

TĂNG CƯỜNG KĨ NĂNG HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC BAN HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN

TS. VŨ ĐỨC ĐÁN

Học viện Hành chính Quốc gia

Các ban của Hội đồng nhân dân (HĐND) là cơ cấu thiết chế trong tổ chức và hoạt động của HĐND, được thành lập tại HĐND cấp tỉnh và cấp huyện. Hiện nay, theo quy định của *Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003* (sau đây gọi tắt là *Luật năm 2003*), HĐND cấp tỉnh thành lập 3 ban: Ban Kinh tế - Ngân sách; Ban Pháp chế; Ban Văn hoá - Xã hội và ở tỉnh nào có nhiều đồng bào dân tộc ít người, thành lập Ban Dân tộc. Ở cấp huyện, HĐND thành lập hai ban: Ban Pháp chế và Ban Kinh tế - Xã hội. Các ban HĐND thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn được quy định tại Điều 55 của *Luật năm 2003*, gồm: tham gia chuẩn bị kì họp của HĐND; thẩm tra các báo cáo, đề án hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương và các cơ quan nhà nước khác trong việc thi hành *Hiến pháp*, luật, các văn bản của các cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp; báo cáo kết quả hoạt động giám sát với Thường trực HĐND khi cần thiết. Những nội dung hoạt động trên đây của các ban HĐND được cụ thể hoá thành những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể cho từng ban trong Quy chế hoạt động của HĐND được ban hành kèm theo Nghị quyết số 753/2005/NQ-UBTV QHK11 ngày 02-4-2005 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khoá XI (các điều 30-35).

Trong nhiệm kì vừa qua (1999-2004), hoạt động của HĐND cấp tỉnh đã đạt được kết quả tích cực. Đặc biệt là các ban

HĐND đã có những đóng góp đáng kể nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐND, giúp HĐND đưa ra được các quyết sách phù hợp phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo pháp chế trong hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương. Các ban đã tham gia tích cực vào hoạt động của Thường trực HĐND; đóng góp ý kiến vào nội dung các văn bản trình ra kì họp HĐND; thẩm tra các dự thảo nghị quyết, các báo cáo, đề án và đặc biệt đã giúp HĐND một cách tích cực trong việc giám sát hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương trong thực hiện các chương trình, chính sách của Nhà nước trên địa bàn lãnh thổ và việc thực hiện nghị quyết của HĐND cùng cấp. Chẳng hạn, Ban Kinh tế - Ngân sách của HĐND tỉnh Lai Châu đã giám sát chặt chẽ việc thực hiện chương trình hỗ trợ xã hội đặc biệt khó khăn, Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng; ở tỉnh Gia Lai, kiểm tra việc triển khai thực hiện Chương trình 134; ở Hà Nội, giám sát việc đền bù giải phóng mặt bằng; việc giám sát hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của UBND tỉnh Khánh Hoà... Hoặc các ban HĐND TP. Hồ Chí Minh trong năm 2005, đã tổ chức 162 cuộc giám sát, khảo sát; tổ chức 4 hội nghị chuyên đề về công tác quy hoạch, giáo dục, văn hoá và cải cách hành chính. Những hoạt động giám sát đó đã kịp thời phát hiện những bất cập của các cơ quan hữu quan trong thực thi nhiệm vụ và đã có những kiến nghị cần

thiết nhằm khắc phục những khiếm khuyết, tránh được những sai phạm nghiêm trọng có thể xảy ra.

Mặc dù đã đạt được một số kết quả nhất định trong thực hiện nhiệm vụ, nhưng trong quá trình hoạt động thực tế, các ban đã bộc lộ những lúng túng, hạn chế. Những hạn chế đó có những nguyên nhân là do nhiệm vụ phức tạp, nhưng quan trọng hơn là do các thành viên các ban còn thiếu những kỹ năng cần thiết để đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ đặt ra làm ảnh hưởng kết quả hoạt động của ban. Vấn đề đặt ra hiện nay là cần tăng cường các kỹ năng hoạt động của các đại biểu ở các ban HĐND.

