

Khung pháp lý về hoạt động của hội đồng nhân dân nhìn từ góc độ giới

Phạm Thu Hiền

Viện Chủ nghĩa xã hội khoa học, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh

Tóm tắt: Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia có nhiều chính sách tiến bộ về vấn đề phụ nữ và bình đẳng giới. Hệ thống pháp luật Việt Nam là điểm tựa pháp lý quan trọng phản ánh các quyền cơ bản của công dân, tạo cơ sở cho phụ nữ và nam giới thực hiện các quyền và nghĩa vụ của mình. Nhiều văn bản pháp lý đã và đang được bổ sung, sửa đổi để phù hợp với bối cảnh kinh tế - xã hội hiện nay. Mặc dù nguyên tắc bình đẳng nam nữ đã được khẳng định trong hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung và pháp luật về hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND) nói riêng, nhưng nguyên tắc này lại chưa được cụ thể hóa trong các văn bản dưới luật, dẫn đến những bất lợi cho phụ nữ trên thực tế. Bài viết phân tích khía cạnh giới trong các văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động của HĐND các cấp, dựa trên việc nghiên cứu các văn bản pháp luật như Hiến pháp, các Luật và văn bản dưới luật liên quan đến hoạt động của HĐND.

Từ khóa: Giới; Phụ nữ và hội đồng nhân dân; Nữ đại biểu hội đồng nhân dân.

1. Những khía cạnh giới đã được đề cập

Hiến pháp Việt Nam là văn bản pháp lý cao nhất thể hiện nguyên tắc bình đẳng không phân biệt giới tính, dân tộc, tôn giáo trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Nguyên tắc này đã được thể hiện nhất quán từ Hiến pháp đầu tiên năm 1946, đến các Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 và Hiến pháp năm 1992 sửa đổi bổ sung năm 2001.

Quy định pháp luật về bình đẳng nam nữ trong Hiến pháp mang tính nguyên tắc, xuyên suốt quá trình lập pháp của Việt Nam. Nguyên tắc này là cơ sở pháp lý cho sự tham gia của phụ nữ và nam giới vào mọi hoạt động của xã hội, trong đó có sự tham gia vào lĩnh vực chính trị như hoạt động của Hội đồng nhân dân (HĐND). Luật Bình đẳng giới quy định HĐND, đại biểu HĐND trong phạm vi nhiệm vụ và quyền hạn của mình có trách nhiệm giám sát việc thực hiện pháp luật về bình đẳng giới tại địa phương.

Nguyên tắc bình đẳng nam nữ còn được quy định trong khung pháp lý về hoạt động của Hội đồng nhân dân. Cụ thể như sau:

Về cách thức thành lập Hội đồng nhân dân các cấp, Luật Bầu cử đại biểu HĐND 2003 quy định các điều kiện trở thành ứng cử viên đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp: "Công dân Việt Nam không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo, trình độ văn hoá, nghề nghiệp, thời hạn cư trú, đủ hai mươi mốt tuổi trở lên có quyền ứng cử đại biểu HĐND theo quy định của pháp luật" (Điều 2). Quy định không phân biệt giới tính đã mở ra cơ hội cho cả nam và nữ khi họ có nguyện vọng và năng lực để tham gia ứng cử vào cơ quan dân cử ở địa phương. Điều này nhằm đảm bảo quyền của phụ nữ và nam giới trong việc tham gia vào cơ quan quyền lực cao nhất tại địa phương là HĐND.

Về hoạt động hiệp thương, ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, Điều 14, Luật bầu cử đại biểu HĐND 2003 đã ghi: "bảo đảm số lượng thích đáng đại biểu Hội đồng nhân dân là phụ nữ; đối với địa phương có nhiều dân tộc thiểu số cần bảo đảm số lượng thích đáng đại biểu Hội đồng nhân dân là người dân tộc thiểu số". Quy định này nhằm đảm bảo tính đại diện về số lượng dân cư/số đại biểu, đại diện về cơ cấu, đại diện về dân tộc và đại diện về giới tính. Xét ở góc độ giới, với quy định "bảo đảm số lượng thích đáng đại biểu Hội đồng nhân dân là nữ" đã thể hiện được sự quan tâm của Nhà nước và nhạy cảm giới trong pháp luật với mục tiêu đảm bảo đại diện của phụ nữ trong các cơ quan dân cử.

