

**BAN CÔNG TÁC ĐẠI BIỂU
TRUNG TÂM BỒI DƯỠNG ĐẠI BIỂU DÂN CỬ**

VAI TRÒ ĐẠI DIỆN - GIỮ MỐI LIÊN HỆ HUYẾT MẠCH VỚI CỬ TRI

Chủ biên: TS. Nguyễn Sĩ Dũng

Tham gia biên soạn:

TS. Trần Tuyết Mai

Ths. Hoàng Minh Hiếu

Ths. Nguyễn Đức Lam

Hà Nội - 2010

MỤC LỤC

Chương Một: NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ KHÁI NIỆM

1. *Tổng quan*
2. *Tại sao Quốc hội có chức năng đại diện?*
3. *Quốc hội đại diện cho ai?*
4. *Quốc hội đại diện như thế nào?*

Chương Hai: CÁC ĐIỀU KIỆN ĐẢM BẢO VÀ NHỮNG YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN VIỆC THỰC THI VAI TRÒ ĐẠI DIỆN

1. *Cơ sở lý luận, khuôn khổ pháp luật và động lực đại diện*
2. *Vị thế ĐBQH và những yếu tố ảnh hưởng đến vị thế đại biểu*
3. *Nhận thức, năng lực của đại biểu*
4. *Các điều kiện hỗ trợ giữ mối liên hệ với cử tri*

Chương Ba: CÁC HÌNH THỨC THỰC THI VAI TRÒ ĐẠI DIỆN

1. *Giới thiệu*
2. *Các hình thức thực thi vai trò đại diện hiện nay*
3. *Cải tiến các hình thức thực thi vai trò đại diện*

Chương Bốn: CÁC KỸ NĂNG ĐỂ THỰC HIỆN VAI TRÒ ĐẠI DIỆN

1. *Kỹ năng phát hiện vấn đề*
2. *Kỹ năng lắng nghe*
3. *Kỹ năng đối thoại*
4. *Kỹ năng truyền đạt thông tin, vấn đề, thông điệp*
5. *Kỹ năng thương lượng*
6. *Kỹ năng truyền thông*
7. *Giải quyết những vấn đề của cử tri, của cuộc sống*
8. *Cân bằng lợi ích*

CHƯƠNG MỘT

NHỮNG VẤN ĐỀ VỀ KHÁI NIỆM

I. TỔNG QUAN

Khái niệm về đại diện được sử dụng rất nhiều trong cuộc sống hàng ngày đặc biệt là trong các giao dịch dân sự. Điều này dẫn đến một thực tế là dường như ai cũng có thể hiểu, dù ít dù nhiều, về khái niệm đại diện được sử dụng trong khoa học chính trị, nhất là khi nói về vai trò đại diện của Quốc hội. Tuy nhiên, việc đưa ra một khái niệm cụ thể để định nghĩa về đại diện chính trị hay về chức năng đại diện của Quốc hội lại là một công việc không dễ dàng.

Một trong những định nghĩa được chấp nhận khá phổ biến hiện nay cho rằng đại diện chính trị là các hoạt động làm cho các tiếng nói, các ý kiến, các quan điểm của người dân được “hiện diện” trong quy trình hoạch định các chính sách của quốc gia. Hoạt động đại diện được diễn ra khi các nhà chính trị thực hiện các hoạt động phát biểu, vận động, biểu quyết trên cơ sở thay mặt cho nhân dân trên các diễn đàn chính trị quốc gia¹.

Đây là một khái niệm rất khái quát, thể hiện đúng bản chất của hoạt động đại diện trong lĩnh vực chính trị. Tuy nhiên cách thức định nghĩa như vậy chưa cho thấy tính chất phức tạp, ẩn chứa phía sau của hoạt động đại diện chính trị. Đại diện chính trị có rất nhiều yếu tố khác biệt so với những hoạt động đại diện thông thường diễn ra trong đời sống dân sự hàng ngày. Đó là mối quan hệ giữa một cộng đồng với những người đại diện của mình, thay thế mình thực hiện quyền lực nhà nước mà quyền lực đó vốn luôn có xu hướng quay lại áp đặt những quy tắc, quy phạm đối với người được đại diện. Vì vậy, trong khái niệm đại diện được sử dụng trong lĩnh vực chính trị luôn có những nhân tố đa dạng và có tính đối lập với nhau. Chẳng hạn, đó là mối quan hệ giữa việc đại diện cho lợi ích của các cử tri trong đơn vị bầu cử của mình hay là lợi ích của toàn quốc gia; giữa việc đại diện theo đúng các yêu cầu của cử tri hay trên cơ sở những lập luận

¹. Hana Pitkin, *The Concept of Representation*, (Los Angeles University Press, 1967).

nhận định riêng của người đại biểu; giữa việc làm việc trên cơ sở kiêm nhiệm hay trên cơ sở chuyên trách, chuyên nghiệp v.v...

Do vậy, để có thể có được một cái nhìn khái quát về khái niệm đại diện trong lĩnh vực chính trị, ngoài việc tiếp cận khái niệm chung về đại diện như trên, điều cần thiết là phải tiếp tục xem xét những thành tố của khái niệm này và mối quan hệ giữa chúng. Vì vậy, các nội dung dưới đây sẽ lần lượt giới thiệu và thảo luận về những vấn đề mang tính khái niệm liên quan đến chức năng đại diện của Quốc hội với ba câu hỏi cơ bản là: Tại sao Quốc hội lại có chức năng đại diện? Quốc hội đại diện cho ai?, và Cách thức đại diện của Quốc hội được thực hiện như thế nào?.

II. TẠI SAO QUỐC HỘI LẠI CÓ CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN?

Nghị viện của nhiều nước trên thế giới, ngày nay, thường được ghi nhận trong Hiến pháp là cơ quan đại diện tối cao của nhân dân. Chẳng hạn, Điều 43 Hiến pháp Nhật Bản quy định: “Hai viện của nghị viện bao gồm các thành viên dân cử, đại diện cho toàn thể nhân dân”; Điều 66, Hiến pháp Tây Ban Nha cũng khẳng định: “Nghị viện Tây Ban Nha đại diện cho toàn thể nhân dân Tây Ban Nha”; Điều 94, Hiến pháp Liên bang Nga cũng có nội dung tương tự: “Quốc hội Liên bang - nghị viện của Liên bang Nga - là cơ quan đại diện và lập pháp của Liên bang Nga”.... Hiến pháp một số nước không có các quy định cụ thể như vậy nhưng chức năng đại diện của nghị viện cũng được thừa nhận một cách đương nhiên.

Chức năng đại diện của nghị viện được ghi nhận một cách phổ biến xuất phát từ một lí do rất cơ bản là nghị viện do chính nhân dân bầu ra, là hình thức chủ yếu của việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhân dân.

Việc khẳng định quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân là thành quả của quá trình đấu tranh lâu dài của nhân loại. Trước đây, quyền lực nhà nước thường được giải thích là có nguồn gốc từ đấng siêu nhiên uỷ thác cho nhà vua để cai trị xã hội. Vì vậy, nhà vua có toàn quyền trị vì đất nước. Tính chính đáng của quyền lực của nhà vua được giải thích từ sự uỷ thác của đấng siêu nhiên. Nhà vua có quyền áp đặt quyền lực của mình đối với mọi thần dân và trên mọi vấn đề. Vương quyền của nhà vua là bất khả xâm phạm và không phải là đối tượng để

đặt vấn đề nghi vấn. Trong bối cảnh đó, bộ máy nhà nước do nhà vua lập ra không phải để đại diện cho dân chúng mà để áp đặt quyền lực của nhà vua, do nhà vua nhận được từ Chúa trời lên dân chúng.

Quá trình đấu tranh vì tự do, dân chủ của nhân loại đã đi đến sự thừa nhận một cách phổ biến quan niệm nguồn gốc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Quyền lực nhà nước không phải từ bên ngoài, không phải do một đấng siêu nhiên nào đó đưa lại, mà quyền lực xuất phát từ chính xã hội, từ nhân dân. Chính nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, có quyền quyết định các vấn đề liên quan đến vận mệnh của mình. Nhân dân có quyền hay mọi người dân đều có quyền tham gia một cách thực chất vào quy trình ra quyết định hay thiết kế chính sách.

Việc ghi nhận quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân đặt ra đòi hỏi phải có cách thức để nhân dân thực hiện quyền lực của mình. Thông thường có hai cách thức cơ bản để thực hiện điều này là: (i) để người dân trực tiếp thực thi quyền lực của mình, và (ii) người dân thực thi quyền lực thông qua người đại diện.

Người dân trực tiếp thực thi quyền lực của mình (hay còn gọi là dân chủ trực tiếp) là hình thức lí tưởng để nhân dân quyết định các vấn đề liên quan đến cộng đồng. Hình thức này được xem là có thể xoá nhoà được sự phân biệt giữa người cai trị và người bị trị, giữa nhà nước và xã hội dân sự.

Tuy nhiên, để thực hiện được việc nhân dân trực tiếp thực thi quyền lực của mình trên thực tế là rất khó khăn, tốn kém, nhất là đối với những cộng đồng dân cư có đông thành viên, có địa bàn cư trú rộng và đa dạng về văn hoá, sắc tộc. Lịch sử cho thấy hình thức dân chủ trực tiếp như vậy cũng chỉ mới có thể được thực hiện ở một số thành bang (polis) trong thời kì Hy Lạp cổ đại với dân số hạn chế. Chẳng hạn như ở Thành bang Athen (từ năm 461 đến năm 322 trước công nguyên), quyền quyết định các vấn đề quan trọng của Thành bang thuộc về 50.000 công dân nam giới trưởng thành của Thành bang, không bao gồm nữ giới, nô lệ và người nước ngoài².

². Dave Robinson và Judy Groves, *Triết học Chính trị nhập môn*, (Tinh Vệ dịch, Bùi Văn Nam Sơn hiệu đính, NXB Trẻ, Thành phố Hồ Chí Minh, 2009).

Bên cạnh đó, việc thực hiện hình thức dân chủ trực tiếp cũng có những hạn chế nhất định. Chẳng hạn, không phải người dân nào cũng sẵn sàng quan tâm và có trình độ nhận thức tốt để tham gia công việc quản trị nhà nước. Nhà nước có thể bị quản trị bởi những người “tay ngang”, không chuyên nghiệp. Hơn thế nữa, hình thức dân chủ trực tiếp, quyết định theo số đông sẽ tạo ra nguy cơ xâm phạm quyền lợi của số ít bởi vì khi đa số tham gia quyết định từng vấn đề một cách trực tiếp thì sẽ không có cơ chế để phán xét lại quyết định đó, trừ chính đa số của tập thể đó. Vì lẽ đó, sẽ khó có thể xây dựng nên cơ chế tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại của thiểu số hoặc của cá nhân để yêu cầu tập thể xem xét lại các quyết định của mình.

Chính vì vậy, có thể nói hình thức thực thi quyền lực của nhân dân thông qua những người đại diện là một bước phát triển quan trọng. Nhân dân bầu ra những người đại diện cho mình và uỷ quyền cho họ thực hiện các công việc của chính quyền. Trong hình thức này, sự tham gia của người dân vào chính quyền không thường xuyên, chỉ chủ yếu tập trung vào các kì bầu cử. Quyền lực của người dân thể hiện ở việc họ tuyển chọn những người đại diện thay mặt cho họ thực thi quyền lực nhà nước và có thể thay thế những người đại diện này ở những kì bầu cử tiếp theo.

Tuy nhiên, quyền lực của người dân không vì vậy mà mất đi. Sau khi uỷ quyền cho những người đại diện, bằng nhiều hình thức khác nhau, người dân vẫn có quyền tham gia ý kiến về các hoạt động của chính quyền cũng như giám sát quá trình thực hiện công việc của những người đại diện. Trong khi đó, bản thân những người đại diện cũng có trách nhiệm và có động lực để thường xuyên tham vấn ý kiến của người dân. Hơn thế nữa, ngày nay, xu hướng phổ biến ở nhiều nước trên thế giới là phối hợp cả hai hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ gián tiếp trong việc thực hiện quyền lực của nhân dân. Bên cạnh việc người dân bầu chọn ra những người đại diện để thực thi quyền lực nhà nước, một số nội dung quan trọng vẫn do người dân trực tiếp quyết định thông qua cơ chế trưng cầu ý dân.

Trong việc lựa chọn người đại diện, nghị viện chính là cơ quan thể hiện tập trung nhất sự uỷ quyền của nhân dân trong việc thực thi quyền lực nhà nước. Sự ra đời của nghị viện là để phản ánh ý chí và lợi ích của nhân dân. Trong tiến

trình phát triển của nghị viện, hình thức ban đầu của nghị viện cũng chính là tập hợp đại diện của các lãnh địa để cho ý kiến về việc tăng thuế của nhà vua³. Vì vậy, có thể nói rằng chức năng đại diện chính là trung tâm của nguyên nhân mà nghị viện tồn tại⁴.

“Chức năng đại diện là trung tâm của các lí do vì sao Quốc hội tồn tại”.

*Cristina Leston-Bandeira và Phillip Norton*⁵

Mặc dù trong các mô hình chính thể khác nhau, nghị viện có thể có vai trò đại diện khác nhau nhưng trong mọi trường hợp nghị viện vẫn luôn là cơ quan có vai trò đại diện tập trung nhất. Trong hầu hết các mô hình chính thể, các nghị sĩ phần lớn là do người dân trực tiếp bầu lên⁶. Mỗi nghị sĩ đại diện cho một số lượng dân cư nhất định và có trách nhiệm giữ mối liên hệ với các cử tri trong khu vực bầu cử của mình. Ở một số nước, các cơ quan nhà nước khác như tổng thống hoặc thẩm phán cũng có thể do nhân dân trực tiếp bầu ra⁷ nhưng do cách thức bầu cử và tính chất nhiệm vụ của các chức vụ này nên vai trò đại diện của họ cũng như mối liên hệ giữa họ với cử tri không thể hiện rõ ràng và tập trung như các nghị sĩ.

Với vị trí nền tảng như vậy nên việc thực hiện chức năng đại diện của các nghị sĩ có tính chất tương đối đồng nhất giữa các nghị viện. Vai trò của các nghị sĩ trong hoạt động lập pháp có thể phụ thuộc rất nhiều vào việc mô hình chính thể

³. Nguyễn Đăng Dung, ‘Sự biến chuyển chức năng của nghị viện’, *Hội thảo về Chức năng đại diện và mối quan hệ giữa lập pháp – hành pháp*, (Văn phòng Quốc hội, UNDP, TP. Hồ Chí Minh, 2004).

⁴. Phillip Norton và Cristina Leston-Bandeira, *Thiết chế nghị viện: Những khái niệm cơ bản*, (Văn phòng Quốc hội, Chương trình phát triển Liên hiệp quốc, Hà Nội, 2005), tr. 31.

⁵. Cristina Leston-Bandeira và Phillip Norton, ‘Thiết chế nghị viện: Những khái niệm cơ bản’, (Tài liệu tham khảo, Dự án Vie/02/007, UNDP, 2005)

⁶. Cần chú ý là ở một số nước, các nghị sĩ không phải do nhân dân trực tiếp bầu nên mà có thể do thế tập tước vị (như Thượng viện Anh) hoặc do các cơ quan khác bầu lên (như Đại hội đại biểu nhân dân Trung Quốc).

⁷. Trong mô hình chính thể tổng thống và hỗn hợp ở một số nước như Hoa Kỳ, Philippines, Brazil, Pháp, Nga v.v... tổng thống cũng do nhân dân bầu nên. Thẩm phán ở một số bang của Hoa Kỳ cũng do nhân dân trực tiếp bầu chọn.

của quốc gia đó là mô hình tổng thống, mô hình đại nghị hay mô hình hỗn hợp. Việc thực hiện hoạt động giám sát và động lực thực hiện giám sát của nghị sĩ cũng có thể phụ thuộc vào việc nghị sĩ đó thuộc phe cầm quyền hay phe thiểu số trong nghị viện. Nhưng việc thực hiện các hoạt động mang tính đại diện của các nghị sĩ trong các nghị viện được nhân dân thực chất bầu lên thì phần lớn có tính chất tương đồng. Trong việc thực hiện chức năng đại diện, khi một nghị sĩ được nhân dân trong một khu vực bầu cử bầu ra thì nhiệm vụ của họ, dù ở đâu, vẫn là duy trì mối liên hệ với các cử tri nhằm bảo đảm tính chính đáng trong quá trình thực hiện công việc của nghị viện, và đồng thời có thể trực tiếp nhận được các ý kiến phản hồi của người dân về các hoạt động chính trị hay việc thực hiện các chương trình, chính sách công⁸.

Cũng như các quốc gia khác, ở nước ta, Quốc hội cũng được xác định trong Hiến pháp là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân (Điều 83). Các đại biểu Quốc hội do nhân dân bầu ra theo nhiệm kỳ để đại diện cho nhân dân, thực hiện quyền lực của nhân dân.

Tuy nhiên, một đặc điểm quan trọng là Hiến pháp cũng như các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta không xác định cụ thể đại diện là một chức năng của Quốc hội. Chính vì vậy, đã làm xuất hiện quan điểm cho rằng đại diện hoàn toàn không phải là một chức năng mà là một tính chất của Quốc hội. Thế nhưng, việc quan niệm đại diện là tính chất của Quốc hội, ngoài việc không có cơ sở chắc chắn về mặt khái niệm, còn có thể dẫn đến việc xem nhẹ trách nhiệm thực hiện chức năng đại diện của các đại biểu Quốc hội.

Về mặt khái niệm, tính chất là những yếu tố khi sinh ra đã có. Việc khẳng định đại diện là tính chất của Quốc hội đồng nghĩa với việc khẳng định Quốc hội ngay từ khi hình thành đã toát ra sự đại diện. Tuy nhiên, thực tế thì việc tìm kiếm một cơ cấu thành phần của Quốc hội để có thể phản ánh một cách chính xác cơ cấu thành phần của xã hội, để trở thành một hình ảnh “đồng dạng” với xã hội là điều không thể, nhất là trong điều kiện các cuộc bầu cử Quốc hội được thực hiện theo nguyên tắc tự do, bình đẳng và bỏ phiếu kín nên không thể đặt ra những

⁸. Xem thêm: *Constituency Relations: Tools for Effective Representation*, Tài liệu của Chương trình phát triển Liên hiệp quốc.

khuôn khổ hạn chế sự lựa chọn của người dân. Chẳng hạn, vào thời điểm này khó có thể đòi hỏi thành phần của Quốc hội nước ta phải có đủ hơn 75% đại biểu là nông dân.

Trong khi đó, chức năng thường được hiểu là những mặt hoạt động cơ bản, những công việc bắt buộc một chủ thể phải thực hiện. Rõ ràng, những công việc mang tính chất đại diện cho người dân như tiếp xúc cử tri, phản ánh ý kiến của người dân tại diễn đàn Quốc hội v.v... là trách nhiệm mà các đại biểu phải thực hiện, là những mặt hoạt động của Quốc hội. Mặc dù Hiến pháp và pháp luật không quy định đại diện là một chức năng của Quốc hội nhưng Hiến pháp, pháp luật cũng đã quy định cụ thể trách nhiệm phải thực hiện những công việc này của Quốc hội, đại biểu Quốc hội. Do vậy, không thể xem đại diện chỉ là tính chất của Quốc hội, bản thân khi Quốc hội hình thành đã có. Quan niệm như vậy có khả năng dẫn tới việc xem nhẹ trách nhiệm thực hiện chức năng đại diện của các đại biểu Quốc hội⁹.

Hộp 1: Các nội dung hoạt động đại diện của các đại biểu Quốc hội theo quy định của Hiến pháp

“Đại biểu Quốc hội phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, nguyện vọng của cử tri với Quốc hội và các cơ quan Nhà nước hữu quan; thực hiện chế độ tiếp xúc và báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Quốc hội; trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri; xem xét, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và hướng dẫn, giúp đỡ công dân thực hiện các quyền đó”.

Điều 97 Hiến pháp 1992

III. QUỐC HỘI ĐẠI DIỆN CHO AI?

Câu hỏi: “Các nghị sĩ đại diện cho ai?” tưởng chừng như rất đơn giản để trả lời, nhưng thực tế lại có thể gây ra rất nhiều vấn đề cần phải giải quyết cả về mặt lý luận cũng như thực tiễn.

Đương nhiên các nghị sĩ phải đại diện cho các cử tri, nhưng vấn đề là cần phải xác định đó là cử tri của địa phương mình hay cử tri của cả nước. Rõ ràng, không phải bao giờ lợi ích của các cử tri ở địa phương của một nghị sĩ cũng trùng khớp với lợi ích của cử tri cả nước. Ví dụ như trong việc biểu quyết về ngân sách

⁹. Xem thêm các lập luận về vấn đề này tại: Hoàng Hải, ‘Đại diện: Chức năng hay tính chất’, *Người đại biểu nhân dân*, Số 252 (905), ngày 9 tháng 9 năm 2006.

hàng năm, các nghị sĩ thường sẽ chú trọng đến quyền lợi của các địa phương mà mình làm đại diện hơn là lợi ích chung của toàn quốc gia.

Về mặt lý thuyết, các nghị sĩ, đặc biệt là các hạ nghị sĩ, thường được xác định là đại diện cho toàn quốc gia bởi vì nhiệm vụ quan trọng nhất của nghị viện, với tư cách là một chủ thể thống nhất, là ban hành các quyết định liên quan đến các vấn đề của toàn quốc gia chứ không phải là các vấn đề của một địa phương hay của một cá nhân nào đó. Một dự án luật do nghị viện thông qua có ý nghĩa thể hiện ý chí chung của toàn thể quốc gia nên không thể bị chi phối bởi lợi ích của một địa phương. Edmund Burke, nhà chính khách kiêm triết gia người Anh đã nhấn mạnh trong một bài phát biểu nổi tiếng của mình rằng: “Nghị viện là một hội nghị thảo luận của một quốc gia, với một lợi ích duy nhất, lợi ích của toàn thể quốc gia – nơi mà không một mục đích địa phương, không một sự thành kiến địa phương nào được phép chi phối, mà chỉ có lợi ích chung, bắt nguồn từ lí trí chung của toàn thể quốc gia. Quả thực là bạn đã bầu ra một nghị sĩ, nhưng khi bạn đã chọn ông ta, ông ta không phải là nghị sĩ của vùng Bristol, mà ông ta là nghị sĩ của quốc gia”¹⁰.

Tuy nhiên, có một thực tế là thông qua cơ chế bầu cử, chính các cử tri mới thường là người quyết định khả năng tái cử của các nghị sĩ. Trong khi đó, các cử tri lại ít khi quan tâm tới thành quả chung mà nghị viện đã tạo ra với tư cách là một thể chế. Yếu tố quan trọng để vượt qua các kì bầu cử là sự ủng hộ của các cử tri do nghị sĩ có thể thu nhận được được thông qua các hoạt động mang tính cá nhân của mình. Chính vì vậy, các nghị sĩ luôn phải ở trong thế “tiến thoái lưỡng nan” khi gặp phải các vấn đề có mâu thuẫn giữa lợi ích của địa phương và trung ương. Chẳng hạn, việc tăng thuế đánh vào các sản phẩm nông nghiệp, nếu xét trên lợi ích của toàn quốc gia, có thể là một quyết định tốt. Thế nhưng, với những đại biểu đến từ các vùng địa phương có thế mạnh về sản xuất nông nghiệp thì rõ ràng sức ép của các cử tri sẽ làm cho họ phải cân nhắc liệu có nên ủng hộ quyết định đó hay không. Ở đây, có thể thấy nếu việc thiết kế hệ thống nghị viện tạo ra

¹⁰. Edmund Burke, *Speech to the electors of Bristol*, có tại <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>

cơ hội để lợi ích của địa phương lấn át lợi ích của toàn quốc gia thì đó là điều không may cho một đất nước.

Mâu thuẫn giữa việc xác định đại diện cho cử tri cả nước hay đại diện cho cử tri của một địa phương có thể được điều hoà phần nào bằng nhiều giải pháp kỹ thuật khác nhau.

Chẳng hạn, để đảm bảo sự độc lập của các nghị sĩ với các tác động của một địa phương có tính cố kết lâu đời, người ta thường sử dụng biện pháp tạo ra những khu vực bầu cử không trùng khớp với các khu vực hành chính truyền thống. Điều này cũng góp phần tạo ra sự độc lập của nghị sĩ đối với bộ máy hành chính luôn có xu hướng bảo vệ lợi ích của địa phương, tạo sự gắn kết giữa nghị sĩ với cử tri hơn (Xem Hộp).

Hộp 2: Giữ liên hệ với đơn vị bầu cử

Khái niệm “giữ liên hệ với đơn vị bầu cử” khác với khái niệm “giữ liên hệ với cử tri” ở triết lý về *thể chế bầu cử* theo truyền thống luật Anglo Saxong. “Đơn vị bầu cử” trong luật bầu cử của các nước Vương quốc Anh, Canada, Singapore chính là một khu vực lãnh thổ [region] được chia nhỏ ra từ quốc gia với mục đích để mỗi khu vực được bầu một Nghị sĩ đại diện cho cử tri khu vực đó tại nghị viện. Đơn vị bầu cử này được gọi là “constituency” trong hệ thống luật bầu cử Anh, Canada, Singapore và gọi là “district” ở Hoa kỳ và gọi là “electorate” ở Úc và New Zealand.

Cho dù với nhiều tên khác nhau tùy theo mỗi nước, và dịch chung sang tiếng Việt bằng một từ ước lệ là “đơn vị bầu cử”, nhưng có thể coi đó đồng nghĩa với một khái niệm Lãnh thổ-Bầu cử-Đại diện, nơi mà một nghị sĩ được cư dân ở một khu vực *lãnh thổ bầu ra để đại diện* cho tiếng nói của cử tri khu vực này trong suốt thời gian nhiệm kỳ nghị viện. Khái niệm “Quan hệ với đơn vị bầu cử” đặt trách nhiệm cá nhân của một nghị sĩ đối với cả Lãnh thổ-Bầu cử-Đại diện, chứ không chỉ đại diện cho những cử tri cá nhân đã bầu ra nghị sĩ đó. Đây là cách tiếp cận có giới hạn lãnh thổ rõ ràng (hạt bầu cử khác hạt hành chính) và đối tác rõ ràng. Trên tinh thần phân tích trên đây, “Quan hệ với đơn vị bầu cử” được định nghĩa là:

“một quá trình trong đó các đại biểu dân cử, nghị viện và hội đồng nhân dân và các đảng chính trị xây dựng các chương trình thực hiện giữ mối liên hệ thường xuyên với các công dân - cử tri ở một khu vực bầu cử, những người đã thông qua bầu cử mà ủy quyền cho các đại biểu của mình thực hiện các chức năng nhà nước của cơ quan dân cử, bảo đảm [quá trình này] phản ánh các lợi ích của cử tri và bảo đảm các quyết

¹¹ Xem Kevin Deveau: *Giữ mối liên hệ với cử tri- Tài liệu dự án VIE Văn phòng Quốc hội*, 2008.

định của cơ quan nhà nước có tính đến các quan điểm, ý kiến của các cử tri và các nhóm lợi ích bị ảnh hưởng bởi các quyết định đó”¹¹.

Mặt khác, để tránh việc các cử tri có thể gây sức ép thái quá tới cá nhân từng nghị sĩ, hệ thống bầu cử có thể được xây dựng trên cơ sở bầu cử theo đảng. Lúc đó, các cử tri sẽ lựa chọn người đại diện thông qua việc lựa chọn giữa các đảng chính trị với nhau. Các nghị sĩ, vì vậy, sẽ có động lực phục vụ lợi ích của quốc gia nhiều hơn thông qua việc theo đuổi các đường lối, chính sách của đảng. Những đường lối, chính sách đó đương nhiên là mang tính quốc gia mà không phải chỉ để phục vụ một địa phương. Nhưng không phải vì vậy mà mối liên hệ giữa các cử tri và nghị sĩ bị mất đi. Các nghị sĩ, và đặc biệt là các đảng chính trị của họ, vẫn có nhu cầu và động lực để duy trì tốt mối quan hệ với cử tri bởi vì dù sao đi nữa chính các cử tri, với các lá phiếu của mình, sẽ quyết định ai là người thắng cử trong cuộc bầu cử kế tiếp.

Một giải pháp nữa là tạo ra một cơ cấu tổ chức của nghị viện phù hợp để kết hợp đại diện hài hoà giữa lợi ích của các địa phương và của toàn quốc gia. Theo đó, nghị viện sẽ bao gồm hai viện trong đó Hạ nghị viện chủ yếu sẽ đại diện cho lợi ích của toàn quốc gia còn Thượng nghị viện sẽ đại diện cho lợi ích của các địa phương. Mô hình này thường phổ biến ở những quốc gia có hình thức tổ chức nhà nước liên bang. Chẳng hạn như ở Cộng hoà liên bang Đức, các thành viên của Hạ nghị viện (Bundestag) được bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, tự do, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Các hạ nghị sĩ đại diện cho toàn thể nhân dân¹². Trong khi đó, các thành viên của Thượng nghị viện (Bundesrat) là những đại diện của chính quyền các bang, do chính quyền các bang chỉ định và bãi nhiệm¹³. Thượng nghị viện là nơi để các bang thể hiện tiếng nói của mình, bảo vệ cho các lợi ích của mình, trong việc ban hành các đạo luật của quốc gia¹⁴. Bên cạnh đó, các quy định về quy trình, thủ tục làm việc của nghị viện Cộng hoà Liên bang Đức cũng được xây dựng một cách hợp lý để kết hợp vai trò của cả Hạ nghị viện và Thượng nghị viện. Do vậy, lợi ích của toàn dân tộc và lợi ích của các địa phương sẽ được kết hợp một cách hài hoà.

¹². Điều 38, Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức.

¹³. Điều 51, Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức.

¹⁴. Điều 50, Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức.

Ở Việt Nam, đáp án cho câu trả lời các đại biểu Quốc hội đại diện cho ai được ghi rõ trong Hiến pháp với quy định đại biểu Quốc hội “không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước”¹⁵.

Hộp 3: Đại biểu Quốc hội đại diện cho ai?

“Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước”.

Điều 97, Hiến pháp năm 1992

Tuy nhiên, như đề cập ở trên, vấn đề xác định đại biểu Quốc hội đại diện cho ai không thể được giải đáp chỉ bằng một quy định đơn giản. Thực tế cho thấy, cách thức tổ chức các đơn vị bầu cử theo đơn vị hành chính và tổ chức các đại biểu theo Đoàn đại biểu Quốc hội ở từng tỉnh như hiện nay đã tạo ra xu hướng các đại biểu Quốc hội nghiêng về việc bảo vệ lợi ích của các địa phương nhiều hơn¹⁶. Điều này được thể hiện rõ trong các buổi thảo luận về kinh tế, xã hội tại kì họp với đa số các ý kiến phát biểu tập trung vào những vấn đề của địa phương. Hoặc cụ thể hơn, vào năm 2001, khi Quốc hội thảo luận về việc tăng tổng số đại biểu Quốc hội chuyên trách lên thành 25% thì các địa phương cũng đã đặt vấn đề đòi hỏi và giành được quyền có đại biểu chuyên trách tại địa phương trong tổng số các đại biểu chuyên trách¹⁷.

Cách thức tổ chức gắn kết các đại biểu Quốc hội với các khu vực hành chính cũng tạo ra những rào cản nhất định đối với hoạt động giám sát của Quốc hội. Đã có những trường hợp các đại biểu Quốc hội được các lãnh đạo đoàn đại biểu ở địa phương “nhắc khéo” về sự tích cực trong quá trình chất vấn.

Hộp 4: Chất vấn: Những chuyện khó nói¹⁸

Một đại biểu Quốc hội Khoá XI vốn là giám đốc sở kể lại, vì “nóng ruột”

¹⁵. Điều 97, Hiến pháp 1992

¹⁶. Xem thêm: Nguyễn Sĩ Dũng, ‘Quốc hội với 4 thách thức của thời kì hội nhập’, Tia sáng, Số tháng 5, năm 2008.

¹⁷. Võ Văn Kiệt, ‘3 thách thức của Quốc hội’, Tuổi trẻ, số ngày 08/01/2006.

¹⁸. Nguồn: Nguyễn Lâm, ‘Chất vấn: Những chuyện khó nói’, Người đại biểu nhân dân, số ngày 22/11/2008.

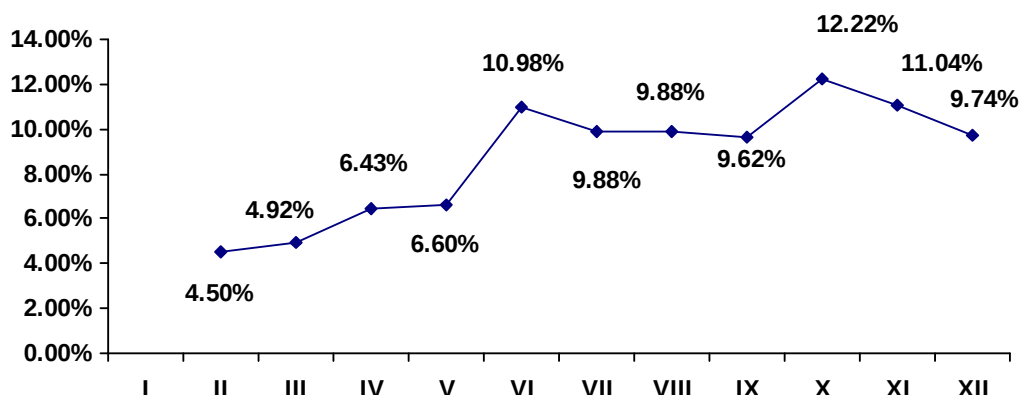
trước những chuyện mà cử tri yêu cầu phải lên tiếng, tại một kỳ họp Quốc hội ông phát biểu rất hăng, chất vấn bộ ngành rất thẳng thắn.

Nhưng khi về địa phương, một vị lãnh đạo nói với ông: “ông ơi, ông nói vừa vừa thôi, chứ không họ giận, họ cắt mất tiền của tỉnh mình thì hỏng”. Một đại biểu khác cũng chất vấn khá căng một thành viên Chính phủ, ông này đã gặp Trưởng đoàn ĐBQH của đại biểu để than phiền đại ý là “vị kia cứ chất vấn tôi mãi”. Ông Trưởng đoàn sau đó có “nói lại”. Ấu cũng là chuyện dễ hiểu trong mối quan hệ kiêm nhiệm hiện nay, và đặc biệt là do quyền lợi của địa phương còn phải phụ thuộc nhiều như vậy.

Ngoài ra, ở nước ta, việc xác định đại biểu đại diện cho ai còn có một yếu tố phức tạp hơn là có những đại biểu Quốc hội được cơ cấu đại diện cho các ngành nghề. Điều 9, 32 và Điều 41, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (được sửa đổi, bổ sung năm 2002) đã quy định rất cụ thể về các lần Ủy ban thường vụ Quốc hội dự kiến cơ cấu, thành phần đại biểu Quốc hội và số lượng đại biểu Quốc hội được bầu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, lực lượng vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương. Hơn thế nữa, việc xây dựng danh sách các ứng cử viên để bầu đại biểu Quốc hội phần lớn cũng dựa trên sự giới thiệu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, lực lượng vũ trang nhân dân, cơ quan nhà nước. Điều đó có nghĩa là cử tri của một số ngành nghề sẽ luôn có những đại diện của mình Quốc hội. Chẳng hạn, từ khi ra đời cho đến nay, trong Quốc hội nước ta luôn có từ 4,5% đến 9,7% đại biểu là quân nhân (xem sơ đồ dưới).

Trong bối cảnh đại diện một cách chòng chéo như vậy, khi thực hiện nhiệm vụ, các đại biểu Quốc hội sẽ phải cân nhắc thêm việc đại diện cho các cử tri trong ngành của mình. Khi đó, nhiệm vụ đại diện của đại biểu sẽ được phân tán, co kéo bởi ít nhất ba yếu tố là (i) đại diện cho cử tri ở địa phương, (ii) đại diện cho cử tri trong ngành, lĩnh vực và (iii) đại diện cho cử tri cả nước. Rõ ràng, cơ hội để các đại biểu Quốc hội toàn tâm, toàn ý đại diện cho lợi ích của cử tri cả nước sẽ bị giảm đi.

Biểu đồ 1: Tỷ lệ ĐBQH là quân nhân qua các khóa Quốc hội¹⁹



Hơn thế nữa, các đại biểu có nguồn gốc là đại diện của các ngành, nghề cũng gặp phải những bất lợi nhất định khi thực hiện một số hoạt động tại Quốc hội. Trong hoạt động giám sát, rõ ràng các đại biểu Quốc hội trong một ngành sẽ rất khó để “đi đến cùng” đối với các chất vấn dành cho người đứng đầu của ngành mình. Tiếp tục những câu chuyện khó nói về chất vấn ở trên, vào năm 2004, một đại biểu Quốc hội vốn là chuyên gia đầu ngành về tài chính – ngân hàng, đã nhận thấy những lập luận của vị quan chức trong ngành về tình hình và nguyên nhân lạm phát là không xác đáng. Nhưng đại biểu đó đã không đứng lên phát biểu ở hội trường để phản bác các lập luận đó vì cái thế người cấp dưới cùng ngành.

IV. ĐẠI DIỆN NHƯ THẾ NÀO?

Đại diện chính trị là một công việc hoàn toàn khác với đại diện như trong pháp luật về dân sự. Sợi dây ràng buộc giữa một cộng đồng với người đại diện của mình hoàn toàn khác với mối liên hệ chặt chẽ giữa người được đại diện và người đại diện trong pháp luật dân sự. Cũng từ đó, cách thức thực hiện công việc đại diện của một nghị sĩ cũng có những điểm đặc biệt.

¹⁹. Chưa có số liệu về tỷ lệ ĐBQH là quân nhân ở Khóa I nên chưa được thể hiện ở biểu đồ này. Nguồn: Trung tâm TT-TV-NCKH, Cơ cấu thành phần các đại biểu Quốc hội qua các thời kì, (Chuyên đề nghiên cứu phục vụ ĐBQH, Hà Nội, 2008).

Trước hết là các tranh luận về việc nghị sĩ đại diện cho các cử tri theo cách thức nào – đại diện theo các quan điểm của cử tri hay đại diện trên cơ sở các xét đoán riêng của mình.

Về mặt lí luận, người ta gọi việc đại diện theo phương thức hành động chủ yếu trên cơ sở quan điểm của các cử tri là phong cách đại diện “theo lệnh” (imperative mandate); còn việc đại diện theo phương thức hành động trên cơ sở xét đoán riêng của mình là phong cách đại diện “uỷ thác”.

Quá trình tranh luận xác định nghị sĩ nên đại diện theo phong cách nào là một quá trình tranh luận dai dẳng, thu hút rất nhiều sự quan tâm của các nhà lí luận. Đại diện tiêu biểu cho những người ủng hộ phong cách đại diện “theo lệnh” là James Madison (1751 – 1836), Tổng thống thứ 4 của Hoa Kỳ. Còn người ủng hộ một cách tích cực cho phong cách “uỷ thác” là Edmund Burke (1729 – 1797) – chính trị gia kiêm triết học người Anh. Trong bài phát biểu nổi tiếng của mình với cử tri ở vùng Bristol, Edmund Burke đã nói:

“Quyền của mọi người dân là đưa ra ý kiến. Ý kiến của các cử tri là những ý kiến có trọng lượng và đáng tôn trọng mà một nghị sĩ phải luôn luôn vui vẻ lắng nghe và phải luôn luôn cân nhắc một cách nghiêm túc. Nhưng đó không phải là những chỉ thị bắt buộc, không phải là những nhiệm vụ được giao mà các nghị sĩ phải tuân thủ một cách tuyệt đối và mù quáng để biểu quyết, để tranh luận bất chấp nó trái hoàn toàn với nhận thức sáng sủa và lương tâm của ông ta. Những thứ đó hoàn toàn xa lạ đối với pháp luật của đất nước này, do cách hiểu sai lầm một cách cơ bản đối với trật tự chung cũng như tinh thần của Hiến pháp đất nước chúng ta”²⁰.

Hai lí thuyết về hai phong cách nói trên đã đặt các nghị sĩ vào sự lựa chọn khó khăn. Phong cách đại diện “theo lệnh” yêu cầu các nghị sĩ phải tuân thủ các ý kiến của cử tri trong khi phong cách “uỷ thác” yêu cầu các nghị sĩ tuân theo những phán quyết của riêng mình.

Một trong những phương án phổ biến được đề cập để giải quyết nghịch lí này là đặt ra những khuôn khổ tự do cho cả cử tri và những người đại diện. Theo đó, môi trường hoạt động của thiết chế nghị viện phải được xây dựng theo hướng

²⁰. Edmund Burke, *Dẫn trên*, chú thích số 10.