Một là, kỹ năng đề xuất với Thường trực HĐND các vấn đề cần đưa vào chương trình nội dung họp HĐND.

Theo quy định pháp luật hiện hành, HĐND họp mỗi năm hai kỳ. Tại mỗi kỳ họp, thông thường HĐND sẽ giải quyết một số vấn đề có liên quan đến lĩnh vực hoạt động của từng ban cụ thể. Do vậy, việc tham mưu, đề xuất các vấn đề cần đưa vào chương trình, nội dung kỳ họp thuộc trách nhiệm của từng ban. Khi đề xuất, các ban cần dựa vào những căn cứ cụ thể sau:

- Chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách của Nhà nước về vấn đề hữu quan;
- Các quy định của pháp luật hiện hành liên quan;
- Định hướng chỉ đạo của cơ quan nhà nước cấp trên;
- Tình hình thực tiễn của địa phương ở lĩnh vực do ban phụ trách;
- Ý kiến của cử tri về vấn đề liên quan do ban thu thập được thông qua các kênh khác nhau.

Ý kiến đề xuất cần tập trung vào những vấn đề nổi cộm, bức xúc đang tồn tại ở lĩnh vực do ban phụ trách cũng như tình hình chung ở địa phương.

Khi đề xuất đã được Thường trực HĐND chấp thuận đưa vào nghị trình của

kỳ họp sắp tới của HĐND, ban sẽ phải phân công các thành viên, bằng các biện pháp khác nhau, thu thập các cứ liệu cần thiết, đồng thời phối hợp với các cơ quan chuyên môn thuộc UBND xây dựng đề án, báo cáo, dự thảo nghị quyết để trình trước HĐND.

Hai là, kỹ năng đọc, góp ý kiến vào nội dung các báo cáo trình trước kỳ họp HĐND.

Đọc và góp ý kiến cho các dự thảo báo cáo của HĐND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân và các cơ quan hữu quan khác sẽ trình trước kỳ họp HĐND là một nhiệm vụ của các ban HĐND. Theo sự phân công của Thường trực, các ban tiến hành đọc các dự thảo báo cáo liên quan đến lĩnh vực phụ trách của ban nhằm xem xét tính phù hợp với thực tại địa phương của các vấn đề nêu trong dự thảo. Khi đọc và góp ý, các ban có thể thống nhất hoặc không thống nhất với các dự thảo. Tuy nhiên, các ý kiến đó phải có căn cứ lý giải, cơ sở pháp lý, cơ sở thực tiễn và khoa học.

Xuất phát từ yêu cầu nhiệm vụ trên đây, việc rèn luyện kỹ năng đọc của đại biểu nói chung và các đại biểu thuộc các ban nói riêng là rất quan trọng. Rèn luyện kỹ năng đọc, đại biểu cần chú ý một số nội dung sau:

- Đặt câu hỏi trước, trong và sau khi đọc để tìm hiểu: văn bản do cơ quan nào chuẩn bị, có liên quan trực tiếp hay gián tiếp lĩnh vực hoạt động của ban? Nội dung văn bản đề cập đến vấn đề gì? Vấn đề gì cần nhớ kỹ, chi tiết; nội dung nào đọc một lần, nội dung nào cần đọc lại hoặc tìm đọc thêm tài liệu liên quan?... Việc đặt các câu hỏi giúp cho đại biểu tập trung sự chú ý ngay từ đầu khi tiếp cận tài liệu và lựa chọn được những thông tin cần thiết khi đọc.

- Đọc nhanh, đọc nghiên cứu và tóm tắt nội dung văn bản. Đọc nhanh để có thông tin thảo luận tại nghị trường, giúp đại biểu

tham gia phát biểu ý kiến. Để đọc nhanh, khi đọc cần tìm bố cục lớn của tài liệu, giúp nắm được nội dung tổng quát và những yêu cầu đặt ra cần giải quyết, cần lướt nhanh phần mở đầu, nội dung và kết luận. Đối với các văn bản phức tạp, các phần được chia thành các đề mục và tiểu mục, khi đọc, cần đọc hết các đề mục để nắm nội dung cơ bản và tập trung đọc kỹ vấn đề chính, cần quan tâm của văn bản. Đối với văn bản đơn giản hơn, chỉ cần nắm một số thông tin cần thiết.

