấn đề phát sinh trong cuộc sống, trong hoạt động quản lý nhà nước.

Hai vấn đề của quy trình lập pháp hiện nay làm cho động lực của cơ quan soạn thảo trong việc nâng cao chất lượng dự án luật nói chung và tiến hành tham vấn nói riêng bị hạn chế nhiều đó là lập pháp theo chương trình do Quốc hội quyết định và bỏ quyền giải trình, bảo vệ chính sách lập pháp của Chính phủ trước Quốc hội.

Động lực lập pháp của Chính phủ là để xử lý các vấn đề của cuộc sống phát sinh trong quá trình quản lý nhà nước. Vậy thì khi nào có vấn đề phát sinh và các giải pháp khác không thể xử lý được đòi hỏi phải điều chỉnh bằng luật, lúc đó Chính phủ sẽ trình Quốc hội dự án luật³⁴. Trong khi đó, ở nước ta, Quốc hội quyết định một chương trình lập pháp cho cả nhiệm kỳ 5 năm. Sau khi Quốc hội quyết định chương trình, các cơ quan soạn thảo theo phân công tiến hành chuẩn bị dự án luật. Trong không ít trường hợp, dự án luật đã được đưa vào chương trình nhưng cơ quan soạn thảo chưa biết bắt đầu từ đâu, chưa xác định được vấn đề cần xử lý là vấn đề gì và những giải pháp lập pháp nào cần phải được sử dụng. Cách làm phổ biến hiện nay vẫn là vừa soạn thảo vừa chỉnh sửa. Chính vì hoạt động lập pháp theo chương trình, kế hoạch và chương trình đó chưa sát với nhu cầu lập pháp của cơ quan quản lý nhà nước nên động lực tham vấn đề đưa ra được những giải pháp lập pháp phù hợp cũng bị hạn chế.

Bên cạnh đó, từ khi sửa đổi, bổ sung Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật vào năm 2002, cơ quan trình dự thảo luật ở nước ta không có quyền trực tiếp giải trình, bảo vệ chính sách do mình đề xuất trước Quốc hội. Các dự án luật sau khi trình sang Quốc hội thường bị sửa tới 70 – 75%. Nếu một dự thảo luật trước sau gì cũng sẽ bị sửa chữa đến 70-75% thì việc gì các cơ quan của Chính phủ phải lao tâm khổ tứ trong quá trình soạn thảo³⁵, phải tham vấn một cách thực chất.

³⁴ TS Nguyễn Sĩ Dũng, “*Vai trò lập pháp của chính phủ?*”, tạp chí Tia sáng điện tử, truy cập ngày 2/6/2015

³⁵ Ts. Nguyễn Sĩ Dũng, “*Phân công, phân nhiệm*”, Tạp chí Tia sáng điện tử, truy cập 2/6/2015

Đối với cơ quan thẩm tra và đại biểu Quốc hội, động lực cơ bản để tham vấn làm nhằm làm cho dự thảo luật phù hợp với nguyện vọng, lợi ích của cử tri bởi các đại biểu Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội tiến hành hoạt động lập pháp trên cơ sở vai trò đại diện của mình. Quốc hội Việt Nam có các chức năng lập hiến và lập pháp, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước và thực hiện quyền giám sát tối cao... Như vậy, đại diện không được ghi nhận như là một chức năng mà là một tính chất của Quốc hội. Về lý thuyết, tính chất là cái vốn có tự nhiên và không phải thực hiện, còn chức năng thì phải thực hiện. Trên thực tế, động lực tham vấn của các cơ quan của Quốc hội thời gian qua là khá mạnh mẽ song đó là động lực chính lý có chất lượng dự án luật nên đối tượng tham vấn chủ yếu của ủy ban là các chuyên gia. Vai trò đại diện của đại biểu Quốc hội cho cử tri thời gian qua chưa được như mong muốn bởi cơ chế và nền tảng đại diện chưa được thiết kế một cách hợp lý. Chính vì vậy, trong hoạt động lập pháp, tham vấn cử tri chưa trở thành động lực thiết thân, mạnh mẽ của đại biểu Quốc hội.

3.2 Chưa chú trọng thay đổi nhận thức

Một trong những nguyên nhân làm nhận thức về tham vấn chưa cao là do công tác giáo dục, tuyên truyền, phổ biến về công tác tham vấn chưa được sâu rộng, tích cực, hiệu quả. Cán bộ, công chức chưa được truyền đạt để hiểu đúng bản chất của tham vấn công chúng, trong đó có tầm quan trọng và ý nghĩa của hoạt động này đối với quy trình ban hành VBQPPL. Cán bộ, công chức làm việc liên quan đến xây dựng chính sách không được tập huấn thường xuyên về tham vấn công chúng. Từ các chương trình tập huấn bài bản, cán bộ, công chức sẽ nhận thức đúng về tham vấn, từ đó sẽ có cách làm đúng, hiệu quả và thực chất hơn.

Mặt khác, theo cán bộ, công chức, chuyên gia được khảo sát, tình trạng người dân chưa chủ động, chưa có ý thức và thói quen tìm kiếm và góp ý chính sách là do ý thức chính trị, ý thức công dân của người dân còn ở mức hạn chế.

Hộp 4. Ý thức chính trị của người dân

Theo kết quả của một cuộc khảo sát của Văn phòng Quốc hội năm 2011 cho thấy, hiểu biết của người dân về chính trị nói chung và

hiểu biết về Quốc hội nói riêng là rất yếu. Cử tri biết về các cơ quan của Quốc hội không nhiều, chỉ có 3,6% số người được phỏng vấn biết đúng về một cơ quan trực thuộc Quốc hội, tỷ lệ % này giảm dần theo số lượng tăng lên của các cơ quan trực thuộc Quốc hội và chỉ có 0,3% số người biết đúng về 5 cơ quan bất kỳ trực thuộc Quốc hội, trong khi có tới 92,6% số người được hỏi không biết cơ quan nào là cơ quan trực thuộc Quốc hội³⁶. Số liệu này đã cho thấy thực trạng chung về mức độ hiểu biết, quan tâm của người dân đối với Quốc hội nói riêng và đối với các vấn đề về chính sách, chính trị nói chung là không cao.

3.3 Khuôn khổ pháp lý không phù hợp

Hiện nay, quy định của pháp luật về tham vấn nhân dân chưa cụ thể, ngoài quy định chung tại Luật ban hành VBQPPL và một số văn bản khác, hầu như chưa có một văn bản quy định rõ quy trình, cách thức tiến hành tham vấn công chúng về các dự án luật, pháp lệnh, nên các cơ quan vẫn “vừa làm vừa rút kinh nghiệm” là chủ yếu, việc tổ chức thực hiện còn rất lúng túng, bị động, có tình trạng “phần ai người ấy làm”.

Các VBQPPL quy định chưa cụ thể việc tham vấn công chúng ở những giai đoạn nào, thời gian lấy ý kiến trong bao lâu, việc tiếp thu và chỉnh lý dự án trên cơ sở của các ý kiến đóng góp như thế nào, cơ chế để huy động chuyên gia và các nhà khoa học vào quá trình lấy ý kiến nhân dân sao cho hiệu quả. Hoặc trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước, nhất là việc phản hồi, tiếp thu không được làm rõ trong các VBQPPL.

Quy định của pháp luật mới chỉ dừng lại ở “lấy ý kiến nhân dân” là một trong những nguyên nhân dẫn đến những bất cập về nhận thức, cách thức tổ chức, tham gia vào quá trình tham vấn của cơ quan nhà nước và công dân. Pháp luật trao quyền ấn định cho cơ quan Nhà nước trong việc tổ chức lấy ý kiến nhân dân mà chưa đảm bảo cho người dân chủ động tham gia vào quy trình ban hành VBQPPL. Nhân dân chỉ có thể được hỏi ý kiến đối với dự thảo văn bản mà cơ

³⁶ Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu khoa học, “Báo cáo điều tra xã hội học về hình ảnh Quốc hội trong công chúng”, 5/2011

quan soạn thảo cho là “cần thiết”, thảo luận những gì mà cơ quan nhà nước cung cấp; nghiên cứu dự thảo vào thời điểm mà cơ quan Nhà nước cho phép và trong thời gian do cơ quan nhà nước ấn định.

Về quy trình, Luật Ban hành VBQPPL đã có những quy định xác lập quy trình chung trong giai đoạn soạn thảo. Theo đó, cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL có những trách nhiệm³⁷ *xác định nội dung tham vấn; đối tượng tham vấn; thời gian lấy ý kiến; xử lý ý kiến tham vấn*. Tuy nhiên, các quy định của pháp luật về quy trình tham vấn vẫn còn chung chung, chưa cụ thể.

Mặt khác, đối chiếu các quy định về tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với các VBQPPL khác nhau như: luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội, nghị định, thông tư... có thể nhận thấy, các quy định này là tương tự nhau. Điều đó có nghĩa là quy trình tổ chức lấy ý kiến nhân dân đối với dự thảo các văn bản này là giống nhau. Các quy định này gây ra những khản nhất định đối với các cơ quan chủ trì soạn thảo các VBQPPL dưới luật. Bởi lẽ, các văn bản dưới luật thường cần được xây dựng với thời gian gấp để đáp ứng với yêu cầu quản lý nhà nước. Do đó, quy trình, thủ tục thực hiện tham vấn công chúng về các văn bản này cần được thực hiện đơn giản, ngắn gọn hơn các văn bản như Luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội.

