|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| QUỐC HỘI KHÓA XV  **ỦY BAN PHÁP LUẬT** |  | **CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**  **Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**  *Hà Nội, ngày 23 tháng 5 năm 2022* |

**BÁO CÁO TÓM TẮT**

**Thẩm tra dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở**

Kính gửi: Các vị đại biểu Quốc hội,

Ngày 19/5/2022, Ủy ban Pháp luật đã có Báo cáo số 795/BC-UBPL15 thẩm tra dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở theo Tờ trình số 141/TTr-CP ngày 21/4/2022 của Chính phủ. Ủy ban Pháp luật kính trình Quốc hội báo cáo tóm tắt nội dung thẩm tra về dự án Luật này như sau:

**I. VỀ SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH VÀ HỒ SƠ DỰ ÁN LUẬT**

- Ủy ban Pháp luật tán thành với sự cần thiết ban hành Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở với những lý do như đã được nêu trong Tờ trình của Chính phủ nhằm kịp thời thể chế hóa chủ trương “thực hành và phát huy rộng rãi dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ và vai trò chủ thể của Nhân dân” với phương châm “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng*” và “thực hiện đúng đắn, hiệu quả dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, đặc biệt là dân chủ ở cơ sở” được nhấn mạnh trong Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng[[1]](#footnote-1); tiếp tục cụ thể hóa quyền làm chủ của Nhân dân, quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được quy định trong Hiến pháp năm 2013, trên cơ sở đó góp phần xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Việc xây dựng và ban hành Luật này là một trong những nhiệm vụ lập pháp đã được đề ra tại Đề án Định hướng Chương trình xây dựng pháp luật nhiệm kỳ Quốc hội khóa XV và Kế hoạch số 81/KH-UBTVQH15 ngày 05/11/2021 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Hồ sơ dự án Luật được Chính phủ chỉ đạo chuẩn bị công phu, nghiêm túc, đúng quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Bên cạnh đó, để có cơ sở đầy đủ cho Quốc hội xem xét, thảo luận về dự án Luật, đề nghị Chính phủ tiếp tục nghiên cứu để có báo cáo bổ sung hoặc chuẩn bị giải trình cụ thể, thuyết phục về một số nội dung sau đây: (1) Tổng kết, đánh giá đầy đủ, cụ thể hơn việc thực hiện dân chủ trong nội bộ cơ quan, đơn vị của Đảng, các cơ quan của Quốc hội, của Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và tổ chức chính trị - xã hội, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Quân đội nhân dân và Công an nhân dân; (2) Bổ sung các giải pháp về lồng ghép vấn đề bình đẳng giới trong các quy định cụ thể của dự thảo Luật; bổ sung các phân tích gắn với số liệu cụ thể khi đánh giá tác động chính sách để lý giải lý do lựa chọn giải pháp chính sách có tính thuyết phục cao hơn.

**II. VỀ TÊN GỌI, BỐ CỤC, PHẠM VI ĐIỀU CHỈNH VÀ NỘI DUNG CHÍNH PHỦ XIN Ý KIẾN**

**1. Về tên gọi và bố cục của dự thảo Luật**

- *Về tên gọi của Luật:* Ủy ban Pháp luật tán thành với việc thay đổi tên gọi của dự án Luật là Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở.

*- Về bố cục của dự thảo Luật:* để thể hiện rõ và đầy đủ phương châm “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng*”, đề nghị trong từng chương của dự thảo Luật quy định về việc thực hiện dân chủ tại từng loại hình cơ sở cần quy định rõ (1) quyền của người dân trong việc được biết, được tham gia ý kiến, được bàn bạc, quyết định, được kiểm tra, giám sát, được thụ hưởng, các vấn đề phải được công khai để người dân biết, vấn đề người dân được tham gia ý kiến và được quyết định, (2) trình tự, thủ tục thực hiện quyền dân chủ ở cơ sở và (3) tương ứng là trách nhiệm, nghĩa vụ của cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức có thẩm quyền trong việc bảo đảm thực hiện các quyền dân chủ của người dân.