đảm bảo khả năng của các cử tri trong việc đưa ra các yêu cầu cho người đại diện. Mặt khác, các nghị sĩ cũng được bảo đảm khả năng để hành động một cách độc lập với những ý muốn của cử tri để bảo đảm lợi ích khách quan của nhân dân²¹. Tuy nhiên, vấn đề quan trọng đặt ra là phải xác định được lợi ích khách quan của nhân dân. Có thể nói đây là vấn đề cơ bản nhất trong mối liên hệ giữa các cử tri và những người đại diện. Điều này, có lẽ chủ yếu phụ thuộc vào điều kiện để đại diện cũng như các kỹ năng đại diện của các nghị sĩ, đặc biệt là trong việc tiếp xúc với các cử tri²². Nhưng bên cạnh đó cũng có những cách thức mang tính pháp lý hoặc mang tính kỹ thuật để đảm bảo giải pháp nói trên.

Trước hết, đó là các quy định ràng buộc về trách nhiệm đại diện. Phương thức quy định phổ biến về trách nhiệm đại diện ở các nước hiện nay là phương thức “ủy quyền tự do”. Theo đó, Hiến pháp hoặc pháp luật một số nước quy định rất rõ việc các nghị sĩ không bị ràng buộc bởi bất kỳ một sự chỉ đạo nào, dù là từ cử tri, đảng chính trị của mình hay từ bất kỳ một chủ thể nào khác và hoặc quy định cấm áp dụng phương thức “ủy quyền theo lệnh”. Chẳng hạn, ở Cộng hoà Pháp, hình thức ủy quyền chịu lệnh đã bị cấm và Hiến pháp của Đế quốc Cộng hoà có quy định “các hình thức ủy quyền theo lệnh là không có giá trị”²³. Điều 38, Hiến pháp Cộng hoà liên bang Đức quy định các thành viên của Hạ nghị viện (Bundestag) “không bị ràng buộc bởi bất kỳ một mệnh lệnh hay một chỉ thị nào và chỉ chịu trách nhiệm với bản thân lương tâm của mình”. Điều 67, Hiến pháp Tây Ban Nha cũng quy định các nghị sĩ không bị ràng buộc bởi bất kỳ một sự ủy quyền theo lệnh nào. Các quy định tương tự như vậy có thể được tìm thấy ở nhiều bản hiến pháp tân tiến khác.

Cũng cần phải lưu ý là theo hình thức ủy quyền tự do, về nguyên tắc, pháp luật các nước cũng không bắt buộc các nghị sĩ phải tuân thủ các chủ trương, đường lối của đảng chính trị mà mình là thành viên trong các hoạt động tại nghị viện. Đương nhiên là các đảng chính trị có thể khai trừ ra khỏi đảng mình những

²¹. Hanna Pitkin, *Dân trên, chú thích số 1*.

²². Tham khảo các phần liên quan trong tài liệu này.

²³. Điều 27, Hiến pháp Cộng hoà Pháp năm 1958.

ng nghị sĩ không tuân theo kỉ luật của đảng, nhưng không vì vậy mà pháp luật bắt buộc các nghị sĩ mất đi địa vị là người đại diện của mình.

Đi kèm với quy định đó, pháp luật của các nước cũng đảm bảo rằng các nghị sĩ không bị truất quyền đại diện bởi các cử tri mà chỉ có thể bị truất quyền đại diện bởi nghị viện khi phạm phải những trọng tội. Chẳng hạn, Hiến pháp Thụy Điển không cho phép bất kỳ ai có quyền bãi nhiệm đại biểu là thành viên của Riksdag (nghị viện) trừ Nghị viện. Hình thức thể hiện sự chấp thuận của Nghị viện là một nghị quyết mà ở đó có sự đồng thuận của không ít hơn năm phần sáu tổng số nghị sĩ có mặt²⁴. Còn Hiến pháp của Australia lại quy định rằng, một nghị sĩ sẽ đương nhiên bị mất tư cách là thành viên của Nghị viện nếu người đó rơi vào một trong những vi phạm mà Hiến pháp đã quy định như: phản bội tổ quốc, bị kết án tù, không có khả năng thanh toán nợ²⁵... Hiến pháp Nhật Bản thì quy định, mỗi viện của Quốc hội đều có quyền trong việc xem xét các vấn đề liên quan đến tư cách đại biểu Quốc hội của các thành viên. Tuy nhiên, trong trường hợp bãi nhiệm một đại biểu thì Quốc hội cần phải thông qua một nghị quyết, trong đó thể hiện sự chấp thuận của trên hai phần ba số thành viên có mặt²⁶. Việc không quy định quyền của người được đại diện trong việc chấm dứt địa vị của người đại diện trong thời gian có hiệu lực của nhiệm kì chính là nhằm đảm bảo sự tự do của những người đại biểu trong việc thực thi nhiệm vụ của mình.

Tuy nhiên, cũng cần phải nói thêm rằng bên cạnh các nước quy định rõ về phương thức uỷ quyền tự do, vẫn còn một số nước cũng có quy định về hình thức uỷ quyền theo lệnh với mục tiêu ràng buộc chặt chẽ trách nhiệm đại diện cử tri của những người đại biểu. Trước đây, hình thức này tồn tại một cách phổ biến ở những nước xã hội chủ nghĩa. Pháp luật ở các nước đó, ngoài việc đòi hỏi các đại biểu phải chịu trách nhiệm trước cử tri, còn quy định về nghĩa vụ của nghị sĩ trong việc báo cáo với những cử tri đã bầu ra mình về những hoạt động của bản thân cũng như các hoạt động của Quốc hội tại kì họp. Hơn thế nữa, pháp luật ở các nước này còn cho phép các cử tri có thể miễn nhiệm tư cách đại biểu của các

²⁴. Điều 8, Hiến pháp Thụy Điển.

²⁵. Điều 45, Hiến pháp Australia.

²⁶. Điều 55, Hiến pháp Nhật Bản.

ngợi sĩ khi họ phản bội lại lợi ích của nhân dân, không thực hiện theo đúng các ý kiến, các yêu cầu của cử tri. Chẳng hạn như ở Hungary trước đây, các nghị sĩ có thể bị tước bỏ vai trò đại diện theo đề nghị của một phần mười các cử tri trong khu vực bầu cử hoặc theo đề nghị của Hội đồng Quốc gia thuộc Mặt trận Nhân dân Ái Quốc. Các nước như Bulgaria, Tiệp Khắc, Cộng hoà dân chủ Đức, Liên Xô v.v... cũng có quy định tương tự. Trong thời gian gần đây, sau khi các nước này bước vào quá trình chuyển đổi, áp dụng theo mô hình nghị viện của các nước phương Tây, thì các quy định về uỷ quyền theo lệnh cũng thừa thớt dần.

Ở nước ta hiện nay, nếu chiếu theo các quy định của Hiến pháp và pháp luật thì các đại biểu Quốc hội được nhân dân uỷ quyền theo hình thức uỷ quyền theo lệnh. Trước và sau các kì họp Quốc hội, các đại biểu có trách nhiệm phải tiếp xúc cử tri với một nội dung quan trọng là để báo cáo trước cử tri về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình.

Hộp 5: Trách nhiệm báo cáo công tác trước cử tri

“Đại biểu Quốc hội phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, thường xuyên tiếp xúc với cử tri, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội và cơ quan nhà nước hữu quan.

Mỗi năm ít nhất một lần đại biểu Quốc hội phải báo cáo trước cử tri về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình. Cử tri có thể trực tiếp hoặc thông qua Mặt trận Tổ quốc yêu cầu đại biểu báo cáo công tác và có thể nhận xét đối với việc thực hiện nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội.”

Điều 51, Luật tổ chức Quốc hội năm 2002

Hơn thế nữa, pháp luật còn quy định rất rõ quyền của các cử tri trong việc bãi nhiệm những đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với “sự tín nhiệm của nhân dân”. Các cử tri trong một đơn vị bầu cử có thể đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội đưa ra Quốc hội để bãi nhiệm hoặc tự mình bãi nhiệm các đại biểu Quốc hội khi nhận thấy những người đại diện cho mình không còn xứng đáng với vị trí đó nữa²⁷. Thực tế thì trong hơn 60 năm qua, ở nước ta mới chỉ tồn tại phổ

²⁷. Điều 56, Luật tổ chức Quốc hội năm 2002.

biến hình thức Quốc hội tiến hành bãi nhiệm các đại biểu Quốc hội có những vi phạm nghiêm trọng về pháp luật²⁸ nhưng chưa có trường hợp nào các cử tri trực tiếp đứng ra bãi nhiệm các đại biểu Quốc hội. Thủ tục cho việc các cử tri trực tiếp đứng ra bãi nhiệm đại biểu Quốc hội cũng chưa được Ủy ban thường vụ Quốc hội quy định cụ thể.

Để đảm bảo mục tiêu xác định được những lợi ích khách quan của cử tri, có một quan niệm khá phổ biến ở các nước xã hội chủ nghĩa trước đây là các đại biểu Quốc hội cần phải sống và gắn bó với cuộc sống của nhân dân để có thể hiểu được một cách cặn kẽ nhất các tâm tư, nguyện vọng của nhân dân. Đây là một trong những nguyên nhân để cho việc lựa chọn mô hình các đại biểu Quốc hội hoạt động trên cơ sở kiêm nhiệm. Tức là các đại biểu Quốc hội dành phần lớn thời gian của mình sống ở địa phương, thực hiện những công việc của một công dân bình thường và chỉ dành một phần thời gian cho các hoạt động của Quốc hội, đặc biệt là trong việc tham gia các kì họp Quốc hội. Tất nhiên, cách tổ chức như vậy có những điểm hợp lý nhất định. Nếu các đại biểu Quốc hội chỉ sống ở thủ đô, dành phần lớn thời gian để nghiên cứu về các quy định pháp luật phức tạp, thì rõ ràng sẽ có những khoảng cách nhất định với những cử tri đã bầu ra mình. Tuy nhiên, nếu quá thiên về hướng ngược lại thì cũng không hẳn sẽ thực hiện tốt vai trò đại diện. Thực tế cho thấy việc phải vật lộn với những thách thức của công việc thường nhật của mình nhiều khi làm cho các đại biểu kiêm nhiệm lơ là, hoặc thậm chí là quên mất vai trò là người đại diện của mình. Một giáo viên tiểu học có thể chỉ quan tâm đến các công việc dạy học, những câu chuyện từ nhà đến trường mà không có thời gian và động lực để quan tâm đến các tâm tư, nguyện vọng của những cử tri khác trong địa phương mình. Hoặc nếu có quan tâm thì có thể phạm vi của những mối quan tâm đó chỉ được giới hạn trong một phạm vi hẹp, không mang tính bao quát để có thể nhận thấy những lợi ích khách quan, mang tính phổ biến của các cử tri. Hơn thế nữa, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của người khác đòi hỏi phải có những kĩ năng nhất định, đòi hỏi phải có quá trình

²⁸. Ví dụ, trong nhiệm kì Quốc hội khoá XI, Quốc hội đã tiến hành bãi nhiệm các ông Mạc Kim Tôn (ĐBQH tỉnh Thái Bình) và ông Lê Minh Hoàng (ĐBQH thành phố Hồ Chí Minh).

học hỏi và luyện rèn. Rõ ràng, so với những đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên nghiệp thì đây là những điểm yếu của các đại biểu kiêm nhiệm.

Ở đây, giải pháp được áp dụng ở nghị viện các nước có truyền thống lâu đời có nhiều điểm hợp lý hơn. Đó là các nghị sĩ hoạt động trên cơ sở chuyên trách, chủ yếu làm việc ở thủ đô để dành thời gian cho những hoạt động chung của nghị viện, phục vụ cho lợi ích của toàn quốc gia. Tuy nhiên, các đại biểu cũng sẽ được dành những khoảng thời gian nhất định để có thể trở về các đơn vị bầu cử đã bầu ra mình để tiếp xúc và tìm hiểu những tâm tư, nguyện vọng của những người được mình đại diện.

Hộp 6: Bố trí thời gian phù hợp để tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri²⁹

Sri Lanka và Chilê đã áp dụng một thời gian biểu làm việc tại nghị viện hợp lý nhằm cho phép các nghị sĩ có thời gian quay trở lại khu vực cử tri của mình thường xuyên để gặp mặt và tham vấn cử tri:

Tại Sri Lanka, các phiên họp của Nghị viện diễn ra vào tuần thứ nhất và thứ ba mỗi tháng, trong tuần thứ hai và thứ tư nghị sĩ làm việc tại khu vực bầu cử của họ, nơi người dân có thể tiếp cận và gặp gỡ nghị sĩ của mình. Tại Chilê, các phiên làm việc của cả hai viện đều diễn ra trong vòng 3 tuần mỗi tháng, do đó vào tuần thứ tư, các nghị sĩ có thể làm việc tại khu vực cử tri của mình để tiếp tục gặp gỡ đối thoại với các cử tri.

Ở Đức, một hạ nghị sĩ có thể dành đến 45-50% để làm việc với cử tri.

²⁹. D. Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, International Parliamentary Union, 2006

CHƯƠNG HAI: CÁC ĐIỀU KIỆN ĐẢM BẢO VÀ NHỮNG YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN VIỆC THỰC THI VAI TRÒ ĐẠI DIỆN

Chương Hai trình bày về các điều kiện đảm bảo và những yếu tố tác động đến việc thực thi vai trò đại diện của ĐBQH bao gồm: cơ sở lý luận và khuôn khổ pháp lý đã tạo ra động lực đại diện như thế nào cho ĐBQH³⁰; vị thế đại diện của ĐBQH trên nguyên tắc và những yếu tố ảnh hưởng đến vị thế đó trên thực tế; các đặc quyền của ĐBQH; cách thức tổ chức việc giữ mối liên hệ với cử tri hiện nay³¹; các nguồn lực hỗ trợ về thông tin, chuyên gia, tài chính-hậu cần; năng lực và cơ chế hỗ trợ nâng cao năng lực đại diện³².

I- Cơ sở lý luận, khuôn khổ pháp luật và động lực đại diện

Cơ sở lý luận, hay là các vấn đề về khái niệm như Chương I đã đề cập, cộng với khuôn khổ pháp luật về vai trò đại diện dựa trên cơ sở lý luận là điều kiện đầu tiên để ĐBQH thực hiện vai trò đại diện và cũng là yếu tố ảnh hưởng đến việc thực hiện vai trò này. Luận điểm này sẽ được làm rõ hơn dưới đây.

Tại nghị trường Việt Nam, như đã phân tích, về câu hỏi đại diện cho ai, đã có câu trả lời, đó là ĐBQH vừa [chịu trách nhiệm] đại diện cho cử tri nơi đã bầu ra mình [đơn vị bầu cử] đồng thời đại diện cho cử tri cả nước. Thế nhưng, quan niệm này chưa làm rõ ai là cử tri của một đại biểu cụ thể, bởi lẽ không ai dám chắc vị đại biểu ở một đơn vị bầu cử này lại có thể được tái bầu cử ở chính đơn vị đó.

Liên quan đến vai trò tập thể và cá nhân trong giữ mối liên hệ với cử tri, trong các nghị viện có cơ chế bầu cử một đại biểu đại diện cho một khu vực bầu cử, thì tiếp xúc cử tri là bổn phận cá nhân của vị đại biểu được bầu đối với cử tri của họ. Đây là cách tiếp cận cá nhân-cá nhân giữa đại biểu với cử tri bầu ra họ. Cách tiếp cận này khác biệt với cách tiếp cận “Hội nghị tiếp xúc cử tri” ở chỗ Hội nghị TXCT thể hiện cách tiếp cận thiết chế tập thể đối với cá nhân các cử tri. Triết lý của cách tiếp cận cá nhân-cá nhân là: con đường để người dân tham chính là thông qua người đại diện do cử tri bầu ra, và để bảo đảm tính đại diện

³⁰ Xin xem lại cụ thể hơn trong Chương I.

³¹ Sẽ được trình bày đầy đủ, cụ thể hơn trong Chương III.

³² Riêng về các kỹ năng, xem cụ thể hơn trong Chương IV.

ủy quyền này, cần có quan hệ tin cậy cá nhân-cá nhân (trực tiếp) giữa đại biểu với cử tri. Cách tiếp cận cá nhân-cá nhân thể hiện trách nhiệm trực tiếp của người đại diện đối với cử tri cụ thể bằng xương bằng thịt. Nói cách khác, người đại biểu phải biết được ai là những cử tri đứng đằng sau họ và họ phải có trách nhiệm trước những cử tri đó. Quan hệ với đơn vị bầu cử thể hiện trách nhiệm và tính hợp pháp của quá trình thực hiện chức năng đại biểu/chức năng nghị viện.

Trong khi đó, cách tiếp cận thể chế - cá nhân của “Hội nghị tiếp xúc cử tri” ở nước ta hiện nay có nguy cơ làm tăng thêm tính hình thức của TXCT, không làm nổi bật trách nhiệm cá nhân của đại biểu và cử tri hoặc là vô hình (chung chung) hoặc là cử tri “chuyên nghiệp” (danh sách cố định được mời dự hội nghị) hoặc cử tri tình cờ (bất kỳ ai, người khiếu nại).

Mặt khác, để bảo đảm người đại biểu làm tốt vai trò đại diện cho cử tri toàn quốc thì trước hết mỗi đại biểu cần làm tốt việc duy trì quan hệ với cử tri nơi họ được bầu hoặc đang làm việc để có đầy đủ thông tin từ cuộc sống đóng góp vào thảo luận nghị trường về chính sách. Để có điều kiện này, trong “quan hệ với đơn vị bầu cử”, *người đại biểu phải được coi là cầu nối giữa người dân ở đơn vị bầu cử với các công dân ở những đơn vị bầu cử khác*. Triết lý của cách tiếp cận này là nhằm bảo đảm thực hiện sứ mệnh của đại biểu đại diện cho cử tri của vùng, đó là bảo đảm các quyết định của nhà nước (quốc hội và chính phủ) có tính đến ý kiến và lợi ích của công dân cử tri vùng đó trong mối quan hệ cân bằng (về lợi ích và ý kiến) với các công dân ở các vùng khác trong quốc gia. Điều này cũng thể hiện cách tiếp cận Hai trong Một của chế độ một viện, nơi mà đại biểu vừa phản ánh lợi ích vùng lãnh thổ vừa xem xét trên lợi ích quốc gia là tổng hòa của các lợi ích lãnh thổ.

Lưu ý rằng nhiều tác giả Việt Nam tán đồng với triết lý: *người đại biểu là cầu nối giữa cử tri với nhà nước* (với tư cách là thiết chế được ủy quyền), theo đó bao hàm cả sứ mệnh phản ánh ý kiến và lợi ích cử tri ở đơn vị bầu cử (cấp tỉnh) vào quá trình hoạch định chính sách của nhà nước, đồng thời bao hàm ý nghĩa dân chủ đại diện, vì người dân không trực tiếp liên hệ với chính quyền, mà phải thông qua người đại diện.

Cách tiếp cận này giống với cách tiếp cận *đại biểu là cầu nối giữa các cử tri ở các khu vực bầu cử khác nhau trong cả nước* ở sứ mệnh đại biểu đều là

“phản ánh ý kiến và lợi ích” cử tri. Tuy nhiên, theo cách tiếp cận “*đại biểu là cầu nối giữa cử tri với nhà nước*”, thì đằng sau lưng một vị đại biểu Quốc hội vừa có “cử tri ở đơn vị bầu cử”, vừa có bất kỳ cử tri nào ở các đơn vị bầu cử khác; và vị đại biểu chính là *người đại diện (chung) cho dân trong nhà nước*. Từ sự khác biệt này, vị đại biểu bị đặt vào thế “nhà nước hóa” trong cơ chế dân cử, cơ chế đại diện của cá nhân đại biểu nằm trong các khung thể chế như Đoàn đại biểu Quốc hội, Ủy ban hoặc các tổ chức khác của Quốc hội. Bởi vậy, sự gắn kết cá nhân giữa đại biểu-cử tri dường như mờ đi trong các thể chế tổ chức mang tính tập thể của Quốc hội. Các thiết chế tập thể ở Quốc hội đã khá đủ để bảo đảm vị thế là đại biểu của cử tri cả nước tại hai phiên họp trong năm của QH ta và tại các hoạt động ủy ban, các hoạt động đoàn giám sát ở trung ương và địa phương.

Cách tiếp cận này cũng làm cho các phiên thảo luận về chính sách của Quốc hội ít tính tranh luận hơn. Trong khi đó, theo cách tiếp cận thứ hai, “*đại biểu là cầu nối giữa cử tri vùng này với cử tri vùng khác*”- thì khi người đại biểu tranh luận về chính sách, họ tranh luận các lợi ích và ý kiến của cử tri các vùng khác nhau và xem xét cân nhắc các lợi ích và tác động của chính sách ở tầm quốc gia.

Có ý kiến cho rằng, cho đến nay, ĐBQH không có điều kiện xây dựng đội ngũ cử tri trung thành của mình³³. Với hệ thống đang vận hành, cơ quan đại diện dân cử vẫn phản ánh được cánh cấu trúc thành phần xã hội, “nhưng không phản ánh được cấu trúc lợi ích xã hội”. Bởi vậy, khi thiếu sức ép từ cử tri, dễ hiểu là ĐBQH không cảm thấy có động lực lớn để làm hài lòng cử tri trong hoạt động của mình, trong đó có cả việc giữ mối liên hệ chặt chẽ với cử tri.

Đối với ĐBQH, việc tổ chức các đơn vị bầu cử theo cấp hành chính làm cho các ứng cử viên phải phụ thuộc vào địa phương để trúng cử và phải phụ thuộc vào địa phương để thực hiện có hiệu quả các hoạt động của đại biểu. Tỷ lệ đại biểu được Trung ương giới thiệu là ít so với các địa phương giới thiệu (165/875 - chỉ chiếm 18,81% trong kỳ bầu cử ĐBQH khóa XII). Hình thức đoàn đại biểu Quốc hội cũng làm cho hoạt động của đại biểu càng gắn bó hơn với

³³ Nguyễn Ngọc Điện, “Đại biểu dân cử cần có nhóm cử tri riêng”, *Tia Sáng*, số 12, 6/2007.

chính quyền địa phương. Thực trạng này cũng làm cho ĐBQH ít phụ thuộc vào cử tri, ít động lực giữ mối liên hệ chặt chẽ với cử tri.

Hơn nữa, như đã nói ở Chương I, việc quan niệm đại diện là tính chất của Quốc hội, ngoài việc không có cơ sở chắc chắn về mặt khái niệm, còn có thể dẫn đến việc xem nhẹ trách nhiệm thực hiện chức năng đại diện của các đại biểu Quốc hội, tức là động lực cá nhân trong việc này không nhiều.

II- Vị thế ĐBQH và những yếu tố ảnh hưởng đến vị thế đại biểu

Pháp luật nước ta đã tạo vị thế pháp lý độc lập và bình đẳng, đồng thời trao nhiều quyền cho ĐBQH. Trên nguyên tắc, *sự độc lập* thể hiện ở chỗ, ĐBQH khi thực hiện vai trò đại diện của mình không chịu một sự chỉ đạo nào từ các bên. Sự độc lập này nhằm đảm bảo rằng, khi thảo luận, biểu quyết, ĐB chỉ theo sự suy xét của cá nhân mình liệu quyết định của ĐB đó có đem lại lợi ích tốt nhất cho quốc gia và cho cử tri hay không.

Sự bình đẳng hàm ý, theo Hiến pháp và pháp luật nước ta, các ĐBQH đều được bầu trực tiếp qua đầu phiếu phổ thông, thay mặt cho cử tri hoạt động trong QH thông qua việc thực hiện các chức năng lập pháp, giám sát và đại diện. Vị thế này bảo đảm cho từng ĐBQH sự bình đẳng trong quan hệ với mọi ĐBQH khác, dù đó là ĐB thường, Chủ nhiệm UB hay Chủ tịch QH. Mỗi ĐB nắm giữ một lá phiếu và cần phải được ứng xử bình đẳng như nhau.

Các quyền và đặc quyền của ĐBQH: Ở nhiều nước, cũng như mọi nghề khác, nghị sỹ có những quyền đặc thù nhằm mục đích bảo đảm sự độc lập của họ và tính liên tục trong hoạt động của QH. Do tính chất quan trọng của vị thế công mà ĐB nắm giữ, những đặc quyền này cao hơn những quyền của công dân bình thường. Các đặc quyền của nghị sỹ được quy định trực tiếp trong Hiến pháp và một số văn bản pháp luật.

Đó là những quyền: *Quyền bất khả xâm phạm* (nhằm bảo vệ các nghị sỹ khỏi sự truy tố hình sự từ phía các cơ quan nhà nước khác nấp dưới những lý do giả tạo); *Quyền miễn trừ trách nhiệm* (quyền của nghị sỹ không phải chịu trách nhiệm pháp lý về những lời phát biểu của mình ở nghị trường, các ủy ban, cũng như trong những trường hợp khác, khi lời phát biểu mang tính chất công; về việc bỏ phiếu của mình; về nội dung các dự luật do nghị sỹ đưa ra;

về các câu hỏi chất vấn; các kiến nghị sửa đổi, bổ sung...); *Quyền lựa chọn – biểu quyết*: Biểu quyết vừa là quyền - quyền lựa chọn, vừa là nghĩa vụ - cử tri trao cho mỗi nghị sỹ lá phiếu đó, quyền đó, bởi vậy nghị sỹ phải tự bỏ lá phiếu của mình, không một đồng sự hay nhân viên giúp việc nào có thể làm thay việc đó. Ngoài ra, các nghị sỹ còn có những quyền khác như quyền kiến nghị sửa đổi, bổ sung luật, sáng quyền lập pháp, quyền từ chối cung cấp chứng cứ, quyền chất vấn và yêu cầu cung cấp thông tin đối với các bộ trưởng...Ở QH nước ta, các đại biểu cũng được trao một số quyền tương tự, nhưng cũng có một số quyền chưa được quy định chính thức (Xem hộp dưới đây).

Hộp 7: Các đặc quyền của ĐBQH

Quyền miễn trừ: trong thời gian QH họp, nếu không có sự đồng ý của QH và trong thời gian QH không họp, nếu không có sự đồng ý của UBTVQH thì không được bắt giam, truy tố ĐBQH và không được khám xét nơi ở và nơi làm việc của ĐBQH. Việc đề nghị bắt giam, truy tố, khám xét nơi ở và nơi làm việc của ĐBQH thuộc thẩm quyền của Viện trưởng VKSNDTC. Nếu vi phạm tội quả tang mà ĐBQH bị tạm giữ, thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để QH hoặc UBTVQH quyết định.

Trong trường hợp ĐBQH bị truy cứu trách nhiệm hình sự thì UBTVQH quyết định tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của ĐBQH đó. ĐBQH được trở lại thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn ĐB khi cơ quan có thẩm quyền đình chỉ việc truy cứu trách nhiệm hình sự đối với ĐB đó hoặc kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật tuyên bố ĐB đó không phạm tội. ĐBQH bị Tòa án kết án thì đương nhiên mất quyền ĐBQH kể từ ngày bản án, quyết định của Tòa án có hiệu lực pháp luật.

Quyền không bị đuổi việc: Đa số ĐBQH kiêm nhiệm làm việc ở các cơ quan, tổ chức khác nhau. ĐBQH không thể bị cơ quan, đơn vị nơi ĐB làm việc cách chức, buộc thôi việc nếu không được UBTVQH đồng ý.

Quyền tự do phát biểu: Ở Việt Nam trong QH khóa X đã có doanh nghiệp đặt vấn đề khởi kiện một ĐB vì phát biểu ở hội trường. Hoặc mới đây, ở kỳ họp thứ 6, QH khóa XII, chính quyền một tỉnh đã gửi công văn yêu cầu làm rõ về lời phát biểu của một ĐBQH tại hội trường về quan chức của tỉnh đó. Hai trường hợp này cho thấy cần có cơ chế để bảo vệ ĐBQH trên phương diện này.

ĐBQH được trao nhiều quyền như vậy, nhưng chung nhất, ĐB có quyền to nhất là “gật đầu” hoặc “lắc đầu” trước những chuyện quan trọng nhất của đất nước, tức là quyền quyết định cuối cùng, dù đó là một dự luật, một vấn đề cần giám sát, hay một nghị quyết về công trình trọng điểm quốc gia. Một khi đã nhận vào mình gánh nặng quyền lực mà nhân dân đã trao, công việc duy nhất đúng của

đại biểu là “lắc đầu” trước những chuyện đi ngược lợi ích của dân, “gật đầu” với những chuyện có lợi cho dân. Nhân dân chưa bao giờ thích những đại biểu “hiền” quá. Những người chủ quyền lực muốn những người đại diện cho mình dám quyết, đủ dũng khí và trí lực để quyết. Nếu tự thấy không thể “gật”, cũng không thể “lắc”, thì chọn phương án “không biểu quyết” cũng là một cách quyết, chứ không nên “quyết liều”. Không biểu quyết cũng là một thái độ có trách nhiệm.

Tuy nhiên, trên thực tế, vị thế pháp lý và các quyền này đã chịu tác động từ một số yếu tố như cơ cấu, kiêm nhiệm...Điều này làm hạn chế rất nhiều điều kiện thực thi vai trò đại diện của ĐBQH.

Thứ nhất là yếu tố cơ cấu. Qua làm việc trực tiếp với ĐBQH, cũng như qua nghiên cứu tài liệu, có thể nói, cơ cấu là một khó khăn lớn đối với đại biểu trong mọi hoạt động, trong đó có việc giữ mối liên hệ với cử tri³⁴. Có những trường hợp phải đáp ứng yêu cầu về cơ cấu nên chưa đề cao yêu cầu về trình độ, chất lượng đại biểu³⁵. Cử tri chưa có nhiều điều kiện để lựa chọn người có khả năng làm đại biểu. Sở dĩ như vậy vì hai yếu tố quan trọng để quyết định chất lượng đại biểu là sự tranh cử và nguyện vọng của người ứng cử. Nhưng theo Luật bầu cử ĐBQH hiện hành, thực hiện điều này còn gặp nhiều khó khăn, cho nên khó lựa chọn ứng cử viên tốt nhất làm ĐBQH. Do đó, theo phản ánh của các đại biểu, không hiếm những đại biểu rất khó đóng góp cho hoạt động chung của Quốc hội, cơ cấu nhưng lại không đại diện được cho lợi ích của các nhóm cử tri mà mình được cơ cấu.

Vấn đề lựa chọn đại biểu Quốc hội (và đại biểu HĐND) theo cơ cấu cũng có thể ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động: đại biểu càng gánh nhiều vai trò cơ cấu cao thì càng ít thời gian cho hoạt động đại biểu, phân tâm, phân tán nguồn lực nhiều cho các hoạt động khác.

³⁴ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008].

³⁵ Một số đại biểu cho biết, họ thấy khó khăn cho những đại biểu được bầu lên do cơ cấu mà chưa đáp ứng được yêu cầu về năng lực và chưa được trang bị các kỹ năng cần thiết để hoạt động như người đại diện của dân.

Cũng do cơ cấu nên trong nhiều trường hợp lần bầu cử sau không đưa các đại biểu đã trải qua hoạt động dân cử vào danh sách ứng cử. Cách làm này dẫn đến sự “chảy máu năng lực thể chế” lớn³⁶. ĐBQH sau khi đã có nhiều kinh nghiệm đại diện thì thường phải rời nhiệm sở. Một Quốc hội với 3/4 là các đại biểu mới được bầu lần đầu thì năng lực thể chế khó có thể tích tụ lại được. Nếu chỉ có không đầy 1/4 số đại biểu Quốc hội được tái cử thì có nghĩa là 3/4 năng lực của thể chế đã bị thất thoát ra bên ngoài, những người mới phải học từ đầu công việc của đại biểu. Trong điều kiện đó, dĩ nhiên vai trò đại diện sẽ không được thực hiện tốt như mong đợi.

Kiểm nhiệm là khó khăn khác của đại biểu tác động đến việc thực hiện vai trò đại diện. Đa số ĐBQH một lúc gánh ít nhất hai vai, có khi phải gánh ba bốn vai, phần lớn các vai đó là các vị trí trong bộ máy hành pháp và hành chính ở trung ương cũng như địa phương. Trong nhiều trường hợp, thực trạng này giúp cho ĐBQH và đại biểu HĐND hiểu hơn ý nguyện của cử tri và nắm bắt được các vấn đề của cuộc sống. Nhưng mặt khác, trong phần lớn các trường hợp, nghề nghiệp chính chiếm quá nhiều thời gian, công sức, trí lực, ảnh hưởng đến sự toàn tâm toàn ý của ĐB. Do vì kiêm nhiệm nên đại biểu buộc phải dành phần lớn thời gian vào công việc chuyên môn nên rất thiếu thời gian cho hoạt động của đại biểu. Bên cạnh đó, nếu phải lựa chọn giữa công việc chuyên môn và công việc đại biểu, các đại biểu kiêm nhiệm thường ưu tiên làm công việc chuyên môn trước.

Như vậy, dung hoà giữa công việc của nghị viện và công việc bên ngoài nghị viện để đại diện có hiệu quả vẫn đang là một bài toán khó. Việc quy định về yếu tố thời gian cũng đã được tính đến. Đó là yêu cầu các đại biểu kiêm nhiệm phải được dành ít nhất một phần ba thời gian để thực hiện nhiệm vụ đại biểu, tức là chủ yếu để cân nhắc, xem xét các vấn đề chung có liên quan đến lợi ích của toàn quốc gia³⁷. Tuy nhiên, khoảng thời gian đó sẽ không có nhiều ý nghĩa vì hai

³⁶ Nguyễn Sĩ Dũng, “Năng lực thể chế”, *Tuổi Trẻ*, 25/11/2006.

³⁷. Ở Quốc hội nước ta chưa có những thống kê cụ thể về việc sử dụng thời gian của các đại biểu kiêm nhiệm nhưng có thể thấy nếu chỉ dành một phần ba thời gian để thực hiện nhiệm vụ đại biểu thì chỉ mới đáp ứng được yêu cầu của việc tham gia các kỳ họp Quốc hội (kéo dài 3 tháng, chiếm 1/4 thời gian trong cả năm) và các phiên họp của uỷ ban.

kỳ họp Quốc hội mỗi năm đã chiếm hết 1/3 tổng thời gian trong năm. Vì vậy, bên cạnh nhiều lí do khác có liên quan đến việc tăng cường hiệu quả hoạt động của Quốc hội, thì yếu tố đảm bảo chức năng đại diện của các đại biểu Quốc hội cũng là một trong những lí do cơ bản để phải thực hiện giải pháp nâng cao tỉ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách ở Quốc hội nước ta.

Một trong những hệ lụy lớn nhất do vị thế kiêm nhiệm công chức gây ra là sự e dè trong công việc của đại biểu. Như một vị ĐBQH khóa XI có đặt câu hỏi: Ở Quốc hội có phải trên nói dưới phải nghe hay không? Hay Quốc hội là diễn đàn để phản biện, thảo luận để thấy thật sâu những điểm đúng và điểm sai, phản ánh những ý kiến của cử tri, cho dù những ý kiến đó có ngược lại với ý kiến của một số bộ, ngành? Và ông kết luận: Nếu Quốc hội ứng xử như công chức thì không thể nào là Quốc hội có tranh luận...³⁸ Phần lớn các đại biểu kiêm nhiệm các chức danh trong chính quyền còn ngại, không muốn theo đuổi, đôn đốc giải quyết các yêu cầu, kiến nghị của cử tri, vì như thế sẽ đụng chạm đến các cơ quan nơi các đại biểu này đang công tác, vì “cấp dưới thì làm sao giám sát cấp trên”.

III- Nhận thức, năng lực của đại biểu

Khó khăn

Khó khăn nhiều khi nằm ngay trong bản thân đại biểu, trong nhận thức và năng lực của họ. Việc tự kiểm điểm, đánh giá hoạt động của đại biểu trước cử tri nơi ứng cử hàng năm chưa được thực hiện có nền nếp. Đáng quan tâm là nhiều ý kiến, kiến nghị của cử tri chưa giải quyết, trả lời dứt điểm, còn tình trạng đùn đẩy, né tránh khiến cử tri phản ánh, kiến nghị nhiều lần.

Về năng lực của đại biểu trong hoạt động tiếp xúc cử tri, phải được thể hiện ở hai vấn đề chủ yếu: Nói được những điều cử tri muốn nghe và nghe được những điều cử tri muốn nói. Để nói được những điều nhân dân cần nghe là vấn đề không đơn giản, nó đòi hỏi người đại biểu phải thực sự có trình độ, có năng lực thực tiễn, phong phú về thông tin; có sự đầu tư chuẩn bị chu đáo để diễn đạt và trình bày các vấn đề một cách khúc chiết, gần gũi, dễ hiểu.

³⁸ ĐBQH khóa XI Nguyễn Ngọc Trân phát biểu tại hội trường.

Cùng với yêu cầu nói được những điều cử tri muốn nghe, năng lực lắng nghe không chỉ đòi hỏi đại biểu chỉ biết ghi chép, tập hợp như nhiều đại biểu làm hiện nay³⁹, mà còn biết giải thích lại, đối thoại ngay, sau đó về tổng hợp, chắt lọc những vấn đề cử tri nêu ra để đưa ra bàn thảo, giải quyết ở Quốc hội và HĐND⁴⁰.

Một khó khăn khác về năng lực, đặc biệt trong công tác tiếp công dân, tiếp nhận và xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân là thông thường đại biểu chỉ nắm vững một hoặc một vài lĩnh vực chuyên môn, thậm chí những đại biểu có trình độ không cao thì càng thiếu kiến thức. Trong khi đó, những vấn đề cử tri, công dân kiến nghị, khiếu nại lại trải rộng ra nhiều lĩnh vực khác và nhiều khi đòi hỏi kiến thức chuyên sâu.

Nâng cao năng lực đại diện của đại biểu dân cử

Theo ý kiến của nhiều đại biểu, cơ cấu là cần thiết, nhưng cần phải cân bằng với chất lượng đại biểu. Do đó, để nâng cao năng lực của đại biểu dân cử, trước hết, như nhiều ĐBQH và đại biểu HĐND đề nghị, cần chú trọng lựa chọn được cơ cấu tốt nhất từ các vòng hiệp thương⁴¹. Như vậy, vai trò của MTTQ là rất quan trọng để giới thiệu được một cơ cấu đáp ứng yêu cầu thực tế.

Trên thực tế, vì được coi là một dạng là công chức, đại biểu thôi không được đề cử hoặc ra ứng cử nữa nếu hết tuổi lao động. Nhiều trường hợp đồng nghiệp, cán bộ phục vụ, và nhất là cử tri cả nước thấy tiếc cho những đại biểu vẫn còn nhiệt huyết, sự tinh anh, bề dày kinh nghiệm..., nhưng vì “hết tuổi” nên đành thôi làm đại biểu, không tái cử nữa. Thật là một sự lãng phí, thất thoát “năng lực thể chế” đáng tiếc. Trong khi đó, nghề nghị sỹ ở các nước thường kéo dài qua nhiều nhiệm kỳ, thậm chí có những người làm nghị sỹ đến cuối đời; nghị viện tận dụng được những “bộ nhớ của thể chế” đó, còn cử tri thì hưởng lợi từ các bậc trưởng lão đó.

³⁹ Các đại biểu từ các địa phương mà nhóm chuyên gia đến làm việc đều nói đến tình trạng này.

⁴⁰ Nhiều đại biểu cho biết, nhiều cử tri đến hội nghị tiếp xúc cử tri hoặc buổi tiếp công dân chỉ bày tỏ những vấn đề của cá nhân, mà không đóng góp ý kiến về tình hình chung của địa phương hoặc của quốc gia. Một câu hỏi đặt ra là: Tại sao đại biểu lại không thử chắt lọc ra từ những vấn đề của cá nhân đó thành những vấn đề điển hình để đưa ra nghị trường?

⁴¹ Xem: Phụ lục Ghi chép các buổi làm việc của nhóm chuyên gia với đại biểu.

Do đó, trong cơ cấu cũng cần chú trọng để tăng số lượng đại biểu tái cử để có thể sử dụng được kiến thức, kỹ năng, kinh nghiệm tích tụ của các đại biểu này⁴². Trong đó, nên ưu tiên để các đại biểu chuyên trách được tái cử và tạo điều kiện cho các đại biểu kiêm nhiệm có năng lực, có tâm huyết, nhưng đã hết tuổi làm việc được tái cử. Trong thời gian tới, hoặc về dài hạn, cần sửa đổi luật, theo đó không nên coi đại biểu dân cử là cán bộ, công chức.

Tiếp theo, cần từng bước tăng số lượng đại biểu chuyên trách hoạt động tại từng đơn vị bầu cử⁴³. Đối với ĐBQH, có ý kiến cho rằng, tăng số lượng đại biểu chuyên trách lên 50% là phù hợp. Theo chúng tôi, cần tiến hành khảo sát, thăm dò ý kiến các đại biểu để có cơ sở thực nghiệm vững chắc hơn khi quyết về vấn đề này.