Đọc nghiên cứu sâu văn bản đòi hỏi có thời gian, các đại biểu đọc kỹ các tài liệu, nghiên cứu các vấn đề đưa ra trong dự thảo có liên quan trực tiếp tới lĩnh vực hoạt động của ban để đưa ra khuyến nghị, góp ý hoàn thiện dự thảo. Khi đọc theo hình thức này, đại biểu cần có các phương tiện kèm theo để làm nổi bật những ý quan trọng của vấn đề như bút chì, bút màu để đánh dấu, nhấn mạnh hoặc ghi bên lề những điều cần chú ý.

Sau khi đọc xong văn bản, tài liệu quan trọng, nhất là đối với văn bản dài, có nhiều nội dung, người đọc cần hình dung khái quát các vấn đề, tóm tắt những nội dung chính trên cơ sở chọn lọc những chi tiết, số liệu cần thiết, tiêu biểu và những nhận xét, đánh giá cụ thể theo quan điểm riêng.

Cách đọc trên đây sẽ giúp đại biểu, các ban thực hiện tốt nhiệm vụ tiếp theo là thẩm định các dự thảo, dự án.

Ba là, kỹ năng thẩm tra dự thảo các văn bản trình trước kì họp HĐND.

Việc thẩm tra dự thảo các nghị quyết, dự án, đề án về các vấn đề kinh tế - xã hội do các cơ quan hữu quan xây dựng để trình trước kì họp HĐND được các ban thực hiện theo phân công của Thường trực HĐND, nhằm xem xét tính khoa học, tính chính xác của các thông tin được đưa vào trong các văn bản đó. Do vậy, để hoạt động thẩm tra của các ban đạt kết quả mong muốn, khi tiến hành thẩm tra cần chú ý

một số nội dung sau:

- Tính hợp pháp của dự thảo: đối chiếu nội dung của dự thảo với những quy định của *Hiến pháp*, luật để đảm bảo không có quy định dự thảo trái với những quy định tương ứng của *Hiến pháp*, luật; đúng thẩm quyền của cơ quan soạn thảo.

- Tính trung thực của dự thảo: xem xét các cứ liệu trong dự thảo, đảm bảo các thông tin chứa đựng trong đó là khách quan, chính xác, đầy đủ và mang tính thời sự.

- Sự phù hợp nội dung dự thảo với điều kiện đặc thù về kinh tế - xã hội của địa phương, đảm bảo khi dự thảo được thông qua, đưa vào thực hiện sẽ tiếp nhận được sự ủng hộ, hoan nghênh của nhân dân vì đáp ứng yêu cầu phát triển của địa phương ở các lĩnh vực cụ thể.

- Hình thức của dự thảo văn bản có phù hợp nội dung chuyển tải, có cấu trúc hợp lý, ngôn ngữ trong sáng, lôgic, chặt chẽ?

Tuy nhiên, để nêu ra được những ý kiến thẩm tra sát thực, cần có sự phân tích nội dung cụ thể của dự thảo về mục tiêu, tiêu chí đánh giá, hiệu quả có thể có được mang lại lợi ích cho nhân dân khi dự thảo được thông qua và đưa vào thực hiện.

Khi phân tích các mục tiêu đưa ra trong các chương trình dự án, đề án cần gắn với phân tích các mục tiêu chung của quốc gia, đặt mục tiêu phát triển địa phương trong mục tiêu chung của quốc gia, đồng thời tính đến thế mạnh của địa phương ở từng ngành, từng lĩnh vực để xác định tính khả thi của mục tiêu trong dự thảo, nghị quyết, đề án cụ thể.

Khi phân tích các tiêu chí đánh giá cần chú ý đến các chỉ số kinh tế - xã hội đã đạt được qua các năm của địa phương để khẳng định chỉ số được đặt ra trong dự thảo; so sánh chi phí đầu vào và kết quả đầu ra để thấy được hiệu lực, hiệu quả khi thực hiện dự án.