Ngoài ra, đề nghị tiếp tục nghiên cứu, điều chỉnh các điều khoản trong dự thảo Luật để bảo đảm tính thống nhất trong việc quy định đối với các loại hình thực hiện dân chủ ở cơ sở; cân nhắc, sử dụng thống nhất một số thuật ngữ trong dự thảo Luật (như “cơ sở”, “Nhân dân”, “người dân”, “cử tri”, “cán bộ, công chức, viên chức”, “người lao động”,...) và bổ sung quy định về cách thức để người dân “thụ hưởng”.

**2. Về phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật**

- Ủy ban Pháp luật tán thành với việc mở rộng phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật để quy định việc thực hiện dân chủ cơ sở đối với 03 loại hình cơ sở chính, gồm: (1) xã, phường, thị trấn và cộng đồng dân cư trên địa bàn đơn vị hành chính cấp xã; (2) cơ quan, đơn vị sự nghiệp của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và (3) doanh nghiệp; đồng thời, tán thành giao các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền quy định cụ thể việc thực hiện dân chủ trong nội bộ cơ quan, tổ chức có tính chất đặc thù[[2]](#footnote-2).

- Về việc thực hiện dân chủ tại doanh nghiệp, qua thảo luận, *đa số ý kiến* trong Ủy ban Pháp luật tán thành với loại ý kiến thứ nhất được nêu trong Tờ trình của Chính phủ; theo đó trong Luật có một chương riêng quy định về nội dung, hình thức, cách thức thực hiện dân chủ tại các doanh nghiệp (trong đó bao gồm cả hợp tác xã và tổ chức khác có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động), đồng thời có một số nội dung quy định đặc thù đối với doanh nghiệp nhà nước bởi đây là các tổ chức trực tiếp quản lý, sử dụng các nguồn lực công nên có những đặc điểm, yêu cầu riêng về tổ chức, quản lý, kiểm soát không giống như các doanh nghiệp thông thường khác. Việc Luật quy định sâu hơn về thực hiện dân chủ ở doanh nghiệp nhà nước sẽ tạo cơ chế để người lao động tại doanh nghiệp thực hiện quyền làm chủ, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của doanh nghiệp, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn lực đầu tư của Nhà nước, kiểm soát tham nhũng, tiêu cực, lãng phí. Điều này cũng phù hợp với yêu cầu được nêu tại Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/02/1998 của Bộ Chính trị[[3]](#footnote-3) là cần tập trung nghiên cứu xây dựng và ban hành các quy chế dân chủ cho ba loại hình cơ sở là xã, phường, thị trấn, *doanh nghiệp nhà nước* và cơ quan hành chính sự nghiệp. Tuy nhiên, Ủy ban Pháp luật đề nghị tiếp tục nghiên cứu, rà soát, bổ sung vào dự thảo Luật các quy định chi tiết, cụ thể hơn thể hiện rõ đặc thù trong việc thực hiện dân chủ ở doanh nghiệp nhà nước, nhất là về các nội dung người lao động được tham gia ý kiến, được bàn bạc, quyết định và kiểm tra để tạo cơ sở pháp lý cho người lao động ở các doanh nghiệp này thực hiện quyền làm chủ một cách thực chất, có hiệu quả.

Bên cạnh đó, *có ý kiến* đề nghị Luật này chỉ nên quy định về thực hiện dân chủ tại các doanh nghiệp nhà nước là nơi trực tiếp quản lý, sử dụng nguồn lực đầu tư của Nhà nước mà không điều chỉnh đối với các loại doanh nghiệp khác, hợp tác xã và tổ chức khác có thuê mướn, sử dụng lao động theo hợp đồng lao động, bởi mối quan hệ giữa người lao động và người sử dụng lao động trong doanh nghiệp nói chung được xác lập trên cơ sở quan hệ lao động với nguyên tắc tự nguyện, thiện chí, bình đẳng, hợp tác, tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của nhau thông qua hợp đồng lao động, hợp đồng thuê mướn nhân công, khoán việc; cơ chế giải quyết các mâu thuẫn, xung đột được thực hiện thông qua việc đối thoại, hòa giải, thương lượng, trọng tài. Các nội dung này đang được quy định tại Bộ luật Lao động, Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Công đoàn, các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn và thực tế chưa có vướng mắc. Do đó, nếu quy định về việc thực hiện dân chủ tại doanh nghiệp như trong dự thảo Luật thì vừa chồng chéo, trùng lặp, có khả năng gây khó khăn cho các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế khu vực ngoài Nhà nước trong quá trình thực hiện, vừa không đúng bản chất của việc thực hiện dân chủ ở cơ sở.