Cuối cùng, để tăng cường năng lực của đại biểu dân cử, cần đổi mới hoạt động bồi dưỡng đại biểu dân cử⁴⁴. “Đề án đổi mới công tác bồi dưỡng đại biểu Quốc hội” đã đề xuất 4 nhóm giải pháp lớn: 1/Nhóm giải pháp về đổi mới nhận thức nhằm tăng cường sự ủng hộ của lãnh đạo, sự thống nhất cao trong đại biểu Quốc hội và các bên liên quan về sự cần thiết, tác dụng, vị trí, vai trò của công tác bồi dưỡng đại biểu Quốc hội trong tiến trình đổi mới đất nước. 2/Nhóm giải pháp về đổi mới phương thức tiến hành bồi dưỡng đại biểu dân cử từ xác định và mở rộng các nhóm đối tượng bồi dưỡng, đánh giá nhu cầu, xây dựng và thực hiện chương trình đến theo dõi, đánh giá hiệu quả của bồi dưỡng. 3/Nhóm giải pháp về đổi mới nội dung, chương trình, hình thức, phương pháp và xây dựng đội ngũ giảng viên đảm bảo tính hệ thống, khoa học, thực tiễn và linh hoạt đáp ứng các nhóm đại biểu và đội ngũ giúp việc. 3/Nhóm giải pháp về xây dựng cơ chế điều hòa phân công, phối hợp giữa các tổ chức có liên quan trong công tác bồi dưỡng đại biểu Quốc hội nhằm phát huy cao nhất vai trò, vị trí của các tổ chức này. 4/Nhóm giải pháp về nâng cao năng lực của Ban Công tác đại biểu và Trung tâm

⁴² Đại biểu HĐND phường Phú Cường, Thủ Dầu Một, Bình Dương đánh giá hoạt động của 8 đại biểu tái cử là có hiệu quả hơn các đại biểu lần đầu trúng cử.

⁴³ Xem: Phụ lục Ghi chép các buổi làm việc của nhóm chuyên gia với đại biểu. Theo ý kiến một đại biểu HĐND, thậm chí tăng số lượng đại biểu chuyên trách sẽ hữu ích hơn tăng biên chế Văn phòng giúp việc.

⁴⁴ Xem thêm các tài liệu của Đề án “Đổi mới hoạt động bồi dưỡng ĐBQH” của Đảng đoàn Quốc hội, Ban Công tác đại biểu, 2009.

bồi dưỡng đại biểu dân cử với vai trò là đơn vị đầu mối trong công tác bồi dưỡng đại biểu Quốc hội.

Trong đó, bên cạnh bồi dưỡng kiến thức, cần chú trọng thiết kế chương trình áp dụng chung để bồi dưỡng các kỹ năng hoạt động của đại biểu dân cử, trong đó có những kỹ năng liên quan đến giữ mối liên hệ với cử tri như kỹ năng ứng xử, giao tiếp, truyền thông, thương lượng, tổng hợp ý kiến... Trong số phiếu thăm dò ý kiến ĐBQH, có đại biểu đề nghị cần xây dựng cẩm nang hướng dẫn về tiếp xúc cử tri cho ĐBQH. Hiện nay Trung tâm Bồi dưỡng Đại biểu dân cử vẫn đang biên soạn các dạng tài liệu hỗ trợ ĐBQH và đại biểu HĐND trong các lĩnh vực hoạt động⁴⁵. Đề nghị nói trên cũng có thể làm cơ sở để tiếp tục biên soạn tài liệu phù hợp, mà cuốn sách này là một dạng tài liệu như vậy.

IV- Các điều kiện hỗ trợ tổ chức việc giữ mối liên hệ với cử tri

Làm gì để bảo đảm ĐBQH có đầy đủ thông tin từ cuộc sống, đại diện cho cử tri nơi họ được bầu và đóng góp vào chính sách tốt nhất cho lợi ích cử tri cả nước, xây dựng một chính phủ hiệu quả? Cần phải có các công cụ, phương pháp và dịch vụ hỗ trợ ĐBQH giữ liên hệ với đơn vị bầu cử nhằm kiến tạo hành lang ĐỐI THOẠI với cử tri và công dân. Tùy vào hoàn cảnh địa lý và lãnh thổ hoặc tùy hoàn cảnh mỗi quốc gia sẽ có các công cụ và kỹ thuật thích hợp để tăng cường đối thoại và lắng nghe. Đây vừa là những điều kiện hữu hình như về con người, vật chất, tài chính, hậu cần, vừa là những điều kiện hữu hình như phương pháp, quy trình, công cụ... Về những điều kiện này, Chương II sẽ chỉ phân tích các nguồn lực hỗ trợ như cán bộ văn phòng, chuyên gia, thông tin, tài chính-hậu cần... và đề xuất một số giải pháp khắc phục các khó khăn đó.

Các khó khăn về nguồn lực hỗ trợ

Nhiều đại biểu than phiền về tình trạng có những vấn đề chuyên sâu, đại biểu nắm không vững làm sao mà quyết và nhấn mạnh đến vai trò của đội ngũ chuyên gia trong tất cả các hoạt động⁴⁶. Trong khi nhấn mạnh vai trò rất quan trọng của bộ máy giúp việc đối với hoạt động của cơ quan dân cử, các ý kiến đều

⁴⁵ Xem thêm hai cuốn sách: *ĐBQH-Những câu chuyện về TXCT, 2007* và *ĐB HĐND-Những nhịp cầu nối với cử tri, 2008*, đều do Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử tổ chức biên soạn.

⁴⁶ Ví dụ, Xem “5 năm, cái nhìn của những người trong cuộc”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 4/2002.

nhận định, bộ máy đó chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn; số lượng biên chế của Văn phòng giúp việc Đoàn ĐBQH và HĐND hiện nay còn mỏng so với khối lượng công việc^{47, 48}. Không chỉ thế, ngay cả nhân lực của cơ quan dân cử cũng quá mỏng so với cơ quan chấp hành, khi một đại biểu muốn thúc đẩy giải quyết chuyện của cử tri thì phải đối mặt với bộ máy hành pháp và hành chính đồ sộ mà chỉ có vài cán bộ văn phòng ở địa phương.

Các đại biểu dân cử và các chuyên viên Văn phòng ở các địa phương cũng băn khoăn rằng, việc nhập Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND chưa thật ổn, còn trục trặc, mới chỉ nhập một cách hình thức mà chưa đồng nhất⁴⁹. Chẳng hạn, chuyên viên của hai Văn phòng này hưởng hai chế độ lương khác nhau, còn hai Văn phòng hưởng hai chế độ chi tiêu khác nhau.

Về kinh phí hoạt động của cơ quan dân cử, các đại biểu đều thống nhất rằng, một số chế độ chi tiêu chưa có quy định thống nhất trong cả nước nên việc chi cho các hoạt động đặc thù của Đoàn ĐBQH và HĐND như tiếp xúc cử tri, tiếp công dân, tuyên truyền, giáo dục quyền lợi, trách nhiệm của cử tri...còn vướng mắc. Hơn nữa, kinh phí chi cho việc tổ chức tiếp xúc cử tri còn thấp, nhất là đối với những địa phương đi lại xa xôi, khó khăn như Nghệ An, Quảng Bình, hoặc các tỉnh miền núi. Mặt khác, việc tổ chức tiếp xúc cử tri do MTTQ chủ trì, nhưng kinh phí lại được chuyển cho Đoàn ĐBQH cũng gây khó khăn trong chi tiêu. Chế độ cho chuyên viên Văn phòng hiện nay cũng được đánh giá là chưa phù hợp.

Nói về kinh phí, không thể không nhắc đến lương và các khoản thu nhập khác của đại biểu. Ở nước ta, vì được xếp chung nhóm với công chức, đại biểu dân cử cũng chỉ hưởng những chế độ gần như công chức, lương và kể cả phụ cấp, các chế độ khác không đủ để hoàn thành gánh nặng đại biểu (Xem Hộp).

⁴⁷ Ghi chép các buổi làm việc với đại biểu của các địa phương.

⁴⁸ Không chỉ còn mỏng về số lượng, Báo cáo hoạt động năm 2007 của Đoàn ĐBQH tỉnh Nghệ An, một đại biểu của Đoàn ĐBQH Nghệ An đánh giá rằng, năng lực của bộ máy giúp việc của cơ quan dân cử cũng còn có phần hạn chế.

⁴⁹ Ví dụ như ý kiến của đại biểu và chuyên viên ở Nghệ An, Quảng Bình (Xem thêm Phụ lục: Ghi chép các buổi làm việc của nhóm chuyên gia với HĐND các địa phương nói trên trong: Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, tllđđ).

Hộp 8: Lương, phụ cấp, các chế độ khác của ĐBQH

Nghị quyết 730/2004/NQ-UBTVQH11 quy định lương của các đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách giữ các chức vụ do Quốc hội bầu tương đương bộ trưởng trở lên; còn các chức danh khác chỉ quy định phụ cấp chức vụ như: Phó Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Phó Chủ nhiệm Ủy ban, Trưởng, Phó ban, đại biểu chuyên trách.

Bộ Nội vụ và Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư liên tịch số 01/2005/TTLT-BNV-BTC, theo đó, “đối với các chức danh do bầu cử thuộc diện xếp lương mới theo ngạch, bậc công chức hành chính và hưởng phụ cấp chức vụ lãnh đạo”.

Cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi đại biểu công tác bảo đảm lương, phụ cấp và các chế độ khác đối với đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm. Trong một số trường hợp, các khoản chi phí đó do kinh phí hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội bảo đảm theo quy định của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Riêng đối với các đại biểu Quốc hội hoạt động kiêm nhiệm nhưng không hưởng lương (đại biểu ở lĩnh vực Tôn giáo, cơ sở sản xuất nông nghiệp...), tại các kỳ họp Quốc hội, ngoài việc được hưởng các chế độ chung, còn được trợ cấp thêm một khoản phụ cấp do Văn phòng Quốc hội bảo đảm.

Đại biểu Quốc hội được cấp hoạt động phí hàng tháng bằng hệ số là 1,0 của mức lương tối thiểu. Khi tham gia kỳ họp Quốc hội hoặc giữa hai kỳ họp Quốc hội tham gia làm nhiệm vụ của Đoàn đại biểu Quốc hội, nhiệm vụ của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội được bảo đảm các điều kiện ăn ở và đi lại theo quy định của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Đại biểu Quốc hội làm nhiệm vụ theo sự phân công của Đoàn đại biểu Quốc hội thì được Đoàn đại biểu Quốc hội thanh toán tiền công tác phí; tham gia hoạt động của Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban của Quốc hội thì được Hội đồng dân tộc hoặc Ủy ban thanh toán tiền công tác phí.

Thời gian hoạt động đại biểu hàng năm được tính vào thời gian làm việc của đại biểu ở cơ quan, tổ chức, đơn vị mà đại biểu làm việc và được bảo đảm lương, phụ cấp, các chế độ khác do cơ quan, tổ chức, đơn vị đó đài thọ.

Khi tham gia kỳ họp Quốc hội, hội nghị do Hội đồng dân tộc, ủy ban của Quốc hội tổ chức, đại biểu Quốc hội được bảo đảm các điều kiện về ăn, ở, đi lại; được trợ cấp bằng tiền theo số ngày tham dự thực tế; trường hợp Quốc hội hoặc Hội nghị làm việc vào ngày thứ bảy hoặc chủ nhật thì được trợ cấp gấp 2 lần chế độ hội nghị làm việc ngày thường, khi thực hiện nhiệm vụ đại biểu như tham gia đoàn giám sát, tiếp xúc cử tri, tiếp công dân được nhận một khoản trợ cấp theo số ngày tham gia thực tế; khi tham gia xây dựng pháp luật hoặc thuê chuyên gia nghiên cứu các dự án luật cũng được cấp một khoản kinh phí cho hoạt động này.

Đại biểu Quốc hội được ưu tiên trong việc mua vé tàu hỏa, ô tô, tàu thủy, máy bay; được ưu tiên qua cầu, phà. Trong trường hợp ốm đau, đại biểu Quốc hội không thuộc diện cán bộ trung cấp, cao cấp được khám và điều trị bệnh theo tiêu chuẩn quy định đối với cán bộ trung

cấp. Đại biểu Quốc hội không có chế độ lương và phụ cấp được cấp bảo hiểm y tế; khi qua đời được hưởng chế độ mai táng như đối với cán bộ, công chức. Các chi phí này do kinh phí hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội bảo đảm.

Trong khi đó, đại biểu dân cử vốn là một “nghề” đặc thù, đòi hỏi lương bổng khác. Lương và các khoản thu nhập cao nhằm bảo đảm điều kiện vật chất cho nghị sỹ chuyên tâm vào hoạt động nghị trường; thu nhập cao xuất phát từ tính chất công việc đòi hỏi những khoản phí tổn rất lớn; do tầm quan trọng của hoạt động hoạch định chính sách; cuối cùng, nghị sỹ chịu áp lực rất lớn từ nhiều phía, bởi vậy, mức lương cao cũng là một trong những điều kiện đảm bảo sự độc lập của nghị sỹ. Cũng vì tính chất quan trọng của vấn đề, một nguyên tắc quan trọng ở nghị viện các nước liên quan đến lương của nghị sỹ là sự độc lập của nghị viện về nguồn ngân sách này. Nói chung, không ai thắc mắc về việc nghị sỹ được nhận những khoản tiền theo quy định, nhưng mặt khác, tự các nghị sỹ nhận thấy họ phải hành động, làm việc xứng đồng tiền đóng thuế của cử tri và với lòng tin của công chúng.

Kinh phí bồi dưỡng hạn hẹp là một khó khăn đối với các ĐBQH. Theo quy định mới đây, kinh phí đi lại, tham gia các khoá bồi dưỡng do Đoàn đại biểu Quốc hội chi trả. Thực tế, nguồn kinh phí được cấp cho khoản chi này là rất ít, trong khi thực tế chi tiêu lại rất nhiều. Do vậy, các Đoàn đại biểu Quốc hội gặp rất nhiều khó khăn trong việc bố trí khoản kinh phí này nên các đại biểu ít có điều kiện tham gia.

Các cơ chế hỗ trợ về chuyên gia, thông tin cho hoạt động của đại biểu chưa phát triển. Liên quan đến vai trò của nguồn lực chuyên gia, cán bộ, như đã nói, thông tin đã qua xử lý một cách khoa học dưới góc độ chuyên môn là điều mà các ĐBQH lâu nay còn thiếu⁵⁰. Các hoạt động thông tin, nghiên cứu trong thời gian vừa qua dù đã được chú trọng nhưng chưa như mong muốn do cả nhu cầu của đại biểu Quốc hội chưa nhiều, cũng như năng lực cung cấp thông tin cho đại biểu cũng còn hạn chế.

⁵⁰ Xem thêm: TS Nguyễn Đình Quyền, “Một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về Đại biểu Quốc hội ở Việt Nam”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số...2008.

Một Đoàn ĐBQH hiện nay chỉ có 1 - 2 thư ký mà thường thực hiện các công việc hành chính. Các ĐBQH Việt Nam kể cả thành viên của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội không có thư ký riêng. Bộ máy giúp việc của Văn phòng Quốc hội chủ yếu là giúp việc cho Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, còn đối với cá nhân ĐBQH ở mức độ nào đó là tại kỳ họp, còn giữa hai kỳ họp thì hết sức hạn chế. Do vậy, việc vẫn duy trì một bộ máy giúp việc chung cho Quốc hội, ĐBQH như trước đây không còn phù hợp với yêu cầu của thực tiễn.

Khắc phục khó khăn về kinh phí

Về kinh phí, hàng năm Đoàn ĐBQH và HĐND cần bố trí khoản kinh phí nhất định để phục vụ hoạt động giữ mối liên hệ với cử tri: kinh phí phục vụ các cuộc tiếp xúc cử tri như in ấn tài liệu, tổ chức; kinh phí phục vụ các buổi tiếp dân; kinh phí cho chuyên viên tổng hợp ý kiến... Ở những địa phương có địa bàn rộng hoặc đi lại khó khăn, có thể nghiên cứu cách làm của Nghệ An là thanh toán ngay số tiền đại biểu phải trả để đi xe buýt, xem ôm đến điểm tiếp xúc cử tri.

Nhiều ĐBQH đề nghị tăng kinh phí cho các Đoàn đại biểu Quốc hội cho khoản mục chi tham dự các hoạt động tập huấn. Đối với kinh phí chung, cần có chỉ đạo tập trung nguồn lực cho hoạt động bồi dưỡng đại biểu dân cử. Các đại biểu khác đề xuất, cần có quy định rõ định mức kinh phí hàng năm cho từng ĐBQH, đặc biệt là thành viên của các ủy ban QH hay của Hội đồng Dân tộc, tạo điều kiện cho từng ĐBQH chủ động hơn trong việc tham gia hoạt động bồi dưỡng. Cần thông báo công khai để các ĐBQH biết được để tự cân đối trong hoạt động của mình.

Tăng cường các nguồn thông tin, chuyên gia

Để có thể quyết về những vấn đề với tầm bao quát rộng, đưa ra các chính kiến của mình, quyết đúng như cần phải quyết, ĐBQH cần được cung cấp không chỉ các thông tin cần thiết mà còn cả sự trợ giúp của những chuyên gia có đủ thời gian và đủ trình độ nghiên cứu sâu sắc về các vấn đề quan trọng này. “*Thời gian là vàng bạc*”. Trong điều kiện đa số đại biểu ta kiêm nhiệm như hiện nay, đội ngũ chuyên gia không chỉ san sẻ gánh nặng chuyên môn, mà còn bù đắp rất nhiều cho sự khủng hoảng thiếu thời gian của đại biểu và tiết kiệm rất nhiều thời gian

cho đại biểu. Bởi vậy, ở đây đầu tư vào đội ngũ chuyên gia, giúp việc là một sự đầu tư ít tốn kém.

Những thông tin được cung cấp một phần theo yêu cầu của đại biểu Quốc hội, một phần do các chuyên viên của VPQH thu thập, nghiên cứu và biên soạn. Thông thường, các kết quả nghiên cứu chính là cơ sở để xây dựng chính sách lập pháp và hình thành các giải pháp lập pháp. Đặc biệt, ĐBQH cần biết rằng, ĐBQH có quyền yêu cầu các đơn vị trong VPQH và Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND cung cấp thông tin cần thiết cho hoạt động nghị trường.⁵¹ Mỗi đơn vị có một ưu thế riêng trong thông tin, và ĐBQH có thể tận dụng từng ưu thế đó. Ví dụ, Vụ Pháp luật có thể cung cấp cho ĐB những thông tin chuyên sâu liên quan đến các dự luật; Vụ Kinh tế - về các vấn đề kinh tế; Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp - các bài viết, tài liệu của giới nghiên cứu, các chuyên gia ở bộ ngành về tất cả các lĩnh vực; Trung tâm TT-TV-NCKH – các báo cáo, nghiên cứu chuyên đề, điều tra xã hội học...

ĐBQH có thể thu nhận thông tin từ nhiều nguồn: từ cử tri, từ các cơ quan tham mưu giúp việc của QH là các vụ trong VPQH và VP Đoàn ĐBQH; từ phía CP cung cấp theo yêu cầu; từ nguồn chuyên gia, các nhà nghiên cứu, các trường ĐH; các hiệp hội; doanh nghiệp; báo chí... Mỗi nguồn thông tin có điểm mạnh và điểm yếu của mình. ĐBQH có lợi thế là người tập hợp và tận dụng được thế mạnh của từng nguồn đó. Ví dụ, thông tin của các chuyên gia pháp lý, kinh tế giúp ĐHQH nhận biết được những góc ngách trong các dự án của CP, giúp ĐBQH không bị «múa các con số»; trong khi đó, thông tin tham vấn được từ cử tri, từ hiệp hội... giúp ĐBQH phản biện được các dự án luật từ góc nhìn đại diện. Một cơ chế hỗ trợ thông tin hiệu quả là cơ chế bao gồm toàn bộ những nguồn nói trên, kể cả ý kiến của chuyên gia độc lập.

Tổ chức hợp lý hơn các Văn phòng giúp việc

Các đại biểu đến rồi đi, nhất là ở nước ta mỗi nhiệm kỳ mới là có khoảng 2/3 đại biểu mới, nhưng bộ máy giúp việc có tính ổn định lâu hơn, họ tích tụ hầu hết trải nghiệm của các cơ quan dân cử. Nói như các chuyên gia nước ngoài, họ

⁵¹ Một số ĐBQH khóa XI cho biết khoảng 1-2 năm đầu làm ĐB họ không biết đến quyền này, do đó bị “thiệt thời” về thông tin.

là “bộ nhớ thể chế” của nghị viện⁵². Họ sẽ là những người truyền lại khối kiến thức, thông tin qua các khóa cho ĐBQH. Nếu trước mắt, mỗi đại biểu chưa thể có bộ phận giúp việc riêng, điều hoàn toàn có thể làm được là chú trọng nâng cao trình độ của đội ngũ chuyên viên trong Văn phòng Quốc hội, thư ký của các đoàn đại biểu Quốc hội; chú trọng ý kiến chuyên gia ở ngoài; tuyển chọn thêm những người vừa có năng lực, vừa có tâm huyết với nghề, với nghiệp.

Để nâng cao năng lực của Văn phòng giúp việc Đoàn ĐBQH và HĐND, những biện pháp có thể thực hiện ngay là tổ chức tập huấn riêng, trong đó có các kỹ năng phân loại, tổng hợp kiến nghị và khiếu nại cho đội ngũ chuyên viên⁵³. Xây dựng mô hình thống nhất của Phòng Thông tin và Dân nguyện thuộc Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND tỉnh với chức năng, quyền hạn, trách nhiệm cụ thể.

Hộp 9: Ý kiến của ĐBQH về Văn phòng giúp việc

Tất cả các đại biểu gửi lại phiếu thăm dò ý kiến đều thống nhất rằng, nên xây dựng tiêu chuẩn, quy trình xử lý kiến nghị của cử tri cho cán bộ Văn phòng các Đoàn Đại biểu Quốc hội; Nên có cán bộ Văn phòng chuyên trách công tác tiếp nhận, theo dõi, xử lý đơn thư của cử tri; Nên tập huấn cho nhân viên của Văn phòng Đoàn đại biểu nhằm: Phân loại được kiến nghị của cử tri, có kỹ năng theo dõi việc giải quyết đơn thư của người dân, có kỹ năng phối hợp với báo chí, giải đáp thắc mắc của cử tri.

(Tổng hợp phiếu thăm dò ý kiến ĐBQH, 5/2008)

Hiện nay, thực chất hầu hết các đại biểu kiêm nhiệm chỉ tập trung về trung ương tham dự hai kỳ họp, vì vậy việc sử dụng các dịch vụ của VPQH là rất hạn chế. Do đó, các hoạt động trợ giúp và dịch vụ tư vấn lập pháp chủ yếu dựa vào

⁵² Ken Coghill, Peter Holland, Kevin Rozzoli, Genevieve Grant, “Tìm hiểu nhu cầu của tân nghị sĩ: Nghiên cứu chương trình tập huấn dành cho các thượng nghị sĩ mới được bầu ở Úc”, *Hội thảo về Phương pháp tập huấn cho nghị sỹ, Hà Nội, 2/2007*.

⁵³ Cán bộ của các Văn phòng giúp việc ở các địa phương đều phản ánh nhu cầu tập huấn của các chuyên viên Văn phòng.

Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội. Để phát huy được hiệu quả, Văn phòng phải thực hiện được hai nhiệm vụ quan trọng: một là, Văn phòng Đoàn ĐBQH phải là cánh tay nối dài của VPQH, giúp các đại biểu ở địa phương tiếp cận được với tất cả dịch vụ mà VPQH hiện có. Hai là, giúp các đại biểu Quốc hội ở địa phương tiếp cận được với các vấn đề ở địa phương thông qua vai trò tham mưu, xây dựng chương trình làm việc, tổ chức các hoạt động, trong đó có hoạt động lập pháp như lấy ý kiến nhân dân vào các dự án luật. Mặt khác, vì là đại biểu kiêm nhiệm, họ có ít thời gian nên các cán bộ Văn phòng Đoàn đại biểu phải là những người tinh thông nghiệp vụ; những chuyên gia tư vấn về những vấn đề, những nội dung người đại biểu cần nắm bắt được.

Trong trung hạn, cần tạo cơ chế cho Văn phòng giúp việc cơ quan dân cử có thể huy động kiến thức và trí tuệ của chuyên gia, các nhóm lợi ích. Tạo kinh phí để Văn phòng có thể thực hiện các biện pháp thiết thực giúp cử tri (những hỗ trợ hạ tầng nhỏ như trường học, cơ sở y tế..).

Về lâu dài, cần có quan niệm mới về Văn phòng phục vụ cơ quan dân cử và đại biểu dân cử như ở các nước. Nhìn ra nước ngoài, vai trò của các mô hình Văn phòng phục vụ nghị viện đều chung nhau ở một điểm, đó là cung cấp các dịch vụ hiệu quả nhất để đáp ứng hoạt động của nghị viện⁵⁴. Trong đó, có nhóm dịch vụ sau liên quan đến hoạt động lập pháp: dịch vụ phục vụ các chức năng của Quốc hội; dịch vụ phục vụ hoạt động hàng ngày của các ủy ban, HĐTT; nhóm dịch vụ nghiên cứu phục vụ chức năng của Quốc hội và các vấn đề nghiên cứu chuyên sâu khác theo đặt hàng của Quốc hội; nhóm các dịch vụ chung: thông tin, thư viện, quan hệ công chúng, báo chí, hạ tầng thông tin. Mô hình tổ chức này hỗ trợ nghị sỹ vừa chuyên sâu, vừa bao quát về mặt thông tin nghiên cứu và linh hoạt trong điều động, sử dụng chuyên gia, cán bộ (Xem Hộp).

⁵⁴ Văn phòng Quốc hội, “Tổ chức và hoạt động của Quốc hội một số nước trên thế giới”, Hà Nội, 2002.

Hộp 10: Cán bộ giúp việc nghị sỹ ở các nước

Nghị sỹ không có cán bộ giúp việc tốt để hỗ trợ cử tri thì không thể thực hiện tốt vai trò đại diện của mình.⁵⁵ Tính chất công việc phức tạp, khối lượng công việc khổng lồ đòi hỏi Quốc hội các nước đều có bộ máy giúp việc chung cho các nghị sỹ và mỗi nghị sỹ có bộ máy giúp việc riêng. Bộ máy giúp việc chung cho các nghị sỹ nằm trong Văn phòng Quốc hội, thư viện Quốc hội, các bộ phận giúp việc trong các uỷ ban.

Các nhân viên giúp việc riêng của nghị sỹ thường gồm có ba nhóm: nhóm thứ nhất phân tích và soạn thảo các dự luật, soạn các bài phát biểu, chuẩn bị những tài liệu giải trình quan điểm của nghị sỹ về một vấn đề nào đó; nhóm thứ hai giữ quan hệ của nghị sỹ với đồng nghiệp, cử tri, các nhóm vận động hành lang; nhóm thứ ba phụ trách quan hệ với truyền thông, báo chí, soạn thông cáo báo chí, tổ chức họp báo. Ở nhiều nước cung cấp ngân sách cho các nghị sỹ để chi trả cho văn phòng nghị sỹ, thiết bị và thuê cán bộ giúp nghị sỹ giữ mối liên hệ với đơn vị bầu cử.

Nhân đây, cũng cần phải nói, vai trò của bộ máy giúp việc của Quốc hội các nước được phát huy hiệu quả nhờ họ không tổ chức thành các vụ chuyên môn phục vụ riêng từng Ủy ban, mà được tổ chức thành các vụ phục vụ chung; như vậy sẽ tạo điều kiện để các Ủy ban, các đại biểu được sử dụng bình đẳng tất cả các dịch vụ sẵn có của bộ máy giúp việc hoạt động rất chuyên nghiệp. Đây là một mô hình tổ chức hợp lý, có lợi cho ĐBQH và tăng cường vai trò của các cán bộ giúp việc.

Để tạo ra khuôn khổ phù hợp hơn với đặc thù của cơ quan dân cử, cần nghiên cứu sửa đổi các quy định về quy trình, thủ tục tuyển dụng, tiêu chuẩn, chức danh, chế độ đãi ngộ đối với cán bộ Văn phòng Quốc hội và Văn phòng Đoàn ĐBQH & HĐND. Xây dựng chế độ tuyển dụng, bổ nhiệm, hệ thống tiêu

⁵⁵ Về vai trò của cán bộ giúp việc và những việc họ làm để giúp tăng phiếu bầu cho nghị sỹ trong nhiệm kỳ sau, xem tham khảo : P. Norton and D. Wood, *Constituency Service by Members of Parliament: Does It Contribute to a Personal Vote*, *Parliamentary Affairs Journal*, Oxford University press, 1990, p. 197

chuẩn chức danh riêng cho các văn phòng này là việc cần làm trong dài hạn. Cùng với việc chuyên nghiệp hóa hoạt động của đại biểu dân cử, cần xây dựng cơ chế để mỗi đại biểu hoặc nhóm đại biểu có một văn phòng cử tri riêng.

Tóm lại, trong phạm vi của những điều kiện như vậy, với những tác động của các yếu tố liên quan như đã thấy, ĐBQH có những kinh nghiệm, kỹ năng gì để thực thi vai trò đại diện có hiệu quả hơn? Câu trả lời sẽ được giải đáp ở các Chương III nói về các hình thức thực thi vai trò đại diện và Chương IV trình bày một số kỹ năng thực thi vai trò đó.

CHƯƠNG BA: CÁC HÌNH THỨC THỰC THI VAI TRÒ ĐẠI DIỆN

I- GIỚI THIỆU

Vai trò đại diện của đại biểu Quốc hội được thể hiện thông qua các hình thức khác nhau. Nội dung này được quy định trong nhiều văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động của Quốc hội, HĐND, đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND như Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của Đại biểu Quốc hội và Đoàn đại biểu Quốc hội...

Theo quy định của pháp luật hiện hành, các vị đại biểu QH có nghĩa vụ thông qua nhiều hình thức đa dạng dưới đây để giữ mối liên hệ với cử tri: (i) tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp; (ii) tiếp xúc cử tri nơi công tác và nơi cư trú; (iii) tiếp công dân; (iv) tiếp nhận, xử lý đơn thư khiếu nại tố cáo.

Hộp 11: Các quy định liên quan đến các hình thức thực thi vai trò đại diện

Hiến pháp 1992 chỉ rõ vai trò, trọng trách của đại biểu Quốc hội “là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước” (Điều 97), do đó “ĐBQH phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến và nguyện vọng của cử tri với Quốc hội và các cơ quan Nhà nước hữu quan; thực hiện chế độ tiếp xúc và báo cáo với cử tri về hoạt động của mình và của Quốc hội; trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri; xem xét, đôn đốc, theo dõi việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân và hướng dẫn, giúp đỡ công dân thực hiện các quyền đó (Điều 97).

Luật tổ chức Quốc hội quy định cụ thể hơn: “Đại biểu Quốc hội phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri, thường xuyên tiếp xúc với cử tri, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri; thu thập và phản ánh trung thực ý kiến, kiến nghị của cử tri với Quốc hội và cơ quan nhà nước hữu quan”; “Mỗi năm ít nhất một lần đại biểu Quốc hội phải báo cáo trước cử tri về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình. Cử tri có thể trực tiếp hoặc thông qua Mặt trận Tổ quốc yêu cầu đại biểu báo cáo công tác và có thể nhận xét đối với việc thực hiện nhiệm vụ của đại biểu

Quốc hội” (Điều 51).

Quy chế hoạt động của ĐBQH và Đoàn ĐBQH quy định cách thức và phạm vi, đối tượng mà đại biểu cần giữ mối liên hệ: “Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tiếp xúc cử tri theo chương trình tiếp xúc cử tri của Đoàn đại biểu Quốc hội”; “Đại biểu Quốc hội có thể tiếp xúc cử tri nơi cư trú, nơi làm việc. Đại biểu Quốc hội liên hệ với Ủy ban Mặt trận Tổ quốc địa phương nơi cư trú hoặc Ban chấp hành Công đoàn nơi làm việc để tổ chức cho đại biểu tiếp xúc cử tri (Điều 12); “Mỗi năm một lần, kết hợp với việc tiếp xúc cử tri trong thời gian cuối năm, đại biểu Quốc hội báo cáo với cử tri về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình” (Điều 13); “Đại biểu Quốc hội có trách nhiệm tiếp công dân”(Điều 14).

Như vậy, thông qua các quy định của pháp luật cũng như thực tiễn có thể thấy: Để thực hiện chức năng đại diện, đại biểu dân cử phải thường xuyên giữ mối liên hệ với cử tri, thông qua mối liên hệ này mà tiếp nhận và chuyển tải các thông tin từ cử tri/người dân đến các cấp chính quyền và ngược lại.

Từ trước tới nay, khi nói tới mối liên hệ với cử tri (LHCT), đại biểu dân cử thường chỉ nghĩ đến bốn kỳ tiếp xúc cử tri trong một năm và một, hai lần tham gia tiếp dân một tháng tại trụ sở tiếp dân của tỉnh theo luật định. Phần nhiều các cơ quan dân cử và đại biểu dân cử chỉ muốn và chỉ dám làm những gì luật quy định, còn không thì thôi. Trong khi đó, các hình thức LHCT trên thực tế rất đa dạng, không nhất thiết phải theo luật định. Từ thực tiễn hoạt động của một số đại biểu dân cử, có thể kể ra đây khá nhiều hình thức như: TXCT trước và sau kỳ họp; tiếp nhận, xử lý đơn thư; tiếp dân theo định kỳ; TXCT theo chuyên đề; TXCT theo nhóm đối tượng; TXCT nơi công tác, nơi sinh sống; Khảo sát thực địa, thị sát; họp đại diện các hộ dân một khu dân cư; qua các phương tiện thông tin đại chúng; LHCT qua trang web, e-mail, blog, điện thoại, bản tin; gặp gỡ dân trong cuộc sống hàng ngày (chủ động/tình cờ); gặp gỡ các tổ chức nghiên cứu độc lập, chuyên gia; hỏi ý kiến cá nhân, phỏng vấn; điều tra dư luận XH- Phiếu hỏi.

Bên cạnh đó, dù chưa thể áp dụng rộng rãi ở VN, còn có thể học hỏi, tiếp thu dần một số hình thức LHCT của các nước như: tiếp dân ở văn phòng nghị sĩ; tạo điều kiện cho nhân dân tham quan, nghiên cứu, thực tập, dự các hoạt động

của cơ quan dân cử; tiếp dân lưu động; tại một địa điểm bất kỳ có đủ điều kiện và có những hình thức thông tin phù hợp cho công chúng; Hình thức điều trần như ở QH Mỹ; Úc...; hoạt động vận động hành lang (lobbying) cũng là kênh liên hệ không chính thức giữa các nhóm lợi ích ngoài xã hội với nghị sĩ QH như ở Mỹ.

Chính vì vậy, ngoài phần I này, Chương III có hai phần lớn. Phần II sau đây trình bày và phân tích các hình thức thực thi vai trò đại diện hiện nay theo luật định, cách thức thực hiện các hình thức đó trên thực tế. Phần III giới thiệu một số hình thức mới đã và đang được áp dụng rải rác, chưa thành thông lệ ở một số nơi; đề xuất cải tiến cách làm hiện nay và đề xuất áp dụng một số hình thức mới ở Việt Nam.

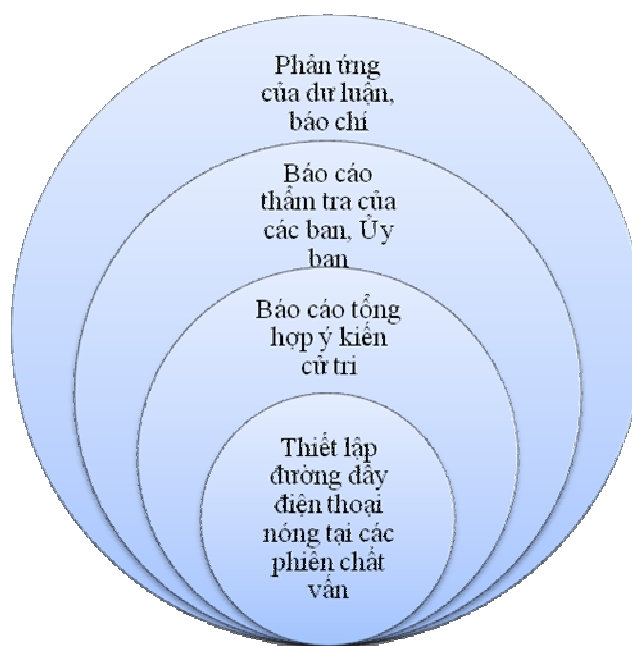
II. CÁC HÌNH THỨC THỰC THI VAI TRÒ ĐẠI DIỆN HIỆN NAY

1. Thực thi vai trò đại diện tại kỳ họp

Kỳ họp là hình thức hoạt động chủ yếu của Quốc hội và cũng chính tại kỳ họp, vai trò đại diện của đại biểu Quốc hội được thể hiện rõ nhất qua việc tham gia vào quy trình xem xét, thông qua các dự luật, vào hoạt động giám sát mang tính tối cao. Cũng chính tại kỳ họp, đại biểu có cơ hội đại diện cho ý chí, nguyện vọng của cử tri hiệu quả nhất khi nhân danh cử tri thảo luận, chất vấn, biểu quyết hay tham gia hoạt động ở các ủy ban, ở tổ, ở đoàn. Các kỳ họp của Quốc hội gần đây đã thu hút sự chú ý của dư luận, báo chí, tạo ra luồng thông tin hai chiều giữa đại biểu và cử tri. Về phần mình, tại kỳ họp đại biểu cũng có thể nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của cử tri qua các báo cáo tổng hợp ý kiến cử tri trình Quốc hội, qua các báo cáo thẩm tra của Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội.

Tuy nhiên, một thách thức đặt ra cho đại biểu Quốc hội nước ta đó là tình trạng đại diện chông chéo và cơ cấu đại biểu dẫn đến việc đại biểu luôn trong trạng thái “giữa hai làn nước” vì phải cân nhắc giữa lợi ích trung ương hay lợi ích địa phương; vừa lòng ngành chủ quản hay được lòng cử tri... Chính điều này dẫn đến tâm lý né tránh, e ngại trong việc thể hiện chính kiến khi tham gia quyết định các vấn đề quan trọng và nhất là trong hoạt động chất vấn.

Sơ đồ 1: Tiếp xúc và giữ mối liên hệ với cử tri ngay tại các kỳ họp⁵⁶



2. Tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp

2.1. Mục đích, ý nghĩa của tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp

Tiếp xúc cử tri trước kỳ họp nhằm mục đích⁵⁷: 1) *Nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của cử tri*; 2) *Nắm bắt được các vấn đề đang đặt ra cho đất nước và cho địa phương*; 3) *Nắm bắt được các thông tin cần thiết để thực hiện chức năng giám sát*. Thực tế cho thấy, đa số các câu hỏi chất vấn được nêu ra tại các kỳ họp thường do các đại biểu thu thập được thông tin qua sự phản ánh của cử tri.

Tiếp xúc cử tri sau kỳ họp nhằm mục đích⁵⁸: 1) *Đề các đại biểu có cơ hội báo cáo về kết quả của kỳ họp*; 2) *Tạo điều kiện để đại biểu có cơ hội giải thích và biện hộ cho các quyết sách được Quốc hội thông qua, góp phần tuyên truyền, tạo sự ủng hộ trong cử tri*; 3) *Đề cử tri thấy kết quả hoạt động của đại biểu và thể*

⁵⁶ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008].

⁵⁷ Nguyễn Sĩ Dũng, “Tiếp xúc cử tri-bài toán khó”, in trong sách “Tiếp xúc cử tri-Những câu chuyện kể”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2007.

⁵⁸ Nguyễn Sĩ Dũng, như trên.

hiện thái độ của mình đối với việc thực hiện trách nhiệm được ủy quyền của đại biểu.

Tóm lại, tiếp xúc cử tri nên được coi là dịp đại biểu Quốc hội được “nói cho dân nghe” (báo cáo kết quả kỳ họp) và “nghe dân nói” để đưa vào quyết sách của QH; là cơ hội phổ biến, tuyên truyền pháp luật cho cử tri và là cơ hội để giải tỏa bức xúc của cử tri

Theo lời đại biểu Quốc hội khóa XI Đỗ Trọng Ngoạn: “Tôi đã tham gia rất nhiều dự án luật. Có người bảo rằng “Sao anh Ngoạn giỏi thế, tham gia nhiều thế, cái gì cũng biết?”. Tôi nói luật chính là cuộc sống chứ có phải là cái gì đấy cao xa đâu. Tôi có điều kiện tiếp xúc dân và hiểu dân, có thể những điều chuyên ngành về luật tôi chưa hiểu hết nhưng tôi biết cái nào là hợp lý”. Như vậy, tiếp xúc cử tri chính là một nguồn quan trọng cung cấp thông tin, lập luận và hình thành chính kiến cho đại biểu Quốc hội.