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

Để phục vụ cho hoạt động thẩm tra các dự thảo có chất lượng, ban yêu cầu cơ quan soạn thảo và các cơ quan hữu quan cung cấp tài liệu và trình bày các vấn đề cần thiết tiến hành khảo sát tình hình thực tế của địa phương về những nội dung liên quan đến văn bản dự thảo để thẩm tra. Các nguồn thông tin, tài liệu phải trung thực, khách quan, có tính cập nhật, đầy đủ phục vụ hoạt động thẩm tra.

Phiên họp thẩm tra của ban cần được tiến hành theo đúng trình tự quy định tại Điều 77 Luật năm 2003. Phiên họp cần dành nhiều thời gian cho việc thảo luận, đánh giá nội dung dự thảo văn bản và trao đổi thẳng thắn, cởi mở giữa thành viên của ban với đại diện cơ quan trình các dự thảo.

Kết quả thẩm tra được thể hiện bằng báo cáo của ban sẽ trình trước kì họp của HĐND. Bản báo cáo đó phải có được các kết luận chính xác của ban về nội dung của dự thảo nghị quyết, dự án, đề án; nêu bật được các nội dung được và chưa được của dự thảo; đồng thời đưa ra được các kiến nghị cụ thể của ban đối với các nội dung của dự thảo đã thẩm tra; trong đó, nêu rõ những điểm nào có thể chấp nhận để thông qua, điểm nào cần tiếp tục thảo luận để bổ sung hoàn thiện.

Bốn là, kĩ năng giám sát.

Các ban của HĐND giúp HĐND giám sát thông qua các hoạt động sau:

- Thẩm tra các báo cáo, đề án do HĐND hoặc Thường trực HĐND phân công.

- Xem xét VBQPPL của UBND cùng cấp, nghị quyết của HĐND cấp dưới trực tiếp trong trường hợp có dấu hiệu vi phạm Hiến pháp, luật, văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và nghị quyết của HĐND cùng cấp.

- Trong trường hợp cần thiết, yêu cầu UBND, các cơ quan chuyên môn thuộc UBND, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp báo cáo về những vấn đề thuộc lĩnh vực mình phụ trách.

- Tổ chức giám sát:

Cử thành viên đến cơ quan, tổ chức hữu quan để xem xét, xác minh về vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của ban.

Tổ chức nghiên cứu, xử lý và xem xét việc giải quyết khiếu nại, tố cáo (KN,TC) của công dân.

Do hoạt động giám sát của các ban rất rộng, ở phần này chỉ tập trung xác định kĩ năng giám sát của các ban ở một số lĩnh vực:

Thứ nhất, giám sát hoạt động ban hành VBQPPL của UBND. Trong đó, tập trung vào các nội dung sau:

- Căn cứ pháp lý mà UBND viện dẫn để ban hành văn bản có đúng hay không?

- Việc ban hành văn bản có thuộc thẩm quyền của UBND?

- Nội dung của văn bản có phù hợp với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân?

- Tính lôgic, thống nhất của các vấn đề được quy định trong văn bản.

Khi xem xét các VBQPPL, cần sử dụng kĩ năng:

- Đọc kĩ mang tính nghiên cứu toàn bộ VBQPPL.

- Tìm hiểu thẩm quyền ban hành văn bản của UBND, về nội dung, hình thức.

- Thảo luận nội bộ ban để lấy ý kiến từng người.

- Trao đổi ý kiến với các chuyên gia pháp lý, nhà khoa học chuyên ngành luật học.

- Thu thập thông tin từ xã hội về văn bản đang thực hiện.

Từ kết quả kiểm tra, rà soát, ban đưa ra kết luận về tính đúng đắn, hợp hiến, hợp pháp của văn bản. Trường hợp văn bản có vi phạm Hiến pháp, luật - từng phần hay toàn bộ, ban có kiến nghị biện pháp xử lý cụ thể. Nếu văn bản đã triển khai thực

hiện, cần có quyết định đình chỉ việc thực hiện, thu hồi và huỷ bỏ. Trường hợp văn bản còn chưa được tổ chức triển khai thực hiện, cần quyết định sửa chữa, bổ sung, đảm bảo cho văn bản phù hợp pháp luật, sau đó mới đưa vào thực hiện. Khi phát hiện những thiệt hại cho địa phương do việc thực hiện văn bản trái *Hiến pháp*, luật gây ra, cần kiến nghị các biện pháp khắc phục cụ thể, đồng thời kiến nghị việc quy trách nhiệm cụ thể đối với cơ quan (cá nhân) đã soạn thảo, ban hành. Mức độ trách nhiệm tùy thuộc vào tính chất, mức độ thiệt hại thực tế đã xảy ra.