Bên cạnh đó, qua nghiên cứu, phân tích quy định của Luật BHVBPL 2008 cho thấy, Luật đang quy định chung về cách thức tiến hành, quy trình tham vấn nhân dân cho mọi đối tượng khác nhau, bao gồm cả đối tượng lấy ý kiến là cơ quan nhà nước. Trong khi đó, cơ quan nhà nước nói chung có địa vị, nhận thức cũng như mối quan tâm rất khác với các đối tượng tham vấn khác. Vì vậy, việc sử dụng chung một cách thức, quy trình tham vấn sẽ không mang lại hiệu quả tham vấn cao nhất.

Các quy định pháp luật hiện hành về ban hành VBQPPL chưa quy định cụ thể trách nhiệm cung cấp dự thảo của ban soạn thảo. Luật tiếp cận thông tin đang ở giai đoạn soạn thảo và chưa được ban hành. Chính vì vậy, thành viên ban

³⁷ Các quy định tại các Điều: 4, 35, 36, 62, 63, 68, 69, 70, 71, 72, và 74, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008

soạn thảo, tổ biên tập ngại chia sẻ dự thảo bởi sợ trách nhiệm. Luật cũng chưa quy định việc khi lấy ý kiến phải làm rõ các chính sách của dự thảo.

Bên cạnh đó, quy trình lập pháp hiện nay chưa có sự tách bạch giữa quy trình chính sách và quy trình kỹ thuật. Nếu có sự tách bạch, sau khi chính sách đã được phê chuẩn sẽ chuyển đến bộ phận soạn thảo có kỹ thuật chuyên môn sâu về soạn thảo để soạn thành điều khoản cụ thể. Còn cách làm phổ biến hiện nay vẫn vừa soạn thảo vừa hoàn thiện chính sách. Cách làm này kéo theo một số hệ quả, trong đó, liên quan đến tham vấn công chúng, việc thu thập ý kiến, quan điểm về chính sách của VBQPPL chưa được chú trọng, chưa được tiến hành sớm, vì vậy thiếu thông tin đầu vào đầy đủ, sát thực ở công đoạn hình thành chính sách.

3.4 Nguồn lực thiếu, năng lực yếu

Khi được hỏi về 03 yếu tố có ảnh hưởng nhiều nhất đến chất lượng tổ chức lấy ý kiến công chúng về các dự án luật của Quốc hội, gần 66% ĐBQH đã chọn phương án “thiếu đội ngũ nhân viên giúp việc”. Trong khi đó, nguồn nhân lực vừa thiếu vừa yếu là một trong những nguyên nhân dẫn đến những điểm vướng mắc, hạn chế trong tham vấn công chúng. Không chỉ ĐBQH, nhiều cơ quan nhà nước khi được hỏi đều cho biết, cơ quan họ đang rất thiếu đội ngũ được tập huấn về hoạt động tham vấn nhân dân nói riêng và được tập huấn về hoạt động xây dựng VBQPPL nói chung. Các cơ quan chủ trì soạn thảo không xác định được vấn đề cần lấy ý kiến và tập trung thảo luận đã hạn chế chất lượng của các ý kiến tham gia. Nhiều khi chưa xác định đúng đối tượng cần tham khảo ý kiến, gây lãng phí về nguồn lực. Tương tự, do thiếu cán bộ có kỹ năng tổ chức tham vấn và tổng hợp nên các địa phương chủ yếu dựa vào lực lượng kiêm nhiệm.

Việc tổ chức tham vấn nhân dân một cách thực chất thường tồn kém. Nhưng do không có khoản ngân sách riêng cho hoạt động này nên nếu cơ quan nào làm nhiều, làm tốt thì sẽ gặp nhiều khó khăn trong việc cân đối kinh phí. Điều này dẫn đến tình trạng không tổ chức tham vấn hoặc tổ chức một cách hình thức, ảnh hưởng đến chất lượng dự án, dự thảo văn bản.

Nhiều năm nay, kinh phí dành cho các đợt lấy ý kiến nhân dân được trích từ ngân sách nhà nước và được phân bổ cho các cơ quan, tổ chức hữu quan ở trung ương và địa phương. Kinh phí này được chi chủ yếu cho việc in tài liệu phục vụ việc tổ chức lấy ý kiến dưới hình thức phụ trương báo. Thực tế cho thấy số kinh phí này thường rất hạn chế. Việc phân bổ kinh phí cho các đối tượng ở trung ương và địa phương cũng chưa thật hợp lý. Khi cần lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật, pháp lệnh, các địa phương bao gồm cả cấp tỉnh, huyện thường phải chi từ ngân sách của địa phương. Đây là khoản chi phí đột xuất không được dự trù trong ngân sách của địa phương. Đối với HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội, không có kinh phí dành riêng cho tham vấn mà là kinh phí chung cho hoạt động xây dựng pháp luật.

Hơn nữa, kế hoạch ngân sách của các chủ thể tiến hành tham vấn, về nguyên tắc, phải ổn định trong một số năm nhất định; trong lúc chi phí cho hoạt động tham vấn phục vụ công tác lập pháp bộc lộ rõ tính đặc thù vì phải huy động “chất xám” của các đối tượng có chuyên môn sâu, nhiều việc không thể vận dụng máy móc các chế độ bồi dưỡng hiện hành.

3.5 Cách làm thiếu hợp lý

Một cách tổng quan, có thể nói cách làm thiếu hợp lý là một trong những nguyên nhân dẫn đến những hạn chế trong tham vấn công chúng hiện nay. Theo kết quả khảo sát của nghiên cứu này, 73% ĐBQH được hỏi cho rằng, *thiếu phương pháp lấy ý kiến nhân dân* là một trong ba yếu tố ảnh hưởng nhiều nhất đến chất lượng tham vấn công chúng. Trong khi đó, cách thức, kỹ thuật và mô hình tham vấn vẫn là những vấn đề mới và chưa được nhiều cơ quan của Quốc hội, các bộ, ngành tiếp cận, áp dụng một cách bài bản, chuyên nghiệp. Sau đây là một số biểu hiện của cách thức tổ chức tham vấn hiện nay.

Trước hết, hoạt động tham vấn chưa theo một quy trình, thủ tục chuẩn, mọi việc tùy thuộc vào ý chí chủ quan của lãnh đạo cơ quan đứng ra tổ chức tham vấn, phụ thuộc vào chương trình công tác và tài chính hàng năm. Chẳng hạn, việc chuẩn bị và điều hành các hội nghị, hội thảo còn nặng theo cách làm truyền thống, không chú ý khuyến khích trao đổi; chưa chuẩn bị kỹ kịch bản, gợi ý thảo luận, bộ câu hỏi; chưa chú ý “đặt hàng” để có một số ý kiến “nền” nhằm

thúc đẩy không khí tranh luận; phân công, phối hợp công việc giữa ban chủ tọa hội nghị tham vấn và cán bộ giúp việc.... Như kết quả khảo sát cho thấy, trong khi hội nghị là một trong những hình thức tham vấn được sử dụng nhiều nhất, cần cải tiến cách thức tiến hành theo một mô hình bài bản, hiệu quả hơn (Xem thêm Mô hình mẫu hội nghị tham vấn ở mục sau).

Thứ hai, thời gian tiến hành quá ngắn hoặc không phù hợp cũng đã có tác động lớn đến hiệu quả của hoạt động tham vấn công chúng. Theo các ý kiến tham gia khảo sát, thời gian các đối tượng tham vấn nhận được yêu cầu tham vấn từ phía cơ quan nhà nước là rất ngắn, thông thường chỉ có 2-5 ngày. Do đó, để thực hiện góp ý với chất lượng ý kiến cao thường rất khó khăn. Trong khi đó, đối với các cơ quan nhà nước, thời gian xử lý các ý kiến, chỉnh lý dự thảo quá ngắn, thông thường là ngắn hơn thời gian lấy ý kiến – là một thách thức đối với cán bộ, công chức. Thậm chí, có những đơn vị cho biết, vì thời gian quá eo hẹp nên họ chỉ mới tổng hợp, xử lý khoảng 10% ý kiến góp ý của người dân.

Thứ ba, một trong những yếu tố ảnh hưởng nhiều nhất đến chất lượng, kết quả tham vấn là việc cung cấp thông tin (hơn 75% ĐBQH được hỏi đã có ý kiến như vậy). Quá ít thông tin là rào cản cho người góp ý, nhưng có quá nhiều thông tin mà không có sự chọn lọc cũng gây khó khăn cho họ. Như đã trình bày ở phần trên, hiện nay đang có tình trạng quá nhiều lần dự thảo được công khai nhưng không có sự phân biệt đâu là dự thảo mới nhất, được sử dụng để lấy ý kiến nhân dân. Vì vậy, một số chuyên gia cũng bày tỏ sự lúng túng của mình trong việc xác định đâu là dự thảo chính thức cần được góp ý. Tương tự như vậy, nguyên nhân của việc các cổng thông tin điện tử không hấp dẫn đối với người góp ý chủ yếu là do tính thiếu cập nhật, thiếu sự tương tác giữa người góp ý và chủ thể lấy ý kiến.

Thứ tư, để tham vấn thu thập được thông tin nhiều chiều, cần thu hút sự tham gia của nhiều nhóm khác nhau trong xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế, có nhiều người chưa từng tham gia hoặc tham gia ít vào việc góp ý, phản biện chính sách, pháp luật, vì không biết nhiều đến hoạt động tham vấn công chúng hoặc chưa từng biết đến hoạt động này; văn bản, vấn đề, nội dung được lấy ý kiến thuộc lĩnh vực mà đối tượng đó ít quan tâm, hiểu biết (gắn với yếu tố lợi ích); do địa bàn được lấy ý kiến ở vùng sâu, vùng xa; do thời điểm, thời gian lấy

ý kiến không phù hợp; do nội dung lấy ý kiến của các văn bản khó hiểu, phức tạp; do không nhận được yêu cầu đóng góp ý kiến; do không có nhân sự liên quan; không có đủ kinh phí cho hoạt động tổ chức góp ý.