Liên quan đến những nhiệm vụ và quyền hạn khác của đại biểu HĐND như tham gia các kỳ họp Hội đồng nhân dân, tiến hành thảo luận, biểu quyết, chất vấn, xem xét hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa

phương, Luật Tổ chức HĐND và Ủy ban nhân dân (UBND) năm 2003 quy định chung cho đại biểu HĐND, nghĩa là đại biểu nam và nữ đều có quyền hạn nghĩa vụ như nhau trong mọi hoạt động của HĐND.

2. Khía cạnh giới cần được quan tâm

Nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND các cấp được quy định trong Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003, theo đó, HĐND các cấp có nhiệm vụ và quyền hạn quyết định các vấn đề cụ thể trong lĩnh vực, kinh tế, văn hóa-xã hội, khoa học, công nghệ, chính sách dân tộc (Điều 11, 12, 13, 19, 20, 21, 29, 30, 31, Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003)... Tuy nhiên, Luật không đề cập đến việc đảm bảo vấn đề giới cần được cân nhắc trong các lĩnh vực kinh tế, ngân sách, khoa học, giáo dục, y tế, pháp luật, lao động, việc làm... Việc không đề cập đến khía cạnh giới ở đây có thể được hiểu rằng công dân nam và nữ đều được hưởng lợi hay chịu tác động như nhau từ những quyết định do HĐND ban hành và chính sách, chương trình, kế hoạch do HĐND phê duyệt. Song, trên thực tế, do có vai trò và trách nhiệm khác nhau, phụ nữ và nam giới thường bị tác động bởi những quyết định này theo những cách khác nhau. Nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND các cấp sẽ thể hiện đầy đủ trách nhiệm giới nếu Luật Tổ chức HĐND và UBND 2003 bổ sung quy định HĐND có nhiệm vụ và quyền hạn Quyết định biện pháp, chủ trương thực hiện bình đẳng giới trong lĩnh vực kinh tế, văn hóa - xã hội, luật pháp, khoa học công nghệ (Điều 11, 12, 13, 19, 20, 21, 29, 30, 31 - Luật Tổ chức HĐND và UBND, 2003).

Về thành phần tham gia Hội nghị hiệp thương, Luật bầu cử đại biểu HĐND 2003 quy định: "Thành phần Hội nghị hiệp thương lần thứ nhất gồm Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đại diện Ban lãnh đạo các tổ chức thành viên của Mặt trận, đại diện Hội đồng bầu cử, Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cùng cấp được mời dự Hội nghị này" (Điều 32). Trong bối cảnh mà phụ nữ ít tham gia vào các vị trí lãnh đạo chủ chốt của các cơ quan, tổ chức như hiện nay thì có thể thấy thành phần tham gia Hội nghị hiệp thương chủ yếu là nam giới. Có thể thấy tình hình tương tự như vậy đối với các thành phần của Hội đồng bầu cử, Ban bầu cử, Tổ bầu cử. Điều này dẫn đến một thực tế là dù không có sự phân biệt đối xử đối với phụ nữ, song sự tham gia của phụ nữ vào hoạt động hiệp thương hiện ở mức độ rất thấp. Như vậy, ở các văn bản dưới luật hướng dẫn về bầu cử, cần có những quy định mở rộng thành phần để đảm bảo không có sự chênh lệch quá lớn về số lượng giữa phụ nữ và nam giới trong Hội nghị hiệp thương và thành phần của các đơn vị bầu cử.