2.2. Thực tế việc tổ chức tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp

Tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri: Ở tất cả các địa phương hiện nay, MTTQ chủ trì tổ chức hội nghị bao gồm việc xác định thành phần dự; thông báo thời gian, địa điểm; liên hệ địa điểm; điều hành hội nghị; tổng hợp ý kiến. UBND xã bố trí địa điểm; UBND các cấp cùng tham dự để trả lời ý kiến cử tri. ĐBQH trong Đoàn ĐBQH báo cáo và trả lời cử tri.

Việc bố trí điểm tiếp xúc, cách thức tổ chức tiếp xúc hiện nay đối với đại biểu Quốc hội diễn ra chủ yếu ở cấp huyện hoặc liên xã, tuy nhiên cũng đang có xu hướng đại biểu muốn sâu sát hơn, có nguyện vọng tổ chức tiếp xúc với cử tri ở địa bàn các xã hoặc tiến tới các cụm dân cư. Có nơi bố trí tiếp xúc theo cụm xã, có nơi theo từng xã. Việc luân phiên bố trí các lượt đi, lượt về tới các cụm khác, xã khác nhau tạo điều kiện cho đại biểu càng tiếp xúc được nhiều địa phương càng tốt. Cách thức này được lý giải là tiếp xúc được nhiều lượt người. Tuy nhiên, cũng có nơi cho rằng “có nhận có trả”, trước kỳ họp tiếp xúc ở điểm nào thì sau kỳ họp về điểm đó để trả lời giải trình trực tiếp ý kiến, đề nghị cử tri.

Đối với việc tổng hợp ý kiến cử tri, thông thường tại Hội nghị tiếp xúc cử tri, Ban Thường trực UBMTTQ huyện nơi tổ chức hội nghị cử ra một đến hai thư ký để ghi chép. Sau cuộc tiếp xúc đó, đại biểu trở về cơ quan đơn vị công tác, ít

khi tổ chức sinh hoạt để chuẩn bị báo cáo. Việc tổng hợp và soạn thảo các báo cáo tiếp xúc cử tri thường giao cho chuyên viên của UBMTTQ.

Theo kinh nghiệm chung, ý kiến của cử tri tại hội nghị tiếp xúc cử tri thường được chia thành ba loại dưới đây⁵⁹:

- Một là, những ý kiến của cử tri quá bức xúc cần giải quyết ngay thì Đoàn ĐBQH có văn bản gửi các bộ, ngành, UBND và các ngành, đơn vị có liên quan yêu cầu giải quyết kịp thời theo đúng thẩm quyền.

- Hai là, sau đợt tiếp xúc cử tri, Đoàn ĐBQH tổng hợp ý kiến, kiến nghị theo nhóm từng nội dung, gửi các bộ ngành, UBND, các ban ngành, đơn vị yêu cầu giải quyết và trả lời cho cử tri trong thời gian sớm nhất.

- Ba là, riêng đối với HĐND, những ý kiến gửi đến HĐND nhưng thuộc thẩm quyền giải quyết của Trung ương thì chuyển cho Đoàn ĐBQH tìm cách xử lý.

2.3. “Lồng ghép” các cuộc tiếp xúc cử tri của ĐBQH các cấp với của đại biểu HĐND

Pháp luật không quy định phải có sự phối hợp tiếp xúc cử tri giữa ĐBQH và đại biểu HĐND các cấp, nhưng một số địa phương đã thực hiện điều này, chẳng hạn như ở Nghệ An, Lạng Sơn, Quảng Bình, Đồng Nai. Trong khi đó, ở Hà Nội, HĐND thành phố cho rằng, không nên “lồng ghép” tiếp xúc cử tri của đại biểu dân cử cấp này với cấp khác, vì mỗi cấp đều có những cử tri khác nhau, với những vấn đề khác nhau.

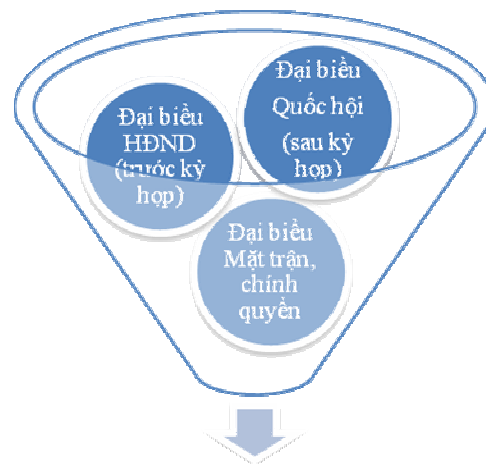
Ở Quảng Bình, đại biểu hai cấp có thể cùng tiếp xúc cử tri tại một điểm, cấp “cao hơn” chịu kinh phí, chẳng hạn, nếu ĐBQH tiếp xúc cử tri cùng đại biểu HĐND tỉnh, thì Đoàn ĐBQH sẽ chịu kinh phí tổ chức buổi tiếp xúc đó⁶⁰. Tuy nhiên, theo kinh nghiệm ở Quảng Bình, việc tiếp xúc cử tri chung này cần tiến hành linh hoạt, tùy tình huống cho phép, chứ không nên bắt buộc.

⁵⁹ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008].

⁶⁰ Cơ quan dân cử không phải là hệ thống ngành dọc trực thuộc nhau, do đó khái niệm “cấp cao hơn” dùng ở đây không có ý phân biệt về mặt thứ bậc.

Ở Đồng Nai, mặc dù không “lồng ghép” tiếp xúc cử tri, Đoàn ĐBQH và đại biểu HĐND tỉnh đã thường xuyên phối hợp chặt chẽ trong hoạt động tiếp xúc cử tri và đạt những hiệu quả thiết thực⁶¹. Trong các buổi tiếp xúc cử tri của ĐBQH, Thường trực và Trưởng, Phó các Ban HĐND tỉnh đều bố trí thời gian để cùng tham dự⁶². Có những vấn đề Đoàn ĐBQH và Thường trực HĐND tỉnh cùng phối hợp xem xét theo từng giai đoạn, tùy theo điều kiện và tình hình thực tế. Thường trực HĐND tỉnh và Đoàn ĐBQH duy trì chế độ thông tin hai chiều thường xuyên để hai bên cùng nắm được nội dung vụ việc đã được xem xét, giải quyết đến đâu, có thỏa đáng không... để kịp thời thông tin đến cử tri.

Tuy phối hợp chặt chẽ trong quá trình TXCT, nhưng Đoàn ĐBQH và Thường trực HĐND tỉnh Đồng Nai vẫn bảo đảm tính độc lập trong hoạt động theo quy định của pháp luật. Những vấn đề cử tri phản ánh mà ĐBQH có thông tin thì trả lời; vấn đề nào Thường trực, Trưởng, phó các Ban HĐND tỉnh nắm sâu hơn thì giải đáp cho cử tri rõ. Việc tiếp xúc cử tri của Đại biểu HĐND tỉnh trước và sau các kỳ họp vẫn được tổ chức riêng. Kết quả là, 90% số lượng ý kiến, kiến nghị của cử tri đã được Đoàn ĐBQH và Thường trực HĐND tỉnh giải quyết ngay trong buổi tiếp xúc.



Sơ đồ 3: Mô hình tổ chức lồng ghép các cuộc tiếp xúc cử tri tại một địa điểm

⁶¹ Nguyễn Thị Oanh, “Hiệu quả từ việc phối hợp tiếp xúc cử tri”, *Người ĐBND*, 2/10/2007.

⁶² Đặc điểm này cũng có ở hầu hết các địa phương khác trên toàn quốc.

Cách làm này xuất phát từ thực tế là ĐBQH công tác ở Trung ương không thể nắm hết các vấn đề của địa phương để trả lời cử tri, do đó việc phối hợp, trao đổi giữa ĐBQH và đại biểu HĐND tỉnh để có thể xử lý được nhiều ý kiến, kiến nghị của cử tri trong một cuộc tiếp xúc là việc làm cần thiết. Thực tế cũng cho thấy, nếu Đại biểu HĐND ba cấp và ĐBQH tổ chức tiếp xúc cử tri độc lập thì UBMTTQ các cấp sẽ phải phối hợp tổ chức nhiều lần. Cử tri cũng sẽ tham dự nhiều buổi tiếp xúc trong khi tình hình thực tế chưa có vấn đề phát sinh cần phản ánh⁶³. Hơn nữa, qua thực tiễn ở Đồng Nai, quá trình xử lý ý kiến, kiến nghị của cử tri chuyển đến Đoàn đại biểu Quốc hội và Thường trực HĐND tỉnh, hai Văn phòng giúp việc chỉ cần thực hiện một thao tác, đó là chuyển Thường trực HĐND tỉnh hay Đoàn ĐBQH để biết. Điều này hạn chế đáng kể tình trạng xử lý thông tin trùng lặp. Nhờ phối hợp thường xuyên, trong nhiều trường hợp, Thường trực HĐND tỉnh có thể tham khảo nội dung trả lời của Đoàn ĐBQH để trả lời công dân, hoặc báo tin cho công dân biết vấn đề mà cử tri phản ánh đang được Đoàn ĐBQH xem xét, xử lý, vì vậy Thường trực HĐND tỉnh không xử lý.

2.4. Một số vướng mắc trong tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp

Theo quy định, việc tiếp xúc cử tri được tiến hành tại địa phương. Thời gian, địa điểm và nội dung cũng như chương trình các cuộc tiếp xúc cử tri định kỳ trước và sau kỳ họp được cải tiến thuận lợi hơn cho cử tri tham dự. Bên cạnh số cử tri được mời (đại diện cho các ban, ngành và chính quyền địa phương, đại diện khu vực dân cư), số lượng cử tri đến tham gia một cách tự do đã tăng lên. Các cuộc tiếp xúc cử tri theo chuyên đề hoặc theo những nội dung hẹp cũng đã được tổ chức, đôi khi do sáng kiến và yêu cầu của cử tri, song đôi khi cũng do cơ quan dân cử chủ động tổ chức.

Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy những điểm yếu kém chưa dễ khắc phục trong mối quan hệ với cử tri thông qua tiếp xúc với cử tri⁶⁴. *Thứ nhất*, các quy định về tiếp xúc cử tri còn cứng nhắc, khuôn mẫu (bao nhiêu ngày trước và sau

⁶³ Nguyễn Thị Oanh, “Hiệu quả từ việc phối hợp tiếp xúc cử tri”, *Người ĐBND*, 2/10/2007. Đại biểu Quảng Bình cũng đưa ra những lý do này để giải thích việc phối hợp tiếp xúc cử tri.

⁶⁴ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008].

kỳ họp) dẫn đến chồng chéo về thời gian, tạo sức ép thời gian và công việc, gây không ít khó khăn cho các địa phương trong việc tổ chức các đoàn tới tiếp xúc cử tri. *Thứ hai*, tình trạng cử tri tham gia các phiên tiếp xúc theo kiểu được lựa chọn đã giảm đi nhưng vẫn cần thông báo rộng rãi hơn địa điểm, thời gian nơi tiếp xúc và hình thức tổ chức các cuộc tiếp xúc để các cử tri có điều kiện, nhu cầu đều được tham gia, tránh tình trạng “cử tri chuyên nghiệp”. *Thứ ba*, do thời gian và cường độ các cuộc tiếp xúc cử tri gấp gáp nên chưa huy động được các cơ quan hữu quan cùng tham dự để nắm bắt và giải quyết yêu cầu của cử tri. *Thứ tư*, tình trạng lẫn lộn giữa cử tri bầu ra mình và cử tri của tỉnh là không phù hợp với nguyên tắc: đại biểu Quốc hội phải tiếp xúc với cử tri bầu ra mình. Do vậy, cần coi trọng việc đại biểu tiếp xúc với cử tri ở những đơn vị bầu cử bầu ra mình. *Thứ năm*, tình trạng đại biểu còn ý lại vào sự bố trí của địa phương trong tiếp xúc cử tri còn khá phổ biến. Tính chủ động của đại biểu cần được tăng cường trong việc xây dựng chương trình, nội dung báo cáo, đề xuất địa điểm, đối tượng cử tri...

3. Tiếp dân và tiếp nhận, xử lý đơn thư

Việc giữ mối liên hệ với cử tri còn được thực hiện qua hoạt động tiếp dân và tiếp nhận đơn thư của nhân dân. Hiện nay nhiều địa phương đã tổ chức được các điểm tiếp dân thường xuyên, theo đó lãnh đạo chính quyền, đại diện hội đồng nhân dân và đoàn đại biểu Quốc hội đều có nghĩa vụ và cơ hội tham gia tiếp dân, tiếp nhận đơn thư, khiếu nại của nhân dân.

Nếu hoạt động tiếp công dân được thực hiện nghiêm túc thì không những đại biểu có được những thông tin để phục vụ cho việc quyết định chính xác các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội ở trung ương và địa phương, mà còn có điều kiện để tuyên truyền chính sách, pháp luật cho công dân... Một vấn đề khác là thông qua tiếp công dân, khiếu nại, tố cáo của công dân sẽ được chuyển đến đúng cơ quan có thẩm quyền, tránh được tình trạng đơn thư gửi đến nhiều ngành, nhiều cấp, quyền khiếu nại, tố cáo của công dân được bảo đảm; chính quyền các cấp sẽ giải quyết được những bức xúc của nhân dân ngay từ cơ sở. Thậm chí, có khi chỉ cần những cuộc gặp gỡ, giải thích thấu đáo của đại biểu, của cán bộ, công dân sẽ không tiếp tục khiếu nại.

Thực tế hiện nay cho thấy: hoạt động tiếp công dân mặc dù đã được quy định rõ, nhưng quá trình thực hiện còn nhiều hạn chế do hoạt động này vẫn tập trung vào các đại biểu chuyên trách ở địa phương. Các đại biểu kiêm nhiệm còn dành ít thời gian cho hoạt động này. Nguyên nhân của tình trạng trên, ngoài lý do công việc chuyên môn chi phối, thiếu thời gian, có thể còn do nhiều đại biểu chưa coi trọng hoạt động này.

Ở mỗi địa phương, các Phòng trong Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND đều có những công việc liên quan đến mảng hoạt động giữ mối liên hệ với cử tri của đại biểu, dù đó là Phòng Dân nguyện, Phòng Công tác ĐBQH, Phòng Công tác HĐND, hay Phòng Hành chính. Có nơi trụ sở cơ quan dân cư chung với trụ sở UBND, nơi khác ở riêng, có nơi còn phải thuê trụ sở. Ở địa phương còn phải thuê trụ sở và một số nơi khác không có cổng an ninh ở cổng, người dân ra vào dễ dàng. Còn ở những địa phương khác đều có cổng an ninh, mỗi lần ra vào đều cần trình bày, có nơi được vào ngay, có nơi mất không ít công sức giải thích dài dòng mới được các anh công an “ngại ngần” mở cổng. Thế mới biết, không gian thân thiện của cơ quan dân cư có lẽ bắt đầu từ cái cổng.

Kết quả khảo sát năm 2008 cho thấy: đại biểu Quốc hội nhận được khá nhiều đơn thư của cử tri gửi cho cá nhân đại biểu (trung bình khoảng 10-20 đơn), trong số đó có đến 80% là các khiếu nại, khiếu kiện⁶⁵. Tuy nhiên, kết quả giải quyết đơn thư, kiến nghị của cử tri còn rất hạn chế. Các đại biểu hầu như chỉ làm công việc thu thập, ghi nhận, sau đó chuyển đến các cơ quan có thẩm quyền. Có những vụ việc được chuyển đi, chuyển lại nhiều lần và chỉ nhận được câu trả lời chung chung, đơn vị trả lời ý kiến cử tri đùn đẩy quả bóng trách nhiệm cho các cơ quan, đơn vị khác, cho chính quyền cấp trên hoặc cấp dưới... mà đại biểu không thể làm gì hơn. Bên cạnh đó, quy trình trả lời ý kiến, kiến nghị của cử tri cả ở cấp trung ương và địa phương còn dài dòng nên nhiều vấn đề bức xúc mà cử tri phản ánh cần phải giải quyết gấp, nhưng khi quay trở lại để trả lời cho dân thì không còn tính thời sự. Do thời gian giải quyết quá lâu, người dân phản ánh

⁶⁵ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cư với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cư ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008].

nhiều lần dẫn đến tâm lý thất vọng, thiếu tin tưởng vào cơ quan công quyền. Vấn đề đặt ra ở đây là trách nhiệm giải quyết các ý kiến, kiến nghị tiếp nhận thông qua tiếp xúc cử tri, qua tiếp công dân, đơn thư khiếu nại tố cáo chưa được quy định cụ thể. Do vậy, khi các cơ quan chức năng chậm trễ trong trả lời thì đại biểu Quốc hội không có căn cứ pháp lý để đề nghị áp dụng “chế tài” buộc các cơ quan, tổ chức phải giải quyết.

Từ phía ĐBQH, có 22/45 đại biểu gửi lại phiếu thăm dò ý kiến (hơn 49%) cho biết trung bình mỗi tháng nhận được khoảng từ 10-20 đơn thư khiếu nại, tố cáo của người dân; 11 đại biểu (gần 24%) mỗi tháng nhận ít hơn 05 đơn thư; 7 (16%) người nhận được 5 -10 đơn thư/tháng; và 5 người (11%) nhận được trên 20 đơn thư/tháng⁶⁶. Trong đó 42/45 đại biểu (93%) cho biết, khoảng trên 80% số đơn thư có nội dung khiếu nại; chỉ có 3 người ước tính số đơn thư có nội dung đề xuất chính sách nhiều hơn khiếu nại, tố cáo.

Chỉ có 3/45 (7%) đại biểu chưa tham gia tiếp công dân tại trụ sở tiếp công dân của tỉnh, thành phố. Trong số 42 đại biểu đã tham gia, đại đa số cho biết, họ tham gia hoạt động này định kỳ thường xuyên; một số ít tham gia khi được yêu cầu hoặc không thường xuyên.

Nhìn vào kết quả này có thể thấy, dường như tỷ lệ các đại biểu QH tham gia tiếp công dân tại trụ sở tiếp công dân là rất cao. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, đối tượng thăm dò lần này đều là các Phó Đoàn chuyên trách của các Đoàn ĐBQH tỉnh/thành phố, cho nên có thể họ có điều kiện hơn để thực hiện việc tiếp dân.

Nói chung, dân nhiều khi “ngán” vì đơn thư của họ cứ được “kính chuyển” lòng vòng mà đại biểu ít giúp được gì, chỉ là “anh bu rú” chuyển thư. Dù có cố gắng làm được điều gì đó, các đại biểu riêng lẻ khó có thể thay đổi tình hình chung trong việc tiếp nhận, xử lý đơn thư. Quốc hội (và HĐND) còn gặp quá nhiều khó khăn trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, vì hoạt động theo nguyên tắc tập thể, biểu quyết theo đa số và phải giải quyết những việc vĩ mô nên không có thời gian cho việc cụ thể chuyên sâu, mà không đi sâu từng vụ việc thì không giám sát được. Để đỡ gánh nặng cho ĐBQH (và đại biểu HĐND) trong

⁶⁶ Như trên, xem phần Phụ lục: Tổng hợp kết quả Phiếu thăm dò ý kiến ĐBQH, 5/2008.

việc tiếp nhận, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, cần nghiên cứu hai mô hình dân nguyện Ủy ban Dân nguyện như của Đức hoặc Thanh tra Quốc hội của Thụy Điển, Đan Mạch để áp dụng một cách thích hợp vào bối cảnh Việt Nam.

4. Tiếp xúc cử tri giữa hai kỳ họp

Ngoài việc tổ chức tiếp xúc cử tri theo yêu cầu của pháp luật (sau đây viết tắt là TXCT) do Ủy ban MTTQ tổ chức trước và sau kỳ họp, trên thực tế đại biểu dân cử các địa phương còn có những hình thức khác (xem Sơ đồ ở trên). Trước hết, việc TXCT nơi cư trú, nơi công tác và TXCT theo chuyên đề cũng rất cần thiết đối với cả ĐBQH và HĐND. Tuy nhiên, kết quả khảo sát cho thấy, những hình thức TXCT này, từ trước đến nay tuy đã được tiến hành, song chưa được quan tâm⁶⁷. Điều này có nhiều lý do chủ quan và khách quan, song một phần bởi trách nhiệm của ĐBQH và đại biểu HĐND. Nếu các đại biểu không chủ động đề xuất thì các cơ quan hữu quan không thể tự tổ chức TXCT được. Một nguyên nhân khác là đại đa số các đại biểu là kiêm nhiệm, cho nên ít thời gian cho hoạt động này.

Ngoài hình thức tiếp xúc cử tri truyền thống trước và sau kỳ họp, hiện nay một số địa phương như Hà Nội, Nghệ An, Quảng Bình, An Giang, Kiên Giang... đã bước đầu tìm kiếm các kênh tiếp xúc cử tri khác như tổ chức tốt việc tiếp xúc với các nhóm cử tri như công nhân, giáo viên, doanh nghiệp...; tiếp xúc cử tri theo chuyên đề. Còn trong số các ĐBQH, từ 45 phiếu khảo sát gửi lại, có 34 đại biểu (76%) cho biết đã từng tiếp xúc cử tri theo chuyên đề. Trong đó, 13 người (29%) đã tiếp xúc 02 lần; 10 người (22%) đã tiếp xúc hơn 04 lần; còn lại là 1 lần (7 người-15%) và 03 lần (4 người-10%)⁶⁸. Tuy nhiên, những đại biểu đã tiếp xúc cử tri theo chuyên đề cho biết, cán bộ nhà nước chiếm tỷ lệ cao hơn so với các nhóm cử tri khác như nông dân, công nhân, chủ doanh nghiệp... Các nhóm sau có tỷ lệ gần như nhau, nhưng nhóm cử tri nông dân nhiều hơn một ít.

⁶⁷ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008]. Xem Phụ lục: ghi chép các cuộc làm việc của nhóm chuyên gia với đại biểu và kết quả xử lý phiếu thăm dò ý kiến của ĐBQH.

⁶⁸ Như trên.

Hội nghị TXCT theo chuyên đề nhằm mời cử tri liên quan đến một lĩnh vực tới nghe trình bày và góp ý kiến, có nhiều mức độ. Nếu là hình thức hẹp theo thôn, bản, tổ dân phố, thì đây là hình thức “Họp dân nơi cư trú”. Nếu là hội nghị tổ chức theo địa bàn huyện thì phải xác định danh sách thích hợp những đối tượng cần mời. Hội nghị có hai phần. Phần một, đại diện Đoàn ĐBQH (HĐND) trình bày và giải thích những nội dung cần nghe. Phần hai: Chủ tọa điều hành cuộc TXCT theo các nội dung đã định. Phần một nên ngắn gọn và rõ ràng. Phần hai cần có những câu hỏi gợi ý theo trọng tâm cho đến khi không có thêm ý kiến mới, thì mới chuyển sang nội dung khác. Biên bản được ghi theo trình tự nội dung các vấn đề. Có thể dùng hình thức này để tham vấn nhân dân.

Theo một cuộc khảo sát, trong số các ĐBQH gửi lại phiếu thăm dò ý kiến, có 32/45 (71%) đại biểu cho biết họ chỉ thi thoảng mới tiếp cử tri ở nhà riêng; 8 người (18%) chưa bao giờ tiếp cử tri ở nhà; 5 người (11%) thường xuyên tiếp cử tri ở nhà riêng. Đại đa số, 43 người (96%) cho biết họ có điều kiện để tiếp cử tri nơi công tác, chỉ có 2 người không có điều kiện⁶⁹.

Theo kết quả phiếu điều tra kể trên, tỷ lệ ĐBQH có điều kiện tiếp cử tri nơi công tác như thế là rất cao, nhưng có thể do các đại biểu nhận được phiếu điều tra là các Phó Trưởng đoàn chuyên trách nên có điều kiện đó. Trong khi đó, như một ĐBQH kiêm nhiệm, không giữ chức vụ gì trong đoàn thể, cơ quan, chính quyền bày tỏ băn khoăn là khó tiếp cử tri nơi công tác.

III- CẢI TIẾN CÁC HÌNH THỨC THỰC THI VAI TRÒ ĐẠI DIỆN

1. Đổi mới cách thức tổ chức tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp

Kinh nghiệm cho thấy, để hoạt động TXCT có hiệu quả cần thực hiện một số giải pháp sau:

Để có nhiều cử tri được tham gia ý kiến, nội dung ý kiến cụ thể, sâu sắc và tập trung vào những vấn đề của kỳ họp thì việc chọn địa điểm, đơn vị đến tiếp xúc có nhiều cử tri am hiểu về lĩnh vực cần lấy ý kiến. Mặt khác, như ý kiến của các ĐBQH trả lời phiếu thăm dò cho thấy, điểm tiếp xúc cử tri nên là nơi dễ đến,

⁶⁹ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008]. Xem Phụ lục: Tổng hợp kết quả Phiếu thăm dò ý kiến ĐBQH, 5/2008.

tạo cảm giác thoải mái, có đủ chỗ để chứa số lượng cử tri tương đối lớn như nhà văn hóa, trường học, các cụm dân cư, khối phố⁷⁰.

Kế hoạch tiếp xúc với cử tri, nội dung cần lấy ý kiến phải được gửi đến địa phương, đơn vị đến tiếp xúc và yêu cầu địa phương, đơn vị đó thông báo đến các cử tri ít nhất một số ngày nhất định (ví dụ 5-7 ngày, ở Hà Nội thông báo trước 1 tháng) trước khi tiếp xúc, để cử tri có thời gian suy nghĩ, trao đổi, có điều kiện chuẩn bị ý kiến kỹ hơn. Các cử tri không có điều kiện dự tiếp xúc trực tiếp cũng gửi gắm được ý kiến của mình qua các cử tri đến tiếp xúc. Báo, đài phát thanh, đài truyền hình, bảng tin là những phương tiện thông báo hiệu quả⁷¹.

Để các cuộc TXCT thực sự hiệu quả, cần khuyến khích sự tham gia của đông đảo cử tri, đặc biệt là những cử tri trực tiếp chịu ảnh hưởng của vấn đề liên quan đến nội dung cuộc TXCT. Thăm dò ý kiến ĐBQH cho thấy rất rõ điều này (Xem thêm Hộp dưới đây). Họ sẽ phản ánh trung thực thực tiễn đang diễn ra, họ dám nói thẳng, nói thật không sợ ảnh hưởng đến danh vị, quyền lợi như những cán bộ đương chức đương quyền. Trên thực tế, vai trò của các đại biểu, đại diện cho các cơ quan, các cấp chính quyền rất quan trọng. Những thông tin từ các “đại cử tri” này có tính tổng hợp, khái quát cao, phản ánh một cách tổng thể những vấn đề mà mục đích cuộc TXCT đặt ra. Tuy nhiên, không phải tất cả những thông tin đó phản ánh đúng thực tế. Hơn thế, nếu TXCT chỉ để đại biểu HĐND nghe báo cáo của các cơ quan, đơn vị thì mới được một nửa yêu cầu. Đại biểu rất cần phải trao đổi, thậm chí tranh luận với cử tri để hướng tới sự đồng thuận mang tính xây dựng cao. Chính vì vậy, thành phần cử tri là nhân dân nhất thiết là chủ yếu và quan trọng nhất trong các cuộc TXCT.

⁷⁰ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008]. Xem Phụ lục: Tổng hợp kết quả Phiếu thăm dò ý kiến đại biểu QH, 5/2008.

⁷¹ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008]. Xem thêm Phụ Lục: Tổng hợp kết quả phiếu thăm dò ý kiến ĐBHQ, 5/2008.

Hộp 12: Ý kiến ĐBQH về thành phần dự hội nghị TXCT

Trong 5 phương án được đưa ra, khoảng 41% số phiếu cho rằng cần xác định trước một tỷ lệ phù hợp giữa nhóm cử tri đến theo giấy mời và nhóm cử tri tự nguyện đến dự; 30% chọn phương án không cần gửi giấy mời, thông báo rộng rãi để cử tri tự đến dự; 18% muốn gặp chủ yếu là những cử tri tự nguyện đến; 9% chọn phương án tiếp xúc chủ yếu với những cử tri có giấy mời; và chỉ có 2% cho rằng chỉ tiếp xúc với các cử tri có giấy mời.

(Tổng hợp phiếu thăm dò ý kiến của ĐBQH, 5/2008)

Trong các cuộc tiếp xúc, đại diện UBND trực tiếp trả lời những kiến nghị của cử tri thuộc thẩm quyền, ĐBQH, đại biểu HĐND giải thích các vấn đề đã rõ về chính sách, pháp luật, những vấn đề đã được cấp có thẩm quyền giải quyết và tiếp thu các kiến nghị của cử tri. Thực tiễn cho thấy, nếu có đủ đại diện của UBND các cấp trả lời, đại biểu dân cử nắm chắc chính sách, pháp luật để giải thích thì hầu hết các ý kiến, kiến nghị của cử tri đều được phúc đáp trực tiếp, kịp thời, tạo nên không khí cởi mở, thẳng thắn và giải quyết được nhiều thắc mắc, băn khoăn của cử tri. Đại đa số ĐBQH được hỏi cũng coi việc mời đại diện chính quyền địa phương dự hội nghị là biện pháp cần thiết để tăng tính hiệu quả⁷². Cử tri nhận thấy chính quyền, đại biểu dân cử trân trọng ý kiến của mình sẽ phấn khởi, hào hứng hơn và tích cực tham gia ý kiến hơn.

Nên áp dụng cách làm của HĐND Thành Phố Hà Nội để xây dựng và phổ cập các tiêu chuẩn hay quy trình (ISO) trong các hoạt động liên quan đến tổ chức tiếp xúc cử tri, ví dụ bố trí các cuộc gặp này sao cho thân thiện với người dân⁷³. Đây cũng là ý kiến của hầu hết các ĐBQH được hỏi.

⁷² Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008]. Tổng hợp phiếu thăm dò ý kiến ĐBQH, 5/2008.

⁷³ Các tài liệu của HĐND TP. Hà Nội cung cấp.

Tổng hợp các phiếu thăm dò ý kiến của ĐBQH cho thấy, các đại biểu đều thống nhất cao với các biện pháp cải tiến cách thức tổ chức hội nghị tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp, cụ thể là: Không nên tổ chức như các hội nghị có tính trang trọng, nên tổ chức theo các hình thức tạo không khí thoải mái, gần gũi hơn; Không nên tổ chức chung nhiều đại biểu cùng tiếp xúc một điểm, nên chia các đại biểu đi riêng, hoặc theo cặp; Nên thông báo lịch tiếp xúc cử tri công khai trên báo, đài địa phương; Nên duy trì các cuộc tiếp xúc sau kỳ họp, song có thể linh hoạt hơn các cuộc tiếp xúc trước kỳ họp. Đặc biệt, các ý kiến nhấn mạnh, cần tạo sự chủ động của đại biểu trong hoạt động này (Xem hộp dưới đây).

Hộp 13: Sự chủ động của đại biểu

Theo một cuộc khảo sát, trong tổng số 45 phiếu thăm dò ý kiến ĐBQH được thu về, tất cả đều cho rằng, hoặc ĐBQH tự đề xuất, lựa chọn đối tượng, địa điểm, hình thức tiếp xúc cử tri, hoặc được lựa chọn, điều chỉnh đề xuất của MTTQ và Văn phòng đưa ra, không ai chọn phương án chỉ làm theo sự sắp xếp có sẵn.

Trong 45 phiếu, đã có 38 người (84%) trả lời đã từng chủ động đề xuất tiếp xúc cử tri. Tất cả 45 phiếu đều cho rằng, ĐBQH nên được chủ động đề xuất đối tượng, địa điểm, hình thức tiếp xúc cử tri

Để dễ nhận biết sự khác biệt giữa cách làm cũ và cách làm mới trong việc thực hiện các hình thức giữ mối liên hệ với cử tri, có thể lập bảng so sánh như sau, trong đó nêu rõ mục đích của hình thức đó; mô tả cách làm hiện nay và đề xuất cách làm mới; mô tả kết quả đầu ra của hai cách làm để thấy sự khác biệt. Ví dụ, Bảng dưới đây cho thấy sự khác biệt của hai cách làm trong việc tổ chức tiếp xúc cử tri trước kỳ họp.

Bảng: So sánh hai cách tổ chức TXCT trước kỳ họp

TT	Tên hình thức	Mục đích của hình thức	Mô tả cách làm		Kết quả đầu ra	
			Cách làm hiện nay	Đề xuất cách làm mới	Theo cách làm hiện nay	Theo cách làm mới
1	TXCT trước kỳ họp	- Nhằm bắt tâm tư,	Tuy đã quen thuộc	- Bên cạnh cách làm truyền	- Báo cáo tổng hợp ý kiến cử	- Báo cáo tổng hợp được viết hoàn chỉnh hơn

		nguyên vọng, ý kiến của cử tri; - Nhận biết các vấn đề đang đặt ra; đặc biệt là những v/đ có s tầm chính sách. - Thu thập thông tin, nhất là ý kiến tham gia về các nội dung của kỳ họp phục vụ GS, thẩm tra, quyết định	nhưng cần đổi mới khâu chuẩn bị; phân công thực hiện; xử lý thông tin và phản hồi. Hướng dẫn áp dụng tốt hơn các kỹ năng thuyết trình; kỹ năng nghe; đặt câu hỏi; tiếp thu ý kiến và phản hồi...	thống là phối hợp với MTTQ và do MTTQ chủ trì nên tổ chức một số cuộc TXCT do Đoàn ĐBQH và HDND sắp xếp với các yêu cầu: - TXCT theo Tổ ĐB do Tổ chủ động đề xuất và thực hiện - Cá nhân ĐB tham gia tích cực hơn; - Nói ít, nghe nhiều và phản hồi tích cực. - Tổ ghi chép, tổng hợp, có báo cáo nộp Đoàn ĐBQH, công khai báo cáo; - Bổ sung việc lấy ý kiến đánh giá của cử tri về cuộc TX (hội trực tiếp và/hoặc phát phiếu);	tri; - Ghi chép riêng của ĐB; - Ý kiến của cử tri được thể hiện trong bản tổng hợp ý kiến cử tri; trong phát biểu của ĐB; báo cáo thẩm tra; NQ tại các kỳ họp; phiên họp.	và thu hút nhiều ý kiến cử tri hơn về các vấn đề trọng tâm sẽ đưa ra bàn tại các kỳ họp; - Báo cáo của các Tổ: cụ thể, chi tiết hơn nhờ đại biểu nắm chắc tình hình ở khu vực TXCT. - Mỗi đại biểu có bản Ghi chép riêng để có tư liệu tham gia thảo luận; chất vấn... - Ý kiến của cử tri được thể hiện qua báo cáo tổng hợp; trong phát biểu của đại biểu; qua báo cáo thẩm tra; các quyết sách phong phú và xác thực hơn; - Một số bản báo cáo và những thông tin quan trọng được công khai trên bản tin của Đoàn ĐBQH, HDND; website; - Có thêm báo cáo ngắn về đánh giá của cử tri đối với cuộc tiếp xúc để rút kinh nghiệm.
--	--	---	--	--	--	---

2. Giữ mối liên hệ giữa hai kỳ họp

Ngoài các hình thức thực thi vai trò đại diện một cách định kỳ như hiện nay, còn có nhiều hình thức khác có thể áp dụng thường xuyên giữa hai kỳ họp. Ở mục này chúng tôi giới thiệu tóm tắt một số hình thức như vậy, và ở các mục sau sẽ trình bày cụ thể hơn về một số hình thức.

2.1. Chủ động tiếp xúc cử tri: Thay vì ngồi chờ cử tri tới bày tỏ ý kiến của mình, việc chủ động tiếp xúc cử tri tạo điều kiện cho ĐBQH chủ động lấy ý kiến đóng góp của người dân nói chung hay của các nhóm cử tri cụ thể chịu tác động của một vấn đề hay một dự án luật. Có nhiều phương pháp để chủ động tiếp xúc cử tri:

- Thăm hỏi tại nhà;
- Gặp gỡ định kỳ với các nhóm trong xã hội;
- Tham vấn riêng (Các cuộc tiếp xúc với các cá nhân hoặc các nhóm chịu tác động trực tiếp của một quyết định);
- Các cuộc tiếp xúc cá nhân (Các cuộc tiếp xúc để thu thập thông tin và các bình luận, thường là từ các cơ quan hữu quan, hoặc các chuyên gia khác để có thể hiểu vấn đề rõ hơn);
- Tổ chức tiếp xúc các nhóm cử tri nhỏ tại địa điểm nơi họ sinh sống;
- Các cuộc tiếp xúc với người dân ngay tại nơi họ làm việc.

Ngoài ra, có những ĐBQH đề nghị đại biểu chủ động xây dựng kế hoạch tiếp xúc cử tri theo chuyên đề giữa hai kỳ họp; tự gặp gỡ, thâm nhập, đối thoại; khảo sát tình hình theo ý kiến của cử tri; mỗi tháng nên dành cho đại biểu có 1-2 ngày đến cơ sở gặp cử tri, có thể là tại trụ sở UBND xã thuận tiện đi lại cho một số xã lân cận. Để thực hiện được ý tưởng này, trong khi chờ thay đổi khuôn khổ pháp lý, rất cần sự hỗ trợ, cộng tác của chính quyền địa phương và nơi công tác của đại biểu.

2.2. Khảo sát thực địa, đoàn giám sát, thị sát: Mục đích là tìm và thu thập những chứng cứ, cứ liệu, nhân chứng liên quan tới vấn đề cần khảo sát. Một số hoạt động chuẩn bị phải được làm từ trước như yêu cầu báo cáo của cơ quan hành pháp, nắm tình hình thông qua chính quyền sở tại, thông báo thời gian và địa điểm khảo sát, thành lập đoàn khảo sát; tổ chức ghi âm, ghi hình, chụp ảnh và ghi biên bản cuộc khảo sát.

2.3. Phản hồi của người dân trong các chuyến giám sát: Trong quá trình tiến hành các cuộc giám sát, nhất là giám sát chuyên đề, các Đoàn giám sát của các cơ quan của Quốc hội luôn có cơ hội nhận được ý kiến phản hồi của người dân. Qua đó Quốc hội, cá nhân các ĐBQH sẽ tập trung giải quyết.

Để có thể liên hệ thường xuyên với cử tri, ngoài việc nắm bắt thông tin thông qua báo cáo của các cơ quan, Đoàn giám sát có thể gặp gỡ cử tri để tìm hiểu thêm về một số vấn đề liên quan. Ví dụ, chất lượng một số công trình còn kém, hiệu quả sử dụng thấp, vậy cơ chế giám sát cộng đồng trong việc thực hiện các dự án đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng nông thôn như thế nào? Người dân trong vùng hưởng lợi dự án được tham gia đến đâu? Việc lựa chọn công trình, địa điểm triển khai dự án nhân dân có được tham gia bàn bạc hay không?

2.4. Truyền thông: Truyền thông là công cụ theo đó cơ quan dân cử, cá nhân một ĐBQH xây dựng mối quan hệ truyền thông hai chiều với người dân. Các phương tiện truyền thông điện tử bao gồm các trang webs, thư điện tử và blogs; Điện thoại tại nhà và tại Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND; đường dân điện thoại nóng trong và giữa các kỳ họp.

2.5. Giữ LHCT qua Internet: Quốc hội, các Ủy ban, các Đoàn ĐBQH, soạn thảo các nội dung về hoạt động của mình, những ý kiến, kiến nghị của người dân, những vấn đề cơ quan dân cử muốn lắng nghe từ cử tri, đăng tải trên một trang tin điện tử (Web), ghi rõ địa chỉ và cách thức gửi thư hoặc bày tỏ ý kiến qua trang Web này hoặc gửi thư góp ý qua bưu điện. Có thể thông báo e-mail, điện thoại, số fax của cơ quan dân cử và các đại biểu để cử tri liên hệ.

Đây cũng là hình thức giữ mối liên hệ cử tri thích hợp với cá nhân đại biểu. Mỗi đại biểu có thể lập một hộp thư điện tử (e-mail) riêng, thông báo số điện thoại, thậm chí có đại biểu QH đã lập blog-trang nhật ký điện tử của mình, từ đó thu thập được ý kiến, kiến nghị của cử tri.

2.6. Sử dụng phương tiện thông tin đại chúng để giữ mối liên hệ: Tương tự như hình thức Internet, tuy nhiên cần khai thác những thế mạnh của từng phương tiện thông tin, ví dụ lên kế hoạch, kịch bản tổ chức các diễn đàn trao đổi chính sách trên đài truyền hình, truyền thanh địa phương hoặc trên các báo viết.