Thứ năm, trong việc tiếp thu, phản hồi ý kiến đóng góp, qua khảo sát, có thể nhận thấy, nguyên nhân của những hạn chế, tồn tại nằm ở một số vấn đề sau đây: *Một là*, thiếu cơ chế tiếp thu, phản hồi của các cơ quan Nhà nước. Có 51,6% đại biểu Quốc hội được hỏi cho rằng, thiếu cơ chế phản hồi ảnh hưởng rất nhiều tới hoạt động phản hồi các ý kiến đóng góp của người dân. *Hai là*, không có cơ chế và thông tin để giám sát về việc các cơ quan nhà nước có tiếp thu ý kiến hay không. *Ba là*, có quá nhiều đầu mối cùng tham gia tổ chức lấy ý kiến nhưng không có sự phối hợp hoặc thậm chí không thống nhất trong việc tiếp thu, chỉnh lý đã ảnh hưởng đến hoạt động giải trình, tiếp thu và phản hồi; thiếu một địa chỉ (trang thông tin điện tử riêng) đăng tải các ý kiến góp ý và việc phản hồi các ý kiến góp ý.

Bên cạnh đó, cách lấy ý kiến nhân dân hiện nay nhiều khi chủ yếu để tạo sự thuận tiện cho các cơ quan nhà nước mà ít tạo điều kiện cho công chúng tham gia. Chẳng hạn, khối cộng đồng doanh nghiệp cho rằng các bộ đang tập trung vào các hình thức tham vấn dễ thực hiện cho bộ nhưng đòi hỏi sự chủ động của doanh nghiệp hoặc các hình thức mà chỉ có số ít doanh nghiệp được tham gia như các hội nghị³⁸; ít khi thực hiện các hình thức tham vấn vừa rộng rãi, vừa thuận tiện cho doanh nghiệp³⁹. Hoặc là cơ quan nhà nước chưa thu hút thành phần đa dạng tham gia góp ý kiến, chưa cung cấp thông tin thuận tiện cho người góp ý, phản hồi chưa kịp thời, chưa cầu thị... vì những việc đó đều đòi hỏi nhiều công sức, khó thực hiện hơn đối với cơ quan nhà nước.

4 MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Từ kết quả nghiên cứu về thực trạng lấy ý kiến vào các dự thảo VBQPPL theo Luật ban hành VBQPPL, Luật ban hành VBQPPL của HĐND và UBND, mục 4.1 của Phần này đưa ra kiến nghị chung theo các trục nội dung được mô tả

³⁸ VCCI, đã dẫn trên chú thích số 28, trang 48.

³⁹ Dự án hỗ trợ lập pháp Quốc gia, “*Tham vấn công chúng: đánh giá thực trạng và đề xuất phương án quy định*”, tháng 2 năm 2015.

và phân tích tại Phần 2; trên cơ sở đó, đề xuất tại mục 4.2 về hoàn thiện khuôn khổ pháp luật hiện hành.

4.1 Kiến nghị chung để nâng cao hiệu quả tham vấn công chúng

Để nâng cao hiệu quả tham vấn, cần có nhiều giải pháp trên các phương diện khác nhau: Nhận thức và quan niệm; khuôn khổ pháp lý; nguồn lực và năng lực; cách thức thực hiện. Phần này nêu một số kiến nghị chung về nhận thức, cách thức, nguồn lực thực hiện để nâng cao hiệu quả tham vấn công chúng.

4.1.1 Đổi mới nhận thức về tham vấn

a) Nhận thức về sự cần thiết của tham vấn

Như khảo sát của nghiên cứu này cho thấy, bên cạnh những cơ quan, tổ chức, cá nhân thấy rõ lợi ích, sự cần thiết của tham vấn công chúng, vẫn còn nhiều nơi, nhiều người chưa nhận thức được như vậy. Do đó, cần áp dụng đồng bộ nhiều biện pháp để nâng cao nhận thức trong các cơ quan nhà nước và cả xã hội về vai trò, ý nghĩa và tầm quan trọng của việc tham vấn công chúng. Cần làm cho tất cả đại biểu Quốc hội, thành viên của Chính phủ và các cơ quan liên quan khác thấy rõ việc tổ chức tham vấn công chúng trong quy trình lập pháp là một công việc thường xuyên, đòi hỏi tính chuyên nghiệp; không phải việc làm có tính xuân thu nhị kỳ; đòi hỏi tập trung mọi nguồn lực để triển khai, tiếp thu và kịp thời phản hồi ý kiến đóng góp.

b) Nhận thức về quyền tham gia của nhân dân

Chúng tôi cho rằng, nên thay đổi nhận thức “lấy ý kiến” sang nhận thức “thu hút sự tham gia của nhân dân” trong hoạt động lập pháp, lập quy. Tư tưởng về sự tham gia tiếp cận vấn đề một cách đơn giản nhưng toàn diện hơn “lấy ý kiến”, dựa trên triết lý: biến việc tham gia của nhân dân trở thành hoạt động thường xuyên, bình thường, mang tính chủ động của chủ thể vào tất cả các công đoạn của quy trình lập pháp, từ xây dựng chương trình, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra và ban hành, trong đó, yếu tố đối thoại, phản hồi của Nhà nước được đặc biệt nhấn mạnh. Khi đó, người dân sẽ không còn thụ động, chờ đợi, tham gia một cách chiếu lệ hoặc chỉ trả lời khi được Nhà nước hỏi nữa, mà họ sẽ chủ động tham gia đóng góp ý kiến vào quy trình lập pháp.

Đặc biệt, cần coi sự tham gia của người dân đóng góp ý kiến cho các dự thảo VBQPPL từ góc độ quyền của công dân để phản ánh, bảo vệ các lợi ích của mình. Cách tiếp cận quyền này đòi hỏi sự tôn trọng ý kiến của công chúng. Các ý kiến đóng góp của nhân dân đối với từng dự thảo được xem xét tiếp thu rất nghiêm túc và giải trình hợp lý. Sau khi dự thảo được thông qua nên có hình thức thích hợp thông báo kết quả công khai cho nhân dân biết, thể hiện sự trân trọng các ý kiến đóng góp.

c) Quan niệm về công chúng và đối tượng cần tham vấn

Về mặt nguyên tắc, bất kỳ nhóm người, công dân nào cũng có quyền tham gia đóng góp ý kiến vào mọi dự án pháp luật và các cơ quan công quyền phải lắng nghe, xem xét các ý kiến của công chúng. Tuy nhiên, để thu hút đầy đủ và đúng các nhóm đối tượng cần tham vấn, chúng ta cũng cần quan niệm đúng về “công chúng”. Khái niệm “công chúng” tham gia vào quá trình xây dựng VBQPPL, theo quan điểm của chúng tôi là:

- (1) Cá nhân công dân;
- (2) Các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, các câu lạc bộ...;
- (3) Các doanh nghiệp, hiệp hội nghề nghiệp...;
- (4) Các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn;
- (5) Các cơ quan nhà nước (không phải là cơ quan soạn thảo, thông qua văn bản).

Cách hiểu này dựa trên một cách tiếp cận đơn giản, phân biệt giữa một bên là chủ thể xin ý kiến - là cơ quan chủ trì tham vấn và bên kia là công chúng đứng ngoài cơ quan đó, bởi ý nghĩa của sự tham gia là thu hút người bên ngoài tự nguyện đứng vào trong cuộc để cân nhắc, nhận xét và có thái độ hợp tác, khách quan, xây dựng.

4.1.2 Phát huy vai trò của các nhóm được tham vấn

Kết quả điều tra xã hội học, tọa đàm, phỏng vấn sâu của nghiên cứu đã chứng minh, một trong những điểm cần chú trọng trong tham vấn là phát huy trí tuệ của các thành phần đa dạng: có người trực tiếp chịu ảnh hưởng, có người liên quan, có người quan tâm và am hiểu sâu các góc cạnh của các nội dung tham vấn; có những đối tượng thụ hưởng và những người đang mong đợi chính

sách này được thực thi; có nhóm người có khả năng hỗ trợ về tài chính, phương tiện; có người trực tiếp hoặc gián tiếp thực hiện chính sách...

Mặt trận Tổ quốc, VCCI, chuyên gia, báo chí và các tổ chức xã hội có các vai trò khác nhau và bổ sung, thúc đẩy sự tham gia xây dựng chính sách của công chúng; trong đó MTTQ và các tổ chức thành viên của Mặt trận có vai trò và nhiệm vụ phản biện xã hội, hướng nguồn ngân sách nhà nước khi thực hiện nhiệm vụ; báo chí và các tổ chức xã hội có vai trò tạo điều kiện và huy động sự tham gia của công chúng một cách độc lập, chia sẻ với Nhà nước về nguồn nhân lực và kinh phí.

Để hoạt động tham vấn hiệu quả, khả thi, thể hiện được ý chí của công chúng thì phạm vi đối tượng tham vấn phải mang tính tiêu biểu, đại diện cho đông đảo các nhóm khác nhau liên quan đến các quy định trong dự thảo văn bản được đưa ra tham vấn. Trong nhóm các đối tượng chịu sự tác động thì cũng phải tham vấn đại diện cho từng nhóm lợi ích cơ bản của đối tượng chịu sự tác động. Như đã đề cập, thành phần tham gia đa dạng sẽ cung cấp được thông tin đa chiều. Vai trò của các nhóm đối tượng tham vấn này sẽ phản ánh những suy nghĩ, quan điểm của mình về chính sách từ góc độ của họ, cụ thể như sau:

Thứ nhất, các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp, tức là những người có quyền và lợi ích bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quy định trong dự thảo văn bản (như: người có thu nhập cao đối với vấn đề thuế thu nhập cá nhân, doanh nhân đối với vấn đề về thành lập, hoạt động, nghĩa vụ và quyền lợi của doanh nghiệp...). Thiếu đối tượng này, một cuộc tham vấn, dù có quy mô, rộng rãi như thế nào đi nữa thì cũng không thể coi là “tham vấn công chúng”.

Thứ hai, các đối tượng chịu tác động gián tiếp của các quy định trong dự thảo văn bản đó (như: người tiêu dùng đối với các loại thuế đánh vào sản phẩm của doanh nghiệp...). Một cuộc tham vấn sẽ có ý nghĩa và kết quả tốt hơn nếu trong phạm vi đối tượng lấy ý kiến có sự tham gia của các đối tượng này.

Thứ ba, những người tuy không thuộc phạm vi chịu sự tác động nhiều như hai đối tượng nêu trên, nhưng ý kiến của họ cũng rất có giá trị trong việc hoàn thiện nội dung các văn bản, đó là những người có trình độ (thực tiễn, lý luận) về vấn đề đó; những người bảo vệ quyền lợi; những người am hiểu vấn đề;

những người cung cấp dịch vụ liên quan; những người chịu trách nhiệm quản lý và thực hiện chính sách.

4.1.3 Tăng cường sự công khai, minh bạch

Việc cung cấp thông tin một cách đầy đủ về các nội dung tham vấn cho các nhóm được tham vấn nhằm khuyến khích các nhóm đó tham gia góp ý vào dự thảo VBQPPL, làm giảm đi mặc cảm “không biết gì” của những người lâu nay ít được biết, ít được tham gia vào công việc của nhà nước, thiếu tâm thế tự tin cần thiết để tham gia tích cực vào quá trình này. Đây cũng là một đòi hỏi cơ bản của nguyên tắc minh bạch trong quản lý và vận hành Nhà nước hiện đại, bình đẳng trong tiếp cận thông tin.

Sự minh bạch đòi hỏi không chỉ dừng lại ở việc thông tin về chính sách và dự thảo văn bản, cơ quan nhà nước phải có những phân tích, lý giải cho người dân biết họ được lợi gì và thiệt hại gì khi văn bản được ban hành, để người dân nắm bắt nội dung văn bản và phát biểu quan điểm của họ.

Cần công khai ý tưởng chính sách từ khi thông qua chương trình xây dựng VBQPPL để công chúng được biết sớm và chuẩn bị khi dự án VBQPPL được đưa ra lấy ý kiến, thông thường trong một thời gian ngắn.

Nội dung các thông tin cần công bố, cập nhật trong quá trình xây dựng VBQPPL và trách nhiệm của cơ quan chủ trì lấy ý kiến đưa ra những bình luận, giải thích, phân tích, lập luận về phương án, lợi, hại và tác động dự báo đối với các nhóm đối tượng điều chỉnh, về ngân sách và chi phí xã hội đối với dự án VBQPPL (đánh giá tác động).

Cần công bố địa chỉ và phương thức gửi ý kiến tới cơ quan chịu trách nhiệm tổ chức tham vấn và phản hồi công khai. Nên tổ chức một trang web riêng để đăng tải toàn bộ các văn bản tham vấn ý kiến nhân dân và các ý kiến góp ý bao gồm từ giai đoạn hình thành chính sách đến giai đoạn văn bản được Quốc hội ban hành (*xem thêm về công dụng của trang web này đối với tiếp thu, phản hồi ở mục dưới đây*). Việc chia sẻ các hoạt động tham vấn trên các trang mạng xã hội như Facebook cũng nên được cân nhắc để sử dụng vì tính hiệu quả, tiện lợi và sức lan tỏa của các công cụ này. Truyền hình cũng là một kênh tham vấn mà Nhà nước cần phát huy hơn nữa bởi vì số lượng người dân theo dõi truyền hình ở nước ta hiện nay rất lớn.

4.1.4 Kéo dài khoảng thời gian dành cho đợt tham vấn

Thời điểm tham gia của công chúng phải càng sớm càng tốt. Như nhiều ý kiến đã đề xuất qua các hoạt động khảo sát của nghiên cứu này, cần tham vấn ý tưởng ngay từ giai đoạn hình thành chính sách, để công chúng được biết về ý tưởng chính sách ngay từ khi có chương trình xây dựng VBQPPL.

Các số liệu khảo sát thực tiễn và lý thuyết về hoạt động tham vấn cũng đưa ra đòi hỏi về thời gian tối thiểu để tiến hành tham vấn là 60 ngày để người dân tham gia có hiệu quả, chứ không chỉ đăng tải dự thảo văn bản trên Internet ít nhất 60 ngày trước khi thông qua. Thực tiễn cho thấy khi triển khai lấy ý kiến tới cơ sở thì đã gần hết thời gian lấy ý kiến theo quy định của pháp luật. Trên thực tế, việc gia hạn thời gian lấy ý kiến xảy ra nhiều. Do vậy, khoảng thời gian tham vấn cần phải đủ dài để thu nhận, tổng hợp, phân tích, tiếp thu các ý kiến đóng góp của người dân và các chủ thể khác.

4.1.5 Nhiều lựa chọn về phương thức tham gia

Không nên áp đặt bất cứ một mô hình hay phương thức cứng nhắc nào, mà cần đa dạng hóa các kênh để công chúng tiếp cận với thông tin và dự thảo văn bản. Việc đa dạng hóa các hình thức tham vấn nhằm làm cho hoạt động này được biết đến rộng rãi, nhận được ý kiến nhiều chiều hơn, thực chất hơn. Bên cạnh những địa chỉ mang tính chính thức để cung cấp và tiếp nhận thông tin góp ý (cơ quan soạn thảo, website, văn phòng cơ quan dân cử ở địa phương), còn có các kênh không chính thức khác như báo viết, báo điện tử...

Hình thức tham vấn thông qua tọa đàm chuyên gia, hội nghị lấy ý kiến trực tiếp tại cộng đồng, hội thảo theo nhóm nhỏ cho cả đối tượng thụ hưởng, cho cả các tổ chức, cơ quan hữu quan cũng như cho chính quyền, nhà quản lý địa phương giúp họ dễ dàng chia sẻ, nói thật hơn và mạnh dạn kiến nghị nhiều vấn đề sát thực tế, khả thi hơn.

Hình thức tham vấn thông qua hội thảo khu vực, hội nghị tham vấn quốc gia với thành phần tham dự dành cho nhiều đối tượng khác nhau: Chuyên gia, nhà khoa học, nhà quản lý, đại diện các cơ quan, tổ chức và cá nhân người dân chịu sự tác động, ảnh hưởng của chính sách, pháp luật.

Tham vấn thông qua điều tra xã hội học như phỏng vấn sâu, phỏng vấn chuyên gia; thảo luận nhóm và điều tra bằng bảng hỏi mang lại thông tin định

lượng rộng, có tính đại diện, là một nguồn tư liệu quý báu, rất phong phú, cụ thể, khách quan và khoa học trong quá trình thẩm tra, hoàn thiện chính sách, dự án luật và thảo luận, xem xét bấm nút thông qua luật. Tuy vậy, cần quan tâm đến khâu lựa chọn, đặt ra đề bài cho đối tác thực hiện việc nghiên cứu này cho phù hợp, và dĩ nhiên phải có đủ nguồn tài chính và lượng thời gian thích hợp.

Có thể sử dụng và phối hợp các phương tiện thông tin đại chúng của cả trung ương và địa phương để thu thập thông tin, tạo diễn đàn trao đổi tranh luận những vấn đề lớn, những vấn đề còn nhiều ý kiến khác nhau, những vấn đề có tính chất nhạy cảm, liên quan đến an sinh xã hội, đến quan điểm hoặc đối tượng đặc thù...

Cần phải tạo điều kiện cho các tổ chức, công dân góp ý kiến thông qua việc đăng tải dự thảo trên Website của cơ quan, tổ chức hoặc trên các phương tiện thông tin đại chúng. Tuy nhiên, hình thức tham vấn này rất cần kèm với các hồ sơ, tài liệu cần thiết để người góp ý nắm được trọng tâm chính sách, ý đồ của cơ quan tiến hành tham vấn (bản thuyết minh ngắn gọn, gợi ý những vấn đề tập trung xin ý kiến...).

Như kết quả khảo sát cho thấy, bên cạnh những hình thức tham vấn với phạm vi rộng, nhiều nhóm thì cần áp dụng các hình thức tham vấn một cách phù hợp với từng nhóm, ví dụ hội nghị, hội thảo khoa học thích hợp với các chuyên gia, tổ chức xã hội, cơ quan nhà nước; hoặc phiếu hỏi điều tra xã hội học có thể được gửi cho các nhóm khác nhau, nhưng phiếu hỏi dành cho chuyên gia khác với phiếu dành cho công dân bình thường.

Khuyến khích cách thức tham vấn và góp ý kiến ít tốn kém, huy động sự tham gia thực chất của nhân dân, ví dụ thông qua diễn đàn chính sách của các phương tiện thông tin đại chúng, thư điện tử, kết hợp các hội nghị tiếp xúc cử tri hoặc tại các điểm tiếp dân của chính quyền địa phương.

4.1.6 Tiếp thu, phản hồi

Qua nghiên cứu này, có thể nhận thấy, việc tiếp thu, phản hồi là một trong những khâu cần được cải thiện nhiều nhất trong quy trình tham vấn công chúng nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình và khuyến khích sự tham gia của nhân dân. Cần làm rõ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, nội dung và cách thức

đăng tải các nội dung tiếp thu, phản hồi công chúng, tiêu chí đánh giá phản hồi của cơ quan Nhà nước.

Các chủ thể liên quan đến hoạt động tham vấn công chúng có trách nhiệm tiếp thu, phản hồi gồm có: Quốc hội (bao gồm Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, các ĐBQH), Chính phủ (bao gồm các bộ, cơ quan ngang bộ); chính quyền địa phương. Đồng thời, cũng cần quy định trách nhiệm của cơ quan giúp việc của Quốc hội, Chính phủ, chính quyền địa phương trong việc xử lý các ý kiến nhận được.

Cần coi việc không thực hiện tiếp thu, phản hồi là vi phạm quy trình ban hành VBQPPL. Ý kiến tiếp thu, phản hồi cần được thể hiện vào Báo cáo tiếp thu, phản hồi tham vấn công chúng về dự án VBQPPL, là một trong những tài liệu phải có trong bộ tài liệu của dự án.

Việc phản hồi được thực hiện với các ý kiến góp ý vào các văn bản từ nghị định, thông tư đến luật, pháp lệnh, nghị quyết. Các ý kiến được tiếp thu hoặc không tiếp thu đều phải nhận được sự giải trình của cơ quan tổ chức tham vấn. Văn bản phản hồi của cơ quan soạn thảo phải đầy đủ, kịp thời, nêu rõ việc tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến của nhân dân và phải có căn cứ/ lý lẽ hợp lý, đảm bảo hài hoà lợi ích của các nhóm lợi ích trong xã hội cũng như các yêu cầu về hội nhập kinh tế quốc tế và đổi mới trong quản lý nhà nước.

Tuy nhiên, như nhiều ý kiến nhận xét, việc phản hồi đối với từng chủ thể góp ý là điều không thể thực hiện, nhất là trong điều kiện thiếu nguồn lực như ở Việt Nam. Vì vậy, cơ quan chủ trì tham vấn có thể chỉ cần chuẩn bị các văn bản phản hồi chung cho một đợt tham vấn và giải trình việc tiếp thu hay không tiếp thu theo các nhóm vấn đề đặt ra trong dự thảo.

Về địa chỉ để đăng tải, theo dõi việc tiếp thu, phản hồi của cơ quan chủ trì tham vấn, trong quá trình thực hiện nghiên cứu này, nhiều ý kiến đã nêu ra giải pháp xây dựng một trang web chung, một cơ sở dữ liệu chung về tham vấn công chúng, trong đó sẽ lưu lại hết quá trình thực hiện tham vấn đối với một văn bản, quá trình tiếp thu, giải trình về việc tiếp thu, không tiếp thu các ý kiến một cách công khai... Công cụ này sẽ giúp công chúng theo dõi được quá trình thay đổi của các dự thảo VBQPPL, theo dõi được quá trình phản hồi, tiếp thu ý kiến góp

ý của cơ quan nhà nước. Ngoài ra, văn bản phản hồi ý kiến cần được công khai trên các trang web và các phương tiện thông tin đại chúng.

4.1.7 Nguồn lực, năng lực tổ chức tham vấn

Cần bố trí đủ kinh phí, bảo đảm tổ chức thực hiện các hoạt động tham vấn đạt các mục đích, yêu cầu đề ra, coi đây là một khoản kinh phí cố định trong quá trình xây dựng, thực hiện pháp luật. Cơ chế này sẽ cho phép các cơ quan soạn thảo, các cơ quan có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến có điều kiện chủ động về mặt kinh phí, thực hiện tốt cả nhiệm vụ soạn thảo cũng như tham vấn. Bên cạnh đó, Nhà nước cần có chính sách động viên nguồn lực xã hội cho hoạt động tham vấn ý kiến nhân dân.

Trong các khoản kinh phí dành cho tham vấn công chúng, cần chú ý xây dựng các quy định bồi dưỡng cho những ý kiến đóng góp, tương xứng với công sức, trí tuệ của các nhà khoa học, các chuyên gia, các tổ chức đầu tư nghiên cứu, chưa kể đến chi phí tìm kiếm thông tin, tra cứu, tổng hợp số liệu...

Cần điều chỉnh các quy định về chế độ chi tiêu trong xây dựng pháp luật phù hợp với mặt bằng mới. Đồng thời có hướng dẫn về trình tự, thủ tục hợp đồng với tư vấn, chuyên gia; chi phí bồi dưỡng cho cán bộ, chuyên viên các cơ quan, tổ chức ở địa phương được huy động tham gia các hoạt động tham vấn công chúng phục vụ công tác lập pháp, lập quy.

Để nâng cao năng lực của các chủ thể chủ trì tham vấn, chúng tôi cho rằng cần tập trung vào các hoạt động sau:

- Tổ chức các hội nghị, hội thảo, tọa đàm nhằm phổ biến, trao đổi kiến thức cơ bản và sau đó là chuyên sâu về tham vấn; thảo luận về việc tổ chức tham vấn ở Việt Nam trong khuôn khổ pháp luật, điều kiện năng lực hiện tại, bối cảnh chính trị - xã hội hiện nay; nhận diện những khó khăn, trở ngại để có biện pháp khắc phục; nhân rộng, chia sẻ các kinh nghiệm, bài học đã có về tham vấn.

- Tập huấn cho cán bộ, công chức ở những vị trí liên quan về các kỹ năng tham vấn: từ khâu chuẩn bị tham vấn đến khâu xử lý ý kiến tham vấn và phản hồi, tiếp thu ý kiến nhân dân. Việc tập huấn các kỹ năng tham vấn sẽ giúp cán bộ, công chức nhận thức được đúng bản chất của tham vấn, từ đó, hoạt động tham vấn sẽ được tổ chức đúng quy trình nhằm đạt hiệu quả cao hơn.

- Biên soạn và phát hành các tài liệu về tham vấn cho các thành viên HĐND và các Ủy ban của Quốc hội, ĐBQH, các bộ, ngành, chính quyền địa phương và cán bộ giúp việc, nhất là các tài liệu hướng dẫn có tính chất thực tế, “cầm tay chỉ việc”⁴⁰. Các tài liệu này cần phải gọn, rõ, cụ thể, thực tế, theo từng mục việc.

4.1.8 Mô hình hội nghị tham vấn mẫu

Như đã phân tích ở các mục trước, cách làm chưa bài bản là một trong những nguyên nhân dẫn đến hiệu quả tham vấn chưa cao. Ngược lại, thực tiễn hoạt động tham vấn của một số Ủy ban của Quốc hội, nhất là Ủy ban về các vấn đề xã hội, cũng như của Hội đồng nhân dân nhiều địa phương cho thấy, cách làm bài bản, chuyên nghiệp trong tham vấn sẽ mang lại kết quả tốt hơn. Do đó, đúc kết kinh nghiệm thực tiễn, trong khuôn khổ của nghiên cứu này, bốn hội nghị tham vấn góp ý về sự tham gia của công chúng trong quy trình lập pháp đã được tổ chức. Qua phiếu khảo sát những người tham dự, bốn hội nghị đã được đánh giá cao về nội dung, chương trình, kịch bản, sự điều hành của chủ tọa; đặc biệt, đa số ý kiến cho rằng sẽ áp dụng mô hình hội nghị tham vấn này vào các hoạt động tham vấn của chính họ (*xem thêm Báo cáo về Mô hình hội nghị tham vấn mẫu*).

Để cung cấp thông tin cho các bên có quan tâm sau này, mục này đề cập một số nội dung cần chú ý về mô hình hội nghị tham vấn mẫu (*xem thêm Báo cáo về Mô hình hội nghị tham vấn mẫu*). Chúng tôi nhận thấy, có thể phổ biến rộng rãi mô hình hội nghị cho các cơ quan, tổ chức hữu quan bằng cách biên soạn tài liệu hướng dẫn, tiến hành các khóa tập huấn, các hội thảo giới thiệu mô hình.

a) Chuẩn bị tham vấn

Nội dung tham vấn: Cần lựa chọn những vấn đề quan trọng, cốt lõi liên quan trực tiếp tới các đối tượng chịu sự tác động để tiến hành tham vấn; các vấn đề thiết thực, liên quan trực tiếp tới quyền lợi, nghĩa vụ của người dân hoặc của cơ quan, tổ chức đề lấy ý kiến. Sau đó cần tập hợp, tổng hợp, phân tích các ý

⁴⁰ Trong khảo sát nhanh nói trên, tất cả những người nộp lại phiếu đều cho rằng, cần có tài liệu hướng dẫn về cách thức, quy trình, phương pháp tham vấn công chúng. Trong đó, 2/3 trả lời rất cần, 1/3 trả lời cần.

kiến góp ý, từ đó lọc ra những vấn đề có tính chất chính sách, liên quan đến những lợi ích điển hình của từng nhóm, từng giới hoặc lợi ích chung. Trong từng thời điểm, ở một lĩnh vực cụ thể, một giai đoạn nhất định chỉ nên lựa chọn một vài vấn đề thật bức xúc, thật cần thiết để tham vấn cho thiết thực và hiệu quả. Đối với một hội nghị tham vấn diễn ra trong một buổi, chỉ nên chọn 3-4 nội dung trọng tâm để điều hành thảo luận.

Bộ câu hỏi: Từ những nội dung trọng tâm đã được lựa chọn, cần tiếp tục “chẻ nhỏ” vấn đề thành bộ câu hỏi mẫu (bảng hỏi) phù hợp với vấn đề, nội dung, hình thức, địa bàn tham vấn. Đây được coi là vấn đề cốt lõi nhất đảm bảo cho việc tham vấn đạt hiệu quả thiết thực. Từ nội dung tham vấn trọng tâm, cần trả lời các câu hỏi về tác động của chính sách tới từng lợi ích trong các nhóm xã hội hoặc đối với những lợi ích công cộng.

Xây dựng bộ câu hỏi mẫu (bảng hỏi) phù hợp với vấn đề, nội dung, hình thức, địa bàn tham vấn đảm bảo cho việc tham vấn đạt hiệu quả thiết thực. Việc chuẩn bị câu hỏi, bảng hỏi càng cụ thể, càng chi tiết và khoa học càng tốt. Trong chuẩn bị, phải tránh tình trạng xây dựng những câu mang tính chất gợi ý, phải có câu hỏi kiểm chứng theo một logic khoa học, bài bản để đảm bảo kết quả trung thực, khách quan và khoa học. Ngoài nội dung trọng tâm, cần có câu hỏi mở để công chúng góp ý về những nội dung khác có liên quan.

Đối tượng cần tham vấn: Nên lựa chọn đối tượng dễ tập trung thu hút sự tham gia: mỗi loại văn bản đều có nhóm đối tượng cần quan tâm hơn; do sự hạn chế về nguồn lực và thời gian nên việc cơ quan tham vấn xác định nhóm đối tượng ưu tiên thu hút là nhằm đảm bảo tính hiệu quả. Ví dụ, một số tiêu chí dưới đây có thể giúp xác định nhóm cần ưu tiên tham vấn:

- **Tiêu chí 1:** Chính sách pháp lý trong dự thảo tác động lớn đến nhiều nhóm đối tượng, đến nền kinh tế hoặc liên quan đến quyền tự do, dân chủ của công dân (thông thường được ban hành dưới hình thức luật) thì cần được tổ chức lấy ý kiến rộng rãi.

- **Tiêu chí 2:** Dự thảo văn bản quy định các quyền, nghĩa vụ liên quan trực tiếp đến nhóm đối tượng nào thì phải có ý kiến tham gia của nhóm đối tượng ấy. Việc tham gia được tiến hành trên cơ sở đại diện hoặc thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp, các hiệp hội...

▪ **Tiêu chí 3:** Dự thảo quy định về một vấn đề mới, chính sách mới trong lĩnh vực mà cơ quan quản lý chưa có nhiều kinh nghiệm thì cần huy động sự tham gia của các nhà hoạt động thực tiễn.

▪ **Tiêu chí 4:** Dự thảo gồm các quy định mang tính kỹ thuật, chuyên môn hóa cao thì cần huy động sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học.

b) Tổ chức thực hiện hội nghị tham vấn

Phân công công việc: Cơ quan, tổ chức tham vấn cần phân công cán bộ, công chức chịu trách nhiệm tổ chức tham vấn từ đầu cho tới hết quy trình tham vấn; bao gồm Nhóm chỉ đạo tham vấn; Nhóm phụ trách hậu cần - hành chính; Nhóm phụ trách nội dung, chương trình tham vấn.

Hội nghị tham vấn gồm ba phần: (i) Giới thiệu nội dung và mục đích tham vấn, (ii) Thảo luận và phát biểu ý kiến, (iii) Kết thúc và phản hồi.

- Phần thảo luận và phát biểu ý kiến cần được điều hành theo hình thức thảo luận theo từng nội dung trọng tâm về chính sách, theo các câu hỏi trong bộ câu hỏi đã chuẩn bị. Bên cạnh đó, tùy diễn biến hội nghị, cần linh hoạt để điều hành thảo luận, khai thác sâu thêm những nội dung khác. Ban điều hành hội nghị nên dành nhiều thời gian cho đại biểu thảo luận, có những câu hỏi khuyến khích phát biểu ý kiến.

- Tại hội nghị tham vấn, có thể kết hợp các hình thức tham vấn khác: ví dụ, trước khi thảo luận toàn thể hội nghị, có thể thảo luận nhóm nhỏ của những người có cùng vị thế về nội dung tham vấn; hoặc kết hợp hình thức gửi phiếu điều tra ngắn về các câu hỏi chính sách, trước khi tiến hành thảo luận chung. Sau hội nghị tham vấn có thể tổ chức phỏng vấn sâu một số đại biểu.

c) Tổng hợp ý kiến, báo cáo tham vấn

Cần ghi chép thật đầy đủ, trung thực, tỷ mỉ, đúng lời, đúng ý của công chúng, người được tham vấn. Không suy đoán, không lồng ý kiến cá nhân của người thực hiện tham vấn vào biên bản. Những vấn đề mới, số liệu cụ thể cần phải ghi rõ tên người, địa chỉ cụ thể để khi cần còn liên hệ tham vấn sâu hơn và cũng là minh chứng cho sự khách quan, trung thực trong tham vấn. Cần có số liệu thống kê số lượng ý kiến theo nội dung chính sách. Báo cáo tham vấn cần gửi tới cơ quan, tổ chức tham vấn, cơ quan thẩm tra để xem xét, tiếp thu. Nếu có

điều kiện, nên có hai người ghi biên bản: một người ghi đầy đủ diễn biến hội nghị, một người ghi tóm tắt các ý kiến theo các nội dung trọng tâm đã chọn. Nên có ghi âm và bóc băng thảo luận.

4.2 Kiến nghị hoàn thiện khuôn khổ pháp luật

Dựa trên phân tích của phần trước, phần này đưa ra một số kiến nghị thiết kế các quy định liên quan đến tham vấn công chúng trong Luật Ban hành văn bản pháp luật và văn bản hướng dẫn thi hành, cũng như các văn bản pháp luật liên quan.

4.2.1 Đề xuất phương án quy định về tham vấn công chúng

Có thể thiết kế các quy định về tham vấn công chúng trong Luật BHVBQPPL và văn bản hướng dẫn thi hành Luật như sau:

- Thiết kế điều riêng về tham vấn công chúng trong chương Những quy định chung với những nội dung sau: khái niệm tham vấn công chúng; các nguyên tắc tham vấn; quyền tham gia của công dân vào việc ban hành chính sách; trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc tạo điều kiện cho công dân tham gia; trách nhiệm tiếp thu, phản hồi của các cơ quan hữu quan; kinh phí tham vấn.

- Đồng thời, ở các chương về ban hành các loại văn bản pháp luật sẽ quy định quy trình, thủ tục tham vấn cụ thể; thời gian tham vấn; các hình thức tham vấn phù hợp.

Bên cạnh đó, cần hoàn thiện, cụ thể hóa các văn bản pháp luật có liên quan khác như: Nội quy kỳ họp Quốc hội; các quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội và ĐBQH; Nghị quyết về chế độ, định mức kinh phí trong hoạt động của Quốc hội; Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương.... Đồng thời, cần rà soát để hoàn thiện các quy định liên quan đến tham vấn công chúng trong các văn bản pháp luật chuyên ngành như Luật Đất đai, Luật bảo vệ môi trường, Luật xây dựng, Luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.... Cùng với những quy định đặc thù về nội dung tham vấn, các quy định đó cần dẫn chiếu đến các quy định về tham vấn công chúng trong Luật ban hành văn bản pháp luật.

4.2.2 Các nội dung cần quy định về tham vấn công chúng

a) Quy định quyền tham gia của công chúng

Từ quan niệm về “thu hút sự tham gia của công chúng” trong hoạt động lập pháp, lập quy, coi sự tham gia của công chúng như đã đề cập ở các phần trước, nhóm nghiên cứu cho rằng, *quyền tham gia của công chúng cần được thể hiện qua quy định riêng biệt trong Dự thảo Luật ban hành văn bản pháp luật; đồng thời cần quy định về khái niệm “tham vấn công chúng” trong dự thảo.*

Như nhiều ý kiến trong các cuộc tọa đàm, phỏng vấn sâu, phiếu hỏi của nghiên cứu này, cũng như một số nghiên cứu tương tự khác đề xuất, thời điểm tham gia của công chúng vào việc xây dựng, ban hành VBPL phải càng sớm càng tốt, thậm chí không chỉ từ công đoạn soạn thảo, mà ngay từ khi đề xuất ý tưởng chính sách. Do vậy, chúng tôi ủng hộ quy định, *cần tham vấn công chúng đối với cả đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định, nghị quyết của HĐND.*

b) Quy định về trách nhiệm của các cơ quan hữu quan

Quyền của người dân phải đi kèm trách nhiệm của các cơ quan hữu quan thì quyền đó mới được thực thi. Vì vậy, như phần trước của báo cáo đã phân tích, *cần quy định tham vấn công chúng là thủ tục bắt buộc đối với tất cả loại văn bản pháp luật, ở các công đoạn hình thành chính sách, soạn thảo, thẩm tra (đối với dự án luật, pháp lệnh, nghị quyết của HĐND), thẩm định (đối với các dự án khác).* Ở các công đoạn khác, có thể quy định “mềm” hơn, theo đó, phải tham vấn khi còn có nhiều ý kiến khác nhau, cách hiểu khác nhau.

Kết quả tham vấn công chúng phải được thể hiện đầy đủ trong hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền xem xét. *Cần quy định, việc thiếu ý kiến góp ý của các nhóm đối tượng, tiếp thu ý kiến và phản hồi ý kiến của cơ quan hữu quan là vi phạm về quy trình, và là cơ sở để cơ quan có thẩm quyền bác bỏ việc tiếp tục xem xét ở giai đoạn tiếp theo trong quy trình lập pháp.*

Trong dự thảo Luật hiện nay, cần bổ sung làm rõ hơn, cụ thể hơn hoạt động tham vấn trong giai đoạn thẩm tra chính sách, dự án luật của HĐND và các Ủy ban. Chúng tôi ủng hộ đề xuất của một số chuyên gia, theo đó, *hoạt động tham vấn phải là quy trình, công đoạn bắt buộc trước khi HĐND và các Ủy ban tiến hành hoạt động thẩm tra của mình.* Trong đó đặc biệt quan tâm đến quy

định bảo đảm cho HĐDT và các Ủy ban có đủ thời gian tổ chức các hoạt động tham vấn công chúng một cách đầy đủ, khoa học và có chất lượng. Sở dĩ cần quy định như vậy vì với vai trò của Quốc hội đại diện cho lợi ích của quốc gia và cử tri, cơ quan này càng cần phải tham vấn công chúng, lắng nghe tiếng nói của các nhóm trong xã hội. Hơn nữa, tham vấn công chúng tạo ra một nguồn thông tin để giúp HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh. Tương tự, ở cấp tỉnh, cần quy định trách nhiệm của HĐND trong việc tham vấn công chúng đối với cả những dự thảo nghị quyết không do HĐND chủ trì soạn thảo.

c) Quy trình, thời gian tham vấn

Qua các ý kiến thu thập được từ nghiên cứu này, chúng tôi nhận thấy cần bổ sung các quy định về quy trình tham vấn công chúng, bao gồm:

- Các bước trong quy trình tham vấn: Chuẩn bị tham vấn; tiến hành tham vấn; tiếp thu, phản hồi về ý kiến đóng góp.

- Thời gian tham vấn: Cần tham vấn từ giai đoạn hình thành chính sách đến giai đoạn trước khi thông qua hoặc ký ban hành văn bản. Khoảng cách thời gian tham vấn giữa các giai đoạn trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật cần phải đủ dài để tiến thành tham vấn có hiệu quả.

- Các quy trình tham vấn khác nhau: Quy trình tham vấn đối với các văn bản của Quốc hội (Luật, pháp lệnh và nghị quyết) nên khác với quy trình tham vấn đối với các văn bản pháp quy (Nghị định, thông tư). Các văn bản pháp quy thường cần được xây dựng với thời gian gấp để đáp ứng với yêu cầu quản lý nhà nước. Do đó, quy trình, thủ tục thực hiện tham vấn về các văn bản này cần được thực hiện đơn giản, ngắn gọn hơn các văn bản như Luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội.

d) Các nhóm đối tượng cần tham vấn

Kết quả điều tra xã hội học, tọa đàm, phỏng vấn sâu của nghiên cứu đã chứng minh, một trong những điểm cần chú trọng trong tham vấn là cần phải mời thành phần đa dạng: có người trực tiếp chịu ảnh hưởng, có người liên quan,

có người quan tâm và am hiểu sâu các góc cạnh của các nội dung tham vấn; có những đối tượng thụ hưởng và những người đang mong đợi chính sách này được thực thi; có nhóm người có khả năng hỗ trợ về tài chính, phương tiện; có người trực tiếp hoặc gián tiếp thực hiện chính sách... Vì vậy, như đã phân tích ở mục về kiến nghị chung, Luật *cần quy định về khái niệm “công chúng” tham gia vào quá trình xây dựng văn bản pháp luật, bao gồm:*

- (1) Cá nhân công dân;
- (2) Các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, các câu lạc bộ...;
- (3) Các doanh nghiệp, hiệp hội nghề nghiệp...;
- (4) Các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn;
- (5) Các cơ quan nhà nước hữu quan (không phải là cơ quan tiến hành tham vấn).

Cần quy định rộng mở hơn, nhằm bao quát hết các chủ thể có mối quan tâm hoặc lợi ích liên quan đến dự thảo được đưa ra tham vấn, phản ánh đầy đủ/đa chiều các lợi ích, mối quan tâm của các tầng lớp xã hội liên quan cũng như của tất cả các nhóm doanh nghiệp. Trong đó, cần coi trọng vai trò ngày càng tăng của các tổ chức xã hội và tầm quan trọng đặc biệt của báo chí trong quy trình chính sách.

Kết quả nghiên cứu cũng cho thấy, trong nhóm các đối tượng chịu sự tác động thì cũng phải tham vấn đại diện cho từng nhóm lợi ích cơ bản của đối tượng chịu sự tác động. Vì vậy, *cần quy định về nghĩa vụ bắt buộc phải tham vấn những nhóm chịu tác động trực tiếp từ quy định pháp luật và cả các tổ chức đại diện cho lợi ích của họ, ví dụ các tổ chức xã hội liên quan, trong đó phải có tham vấn trực tiếp qua các cuộc họp, thảo luận nhóm, phỏng vấn sâu...; trong hồ sơ trình cần có bản tổng hợp, giải trình tiếp thu ý kiến của các nhóm này; nếu không, dự án, dự thảo sẽ không được tiếp tục xem xét.*

Bên cạnh đó, qua các hoạt động của nghiên cứu này, nhất là từ ý kiến của các chuyên gia, chúng tôi cho rằng, *cần quy định về nghĩa vụ bắt buộc phải tham vấn các chuyên gia, nhà khoa học đối với các dự án, dự thảo điều chỉnh những nội dung kỹ thuật, chuyên môn sâu.*

e) Công khai hóa, minh bạch hóa

Để hiện thực hóa yêu cầu về công khai, minh bạch như đã phân tích, *quyền được thông tin của người dân cần được thể chế hóa cụ thể hơn nữa trong Luật ban hành văn bản pháp luật bằng quy định*: mọi dự thảo VBQPPL đều phải được công khai, trừ những ngoại lệ liên quan đến an ninh quốc gia và mọi người dân đều có quyền và được tạo cơ hội bình đẳng trong việc tiếp cận các nguồn thông tin liên quan đến việc hình thành chính sách, soạn thảo văn bản. Phải công bố (đăng công khai) các dự thảo (từ dự thảo đầu tiên được ban soạn thảo thông qua cho đến dự thảo cuối cùng) và các tài liệu kèm theo. Các tài liệu kèm theo chỉ nên ngắn gọn, súc tích, dễ hiểu, giải thích rõ ràng những nội dung lớn của dự luật và nêu những vấn đề cần hỏi ý kiến công chúng.

Cần quy định, ở mỗi giai đoạn có một cơ quan chịu trách nhiệm đăng tải công khai các dự thảo và tài liệu kèm theo, ví dụ, ở giai đoạn soạn thảo là cơ quan soạn thảo, ở giai đoạn thẩm tra là cơ quan thẩm tra, có thông tin cụ thể về cơ quan, cá nhân chịu trách nhiệm tiếp nhận ý kiến. Chúng tôi ủng hộ đề xuất của VCCI và nhiều chuyên gia khác, theo đó quy định về *một đầu mối thông tin trên trang thông tin điện tử* (có thể do Văn phòng Chính phủ vận hành) để doanh nghiệp/người dân theo dõi được các văn bản thuộc các lĩnh vực cụ thể đang được lấy ý kiến, thời hạn góp ý (nội dung cụ thể thì dẫn sang trang thông tin của cơ quan chủ trì tham vấn), nơi tiếp nhận ý kiến. Không những thế, trang web này cần tập hợp, đăng tải cả những ý kiến từ các kênh khác như ý kiến chuyên gia, ý kiến đã đăng trên báo... để có thông tin đa chiều cho cả cơ quan nhà nước và công chúng.

f) Các hình thức tham vấn

Các quy định hiện nay mới chỉ làm nổi bật việc đăng tải dự thảo trên mạng Internet để lấy ý kiến mà chưa làm rõ các hình thức tham vấn khác. Trong khi đó, ý kiến của các nhóm đối tượng mà nghiên cứu này tiếp cận cũng như thực tiễn cho thấy, số lượng ý kiến góp ý qua mạng còn rất ít. Như nhiều ý kiến đề xuất, *cần quy định rõ ràng, cụ thể hơn, đa dạng hoá các hình thức tham vấn đã được thực tế kiểm nghiệm như: hội thảo khoa học, hội nghị chuyên đề, khảo sát, tiếp nhận ý kiến qua báo chí, Internet, qua các phương tiện liên lạc, điều tra xã hội học, giải trình/điều trần... Bên cạnh đó, cần quy định mở, theo đó, cơ*

quan chủ trì tham vấn quyết định lựa chọn các hình thức tham vấn phù hợp, thuận lợi cho công chúng nhất.

Đặc biệt, *Luật ban hành VBQPPL cần quy định về hoạt động giải trình trong hoạt động lập pháp của HĐND và các Ủy ban của Quốc hội.* Hiện nay, Hiến pháp 2013 và Luật Tổ chức Quốc hội đã quy định mở về giải trình trong hoạt động nói chung của HĐND và các Ủy ban. Tuy nhiên, trên thực tế, giải trình được hiểu như là hoạt động giám sát, mà chưa được chú trọng trong lập pháp. Nếu Luật ban hành VBQPPL quy định về hoạt động giải trình trong quá trình thẩm tra của HĐND và các Ủy ban thì sẽ tạo cơ sở, khuôn khổ pháp lý vững chắc để tiến hành hình thức tham vấn hiệu quả này⁴¹.

Bên cạnh đó, như các nhà báo đề xuất, cần quy định rõ hơn về vai trò của báo chí với tư cách: (1) là chủ thể chuyển tải thông tin về các vấn đề chính sách trong dự thảo văn bản pháp luật tới công chúng và từ công chúng tới cơ quan hữu quan; (2) là một trong những chủ thể tham gia đóng góp ý kiến vào các dự thảo. Cụ thể, *cần quy định trách nhiệm của các cơ quan hữu quan trong việc chủ động hoặc theo yêu cầu của báo chí cung cấp thông tin về các nội dung chính của dự thảo văn bản pháp luật cho báo chí.*

g) Tiếp thu, phản hồi

Cần quy định đây là nghĩa vụ bắt buộc đối với cơ quan chủ trì tham vấn; cơ quan chủ trì công đoạn tiếp theo trong quy trình lập pháp, lập quy có trách nhiệm từ chối không chấp nhận dự thảo văn bản nếu không có báo cáo giải trình tiếp thu, phản hồi ý kiến của công chúng kèm theo đã được đăng công khai trên trang web đầu mối.

Cơ quan tổ chức việc tham vấn công chúng cần có một văn bản phản hồi chung cho một đợt tham vấn và giải trình việc tiếp thu hay không tiếp thu theo các nhóm vấn đề đặt ra trong dự thảo; cách thức xử lý những vấn đề có ý kiến khác với quan điểm của các nhóm được tham vấn; báo cáo, giải trình những vấn đề còn có ý kiến khác nhau. Văn bản phản hồi ý kiến phải được công khai trên

⁴¹ Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu, John Patterson, Kit Dawney, “Điều trần tại các Ủy ban nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam”, Báo cáo nghiên cứu của Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam (giai đoạn III), Văn phòng Quốc hội và UNDP Việt Nam, 2010.

Internet và các phương tiện thông tin đại chúng, ít nhất là trên địa chỉ đã công bố văn bản để lấy ý kiến.

Cần quy định có cơ quan tiếp thu và phản hồi trong mỗi giai đoạn lập pháp, lập quy. Ví dụ, ở trung ương, HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội là các cơ quan thẩm tra nên chủ trì việc tiếp thu và phản hồi trong giai đoạn thẩm tra. Cơ quan soạn thảo tiếp thu và phản hồi trong suốt giai đoạn soạn thảo. Như vậy, các tổ chức và cá nhân đóng góp ý kiến có thể đánh giá việc tiếp thu và phản hồi theo trách nhiệm của từng cơ quan trong từng giai đoạn lập pháp, lập quy.

h) Kinh phí

Nhiều ý kiến thu nhận được từ nghiên cứu này đã nhấn mạnh, cần bố trí đủ kinh phí, bảo đảm tổ chức thực hiện các hoạt động tham vấn đạt các mục đích, yêu cầu đề ra. *Cần quy định, trong kinh phí xây dựng và hoàn thiện văn bản phải có kinh phí dành riêng cho các hoạt động tham vấn do ngân sách nhà nước bảo đảm, được tổng hợp chung vào dự toán ngân sách chi thường xuyên hàng năm của cơ quan hữu quan theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật.*

Bên cạnh đó, một nhóm nghiên cứu đã đề xuất giải pháp đối với vấn đề kinh phí trong việc tham vấn và nhận được sự ủng hộ của nhiều địa phương nơi khảo sát, đó là xã hội hoá, chuyển gánh nặng từ cơ quan nhà nước sang các tổ chức xã hội ở cơ sở, các phương tiện thông tin đại chúng, nâng cao năng lực và biện pháp cho các đơn vị này để họ làm tốt nhiệm vụ phổ biến, thông tin thích hợp cho người dân⁴². Đây cũng là ý kiến của khá nhiều chuyên gia, tổ chức xã hội, nhà báo mà nghiên cứu này thu nhận được. Vì vậy, *có thể quy định trong Luật ban hành VBQPPL về những nguồn kinh phí khác ngoài nguồn kinh phí được đảm bảo từ ngân sách nhà nước.*

⁴² Văn phòng Quốc hội, “Hoàn thiện cơ chế để nhân dân tham gia vào xây dựng và thực thi pháp luật”, đề tài nghiên cứu khoa học, 2004.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn kiện, văn bản pháp luật

Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013.
Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992.
Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996.
Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND&UBND (năm 2004).
Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (sửa đổi) năm 2008.
Luật tổ chức Quốc hội năm 2014.
Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001.
Luật Tổ chức TANDTC 2014;
Luật Tổ chức Viện kiểm sát nhân dân tối cao năm 2014.
Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2003.
Quy chế hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội năm 2004.
Quy chế hoạt động của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội năm 2004.
Nghị quyết số 48-NQ/TW ngày 24 tháng 5 năm 2005 của Bộ Chính trị về *Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020*.

Sách, báo, tạp chí, bài viết nghiên cứu

1. Từ điển tiếng Việt, Viện ngôn ngữ học, NXB Đà Nẵng, 2010.
2. John Gillespie, Public Participation and Social Change, “33 *Law and Society Inquiry* 673”, 2008.
3. Karen Czapanskiy and Rashida Manjoo, *The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of this Right*, University of Maryland School of Law Legal Studies Research Paper, 2008.
4. Báo cáo của Ban Công tác về việc Gia nhập WTO của Việt Nam ngày 26/10/2006.
5. Báo cáo tổng kết công tác nhiệm kỳ XI của Quốc hội, 3/2007.
6. Bộ Quy tắc về Tham vấn Văn bản, tháng 11 năm 2000.

7. Bộ Tư pháp, “*Báo cáo tổng kết việc thi hành Luật ban hành văn bản QPPL năm 2008 và Luật ban hành văn bản QPPL của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 (Dự thảo)*”, Hà Nội, 2014.

8. Bộ Tư pháp, “*Tiểu đề án 1 trong Đề án xây dựng Nghị định 09 của Chính phủ về cơ chế huy động sự tham gia của nhân dân vào quy trình xây dựng pháp luật*”, 2005-2006.

9. Bộ Tư pháp, “*Tiểu đề án 2 trong Đề án xây dựng Nghị định 09 của Chính phủ về cơ chế huy động sự tham gia của nhân dân vào quy trình xây dựng pháp luật*”, 2005-2006.

10. Văn phòng Quốc hội – UNDP, “*Quy trình và cách thức thực hiện tham vấn công chúng trong hoạt động của Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội*”, 2011.

11. Văn phòng quốc hội - UNDP, Báo cáo Dự án “*Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam*”, 2008, 2009, 2010, 2011.

12. Văn phòng Quốc hội, “*Hoàn thiện cơ chế để nhân dân tham gia vào xây dựng và thực thi pháp luật*”, đề tài nghiên cứu khoa học, 2004.

13. Trung tâm Thông tin, Thư viện, Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội, *Báo cáo kết quả điều tra dư luận xã hội về quy trình xây dựng luật, pháp lệnh*, 2008.

14. Trung tâm Thông tin, Thư viện, Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội, “*Báo cáo kết quả điều tra dư luận xã hội về hình ảnh Quốc hội trong Công chúng*”, 2011

15. Dự án phát triển lập pháp Quốc gia, “*Báo cáo đánh giá quy trình tham vấn trong lập pháp, lập quy tại Việt Nam*”, 2015.

16. Dự án hỗ trợ lập pháp Quốc gia, “*Tham vấn công chúng: đánh giá thực trạng và đề xuất phương án quy định*”, 2015.

17. Ngân hàng Thế giới, “*Báo cáo phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại*”, 2010.

18. Tổ chức các nước phát triển (OECD), *Công dân là đối tác: Thông tin, tham vấn và sự tham gia của công chúng trong quá trình hoạch định chính sách*, 2001.

19. VCCI, *Báo cáo nghiên cứu MEI 2011*, 2011.
20. VCCI, *“Báo cáo nghiên cứu MEI 2012: Chỉ số hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ năm 2012”*, 2012.
22. Đặng Thị Kim Ngân, *“Vai trò của Mặt trận Tổ Quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên trong công tác xây dựng và tổ chức thi hành văn bản quy phạm pháp luật”*, 1/2014.
25. Lương Phan Cừ, *“Tham vấn công chúng trong hoạt động lập pháp của Hội đồng nhân dân và các Ủy ban – Cơ sở, thực trạng, nguyên nhân và giải pháp”*, 2012.
23. Đức Minh, *“Doanh nghiệp ít được tham vấn khi xây dựng pháp luật”*, báo Pháp luật TPHCM, 29/12/2011.
21. Bích Liên, *“Đến lượt các bộ bị doanh nghiệp “soi””*, báo Lao động, 29/12/2011.
27. Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu, John Patterson, Kit Dawney, *“Điều trần tại các Ủy ban nghị viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam”*, 2010.
26. Lương Phan Cừ, Lê Văn Diêu, *“Báo cáo kết quả lấy ý kiến về Dự án Luật Bảo hiểm y tế qua các hội nghị khu vực và hội nghị cộng đồng (của Ủy ban Các vấn đề xã hội)”*, 2009.
24. Lê Thị Nguyệt, *“Báo cáo kết quả lấy ý kiến về việc thực hiện Pháp lệnh Người tàn tật qua các hội nghị khu vực, hội nghị cộng đồng, hội nghị quốc gia (của Ủy ban Các vấn đề xã hội)”*, 2009.
28. Trần Việt Hùng, Phạm Hữu Duệ, *“Một số kinh nghiệm của Ủy ban Khoa học - Công nghệ - Môi trường trong việc thu hút các nhà chuyên môn, các nhà khoa học công nghệ tham gia thẩm tra, xây dựng pháp luật”*, 2006.
29. Võ Minh Phương, *“Tổ chức lấy ý kiến nhân dân, các ngành, các cấp về dự án Luật pháp lệnh”*, Kỷ yếu Hội thảo Kinh nghiệm đổi mới quy trình lập pháp của Quốc hội, 2006.

Các trang thông tin điện tử

Trang điện tử Dự thảo online (<http://duthaoonline.gov.vn>).

Cơ sở dữ liệu Việt Nam (<http://www.vietlaw.gov.vn>).

Trang điện tử của Chính phủ (<http://chinhphu.vn>).

Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam (www.vibonline.com.vn).