Luật bầu cử HĐND 2003 có quy định về việc bảo đảm số lượng thích đáng đại biểu HĐND là nữ. Mặc dù đây được xem là điểm tiến bộ xét từ góc độ giới, nhưng sau khi Luật bầu cử đại biểu HĐND (2003) có hiệu lực, không có văn bản dưới luật nào quy định cụ thể hay hướng dẫn cách hiểu về tỷ lệ nữ thích đáng. Chẳng hạn “số lượng thích đáng” cần được hiểu như thế nào và có nên ấn tính tỷ lệ hay không đã từng là vấn đề gây tranh luận. Có nhiều ý kiến khác nhau, song việc quy định về “số lượng thích đáng”, cần đáp ứng yêu cầu đảm bảo sự đại diện của nữ, đồng thời đảm bảo tính linh hoạt trong bối cảnh cụ thể của các địa phương, vì mức độ bình đẳng giới, trình độ, năng lực của phụ nữ là khác nhau giữa các vùng, miền và giữa các nhóm phụ nữ. Tuy nhiên, một số nghiên cứu (Oxfam Anh 2009; Gencomnet, 2006) cho thấy việc quy định pháp luật không có hướng dẫn và thiếu sự giải thích về “tỷ lệ nữ thích đáng” đã gây ra nhiều cách hiểu không thống nhất ngay cả trong chính những đại biểu HĐND đương nhiệm. Phát hiện của các nghiên cứu cho thấy có cách hiểu là cần đặt ra một “tỷ lệ cứng”, có nơi khi áp dụng quy định này, trong danh sách của tổ bầu cử nào cũng có ít nhất một ứng cử viên là nữ - đây là một cách để đảm bảo về mặt hình thức đã có sự bảo đảm về tỷ lệ nữ ứng cử đại biểu HĐND. Thực tế này cho thấy cần thiết phải có hướng dẫn về cách hiểu về “tỷ lệ thích đáng” trong văn bản dưới luật, để tránh hiểu sai và áp dụng một cách hình thức.

Quy chế hoạt động của HĐND các cấp (2005) đã cụ thể hóa các điều khoản trong Luật Tổ chức HĐND và UBND. Tuy nhiên, khi đề cập đến nhiệm vụ, quyền hạn của các Ban của HĐND cấp tỉnh và cấp huyện (Điều 30, 31, 32, 35, 36 Quy chế hoạt động của HĐND, (2003), thì không có quy định nào liên quan đến trách nhiệm giới của các Ban của HĐND các cấp. Tuy nhiên, ở đây không nhất thiết phải bổ sung một quy định riêng về trách nhiệm giới, mà nội dung về giới cần được lồng ghép vào các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND từ Điều 30 đến Điều 35 của Quy chế. Ví dụ, Điều 30 của Quy chế có quy định Ban Kinh tế và Ngân sách HĐND tỉnh có nhiệm vụ: “Tổ chức khảo sát tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về lĩnh vực kinh tế, ngân sách, khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường tại địa phương”. Có thể lồng ghép khía cạnh giới vào quy định này như sau: “Tổ chức khảo sát tình hình thực hiện các quy định của pháp luật về lĩnh vực kinh tế, ngân sách, khoa học, công nghệ, tài nguyên và môi trường và việc thực hiện pháp luật về bình đẳng giới trong các lĩnh vực này tại địa phương”.

Một trong những chức năng, nhiệm vụ của đại biểu HĐND các cấp là tiếp xúc cử tri, trong đó Quy chế hoạt động của HĐND quy định rõ trách

nhiệm của Tổ đại biểu HĐND, thành phần tham gia hội nghị tiếp xúc cử tri, nội dung và tiến trình tiếp xúc cử tri, báo cáo kết quả tiếp xúc cử tri. Những quy định này còn mang tính chung chung, chưa thể hiện được cách làm có trách nhiệm giới. Đề xuất cụ thể ở đây là cần hướng tới sự cân bằng tỷ lệ cử tri nam, nữ, cử tri người dân tộc; khuyến khích cử tri nam và nữ, nhất là nữ phát biểu, xem xét tách biệt các ý kiến của cử tri nam và nữ; khuyến khích hình thức thảo luận tại tổ đại biểu nhằm thu hút tiếng nói của phụ nữ. Những nội dung này cần được thể hiện trong Quy chế hoạt động của HĐND hay Nghị định hướng dẫn thi hành luật nhằm đảm bảo việc tiếp xúc cử tri có sự cân bằng giới, qua đó nâng cao chất lượng và phát huy dân chủ ở cơ sở. Sự bổ sung này cần thực hiện theo hướng lồng ghép vào các quy định cụ thể liên quan đến tiếp xúc cử tri ở Điều 5, Điều 42, Điều 43, Điều 46 của Quy chế. Các văn bản dưới luật là cơ hội tốt để lồng ghép các yếu tố về giới, để cụ thể hóa những nguyên tắc được quy định trong Luật và Hiến pháp.