Cơ quan dân cử có thể phát hành Bản thông cáo báo chí ghi rõ nội dung chính sách cần lắng nghe cử tri, những giải thích ngắn gọn, rõ ràng, trả lời phỏng vấn trên phương tiện thông tin đại chúng, phản hồi ý kiến nhân dân trên một số phương tiện thông tin đại chúng đã chọn trước.

Bên cạnh đó, mỗi đại biểu chủ động tiếp xúc và cần biết cách làm việc với báo chí, coi báo chí là kênh liên hệ hai chiều hiệu quả với cử tri.

2.7. Tài liệu quảng bá: Các Ủy ban, các Đoàn ĐBQH hoặc cá nhân các ĐBQH có thể xây dựng các bản tin, các tài liệu giúp quảng bá các nỗ lực của họ tới các cử tri mà họ đại diện. Việc quảng bá này có thể được thực hiện thông qua các báo điện tử hoặc các bài viết gửi đến văn phòng các địa phương hay tới các hộ gia đình.

2.8. Toạ đàm, Trao đổi với nhóm đối tượng hẹp: Ví dụ người bị tác động, chuyên gia, doanh nghiệp, các cán bộ sở, ban, ngành v.v. Đây là hình thức trao đổi như hội thảo để các đối tượng chính sách được thảo luận, nghe ý kiến của các đối tượng khác và phát biểu quan điểm của mình. Kết quả của cuộc toạ đàm được tập hợp theo các nội dung lớn và bổ sung thông tin một cách toàn diện từ nhiều góc độ. Vấn đề được chọn để toạ đàm phải rõ ràng và nên bố trí đặt yêu cầu để những người phát biểu chuẩn bị từ trước, sau đó tới phần thảo luận chung.

2.9. Hội nghị các bên liên quan (điều trần) do các Ủy ban của Quốc hội tổ chức để nghe đối chất, giải trình, chứng lý, lập luận đối chứng. Xác định nội dung cần giải trình, trao đổi tại hội nghị trên cơ sở các ý kiến đã thu thập được nhằm mục đích làm rõ quan điểm của cơ quan soạn thảo chính sách, phương án tiếp thu và nghe thêm ý kiến của các đối tượng có những chính kiến rõ thông qua các hội nghị TXCT hoặc tham vấn, tạo điều kiện để Ủy ban của Quốc hội nghe các bên bảo vệ quan điểm của mình. Hội nghị có biên bản ghi nhận các chứng cứ, phương án, lập luận. Ủy ban điều trần phải chuẩn bị trước các câu hỏi và đề nghị giải trình, gửi tới cơ quan soạn thảo chính sách. Giấy mời các bên liên quan tới hội nghị này phải nói rõ mục đích họ được mời tới để làm gì. Chủ toạ Hội nghị có thể tổng kết ý kiến, không kết luận.

2.10. Tiếp dân trực tiếp: Thông qua hoạt động tiếp dân thường kỳ, đại biểu có thể tiếp nhận các ý kiến đóng góp của dân hoặc hỏi ý kiến họ về nội dung cần lắng nghe. Các ý kiến này cũng được ghi thành biên bản để xử lý chung.

2.11. Sử dụng các tổ chức nghiên cứu độc lập: Đây là hình thức các Ủy ban, Đoàn ĐBQH mời tổ chức nghiên cứu độc lập để điều tra, phân tích, bổ sung thông tin thu thập được qua các hội nghị. Yêu cầu của hình thức này là cơ quan dân cử cần làm rõ yêu cầu nội dung và phương pháp, cách thức xử lý ý kiến và thông báo việc sử dụng các kết quả nghiên cứu vào quá trình hoạch định chính sách. Cá nhân ĐBQH cũng cần thiết lập mối quan hệ công tác tốt với các chuyên gia để phục vụ cho hoạt động của mình.

3. Tiếp nhận, xử lý đơn thư, kiến nghị của cử tri

Trong thời gian giữa 2 kỳ họp, đại biểu QH và HĐND tiếp xúc với cử tri thông qua việc tiếp dân, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân. Cần tổ chức đối thoại trực tiếp giữa người đứng đầu cơ quan giải quyết khiếu nại với công dân có khiếu kiện, sau đó tổ chức gặp gỡ cử tri trên địa bàn có khiếu kiện, mời các đại biểu dân cử và một số tổ chức đoàn thể cùng tham gia để tranh thủ thêm ý kiến từ mọi góc độ. Cách làm như vậy, một mặt phát huy tối đa dân chủ ở cơ sở, mặt khác bảo vệ được quyền lợi chính đáng của công dân, đồng thời cũng là hình thức tuyên truyền để nâng cao ý thức pháp luật về khiếu nại tố cáo cho công dân. Những vụ việc sau khi có quyết định giải quyết của cơ quan có thẩm quyền đúng pháp luật, thấu tình đạt lý, nếu người khiếu nại cố tình không chấp nhận kết quả giải quyết, buộc phải sử dụng biện pháp hành chính, cưỡng chế để thi hành.

Đối với ĐBQH, cần có cơ chế thông tin kịp thời từ các bộ ngành, địa phương về việc trả lời kiến nghị của cử tri do ĐBQH phản ánh. Từ các ý kiến, kiến nghị của cử tri, các đại biểu có thể nghiên cứu, xem xét để thực hiện quyền hạn của mình trong hoạt động chất vấn các ngành, các cơ quan hữu quan tại kỳ họp. Việc chất vấn cần truy đến cùng và quy trách nhiệm cụ thể đối với người đứng đầu các cơ quan, đơn vị liên quan⁷⁴. Ở HĐND TP Đồng Hới, năm 2007,

⁷⁴ Đây là chia sẻ của ông Trần Đình Huệ với một thành viên của nhóm chuyên gia tại một hội nghị tập huấn đại biểu HĐND vào tháng 5/2008.

Thường trực đã tổ chức Đoàn giám sát chuyên đề “Tình hình giải quyết ý kiến cử tri”; Ban Pháp chế và Ban Kinh tế-Xã hội đã lồng ghép nội dung giám sát theo thẩm quyền của mình với các nội dung cử tri kiến nghị. Kết quả là trong năm 2007, trong số 113 ý kiến của cử tri tiếp nhận qua hai kỳ họp, chỉ còn 8 ý kiến chưa được giải quyết⁷⁵. Theo quan điểm của nhóm chuyên gia, đây là cách thức hiệu quả trong việc đôn đốc giải quyết ý kiến, kiến nghị của cử tri, và Quốc hội cũng hoàn toàn có thể áp dụng cách này để đốc thúc giải quyết các vấn đề.

Mặt khác, các buổi làm việc với ĐBQH và đại biểu HĐND các địa phương, cũng như việc nghiên cứu tài liệu cho thấy, tất cả các đại biểu và các cơ quan dân cử đều kiến nghị cần có quy định cụ thể, rõ ràng trong luật về cơ chế ràng buộc đối với các cơ quan, cá nhân có trách nhiệm giải quyết các kiến nghị của cử tri nhưng thực hiện chậm hoặc không chịu thực hiện⁷⁶. Chẳng hạn, có nơi đề nghị coi việc giải quyết kiến nghị của cử tri là một tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của cơ quan nhà nước và cán bộ quản lý. Cơ chế ràng buộc này nếu có phải chặt chẽ, cụ thể, nhưng đồng thời cũng phải dễ thực hiện, và không làm khó cho cơ quan chấp hành.

Đối với ĐBQH, Chính phủ cần sát sao chỉ đạo UBND các tỉnh, thành tham dự các hoạt động tiếp xúc cử tri, tiếp công dân của Đoàn ĐBQH, ĐBQH, HĐND; giải quyết tốt các kiến nghị của cử tri do ĐBQH, HĐND chuyển đến. QH, UBTWQH, các cơ quan của QH chú ý hỗ trợ giám sát việc giải quyết các kiến nghị của cử tri do ĐHQH chuyển đến Chính phủ, các Bộ ngành.

Đối với ĐBQH, nhất là ĐBQH ở trung ương mỗi năm chỉ có điều kiện về với cử tri bốn lần, để giúp thu hẹp khoảng cách⁷⁷, trong trung hạn (ví dụ từ khóa tới) có thể thí điểm thành lập văn phòng cử tri của ĐBQH chuyên trách đặt tại khu vực bầu cử của đại biểu đó. Đặt văn phòng này tại các địa điểm sẵn có, dễ đến như nhà văn hóa, trường học, câu lạc bộ... Văn phòng có nhân viên giúp

⁷⁵ Thường trực HĐND Tp.Đồng Hới, Tham luận tại Hội nghị giao ban của Thường trực HĐND tỉnh và Thường trực HĐND các huyện, thành phố về tiếp xúc cử tri, Đồng Hới, 3/2008 (Xem Phụ lục: Tài liệu do HĐND tỉnh Quảng Bình cung cấp).

⁷⁶ Phạm Duy Nghĩa, Nguyễn Đức Lam, Trương Quốc Hưng, Báo cáo khảo sát thực trạng mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, Văn phòng Quốc hội và UNDP Hà Nội, [Tháng 6/2008]; Ký yếu hội nghị Thường trực HĐND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương các khu vực trên toàn quốc năm 2007, Hà Nội, 2007.

⁷⁷ Nhiều đại biểu đánh giá, đại biểu cấp xã gần dân hơn đại biểu cấp huyện, tỉnh, nhất là ĐBQH.

việc giúp đại biểu tiếp cử tri, ví dụ thuê sinh viên làm công việc này, vừa tiết kiệm chi phí hơn, vừa giúp sinh viên làm quen sớm với môi trường chính trị. Để tiết kiệm kinh phí, có thể các đại biểu cùng một khu vực bầu cử chung một văn phòng. Cần tăng kinh phí cho Đoàn ĐBQH để chi trả việc duy trì văn phòng này. Như một ý kiến của ĐBQH, cần tạo điều kiện về kinh phí và cơ sở pháp lý cho đại biểu tiếp xúc cử tri thường xuyên hơn dưới nhiều hình thức.

Để đỡ gánh nặng cho ĐBQH trong việc tiếp nhận, giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo, cần nghiên cứu hai mô hình dân nguyện⁷⁸: Ủy ban Dân nguyện hoặc Thanh tra Quốc hội để áp dụng một cách thích hợp vào bối cảnh Việt Nam.

Hiện nay Ban Dân nguyện và một số Đoàn ĐBQH như Đoàn ĐBQH tỉnh Đồng Nai đang **sử dụng phần mềm tiếp nhận, xử lý đơn thư** khiếu nại, tố cáo của người dân. Cán bộ Vụ Dân nguyện cho biết, phần mềm giúp cho việc lưu trữ, tìm kiếm thông tin về đơn thư được nhanh hơn so với cách thông thường, nhưng vẫn còn nhiều điểm chưa phù hợp⁷⁹. Bên cạnh đó, hiện nay chỉ mới Ban Dân nguyện sử dụng phần mềm này, còn các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn ĐBQH chưa sử dụng, cho nên dữ liệu chưa được liên thông với nhau và chưa tập trung về một đầu mối. Qua đây nổi lên sự cần thiết phải tổng kết, rút kinh nghiệm việc áp dụng phần mềm này để phổ biến rộng hơn. Cần rút ra những ưu, khuyết của phần mềm; những lỗi cần tránh; lưu ý công khai kết quả xử lý đơn thư của phần mềm: đưa lên web, dán thông báo ở trụ sở tiếp dân, tại trụ sở Văn phòng... Đặc biệt, phần mềm không thể thay thế con người, vì phần mềm không có tim và tâm hồn. Do đó, cần tránh sự quan liêu, máy móc do kỹ thuật gây ra.

Về việc ĐBQH tham gia tiếp dân định kỳ, có thể học kinh nghiệm của HĐND TP Hà Nội để các Đoàn ĐBQH phân công đại biểu luân phiên tiếp dân tại trụ sở tiếp công dân của tỉnh. Thời gian đầu có thể một số đại biểu sẽ gặp khó khăn vì chưa quen, nhưng khắc phục được bằng cách phổ biến trước, bố trí đại biểu có kinh nghiệm kèm đại biểu chưa có kinh nghiệm. Có thể học kinh nghiệm của HĐND Thái Bình: chọn vấn đề trọng tâm trước để tiếp dân và thông báo rộng rãi trước về cách làm này để chủ động bố trí người nắm rõ vấn đề. Cách làm

⁷⁸ Xem thêm về hai mô hình dân nguyện trong:

⁷⁹ Hồi chuyện của một thành viên nhóm biên soạn với cán bộ Vụ Dân nguyện.

này cũng khắc phục khó khăn cách làm của HĐND Hà Nội nói trên. Có thể Đoàn ĐBQH và HĐND tăng số lần tiếp công dân định kỳ, ví dụ 2 lần/tháng để người dân cảm nhận rõ hơn sự hiện diện của cơ quan dân cử. Tuy nhiên, nếu số lượng người dân không đông, có thể giữ 1 lần/1 tháng như hiện nay.

Đối với ĐBQH, nhất là ĐBQH ở trung ương mỗi năm chỉ có điều kiện về cử tri bốn lần, để giúp thu hẹp khoảng cách⁸⁰, trong trung hạn (ví dụ từ khóa tới) có thể thí điểm thành lập văn phòng cử tri của ĐBQH. Các Đoàn ĐBQH có thể thí điểm bố trí phòng tiếp dân của một nhóm đại biểu dân cử cùng địa bàn: Phòng tiếp dân này có thể mượn một địa điểm dễ đến, dễ gần trên địa bàn có cả đại biểu QH và đại biểu HĐND tỉnh. Người tiếp dân có thể là người tình nguyện như các bác hưu trí am hiểu pháp luật, sinh viên... hoặc có thể lấy kinh phí dự án để thí điểm thuê những người này ngồi tiếp dân. Nhiệm vụ của họ là hỏi han cho rõ ý kiến, kiến nghị của công dân, ghi nhận lại, thể hiện thành văn bản ngay tại chỗ với sự đồng ý của công dân đó, hỏi địa chỉ liên lạc, truyền đạt cho đại biểu rõ, thông báo kết quả xử lý của đại biểu cho công dân, hẹn thời gian công dân có thể gặp lại đại biểu. Thời gian tiếp không nhất thiết cả ngày, nhưng nên rải đều trong cả tuần, ví dụ, các buổi sáng của các ngày thứ Hai, Tư, Sáu. Hoặc có thể học kinh nghiệm Singapore tiếp dân vào buổi tối, người dân có thời gian rảnh, mượn địa điểm cũng dễ dàng hơn. Tuy nhiên, cần quảng bá tốt về hoạt động này. Cần tăng kinh phí cho Đoàn ĐBQH để chi trả việc duy trì văn phòng này. Như một ý kiến của ĐBHQ, cần tạo điều kiện về kinh phí và cơ sở pháp lý cho đại biểu tiếp xúc cử tri thường xuyên hơn dưới nhiều hình thức.

Công khai kết quả tiếp dân: Không chỉ công khai kết quả tiếp dân ở văn phòng Đoàn ĐBQH, mà cần tận dụng mọi điều kiện, cơ hội để công khai kết quả này. Cụ thể là: Thông báo ở trụ sở phòng Thường trực, phòng tiếp dân; Thông báo ở trụ sở chính quyền cơ sở như xã, phường; Thông báo trên loa đài cấp xã, phường; Thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng; Thông báo trên trang web của Đoàn ĐBQH và HĐND tỉnh; Nếu được, gửi thông báo đến từng người dân qua bưu điện hoặc điện thoại/fax, e-mail; Tận dụng những cơ hội khác

⁸⁰ Nhiều đại biểu đánh giá, đại biểu cấp xã gần dân hơn đại biểu cấp huyện, tỉnh, nhất là ĐBQH.

để “quảng bá” kết quả, ví dụ trong các cuộc TXCT, qua tiếp xúc với báo chí, các cuộc họp...

Không chỉ cần thông báo kết quả tích cực, mà đối với những vụ việc chưa được giải quyết, các Ủy ban, Đoàn ĐBQH cũng cần giải thích rõ, cơ quan dân cử đã làm gì, làm đến đâu, tại sao chưa có kết quả, sẽ tiếp tục làm gì để thúc đẩy vấn đề... Cần soạn một số mẫu thông báo kết quả. Tuy nhiên, cần tránh những lỗi như quan liêu, vô cảm khi sử dụng các mẫu này.

Ngoài việc tiếp nhận, xử lý đơn thư khiếu nại, tố cáo của người dân, cơ quan dân cử và mỗi đại biểu có thể tiếp nhận đơn thư góp ý, dân nguyện của họ. Cơ quan dân cử chuẩn bị Kế hoạch quảng bá nội dung muốn góp ý và hướng dẫn địa chỉ và cách thức thu nhận, thời gian xử lý ý kiến của nhân dân và địa chỉ nhận thư góp ý. Hình thức này có thể sử dụng để bao gồm cả các đối tượng cử tri không có điều kiện đến dự các hội nghị, buổi tiếp dân. Thư góp ý của dân cần được tập hợp đầy đủ và tổng hợp để gửi tới bộ phận xử lý ý kiến và phản hồi.

4. Tổ chức hội nghị TXCT theo chuyên đề

Các hội nghị TXCT theo chuyên đề là dịp để cơ quan dân cử thu thập thông tin, ý kiến, nguyện vọng, kiến nghị của một nhóm cử tri hoặc nhiều nhóm về một vấn đề thu hút nhiều sự quan tâm, tạo điều kiện cho CQDC hiểu rõ hơn về vấn đề đó. Việc mở rộng các hình thức TXCT có thể tiếp nhận được nhiều thông tin chuyên sâu về các lĩnh vực, do đó các kiến nghị của đại biểu sẽ cụ thể hơn, sâu sắc và thuyết phục hơn. Nắm được những thông tin liên quan đến những vấn đề quan trọng sẽ giúp cho đại biểu tự tin hơn trong quá trình xem xét, thảo luận, thông qua tại kỳ họp hoặc giám sát việc thực hiện các quyết định của Quốc hội. Dạng hội nghị tiếp xúc cử tri theo chuyên đề có lợi thế là tập trung vào một vấn đề, một nhóm cử tri, do đó sẽ ít rủi ro lan man. Hơn thế, vì từ trước đã chọn một vấn đề, một nhóm hoặc vài nhóm cử tri, cho nên những người đến dự đều có mối quan tâm đến vấn đề đó, vì vậy họ sẽ lên tiếng nói đúng vào vấn đề. Nhưng để tiếp xúc cử tri theo chuyên đề được thành công, cần chú ý đến một số nội dung sau đây.

Xác định rõ mục đích và mục tiêu của cuộc họp. Theo chuyên đề đã xác định, cần xây dựng một danh mục gồm từ 5 đến 8 câu hỏi chính để tham vấn ý kiến cử tri.

Lựa chọn thời gian cho cuộc họp để đảm bảo rằng nhiều người có thể tham dự được. Chẳng hạn, các cuộc họp với công nhân nên được tổ chức vào lúc họ không phải làm việc. Các cuộc họp với nông dân nên tổ chức vào buổi tối.

Xác định thành phần của cuộc họp: Một nhóm hoặc có thể nhiều hơn một nhóm. Chẳng hạn, để hỏi về lao động nữ, thành phần dự họp cần có người lao động nữ, các chủ doanh nghiệp, công đoàn, các tổ chức quần chúng và các cơ quan chính quyền.

Gửi giấy mời cho cuộc họp - những người dự họp cần được biết về mục tiêu, mục đích và các vấn đề sẽ thảo luận trước cuộc họp (tối thiểu một tuần) để họ có thể bố trí thời gian và chuẩn bị ý kiến. Giấy mời có thể được chuyển theo các cách sau đây: Thông báo chính thức thông qua hệ thống cơ quan hành chính; Thông qua phương tiện truyền thông đại chúng- cơ quan báo chí địa phương cần được sử dụng vào việc này và không ỷ lại vào cơ quan hành chính địa phương để đảm bảo rằng tất cả người dân đều có cơ hội dự họp.

Bố trí phòng họp: Bàn và ghế tài phòng họp cần được sắp xếp để người dân cảm thấy thân thiện, thoải mái và có thể di chuyển dễ dàng. Bàn và ghế có thể được kê theo hình chữ U. Bàn chủ tọa kê ở phía trước, các cơ quan ban ngành kê một bên, bàn thư ký được kê bên đối diện. Ghế dành cho người dân được kê ở giữa.

Cần đảm bảo rằng các **cơ quan truyền thông đại chúng được thông báo** đầy đủ trước khi cuộc họp diễn ra và thông báo với họ những việc họ có thể và không nên làm trong cuộc họp.

Kịch bản việc tổ chức cuộc họp: Cán bộ giúp việc cần xây dựng kịch bản này một cách chi tiết, kỹ lưỡng và trình lãnh đạo Ủy ban hoặc Đoàn ĐBQH để chỉnh sửa, thống nhất. Kịch bản cần ghi rõ những mục việc cần làm của các ĐBQH, cán bộ giúp việc, sự phối hợp giữa các ĐBQH ngồi ở bàn chủ tọa và giữa các đại biểu với cán bộ giúp việc; trình tự thời gian tiến hành các mục việc. Bên

cạnh đó, điều đặc biệt quan trọng là cần chuẩn bị và thống nhất những câu hỏi chính nêu ra để khuyến khích cử tri nói đúng vấn đề.

Điều tra nhanh trong hội nghị: Để cuộc hội nghị tiếp xúc cử tri theo chuyên đề thu được nhiều thông tin hơn, có thể áp dụng điều tra nhanh trước khi tiến hành hội nghị. Đây là cuộc điều tra với số lượng không nhiều câu hỏi để đảm bảo người được hỏi trả lời nhanh chóng và các câu trả lời được xử lý nhanh nhờ vậy mà giúp cho việc điều hành hội nghị một cách có chất lượng và hiệu quả. Không những thế, kết quả điều tra nhanh không chỉ để phục vụ hội nghị mà còn hỗ trợ cho việc xác định vấn đề quan trọng cần được đề cập tại hội nghị. Một cuộc điều tra nhanh diễn ra không quá 30 phút kể từ khi bắt đầu đặt vấn đề điều tra cho đến lúc xử lý sơ bộ kết quả điều tra (Xem thêm Bảng dưới đây).

Bảng 2: Kịch bản điều tra nhanh

Thứ tự công việc	Nội dung	Người thực hiện	Thời gian
1. Đặt vấn đề	Nêu ngắn gọn mục đích điều tra nhanh là thu thập ý kiến của từng người tham gia hội nghị về một (hoặc một số) vấn đề nhất định để căn cứ vào đó có thể điều chỉnh nội dung và phương pháp điều hành hội nghị sao cho có chất lượng và hiệu quả.	Chủ tọa hội nghị Hoặc: Người được giao tiến hành điều tra nhanh	3-5 phút
2. Phát phiếu điều tra	Phát phiếu đã được chuẩn bị sẵn tới từng người tham dự hội nghị (rất có thể phải chuẩn bị cả bút để phát cho người nào chưa có)	Người được giao tiến hành điều tra và một số người khác	2-3 phút
3. Hướng dẫn trả lời vào phiếu điều tra	Hướng dẫn cách điền vào phiếu một cách ngắn gọn và sẵn sàng trả lời công khai nếu có câu hỏi về phiếu điều tra.	Người được giao tiến hành điều tra	10-15 phút
4. Thu phiếu điều tra	Nhanh chóng thu phiếu điều tra	Người được giao tiến hành và một số người khác	2 phút
5. Xử lý nhanh kết quả điều tra	Nhanh chóng thống kê các câu trả lời và báo cáo cho Chủ tọa Hội nghị để có thể sử dụng ngay kết quả điều tra tại Hội nghị	Người được giao tiến hành và một số người khác	5 phút

6. Báo cáo kết quả	Kết quả xử lý nhanh phiếu điều tra cần được ghi trên giấy và chuyển trực tiếp cho Chủ tọa hội nghị	Người thực hiện điều tra chuyển văn bản kết quả điều tra tới Chủ tọa	1 phút Ngay sau khi xử lý nhanh
--------------------	--	--	------------------------------------

Những người đã trả lời phiếu điều tra rất mong muốn được biết ngay kết quả tổng hợp phiếu điều tra. Do vậy, chủ tọa hội nghị chỉ cần công bố một vài kết quả điều tra cũng có tác dụng rất to lớn trong việc khuyến khích nhân dân tích cực đóng góp ý kiến. Không vội công bố những kết quả điều tra nào gây tranh cãi hay gây nghi ngờ tại Hội nghị, bởi vì những kết quả đó cần được xử lý, phân tích kỹ lưỡng một cách khoa học.

Phiếu điều thu được cần xử lý và phân tích kỹ lưỡng sau khi kết thúc Hội nghị và báo cáo kết quả cho cơ quan chủ trì Hội nghị. Cần rút kinh nghiệm điều tra nhanh để lần sau thực hiện tốt hơn.

Việc áp dụng thể nào do cơ quan và ĐBDC xem xét, quyết định. Cách làm này cần được giới hạn trong một số ít trường hợp đặc biệt; không nên áp dụng đại trà và phải quản lý được thời gian vì rất dễ cháy giáo án hoặc làm ảnh hưởng nội dung chính.

Nội dung càng ngắn, càng tập trung càng tốt. Lưu ý trình độ trả lời phiếu điều tra rất không đồng đều; nhất là ở nông thôn, miền núi. Tốt nhất không quá 1 trang A4; chủ yếu là câu hỏi đóng; chỉ có 1 câu hỏi mở cuối cùng. Việc điều tra nhanh không cần 100% số người dự tham gia ghi phiếu. Chỉ cần có khoảng 60% là đạt yêu cầu. Vì vậy có thể tiến hành khi chưa vào giờ họp chính thức với phần đông số người đến sớm.

5. Sử dụng các kênh truyền thông

Trong thực tế, công chúng có thể có suy nghĩ lệch lạc về vai trò của Quốc hội và ĐBQH, chẳng hạn họ có thể nghĩ đại biểu chỉ là “nghị gật”; họp nhiều...Cử tri ít khi thấy được công việc thầm lặng, mang tính hợp tác của nghị trường qua chương trình lập pháp và hoạt động của các ủy ban. Ở một thái cực khác, công chúng có thể nghĩ, các đại biểu có thể giải quyết mọi chuyện trên trời dưới biển cho cử tri và kêu đến đại biểu. Đến khi đại biểu không giải quyết được

hoặc chỉ giải quyết một phần chuyện của cử tri, cử tri càng thất vọng, lòng tin càng giảm sút.

Còn ĐBQH Nguyễn Minh Thuyết kể, có lần ông tiếp xúc cử tri tại Lạng Sơn, một cụ già gần 90 tuổi đã nói: “Tôi đi bầu cử QH từ hồi khóa I, mà đây là lần đầu tiên được thấy một ĐBQH bằng xương bằng thịt đấy!”⁸¹. Thế mới biết, trong mắt cử tri, đại biểu dân cử dường như là “người vô hình”. Sở dĩ như vậy vì chỉ phần ít do cử tri thiếu quan tâm, nhưng phần nhiều, như ngay các đại biểu tự nhận, do lỗi của chính đại biểu. Thực tế này đặt ra yêu cầu cần phải cải tiến trao đổi thông tin hai chiều giữa đại biểu và cử tri, thu thập thông tin từ cử tri, đồng thời phản hồi cho cử tri biết cơ quan dân cử và đại biểu dân cử cần gì ở cử tri, đã và đang làm gì cho cử tri. Nghĩa là cho cử tri nghe, thấy, cảm nhận, thậm chí “sờ” được đại biểu “bằng xương bằng thịt”, đang “sống”, đang nghĩ, đang làm cho mình. Nghĩa là để lại hình ảnh sâu đậm, lâu dài trong tâm trí cử tri bằng các kênh truyền thông như báo chí, web, e-mail, blog...

5.1. Xây dựng và duy trì trang web

Trang web của cơ quan dân cử có thể coi là một kênh để giữ mối liên hệ với cử tri, cũng tức là để cơ quan dân cử và đại biểu thực thi vai trò đại diện của mình. Hiện nay Quốc hội đã có trang web của mình tại địa chỉ <http://www.na.gov.vn> với những thông tin giới thiệu về Quốc hội; thông tin khá cập nhật về hoạt động của Quốc hội, bao gồm tin tức mới nhất về hoạt động của UBTVQH, các UB, các Đoàn ĐBQH; các văn kiện của các kỳ họp; một số báo cáo giám sát...Tuy nhiên, nếu nhìn trên phương diện truyền thông, trang web này khá “tĩnh”, chỉ những người thực sự có nhu cầu tìm hiểu hoạt động lập pháp, giám sát của Quốc hội như các nhà nghiên cứu, cán bộ nhà nước, giảng viên, một số sinh viên mới truy cập vào đây để tìm tài liệu. Hơn nữa, các tài liệu đó cũng không phong phú, thiếu đa dạng, không nhiều chiều. Còn đối với những nhóm dân cư khác, trang web thiếu những thông tin mang tính “tiếp thị”, quảng bá, thiếu những mục tin có thể thu hút người truy cập.

⁸¹ Nguyễn Lâm, *Giữ mối liên hệ mạch máu với cử tri, Người Đại biểu nhân dân*, 8/2009.

Còn các Ủy ban, trừ một vài Ủy ban, đa số các Ủy ban chưa có trang web của mình. Hơn nữa, nếu nhìn từ góc độ truyền thông, trang tin của các Ủy ban này cũng không hấp dẫn người xem. Còn ở địa phương, không một Đoàn ĐBQH nào có trang web riêng, mà chỉ có một số Đoàn ĐBQH “ở nhờ” cổng điện tử của chính quyền tỉnh/thành. Thông tin về các Đoàn ĐBQH ở đó cũng nghèo nàn, đôi khi thiếu cập nhật.

Hiện nay, Đoàn ĐBQH và HĐND một số tỉnh/thành đang có ý định xây dựng trang web riêng. Để trang web thực sự trở thành một kênh giữ mối liên hệ với cử tri, trước hết, nếu được, cần tiến hành khảo sát kỹ, nếu không, tìm hiểu sơ bộ về tình hình sử dụng Internet tại địa phương. Những thông tin cần tìm hiểu gồm: số lượng người sử dụng Internet, phân bố theo địa bàn, độ tuổi, giới tính, nghề nghiệp...; sở thích, mối quan tâm của họ... Trong đó, đặc biệt chú ý tới nhu cầu, sự quan tâm của người sử dụng Internet đối với hoạt động của chính quyền gồm: mức độ quan tâm của họ; họ muốn biết những thông tin nào về hoạt động của cơ quan dân cử; họ muốn có những thông tin nào trên trang web này... Từ đó để thiết kế trang web một cách phù hợp hơn.

Cần coi trang Web vừa là một kênh giữ LHCT trực tiếp, vừa là công cụ hỗ trợ cho các kênh giữ LHCT khác. Ví dụ, có thể dùng trang web để hỗ trợ kênh tiếp dân bằng cách đưa thông tin về tiến độ, kết quả tiếp dân lên trang web này; hoặc đưa các bản tổng hợp ý kiến cử tri tại các buổi TXCT; các báo cáo của các cuộc giám sát, thẩm tra lên đó.

LHCT là hoạt động thường xuyên, mạch máu, do đó, cần đặc biệt chú ý việc duy trì trang web. Để “nuôi” trang web, cần có cán bộ phụ trách thường xuyên dưới sự chỉ đạo về nội dung của lãnh đạo Đoàn ĐBQH tỉnh và Thường trực HĐND. Cán bộ này chỉ là đầu mối thu thập, gọt dũa thông tin để đưa lên web, chứ không nên trực tiếp viết bài, tin, vì như thế không đủ thời gian. Chỉ trong những trường hợp rất hạn hữu mới phải viết bài, tin. Cần có sự tác động của lãnh đạo Đoàn ĐBQH và Thường trực HĐND để các cơ quan, tổ chức cung cấp thông tin thường xuyên, cập nhật cho cán bộ phụ trách trang web này. Đồng thời, cần huy động bài, tin của các đại biểu và cán bộ Văn phòng; xây dựng đội ngũ cộng tác viên ở các huyện, các sở ngành và cơ sở...

Các nguồn để lấy tin, bài đưa lên website có thể là: Trong nội bộ cơ quan dân cử: từ Thường trực, các Ban, các Tổ, các đại biểu các cấp; HĐND các huyện, xã; cán bộ văn phòng; bản tin HĐND (nếu có); từ các cơ quan chính quyền: UBND, các sở ngành; từ các cơ quan đoàn thể và MTTQ, các tổ chức xã hội, hiệp hội...; từ cá nhân công dân (đơn, thư, bài, câu hỏi, ý kiến...); từ các doanh nghiệp; công ty; từ các cơ sở đào tạo, nghiên cứu, các chuyên gia trung ương và địa phương; từ các website của các cơ quan trung ương như QH, CP, các Bộ...; từ các cơ sở dữ liệu trên mạng về luật, kinh tế, môi trường...; từ báo chí địa phương và trung ương; từ sách, tài liệu in ấn.

Một số nội dung cần đưa lên website này:

+ Các thông tin về *cơ cấu, tổ chức của Đoàn ĐBQH và HĐND*: Thường trực, các Ban, Văn phòng, các tổ ĐB, địa chỉ, điện thoại, e-mail của các cơ quan này; quy trình, thủ tục làm việc;

+ *Thông tin về từng đại biểu*: tên tuổi, ảnh, địa chỉ, nơi làm việc, điện thoại nơi làm việc, số fax, e-mail; lịch làm việc...

+ Các thông tin về *hoạt động của Đoàn ĐBQH và HĐND*: giám sát, liên hệ cử tri, thẩm tra, kỳ họp; những ý kiến đề xuất của cử tri đã được tiếp thu khi QĐ; những lợi ích mà các hoạt động đó mang lại cho cử tri...

+ *Các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội và HĐND*: đã thông qua, dự thảo, đề án, chương trình sẽ được thông qua...(theo quy định của Luật BHVBQPPL); các thông tin chuyên đề; tài liệu tham khảo; ý kiến của tư vấn, chuyên gia về các nội dung sẽ được bàn tại các kỳ họp;

+ *Hướng dẫn người dân đến với Đoàn ĐBQH và HĐND và đại biểu*: Xây dựng chuyên mục “Cử tri hỏi, chúng tôi xin trả lời”. Ví dụ muốn gửi đơn thư thì gặp ai, bao giờ, ở đâu...;

+ *Quảng bá về các hoạt động và kết quả hoạt động của Đoàn ĐBQH và HĐND và đại biểu*: Ví dụ, trước kỳ họp Đoàn ĐBQH đã tổ chức bao nhiêu cuộc giám sát, thẩm tra bao nhiêu văn bản, tiếp xúc với những đối tượng cử tri nào; trong kỳ họp, những kết quả của các hoạt động trước kỳ họp đã được thể hiện như thế nào; cá nhân đại biểu có những hoạt động cụ thể nào (có thể đặt hàng một số đại biểu tự viết bài hoặc hỏi chuyện đại biểu)...Các bản tổng hợp ý kiến

cử tri tại các cuộc TXCT, các báo cáo tại các cuộc tham vấn công chúng, TXCT theo chuyên đề...có thể đưa vào mục này; Xây dựng Bản tin điện tử về hoạt động của HĐND.

+ *Phản hồi cho người dân biết Đoàn DBHQ và HĐND, đại biểu đang làm gì để giải quyết những ý kiến, kiến nghị, khiếu nại của cử tri.* Ví dụ, đơn thư của ông A đã được chuyển đến cơ quan X, sau n ngày sẽ có trả lời kết quả; hoặc đơn thư của bà B đang thiếu thông tin nào cần bổ sung...

Đặc biệt, có thể đăng tải trên trang web tất cả những thông tin về LHCT của cá nhân đại biểu. Ví dụ, đại biểu A có báo cáo ngắn gọn rằng, trước kỳ họp, tôi đã thu nhận được những thông tin sau về tâm tư, nguyện vọng của cử tri...Trong kỳ họp, vì thời gian có hạn, tôi quyết định chọn vấn đề X để đưa ra chất vấn, còn các vấn đề khác tôi sẽ tìm cách chuyển tải sau...

Trong mục này có thể có tiểu mục “Đại biểu kể chuyện”: đăng những câu chuyện, kinh nghiệm, suy nghĩ, tâm tư của đại biểu để người dân hiểu đại biểu hơn. Có thể lấy những câu chuyện của đại biểu nơi khác, ví dụ lấy từ các cuốn sách của Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử;

+ *Thu hút sự tham gia của người dân:* Thông tin cho người dân biết cơ quan dân cử và đại biểu đang cần gì ở người dân. Ví dụ, mời gọi người dân gửi thư, bài, ý kiến đóng góp hoặc/và phản ánh tâm tư, nguyện vọng: soạn đoạn văn phù hợp đưa lên trang web, gửi báo chí, dán tại các địa điểm công cộng...để người dân biết gửi về trang web;

Trong mục này có thể thiết kế “Hộp thư dân nguyện trên mạng”: Tiếp nhận tất cả những ý kiến, kiến nghị của người dân. Người gửi ý kiến cần cung cấp họ tên, địa chỉ, e-mail, điện thoại, và nội dung kiến nghị; BBT trang web cần có mẫu trả lời tự động ngay.

Có thể thiết kế những cuộc khảo sát nhỏ trên trang web về một số vấn đề Quốc hội và HĐND cần lấy ý kiến. Cần đưa ra một số phương án cho người truy cập nhấp chuột chọn.

Nếu có điều kiện, có thể tổ chức thí điểm giao lưu trực tuyến trên mạng giữa cơ quan dân cử với người dân về một vấn đề được quan tâm hiện nay trên địa bàn tỉnh để nghiên cứu tiếp tục tổ chức thường xuyên.

+ *Ngoài ra*, cần có một số nội dung khác liên quan đến hoạt động của cơ quan dân cử như hoạt động của UBND, các sở ngành, các huyện, xã; tình hình chính trị - kinh tế - xã hội trong và ngoài tỉnh, tin văn thể giới...

5.2. Thiết lập mối quan hệ với báo chí

Quốc hội có nhu cầu thông tin quảng bá tới công chúng về hoạt động của mình để đáp ứng nhu cầu “dân biết, dân kiểm tra”. Do đó, thông tin công chúng về hoạt động của Quốc hội xuất phát trước tiên từ nhận thức đó là nhu cầu của Quốc hội, trách nhiệm của Quốc hội trước cử tri/công chúng. để áp ứng nhu cầu này, Quốc hội có nhiều kênh, hoặc phương tiện khác nhau (ví dụ ở Thụy Điển, Quốc hội có Nhà thông tin công chúng – nơi cung cấp tin cho dân và báo chí); nhưng tối thiểu ở Văn phòng Quốc hội phải có bộ phận chuyên môn quan hệ với báo chí.

Phòng Báo chí thuộc Trung tâm TT-TV-NCKH hiện nay có thể coi là tiền thân của một đơn vị đầu mối giữ mối quan hệ với báo chí. Tuy nhiên, đầu mối này lại thiếu thông tin về hoạt động Quốc hội trong và giữa các kỳ họp, chưa có sản phẩm Thông cáo báo chí nên mới chỉ dừng ở “tiền thân” mà chưa dám gọi là “thực thể” chức năng. “Người phát ngôn của Quốc hội” trên thực tế hiện nay là Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội. Có lẽ chức năng của vị quan chức này phải được thực thi nhiều hơn, không chỉ giới hạn ở họp báo trước mỗi kỳ họp. Trung tâm TT-TV-NCKH hoàn toàn có thể giúp người phát ngôn chính thức của Quốc hội trong việc cung cấp thông tin thường xuyên cho báo giới thông qua Thông cáo báo chí hoặc công cụ khác có nguồn xác thực.

Nói “Phòng báo chí” là đơn vị đầu mối bởi vì đó là một đầu mối chủ động từ phía VPQH, còn báo chí do muốn sát thực và nhanh thì họ phải tìm đến nguồn tin đích thực từ các cơ quan của Quốc hội có những hoạt động thường xuyên. Đó là Ủy ban Thường Vụ Quốc hội (mà cơ quan phát hành Thông cáo - một dạng Thông cáo báo chí về các phiên họp UBTVQH là Vụ Tổng Hợp), là HĐDT và các Ủy ban (các vụ phục vụ những cơ quan này hiện không có chức năng quan hệ báo chí, không có thông cáo báo chí; ngoại trừ một số ủy ban như Ủy ban Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng trong tháng 8.2004 có tổ chức Hội nghị tọa đàm với các nhà báo về chất lượng giáo dục), là các Ban của UBTVQH và các Đoàn đại biểu QH ở địa phương (với quan hệ báo chí thụ động).