**3. Về cơ chế bảo đảm thực hiện dân chủ ở cơ sở**

Ủy ban Pháp luật đề nghị trong dự thảo Luật cần bổ sung, làm rõ thêm các nội dung sau đây:

(1) Các quy định về hình thức kiểm tra, giám sát của người dân; nội dung kiểm tra, giám sát; hiệu lực của kiến nghị sau kiểm tra, giám sát và việc thực hiện các kiến nghị sau kiểm tra, giám sát của người dân.

(2) Vai trò, trách nhiệm của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp và các tổ chức chính trị - xã hội trong việc “làm nòng cốt” để người dân thực hiện các quyền dân chủ ở cơ sở và cơ chế thực hiện để thể chế hóa chủ trương của Đảng[[4]](#footnote-4).

(3) Các chế tài và hình thức xử lý, các quy định về nghĩa vụ, trách nhiệm của cả phía người dân và phía các cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức trong mối quan hệ về thực hiện dân chủ ở cơ sở, bảo đảm thể chế hóa đúng đắn chủ trương của Đảng về mở rộng, phát huy dân chủ phải đi đôi với tăng cường pháp chế, bảo đảm kỷ cương xã hội, xử lý nghiêm các hành vi xâm phạm quyền làm chủ của Nhân dân[[5]](#footnote-5).

**III. VỀ MỘT SỐ NỘI DUNG CỤ THỂ**

**1. Về thực hiện dân chủ ở các loại hình cơ sở**

Ủy ban Pháp luật tán thành với nhiều nội dung của dự thảo Luật quy định về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, trong cơ quan, đơn vị và tại doanh nghiệp. Các quy định này đã có sự kế thừa và phát triển hơn so với Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11, Nghị định số 04/2015/NĐ-CP, Nghị định số 145/2020/NĐ-CP[[6]](#footnote-6) nhằm hướng tới mục tiêu bảo đảm và phát huy dân chủ trực tiếp một cách rộng rãi nhất. Bên cạnh đó, để tiếp tục hoàn thiện dự thảo Luật, bảo đảm tính khả thi của các quy định, Ủy ban Pháp luật đề nghị cần nghiên cứu, bổ sung, làm rõ thêm các nội dung sau đây:

- Xác định cụ thể một hoặc một số hình thức công khai thông tin có tính bắt buộc tại Điều 10 của dự thảo Luật; quy định cụ thể trường hợp nào thì toàn thể cử tri, trường hợp nào thì chỉ có các cử tri đại diện hộ gia đình được tham gia bàn và quyết định các vấn đề của địa phương tại Điều 13.

- Bổ sung quy định về cơ chế thực hiện để bảo đảm các nội dung cộng đồng dân cư quyết định phải được đưa ra bàn bạc, thảo luận trước đó, trường hợp không tổ chức họp thì ý kiến của người dân cũng cần được thu thập bằng các hình thức linh hoạt khác nhau. Làm rõ cơ chế xử lý các nội dung chưa thống nhất trong quyết định của các cộng đồng dân cư khác nhau tại một địa bàn đơn vị hành chính cấp xã khi cùng quyết định về một vấn đề có tác động, ảnh hưởng chung (như xây dựng cơ sở hạ tầng, đường giao thông liên thôn…). Cân nhắc về tính bình đẳng và khả thi của quy định về trường hợp quyết định của cộng đồng dân cư chỉ cần được 51% tổng số cử tri hoặc cử tri đại diện hộ gia đình trong thôn, tổ dân phố tán thành thì đã có giá trị bắt buộc thi hành đối với tất cả người dân sinh sống trong cộng đồng dân cư; chế tài hay cơ chế nào để bảo đảm thực hiện quyết định của cộng đồng dân cư trong các trường hợp này, nhất là liên quan đến các khoản đóng góp tài chính.

- Bổ sung các nội dung về chủ thể có trách nhiệm thực hiện, thời gian, cách thức thực hiện, kết quả của đối thoại tại Điều 27 để bảo đảm thống nhất với quy định trong một số văn bản pháp luật có liên quan như Luật Phòng, chống tham nhũng, Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ[[7]](#footnote-7).

- Nghiên cứu, bổ sung quy định về nội dung, phương thức cán bộ, công chức, viên chức, người lao động được bàn bạc, quyết định trong cơ quan, đơn vị vào Chương III để bảo đảm thể chế hóa đầy đủ phương châm chỉ đạo của Đảng và bảo đảm sự tương thích với việc thực hiện dân chủ ở các loại hình cơ sở khác.

- Quy định cụ thể hơn việc thực hiện dân chủ ở doanh nghiệp nhà nước tại Chương IV; quy định rõ hơn về hình thức người lao động thực hiện việc kiểm tra, giám sát tại doanh nghiệp.

**2. Về Thanh tra nhân dân (Chương V)**

Ủy ban Pháp luật tán thành việc chuyển quy định về Thanh tra nhân dân (hiện đang được điều chỉnh tại Luật Thanh tra) sang quy định tại dự thảo Luật này nhưng đề nghị cần kế thừa cách thức quy định của Luật Thanh tra hiện hành, bảo đảm tính đầy đủ và toàn diện của chế định Thanh tra nhân dân. Đề nghị nghiên cứu có phương án phù hợp hơn về tên gọi “Ban Thanh tra nhân dân” để phản ánh đúng bản chất của chế định này là hoạt động giám sát của người dân, tránh nhầm lẫn với hoạt động thanh tra của Nhà nước; làm rõ lý do không quy định việc thành lập Ban Thanh tra nhân dân tại các doanh nghiệp, tổ chức kinh tế khu vực ngoài Nhà nước và tiếp tục nghiên cứu, đánh giá toàn diện các mô hình tự quản (như Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng, Tổ hòa giải, Tổ bảo vệ dân phố, Đội dân phòng...) để có định hướng tổ chức, sắp xếp lại một cách có hiệu quả hơn.

Ngoài ra, Ủy ban Pháp luật cũng có ý kiến đối với một số nội dung cụ thể khác như được nêu tại Báo cáo thẩm tra đầy đủ số 795/BC-UBPL15.

Để có cơ sở cho việc tiếp tục hoàn thiện dự thảo Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, Ủy ban Pháp luật trân trọng đề nghị các vị đại biểu Quốc hội tập trung thảo luận, cho ý kiến về một số vấn đề sau đây:

1. Về tên gọi, bố cục và phạm vi điều chỉnh của dự thảo Luật, trong đó đề nghị thể hiện rõ quan điểm về nội dung Chính phủ xin ý kiến.

2. Về cơ chế bảo đảm việc thực hiện dân chủ ở cơ sở.

3. Việc thực hiện dân chủ ở các loại hình cơ sở: xã, phường, thị trấn, cộng đồng dân cư trên địa bàn cấp xã (Chương II); cơ quan, tổ chức, đơn vị sự nghiệp công lập (Chương III); doanh nghiệp (Chương IV).

4. Về Thanh tra nhân dân (Chương V).

5. Những vấn đề khác mà đại biểu Quốc hội quan tâm.

Trên đây là tóm tắt Báo cáo thẩm tra dự án Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở và một số vấn đề đề nghị tập trung thảo luận, Ủy ban Pháp luật kính trình Quốc hội xem xét, cho ý kiến.

Xin trân trọng cảm ơn.

**ỦY BAN PHÁP LUẬT**

1. Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập 1, tr.173; Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập 2, tr.332. [↑](#footnote-ref-1)
2. Như các cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Quân đội nhân dân, Công an nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội từ trung ương đến địa phương. [↑](#footnote-ref-2)
3. Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18/02/1998 của Bộ Chính trị (khóa VIII) về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở. [↑](#footnote-ref-3)
4. Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập 1, tr.173. [↑](#footnote-ref-4)
5. Báo cáo Chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập 1, tr.174, 202; Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, tập 2, tr.336-337. [↑](#footnote-ref-5)
6. Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/4/2007 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Nghị định số 04/2015/NĐ-CP ngày 09/01/2015 của Chính phủ về thực hiện dân chủ trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập; Nghị định số 145/2020/NĐ-CP ngày 14/12/2020 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về điều kiện lao động và quan hệ lao động… [↑](#footnote-ref-6)
7. Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng. [↑](#footnote-ref-7)