Thứ hai, giám sát việc giải quyết KN,TC ở địa phương. Hoạt động này tập trung vào các nội dung sau: công tác tổ chức tiếp dân; tiếp nhận, xử lý đơn thư KN,TC; tổ chức thực hiện quyết định giải quyết KN,TC và công tác quản lý nhà nước về KN,TC của các cơ quan hữu quan tại địa phương.

Khi tiến hành giám sát, các ban cần chuẩn bị các nguồn tư liệu cụ thể: thực tế công tác giải quyết KN,TC vượt cấp; số lượng và nội dung đơn thư đã được giải quyết, số hiện tồn và các thông tin khác thu được từ trong hoạt động quản lý nhà nước về KN,TC. Các tư liệu này cần được tập hợp theo trật tự nhất định. Ngoài ra, để phục vụ hoạt động, các ban yêu cầu cơ quan hoặc người có thẩm quyền giải quyết báo cáo; trong trường hợp cần thiết, yêu cầu báo cáo cụ thể, chi tiết về một, hay một số nội dung cụ thể nào đó. Để có cơ sở pháp lý cho hoạt động giám sát, các ban cần phải có các văn bản pháp luật về KN,TC và các văn bản pháp luật khác có liên quan.

Hoạt động giám sát của các ban tập trung vào các nội dung cụ thể và trả lời các câu hỏi cụ thể sau:

Đối với công tác tiếp dân, cần xem xét về địa điểm, lịch, nội quy tiếp công dân có đảm bảo theo quy định hay không? Phẩm chất, kiến thức, sự am hiểu chính sách,

pháp luật và ý thức trách nhiệm của các cán bộ, công chức trực tiếp làm công tác tiếp dân cao hay thấp; sự quan tâm của lãnh đạo cơ quan đối với hoạt động này như thế nào?

Đối với việc tiếp dân và xử lý đơn thư KN,TC cần xem xét, chú ý việc tiếp nhận đầy đủ, phân loại, vào sổ; việc thụ lý, giải quyết như thế nào, có đúng hạn, chính xác không? Thẩm quyền giải quyết vụ việc của cán bộ, công chức có được sử dụng đúng hay sai? Các việc có được giải quyết theo trình tự luật định? Kết luận vụ, việc dựa trên tài liệu, chứng cứ có xác thực không? Có đúng theo quy định pháp luật hiện hành hay không?

Đối với các quyết định giải quyết KN,TC cần xem xét tính kịp thời, căn cứ pháp lý, nội dung, hình thức, thủ tục ban hành có đúng hay không? Xem xét việc báo cáo của cơ quan cấp dưới với cấp trên để tìm hiểu tính nghiêm túc trong thực hiện chế độ báo cáo; tính trung thực của các báo cáo.

Trên cơ sở những cứ liệu thu được qua thực hiện giám sát, tiến hành phân tích, tổng hợp từng nội dung cụ thể để xác định những kết quả đạt được, những bất cập, sai phạm của công tác giải quyết KN,TC; đồng thời tìm ra những nguyên nhân của tình trạng trên. Những nội dung đó được thể hiện trong báo cáo kết quả hoạt động giám sát của các ban trước HĐND. Trên cơ sở đó, ban rút ra kết luận về mức độ hoàn thành trách nhiệm của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền giải quyết KN,TC và đề xuất kiến nghị cần thiết tăng cường hiệu quả công việc KN,TC ở địa phương của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền.

Trên đây là một số vấn đề thuộc kỹ năng hoạt động của các ban HĐND. Việc vận dụng các kỹ năng này đầy đủ sẽ góp phần nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND - cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương □