

HOÀN THIỆN CƠ CHẾ BẢO ĐẢM QUYỀN LÀM CHỦ TRỰC TIẾP CỦA NHÂN DÂN TRONG HOẠT ĐỘNG QUY HOẠCH Ở VIỆT NAM

ĐINH TẤN PHONG *

Tóm tắt: Hoạt động quy hoạch không chỉ quyết định việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, địa phương mà còn ảnh hưởng sâu sắc đến cuộc sống của người dân. Vì vậy, hoàn thiện cơ chế đảm bảo quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch là việc làm cần thiết, góp phần tiếp tục phát huy bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, giúp nâng cao chất lượng quy hoạch, tăng cường đồng thuận xã hội và phòng ngừa tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động quy hoạch. Bài viết phân tích thực trạng cơ chế bảo đảm quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch; từ đó, đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật và các biện pháp đảm bảo quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch ở Việt Nam.

Từ khóa: Quyền làm chủ trực tiếp; nhân dân; quy hoạch

Nhận bài: 03/4/2023

Hoàn thành biên tập: 30/9/2023

Duyệt đăng: 30/9/2023

IMPROVING THE MECHANISM FOR ENSURING THE DIRECT MASTERSHIP OF THE PEOPLE IN PLANNING PROCESSES IN VIETNAM

Abstract: Planning processes not only determine national and local socio-economic development but also deeply influence people's lives. Therefore, improving the mechanism for ensuring the People's direct mastership in planning processes is essential, as it contributes to the promotion of the nature of the socialist rule of law State of the People, by the People, for the People; enhances the quality of planning processes; promotes social consensus; and prevents corruption in planning processes. Within the scope of this article, the author analyses the current mechanism for ensuring the People's direct mastership in the planning processes. From there, the author proposes some recommendations for improving the legal provisions and measures for ensuring the People's direct mastership in planning processes in Vietnam.

Keywords: Direct mastership; the People; planning

Received: Apr 3rd, 2023; Editing completed: Sept 30th, 2023; Accepted for publication: Sept 30th, 2023

Một trong những nhiệm vụ trọng tâm trong nhiệm kỳ Đại hội XIII được Nghị quyết Đại hội XIII xác định là: “Hoàn thiện đồng bộ hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ xã hội chủ nghĩa, quyền làm chủ của nhân

dân...”. Thực hiện Nghị quyết Đại hội XIII, Nghị quyết số 27-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 6 xác định một trong những mục tiêu cụ thể nhằm hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đến năm 2030 là: Hoàn thiện cơ bản các cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân; với những nhiệm vụ, giải pháp: “Thể chế hoá đầy đủ và thực hiện

* Viện Kinh tế - Xã hội thành phố Cần Thơ
E-mail: dtphong@cids.org.vn

đúng đắn, hiệu quả cơ chế nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, nhất là dân chủ ở cơ sở. Tổng kết việc thực hiện và nghiên cứu hoàn thiện các quy định pháp luật theo hướng phát huy tốt hơn các hình thức dân chủ trực tiếp của nhân dân...". Như vậy, những quan điểm chỉ đạo của Đảng cho thấy, việc tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân, đặc biệt là cơ chế bảo đảm quyền làm chủ trực tiếp (QLCTT) trên các lĩnh vực trong thời gian tới là một yêu cầu cấp thiết. Bàn về tầm quan trọng của cơ chế bảo đảm QLCTT của nhân dân, Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng cho rằng: để xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa cùng cơ chế bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân thực chất, cần thiết phải "... có cơ chế để nhân dân thực hiện quyền làm chủ trực tiếp... trên các lĩnh vực của đời sống xã hội"¹.

Luật Quy hoạch năm 2017 định nghĩa quy hoạch là việc sắp xếp, phân bổ không gian các hoạt động kinh tế - xã hội nói chung gắn với phát triển kết cấu hạ tầng để sử dụng hiệu quả các nguồn lực của đất nước phục vụ mục tiêu phát triển bền vững cho thời kỳ xác định (khoản 1 Điều 3). Do đó, việc bảo đảm cho nhân dân có thể thực hiện QLCTT trong hoạt động quy hoạch là hoàn toàn phù hợp với chủ trương, quan điểm của Đảng về phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong việc quyết định, thảo luận và kiến nghị những vấn đề trọng đại

¹ Nguyễn Phú Trọng (2022), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, tr. 28.

của đất nước, địa phương và cơ sở². Tuy nhiên, quy định pháp luật về quy hoạch hiện hành và thực tiễn thực thi cho thấy, QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch vẫn chưa được bảo đảm đầy đủ. Đây là một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến những bất cập trong công tác quy hoạch thời gian qua, gây ra những hệ lụy lớn đối với kinh tế-xã hội của đất nước và ảnh hưởng nghiêm trọng đến chất lượng cuộc sống, quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, gây ra nhiều bức xúc, xung đột xã hội. Do đó mục tiêu của bài viết hướng tới là làm rõ những hạn chế trong cơ chế bảo đảm QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch hiện nay. Trên cơ sở đó, đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật và giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch ở Việt Nam, góp phần từng bước nâng cao chất lượng công tác quy hoạch, bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

1. Khái niệm cơ chế bảo đảm quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch

Quyền làm chủ của nhân dân chính là quyền của nhân dân trong tham gia, quyết định những vấn đề quan trọng trong hoạt động của địa phương, đất nước và quyền giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước³. Như

² Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII* (tập I), Nxb. Chính trị quốc gia-Sự thật, Hà Nội, tr. 71.

³ Trần Thị Hồng Thủy (2023), "Phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Pháp luật về quyền con người*, số 3, tr. 64.

vậy quyền làm chủ của nhân dân bao gồm ba nội dung cơ bản: quyền tham gia, quyền quyết định và quyền giám sát. Trong đó, quyền tham gia là quyền cơ sở, còn quyền quyết định là quyền then chốt, quan trọng nhất, trong khi quyền giám sát giúp người dân có thể theo dõi, đánh giá quá trình thực hiện công việc của các cơ quan nhà nước. Việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân được thực hiện qua hai hình thức là trực tiếp và gián tiếp. Đối với hình thức gián tiếp, nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua việc bầu ra các đại biểu trong các cơ quan dân cử và thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội. Tuy nhiên, trong phạm vi bài viết, tác giả chỉ tập trung phân tích cơ chế bảo đảm QLCTT của người dân trong hoạt động quy hoạch mà không xem xét, đánh giá hình thức làm chủ gián tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch.

Bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân là một chủ trương, mục tiêu xuyên suốt và nhất quán của Đảng và Nhà nước trong suốt quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Theo đó, một số biện pháp bảo đảm thực hiện quyền làm chủ của nhân dân có thể kể đến như: 1) Bảo đảm về năng lực chuyên môn, nghiệp vụ cho người trực tiếp thực hiện pháp luật về quyền làm chủ của nhân dân; 2) Bảo đảm về mặt thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về quyền làm chủ của nhân dân nhằm nâng cao nhận thức của nhân dân trong thực hiện quyền làm chủ; 3) Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân có

thâm quyền trong bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân; 4) Xử lý những hành vi vi phạm pháp luật, gây cản trở việc thực hiện quyền làm chủ của nhân dân; 5) Bảo đảm về cơ sở vật chất cho việc tổ chức thực hiện quyền làm chủ của nhân dân.

Tuy nhiên, trong tất cả các biện pháp, bảo đảm về mặt pháp lý là biện pháp quan trọng nhất. Bởi pháp luật là cơ sở để Nhà nước tổ chức thực hiện, bảo đảm cho quyền làm chủ của nhân dân được thực thi trên thực tế và cũng là căn cứ để thực hiện những biện pháp bảo đảm khác.

Tóm lại, cơ chế bảo đảm QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch là một hệ thống gồm các yếu tố như quy định pháp luật và thực hiện pháp luật nhằm tạo điều kiện cho nhân dân trực tiếp thực hiện quyền làm chủ trong hoạt động quy hoạch một cách hiệu quả và thực chất.

Dựa trên những nội dung phân tích, cơ chế bảo đảm QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch sẽ bao gồm những yếu tố cụ thể sau:

Thứ nhất, về mặt quy định pháp luật bao gồm: 1) Các quy định điều chỉnh về nội dung QLCTT của nhân dân, cụ thể là các quy định về cách thức thực hiện quyền tham gia, quyền quyết định và quyền giám sát trong hoạt động quy hoạch của nhân dân; 2) Các quy định điều chỉnh về trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức có liên quan trong việc tạo điều kiện để nhân dân thực hiện QLCTT trong hoạt động quy hoạch; 3) Các quy định về xử lý những hành vi vi phạm pháp luật về bảo đảm QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch.

Thứ hai, về thực hiện pháp luật. Trách nhiệm thực hiện pháp luật ngoài thuộc về các cơ quan nhà nước có liên quan trong hoạt động quy hoạch thì nhân dân cũng là chủ thể có trách nhiệm thực hiện quyền làm chủ của mình. Do đó, trong các yếu tố bảo đảm quyền làm chủ, nâng cao năng lực thực hiện quyền làm chủ của nhân dân thông qua công tác thông tin, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật nhằm nâng cao nhận thức của người dân trong thực hiện quyền làm chủ cũng là một yếu tố rất quan trọng.

Tựu trung lại, cơ chế bảo đảm QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch sẽ bao gồm tổng thể các yếu tố sau: 1) Quy định pháp luật về nội dung QLCTT của nhân dân; 2) Trách nhiệm tạo điều kiện để nhân dân thực hiện QLCTT; 3) Nâng cao năng lực thực hiện QLCTT của nhân dân; 4) Xử lý vi phạm trong bảo đảm QLCTT của nhân dân.

2. Sự cần thiết phải hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch ở Việt Nam

Sự cần thiết phải hoàn thiện cơ chế bảo đảm QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch xuất phát từ một số lý do sau:

Thứ nhất, bảo đảm và phát huy bản chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 khẳng định, Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; do nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công dân có quyền tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các

vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước (các Điều 2, 3, 28). Như vậy, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân là một nội dung cốt lõi, đặc trưng của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, nền tảng phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và biểu hiện cho bản chất tốt đẹp của chế độ chính trị Việt Nam. Do đó, bảo đảm quyền làm chủ của nhân dân là nội dung luôn được Đảng nhấn mạnh trong xuyên suốt quá trình lãnh đạo đất nước; trong Văn kiện Đại hội XIII, Đảng tiếp tục khẳng định: “*Tiếp tục phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, thực hiện ngày càng tốt hơn quyền làm chủ của nhân dân trong việc quyết định những vấn đề lớn và hệ trọng của đất nước*”⁴. Theo đó, quy hoạch là hoạt động mang ý nghĩa chiến lược, quyết định đối với sự phát triển của đất nước nên cần thiết phải bảo đảm QLCTT của nhân dân, trong đó có quyền quyết định đối với quy hoạch nhằm tiếp tục phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm nhân dân thực sự có quyền quyết định đối với những vấn đề trọng đại của đất nước.

Thứ hai, giúp nâng cao chất lượng quy hoạch. Thực tế cho thấy, việc cho ra đời những quy hoạch kém chất lượng đã dẫn đến phát sinh nhiều dự án “treo”, quy hoạch “treo”, nhiều khu đất bị bỏ hoang, gây lãng phí nguồn lực đất đai, hạ tầng giao thông quá tải, môi trường bị ô nhiễm nghiêm trọng dẫn đến hệ lụy về kinh tế, xã hội⁵. Việc quy hoạch

⁴ Đảng Cộng sản Việt Nam, sdd, tr. 71.

⁵ Vũ Huy Tác (2020), *Chống tham nhũng tiêu cực trong công tác quy hoạch đất đai*, <https://lsvn.vn/chong-tham-nhung-tieu-cuc-trong-cong-tac-quy-hoach-dat-dai.html>, truy cập 16/3/2023.

kém chất lượng có nhiều nguyên nhân, trong đó một trong những nguyên nhân quan trọng nhất được Ngân hàng thế giới chỉ ra: việc lập quy hoạch chủ yếu dựa trên ý chí chủ quan của cơ quan quản lý chứ chưa dựa trên quan hệ cung - cầu hay nhu cầu của người dân địa phương⁶. Do đó, trong hoạt động quy hoạch, việc huy động nguồn lực, trí tuệ và đặc biệt là tìm hiểu nhu cầu, nguyện vọng của người dân sẽ giúp nâng cao chất lượng quy hoạch, tăng cường tính dự báo, tính thị trường và cơ sở khoa học cho quy hoạch; giúp cơ quan lập quy hoạch có đầy đủ luận cứ, thông tin cần thiết, góp phần đảm bảo tính thiết thực và khách quan cho quy hoạch.

Thứ ba, tăng cường đồng thuận xã hội. Công tác lập và điều chỉnh quy hoạch, đặc biệt là quy hoạch sử dụng đất luôn là nguyên nhân của nhiều bất ổn trong xã hội. Theo đó, tình trạng điều chỉnh quy hoạch một cách tùy tiện theo hướng “*có dự án thì điều chỉnh quy hoạch hoặc điều chỉnh quy hoạch để hợp pháp hoá việc thu hồi đất xảy ra tại địa phương*”⁷ là nguồn cơn chính dẫn đến nhiều bức xúc trong nhân dân, làm phát sinh nhiều vụ khiếu nại, khiếu kiện phức tạp, gây mất ổn định xã hội trong thời gian qua. Điều này cho thấy, người dân không chỉ là một trong

những bên liên quan có vai trò quan trọng trong quá trình lập quy hoạch mà còn là chủ thể bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quy hoạch. Vì vậy, nếu những đồ án quy hoạch phản ánh được nhu cầu, nguyện vọng của nhân dân, thậm chí, nếu nhân dân được quyền phúc quyết đối với những quy hoạch có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi hợp pháp, chính đáng của mình, sẽ giúp tăng cường sự đồng thuận xã hội khi triển khai quy hoạch, từ đó giảm thiểu những xung đột, góp phần ổn định xã hội. Ngoài ra, sự đồng thuận cao trong nhân dân khi triển khai quy hoạch còn giúp tạo thuận lợi cho công tác giải phóng mặt bằng thực hiện các dự án đầu tư, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội.

Thứ tư, góp phần phòng chống tham nhũng, tiêu cực. Quá trình lập và điều chỉnh quy hoạch thiếu sự tham gia, giám sát từ người dân và xã hội thời gian qua đã tạo điều kiện cho một số đối tượng lợi dụng để phục vụ “lợi ích nhóm”, lợi ích cá nhân. Theo Báo cáo giám sát về tình hình đất đai của Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2019 cho thấy, tính trên cả nước có gần 1.400 dự án điều chỉnh quy hoạch, trong đó có những dự án điều chỉnh hơn 5 lần. Theo đó, việc điều chỉnh quy hoạch nhằm phục vụ một số mục đích theo hướng khai thác và thu lợi nhuận tối đa trên dự án như: tăng số tầng, tăng diện tích sàn, chia nhỏ diện tích căn hộ, tăng mật độ xây dựng và hệ số sử dụng đất; giảm diện tích đất cây xanh công cộng, đất công trình hạ tầng kỹ thuật,...⁸. Vì vậy, bên cạnh vai trò

⁶ Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), Báo cáo tổng quan “*Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*”, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr. 39.

⁷ Ngô Hoài Thương, Chu Thị Thu Hiền (2022), *Một số sai phạm trong quản lý nhà nước về đất đai thông qua thực tiễn xét xử, nguyên nhân và giải pháp*, <https://tapchitoaan.vn/mot-so-sai-pham-trong-quan-ly-nha-nuoc-ve-dat-dai-thong-qua-thuc-tien-xet-xu-nguyen-nhan-va-giai-phap6390.html>, truy cập 05/8/2023.

⁸ Dẫn theo: Toàn Cảnh (2019), *Điều chỉnh quy hoạch có lợi ích nhóm?*, <https://vnbusiness.vn/toan-canhh/dieu-chinh-quy-hoach-co-loi-ich-nhom-1057579.html>, truy cập 12/8/2023.

kiểm tra, thanh tra và giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thì đảm bảo sự tham gia, quyền quyết định và giám sát của nhân dân đối với hoạt động quy hoạch sẽ giúp hoàn thiện cơ chế cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, tăng cường hiệu quả phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động quy hoạch.

3. Thực trạng cơ chế bảo đảm quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch

3.1. Quy định pháp luật về nội dung quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch

QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch bao gồm ba nội dung cơ bản: quyền tham gia vào hoạt động quy hoạch, quyền quyết định đối với quy hoạch và quyền giám sát hoạt động quy hoạch, cụ thể:

Thứ nhất, về quyền tham gia của nhân dân vào hoạt động quy hoạch. Về mức độ tham gia trong hoạt động quy hoạch, có quan điểm cho rằng bao gồm một số mức độ sau: được thông tin, tham gia tư vấn, cùng làm, hợp tác, cho đến cả trao quyền cho người dân trong hoạt động lập quy hoạch⁹. Theo đó, khoản 4 Điều 10 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định: “*Nhà nước ban hành cơ chế, chính sách khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để các tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia vào hoạt động quy hoạch*”. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện tại, Nhà nước chưa ban hành được một cơ chế, chính sách cụ thể nào quy định về việc

khuyến khích người dân tham gia hiệu quả vào hoạt động lập quy hoạch. Do đó, quyền tham gia của nhân dân trong hoạt động quy hoạch hiện nay theo quy định của Luật Quy hoạch năm 2017 chủ yếu được thực hiện dưới hình thức tham gia đóng góp ý kiến đối với quy hoạch. Mặc dù vậy, quy định về lấy ý kiến của người dân đối với quy hoạch vẫn được đánh giá là một bước ngoặt. Bởi vị thế của người dân đã được đặt lên tầm cao hơn và có ý nghĩa quan trọng đối với bất kỳ một đồ án quy hoạch nào¹⁰. Nội dung lấy ý kiến về quy hoạch được quy định tại Điều 19 Luật Quy hoạch năm 2017 và được hướng dẫn chi tiết tại Chương III Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/5/2019 với những quy định cụ thể về đối tượng lấy ý kiến, thời gian lấy ý kiến, trình tự lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức và cá nhân liên quan đối với từng loại quy hoạch.

Tuy nhiên, những quy định này trên thực tế tồn tại một số hạn chế sau: *Một là*, theo quy trình lập quy hoạch tại Điều 16 Luật Quy hoạch năm 2017, giai đoạn lấy ý kiến nhân dân chỉ được thực hiện sau khi dự thảo quy hoạch đã cơ bản hoàn thiện về mặt nội dung; theo đó, trong suốt giai đoạn từ xây dựng nhiệm vụ lập quy hoạch đến nghiên cứu, xây dựng và hoàn thiện quy hoạch, người dân không hề được tham vấn ý kiến. Điều này dẫn đến hai hệ lụy: 1) quy hoạch dễ bị chi phối bởi ý chí của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đặc biệt là cơ quan lập quy hoạch và tổ chức tư vấn lập

⁹ Roland Fritz, Vũ Hoài Đức (2021), “Sự tham gia của người dân ở Đức và Việt Nam trong hoạt động quy hoạch”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 8, tr. 54.

¹⁰ Doãn Hồng Nhung (2010), *Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch đô thị ở Việt Nam*, Nxb. Xây dựng, Hà Nội, tr. 51.

quy hoạch; 2) nội dung của quy hoạch đã hoàn thiện dẫn đến việc khó điều chỉnh, thay đổi theo những ý kiến đóng góp của người dân. Hai là, Luật Quy hoạch năm 2017 và Nghị định số 37/2019/NĐ-CP vẫn chưa làm rõ được nội hàm của các đối tượng là “cộng đồng dân cư” và “cá nhân có liên quan” đến quy hoạch là những đối tượng nào? Điều này đã dẫn đến những hạn chế trong quá trình lấy kiến về quy hoạch; theo đó, rất khó để xác định được phạm vi lấy ý kiến để đảm bảo một cách tốt nhất lợi ích của người dân¹¹. Ba là, chưa quy định cụ thể về quy trình thực hiện việc lấy ý kiến. Điều này dẫn đến những khó khăn, lúng túng của cơ quan lập quy hoạch khi thực hiện công tác lấy ý kiến người dân; khiến cho quy trình lấy ý kiến thiếu minh bạch, tạo điều kiện phát sinh những sai phạm. Trong Kết luận của Thanh tra Bộ Xây dựng đối với hoạt động quy hoạch xây dựng đô thị trên địa bàn thành phố Hà Nội đã chỉ ra có nhiều nguyên nhân dẫn đến những sai phạm trong hoạt động lập, điều chỉnh quy hoạch, trong đó có quy trình lấy ý kiến công khai quy hoạch chưa được thực hiện đầy đủ¹².

Thứ hai, về quyền quyết định của nhân dân đối với quy hoạch. Quyền quyết định đối với hoạt động quy hoạch của nhân dân được hiểu là quyền phúc quyết thông qua quy

hoạch của người dân trước khi trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Hiện nay, theo quy định của Luật Quy hoạch năm 2017 và các đạo luật chuyên ngành, người dân chủ yếu thực hiện quyền này thông qua các cơ quan dân cử. Ví dụ như: quyền quyết định các loại quy hoạch quốc gia của Quốc hội (khoản 1 Điều 34 Luật Quy hoạch năm 2017), quyền xem xét, thông qua quy hoạch tỉnh của hội đồng nhân dân cấp tỉnh trước khi trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (điểm i khoản 4 Điều 16 Luật Quy hoạch năm 2017),... Trong khi đó, người dân vẫn chưa có quyền biểu quyết trực tiếp đối với bất kì dự thảo quy hoạch nào, kể cả những quy hoạch có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Ví dụ như, đối với quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, đây là cơ sở để lập kế hoạch sử dụng đất hằng năm cấp huyện - căn cứ để Nhà nước thu hồi đất nhưng pháp luật đất đai hiện hành không có quy định về việc người dân trong phạm vi quy hoạch được quyền xem xét quyết định việc thông qua hay phủ quyết đối với quy hoạch này. Trong khi đó, việc thu hồi đất là hoạt động ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi và làm xáo trộn rất lớn đối với đời sống của người dân.

Trong bối cảnh người dân được quyền tham gia đóng góp ý kiến đối với quy hoạch thông qua việc tổ chức cuộc họp, hội nghị của cộng đồng dân cư, quyền biểu quyết thông qua quy hoạch có thể được bảo đảm thực hiện ngay tại các cuộc họp này. Tuy nhiên, hiện nay Luật Quy hoạch năm 2017 và các đạo luật chuyên ngành có quy định về lấy ý kiến nhân dân đối với quy hoạch như: Luật Xây dựng năm 2014, Luật Quy hoạch

¹¹ Trần Vang Phú, Nguyễn Võ Linh Giang (2019), “Hoàn thiện quy định về lấy ý kiến người dân trong quá trình lập quy hoạch xây dựng đô thị”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 14, tr. 55.

¹² VOV, *Điều chỉnh quy hoạch không công khai dễ tiếp tay cho tham nhũng*, <https://vov.vn/chinh-tri/khong-cong-khai-dieu-chinh-quy-hoach-de-tiep-tay-cho-tham-nhung-post959449.vov>, truy cập 19/3/2023.

đô thị năm 2009 và Luật Đất đai năm 2013,... đều chưa có quy định về tỉ lệ đồng thuận để thông qua quy hoạch tại các cuộc họp, hội nghị lấy ý kiến cộng đồng dân cư. Thực tế cho thấy, việc thiếu vắng quy định về tỉ lệ đồng thuận của người dân để thông qua quy hoạch không chỉ ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện QLCTT của nhân dân mà còn khiến cho quy định lấy ý kiến trở nên mang tính hình thức, thiếu thực chất.

Thứ ba, về quyền giám sát của nhân dân đối với hoạt động quy hoạch. Khoản 1 Điều 12 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định: “*Cơ quan, tổ chức, cộng đồng có quyền tham gia ý kiến, giám sát hoạt động quy hoạch; cá nhân có quyền tham gia ý kiến về hoạt động quy hoạch*”. Điều này có nghĩa là cá nhân người dân có thể thực hiện công tác giám sát thông qua cơ quan, tổ chức và cộng đồng dân cư tại nơi mình sinh sống, làm việc. Tuy nhiên, hiện nay Luật Quy hoạch năm 2017 và các văn bản hướng dẫn hiện nay vẫn chưa làm rõ và quy định cụ thể một số vấn đề như: cộng đồng dân cư được giám sát đối với những quy hoạch nào; nội dung, hình thức giám sát; việc xử lý kết quả giám sát được thực hiện như thế nào,... Đây là những nội dung cần tiếp tục được nghiên cứu hoàn thiện.

3.2. Trách nhiệm tạo điều kiện để nhân dân thực hiện quyền làm chủ trực tiếp trong hoạt động quy hoạch

Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm tạo điều kiện để nhân dân thực hiện QLCTT trong hoạt động quy hoạch được quy định tại Điều 12 Luật Quy hoạch năm 2017 bao gồm: cơ quan được giao trách nhiệm tổ chức lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, thực

hiện và điều chỉnh quy hoạch. Theo đó, những trách nhiệm này bao gồm: tạo điều kiện cho nhân dân tham gia ý kiến, giám sát hoạt động quy hoạch và trách nhiệm giải đáp các ý kiến góp ý của nhân dân.

Thứ nhất, trách nhiệm tạo điều kiện cho nhân dân tham gia ý kiến về quy hoạch. Khoản 1 Điều 19 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định, cơ quan lập quy hoạch có trách nhiệm lấy ý kiến các cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân khác có liên quan về quy hoạch. Tuy nhiên, trên thực tế, công tác tham vấn ý kiến của người dân đối với quy hoạch vẫn còn rất hạn chế. Ví dụ, theo khảo sát của nhóm nghiên cứu thuộc Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh tại gần 40 tỉnh thuộc các vùng, miền trên cả nước, việc tổ chức các buổi tham vấn người dân, cộng đồng dân cư về quy hoạch sử dụng đất còn nặng tính hình thức, chưa đi vào thực chất hoặc không tổ chức lấy ý kiến nhân dân; công tác thông tin về những cuộc họp lấy ý kiến không đầy đủ khiến cho rất ít người biết đến những cuộc họp này¹³.

Thứ hai, trách nhiệm tạo điều kiện cho nhân dân giám sát hoạt động quy hoạch. Thông tin là cơ sở quan trọng nhất để nhân dân thực hiện quyền giám sát đối với hoạt động của cơ quan nhà nước. Do đó, để phát huy hiệu quả giám sát của nhân dân đối với hoạt động quy hoạch cần bảo đảm quyền tiếp cận thông tin về quy hoạch của người dân. Tuy nhiên, ngoài quy định về công bố công khai quy hoạch sau khi được cơ quan có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt tại Điều 38 thì xuyên suốt quá

¹³ Lê Văn Chiến, ttdđ, tr. 98.

trình từ xây dựng nhiệm vụ lập quy hoạch đến quyết định, phê duyệt quy hoạch, Luật Quy hoạch năm 2017 hoàn toàn không có quy định về việc các cơ quan tại khoản 3 Điều 12 có phải công khai hay cung cấp các thông tin là căn cứ, cơ sở lập quy hoạch để nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình hay không. Điều này dẫn đến các thông tin liên quan về cơ sở, căn cứ lập quy hoạch hầu như không được công bố công khai rộng rãi khiến cho nhân dân thiếu cơ sở để thực hiện quyền giám sát một cách hiệu quả.

Đồng thời, thực tế còn cho thấy, việc thực hiện công bố công khai thông tin quy hoạch chưa được các cơ quan thực hiện đầy đủ, người dân vẫn còn gặp rất nhiều khó khăn khi tiếp cận thông tin. Cụ thể, theo Báo cáo của Bộ Xây dựng, mặc dù các luật chuyên ngành đã quy định rõ về trách nhiệm công bố công khai quy hoạch nhưng thực tế vẫn tồn tại nhiều hạn chế như: việc trưng bày thường xuyên, liên tục tại các cơ quan nhà nước chưa được duy trì; cập nhật tình hình triển khai quy hoạch được duyệt chưa thực hiện đúng quy định; nhiều quy hoạch chỉ công bố quyết định mà không có bản đồ cụ thể hoặc chỉ công bố bản đồ mà thiếu các thông tin cơ bản kèm theo...¹⁴ Bên cạnh đó, Báo cáo Chỉ số hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh (PAPI) qua các năm cũng cho thấy, còn quá ít người dân biết đến

quy hoạch sử dụng đất tại nơi mình cư trú: năm cao nhất cũng chỉ có khoảng 1/5 số người được hỏi biết về thông tin này trong khi năm thấp nhất có chưa đến 12% số người được hỏi trả lời là có biết¹⁵.

Thứ ba, trách nhiệm giải đáp các ý kiến của nhân dân về quy hoạch. Khoản 4 Điều 19 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định, sau khi lấy ý kiến của người dân đối với quy hoạch, các ý kiến đóng góp phải được nghiên cứu, tiếp thu, giải trình và báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét trước phê duyệt quy hoạch. Theo Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/5/2019 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quy hoạch, cơ quan lập quy hoạch có trách nhiệm công bố, công khai ý kiến đóng góp và việc tiếp thu, giải trình ý kiến đóng góp bằng hình thức công bố công khai trên trang thông tin điện tử của cơ quan lập quy hoạch khi trình thẩm định quy hoạch (Chương III). Điều này cho thấy, pháp luật hiện hành vẫn chưa quy định cụ thể về cơ chế giải đáp đối với các ý kiến đóng góp của người dân. Việc đơn phương tổng hợp và công bố các thông tin tiếp thu, giải trình mà không có sự đối thoại với người dân để làm rõ những vấn đề còn có ý kiến khác nhau, không đạt được sự đồng thuận cao của người dân là chưa đảm bảo đúng bản chất của hoạt động giải trình. Đồng thời, việc công bố công khai việc tiếp thu, giải trình các ý kiến đóng góp chỉ được thực hiện dưới hình thức đăng tải trên trang thông tin điện tử của cơ quan lập quy hoạch là chưa đa dạng, chưa bảo đảm quyền tiếp cận thông

¹⁴ Dẫn theo: Nam Phương (2022), *Công khai quy hoạch nặng hình thức: 'Loạn' thông tin, phát sinh những nhiễu*, [https://vietnamfinance.vn/cong-khai-quy-hoach-nang-hinh-thuc-loan-thong-tin-phat-sinh-nhung-nhiu-20180504224275195.htm](https://vietnamfinance.vn/cong-khai-quy-hoach-nang-hinh-thuc-loan-thong-tin-phat-sinh-nhung-nhiu), truy cập 18/3/2023.

¹⁵ Dẫn theo: Lê Văn Chiên, *ltdđ*, tr. 98.

tin của người dân, đặc biệt là người dân ở những vùng không có điều kiện hoặc hạn chế trong tiếp cận công nghệ thông tin.

3.3. *Nâng cao năng lực thực hiện quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch*

Trong các biện pháp bảo đảm thực hiện dân chủ, nâng cao năng lực làm chủ của nhân dân luôn là một biện pháp rất quan trọng. Theo đó, nếu thể chế pháp lí hoàn thiện, các cơ quan nhà nước thực hiện đúng trách nhiệm theo quy định nhưng người dân lại không đủ năng lực thực hiện quyền làm chủ của mình thì quyền làm chủ cũng không được bảo đảm đầy đủ. Trong bối cảnh trình độ dân trí một số nơi ở Việt Nam như vùng nông thôn, miền núi, hải đảo, biên giới,... còn tương đối thấp, trong khi nội dung quy hoạch lại chứa nhiều thông tin phức tạp và mang tính chất chuyên môn cao, nên người dân khó thể hiểu rõ hết được toàn bộ nội dung dẫn đến việc khó tham gia hiệu quả vào các hoạt động trong quá trình quy hoạch. Điều này khiến cho người dân thường không quan tâm nhiều đến việc thực hiện quyền tham gia trong hoạt động quy hoạch¹⁶. Bên cạnh đó, công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật, nâng cao nhận thức của người dân chưa hiệu quả khiến cho mức độ sẵn sàng tham gia của người dân vào hoạt động quy hoạch chưa cao, người dân không nhận thức đầy đủ về việc thực hiện các quyền hợp pháp của mình trong hoạt động quy hoạch dẫn đến không có trách nhiệm với việc tham gia vào hoạt động quy hoạch.

¹⁶ Trần Văn Phú, Nguyễn Võ Linh Giang, tldd, tr. 57.

Mặt khác, thực tiễn văn hóa chính trị ở một số địa phương không khuyến khích người dân tham gia vào đời sống chính trị - xã hội cũng là một rào cản, khiến cho người dân chưa thực sự tích cực thực hiện quyền và nghĩa vụ tham gia vào các hoạt động chung của xã hội, trong đó có hoạt động quy hoạch. Văn kiện Đại hội XIII đã nhận định: “*Quyền làm chủ của nhân dân có lúc, có nơi còn bị vi phạm; vẫn còn biểu hiện dân chủ hình thức...*”¹⁷. Bên cạnh đó, đời sống vật chất, điều kiện kinh tế - xã hội ở một số địa phương còn nhiều khó khăn cũng là một trong những nguyên nhân khiến cho người dân ít quan tâm đến việc tham gia vào các hoạt động công cộng như quy hoạch. Báo cáo PAPI từ năm 2011 đến nay cho thấy: còn quá ít ý kiến góp ý vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương; từ năm 2011 đến nay, năm có tỉ lệ người có ý kiến góp ý vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất tại địa phương cao nhất cũng chỉ có 7% (năm 2013), trong khi đó năm thấp nhất là 2,8% (năm 2015), năm 2022 chỉ có 4,67%¹⁸. Theo tác giả Lê Văn Chiến, kết quả này phản ánh thực tế “*người dân chưa thực sự sẵn sàng tham gia vào công tác quản lí xã hội, chưa thực sự tích cực thực hiện quyền và nghĩa vụ tham gia quản lí xã hội của mình*”¹⁹.

Đồng thời, trên thực tế việc lấy ý kiến cộng đồng dân cư về quy hoạch được chính

¹⁷ Đảng Cộng sản Việt Nam, tldd, tr. 89.

¹⁸ CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP (2023), *Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2022: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*, tr. 111.

¹⁹ Lê Văn Chiến, tldd, tr. 98.

quyền cấp xã, trưởng thôn, trưởng ấp, trưởng khu vực,... thực hiện bằng hình thức họp dân lấy ý kiến theo quy định pháp luật về thực hiện dân chủ ở cơ sở. Tuy nhiên, những người này lại không phải là người có chuyên môn về quy hoạch nên khó có thể giải thích cụ thể được tất cả những vấn đề phức tạp, chuyên môn trong bản quy hoạch cho cộng đồng được rõ²⁰. Điều này cũng góp phần làm giảm hiệu quả của việc lấy ý kiến, ảnh hưởng đến hiệu quả thực hiện QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch.

3.4. Xử lý vi phạm trong bảo đảm quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch

Nội dung xử lý trách nhiệm, biện pháp chế tài đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân có những hành vi vi phạm pháp luật trong bảo đảm QLCTT của người dân trong hoạt động quy hoạch chính là yếu tố giúp ngăn chặn những hành vi gây cản trở việc thực hiện QLCTT của nhân dân. Theo đó, Chương V Nghị định số 122/2021/NĐ-CP ngày 28/12/2022 của Chính phủ quy định về những hành vi bị xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quy hoạch, bao gồm:

- Vi phạm về chế độ báo cáo và cung cấp thông tin quy hoạch (Điều 70): không cung cấp hoặc cung cấp thông tin quy hoạch không đúng hình thức theo quy định; cố ý cung cấp sai thông tin về quy hoạch; đăng tải thông tin về quy hoạch không đúng quy định; cản trở việc tham gia ý kiến về hoạt động quy hoạch của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

- Vi phạm về lập, điều chỉnh quy hoạch

(Điều 71): hành vi lập, điều chỉnh quy hoạch không đúng trình tự, thủ tục theo quy định, trong đó có giai đoạn lấy ý kiến người dân.

Bên cạnh đó, những hành vi vi phạm trong bảo đảm thực hiện QLCTT của nhân dân trong từng lĩnh vực quy hoạch chuyên ngành cũng được quy định như:

Trong lĩnh vực đất đai, Điều 207 Luật Đất đai năm 2013 quy định việc lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái quy định pháp luật, vi phạm quy định về lấy ý kiến, công bố công khai thông tin đất đai nói chung... thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm sẽ bị xử lý kỉ luật hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự. Theo đó, tại Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai, khoản 2 Điều 97 đã quy định chi tiết các hành vi vi phạm trong hoạt động quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất như: không thực hiện đúng quy định lấy ý kiến nhân dân trong quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; không công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất... Tuy nhiên, hiện nay Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 khi quy định về tội vi phạm các quy định về quản lí đất đai (Điều 229) lại không đề cập những hành vi sai phạm trong hoạt động quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

Trong lĩnh vực xây dựng, đô thị, Điều 9 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP ngày 28/01/2022 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về xây dựng quy định mức phạt tiền từ 150.000.000 đồng đến 200.000.000 đồng đối với đối với hành vi không lấy ý kiến hoặc lấy ý kiến không đúng quy định của cơ quan, tổ chức, cá nhân hoặc cộng

²⁰ Trần Văn Phú, Nguyễn Võ Linh Giang, tldđ, tr. 57.

đồng dân cư có liên quan về nhiệm vụ quy hoạch, đồ án quy hoạch, nhiệm vụ quy hoạch xây dựng điều chỉnh, đồ án điều chỉnh quy hoạch xây dựng theo quy định. Điều 10 Nghị định số 16/2022/NĐ-CP còn quy định phạt tiền từ 250.000.000 đồng đến 300.000.000 đồng đối với hành vi điều chỉnh quy hoạch không đúng căn cứ, điều kiện, nguyên tắc, trình tự theo quy định (bao gồm cả giai đoạn lấy ý kiến nhân dân). Tuy nhiên, Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017 cũng không có quy định liên quan đến hình thức xử lý những sai phạm trong quá trình lập, điều chỉnh quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị mà không thực hiện lấy ý kiến nhân dân, không công bố công khai quy hoạch gây hậu quả nghiêm trọng.

4. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ chế bảo đảm quyền làm chủ trực tiếp của nhân dân trong hoạt động quy hoạch

Thứ nhất, hoàn thiện quy định pháp luật về nội dung QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch

- Sớm xây dựng và ban hành cơ chế, chính sách cụ thể để khuyến khích người dân, cộng đồng dân cư tham gia hiệu quả vào hoạt động quy hoạch. Cụ thể, bên cạnh hình thức lấy ý kiến, cần tạo điều kiện cho người dân tham gia cùng với Nhà nước trong xuyên suốt quá trình lập quy hoạch. Theo đó, có thể nghiên cứu quy định cho phép cộng đồng dân cư được tự lập quy hoạch cho khu vực mình đang sinh sống, đảm bảo phù hợp với quy hoạch được phê duyệt. Điều này sẽ khuyến khích người dân, cộng đồng dân cư tham gia một cách chủ động, tích cực, hiệu quả và trách nhiệm hơn trong quá trình quy

hoạch, giúp quy hoạch phù hợp với nhu cầu của người dân địa phương. Các nước như Nhật Bản, Pháp, Hàn Quốc... là những quốc gia đã rất thành công khi thực hiện quy hoạch với mô hình “bottom-up” này²¹.

- Hoàn thiện quy định về quyền tham gia đóng góp ý kiến của người dân:

+ Hoàn thiện quy trình lập quy hoạch tại Điều 16 Luật Quy hoạch năm 2017 theo hướng thực hiện tham vấn ý kiến người dân, cộng đồng dân cư từ sớm, có thể ngay từ giai đoạn chuẩn bị lập quy hoạch, xây dựng nhiệm vụ lập quy hoạch. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, việc tham vấn sớm nhân dân sẽ giúp hài hòa lợi ích giữa các bên (Nhà nước - người dân - nhà đầu tư) từ trong những mục tiêu lớn và định hướng ưu tiên phát triển, thúc đẩy sự đồng thuận trong nhân dân ngay từ đầu, cũng như hạn chế sự chi phối của cơ quan lập quy hoạch và bảo đảm tính khách quan, thiết thực cho quy hoạch.

+ Định nghĩa cụ thể về đối tượng, phạm vi lấy ý kiến. Theo đó, cần làm rõ nội hàm của “cộng đồng dân cư”, “cá nhân có liên quan” bao gồm những đối tượng nào. Phạm vi lấy ý kiến chỉ bao gồm những người nằm trong khu vực quy hoạch và bị ảnh hưởng trực tiếp bởi việc thực hiện quy hoạch hay lấy ý kiến cả những đối tượng có liên quan nằm ngoài khu vực quy hoạch. Có quan điểm cho rằng “*đối với bất kì dự án quy hoạch nào, nên lấy ý kiến tham gia của nhiều người hơn thay vì một số người bị ảnh hưởng trực tiếp*”²².

²¹ Trần Văn Phú (2017), “Những điểm nổi bật trong Dự thảo Luật Quy hoạch và các kiến nghị hoàn thiện”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 16, tr. 37.

²² Nguyễn Thị Hiền (2009), *Sự tham gia của người*

Tuy nhiên, trên thực tế, việc xác định những đối tượng bị ảnh hưởng trực tiếp cũng không hề dễ dàng, bởi nội hàm của từ “ảnh hưởng” rất rộng, những ảnh hưởng này có thể bao gồm những thay đổi về môi trường, hạ tầng, sinh kế, nơi ở,... Do đó, việc lấy ý kiến cả những đối tượng không bị ảnh hưởng trực tiếp sẽ gây ra những khó khăn nhất định cho cơ quan tổ chức lấy ý kiến. Để dung hòa những quan điểm, tác giả cho rằng, những người dân thuộc khu vực quy hoạch và bị ảnh hưởng trực tiếp bởi quy hoạch nên là đối tượng bắt buộc cần được mời tham vấn ý kiến nhưng những cá nhân quan tâm khác cũng có thể tham gia các cuộc họp tham vấn này để trực tiếp trình bày ý kiến của mình nếu biết được thông tin. Như vậy, cơ quan tổ chức lấy ý kiến cần công khai, thông báo rộng rãi về cuộc họp lấy ý kiến (bên cạnh thông tin quy hoạch được đăng tải) để những đối tượng quan tâm, cảm thấy mình bị ảnh hưởng bởi quy hoạch có thể chủ động tham gia đóng góp ý kiến hiệu quả.

+ Quy định cụ thể, chuẩn hóa về quy trình lấy ý kiến về quy hoạch trên cơ sở bảo đảm những nguyên tắc chung nhưng có thể tạo điều kiện để các địa phương vận dụng linh hoạt, đảm bảo phù hợp với đặc điểm của từng vùng miền, địa phương, từng đối tượng lấy ý kiến. Bên cạnh đó, tại các cuộc họp lấy ý kiến, cần có sự tham gia giám sát của đại biểu từ các cơ quan dân cử, tư pháp, các tổ

chức chính trị - xã hội, đoàn thể nhân dân,... nhằm đảm bảo quy trình lấy ý kiến diễn ra minh bạch. Đối với nội dung lấy ý kiến cần quy định tập trung lấy ý kiến đối với những nội dung liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của người dân, để người dân dễ dàng tham gia góp ý. Hiện nay, chỉ có Luật Đất đai năm 2013 là quy định cụ thể về nội dung lấy ý kiến bao gồm: chi tiêu quy hoạch và các dự án công trình thực hiện trong kì quy hoạch. Trong khi đó, Luật Quy hoạch năm 2017, Luật Xây dựng năm 2014 và Luật Quy hoạch đô thị năm 2009 đều chưa quy định cụ thể về nội dung này, chỉ quy định chung là lấy ý kiến đối với nhiệm vụ và đồ án quy hoạch. Điều này gây ra những khó khăn nhất định cho người dân khi tham gia đóng góp ý kiến.

- Đối với quyền quyết định quy hoạch của nhân dân. Với yêu cầu phát huy ngày càng tốt hơn QLCTT của nhân dân, người dân cần được trao quyền phúc quyết đối với những quy hoạch có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của bản thân. Đây là những quy hoạch dẫn đến những thay đổi về điều kiện hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội và môi trường tại khu vực sinh sống của người dân hoặc những thay đổi liên quan đến tài sản, sinh kế của người dân như thu hồi đất. Theo đó, những quy hoạch này có thể bao gồm: quy hoạch sử dụng đất cấp huyện, quy hoạch chi tiết xây dựng, quy hoạch chung xây dựng xã, quy hoạch xây dựng điểm dân cư nông thôn, quy hoạch phân khu và quy hoạch chi tiết đô thị,... Đối với quyền phúc quyết về quy hoạch, cần quy định cụ thể về quyền biểu quyết của người dân và tỉ lệ đồng thuận thông qua quy hoạch tại các

dân vào quy hoạch và quản lý công viên công cộng trường hợp nghiên cứu Công viên Thống Nhất, Hà Nội.
https://moc.gov.vn/vn/_layouts/15/NCS.Webpart.MOC/mt_poup/Intrangweb.aspx?IdNews=51573,
truy cập 23/8/2023.

cuộc họp lấy ý kiến cộng đồng dân cư với sự tham gia đầy đủ của đại diện các hộ dân thuộc khu vực quy hoạch. Như vậy, cần quy định cụ thể về tỉ lệ tham gia tối thiểu của đại diện các hộ dân để cuộc họp có thể tiến hành biểu quyết nhằm bảo đảm kết quả biểu quyết là đại diện cho ý chí của đa số người dân. Nếu quy hoạch được thông qua, cơ quan lập quy hoạch có trách nhiệm nghiên cứu, tiếp thu, giải trình, hoàn thiện quy hoạch và trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Trong trường hợp quy hoạch không được thông qua, cơ quan lập quy hoạch hoàn thiện quy hoạch theo những ý kiến góp ý và tổ chức lại cuộc họp với cộng đồng dân cư để giải trình, làm rõ những nội dung đã điều chỉnh để cộng đồng xem xét quyết định. Quy trình này có thể được thực hiện nhiều lần cho đến khi đạt được sự đồng thuận cao của nhân dân. Kinh nghiệm ở Nhật Bản cho thấy, để một bản quy hoạch được thông qua, cần lấy ý kiến cộng đồng rất nhiều lần, phải đảm bảo ít nhất 70% tự nguyện chấp thuận²³.

- Đối với quyền giám sát của nhân dân trong hoạt động quy hoạch, cần bổ sung quy định đối với một số nội dung sau: 1) Quy định rõ những loại quy hoạch mà cộng đồng dân cư được thực hiện giám sát trực tiếp. Dựa trên nội hàm của QLCTT của nhân dân, cộng đồng dân cư nên được quyền thực hiện giám sát trực tiếp đối với những quy hoạch do mình quyết định. 2) Đối với nội dung giám sát, cộng đồng dân cư thực hiện giám

sát đối với toàn bộ quá trình lập quy hoạch, lựa chọn tổ chức tư vấn lập quy hoạch và quá trình thực hiện quy hoạch,... 3) Đối với hình thức giám sát, cộng đồng dân cư thực hiện giám sát thông qua các cuộc họp lấy ý kiến về quy hoạch, các thông tin, tài liệu được công khai và tiếp cận được trong suốt quá trình lập quy hoạch,... 4) Đối với việc xử lý kết quả giám sát của cộng đồng dân cư, cần quy định cụ thể về cơ quan tiếp nhận phản ánh, kiến nghị hoặc khiếu nại, tố cáo của người dân và quy trình, trách nhiệm xử lý những vi phạm xảy ra trong hoạt động lập, điều chỉnh quy hoạch. Bên cạnh đó, nghiên cứu quy định về thẩm quyền của toà án trong việc giám sát, xem xét huỷ bỏ hiệu lực của một quy hoạch, nếu có căn cứ cho rằng quy hoạch được lập, điều chỉnh và phê duyệt không thông qua quá trình tham vấn ý kiến của nhân dân, không nhận được sự đồng thuận cao trong nhân dân, gây ảnh hưởng hoặc có nguy cơ gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền lợi hợp pháp người dân.

Thứ hai, tăng cường trách nhiệm tạo điều kiện để nhân dân thực hiện QLCTT trong hoạt động quy hoạch

- Trách nhiệm tạo điều kiện để nhân dân tham gia góp ý về quy hoạch: cơ quan lập quy hoạch, tổ chức tư vấn lập quy hoạch thực hiện nghiêm túc quy định của pháp luật về lấy ý kiến nhân dân, vận dụng linh hoạt trong tổ chức các buổi tham vấn ý kiến của người dân về quy hoạch tùy theo từng khu vực, đối tượng lấy ý kiến, đảm bảo sự tham gia đông đủ, đại diện cho ý chí của đa số người dân thuộc cộng đồng được lấy ý kiến. Đồng thời, thực hiện công khai, tuyên truyền rộng rãi thông tin về

²³ Tâm An (2016). *Quy hoạch và quản lý đô thị: Bài học kinh nghiệm từ Nhật Bản*, <https://www.aevn.vn/quy-hoach-va-quan-ly-do-thi-bai-hoc-kinh-nghiem-tu-nhat-ban.html>, truy cập 22/3/2023.

những cuộc họp lấy ý kiến theo nhiều hình thức, bảo đảm mọi người dân tại khu vực quy hoạch đều biết đến những cuộc họp này.

- Trách nhiệm tạo điều kiện để nhân dân giám sát hoạt động quy hoạch: bổ sung quy định về việc cơ quan lập quy hoạch khi thực hiện công khai dự thảo quy hoạch để lấy ý kiến, công bố quy hoạch được phê duyệt cần phải công khai kèm theo đầy đủ các thông tin, hồ sơ liên quan về căn cứ, cơ sở lập quy hoạch để nhân dân thực hiện giám sát. Đồng thời, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong đó có cơ quan lập quy hoạch, cần thường xuyên đăng tải và cập nhật các thông tin quy hoạch và các thông tin liên quan đến quy hoạch trên trang thông tin điện tử của mình; xây dựng và hoàn thiện hệ thống dữ liệu về thông tin quy hoạch thống nhất, để tra cứu tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận thông tin về quy hoạch của người dân. Tăng cường công tác tuyên truyền và đa dạng các hình thức công khai thông tin về quy hoạch đến cấp cơ sở gắn với nâng cao ý thức trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong công bố, công khai và cung cấp thông tin về quy hoạch đến với người dân.

- Trách nhiệm giải đáp các ý kiến của nhân dân về quy hoạch: cần quy định thêm nhiều hình thức công bố, công khai ý kiến đóng góp và việc tiếp thu, giải trình ý kiến đóng góp như: niêm yết tại trụ sở ủy ban nhân dân cấp xã hoặc niêm yết tại trụ sở, đăng tải thông tin lên cổng thông tin điện tử của ủy ban nhân dân cấp huyện có liên quan đến quy hoạch,... Đặc biệt, cần bổ sung hình thức tổ chức đối thoại trực tiếp với người

dân về những vấn đề còn có nhiều ý kiến khác nhau, những nội dung chưa đạt được sự đồng thuận cao trong nhân dân như là một hình thức bắt buộc khi thực hiện giải trình các ý kiến đóng góp của người dân, đảm bảo đúng bản chất của hoạt động giải trình. Các cuộc họp giải trình này có thể tổ chức đồng thời với cuộc họp lấy ý kiến cộng đồng dân cư thuộc khu vực quy hoạch.

Thứ ba, nâng cao năng lực tham gia thực hiện QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch

Chính quyền địa phương cần tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền pháp luật về quy hoạch để người dân nắm được quyền và trách nhiệm của mình trong hoạt động quy hoạch; đồng thời, thực hiện hiệu quả công tác vận động và khuyến khích người dân tham gia tích cực hơn trong việc đóng góp ý kiến và giám sát hoạt động quy hoạch. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định cụ thể về tiêu chuẩn của người điều phối cuộc họp lấy ý kiến, đảm bảo người điều phối có đủ năng lực, trình độ và hiểu biết về quy hoạch để dẫn dắt quá trình thảo luận, đóng góp ý kiến diễn ra hiệu quả. Thực tiễn tham vấn cộng đồng về quy hoạch của Cộng hòa Liên bang Đức cho thấy, việc luật hóa cho phép chính quyền địa phương được thuê các đơn vị độc lập, chuyên nghiệp để tổ chức tham vấn ý kiến cộng đồng là một kinh nghiệm mà Việt Nam có thể tham khảo. Việc này vừa giúp nâng cao hiệu quả lấy ý kiến, vừa giúp ngăn chặn những hành vi của tổ chức tư vấn, cơ quan lập quy hoạch trong việc định hướng, diễn giải quy hoạch, dẫn dắt quá trình lấy ý kiến theo

chiều hướng có lợi cho những nhà đầu tư dự án được triển khai theo quy hoạch²⁴.

Đồng thời, cũng cần khẳng định lại rằng, nội dung quy hoạch hàm chứa nhiều thông tin phức tạp, thông số kỹ thuật, bản đồ chuyên ngành nên đòi hỏi người góp ý phải có kiến thức chuyên môn ở mức độ nhất định. Theo kinh nghiệm từ Hoa Kỳ cho thấy, mặc dù là nước có trình độ dân trí cao nhưng pháp luật đã cho phép cộng đồng dân cư trong khu vực quy hoạch được mời luật sư đại diện cho mình tham gia buổi điều trần (public hearing) về quy hoạch tại địa phương²⁵. Do đó, cần nghiên cứu quy định cho phép cộng đồng dân cư, người dân thuộc khu vực quy hoạch được mời những chuyên gia về quy hoạch hoặc luật sư để đại diện trong các cuộc họp lấy ý kiến nhằm bảo vệ tốt hơn quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Thứ tư, hoàn thiện quy định về xử lý vi phạm trong bảo đảm QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch

Theo nguyên Bộ trưởng Bộ Xây dựng Phạm Hồng Hà, việc lấy ý kiến người dân về lập, điều chỉnh nội dung quy hoạch chưa được quan tâm đúng mức, nhiều trường hợp còn hình thức là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến những quy hoạch kém chất lượng trong thời gian qua²⁶. Do đó, việc

cụ thể hóa trách nhiệm hình sự của các cá nhân có thẩm quyền trong trường hợp không thực hiện việc tham vấn ý kiến của người dân, cộng đồng dân cư thuộc khu vực quy hoạch dẫn đến quy hoạch thiếu tính khả thi, kém chất lượng là yêu cầu cấp thiết. Bởi những quy hoạch kém chất lượng không chỉ ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền lợi của người dân mà còn kìm hãm sự phát triển của đất nước, gây ra những hệ lụy rất nghiêm trọng cho xã hội về lâu dài.

Đồng thời, bên cạnh việc xem xét trách nhiệm của người có thẩm quyền, cần bổ sung các quy định về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước trong Luật Quy hoạch, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch đô thị và Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước đối với những thiệt hại mà quy hoạch kém chất lượng, quy hoạch treo gây ra cho người dân. Nhân dân là chủ nhân của đất nước nhưng những quy hoạch treo, dự án treo trong thời gian qua đã khiến cho cuộc sống, sinh kế của không ít người dân, hộ gia đình bị xáo trộn; trong nhiều trường hợp, người dân bị mất đi chỗ ở ổn định, không thể sửa chữa nhà cửa, đất canh tác phải bỏ hoang, rơi vào cảnh đói nghèo,... Do đó, việc xem xét bồi thường thiệt hại cho những người dân, hộ gia đình bị ảnh hưởng bởi những quy hoạch kém chất lượng cũng là một yêu cầu quan trọng trong bảo đảm QLCTT của nhân dân.

Thông qua việc phân tích thực trạng quy định pháp luật hiện hành và thực tiễn thực thi pháp luật cho thấy, QLCTT của nhân dân

²⁴ Roland Fritz, Vũ Hoài Đức, tldđ, tr. 58.

²⁵ Ninh Thị Hiền (2018), *Pháp luật về trao quyền sử dụng đất từ Nhà nước cho các chủ thể kinh doanh bất động sản tại Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 192.

²⁶ Châu Như Quỳnh (2020), *Bộ trưởng Xây dựng giải trình lý do quy hoạch đô thị kém chất lượng*, <https://dantri.com.vn/bat-dong-san/bo-truong-xay-dung-giai-trinh-li-do-quy-hoach-do-thi-kem-chat->

trong hoạt động quy hoạch hiện nay chưa được bảo đảm đầy đủ. Nhân dân chưa được trao quyền quyết định đối với quy hoạch, đặc biệt là những quy hoạch ảnh hưởng trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của mình; quyền tham gia vào hoạt động quy hoạch lại chỉ được thực hiện chủ yếu dưới hình thức đóng góp ý kiến nhưng quy định và các điều kiện bảo đảm lại tồn tại nhiều hạn chế; quyền giám sát thì chỉ mới dừng lại ở nguyên tắc chung mà chưa có những quy định hướng dẫn cụ thể. Trong khi đó, các cơ quan có thẩm quyền cũng chưa thực hiện hết trách nhiệm trong việc tạo điều kiện để nhân dân thực hiện QLCTT trong hoạt động quy hoạch. Vì vậy, trước yêu cầu tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân theo tinh thần Đại hội XIII và Nghị quyết số 27-NQ/TW, hoàn thiện cơ chế bảo đảm QLCTT của nhân dân trong hoạt động quy hoạch là một yêu cầu khách quan, tất yếu đặt ra. Từ đó, tiếp tục phát huy và mở rộng vai trò của nhân dân trong việc quyết định những vấn đề trọng đại của đất nước, địa phương; nâng cao chất lượng quy hoạch; tăng cường đồng thuận xã hội; phòng chống tham nhũng, tiêu cực trong hoạt động quy hoạch; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Doãn Hồng Nhung (2010), *Hoàn thiện pháp luật về quy hoạch đô thị ở Việt Nam*, Nxb. Xây dựng, Hà Nội.
2. Lê Văn Chiến (2021), “Sự tham gia của người dân trong lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất”, *Tạp chí Lý luận chính trị*, số 2.
3. Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2016), Báo cáo tổng quan “*Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*”, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội.
4. Nguyễn Phú Trọng (2022), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chủ nghĩa xã hội và con đường đi lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
5. Nguyễn Thị Hiền (2009), *Sự tham gia của người dân vào quy hoạch và quản lý công viên công cộng trường hợp nghiên cứu công viên Thống Nhất, Hà Nội*, https://moc.gov.vn/vn/_layouts/15/NCS.Webpart.MOC/mt_poup/Intrangweb.aspx?IdNews=51573
6. Ninh Thị Hiền (2018), *Pháp luật về trao quyền sử dụng đất từ Nhà nước cho các chủ thể kinh doanh bất động sản tại Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
7. Roland Fritz, Vũ Hoài Đức (2021), “Sự tham gia của người dân ở Đức và Việt Nam trong hoạt động quy hoạch”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 08.
8. Tâm An (2016), *Quy hoạch và quản lý đô thị: Bài học kinh nghiệm từ Nhật Bản*, <https://www.acvn.vn/quy-hoach-va-quan-ly-do-thi-bai-hoc-kinh-nghiem-tu-nhat-ban.html>
9. Trần Vang Phù (2017), “Những điểm nổi bật trong Dự thảo Luật Quy hoạch và các kiến nghị hoàn thiện”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 16.
10. Trần Vang Phù, Nguyễn Võ Linh Giang (2019), “Hoàn thiện quy định về lấy ý kiến người dân trong quá trình lập quy hoạch xây dựng đô thị”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 14.