Quan hệ báo chí ở các cơ quan của QH mỏng như thế, vắng bóng những sản phẩm thông cáo báo chí, hoặc tin soạn cho báo chí ở những đầu mối thông tin quan trọng như vậy, cho nên dễ hiểu tại sao có những thời kỳ báo chí phải bươn chải để moi thông tin, hoặc nghe lại thông tin từ cộng tác viên hoặc nguồn khác, hoặc phỏng vấn cá nhân... thế nào cũng có sơ suất tam sao thất bản.

Quốc hội tạo điều kiện để nhà báo và các cơ quan báo chí thực hiện vai trò thông tin-bình luận-hỗ trợ chính khách và về hoạt động của QH: Các điều kiện hiện có như họp báo, Thông cáo báo chí, Truyền hình trực tiếp, mời báo chí tới nghe và đưa tin về các phiên họp của UBTVQH, tổ chức Trung tâm báo chí tại Kỳ họp, cung cấp tài liệu kỳ họp cho báo chí ... là những cố gắng lớn, tích tụ qua nhiều khoá Quốc hội theo hướng ngày càng mở rộng hơn, tạo điều kiện hơn.

Trước kia chỉ có đại diện báo giới ở Trung ương được mời dự đưa tin về kỳ họp, nay đã mở rộng tới báo địa phương, đưa số lượng đầu báo và số phóng viên tại kỳ họp lên nhiều hơn. Tuy nhiên, báo chí bao giờ cũng muốn tạo điều kiện hơn nữa và không phải đối với báo nào, phóng viên nào cũng nhận được sự đối xử bình đẳng như nhau; ví dụ không phải báo nào cũng được vào dự các buổi họp tổ, đoàn. Cần có quy chế tạo mặt bằng bình đẳng.

Mức độ tạo điều kiện như thế nào để vừa tạo thế hợp tác vừa không ảnh hưởng tới hoạt động bình thường của Quốc hội? những hình thức tạo điều kiện là gì? Đó là những câu hỏi nên nghiên cứu để xây dựng quy chế về hoạt động báo chí tại Quốc hội.

Nên xem xét trách nhiệm đưa tin về hoạt động của Quốc hội từ ba phía: Quốc hội-Báo chí-Công chúng; phải hướng tới sự hợp tác và cộng tác của ba nhân tố này trong việc áp dụng quyền được thông tin của công chúng về hoạt động của QH trong và giữa các kỳ họp. Chừng nào Quốc hội ý thức được trách nhiệm cung cấp thông tin là của mình thì chừng đó mới có quan hệ hợp tác ba chiều lành mạnh như đề cập ở trên. Đây là chưa bàn về những phương tiện/hình thức thông tin công chúng khác do Quốc hội tổ chức như kinh nghiệm các nước được trình bày dưới đây.

Ở địa phương, một số Đoàn ĐBQH phối hợp với HĐND tổ chức giao ban báo chí hàng tháng. Không chỉ giao ban với báo chí, mà Đoàn ĐBQH và HĐND

cần hướng tới thiết lập và mở rộng mối quan hệ chặt chẽ, thân thiện hơn với báo chí. Ví dụ như có chủ trương, định hướng, có cán bộ phụ trách mảng này, mời báo chí tham gia và đưa tin, viết bài về các hoạt động của đoàn ĐBQH và HĐND, chủ động cung cấp thông tin cho báo chí về Đoàn ĐBQH và HĐND... Có thể học cách làm của Đoàn ĐBQH tỉnh Vĩnh Phúc để tổ chức tọa đàm trên đài truyền hình, phát thanh của tỉnh về hoạt động của Đoàn ĐBQH tại kỳ họp Quốc hội.

5.3. Truyền thông của cơ quan dân cử: kinh nghiệm nước ngoài

Cuối cùng, để cơ quan dân cử ở ta có thể tiến hành các hoạt động truyền thông tốt hơn, chúng tôi cung cấp một số thông tin về hoạt động truyền thông của nghị viện nhiều nước⁸². Trên phương diện này, người ta tập trung vào ba vấn đề chính: thứ nhất, nâng cao nhận thức, hiểu biết của công chúng về các hoạt động của nghị viện, những gì nghị viện có thể làm cho công chúng và điều gì không thể làm; thứ hai, làm cho công chúng biết những kênh có thể tham gia vào đời sống nghị trường; thứ ba, khơi gợi sự quan tâm để thu hút sự tham gia của công chúng vào đời sống nghị trường.

Để xây dựng hình ảnh tốt trong công chúng, nghị viện nhiều nước căn cứ vào những yếu tố tác động lên lựa chọn của cử tri; sử dụng tất cả các cơ hội tương tác với cử tri. Đặc biệt, Nghị viện các nước sử dụng nhiều kênh khác nhau để tiến hành các hoạt động truyền thông như mời công chúng dự một số phiên họp của nghị viện; tăng cường quan hệ với báo chí; xuất bản các ấn phẩm truyền thông của mình; tổ chức các sự kiện như họp báo, hội nghị, hội thảo; sử dụng công nghệ thông tin như duy trì trang web nghị viện và các ủy ban, blog của nghị sỹ...

Mặt khác, nghị viện nhiều nước đã thành lập bộ phận truyền thông riêng với ngân sách hoạt động của mình. Bộ phận này có nhiệm vụ thiết kế chiến lược truyền thông nhằm “tiếp thị” các hoạt động của nghị viện và các ủy ban tới công chúng và báo chí. Thuật ngữ “tiếp thị” không hàm ý hành động của những tay buôn đang cố gắng chào hàng, mà nhấn mạnh cách tiếp cận chiến lược mới.

⁸² Xem thêm loạt bài về truyền thông nghị viện trên báo Người Đại biểu nhân dân, số ra ngày 29/8/2009.

Chiến lược truyền thông của nghị viện nhiều nước không thể thiếu việc sử dụng báo chí. Nhận thức được điều này, bộ phận truyền thông của Hạ viện Úc có riêng một chuyên gia báo chí. Chuyên gia này có nhiệm vụ lấp khoảng trống trong mối quan hệ giữa Hạ viện và báo chí, nhất là trong hoạt động của các ủy ban. Qua những lần trò chuyện, tìm hiểu tại sao báo giới hầu như không quan tâm đến các ủy ban, chuyên gia báo chí của Hạ viện Úc nhận được thông điệp rất rõ ràng là đối với báo giới, các ủy ban dường như vẫn là cái gì đó bí ẩn. Báo giới không biết nhiều về quy trình, thủ tục, cũng như những vấn đề mà các ủy ban quan tâm điều trần, điều tra hoặc thảo luận. Đã nhiều lần, báo giới có nghe ngóng được về một cuộc điều trần, điều tra nào đó của ủy ban được khởi xướng, nhưng bằng đi một thời gian sau mới nghe thêm chút ít, khi báo cáo điều trần hoặc điều tra được công bố. Điều này có nghĩa báo giới không có cơ hội theo dõi cả tiến trình hoạt động của ủy ban, mà thỉnh thoảng mới được biết đến những hoạt động đó.

Có ý kiến lập luận rằng, những cuộc điều tra của ủy ban không phải để dành cho những câu chuyện giật gân của báo chí. Nhưng ngược lại, những ý kiến ủng hộ việc báo chí được biết sâu về hoạt động của ủy ban thì cho rằng, khi báo chí cung cấp thông tin rộng rãi ngay từ đầu, trong cả quá trình và kết quả của cuộc điều tra, điều này càng tăng cơ hội của công chúng tham gia vào hoạt động của ủy ban. Mặt khác, ủy ban cũng sẽ được lợi từ những kiến thức, trải nghiệm do công chúng mang đến. Do đó, chuyên gia về báo chí của Hạ viện sẽ phải kết nối ủy ban với báo giới. Một lý do khác để bố trí một chuyên gia báo chí chuyên biệt là để giúp bộ máy giúp việc của Hạ viện và của các ủy ban hiểu rõ hơn về báo giới, giải tỏa những nỗi nghi ngại của nhân viên nghị viện đối với các nhà báo.

Nhờ nỗ lực của chuyên gia báo chí, hiện nay nghị viện Úc đã hình thành một khuôn khổ ứng xử với báo chí, trong đó riêng các ủy ban thường xuyên cung cấp thông tin trong mọi thời điểm của các cuộc điều tra dưới dạng tin tức quen thuộc và dễ hiểu đối với báo giới. Một điểm liên lạc được thiết lập để đáp ứng mọi yêu cầu, đề nghị của báo giới. Báo giới được cung cấp thông tin rộng rãi và nhanh chóng. Chẳng hạn, hiện nay bộ phận truyền thông của Hạ viện đang cung cấp cho hàng trăm tổ chức báo chí ở Úc dịch vụ thông báo thường xuyên qua e-

mail về hoạt động của các ủy ban. Dịch vụ này trở nên thông dụng đến mức các tổ chức và cá nhân khác cũng mong muốn được dùng và đã được cung cấp. Dĩ nhiên không phải mọi thông tin về các ủy ban đều đáng được đưa lên mặt báo, nhưng ít nhất nó cải thiện cơ hội để công chúng biết về một mảng hoạt động của nghị viện lâu nay vẫn âm thầm diễn ra. Nhờ tiếp cận sâu hơn góc ngách của nghị viện thông qua hoạt động của các ủy ban, báo chí cũng nhận thấy đây không phải là kịch trường chính trị với những vở diễn, vai diễn, và báo chí là các “nhà phê bình”, mà là nơi diễn ra công việc nghiêm túc nhất, đáng để tôn trọng hơn.

Để thu hút sự quan tâm và tham gia của lớp trẻ vào đời sống nghị trường, nghị viện nhiều nước đã có chương trình giáo dục học đường về nghị viện. Các nghị sỹ và quan chức Văn phòng nghị viện nhận lời giảng dạy miễn phí ở các trường đại học về thực tiễn hoạt động của cơ quan này. Chẳng hạn, ở Úc, sau khi thử nghiệm thành công ở một số trường, đến nay chương trình này đã được đưa vào nhiều trường khác trên khắp nước Úc, và ở một số trường, chương trình được tiến hành đều đặn hàng năm. Năm 2003, 97% số học sinh tham gia đã tỏ ra hài lòng với chương trình giáo dục nghị viện ở Úc. Điều này cũng có nghĩa là một kênh truyền thông về nghị viện đã phát huy hiệu quả, nhất là khi mà đối tượng của nó là những người trẻ tuổi, thế hệ nắm giữ tương lai.

6. Điều trần: Một hình thức giữ mối liên hệ với cử tri

6.1. Định nghĩa về điều trần

Đây là cuộc họp chính thức giữa các bên liên quan do Ủy ban của Quốc hội lên kế hoạch và chủ trì, sau khi đã tiến hành các công cụ tham vấn và đã thu thập một số thông tin từ công chúng, thấy cần thiết tổ chức điều trần, nhằm thu thập thông tin/bằng chứng từ các đối tượng/chủ thể liên quan về một vấn đề cụ thể trong hoạt động lập pháp, giám sát, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước.

Các bên tham gia vào quá trình điều trần bao gồm các cơ quan chính quyền có trách nhiệm liên quan (bên nhà nước, trách nhiệm hành pháp, hành chính), các cá nhân hoặc tổ chức bị ảnh hưởng hoặc đại diện hợp pháp của họ, và các tổ chức dân sự xã hội có liên quan đến vấn đề đó (với tư cách cung cấp nhân

chứng, sự kiện, số liệu về vấn đề liên quan). Các bên này cần được tiếp cận sớm để làm rõ những gì họ sẽ cung cấp tại cuộc điều trần và vào lúc nào, để làm gì.

Quá trình họp điều trần sẽ tạo điều kiện cho các cơ quan của Quốc hội kiểm tra, xem xét, làm sáng tỏ vấn đề (qua đó có thể làm rõ hơn trách nhiệm) đối với vấn đề cụ thể. Sở dĩ có thể coi đây là hình thức giữ mối liên hệ với cử tri và thực hiện vai trò đại diện, vì tại cuộc điều trần, Ủy ban của Quốc hội đóng vai trò trung gian, nghe cả hai tai những thông tin, ý kiến của cả hai phía - phía chính phủ và phía công chúng, tạo ra cầu nối giữa chính phủ và công chúng. Từ đó, các vấn đề về lợi ích, quyền lợi được sáng tỏ hơn.

6.2. Công tác chuẩn bị để tổ chức phiên điều trần

Ủy ban của Quốc hội sẽ tiến hành phỏng vấn nhân chứng trước phiên điều trần nhằm xác định những người thích hợp để tham gia, quan điểm của họ và xác định những vấn đề nhạy cảm.

- Những người được mời tham gia phải có nhiệm vụ cung cấp một thông tin, cứ liệu cụ thể hoặc đối chất về một vấn đề báo trước. Họ có quyền từ chối trả lời.
- Chuẩn bị các câu hỏi rõ với thứ tự xác định.
- Chuẩn bị phòng hoặc hội trường và sắp xếp chỗ ngồi sao cho những người thuộc các nhóm khác nhau ngồi tách biệt, đối mặt với chủ tọa và chuẩn bị các biện pháp để tránh các tình huống các bên đối đầu tranh luận với nhau.

6.3. Các nhân chứng

Vị thế của các nhân chứng không giống nhau. Danh sách nhân chứng phải bao gồm những thành phần sau đây:

- Các cá nhân, nhóm hoặc cộng đồng bị ảnh hưởng (chứng kiến sự kiện)
- Cơ quan hành pháp, hành chính (chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện)
- Các doanh nghiệp (thông tin về quản lý, tài chính và các vấn đề kỹ thuật, v.v... gồm cả trách nhiệm và liên đới)

- Chuyên gia và các hiệp hội quần chúng (các chuyên gia, các tổ chức bảo vệ quyền của các cá nhân, nhóm, hiệp hội và cộng đồng- có thể là nhóm làm chứng hoặc tư cách công chứng, tham gia)

Nhân chứng phải ký vào bản đăng ký và trình giấy nhận dạng cá nhân trước khi tham dự điều trần. Người đại diện cơ quan, tổ chức phải có giấy ủy quyền nếu chức vụ không thể hiện quyền đại diện cho tổ chức. Giấy ủy quyền cần nói rõ quyền hạn của người được ủy quyền liên quan tới cuộc tham vấn. Nếu việc ủy quyền không hợp pháp hoặc hợp lệ thì Văn phòng phải báo cáo người chủ trì để lấy ý kiến tập thể quyết định chấp nhận hay không chấp nhận và giới hạn của sự tham gia của người đó.

Nhân chứng ngồi chờ ở phòng khác và đợi đến lượt gọi vào theo từng người hoặc theo nhóm. Sau khi kết thúc việc báo cáo/cung cấp thông tin/chứng cứ tại cuộc điều trần, nhân chứng có thể ra về mà không phải chờ đến hết cuộc điều trần; tuy nhiên phải ký vào bản đăng ký để xác nhận thời điểm họ về sau khi đã trả lời.

Tất cả các câu hỏi và trả lời được ghi âm, các chứng cứ và giấy tờ do nhân chứng cung cấp được thu lại, lưu và đăng ký số theo thư mục tương ứng và nhân chứng phải được thông báo về thủ tục này trước khi bắt đầu phiên điều trần.

6.4. Vai trò của thành viên Ủy ban

Chủ tọa sẽ đặt câu hỏi theo thứ tự đã được xác định trước và các bên tham gia sẽ trả lời các câu hỏi theo chỉ định của ban chủ tọa.

Ủy ban của Quốc hội có thể tuyên bố tính chất của cuộc điều trần là họp kín hoặc mở đối với người dân (dự) và báo chí. Nếu một phần điều trần là kín, thì phiên này nên làm riêng sau khi đã mời công chúng và báo chí ra về. Hội đồng không có nghĩa vụ giải thích lý do tuyên bố kín hay công khai. Lý do tổ chức kín là để các bên có thể thoải mái cung cấp chứng cứ và lập luận.

Chủ nhiệm hoặc Phó Chủ nhiệm Ủy ban chủ trì phiên điều trần. Các hoạt động bao gồm: Thông báo với nhân chứng về nội dung và mục đích của phiên điều trần; trình bày kế hoạch tổ chức phiên điều trần; dùng quyền lực chủ tọa để bảo đảm sự tuân thủ về thời gian; đúng với vấn đề; hỏi-đáp đi đúng khuôn khổ; thông báo kết quả của phiên điều trần, những việc tiếp theo, nhấn nhủ báo chí.

Chủ tọa nên tránh những điều sau:

o Thảo luận, tỏ thái độ với các bên tham gia hoặc đưa ra bình luận đúng sai, trừ khi đó là các yêu cầu về thủ tục.

o Tóm tắt, nhắc lại thông tin mà người tham gia vừa trình bày.

Một số cuộc điều trần nên có cả sự tham gia chéo của lãnh đạo các Ủy ban khác nhau vì nhiều vấn đề không chỉ dừng lại là nhận định hoặc thẩm quyền của một Ủy ban. Các Ủy ban chủ trì thông tin tới các đại biểu khác về chủ trương, lịch biểu và khuyến khích tham gia.

6.5. Vai trò của cán bộ phục vụ Ủy ban

- Chuẩn bị cho phiên điều trần: quảng bá về phiên điều trần; mời nhân chứng, báo chí; chuẩn bị thông tin, câu hỏi cho đại biểu; chuẩn bị phòng ốc...

- Thư ký phiên họp phải tổ chức ghi âm, đánh dấu danh tính phát biểu (biên bản ghi âm); ghi chép về diễn biến của phiên điều trần. Thư ký nên theo dõi các câu trả lời và có thể yêu cầu chủ tọa làm sáng rõ thêm hoặc xác nhận một số nội dung để đảm bảo rằng ý kiến của họ được ghi lại chính xác hoặc câu trả lời cung cấp chính xác và đầy đủ thông tin mà câu hỏi yêu cầu. (hoạt động này của thư ký nên thông qua giấy)

- Cán bộ giúp việc xác nhận danh tính và ghi chép lại thời gian đến và đi của những nhân chứng điều trần và thời gian diễn ra những hoạt động này. Kiểm tra tính hợp thức, hợp pháp của ủy quyền, lý do và giới hạn ủy quyền.

6.6. Sự tham gia của báo chí

Báo chí cần được tham dự và đưa tin các cuộc điều trần, được thông báo trước. Cho phép báo chí thực hiện những hoạt động lấy tin, phỏng vấn. Các Ủy ban có kế hoạch làm việc với báo chí và có các yêu cầu đưa tin hoặc khuyến khích đưa tin; quan tâm tới sưu tập các thông tin báo chí đã đăng tải về điều trần. Việc mời báo chí có thể làm cho các bên ngại cung cấp chứng cứ, lập luận, vì vậy tùy Ban quyết định khi nào mời báo chí tới mà vẫn bảo đảm các bên cảm thấy thoải mái; hoặc khi cần thiết mời báo chí và công chúng ra khỏi phòng trong một thời gian ngắn để nhân chứng cung cấp chứng cứ. Nếu thấy đây là cuộc điều trần công khai thì có thể mời báo chí từ đầu.

CHƯƠNG IV- KỸ NĂNG ĐỂ THỰC HIỆN VAI TRÒ ĐẠI DIỆN

Từ thực tiễn hoạt động phong phú của mình, đại biểu dân cử có thể có nhiều kỹ năng hơn Chương này trình bày; hoặc có thể cho rằng một số kỹ năng trong Chương này là không cần thiết. Nhưng dựa trên những kiến thức đã được trình bày ở các Chương trước, cộng với quan sát thực tế hoạt động của các đại biểu dân cử, chúng tôi mạnh dạn đưa ra một số kỹ năng cần thiết để thực hiện vai trò đại diện. Trong mỗi phần về từng kỹ năng, chúng tôi lập luận tại sao cần kỹ năng đó, tiếp theo là giải thích cách thức thực hiện kỹ năng, và cuối cùng nêu một số điều cần tránh. Chúng tôi cũng xin dẫn một số ví dụ của đại biểu HĐND, bởi lẽ mặc dù đại diện ở cấp địa phương, nhưng cách làm có thể phù hợp với hoạt động của ĐBQH.

I. Kỹ năng phát hiện vấn đề

I.1. Tại sao cần kỹ năng này?

Vai trò đại diện đòi hỏi đại biểu biết cách phát hiện những vấn đề cần đưa ra cơ quan dân cử trong vô số những sự kiện, vấn đề mà cử tri, cuộc sống đang đặt ra. Kỹ năng phát hiện vấn đề cốt lõi giúp đại biểu tránh cách tiếp cận chung chung trong hoạt động. Đại biểu ở Việt Nam phần lớn kiêm nhiệm, bộ máy giúp việc riêng không có, trong khi đó các vấn đề cuộc sống và cử tri đặt ra thì bộn bề, mà ĐBQH vẫn phải có bốn phần quan tâm đến tất cả các vấn đề đó. Nhưng để góp phần giải quyết hiệu quả, cách tốt hơn có lẽ là chọn lấy một vài vấn đề mà đại biểu nắm vững, đồng thời chọn một vài vấn đề hoàn toàn mới, và toàn tâm, toàn ý theo đuổi giải quyết vấn đề đó đến tận cùng mới thôi. Nếu không, ĐBQH sẽ có thể dễ bị cuốn theo mà không chủ động điều khiển được dòng chảy công việc.

Như một ĐBQH nhận xét, nếu đại biểu Quốc hội nghe và phản ánh một cách nguyên bản các ý kiến kiến nghị cử tri thì các ý kiến kiến nghị đó còn rất “thô”, mới chỉ là ý kiến kiến nghị của từng cá nhân chưa phải là ý kiến mang tính đại diện, không thể tác động để trở thành chính sách, thành pháp luật được.⁸³ Kỹ

⁸³ GS.TS Trần Ngọc Đường, ĐBQH Khóa X, XI, “Tiếp xúc cử tri- cơ hội để phổ biến, tuyên truyền pháp luật; giải tỏa những bức xúc của cử tri”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

năng phát hiện vấn đề giúp đại biểu dân cử lựa chọn chất lọc từ những bức xúc có khi mang tính cá biệt, riêng lẻ của một vài cử tri để khái quát thành những vấn đề chung mang tính đại diện để hình thành các tư liệu sống của thực tiễn, góp phần xây dựng chính sách pháp luật.

Chính vì vậy, chỉ khi phát hiện đúng và trúng vấn đề, tiếp xúc cử tri- một trong những hoạt động thể hiện vai trò đại diện của đại biểu, mới giúp đại biểu nắm bắt được các vấn đề đang đặt ra cho đất nước⁸⁴, là một môi trường tốt để trau dồi kỹ năng đại diện của mình. Kỹ năng phát hiện vấn đề giúp cho đại biểu đưa được những vấn đề xác đáng, đang được quan tâm nhiều vào chương trình nghị sự, chất lọc ra những vấn đề cần phản ánh vào trong hoạt động tại nghị trường. Nhờ đó, các cuộc thảo luận của Quốc hội về tình hình kinh tế- xã hội, về các dự luật tại Hội trường thường có chất lượng và phản ánh đúng nhu cầu của đất nước, góp phần làm cho các luật, nghị quyết của Quốc hội sâu sắc và sâu sát hơn.

Hoặc chúng ta thường thấy cử tri dành sự quan tâm đặc biệt cho các phiên chất vấn, bởi lẽ cử tri muốn biết những ý kiến nguyện vọng của mình đối với những vấn đề bức xúc và trọng đại của đất nước có được các đại biểu Quốc hội phản ánh hay không, được trao đổi như thế nào tại diễn đàn Quốc hội; đâu là những nguyên nhân và hướng giải quyết ra sao. Trong khi đó, thời gian có hạn, mà vấn đề thì quá nhiều. Trong ba ngày chất vấn khoảng 6-7 thành viên Chính phủ sẽ đăng đàn, mỗi người trả lời đã trên dưới chục vấn đề lớn nhỏ; như vậy, sẽ có hàng chục vấn đề được đưa ra. Nếu không phát hiện được vấn đề, hoặc xác định vấn đề không đúng, không trúng, các hoạt động tại Quốc hội không đáp ứng được sự mong đợi to lớn này của cử tri, có nghĩa là không hoàn thành vai trò đại diện.

Hơn nữa, có những vấn đề được các cơ quan dân cử và nhiều đại biểu dân cử quan tâm nhưng lại không thu hút được sự chú ý của một số đại biểu khác. Trong nhiều trường hợp việc đi đến quyết định gặp không ít khó khăn do ý kiến trong cơ quan dân cử rất khác nhau; hoặc có khi có sự khác biệt trong quan điểm

⁸⁴ TS Nguyễn Sĩ Dũng, Tiếp xúc cử tri-bài toán khó, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

giải quyết giữa cơ quan điều hành và cơ quan dân cử, “tính dễ va chạm trong công việc (Xem thêm Hộp dưới đây). Vì vậy, việc chọn đúng vấn đề và đưa ra quyết định đúng lúc sẽ đảm bảo hiệu quả thực hiện của chính sách. Có lúc việc hoãn đưa ra các quyết định cũng là việc làm có tính quyết đoán để đạt được kết quả tối ưu vì những căn cứ để đưa ra quyết định chưa hoàn toàn sáng rõ.

Hộp 14: Đây là cái khó đặc thù của công việc làm người ĐBQH?

ĐBQH Nguyễn Minh Thuyết: Đó là tính “dễ va chạm” của công việc. Thực ra, đóng góp về luật là còn ít va chạm đấy. Đóng góp ý kiến về chính sách kinh tế - xã hội thì khó hơn vì cần có cái nhìn bao quát hơn và phải hợp lòng dân. Chất vấn về chính sách kinh tế - xã hội là việc rất dễ va chạm, nên kinh nghiệm là ĐBQH phải **nói đúng vấn đề**, nêu được hạn chế của chính sách nhưng lại phải có tinh thần xây dựng, nếu không việc phản biện sẽ thành mất tác dụng⁸⁵.

1.2. Cần phát hiện những vấn đề gì?

Những điều nói trên không có nghĩa là các vị đại biểu sẽ phải phát hiện để trực tiếp giải quyết riêng từng chuyện của từng cử tri, vì đơn giản là đại biểu không thể nào làm được như thế. Điều mà cử tri kỳ vọng là các đại biểu sẽ lên tiếng, đưa những câu chuyện lợi ích ra trước diễn đàn Quốc hội, dùng sức cộng hưởng của diễn đàn này và dùng các cơ chế áp đặt trách nhiệm để gây áp lực thúc các cơ quan chính phủ và chính quyền địa phương giải quyết các chuyện của cử tri. Hoặc lúc bấm nút biểu quyết một dự luật hay hay một quyết sách nào đó, trong đầu vị đại biểu luôn phải thường trực câu hỏi: bấm nút thì lợi ích của những cử tri bầu ra mình và hàng triệu cử tri khác sẽ ra sao, tốt lên hay xấu đi? Cái khó của Quốc hội là nhạy cảm với từng độ rung nhẹ nhất của cuộc sống; và làm sao lần ra, dò cảm, sắp xếp xem lợi ích nào cần được bảo vệ, lợi ích nào cần được tính đến trước, cái nào có thể để sau, loại bỏ lợi ích tư túi. Nếu làm được như vậy, cử tri có thể tạm hài lòng với công việc đại diện của Quốc hội và từng đại biểu.

⁸⁵ Doan Trang, “ĐBQH Nguyễn Minh Thuyết: “Tôi chất vấn gai góc, nhưng tôi hiền”, *Tuần Việt Nam*, 16/7/2009.

Hộp 15: Vài chuyện của dân tiềm ẩn nhiều vấn đề chính sách

Chuyện thứ nhất: Thí dụ, đất nhà dân, ông bưu điện không nói không rằng, nhào vô đào cái hào bằng sải tay, đặt đường cáp quang, cũng không thèm hé môi nửa lời, cấm cái bảng đỏ chót “Nghiêm cấm mọi hành vi xâm phạm...”. Gì kỳ vậy, dân phản ứng, đất của tui mà...

Chuyện thứ hai: Thí dụ, bà con làm hồ sơ chính sách người có công với cách mạng thiếu một vài thủ tục, chẳng ai hướng dẫn để đối tượng bổ sung, chờ không được, bà con lặn lội đi hỏi thăm thì chính sách ấy hết hạn giải quyết lâu rồi. Gì kỳ vậy, dân ngửa mặt lên trời, kêu thảng thốt (vậy chớ lỡ làng hết rồi, không kêu trời, biết kêu ai).

Chuyện thứ ba: Thí dụ, quy hoạch khu công nghiệp trên ngàn héc ta mà bà con đi mua đồ ở tiệm tạp hóa, lật tấm giấy báo gói củ cải muối ra mới biết, quy hoạch ngay trên đất mình. Tong tả lại đăng xã hội thì được trả lời, trên đài có đưa tin, bộ hồng đón nghe sao? Dân ngẩn ngơ, gì kỳ vậy, không lẽ suốt ngày tui ôm cái ti vi để coi mấy ông nhà nước có nhấc gì không?

Chuyện thứ tư: Thí dụ, làm lộ nông thôn, có chỗ chia theo tỷ lệ Nhà nước 6, dân 4; ấp bên kia lại theo tỷ lệ 7/3, dân âm ức, gì kỳ vậy, bộ bên kia là con ruột, tui tui con ghẻ sao?

Những việc như thế có kể tới Tết cũng chưa hết.⁸⁶

Chẳng hạn, đại biểu dân cử có thể được nghe, được thấy nhiều chuyện của người dân, qua đó có thể phát hiện ra nhiều vấn đề chính sách. Đằng sau những câu chuyện do đại biểu Nguyễn Ngọc Tư kể lại trong Hộp trên đây là những vấn đề mang tầm chính sách như: cân bằng quyền lợi của người dân và lợi ích công khi tiến hành những công trình công cộng; pháp luật về tài sản, nhất là đất đai; phổ biến chính sách tới người dân; thủ tục hành chính không được quan liêu, vô cảm; cung cấp thông tin công khai, minh bạch trong quy hoạch; lợi ích của người dân khi đóng góp xây dựng các công trình công cộng...

Những vấn đề lợi ích này có cả lợi ích của cử tri tại khu vực bầu cử, nhưng đó thường là những vấn đề lợi ích chung của địa phương hoặc của quốc gia. Chẳng hạn, trong những phát biểu của “ông hội đồng Khoa”, người ta chỉ thấy ông nói đến cái chung, nào là thất thoát lãng phí, nào là chất lượng công trình, nào là dân chỗ nọ khổ, dân chỗ kia bức xúc, rồi rác thải bệnh viện... Những điều ông Khoa nói chủ yếu là bảo vệ quyền lợi cho số đông dân nghèo hơn là

⁸⁶ Nguyễn Ngọc Tư, “Mặt trời xa lắm”, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhịp cầu đến với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2008.

quyền lợi của những người thuộc tầng lớp trung lưu như ông. Chất lượng nước thải một bệnh viện cách nhà ông Khoa hai chục cây số chắc gì đã ảnh hưởng đến phố, phường nơi ông ở, chắc gì đã ảnh hưởng đến sản xuất của công ty ông? Vì vậy, chất vấn về nước thải bệnh viện đâu phải vì quyền lợi trực tiếp của cái “cơ cấu” mà ông đang đại diện.

Còn ở nghị trường Quốc hội, chúng ta thường xuyên chứng kiến và nghe những lời phát biểu, chất vấn, thảo luận về những vấn đề lợi ích của quốc gia. Sự vận hành của cơ cấu lợi ích trong Quốc hội luôn hướng đến lợi ích số đông, nghĩa là lợi ích chung của quốc gia, dân tộc.

1.3. Phát hiện vấn đề từ đâu?

Trước hết, đại biểu phát hiện vấn đề cần đưa ra nghị trường từ hoạt động của mình. Ví dụ, Đại biểu qua TXCT có thể cảm nhận được sâu sắc những vấn đề người dân quan tâm và hiểu ra rằng đang có nhiều việc phải bàn, phải giải quyết, nhất là việc tổ chức thực hiện các chính sách liên quan trực tiếp đến cuộc sống cử tri như: Cấp thẻ bảo hiểm y tế cho gia đình chính sách, hộ nghèo, hộ dân tộc thiểu số... Trong những buổi TXCT, có nhiều đại biểu dân cử phàn nàn không được gặp gỡ đông đảo cử tri, có lúc chỉ gặp gỡ những cử tri mang tính đại diện, có người gọi là "đại cử tri", chủ yếu là cán bộ cốt cán ở cơ sở. Nhưng theo đại biểu Nguyễn Văn Mễ, việc kết hợp mời cả hai nhóm cử tri này cho phép đại biểu dân cử vừa nắm kỹ tâm tư nguyện vọng quần chúng với những yêu cầu cụ thể về chính sách kinh tế - xã hội ở địa bàn dân cư; vừa tiếp thu được những vấn đề có tính vĩ mô do đội ngũ cán bộ cơ sở hệ thống lại, không chỉ khái quát về tình hình chung mà còn nêu lên những đề xuất về biện pháp chỉ đạo thực hiện. Vấn đề cốt lõi là phải biết gạn lọc thông tin để xử lý đúng và có hiệu quả.

Giám sát cũng là một kênh hiệu quả để phát hiện vấn đề. Ông Cư Hòa Văn kể, có lần đi giám sát ở huyện Mèo Vạc, tỉnh Hà Giang, anh em đang bàn nhau xem cần mang theo quà gì để tặng đồng bào. Huyện góp ý là tốt nhất nên mang nước đi, vì ở đó đồng bào cần nước lắm. «Chúng tôi mang theo 30 can nước mỗi can 10 lít, đến nơi tặng cho mỗi hộ 1 can. Đồng bào mừng lắm. Có chuyến chúng tôi trên đường đến xã Pà Cồ - Hang Kia, tỉnh Hòa Bình thấy có một đám trẻ em xếp hàng nối đuôi nhau cheo leo bên sườn núi, đã đến đây xếp

hàng từ sáng sớm để mức từng muôi nước như muôi mức canh, từ trong khe đá chảy ra từng giọt⁸⁷.

Qua những chuyến đi như thế, ông Cù Hòa Văn và những đại biểu khác đã thấy, đối với đồng bào, giọt nước là giọt sống. Ông nói : «Thời gian hoạt động tại Quốc hội khóa IX, đặc biệt là trong lĩnh vực giám sát, chúng tôi càng hiểu rõ thêm về chính sách dân tộc và mấu chốt để giải quyết vấn đề dân tộc là gì».

Mặt khác, muốn biết chính quyền thực sự làm tốt, tuyệt nhiên không dễ xảy ra sai sót trong điều hành, trong ứng xử với dân hay không, những cuộc TXCT hay giám sát chính thức chưa đủ. Muốn biết giả thuyết này có phải là sự thật hay không, đại biểu có thể tìm được câu trả lời ở thím bán quán hàng lề đường góc chợ, ở những anh chạy đồ dọc, ở những chị phụ nữ trên đường mua nước mắm về... Nhưng như một đại biểu đặt câu hỏi, nhiều khi «tại sao ta không có câu trả lời ở cuộc gặp chính thức, đảng hoàng giữa dân và đại biểu của dân?»⁸⁸. Những câu chuyện như thế có thể tìm thấy trên những trang báo, trong các chương trình truyền hình, truyền thanh. Hay như đối với đại biểu Đặng Văn Khoa, bà con vẫn thường gõ cửa báo điều này điều nọ, hoặc điện thoại, hoặc gửi thư cho ông. Nhờ đó ông biết và hiểu được nỗi lòng, bức xúc của bà con.

Như vậy, mối liên hệ mạch máu với nhân dân, với cử tri của người đại biểu chính là một kênh giúp phát hiện vấn đề nhanh chóng, chính xác. Tách rời mối liên hệ này, người đại biểu khó sống và làm tròn trách nhiệm của mình. Để mạch máu này chảy được thông suốt, cá nhân người đại biểu phải mở lòng đón nhận những bức xúc của người dân với tinh thần trân trọng, đồng cảm, chia sẻ và cùng lao vào việc với dân.

1.4. Làm sao để nhận biết vấn đề?

Muốn nhận biết, lựa chọn đúng vấn đề để đưa ra cơ quan dân cử xem xét quyết định, một số kỹ năng sau đây có thể thích hợp.

⁸⁷ Cù Hòa Văn, Chủ tịch HĐDT Quốc hội Khóa X, “Chương trình 135- những thôi thúc bắt nguồn từ đời sống cử tri”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

⁸⁸ Nguyễn Ngọc Tư, “Nhịp cầu dang dở”, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhịp cầu đến với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2008.

1.4.1. Sử dụng thông tin thu thập được để đánh giá vấn đề

Ông Cur Hòa Vàn, ĐBQH nhiều khóa, nguyên Chủ tịch Hội đồng Dân tộc kể lại, quá trình ra đời chương trình 135 bắt đầu từ một bản thảo, trăn trở là, chính sách dân tộc của ta là rất tốt, đầu tư lớn so với khả năng của ngân sách, nhưng vì sao hiệu quả không cao. Để giải đáp câu hỏi này, ông đề xuất cần có một cuộc giám sát, khảo sát đời sống của các dân tộc để đối chiếu, phân tích, đánh giá xem mức sống của từng dân tộc như thế nào, sự chênh lệch giữa các dân tộc ra sao, đây là một trong những mấu chốt của bình đẳng dân tộc⁸⁹. Cuộc giám sát được tiến hành thật công phu và nhiều gian khổ, đến với từng hộ gia đình để tìm hiểu và kê khai theo một biểu mẫu thống nhất.

Qua tổng hợp phân tích cuộc giám sát này thấy, kết quả thu được cung cấp cơ sở đánh giá được sự chênh lệch về mức sống giữa các dân tộc và các vùng miền là rất lớn và đáng lo ngại. Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng này do sự đầu tư và chỉ đạo vốn đã ít lại thiếu tập trung. Cho nên cần phải có chủ trương và giải pháp thiết thực làm khâu đột phá trong đời sống của các dân tộc thiểu số còn chậm phát triển⁹⁰. Từ thông tin ban đầu, ông Cur Hòa Vàn và những thành viên khác trong HĐDT thời đó đã đeo đuổi để thúc đẩy sự ra đời một chương trình được biết đến với tên gọi chương trình 135.

Câu chuyện trên đây của ông Cur Hòa Vàn không phải là hiếm thấy trong thực tiễn hoạt động của các đại biểu dân cử. Thông thường, kinh nghiệm của các đại biểu cho thấy, từ thông tin thu nhận được qua giám sát, tiếp xúc cử tri, tiếp công dân, qua đời sống hàng ngày, báo chí..., các vấn đề được phát hiện, đánh giá như sau:

- Theo dõi sự biến động của vấn đề qua các mốc thời gian; qua các địa phương để thấy rõ thực trạng và diễn biến;

⁸⁹ Cur Hòa Vàn, Chủ tịch HĐDT Quốc hội Khóa X, “Chương trình 135- những thôi thúc bắt nguồn từ đời sống cử tri”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

⁹⁰ Cur Hòa Vàn, Chủ tịch HĐDT Quốc hội Khóa X, “Chương trình 135- những thôi thúc bắt nguồn từ đời sống cử tri”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

- Phân tích phạm vi tác động của vấn đề đối với các tầng lớp dân cư, các nhóm lợi ích khác nhau (ai hưởng lợi, ai bị thiệt hại, ai chịu tác động cả hai mặt, ai sẽ ủng hộ quyết định của chính quyền, ai có khả năng sẽ không đồng tình với chính sách);

- Ai chịu trách nhiệm để xảy ra tình hình trên? Trách nhiệm của tổ chức hay của cá nhân người đứng đầu? Thông tin này rất quan trọng trong việc hình thành và vận hành bộ máy tổ chức thực hiện dự án và các giải pháp khi đã được cấp có thẩm quyền thông qua;

- Kiến nghị những vấn đề về chính sách, giải pháp dự kiến sẽ trình ra Quốc hội, hội đồng nhân dân xem xét quyết định ban hành hoặc sửa đổi, bổ sung (lựa chọn các giải pháp thích hợp, không nhất thiết phải bằng các quy phạm pháp luật hoặc sự can thiệp từ chính quyền).

1.4.2. Nhận biết vấn đề: Từ hiện trạng đến vấn đề chính sách

Để ban hành chính sách thích hợp, trước hết cần nhận diện và xác định đúng vấn đề nhằm xác định có cần đến sự can thiệp của cơ quan ban hành chính sách, cũng như để chữa bệnh thì phải biết bệnh⁹¹. Mặc dù đây là công việc của cơ quan phân tích chính sách, nhưng đại biểu dân cử cũng cần lần ngược lại để thấy, việc ban hành chính sách có dựa trên sự nhận biết vấn đề chuẩn xác hay không, từ đó có cơ sở kiến nghị hoàn chỉnh hay bác bỏ hoàn toàn.

Xác định vấn đề không chính xác, sai lệch, thì các công việc tiếp theo, dù tốt, cũng có thể trở nên vô ích; và pháp luật được ban hành không có hiệu lực, thậm chí làm trầm trọng thêm vấn đề. Vấn đề xác định cần dựa trên số liệu, chứng cứ thể hiện bản chất và quy mô, mức độ và xu hướng biến đổi của tình hình; so sánh tương tự. Cần xác định mức độ và phạm vi của vấn đề, tác động hay ảnh hưởng của vấn đề đó (đối tượng nào chịu tác động như vùng, ngành, giới, nhóm xã hội..., xu hướng tác động)... Nếu cảm thấy thông tin chưa đầy đủ, thì

⁹¹ Xem thêm về bước nhận biết vấn đề trong cả công đoạn phân tích chính sách trong bài viết: Nguyễn Sĩ Dũng, *Phân tích chính sách-công đoạn quan trọng trong quy trình lập pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 4/2000; Nguyễn Đức Lam, *Phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở các nước*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số ...2008.

không nên xác định vấn đề một cách quá hẹp đến mức có thể bỏ qua những giải pháp hợp lý có thể lựa chọn.

Đặc biệt, cần phân biệt vấn đề với hiện tượng. Nhiều khi tưởng chừng như "vấn đề" hiển nhiên lộ diện trong sự kiện, nhưng trên thực tế, vấn đề lại nằm chỗ khác. Ví dụ, khiếu kiện đông người về đất đai là một hiện tượng, nhưng vấn đề có thể nằm ở pháp luật về đất đai; pháp luật về giải quyết khiếu nại, tố cáo; tham nhũng của chính quyền địa phương... Trên thực tế, có vô số hiện trạng diễn ra gây lo ngại trong công chúng, nhưng chỉ có một phần trong số đó trở thành vấn đề cần giải quyết bằng chính sách, pháp luật.

Điều tối thiểu để hiện trạng trở thành vấn đề chính sách là hiện trạng phải tạo ra những lo ngại về mất mát lợi ích, tuyệt vọng hay mất niềm tin của số đông, và số đông này thực sự có nhu cầu, hay bộc lộ đòi hỏi giải pháp, nó mới trở thành vấn đề của chính sách, đòi hỏi sự can thiệp của công quyền. Tuy nhiên, ở đây cần lưu ý ba điểm: thứ nhất, sự đòi hỏi của cộng đồng không hàm ý đòi hỏi của toàn thể; thứ hai, đòi hỏi của số đông chưa chắc đã đúng; thứ ba, nhiều khi nhu cầu cần phải có sự can thiệp về chính sách không được thể hiện trực tiếp, mà nó ẩn đằng sau hiện trạng, và người làm chính sách, người làm luật cần phải nhận diện nhu cầu đó.

Bên cạnh điều kiện cần là hiện trạng mang tính số đông, cần xác định những điều kiện đủ để nhận diện nhu cầu điều chỉnh bằng chính sách, pháp luật đối với một vấn đề. Các điều kiện đó là⁹²: Thứ nhất, khi hiện trạng đã tới mức độ khiến công chúng rất lo ngại, thậm chí có hành động phản ứng cụ thể, chẳng hạn, lương quá thấp khiến công nhân đình công trên diện rộng. Thứ hai, vấn đề hay nhu cầu được đại chúng hoá, chẳng hạn, một cuốn sách đánh động về tình trạng đói nghèo đã dẫn đến sức ép của đông đảo công chúng đòi hỏi chính phủ phải làm gì đó, khiến chính phủ phải phát động cuộc chiến chống đói nghèo, ban hành một loạt chính sách, văn bản liên quan đến vấn đề này. Thứ ba, vấn đề thực sự nghiêm trọng, thách thức tính ổn định của hệ thống, nền tảng giá trị đang tồn tại, tính toàn vẹn và an ninh của cộng đồng. Thứ tư, hiện trạng có tính liên đới. Ví dụ,

⁹² Lê Vinh Danh, *Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935-2001*, NXB Thống kê, Tp Hồ Chí Minh, 2001, tr.228.

nhhiem độc chì xảy ra riêng lẻ nếu xảy ra ở từng nhóm công nhân, bản thân họ không phản ứng, nó rất dễ bị quên lãng. Nhưng nếu nhà làm chính sách có con mắt tinh đời có thể nhận thấy mối liên hệ giữa hiện trạng riêng lẻ đó với tình trạng không đảm bảo điều kiện vệ sinh, an toàn lao động ở nhiều cơ sở sản xuất, từ đó có những biện pháp điều chỉnh thích ứng.

Đại biểu dân cử là người biết đòi hỏi cơ quan trình chính sách phải tìm hiểu phạm vi tác động của vấn đề, đối tượng chịu ảnh hưởng, hình thức chịu ảnh hưởng, nội dung ảnh hưởng, thời gian, không gian ảnh hưởng của vấn đề, tần số, cường độ của ảnh hưởng, số lượng các thay đổi xã hội do vấn đề này...Nếu không xác định được những thông số này, nhiều khi vấn đề nhỏ lại trở thành rối, hoặc áp cho nó giải pháp quá to tát không cần thiết, vừa tốn kém, vừa không mang lại kết quả. Quá trình định vị có thể bắt đầu với những nghi vấn như: tại sao vấn đề lại rơi vào môi trường này; khu vực nào chịu ảnh hưởng, khu vực nào không, tại sao; khu biệt vấn đề này với các sự kiện khác ra sao; vấn đề sẽ kéo dài trong bao lâu nếu không có giải pháp; ảnh hưởng của nó đến mức nào nếu chậm trễ giải quyết; có bao nhiêu thời gian để nghiên cứu giải pháp.

1.4.3. Xác định những vấn đề ưu tiên

Ở Việt Nam cũng như ở bất kỳ nước nào cũng vậy, các vấn đề đưa ra cơ quan dân cử xem xét, quyết định rất nhiều. Trong lúc đó lại thiếu người, thiếu kinh phí, thiếu quỹ thời gian cần thiết. Vì vậy không thể tập trung giải quyết tất cả mà nếu làm được chắc chắn cũng sẽ không đạt được kết quả mong muốn. Hơn nữa, ĐB dân cử cũng phải biết chọn lựa, biết tập trung trí lực vào đâu, nếu không, dễ bị cuốn theo mà không chủ động điều khiển được dòng chảy công việc. Trong tình thế đó, điều hợp lý là cần xác định những vấn đề ưu tiên cho mình. Nhưng xác định ưu tiên như thế nào?

Trước hết, để góp phần giải quyết hiệu quả, cách tốt hơn có lẽ là chọn lấy một vài vấn đề mà ĐB nắm vững, đồng thời chọn một vài vấn đề ĐB hoàn toàn mới, nhưng có điều kiện nắm vững, và toàn tâm, toàn ý theo đuổi giải quyết vấn đề đó đến tận cùng mới thôi. Hầu như đại biểu nào cũng gắn với chuyên môn nhất định. Vì vậy, mỗi người nên phát huy sở trường của mình. Ví dụ, đại biểu Nguyễn Văn Mỹ chia sẻ: “Bản thân tôi thường chú tâm vào lĩnh vực hoạt động văn hoá, lĩnh vực mà tôi được học tập tại nhiều trường trong, ngoài nước. Tôi

thường đọc thêm sách, báo để tìm và bổ sung các vấn đề mình nêu”⁹³ (Xem thêm Hộp dưới đây). Điều này đòi hỏi cơ quan và đại biểu dân cử phải lập kế hoạch chu đáo, có tính khả thi cao ngay từ đầu năm, trong đó xác định rõ những việc cần làm trước, việc gì có thể làm sau.

Hộp 15: DB Nguyễn Văn Mễ: Chú ý đến khía cạnh văn hóa của vấn đề⁹⁴

“Là đại biểu dân cử, trong nhiều trường hợp, cái nhìn văn hóa đã giúp tôi nhận biết được những nỗi niềm của cử tri ẩn đằng sau bộn bề những câu chuyện đời thường. Trong những lần tiếp xúc cử tri ở Nam Đông, A Lưới, tôi đã trực tiếp đến thăm một số gia đình chính sách, bà mẹ Việt Nam anh hùng, các hộ nghèo tiêu biểu và hết sức bất ngờ khi thấy những người lớn tuổi tự chọn các nhà sàn kém tiện nghi hơn nhiều. Hóa ra, tất cả đều do văn hóa. Những người già cả họ đã bao đời nay quen với bếp lửa bập bùng, bếp lửa đuổi thú dữ, bếp lửa sưởi ấm, bếp lửa nấu ăn, bếp lửa quây quần... Nay những ngôi nhà hiện đại lại thiếu chỗ để giữ hơi ấm của bếp lửa ấy. Thế là người già dứt khoát chỉ chịu sống ở những ngôi nhà sàn kiểu cũ nhưng lại đáp ứng được yêu cầu của "văn hóa bếp lửa"...

Việc ban hành một số luật chưa có sự nghiên cứu thấu đáo mối quan hệ giữa hệ thống luật pháp quốc gia với luật tục tiến bộ của các đồng bào dân tộc. Thực tế cho thấy việc giải quyết các tranh chấp trong nội bộ nhân dân theo luật tục tiến bộ có hiệu quả bền vững hơn nhiều vì phù hợp phong tục, tập quán và giữ vững được sự đoàn kết nhất trí trong cộng đồng. Nếu các luật tục tiến bộ được phản ánh trong hệ thống luật pháp của quốc gia sẽ tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước bằng pháp luật, vừa đảm bảo tính thống nhất, vừa tôn trọng các giá trị truyền thống và bản sắc văn hóa các dân tộc.

⁹³ Trò chuyện với hai đại biểu mới "cãi" hăng, Vietnamnet, 10/12/2007.

⁹⁴ Nguyễn Văn Mễ, *Đại biểu dân cử-Người giữ bếp lửa văn hóa*, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhịp cầu nối với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 2008.

Thứ hai, để xác định những vấn đề ưu tiên, cần xuất phát từ những nhiệm vụ trọng tâm trong công tác quản lý nhà nước của trung ương hay địa phương. Vấn đề đưa ra xem xét thường là:

- + Có ảnh hưởng sâu sắc đến công tác quản lý nhà nước.
- + Có tính chất cấp thiết bức xúc được đa số cử tri quan tâm, có ảnh hưởng trực tiếp đến đời sống của hầu hết cử tri.
- + Có liên quan đến nhiều ngành, nhiều lĩnh vực quản lý.
- + Nằm trong kế hoạch dự kiến sẽ đưa ra bàn tại cơ quan dân cử trong tương lai gần.

Thứ ba, xuất phát từ yêu cầu của các tổ chức Đảng, Quốc hội, Chính phủ, của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân cấp trên một cấp; của Mặt trận và các đoàn thể; của các cơ quan thông tin đại chúng...

Những yêu cầu của các cơ quan nói trên thường xuất phát từ kiến nghị, đề xuất của đông đảo cử tri; từ những vụ việc khiếu kiện trên diện rộng; từ những cuộc điều tra chuyên đề của báo chí, các công trình nghiên cứu khoa học về thực trạng kinh tế- xã hội...có liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương.

Để cân nhắc xem vấn đề nào là ưu tiên cần làm rõ căn cứ lựa chọn, phạm vi tác động của vấn đề đến các tầng lớp dân cư, tính khả thi khi giải quyết và nguồn lực đảm bảo; chiều hướng phát triển khi xử lý chậm yêu cầu cấp bách đã được nêu ra; nêu danh mục những câu hỏi để có thể lựa chọn vấn đề thích hợp với thời điểm, điều kiện hiện tại (Xem Hộp).

Hộp 16: Một số câu hỏi để xác định vấn đề ưu tiên:

- Đó là vấn đề gì? Tại sao đó lại là một vấn đề?
- Vấn đề này liên quan đến những ai?
- Ngoài các cơ quan và đại biểu dân cử, nhóm đối tượng nào trong xã hội muốn vấn đề được giải quyết, họ có thể là một phần của giải pháp trong tương lai hay không ?
- Phạm vi ảnh hưởng của vấn đề, chỉ đối với một bộ phận dân cư hay tác động rộng rãi đến các tầng lớp nhân dân ?
- Trong hoàn cảnh nào sự vật, hiện tượng đó trở thành vấn đề? (mang tính mùa vụ hay chỉ xuất hiện một số ngày trong tuần, trong tháng).
- Vấn đề đó đã tồn tại bao lâu? Nếu đó là một vấn đề xuất hiện từ lâu thì vì sao các khóa trước chưa đưa vào chương trình nghị sự; có phải vì vấn đề chưa chín muồi hoặc không hội đủ điều kiện để giải quyết ?

- Đã có sự thông nhất cao trong hệ thống chính trị, nhất là giữa cơ quan điều hành và cơ quan dân cử chưa?

- Giải pháp đưa ra có hợp lý nhất không? Còn có giải pháp nào không? Điều gì sẽ xảy ra nếu cơ quan dân cử không làm gì để giải quyết vấn đề?

Có thể đây là câu hỏi quan trọng nhất đòi hỏi sự sáng suốt của chính quyền vì nhiều vấn đề nếu có hướng giải quyết kịp thời sẽ có hiệu quả to lớn cả về kinh tế và xã hội, ngược lại khi sự việc chưa đến nỗi nghiêm trọng, đòi hỏi phải có biện pháp mới thì việc giữ nguyên trạng có khi lại tốt hơn.

II. Kỹ năng lắng nghe

“Nghe những điều Dân muốn nói...”

“Nói là bạc, im lặng là vàng, lắng nghe là kim cương”

“Nói là gieo, nghe là gặt”

II.1. Thế nào là lắng nghe?

Khi người ta nhắm mắt lại, những gì nghe được là quá trình sóng âm đập vào màng nhĩ và chuyển lên não. Đó là quá trình hoàn toàn tự nhiên từ khi sinh ra đã như vậy rồi. Nhưng hãy nhắm mắt lại và cố nghe xem người ở phòng bên cạnh đang nói gì? Đây chính là quá trình lắng nghe. Quá trình này nối tiếp ngay sau quá trình nghe. Nó biến đổi sóng âm thanh thành ngữ nghĩa. Quá trình này cần sự tập trung và chú ý rất cao. Như vậy lắng nghe là quá trình tập trung chú ý để giải mã sóng âm thanh thành ngữ nghĩa.

"Ba tuổi đủ để học nói nhưng cả cuộc đời không đủ để biết lắng nghe". Một kỹ năng mà chiếm đến 53% thời gian giao tiếp lại không được dạy nhiều. "Nói là gieo, nghe là gặt". Nhưng một thực tế đáng buồn là ta dùng hơn một nửa thời gian giao tiếp cho lắng nghe mà hiệu quả chỉ đạt 25 – 30%. Nếu ta thực tế ta đi gặt mà như vậy thì chắc là... chết đói. Vậy ta còn 75% tiềm năng nữa chưa khai thác. Nếu là nhà đầu tư khôn ngoan thì chúng tôi tin chắc đại biểu sẽ đầu tư vào mảnh đất tiềm năng 75% này.

Đối với đại biểu dân cử, quá trình “bắt sóng” có hàm ý rộng hơn, không chỉ là giải mã sóng âm thanh thành ngữ nghĩa những gì đại biểu trực tiếp nghe thấy, mà còn là tất cả những nỗi niềm, suy nghĩ của cử tri, xã hội mà đại biểu “lắng nghe” được, giải nghĩa những nỗi niềm đó thành những vấn đề ở tầm chính sách.

Lắng nghe và nghe được những điều dân nói là rất khó. Lắng nghe ở đây không phải là một hoạt động bản năng thông thường mà là một hoạt động có ý thức, là quá trình thu nhận thông tin; nó bao gồm cả quá trình tiếp nhận, phân loại, xử lý, lưu giữ và sử dụng thông tin. Những người biết lắng nghe là những người biết tiếp nhận những thông tin mới, những ý kiến mới, và lợi điểm là họ nắm được thông tin, cập nhật hóa thông tin, và giải quyết được vấn đề. Về mặt tâm lý và tình cảm thì lắng nghe còn là sự chấp nhận và đồng cảm với người nói-những cử tri của đại biểu. Lắng nghe một cách hiệu quả là như một bác sĩ đang chẩn đoán triệu chứng của bệnh nhân hoặc là một phi công đang tiếp xúc với đài kiểm soát không lưu trong cơn bão.

II.2. Tại sao cần lắng nghe?

Đối với đại biểu dân cử, sự cần thiết của kỹ năng lắng nghe một phần xuất phát từ kỹ năng phát hiện vấn đề nói trên, vì người đại biểu phát hiện vấn đề bằng con mắt sáng, đôi tai thính và tấm lòng nhạy cảm. Nhưng rộng hơn, để đại diện cho lợi ích của cử tri và quyền lợi của quốc gia, cần có kỹ năng nghe được những câu chuyện nhiều lúc bị chìm đi trong sự ồn ào của thế sự, hoặc ngay cả khi người dân im lặng.

Cùng với sự phát triển, nhu cầu, đòi hỏi, mong đợi của cử tri đối với đại biểu dân cử ngày càng cao. Sở dĩ như vậy vì công quyền và chính sách công ngày càng tác động nhiều hơn đến lợi ích của cử tri, trong đó có cả tác động tích cực và tiêu cực. Chẳng hạn như chính sách xã hội làm ai đó chịu thiệt, cơ quan hành chính có những hành vi sai trái, một chương trình, văn bản pháp luật có ảnh hưởng đến lợi ích của công dân v.v...Mà như vậy thì cử tri càng kêu nhiều hơn, và đại biểu với các kênh liên hệ với cử tri là một đầu dây thần kinh nghe được, “bắt sóng”, thu nhận những tiếng kêu đó.

Người đại biểu nhân dân lắng nghe ý kiến của cử tri trong những trạng thái khác nhau. Ý kiến phát biểu của cử tri rất đa dạng về đối tượng và nội dung cần quan tâm. Trong đó không ít những ý kiến của cử tri đề cập đến những vấn đề bất hợp lý, những vấn đề gay gắt, nổi cộm trong một trạng thái bất bình, bức xúc, thậm chí có khi hết sức căng thẳng - Đó là điều đương nhiên mà đại biểu phải chấp nhận. Lắng nghe được ý kiến của cử tri, của nhân dân trong những

trạng thái nói trên không phải là đơn giản. Sự lắng nghe lúc này rất cần đến kinh nghiệm và nghệ thuật, nhưng quan trọng hơn là thái độ lắng nghe. Thái độ lắng nghe làm cho người đại biểu bình tĩnh và tự tin hơn, gần gũi với cử tri hơn, nó không chỉ giúp cho cuộc đối thoại tránh được sự đổ vỡ mà còn là điều kiện để cuộc đối thoại đạt được kết quả như mong muốn.

II.3. Lắng nghe như thế nào?

Lắng nghe như thế nào? Trước hết là biết thu nhận mọi tiếng nói, tiếng kêu cất lên từ người dân, từ xã hội. Dĩ nhiên, cần lắng nghe tất cả những người có thể có nỗi niềm về những lợi ích hay quyền lợi mà đại biểu đại diện. Chính vì vậy, khi nói đến các cuộc tiếp xúc cử tri định kỳ hiện nay, rất nhiều đại biểu đã yêu cầu mời thành phần cử tri được mở rộng, ai có nhu cầu trao đổi với đại biểu dân cử đều có thể đến. Các đại biểu đó muốn cử tri đến dự các cuộc tiếp xúc đông hơn, nhiều ý kiến phát biểu, trái ngược với báo cáo của UBND nhưng rất đáng để chính quyền lưu ý...Nhưng mặt khác, có nhiều đại biểu cho biết, các “cử tri chuyên nghiệp”, “đại cử tri” cũng là nguồn thông tin đã chất lọc, do đó cần lắng nghe cả những cử tri này.

Câu hỏi “lắng nghe như thế nào” hàm ý “đã sẵn sàng lắng nghe chưa?”, đã chuẩn bị tâm thế lắng nghe hay không. Tâm thế lắng nghe trong nhiều trường hợp giúp cho cử tri hiểu hơn thái độ tích cực của đại biểu đối với dân, từ đó xóa bỏ khoảng cách hay làm dịu tình hình đang nóng lên. Trong một buổi tiếp xúc cử tri, ông Chủ tịch Ủy ban Mặt trận Tổ quốc xã vừa nói: “Thời gian là một buổi chiều”, cả hội trường ào lên: “Phải cho chúng tôi nói hết, đến tối không xong thì tiếp ngày mai”. Ông Chủ tịch UBMTTQ xã có vẻ lúng túng chưa kịp trả lời thì một cử tri nói tiếp: “Phải có thời gian cho chúng tôi phát biểu”. Thấy tình hình như vậy, đại biểu đã nói: “Chúng tôi về đây cốt để nghe ý kiến, kiến nghị, tâm tư nguyện vọng của dân, vậy các cụ, các ông, các bà cứ yên tâm, chúng tôi sẽ lắng nghe hết”. Không khí lại dịu xuống⁹⁵.

Trong suốt quá trình tiếp xúc, cần luôn tạo không khí gần gũi, sẵn sàng lắng nghe ý kiến cử tri ngay cả khi kết thúc tiếp xúc, tạo không khí thân thiện,

⁹⁵ Dương Thị Lợi, “Không ngại đến điểm nóng”, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhịp cầu đến với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2008.

cởi mở để cử tri thấy thoải mái, sẵn sàng cho cuộc tiếp xúc lần sau. Khi trò chuyện với cử tri, điều quan trọng không hẳn là nội dung sẽ nói, mà là khả năng hiểu cử tri đến đâu. Người đại biểu biết lắng nghe phải tạo cho cử tri-người đối diện cảm giác đại biểu thật sự bị lôi cuốn, hiểu được sáng tỏ và sâu sắc những gì mà cử tri muốn truyền tải. Để trở thành đại biểu lắng nghe giỏi thì phải biết nhẫn nại, điều này tuy khó nhưng rất nên làm.

Trên đây có nói đến việc lắng nghe mọi tiếng nói từ phía người dân. Nhưng mặt khác, lắng nghe cũng có nghĩa là biết nghe có trọng tâm, chọn lọc. Trong quá trình hoạt động của mình, đại biểu nghe được rất nhiều âm thanh. Điều quan trọng là lọc ra những vấn đề cần đưa ra nghị trường từ những âm thanh đó. Chẳng hạn, trong một buổi tiếp xúc cử tri, với nhiều lượt cử tri phát biểu, đại biểu có thể tập hợp được nhiều nội dung ở các lĩnh vực của đời sống xã hội. Song nổi lên rõ nhất là vấn đề gì? Có thể đó là thu hồi đất, bồi thường giải phóng mặt bằng, quản lý đất đai, chủ yếu thuộc thẩm quyền của chính quyền cấp cơ sở, nhưng lại liên quan đến chính sách, pháp luật về đất đai nói chung? Hay đó là những vấn đề môi trường? Hay các chính sách xã hội?...

“Cái gì cũng chép cũng ghi/Không biết thì hỏi, tự ti làm gì”. Trong những lần có dịp nghe cử tri, biết cách lắng nghe những ý kiến của cử tri bằng cách ghi chép đầy đủ các vấn đề chính cử tri nêu ra. Bởi lẽ, như người ta nói, “mẫu bút chì hơn trí nhớ tốt”, hay là “trí nhớ đậm không bằng nét mực mờ”. Ghi chép những nội dung chính giúp đại biểu lưu giữ, nhớ được, nhập tâm những ý kiến của cử tri được lâu, bền hơn.

Hộp 17: Năm bước lắng nghe người dân

Đại biểu dân cử có thể nghe và tiếp nhận thông tin từ người dân tại các buổi tiếp dân theo các bước như sau (một số bước có thể áp dụng cả cho những hình thức gặp gỡ khác với người dân):

Bước 1: Trước khi nghe trình bày, nên giải thích rõ cho công dân có yêu cầu kiến nghị hiểu rõ về quyền và trách nhiệm của hai bên. Nên giải thích ngắn gọn những điểm cơ bản để tránh phản cảm, vì khi tiếp xúc phần lớn người dân đến để mong được trình bày những vấn đề bức xúc của họ, chứ không phải là đến để nghe huấn thị dài dòng.

Bước 2: Nghe với thái độ tập trung chú ý, có ghi chép tóm tắt những điểm cơ bản, kiên nhẫn nghe cho người nói nói hết ý của mình cho dù chưa thể hiện được rõ vấn đề mà họ muốn nói.

Không nên quá để ý đến thái độ của người trình bày cho dù họ có thể mắc một số lỗi nhỏ trong giao tiếp hoặc dùng một số từ ngữ quá khích

mà cần chú ý đến nội dung của vấn đề mà người dân đang đề cập tới.
Bước 3: đặt các câu hỏi gợi mở để người trình bày nói về vấn đề theo những nội dung mà mình quan tâm, trên cơ sở đó xác định được vấn đề mà người trình bày mong muốn đạt tới.
Đối với những vấn đề phức tạp mà người nghe cảm thấy chưa hiểu được rõ thì hỏi lại và đề nghị người trả lời nói thẳng vào nội dung đã hỏi, không trả lời lan man sang những vấn đề khác.
Bước 4: Hướng dẫn người trình bày cách xác định nội dung yêu cầu của họ thành văn bản, nếu người dân không có khả năng đó thì tóm tắt lại nội dung cơ bản và đọc lại cho người dân xem có đúng với tinh thần và nội dung vấn đề mà họ muốn đạt tới không.
Bước 5: Tư vấn pháp lý và chỉ dẫn trong trường hợp xét thấy cần thiết.

Lắng nghe bằng cách thay đổi một số thói quen nhỏ: "Cuộc hành trình ngàn dặm bắt đầu từ một bước nhỏ". Để nghe hiệu quả, bước đầu chúng ta cần thay đổi một số thói quen nhỏ.

Thay đổi thái độ: Muốn lắng nghe hiệu quả thì đầu tiên phải Muốn. Nếu không muốn lắng nghe thì mọi kỹ năng đều vô ích. Bày tỏ sự tôn trọng với người nói là việc làm cần thiết. Xem xét những quan điểm, ý kiến của họ thật kỹ lưỡng. Không nên đánh giá thấp hay tỏ ra coi thường những gì bạn đang nghe. Về mặt cũng không được lộ sự thiếu tôn trọng hay sự xao nhãng. Dĩ nhiên bạn không nhất thiết phải đồng ý với mọi việc họ nói, nhưng hãy đợi cho đến khi họ trình bày hết quan điểm của mình. Không nên tỏ thái độ ủng hộ hay phản đối ngay khi được hỏi hay khi cử tri nêu vấn đề.

Thay đổi cử chỉ: Thay vì nhìn lơ đãng thì hãy chú ý vào người nói thể hiện sự mong muốn lắng nghe. Thái độ lắng nghe bao gồm sự tiếp xúc bằng mắt, nhìn hướng về người đối diện, khẽ gật đầu mỗi khi muốn thể hiện sự đồng ý hoặc tán thành. Những cử chỉ đó phải được thực hiện nhịp nhàng theo lời nói, và phải phù hợp với thông tin đang trình bày.

Thay đổi lời nói: Thay vì ngồi im thì hãy thể hiện cho người nói biết mình đang lắng nghe họ bằng những tiếng để thể hiện sự phản hồi. Khi trò chuyện, ai cũng đều muốn người khác lắng nghe suy nghĩ của mình, do đó hãy sử dụng những kỹ thuật để khiến cho họ biết rằng bạn cũng đang thực sự chăm chú lắng nghe. Hãy biết hướng ứng người nói. Đôi lúc khi bạn muốn khuyến khích người nói tiếp tục, hãy tỏ ra rằng bạn vẫn đang rất chú tâm tới câu chuyện của họ chỉ

bằng cách nhắc lại câu hỏi để người hỏi và các cử tri khác hiểu rõ, đi đến thống nhất hay bổ sung làm rõ ý kiến cử tri nêu.

Lắng nghe là biết giữ im lặng: Kỹ thuật cuối cùng và cũng là quan trọng nhất, đó là sự im lặng. Im lặng tạo một không khí nặng trĩu suy tư và đôi khi là nỗi đau. Thỉnh thoảng, chờ đợi vài phút trong im lặng sẽ giúp người nói có thể bộc bạch hết những cảm xúc thầm kín trong lòng. Làm chủ được sự im lặng, điều đó có nghĩa là bạn đã thành công. Sự quan tâm đến người khác thể hiện ở chỗ, bạn cố gắng lắng nghe người khác khi họ đang trong tình trạng bức xúc, hay khủng hoảng tinh thần.

II.4. Những điều cần tránh

Điều gì làm ta nghe không hiệu quả?

Trước hết, đó là hái độ lắng nghe chưa tốt: Điếc hơn người điếc là người không muốn nghe. Ta thường hay ngộ nhận là ta biết rồi nên không muốn nghe hoặc chỉ nghe một phần, nhưng đến khi cần nhắc lại thì ta lại không nhớ. Tệ hại hơn nữa là ta chỉ nghe xem người nói có gì sai, xấu để phản ứng lại.

Không chuẩn bị: Để nói một điều gì ta chuẩn bị rất kỹ tất cả các phương án. Vậy mà trong giao tiếp ta chưa bao giờ chuẩn bị lắng nghe cả. Không chuẩn bị là chuẩn bị cho thất bại. Đó chính là nguyên nhân làm ta nghe kém hiệu quả.

Thiên kiến là một trong những rào cản phổ biến và khó vượt qua nhất khi lắng nghe bởi vì nó là một tiến trình tự động hóa. Con người không thể hoạt động trong cuộc sống mà không có một số quan niệm nào đó. Tuy nhiên trong các tình huống mới, những quan niệm này có thể là không đúng. Ngoài ra, một số người nghe một cách phòng thủ, coi mọi lời nhận xét là một sự tấn công cá nhân. Nếu một người nào đó nói, “Anh Phú, ở đây rất ấm” thì những người nghe phòng thủ có thể cho rằng người ta đang trách anh ta đã điều chỉnh sai nhiệt độ. Phản ứng tức thời của họ là chứng minh rằng người khác thì sai còn họ đúng. Để bảo vệ sự tự trọng, họ có thể xuyên tạc thông tin bằng cách loại bỏ bất cứ cái gì không theo quan điểm của mình.

Nhiều người nghe cũng phạm phải sai lầm là ích kỷ/vị kỷ (chỉ nghĩ đến bản thân mình). Chẳng hạn như vào giây phút diễn giả đề cập tới vấn đề của diễn giả thì những người nghe vị kỷ kiểm soát cuộc đàm thoại và nói chuyện về vấn

đề của họ. Họ coi thường mối quan tâm của diễn giả bằng cách cho thấy rằng những vấn đề của họ còn lớn hơn gấp đôi. Dù thảo luận về bất cứ vấn đề gì, họ cho rằng họ hiểu biết nhiều hơn diễn giả.

Một rào cản phổ biến khác là nghe rời rạc. Chẳng hạn, khi ngồi họp, bạn để cho tư tưởng suy nghĩ mông lung cho đến khi nghe được một từ hoặc một cụm từ gây cho bạn chú ý trở lại. Một trong những vấn đề của việc nghe này là nó đọng lại trong tâm trí không phải những gì người khác nói mà là những gì bạn nghĩ rằng người nói lẽ ra phải nói.

Bảng 3: Lắng nghe hiệu quả

NGƯỜI KHÔNG BIẾT LẮNG NGHE	NGƯỜI BIẾT LẮNG NGHE	ĐỂ LẮNG NGHE CÓ HIỆU QUẢ
• Họ không lắng nghe những chủ đề khô khan • Họ không chú ý nếu việc truyền đạt dễ • Họ có khuynh hướng tranh luận • Họ lắng nghe để tìm kiếm sự kiện • Họ ghi chép quá nhiều • Họ làm ra vẻ chú ý • Họ dễ chia trí, lo ra • Họ không thích xem tài liệu khó • Họ phản ứng đối với những từ ngữ mang tính cảm xúc • Họ có xu hướng ngủ gật khi nghe một diễn giả nói chậm chạp.	• Họ nắm lấy cơ hội; và tự hỏi: “Trong vấn đề này mình áp dụng được cái gì?” • Họ nhận xét nội dung; họ bỏ qua sự sai sót của diễn giả • Họ không nhận xét cho đến khi hiểu hoàn toàn; họ chỉ làm gián đoạn diễn giả để làm sáng tỏ vấn đề • Họ lắng nghe để nắm chủ đề chính • Họ ghi chép ít thôi • Họ làm việc chăm chỉ; tỏ ra lắng nghe tích cực • Họ cố gắng không lo ra; họ biết cách tập trung tư tưởng • Họ diễn giải những câu nói mang tính cảm xúc; họ không để chúng ngắt quãng tư tưởng • Họ lắng nghe và cân nhắc các bằng chứng; họ tóm tắt ý chính trong đầu.	• Hãy tìm kiếm những lãnh vực mình quan tâm • Hãy phán đoán nội dung, đừng phán đoán cách truyền đạt • Hãy duy trì sự nhiệt tình của bạn • Hãy lắng nghe để tìm kiếm tư tưởng • Hãy ghi chép có chọn lọc • Hãy vừa lắng nghe vừa ghi chép. Hãy ngăn chặn những tư tưởng mâu thuẫn trong đầu • Hãy để đầu óc luôn cởi mở • Hãy lưu ý rằng suy nghĩ nhanh hơn lời nói

III. Kỹ năng đối thoại

III.1. Tại sao cần kỹ năng đối thoại?

Kỹ năng đối thoại giúp đại biểu khuyến khích người dân bày tỏ suy nghĩ, ý kiến, tâm tư, nguyện vọng của mình để từ đó lộ diện các vấn đề đại biểu và cơ quan dân cử cần phát hiện, thảo luận, quyết định. Đây là lý do tại sao kỹ năng đối thoại lại cần thiết đối với đại biểu dân cử. Những lợi ích dưới đây là điều rất dễ nhận thấy do sự đối thoại mang lại⁹⁶:

Một là, nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng của cử tri. Người dân càng tin đại biểu của mình bao nhiêu thì càng chân thành bấy nhiêu.

Hai là, nắm bắt được các vấn đề đang đặt ra cho đất nước. Nhờ vậy, các cuộc thảo luận của Quốc hội và HĐND tại Hội trường thường có chất lượng và phản ánh đúng nhu cầu của đất nước, của địa phương.

Ba là, nắm bắt được các thông tin cần thiết để thực hiện chức năng giám sát và quyết định. Đa số các câu hỏi chất vấn được nêu ra tại các kỳ họp thường do các đại biểu thu thập được thông tin qua sự phản ánh, đối thoại với cử tri.

Bên cạnh đó, như một đại biểu Quốc hội cho biết, tâm lý chung của cử tri là không gì vui sướng bằng khi kiến nghị, đề xuất của mình được trả lời, giải trình kịp thời (dù được hoặc chưa được)⁹⁷. Mà cử tri biết được điều này qua nhiều kênh, trong đó có kênh đối thoại trực tiếp với đại biểu của mình. Như vậy, kỹ năng đối thoại giúp đại biểu thực hiện nghĩa vụ của mình là báo cáo về hoạt động, các kết quả đạt được qua hoạt động của đại biểu. Từ đó, sự đối thoại với cử tri là biểu tượng dễ nhận thấy nhất của một nền dân chủ. Việc ủy quyền bao giờ cũng đi liền với trách nhiệm báo cáo. Kỹ năng đối thoại giúp đại biểu giải trình về việc tại sao Quốc hội hay HĐND lại quyết định như vậy, làm rõ mối quan hệ giữa các quyết định của cơ quan dân cử với lợi ích của cử tri. “Suy cho cùng, một

⁹⁶ Nguyễn Sĩ Dũng, *Tiếp xúc cử tri-Bài toán khó*, trong sách “*Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH*”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2007. Tác giả nói đến lợi ích do các cuộc TXCT trước kỳ họp mang lại, nhưng những lợi ích đó cũng có thể ứng với sự đối thoại giữa đại biểu và cử tri.

⁹⁷ Nguyễn Đức Lam, *Ghi chép tại buổi làm việc với Đoàn ĐBQH tỉnh Quảng Bình trong khuôn khổ “Nghiên cứu sơ bộ mối liên hệ của đại biểu dân cử với cử tri ở Việt Nam”*, Dự án Tăng cường năng lực các cơ quan dân cử ở Việt Nam, VPQH và UNDP, Hà Nội, 5/2008.

quyết định lý giải được là một quyết định có trách nhiệm”⁹⁸. Vì vậy, sự đối thoại đó rất cần thiết để cử tri giám sát hoạt động của các đại biểu dân cử.

Sự đối thoại, trao đổi thông tin hai chiều giữa đại biểu và cử tri giúp thu thập thông tin từ cử tri, đồng thời phản hồi cho cử tri biết cơ quan dân cử và đại biểu dân cử cần gì ở cử tri, đã và đang làm gì cho cử tri. Nghĩa là cho cử tri nghe, thấy, cảm nhận, thậm chí “sờ” được đại biểu “bằng xương bằng thịt”, đang “sống”, đang nghĩ, đang làm cho mình. Nghĩa là để lại hình ảnh sâu đậm, lâu dài trong tâm trí cử tri.

III.2. Tạo ra nhiều kênh đối thoại

Nói về cách thức đối thoại với cử tri, điều dễ nhận thấy là sự đối thoại không chỉ diễn ra trực tiếp khi gặp gỡ nhau trong khoảng cách vật lý gần. Nó còn có thể diễn ra bằng nhiều kênh khác nhau.

Trước hết, đó là kênh đối thoại qua những hoạt động của cơ quan dân cử và đại biểu dân cử như tham vấn công chúng trong lập pháp, lập quy; gặp gỡ người dân, hiệp hội, doanh nghiệp, các chuyên gia trong giám sát; các hội nghị tiếp xúc cử tri...

Ngay cả trong khi trực tiếp thực hiện vai trò đại diện, trong thời gian gần đây, ngoài các hình thức truyền thống, cơ quan dân cử và đại biểu dân cử đã có những nỗ lực cải tiến các kênh đối thoại lâu nay vẫn làm hoặc tìm tòi các kênh đối thoại mới, qua đó để giữ mối liên hệ huyết mạch với cử tri được tốt hơn. Có thể kể ra đây khá nhiều hình thức như: TXCT trước và sau kỳ họp; tiếp nhận, xử lý đơn thư; tiếp dân theo định kỳ; TXCT theo chuyên đề; TXCT theo nhóm đối tượng; TXCT nơi công tác, nơi sinh sống; Khảo sát thực địa, thị sát; họp đại diện các hộ dân một khu dân cư; qua các phương tiện thông tin đại chúng; LHCT qua trang web, e-mail, blog, điện thoại, bản tin; gặp gỡ dân trong cuộc sống hàng ngày (chủ động/tình cờ); gặp gỡ các tổ chức nghiên cứu độc lập, chuyên gia; hỏi ý kiến cá nhân, phỏng vấn; điều tra dư luận XH- Phiếu hỏi; thí điểm điều trần hay còn gọi là nghe các bên liên quan.

⁹⁸ Nguyễn Sĩ Dũng, *Tiếp xúc cử tri-Bài toán khó*, trong sách “*Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH*”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2007.

Bên cạnh đó, dù chưa thể áp dụng rộng rãi ở VN, còn có thể học hỏi, tiếp thu dần một số hình thức LHCT của các nước như: tiếp dân ở văn phòng nghị sĩ; tạo điều kiện cho nhân dân tham quan, nghiên cứu, thực tập, dự các hoạt động của cơ quan dân cử; tiếp dân lưu động; tại một địa điểm bất kỳ có đủ điều kiện và có những hình thức thông tin phù hợp cho công chúng; Hình thức điều trần như ở QH Mỹ; Úc...; hoạt động vận động hành lang (lobbying) cũng là kênh liên hệ không chính thức giữa các nhóm lợi ích ngoài xã hội với nghị sĩ QH như ở Mỹ.

Đại biểu có thể đối thoại với cử tri qua những phương tiện gián tiếp. Ví dụ, trong thời đại ngày nay, Internet là một kênh hữu dụng để đại biểu duy trì đối thoại, giữ mối liên hệ với cử tri. Một số không nhiều các đại biểu đã nhận được e-mail của cử tri gửi vào hộp thư của mình. Riêng về lạm phát và chính sách tiền tệ, một ĐBQH tỉnh Bình Dương nhận được khoảng 200 email của cử tri. Quốc hội Việt Nam đã có vị đại biểu đầu tiên trò chuyện với nhân dân trên... blog, đó là ĐBQH Dương Trung Quốc. Những friends của blogger QuocXuaNay có thể chia sẻ những suy nghĩ của một thể hệ cử tri mới, trẻ trung, năng động, từ đó ĐBQH Dương Trung Quốc có thể rút ra những kết luận, tầm nhìn khác cho tương lai khi bấm nút quyết định một vấn đề nào đó của cử tri.

III.3. Chủ động đối thoại

Hình thức đối thoại thì đa dạng như vậy, nhưng trên thực tế, phần nhiều các cơ quan dân cử và đại biểu dân cử vẫn thụ động, chỉ muốn và chỉ dám làm những gì luật quy định. Từ trước tới nay, khi nói tới mối liên hệ với cử tri (LHCT), trong đó có sự đối thoại, đại biểu dân cử thường chỉ nghĩ đến bốn kỳ tiếp xúc cử tri trong một năm và một, hai lần tham gia tiếp dân một tháng tại trụ sở tiếp dân của tỉnh theo luật định.