3. Một số nhận xét

Qua nghiên cứu khung pháp lý về hoạt động của HĐND và phân tích các văn bản pháp luật nhìn từ góc độ giới, có thể rút ra một số nhận xét như sau:

(i) Nhìn chung, các điều khoản trong các Luật liên quan đến hoạt động của HĐND đã đảm bảo cơ hội cho sự tham gia của cả phụ nữ và nam giới về mặt nguyên tắc. Tuy nhiên, việc sửa đổi luật trong tương lai cần chú trọng đến khía cạnh giới liên quan đến nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND một cách trực tiếp. Khi điều khoản này được bổ sung sẽ là cơ sở quan trọng để các văn bản dưới luật, trong đó có Quy chế hoạt động của HĐND, cụ thể hóa nhiệm vụ và quyền hạn của HĐND liên quan đến vấn đề giới.

(ii) Các quy định trong các văn bản dưới luật còn thiếu cụ thể về giới, như thiếu hướng dẫn về tỷ lệ nữ tham gia ứng cử, tham gia hoạt động HĐND đã gây ra cách hiểu khác nhau về cùng một vấn đề trong quá trình vận dụng vào thực tiễn.

(iii) Các quy định về quy trình, thủ tục, hoạt động của HĐND còn trung tính về giới, thiếu các quy định cụ thể tạo điều kiện cho nữ đại biểu HĐND tham gia và khuyến khích sự đóng góp của nữ đại biểu HĐND.

(iv) Các văn bản dưới luật liên quan trực tiếp đến hoạt động của HĐND không quy định trách nhiệm cụ thể cho HĐND, các Ban của HĐND và đại biểu HĐND trong việc thực hiện mục tiêu bình đẳng giới và áp dụng nguyên tắc lồng ghép giới. Rõ ràng là nếu các quy định trên đây

không được cụ thể hóa thì nguyên tắc bình đẳng giới được đề cập trong Hiến pháp và các luật liên quan đến hoạt động của HĐND sẽ khó hiện thực hóa trong hoạt động của HĐND một cách thực chất và có chất lượng.

Trong các biện pháp thúc đẩy bình đẳng giới, biện pháp hướng vào hỗ trợ phụ nữ, tạo điều kiện cho phụ nữ tham gia vào các lĩnh vực của đời sống xã hội vẫn rất cần thiết trong bối cảnh hiện nay. Việc sửa đổi, bổ sung các quy định trong các văn bản dưới luật nên thực hiện theo hướng lồng ghép giới vào các quy định cụ thể. Việc bổ sung những điều khoản riêng về giới chỉ nên thực hiện ở một số ít các trường hợp nhất định. Điều này để thuyết phục các nhà làm luật hơn, giúp họ thay đổi theo hướng có trách nhiệm giới hơn và đồng thời có tính khả thi cao hơn khi đưa vào thực hiện.



Tài liệu tham khảo

- GenComNet. 2006. *Báo cáo khảo sát về nữ đại biểu HĐND*.
- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008.
- Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2004.
- Luật Bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.
- Luật Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân năm 2003.
- Nghị định của Chính phủ số 91/2006/NĐ-CP ngày 6/9/2006 hướng dẫn thực hiện Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND.
- Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội số 753/2005/NQ-UBTVQH 11 ngày 2/4/2005 về quy chế hoạt động của HĐND.
- Oxfam Anh. 2009. *Phân tích giới trong hoạt động của Hội đồng nhân dân tỉnh Ninh Thuận*.
- Quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ban hành kèm theo Nghị quyết của ủy ban thường vụ Quốc hội số 753/2005/NQ - UBTVQH 11 ngày 2/4/2005 về quy chế hoạt động của Hội đồng nhân dân.