

Số: /TTr-BNV

Hà Nội, ngày tháng 4 năm 2023

DỰ THẢO

TỜ TRÌNH

Về việc ban hành Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện nhiệm vụ được giao tại Quyết định số 1529/QĐ-TTg ngày 12/12/2022 của Thủ tướng Chính phủ¹; căn cứ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định hướng dẫn thi hành; căn cứ vào khoản 4 Điều 23, khoản 4 Điều 33; khoản 3 Điều 40; khoản 4 Điều 45; khoản 3 Điều 63 và khoản 4 Điều 81 của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, Bộ Nội vụ đã chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ, Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các Bộ, cơ quan liên quan và các địa phương xây dựng dự thảo Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở (sau đây gọi tắt là dự thảo Nghị định) theo trình tự, thủ tục rút gọn; tổ chức lấy ý kiến của các bộ, ban, ngành, đoàn thể ở Trung ương và địa phương; gửi Bộ Tư pháp thẩm định theo quy định. Trên cơ sở ý kiến của các cơ quan, tổ chức, Bộ Nội vụ đã tiếp thu, chỉnh lý và hoàn thiện dự thảo Nghị định. Bộ Nội vụ trân trọng kính trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

Để tiếp tục thể chế quan điểm, chủ trương của Đảng và Nhà nước về xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật; thể hiện đầy đủ các quy định của Hiến pháp 2013 và bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống các văn bản pháp luật hiện hành về việc thực hiện dân chủ ở cơ sở, ngày 10/11/2022, tại Kỳ họp thứ 4, Quốc hội khóa XV đã thông qua Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2023. Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở được ban hành là sự kiện pháp lý quan trọng, là cơ sở vững chắc cho thực hiện và phát huy rộng rãi dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ và vai trò tự quản của nhân dân, tiếp tục khẳng định và góp phần thực hiện có hiệu quả phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”.

Với 6 chương, 91 điều Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở quy định cơ bản về nội dung, cách thức thực hiện dân chủ cơ sở, quyền và nghĩa vụ công dân; trách nhiệm của cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân trong việc bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở. Để bảo đảm việc thực hiện dân chủ ở cơ sở hiệu quả, Nhân dân có

¹Quyết định số 1529/QĐ-TTg ngày 12/12/2022 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành các luật, nghị quyết được Quốc hội khóa XV thông qua tại Kỳ họp thứ 4.

công cụ pháp lý vững chắc, cụ thể để thực hiện quyền dân chủ, làm chủ của mình cũng như quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ. Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở cũng giao Chính phủ quy định chi tiết, cụ thể một số điều, khoản của Luật gồm: việc tổ chức cuộc họp của cộng đồng dân cư; việc phát phiếu lấy ý kiến của hộ gia đình; việc biểu quyết trực tuyến tại thôn, tổ dân phố; quy trình bầu, cho thôi làm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố (khoản 4 Điều 23); việc tổ chức hội nghị định kỳ của cộng đồng dân cư (khoản 4 Điều 33); việc tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn (khoản 3 Điều 40); việc tổ chức và hoạt động của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng (khoản 4 Điều 45); việc tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở cơ quan, đơn vị (khoản 3 Điều 63) và việc tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở doanh nghiệp nhà nước (khoản 4 Điều 81).

Do vậy, việc xây dựng và ban hành Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở là cần thiết.

II. CĂN CỨ XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Căn cứ pháp lý

- Hiến pháp năm 2013 với tinh thần đề cao quyền làm chủ của Nhân dân đã ghi nhận các hình thức thực hiện quyền dân chủ như “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước” (Điều 6); “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” (khoản 1 Điều 28); “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” (khoản 2 Điều 28). Đồng thời, Điều 14 Hiến pháp năm 2013 khẳng định nguyên tắc “Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”.

- Nhiều luật được Quốc hội ban hành sau Hiến pháp năm 2013 có quy định liên quan đến việc thực hiện dân chủ ở cơ sở như: Bộ luật Lao động năm 2019, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Trưng cầu ý dân năm 2015; Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015; Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019); Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), Luật Viên chức năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) và các Luật khác có liên quan.

2. Căn cứ thực tiễn

Trên cơ sở tổng kết thi hành pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở của các loại hình cho thấy quá trình thực hiện các quy định của pháp luật về dân chủ ở cơ sở đã nảy sinh bất cập, hạn chế, cụ thể như sau:

a) Những hạn chế, bất cập trong thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn

- Phạm vi nội dung phải công khai còn hạn chế; hình thức công khai thông tin chưa phù hợp với sự phát triển của khoa học công nghệ, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin và lộ trình xây dựng chính quyền điện tử, chính quyền số.

- Phạm vi nội dung Nhân dân bàn và quyết định còn hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu và sự kỳ vọng của Nhân dân cũng như tinh thần mở rộng dân chủ trực tiếp tại Nghị quyết của Đảng và Hiến pháp năm 2013. Nhân dân chủ yếu bàn và quyết định các nội dung do Ủy ban nhân dân cấp xã chỉ đạo Trưởng thôn, Tổ trưởng Tổ dân phố đề xuất, chưa phát huy được vai trò của người dân và các chủ thể khác trong việc đề xuất những nội dung đưa ra Nhân dân bàn và quyết định trực tiếp.

- Nội dung tham gia của Nhân dân vào các hoạt động của chính quyền cơ sở và của các cấp chính quyền, đóng góp ý kiến vào quá trình xây dựng, ban hành các quyết định hành chính còn hạn chế; cơ chế đối thoại giữa chính quyền và người dân chưa được thực hiện thường xuyên, hiệu quả dẫn đến tình trạng khiếu nại, khởi kiện các quyết định hành chính, đặc biệt là về đất đai, bồi thường giải phóng mặt bằng.

b) Những hạn chế, bất cập trong thực hiện dân chủ ở cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng, Nhà nước

- Việc thực hiện dân chủ ở cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập chưa được đồng bộ, thống nhất trong cơ quan, đơn vị; việc tổ chức thực hiện dân chủ tại một số cơ quan, đơn vị còn hình thức, cụ thể: Hội nghị cán bộ, công chức, viên chức chưa đi sâu vào đánh giá thực trạng việc thực hiện dân chủ, chưa thẳng thắn chỉ ra những tồn tại, bất cập trong việc thực hiện quy chế dân chủ ở cơ quan, đơn vị; một số thông tin công khai tại cơ quan, đơn vị còn chậm do có tính nhạy cảm như thông tin về các vụ việc tiêu cực, tham nhũng trong cơ quan, đơn vị đã được kết luận; kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong nội bộ cơ quan, đơn vị,...

- Hoạt động của các thành viên Ban Thanh tra nhân dân chưa thực sự hiệu quả. Các thành viên trong Ban Thanh tra nhân dân đều hoạt động kiêm nhiệm nên khó giữ được tính độc lập, khách quan trong việc giám sát, kiểm tra hoạt động điều hành, quản lý của cơ quan, đơn vị; kinh phí hỗ trợ và điều kiện hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân còn hạn chế, ảnh hưởng đến chất lượng và hiệu quả hoạt động.

c) Những hạn chế, bất cập trong thực hiện dân chủ tại doanh nghiệp Nhà nước

Một bộ phận người lao động và người sử dụng lao động nhận thức chưa đầy đủ về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của mình trong xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ tại doanh nghiệp. Việc tham gia ý kiến của người lao động vào các quy định, quy chế có liên quan trực tiếp đến quyền lợi của mình chưa được chủ động, có tâm lý e ngại. Việc phát huy các quyền được quyết định, quyền được kiểm tra, giám sát của người lao động còn nhiều hạn chế. Việc tổ chức hội

ngợi người lao động ở một số doanh nghiệp vẫn còn hình thức, chưa đảm bảo các nội dung theo quy định, nhất là việc công khai tài chính, các loại quỹ.

III. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Mục đích

Cụ thể hóa các quy định trong Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở trong tổ chức cuộc họp, hội nghị định kỳ của cộng đồng dân cư; lấy ý kiến của hộ gia đình; việc biểu quyết trực tuyến tại thôn, tổ dân phố; bầu, cho thôi làm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố; quy định chi tiết về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân và Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng nhằm phát huy tốt vị trí, vai trò của các Ban này trong quá trình thực hiện dân chủ ở cơ sở đảm bảo để thực hiện đầy đủ phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”.

2. Quan điểm

- Thể chế hóa các chủ trương, đường lối của Đảng có liên quan đến dân chủ ở cơ sở tại Chỉ thị số 30-CT/TW, Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng; Kết luận số 120-KL/TW của Bộ Chính trị; Thông báo kết luận số 160-TB/TW và các văn bản có liên quan.

- Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013 về quyền làm chủ của Nhân dân; bảo đảm tính hợp hiến, tính thống nhất, đồng bộ của hệ thống pháp luật.

- Kế thừa, phát triển và hoàn thiện những quy định của pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở đã được thực tiễn kiểm nghiệm là hợp lý, đúng đắn và hiệu quả; sửa đổi những quy định mà qua thực tiễn cho thấy không còn phù hợp.

- Bảo đảm phát huy dân chủ gắn với tăng cường pháp chế, kỷ cương xã hội; bảo đảm tính khả thi của dự án Luật.

IV. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Thành lập Ban soạn thảo, Tổ biên tập xây dựng Nghị định

Thực hiện Quyết định số 1529/QĐ-TTg ngày 12/12/2022 của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Nội vụ đã thành lập Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập xây dựng Nghị định. Thành viên Ban Soạn thảo, Tổ Biên tập là đại diện Lãnh đạo và công chức của một số bộ, cơ quan có liên quan trực tiếp đến các quy định cụ thể trong dự thảo Nghị định.

2. Tổ chức rà soát các văn bản quy phạm pháp luật

Căn cứ nội dung quy định tại Điều 23, Điều 33, Điều 40, Điều 45, Điều 63 và Điều 81 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, Bộ Nội vụ đã chủ động rà soát các Luật có liên quan đến nội dung dự kiến dự thảo Nghị định. Việc rà soát các quy định hiện hành trong các Luật và văn bản quy phạm pháp luật liên quan để đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ và không chồng chéo giữa nội dung quy định trong dự thảo Nghị định với các văn bản quy phạm pháp luật khác.

3. Tổ chức cuộc họp, hội thảo góp ý kiến dự thảo Nghị định

Bộ Nội vụ đã gửi xin ý kiến và tổ chức các cuộc họp lấy ý kiến của đối tượng thụ hưởng ý về dự thảo chi tiết Nghị định nhằm cụ thể hóa các quy định, chính sách được quy định trong Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở; Căn cứ ý kiến của các bộ, ngành, địa phương và ý kiến của đối tượng chịu sự tác động của Luật này, Bộ Nội vụ đã tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Nghị định.

4. Tổ chức lấy ý kiến của một số bộ, cơ quan liên quan và địa phương

Căn cứ trình tự, thủ tục rút gọn quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; nội dung quy định tại dự thảo, ngày /03/2023 Bộ Nội vụ có Văn bản số .../BNV-CTTN đề nghị một số bộ, cơ quan liên quan và địa phương tham gia ý kiến vào dự thảo Nghị định.

Tiếp thu ý kiến của các bộ, cơ quan liên quan và địa phương, Bộ Nội vụ tiếp thu, chỉnh lý, hoàn thiện dự thảo Nghị định.

5. Đề nghị Bộ Tư pháp thẩm định dự thảo Nghị định và tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp

Thực hiện quy định Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Nội vụ có văn bản số ...BNV-CTTN đề nghị Bộ Tư pháp thẩm định dự thảo Nghị định. Ngày ...//2023 Bộ Tư pháp đã tổ chức thẩm định dự thảo Nghị định.

Căn cứ ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp tại văn bản số .../BCTĐ-BTP ngày ...//2023, Bộ Nội vụ tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định về dự thảo Nghị định và có một số ý kiến báo cáo, giải trình...

(Có Báo cáo tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp kèm theo)

V. NỘI DUNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

Dự thảo Nghị định gồm 5 Chương, 33 điều quy định về việc tổ chức cuộc họp của cộng đồng dân cư; việc phát phiếu lấy ý kiến của hộ gia đình; việc biểu quyết trực tuyến tại thôn, tổ dân phố; quy trình bầu, cho thôi làm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố; hội nghị định kỳ của cộng đồng dân cư; tổ chức và hoạt động của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng; tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn; ở cơ quan, đơn vị và ở doanh nghiệp nhà nước, cụ thể như sau:

1. Chương I: Quy định chung gồm 02 điều (Điều 1 và Điều 2), quy định phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng. Trong đó, Điều 1 quy định phạm vi điều chỉnh việc thực hiện tổ chức cuộc họp của cộng đồng dân cư; việc phát phiếu lấy ý kiến của hộ gia đình; việc biểu quyết trực tuyến tại thôn, tổ dân phố; quy trình bầu, cho thôi làm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố; hội nghị định kỳ của cộng đồng dân cư; tổ chức và hoạt động của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng; tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn; ở cơ quan, đơn vị và ở doanh nghiệp nhà nước. Điều 2 quy định đối tượng áp dụng đối với đối với công dân Việt Nam sinh sống ở xã, phường, thị trấn; cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức có sử dụng lao động và các cơ quan,

tổ chức cá nhân có liên quan để đảm bảo phù hợp với quy định các nội dung tại Chương II và Chương III và Chương IV của Nghị định.

2. Chương II: Gồm 3 mục 12 điều (từ Điều 3 đến Điều 19) quy định chi tiết nội dung Điều 23 và Điều 33 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, cụ thể về tổ chức cuộc họp của cộng đồng dân cư, việc phát phiếu lấy ý kiến của hộ gia đình và biểu quyết trực tuyến tại thôn, tổ dân phố để Nhân dân bàn và quyết định (mục 1); quy trình bầu, cho thôi làm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố (mục 2); hội nghị định kỳ của cộng đồng dân cư (mục 3). Cụ thể:

a) Mục 1 gồm 3 điều (từ Điều 3 đến Điều 5) quy định về tổ chức cuộc họp của cộng đồng dân cư; tổ chức phát phiếu lấy ý kiến và biểu quyết trực tuyến tại thôn, tổ dân phố để Nhân dân bàn và quyết định.

b) Mục 2 gồm 5 điều (từ Điều 6 đến Điều 10) quy định về việc chuẩn bị bầu Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố; Tổ bầu cử; trình tự bầu; công nhận kết quả bầu cử; cho thôi làm Trưởng thôn, Tổ trưởng tổ dân phố.

c) Mục 3 gồm 4 điều (từ Điều 11 đến Điều 12) quy định tổ chức hội nghị định kỳ của cộng đồng dân cư gồm: công tác chuẩn bị tổ chức hội nghị định kỳ và trình tự tổ chức nghị định kỳ của cộng đồng dân cư.

3. Chương III: Gồm 7 điều (từ Điều 13 đến Điều 19) quy định về tổ chức và hoạt động của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng gồm: tổ chức của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng; bầu thành viên; nhiệm vụ, quyền hạn của Trưởng Ban Giám sát đầu tư cộng đồng; hình thức kiểm tra, giám sát; hoạt động và tổ chức hoạt động giám sát của Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng.

4. Chương IV: Gồm 3 mục 11 điều (từ Điều 20 đến Điều 30) quy định về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn; ở cơ quan, đơn vị và ở doanh nghiệp nhà nước, cụ thể:

a) Mục 1 gồm 4 điều (từ Điều 20 đến Điều 23) quy định về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở xã, phường, thị trấn gồm: thành lập Ban Thanh tra nhân dân; nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Trưởng Ban Thanh tra nhân dân; xây dựng kế hoạch kiểm tra, giám sát; phương thức kiểm tra, giám sát của Ban Thanh tra nhân dân.

b) Mục 2 gồm 4 điều (từ Điều 24 đến Điều 27) quy định về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở cơ quan, đơn vị gồm: thành lập Ban Thanh tra nhân dân; nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Trưởng Ban Thanh tra nhân dân; xây dựng chương trình, kế hoạch hoạt động; hoạt động kiểm tra, giám sát của Ban Thanh tra nhân dân ở cơ quan đơn vị.

c) Mục 3 gồm 3 điều (từ Điều 28 đến Điều 30) quy định về tổ chức và hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân ở doanh nghiệp nhà nước: thành lập Ban Thanh tra nhân dân; nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của Trưởng Ban Thanh tra nhân dân ở doanh nghiệp nhà nước; hoạt động kiểm tra, giám sát của Ban thanh tra nhân dân ở doanh nghiệp nhà nước.

5. Chương V: Gồm 03 (từ Điều 31 đến Điều 33) điều quy định về hiệu lực thi hành và trách nhiệm thi hành và các điều khoản chuyển tiếp.

VI. VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN (NẾU CÓ)

Hồ sơ gửi kèm theo gồm: (1) Dự thảo Tờ trình, (2) Dự thảo Nghị định; (3) Bảng tổng hợp ý kiến của các bộ, cơ quan liên quan ở Trung ương và các địa phương về nội dung dự thảo Nghị định, (4) Báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp.

Trên đây là Tờ trình của Bộ Nội vụ về việc ban hành Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở. Kính trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ;
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ trưởng Phạm Thị Thanh Trà;
- Thứ trưởng Triệu Văn Cường;
- Lưu: VT, CTTN.

BỘ TRƯỞNG

Phạm Thị Thanh Trà