Trong khi đó, sự đối thoại trong LHCT mang tính chất thường xuyên, chứ không chỉ trước và sau kỳ họp, lồng vào toàn bộ chu trình ban hành chính sách, từ bước phát hiện vấn đề, đề xuất chính sách cho đến bước cuối cùng là giám sát việc thực hiện, điều chỉnh chính sách, và quay lại từ đầu, chủ động phản ứng trước các vấn đề chính sách đang đặt ra.

Sự chủ động của đại biểu sẽ làm cho vai trò cá nhân đại biểu phải nổi trội hơn tập thể cơ quan dân cử; và ngay cả trong những hình thức mà tập thể chủ trì,

cá nhân đại biểu vẫn có thể và phải đóng vai trò quan trọng. Thế nhưng, trên thực tế, lâu nay hoạt động LHCT dường như vẫn được coi là hoạt động của tập thể. Trong khi đó, cá nhân đại biểu cần chủ động, tích cực giữ LHCT, chứ không chỉ trông chờ vào tập thể; ngược lại, tập thể cơ quan dân cử cần tạo điều kiện để cá nhân đại biểu phát huy tính chủ động. Cải tiến hoạt động giữ LHCT của cả tập thể cơ quan dân cử, nhưng mỗi ưu tiên phải là thúc đẩy sự tham gia tích cực, hiệu quả của cá nhân đại biểu.

Sự chủ động trong đối thoại của đại biểu thể hiện qua sự tìm hiểu, chuẩn bị chu đáo, kỹ lưỡng trước khi đối thoại. Một đại biểu kể, trước khi về tiếp xúc cử tri, bà đã cảm nhận được phần nào không khí nóng trong cuộc đối thoại sắp tới, bởi trong mấy phiên tiếp dân trước, nhiều công dân đã lên trụ sở tiếp công dân của tỉnh vừa đề nghị, vừa tố cáo rất bức xúc, căng thẳng⁹⁹. Để tránh cho cuộc đối thoại đổ vỡ, hiểu được phần nào những vấn đề bức xúc của địa phương, đại biểu cùng với người đồng nghiệp đã bàn bạc, phân công chuẩn bị chu đáo: dành thời gian để nghiên cứu đơn thư của một số công dân, tìm hiểu kỹ các văn bản pháp luật của nhà nước, cơ chế chính sách của tỉnh liên quan đến vấn đề cử tri đang bức xúc, chuẩn bị kỹ một số nội dung để báo cáo kết quả kì họp và trao đổi với cử tri. Đồng thời mời thường trực UBND huyện, UBND xã cùng một số lãnh đạo ngành chức năng của tỉnh, của huyện về dự cuộc tiếp xúc và thông báo trước vấn đề nổi cộm của cử tri địa phương đang bức xúc để trả lời, giải trình, làm rõ trước cử tri.

Lại có nhiều đại biểu chủ động đến sớm để nắm bắt thêm tình hình địa phương và không khí cuộc tiếp xúc, đối thoại. Chủ động rút ngắn khoảng cách bằng những thay đổi nho nhỏ như cách bố trí phòng ốc trong buổi tiếp xúc cử tri. Thông thường, địa phương sắp xếp đại biểu ngồi trên khán đài của hội trường xã/phường như là bố trí chủ tịch đoàn của một đại hội hay một buổi mít tinh. Đã có những đại biểu cảm thấy không thoải mái khi mỗi lần đối thoại mà đại biểu của cử tri lại ngồi quá cao và quá xa. Do đó, có đại biểu đã đề nghị ban tổ chức

⁹⁹ Dương Thị Lợi, “Không ngại đến điểm nóng”, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhíp cầu đến với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2008.

sắp xếp cho các vị đại biểu đều ngồi dưới sàn hội trường hướng về cử tri¹⁰⁰. Vậy là cái chỗ ngồi của đại biểu cũng góp phần làm cho tâm lý dễ chịu hơn, cuộc đối thoại trở nên gần gũi hơn.

Để cuộc đối thoại giữa đại biểu và cử tri hiệu quả hơn, nhiều nơi đã mời chính quyền cùng đối thoại, bởi lẽ nhiều vấn đề cử tri nêu ra thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền, không tội gì người đại biểu phải “ôm” những chuyện đó về mình¹⁰¹. Nếu phối hợp tốt, người đại biểu đã chuyển 70-80% ý kiến của cử tri cho cơ quan có thẩm quyền ngay tại buổi đối thoại và sẽ cảm thấy không đơn độc, lúng túng. Thực tế, không phải lúc nào chính quyền cấp phường, cấp quận và các đơn vị liên quan cũng xử lý rốt ráo ý kiến cử tri tại chỗ, nhưng cũng là điều kiện để họ nắm bắt tình hình, xử lý công việc thuộc trách nhiệm và trên hết góp phần an dân trên địa bàn.

Trong đối thoại, nhiều đại biểu chia sẻ, cần biết cách trả lời, giải thích để cử tri nắm vững và hiểu rõ vấn đề; khi trả lời các câu hỏi, các vấn đề cử tri nêu cần thận trọng, lựa chọn cách trả lời cụ thể, rõ ràng, dễ hiểu; trong quá trình trao đổi giải thích, cần tạo ra không khí cởi mở, tránh để rơi vào tình huống bị động.

Để cho người ta nói-đó là một kinh nghiệm hay trong đối thoại với cử tri. Thường là sau một vài người, các ý kiến của cử tri có thể trùng nhau, nhưng vẫn nên để bà con được nói lên những khúc mắc, những đề nghị của mình. Trong một lần tiếp xúc với cử tri các bản vùng phải di dân để xây thủy điện Sơn La, một đại biểu đã nhớ lại: “Tôi thấu hiểu, nếu lúc này không để cho bà con nói, cắt ngang thì bà con sẽ giận đấy, sẽ không ủng hộ kế hoạch di dân của tỉnh nữa”¹⁰². Có những ý kiến của bà con vừa nói tiếng Kinh vừa nói tiếng Thái, có những từ nói không đúng nghĩa thì nói bằng tay, chỉ có đám thanh niên là hay nói leo khi các cụ phát biểu- tất cả đều được lên tiếng, lắng nghe và giải đáp tại chỗ.

Hộp 18: Thủ thuật đối thoại chủ động

Công việc của đại biểu dân cử đòi hỏi đối thoại với dân nói một cách

¹⁰⁰ Vũ Hùng, *Không sục càn sau khi tiếp xúc cử tri*, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhiệm vụ cầu nối với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 2008.

¹⁰¹ Vũ Hùng, như trên.

¹⁰² Lương Thu Minh, *Đến được bản mình thì mình bầu*, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhiệm vụ cầu nối với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 2008.

chủ động, bởi lẽ không phải trong mọi trường hợp các thông tin từ cử tri đều có ích cho đại biểu. Có thể tránh điều này, khi đại biểu điều chỉnh diễn biến của câu chuyện với cử tri một cách chủ động. Nhưng phương pháp cơ bản để đạt được điều đó là:

- *Phương pháp gợi mở*: luôn luôn gợi mở những vấn đề mới, liên quan đến các nội dung cử tri cũng như các nội dung đại biểu quan tâm.

- *Phương pháp khống chế*: Khi nội dung cuộc tiếp xúc cử tri đang đi đúng hướng của mình, đại biểu nên tạo điều kiện nhiều hơn cho cử tri phát biểu nhiều hơn, lâu hơn, tránh các ngắt quãng và những phát biểu chen ngang. Đặc biệt, có thể đặt những câu hỏi bám sát nội dung câu chuyện, cho dù nội dung các câu trả lời đó có thể đại biểu đã biết trước.

- *Phương pháp cân bằng*: Cần tìm sự cân bằng trong quá trình phát biểu của các cử tri. Những thông tin đã nghe, hoặc đã được xử lý có thể được ngắt một cách dễ dàng bằng cách gợi ý cho các cử tri khác phát biểu.

- *Phương pháp xoay chuyển*: Khi cử tri đề cập đến những câu chuyện không cần thiết, đại biểu nên ngắt lời một cách tế nhị, phát biểu ý kiến của mình để có thể hướng dẫn câu chuyện theo hướng mình cần.

III.4. Để đối thoại thành công

Muốn cho cuộc đối thoại diễn ra thành công, cần một vài thao tác¹⁰³. Thứ nhất, đó là sự phản hồi. Đây là cuộc đối thoại hai chiều, dòng chảy thông tin diễn ra hai chiều. Cơ quan dân cử, đại biểu dân cử không thể trả lời hết hàng trăm, hàng ngàn câu hỏi một lúc; có quyền không làm theo công chúng, bởi lẽ chính quyền cần lắng nghe, nhưng cũng là nơi quyết định cuối cùng. Tuy nhiên, cần phải giải thích rõ tại sao có, tại sao không. Đây mới là sự phản hồi đầy đủ.

Thứ hai, cần đặt mình vào vị thế của công dân. Nếu không nhìn từ góc độ của dân, không có thái độ cầu thị, mà chỉ nhìn từ bề trên, thì quan hệ với người dân càng thêm xa cách. Khi đặt mình vào vị trí người dân, đại biểu sẽ tìm cách thích ứng với nhu cầu và đòi hỏi của người dân. Cần thể hiện cho người dân thấy rằng, những vấn đề mà người dân nêu ra thực sự cần thiết cho việc ra quyết sách; nếu không, người dân sẽ không còn hứng thú tham gia đối thoại lần sau nữa.

Thứ ba, sẵn sàng đón nhận phê bình. Phê phán và tranh luận là một phần của nền dân chủ. Hiếm khi nào người dân lại chỉ có tung hô cơ quan dân cử. Ngược lại, hầu như lúc nào người dân cũng thấy chưa hài lòng với kết quả hoạt

¹⁰³ Nguyễn Đức Lam, “Mời gọi và lắng nghe dân nói”, Tuổi Trẻ, 2007.

động của những người mình đã ủy quyền. Bởi vậy, một nguyên tắc vàng ở đây là: nếu đã đối thoại với người dân, thì đừng ngạc nhiên, thất vọng hay giận dữ khi nghe phải những lời không xuôi tai lắm.

Thứ tư, phải giữ lấy lời. Làm ra vẻ nghe dân, tham vấn chiếu lệ, giả vờ tỏ ra cần đến sự tham gia của dân sẽ dẫn đến sự thất vọng, đẩy người dân ra xa. Nó cũng khiến người dân nghi ngại về tính hợp lệ của chính quyền, làm hư hao lòng tin vốn chưa nhiều của người dân vào chính quyền. Như vậy, những việc làm trên thực tế sau khi cuộc đối thoại diễn ra mới là yếu tố dẫn đến sự thành công của tương tác.

III.5. Làm gì khi cử tri nóng giận?

Cử tri nóng giận là tình huống xảy ra khá nhiều trong các cuộc đối thoại của đại biểu với cử tri. Thực tình nhiều đại biểu mới lần đầu gặp phải tình huống như vậy rất căng thẳng, hoang mang. Thậm chí có đại biểu lần đầu nghe quá nhiều ý kiến gay gắt không chịu nổi đã muốn xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu, hoặc sứt mẻ mấy ký lô sau mỗi lần gặp cử tri.

Đại biểu dân cử phải giao tiếp, đối thoại với nhiều người khác nhau- đồng nghiệp, cử tri, báo chí với những tâm trạng, tính cách khác nhau; trong nhiều hoàn cảnh khác nhau- kỳ họp, các cuộc họp với các sở, ban ngành, trụ sở tiếp công dân, thôn bản làng... Mỗi người, mỗi hoàn cảnh một cách giao tiếp, đối thoại. Nên tiếp cận vấn đề dưới nhiều chiều cách khác nhau tùy theo hoàn cảnh mà không nên cố hữu với một cách riêng của mình. Mặt khác, kinh nghiệm ứng xử, đối thoại của nhiều đại biểu dân cử cho thấy một số điều chung sau đây khi cử tri nóng giận¹⁰⁴:

(1) Sự chân thật, cởi mở sẽ tăng khả năng thông hiểu giữa hai bên. Cách nói, từ ngữ, xưng hô... của đại biểu cần thể hiện sự chân thành đối với cử tri nóng tính (“thành thật cảm ơn”, “tôi cười và nói rất chân tình”, chân thành nhận lỗi...);

¹⁰⁴ Xem thêm một số ví dụ cụ thể về các tình huống thực tế liên quan đến ứng xử, đối thoại trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH” và “Đại biểu HĐND- Những nhịp cầu đến với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007 và 2008. Ví dụ như: PGS.TS Đặng Văn Thanh, Phó Chủ nhiệm UB Kinh tế- Ngân sách, QH Khóa XI, “Cuộc gặp gỡ đồng hương”; Cù Thị Thanh Mai, Thấy mình như ở giữa những người thân; Trần Đình Huệ, Buổi tiếp xúc cử tri đầu tiên: đến muộn hơn một tiếng đồng hồ; Dương Thị Lợi, Không ngại đến điểm nóng...

(2) Sự cảm thông là khả năng phân biệt vấn đề mà mình cảm nhận với vấn đề mà người khác cảm nhận, chia sẻ tình cảm và chấp nhận những phản ứng tình cảm bề ngoài. Cảm thông, chia sẻ với nỗi bức xúc của cử tri, cảm nhận được rằng, cử tri gay gắt với đại biểu cũng chỉ vì cái chung và vì “thương cho roi cho vọt”; (3) Truyền tải một cảm giác công bằng sẽ làm tăng khả năng thành công trong giao tiếp của đại biểu. Có nhiều đại biểu gặp phải phản ứng nóng nảy của cử tri đã thể hiện sự tin cậy và tôn trọng cử tri, tự nhún mình xuống, coi cử tri như bậc cha chú, anh chị trong nhà đã nhắc nhở con em; (4) Một chút dí dỏm đúng lúc, đúng độ sẽ đặc dụng trong giao tiếp, làm giãn không khí căng thẳng của cuộc họp, hai bên dễ hiểu nhau hơn. Những nét chung trong cách ứng xử, đối thoại này có thể áp dụng cho nhiều đối tượng như cử tri, đồng nghiệp...

Hộp 19: Kinh nghiệm đối thoại với cử tri ở điểm nóng

- Thái độ cởi mở, chân tình, thông cảm, gần gũi, chia sẻ với cử tri;
- Khi gặp cử tri có thái độ không đúng, gay gắt thì vui vẻ xoa dịu, lựa lời phân tích, lí giải;
- Nếu cử tri phát biểu có nội dung liên quan đến vấn đề khiếu nại, tố cáo nên hướng dẫn cử tri trình bày bằng văn bản, xin tiếp nhận và trả lời trực tiếp cử tri bằng văn bản theo quy định;
- Dành nhiều thời gian nghe cử tri nói; định hướng, khích lệ cử tri phát biểu chính xác, ngắn gọn với ý thức xây dựng;
- Lắng nghe, biết phân loại ý kiến phát biểu của cử tri theo nội dung, theo thẩm quyền;
- Khi trao đổi vấn đề cử tri quan tâm cần ngắn gọn, rõ ràng, chính xác, khúc chiết, hấp dẫn;
- Kiên quyết không bao che, vòng vo bao biện cho việc làm sai, cá nhân làm sai;
- Các biện pháp để giải quyết, khắc phục cần cụ thể, rõ ràng, có lộ trình thời gian thực hiện.

III.6. Kỹ thuật đối thoại

Một số kỹ thuật chung sau đây có thể giúp đại biểu đối thoại hiệu quả. Trước hết, hãy diễn giải nội dung quý vị muốn trình bày. Giải thích một cách chính xác có thể làm cho cả người nói và người nghe đều hiểu rõ vấn đề. Thật không dễ dàng khi phải suy đoán ý nghĩa ẩn sau những từ ngữ, lúc này diễn giải là rất cần thiết. Kỹ thuật này có thể giúp mọi người mở rộng cuộc nói chuyện, có thể khám phá những gì mà quý vị thật sự muốn diễn đạt.

Hai là đặt câu hỏi. Đây cũng là một công cụ có giá trị nhưng rất nguy hiểm. Nếu đặt câu hỏi sai, có thể buổi nói chuyện sẽ kết thúc không tốt đẹp.

Trong hầu hết các trường hợp, người nói không muốn được hỏi những câu bắt đầu bởi: "Tại sao..." vì thường thường những câu như thế mang ý nghĩa trách móc hoặc phê bình. Những câu hỏi tốt sẽ là: "Anh cảm thấy thế nào về chuyện đó?", "Điều đó có nghĩa gì đối với anh?", "Tiếp theo anh sẽ đi đâu?" Tất cả những ví dụ này đều nhằm khơi gợi để khám phá chứ không hề có ý đánh giá hoặc nhận xét gì cả.

Các đại biểu sẽ có thắc mắc về những gì đã nghe. Và khi gặp thời điểm thích hợp, hãy đưa ra những câu hỏi để xác nhận lại thông tin, mà cũng là một cách để bày tỏ sự quan tâm với người nói. Cách tốt nhất là ghi nhớ câu hỏi đó và sau khi người nói đã nói hết những điều muốn hãy đặt câu hỏi.

Ba là, sử dụng ngôn ngữ cơ thể đúng cách. Hãy cởi mở với người nói. Mặt đối mặt và nhìn họ. Đừng để vật gì tạo ra khoảng cách giữa người nghe và người nói. Nếu có thể, hãy bước ra khỏi bàn và ngồi bên cạnh họ. Cũng không nên khoanh tay trước ngực, hướng ra xa người nói, quay mặt đi chỗ khác, nhìn vào những thứ xung quanh trong phòng, hoặc liếc nhìn màn hình máy tính hay đọc sách báo. Hãy thực sự chú tâm vào người nói.

III.7. Những điều cần tránh

Trong đối thoại, nhất là giữa đại biểu và cử tri, điều kiêng kỵ nhất là tạo cảm giác xa cách, thậm chí bề trên, "ở trên về" như đại biểu Nguyễn Ngọc Tư từng kể (xem hộp dưới đây).

Hộp 20: Văn hóa đối thoại

"Người dân đã coi chúng tôi là những kẻ xa cách, như đây không phải là đại diện của mình, như chính quyền không phải của mình. Đơn giản, là có nơi, có lúc đại diện của chính quyền không chịu (hay không muốn?) đối thoại với dân, càng chẳng có văn hóa đối thoại.

Bà con không được coi như chủ, như người thân, như anh em ruột thịt đã đành, tệ hơn, chẳng được đối đãi như... ông bạn nhậu. Không thân tình, nhưng ít ra, gặp giữa quán cũng ới một tiếng, uống với nhau ly rượu, trao đổi vài câu xã giao, lúc này làm ăn sao, vợ con sao? Chỉ khoảnh khắc nhỏ nhoi, vậy mà nhiều bà con hiếm khi có cơ hội.

Quyền lực tạo ra cảm giác, ta là người trên trước, cao quý, và ý nghĩ đó

đẩy người dân vào thế yếu, chẳng được trọng thị như một đối tác ngang hàng. Cách biệt được đào thành hố, thành hào. Bắt đầu bằng những rạn nứt nhỏ, rồi lâu ngày, vết thương chảy máu từ những việc hết sức tủn mủn, nhỏ nhặt, đôi khi... lãng nhách.

Bởi chính quyền chỉ cần bỏ ra chút thời gian, cử người giáp mặt với dân, trao đổi ngắn gọn, gút mắc sẽ được gỡ, mọi việc sẽ đơn giản, đầm ấm hơn nhiều. Văn hóa đối thoại đã bị bỏ quên vì một chút dè dặt, tiếc thay. Nguy hiểm hơn, là cái cảm giác buộc làm theo lệnh của Nhà nước mà không được hiểu, không được nói, và cảm giác bị cai trị, rất gần¹⁰⁵.

Điều thứ hai cần tránh trong đối thoại với dân, như nhiều đại biểu nhắc đến, đó là tránh nói nhiều, viết nhiều, nhất là nói, viết lan man. Cần dành thời gian nghe cử tri nói nhiều hơn là nói cho cử tri nghe, và báo cáo càng ngắn càng tốt. Điều quan trọng nhất trong đối thoại ở đây là “nói những điều Dân muốn nghe và nghe những điều Dân muốn nói”¹⁰⁶. Thế nhưng, nếu không khéo, đại biểu dễ sa vào nói những điều dân không muốn nghe, vì thế sẽ phải nghe những điều cả dân, cả đại biểu không muốn nói.

Thứ ba, cần tránh sự hình thức, khuôn mẫu, quan liêu trong đối thoại với dân. Sự hình thức thể hiện trong những chi tiết nhỏ như báo cáo với cử tri, tiếp nhận ý kiến của cử tri. Nhiều đại biểu báo cáo trước cử tri hoàn toàn tuân thủ theo đề cương gợi ý hoặc bài phát biểu do cán bộ Văn phòng soạn sẵn. Các đại biểu đó chỉ đọc mà không tương tác với cử tri đang nghe mình trong phòng họp. Chưa kể quang cảnh chung của các hội nghị tiếp xúc cử tri ở nhiều nơi mang tính quá trang trọng, xa cách, lễ nghi, khiến cho không khí đối thoại hầu như không có. Vất vả để tổ chức được một buổi TXCT, nhưng khoảng thời gian 3 tiếng đồng hồ của buổi tiếp xúc được chia cho tất cả các thủ tục, từ tuyên bố lý do, giới thiệu đại biểu, đại diện đại biểu đọc báo cáo, trả lời ý kiến kiến nghị của cử tri

¹⁰⁵ Nguyễn Ngọc Tư, “Mặt trời xa lắm”, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhíp cầu đến với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2008.

¹⁰⁶ Trần Minh Diệu, Phó chủ tịch HĐND huyện Bồ Trạch, tỉnh Quảng Bình, “Phải nghe được những điều dân muốn nói, phải nói được những điều dân muốn nghe”, Người ĐBND, 14/04/2007.

được tập hợp qua các kỳ tiếp xúc trước và tiếp nhận ý kiến, kiến nghị mới... Sự trao đổi, nắm bắt thông tin, đối thoại qua lại giữa đại biểu và cử tri không được nhiều. Tổ chức các cuộc tiếp xúc qua loa, ngắn ngủi như vậy là một trong những nguyên nhân khiến một số cử tri tỏ ra thờ ơ với các đợt tiếp xúc cử tri trước và sau kỳ họp của cơ quan dân cử. Mặc dù điều này phụ thuộc nhiều hơn vào ban tổ chức, nhưng cá nhân đại biểu vẫn có thể lên tiếng yêu cầu cải tiến cách thức tiếp xúc để tính đối thoại được nhiều hơn.

IV. Kỹ năng truyền đạt thông tin, vấn đề, thông điệp

“Nói những điều Dân muốn nghe...”

“Đại biểu là người chuyển tải cái hồn của chính sách”

IV.1. Tại sao cần kỹ năng này?

Trên đây chúng ta vừa bàn về kỹ năng đối thoại trong hoạt động của đại biểu dân cử. Mà đối thoại luôn mang tính hai chiều, trước hết là chiều từ phía đại biểu, rồi mới đến chiều từ phía cử tri và công chúng nói chung. Có nghĩa là đại biểu phải biết nói, biết truyền đạt thông tin, vấn đề, thông điệp tới người nghe. Đây là lý do thứ nhất tại sao đại biểu cần đến kỹ năng truyền đạt trong khi thực hiện vai trò đại diện.

Lý do thứ hai, kỹ năng truyền đạt giúp đại biểu bảo vệ các lợi ích của cử tri, quyền lợi quốc gia và địa phương trên các diễn đàn của cơ quan dân cử như kỳ họp, cá phiên họp ủy ban hoặc các cuộc họp của ban, các hội thảo, hội nghị... Khi đại biểu thảo luận, phát biểu hay chất vấn tại kỳ họp bằng lời nói, cử tri có điều kiện đánh giá năng lực của người đại biểu của mình hơn.

Thứ ba, đặc thù hoạt động của Quốc hội và HĐND là phải dành nhiều thời gian hơn cho nói. Bởi lẽ, khi nói, sự tương tác giữa đại biểu với người nghe, giữa đại biểu với đại biểu trong hội trường, giữa đại biểu với nhân dân sẽ có hiệu ứng cao. Hơn nữa, trong các hoạt động của cơ quan dân cử, lúc nào cũng có các tài liệu đã gửi trước. Ngồi nghe đọc các văn bản liên tục một ngày hay một buổi là cách làm không hiệu quả. Thường thì khả năng chú ý nghe của con người có hạn, quá thời lượng người nghe sẽ khó tập trung.

Thứ tư, ở cơ quan dân cử hầu như ai cũng muốn phát biểu, thời gian lại có hạn, do đó mỗi lần đứng lên nói là cơ hội hiếm hoi để truyền đạt những gì đại

biểu muốn đến người nghe. Chẳng hạn, số liệu thống kê cho thấy, trong năm 2006, mỗi kỳ họp Quốc hội có trên dưới 1000 ý kiến phát biểu. Như vậy, giả sử tất cả các đại biểu đều được phát biểu, mỗi người chỉ được nói hai lần trong vòng khoảng tháng rưỡi ngồi họp. Làm thế nào để được nói nhiều hơn, và làm thế nào mỗi lần lên tiếng là chuyển tải được thông điệp, để lại dư âm, thúc đẩy giải quyết vấn đề? Đây chính là kỹ năng truyền đạt một cách hiệu quả.

Tuy nhiên, đây lại là một trong những kỹ năng đòi hỏi phải có năng khiếu bẩm sinh đặc biệt, “một chính khách bằng diễn thuyết của mình có thể làm cho con tim và khối óc của người nghe bùng sáng”. Nhưng mặt khác, lịch sử cũng từng biết đến một nhà hùng biện nổi tiếng thời Hy Lạp cổ đại vốn là một chàng trai nói năng không nên lời, nhưng đã dày công khổ luyện để thành tài. Có lẽ không còn thời gian để khổ luyện thành nhà hùng biện, nhưng các ĐBQH có thể học được những kinh nghiệm của các đồng nghiệp kỳ cựu trong việc chuẩn bị kỹ càng bài phát biểu; chuyển tải thông điệp chính; chủ động ứng biến với tiến triển cuộc thảo luận; sử dụng ngôn ngữ, cử chỉ...

IV.2. Xác định trọng tâm của vấn đề

Đại biểu hãy quay lại với kỹ năng đầu tiên được trình bày trong chương này- kỹ năng phát hiện vấn đề. Khi đã phát hiện được vấn đề cần đưa ra nghị trường, dĩ nhiên, đại biểu sẽ muốn đưa nó ra nghị trường. Muốn thế, điều trước tiên là phải xác định đâu là cốt lõi của vấn đề đó. Nếu không, dễ rơi vào rủi ro nói những điều lan man trệch khỏi mục tiêu đại biểu hướng tới, mà không chú ý tập trung vào trọng tâm muốn truyền đạt. Ví dụ sau đây sẽ làm rõ hơn luận điểm này, khi đại biểu HĐND gói gọn những hạn chế của chính quyền TP HCM trong hai chữ “Chậm” và “Ai” (Xem Hộp).

Hộp 21: Chậm và Ai

“Có thể nói tóm tắt tình hình những hạn chế của chúng ta là có thể gói trong hai chữ: “Chậm” và “Ai”.

Một là chữ “Chậm”. Cái gì cũng chậm so với tiến độ đề ra và so với nhu cầu phát triển của TP, mong mỏi của người dân. Chậm không chỉ ở trên dự án, công trình mà thể hiện ở tất cả các nơi. Xin chịu khó đọc lại các văn bản thì thấy ở đâu cũng có chữ “chậm”, dày đặc và nhan nhản.

Thứ hai là chữ “Ai”. Ai, ai chịu trách nhiệm? Trách nhiệm của ai?

Câu hỏi lớn này vắng vắng khắp nơi nhưng “Ai” thì không rõ lắm, ngay cả khi kiểm điểm trách nhiệm một cách thẳng thắn và nghiêm túc!

Chữ “Chậm” và chữ “Ai” này nếu giải dứt được thì chúng ta sẽ chuyển đổi căn bản quá trình lãnh đạo của thành phố”.

Đại biểu HĐND Võ Văn Sen (tại kỳ họp HĐND TP.HCM ngày 8-12-2004)

IV.3. Tìm hiểu người nghe để có cách truyền đạt phù hợp

Việc tìm hiểu người nghe là yếu tố tiếp theo có ý nghĩa quyết định đối với việc truyền đạt hiệu quả. Tìm hiểu người nghe trước hết là trả lời câu hỏi: người nghe đại biểu gồm những ai? Cử tọa của đại biểu trước hết là những người mà đại biểu trực tiếp đối thoại. Đó có thể là đồng nghiệp ngồi trong hội trường, là đại diện của chính quyền trong các cuộc họp, cuộc làm việc..., là cử tri trong các hội nghị tiếp xúc cử tri, các buổi tiếp công dân. Bên cạnh đó, cử tọa của đại biểu còn là những người không được đối thoại trực tiếp với đại biểu, nhưng có mong muốn và điều kiện theo dõi lời nói của đại biểu. Chẳng hạn, khi nói về những vấn đề được đưa ra nghị trường, không chỉ vài chục đại biểu HĐND hay gần 500 ĐBQH ngồi nghe, mà còn hàng vạn, hàng triệu đôi tai của cử tri ở địa phương hay toàn quốc.

Tiếp đó, tìm hiểu người nghe có nghĩa là tìm hiểu đặc điểm tâm lý, trình độ, học vấn, mong muốn của họ. Chẳng hạn, tìm hiểu kỹ tâm tư nguyện vọng; những yêu cầu bức xúc của cử tri địa phương nơi đại biểu sẽ đến tiếp xúc; những đặc điểm kinh tế-xã hội, văn hoá của các nhóm dân cư cần chú ý trong giao tiếp.

Việc tìm hiểu này để xác định đúng cách thức truyền đạt tới đúng nhóm cử tọa mà đại biểu muốn hướng tới. Chẳng hạn, nếu chỉ nói cho các đồng nghiệp ở hội trường, thông điệp, thông tin đưa ra sẽ khác với những gì dành cho khối cử tri ở ngoài. Hoặc đối với việc truyền đạt cho cử tọa ở hội nghị tiếp xúc cử tri, yêu cầu đặt ra là làm cho người dân hiểu rõ, đồng thuận với đánh giá tình hình; nhất trí với KH phát triển KT-XH; với các quyết sách của chính quyền để có sự phối hợp thực hiện có hiệu quả. Nên nói rõ cho cử tri biết việc thực thi văn bản đó sẽ có tác động như thế nào đối với đời sống kinh tế, xã hội của địa phương và ảnh hưởng đến đời sống dân sinh, người dân cần phải làm gì để định hướng được hoạt động sản xuất, đầu tư, kinh doanh khi văn bản đó có hiệu lực thi hành. Cần

lưu ý trình bày bằng lời nói với ngôn ngữ phổ thông. Chỗ nào cần sử dụng tiếng bản ngữ thì phải hiểu cho thật chính xác và dùng tiếng phổ thông để giải thích nghĩa.

Về phong cách truyền đạt làm sao cho phù hợp với hoạt động nghị trường, dĩ nhiên nhiều đại biểu muốn được như ông Nguyễn Minh Thuyết, một ĐBQH “chất vấn gai góc, nhưng mà hiền”¹⁰⁷. Theo ông Thuyết, “nhiều khi, trong suy nghĩ thì mình bất bình đấy, nhưng khi chất vấn mình không được thể hiện thái độ quá”, vấn đề có thể rất gai góc, nhưng phong thái vẫn giữ điềm đạm, bình tĩnh.

Thế nhưng, nhiều đại biểu có tính cách không “hiền” được như vậy, liệu phong cách truyền đạt “sôi sùng sục” có thích hợp hay không? Ví dụ sau đây của đại biểu HĐND TP Hồ Chí Minh Võ Văn Sen sẽ cho chúng ta góc nhìn khác (xem Hộp).

Hộp 22: ĐB Võ Văn Sen: “Chia sẻ sự gay gắt” và “Sửa mình”

“Tôi có mấy nhược điểm về hình thức, ví dụ như là nói to; không được khéo léo trong lời ăn tiếng nói... Có thể tôi nói gay gắt. Nhưng nhìn lại xem: những vấn đề đang tồn tại ở TP chúng ta còn gay gắt hơn nhiều: vấn đề thất thoát lãng phí trong xây dựng cơ bản; chuyện ngập nước, đào đường; vấn đề ô nhiễm môi trường... Tôi đi tiếp xúc cử tri, có nhiều cử tri còn phát biểu gay gắt hơn những gì tôi thể hiện. Kỳ tiếp xúc cử tri nào bà con cũng mắng chúng tôi đủ thứ! Tôi chia sẻ được với những bức xúc gay gắt của cử tri mình. Và tôi thể hiện điều đó bằng cách của con người tôi.

Sức mạnh của chất vấn không phải ở chỗ nói to hay nhỏ, hùng hồn hay êm dịu. Có người nói không nghe được nhưng vẫn có sức mạnh bởi vấn đề là sự thật. Cho nên cái đáng sửa, đáng chú ý hơn là tôi sẽ nghiên cứu để càng ngày càng đi sâu vào nội dung chất vấn cho khoa học hơn, xác đáng hơn và có tính hiến kế hơn, đưa ra được nhiều sáng kiến hơn để đóng góp xây dựng. Tôi sẽ suy nghĩ nhiều hơn để có thể đối thoại với

¹⁰⁷

anh em, cho ra chân lý thì tính hiền kế mới cao, chất vấn mới có giá trị hơn. Phê thì phê nhưng đưa ra giải pháp mới là hay. Tôi sẽ sửa mình trong tư cách một ĐB HĐND theo hướng này¹⁰⁸.

Đại biểu Võ Văn Sen thừa nhận “có thể tôi nói còn gay gắt”, nhưng ông “chia sẻ được với những bức xúc gay gắt của cử tri mình. Và tôi thể hiện điều đó bằng cách của con người tôi”. Mặt khác, ông Sen cũng tự nhủ cần “sửa mình” theo hướng truyền đạt vấn đề làm sao cho sâu, cho xác đáng hơn, tăng tính đối thoại và xây dựng. Như vậy, sự gay gắt có thể được chấp nhận nếu đằng sau sự gay gắt đó là nỗi niềm chính đáng của cử tri và ẩn chứa sức mạnh của sự thật. Hơn nữa, kinh nghiệm chung của các đại biểu hay phát biểu thẳng thắn là chưa bao giờ đi đến mức căng thẳng, “không nhìn mặt nhau được nữa”. Nói như ĐBQH Nguyễn Minh Thuyết, tới mức đó thì tức là công việc đại biểu không đạt yêu cầu rồi.

IV.4. Chuẩn bị để phát biểu; xây dựng lập luận

Một bài phát biểu thành công là kết quả của một quá trình chuẩn bị kỹ càng. Hầu hết các diễn giả đều cho rằng thời gian chuẩn bị cho một bài phát biểu thường dài hơn gấp năm lần so với thời gian phát biểu thực sự.

Chuẩn bị thông điệp

Để bài phát biểu thu hút được người nghe, ngôn từ được sử dụng trong bài phát biểu là rất quan trọng. Nhưng thông điệp của người phát biểu mới là cái mà người nghe quan tâm nhất. Một thông điệp có hiệu quả là những thông tin ngắn gọn, súc tích, thể hiện được ý tưởng của người phát thông điệp, dễ ghi nhớ nhưng thường khuyến khích người nghe phải suy nghĩ về nó (Xem ví dụ về thông điệp trong Hộp dưới đây). Thông thường, trong một bài phát biểu, thời điểm hợp lý để “tung” ra thông điệp là khi mở màn và khi kết thúc bài phát biểu. Đây là thời điểm người nghe tập trung nhất để tìm hiểu xem mình đang được nghe cái gì. Bên cạnh đó, các thông điệp phụ có thể quên, nhưng cần nhắc đi nhắc lại các cứ liệu củng cố cho thông điệp chính.

¹⁰⁸ Đặng Đại, “HĐND không phải là nơi nói rồi thôi”, Tuổi Trẻ, 13/12/2004.

Hộp 23: Thông điệp của bà Tôn Nữ Thị Ninh

Tại một hội nghị tập huấn do Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử tổ chức, bà Tôn Nữ Thị Ninh đã đề cập đến vấn đề ĐBQH có thể quảng bá hình ảnh đất nước, nhân dân Việt Nam. Bà Ninh kể lại, trong một lần dự hội nghị quốc tế, bà chỉ được phép nói 3 phút về Việt Nam. Coi 3 phút là cơ hội lớn, bà đã chuyển thông điệp về Việt Nam cho thế giới: Việt Nam từ đồng đổ nát của chiến tranh đang trỗi dậy; hãy đặt Việt Nam trong tầm ngắm của các bạn. Bà Ninh cũng nhắc lại câu chuyện của cố Thứ trưởng Ngoại giao Lê Mai, khi ông đưa ra thông điệp: Việt Nam không còn là tên của cuộc chiến tranh, mà đó là tên của một đất nước, của một dân tộc: đừng ám ảnh vì quá khứ chiến tranh khi đến với Việt Nam.

Bên cạnh đó, bà cựu Đại sứ, nguyên Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội khóa XI cũng nhắc lại một bài học từ kinh nghiệm không hay về thông điệp đối ngoại, cụ thể là về vai trò của người phụ nữ Việt Nam. Chả là đại diện của Hội Phụ nữ Việt Nam trong một lần tiếp xúc với khách quốc tế vào đầu những năm 1980 đã tự hào “khoe” Hội có 11 triệu hội viên. Bà Ninh nói, cần hiểu tư duy người đối thoại lúc đó rằng, hội là tự nguyện, do đó con số 11 triệu hội viên làm họ nghi ngờ; làm hỏng thông điệp về sức mạnh xã hội. Vậy thì chọn cái gì về Hội Phụ nữ Việt Nam để chuyển thông điệp? Bà Ninh cho rằng, nhiều điều về phụ nữ Việt Nam có thể là thông điệp hay ra bên ngoài, ví dụ: trong khó khăn phụ nữ là lực lượng hàng đầu triển khai xóa mù chữ; hoặc phụ nữ “tay hòm chìa khóa”- tín dụng cho người nghèo giao cho phụ nữ quản lý...

Chuẩn bị đề cương bài phát biểu

Những vấn đề được thảo luận ở Quốc hội và HĐND không dừng lại ở một điểm nhất định. “Dòng chảy” của những vấn đề thảo luận có thể cuốn đại biểu ra khỏi những gì mình đã chuẩn bị trước đó nếu chúng không có tầm bao quát cao. Bên cạnh đó, như đã đề cập ở trên, đại biểu đang đàn đề nói, chứ không để đọc, cho nên chi chít những câu văn được chuẩn bị trước là không cần thiết. Vì vậy,

các đại biểu chỉ cần chuẩn bị đề cương với các ý tưởng chung trong phạm vi nội dung của một phiên thảo luận, kèm theo đầy đủ các ghi chú về các con số hay ví dụ minh họa sẽ làm cho đại biểu có được sự chủ động và sáng tạo trong quá trình phát biểu. Đề cương này bao gồm các lập luận chính, được minh họa bởi những lý lẽ nhỏ hơn, các chứng cứ, sự kiện, con số. ĐBQH Dương Trung Quốc, một người hay phát biểu, và mỗi lần phát biểu là một lần thu hút chú ý, chia sẻ kinh nghiệm, ông luôn chuẩn bị chu đáo các ý lớn, kèm theo những luận cứ minh họa, nhưng không bao giờ chuẩn bị bài phát biểu sẵn để đọc tại hội trường.

Trong khi chuẩn bị bài phát biểu, đặc biệt cần chú ý chuẩn bị các lập luận dựa trên chứng cứ và lôgic. Đây là cách lập luận dựa vào những điều được lôgic dẫn dắt và được thực tế xác nhận. Ví dụ như lập luận: Sự thất thoát năng lực thể chế của Quốc hội là một vấn đề cần được quan tâm, bởi vì rằng tỷ lệ các vị đại biểu tái cử là rất thấp. Tỷ lệ này trong cuộc bầu cử vừa qua chỉ là chưa đầy 29%. Như vậy, vấn đề thất thoát năng lực thể chế là có thật và được xác nhận bằng số liệu. “Với cách lập luận này, chúng ta không chỉ tiết kiệm được thời gian, tránh được việc công kích lẫn nhau, mà còn tìm ra được giải pháp phù hợp nhất để giải quyết những vấn đề đang phát sinh trong cuộc sống”.¹⁰⁹

Chọn thông tin làm cơ sở cho lập luận phải bám sát yêu cầu đặt ra; phải là những “con số biết nói”, hoặc là chứng cứ có sức thuyết phục cao. Ví dụ, khi trình bày về tình hình phát triển kinh tế-xã hội, đại biểu dễ bị sa vào dãy số liệu khô khan của những chỉ số tăng trưởng. Những thông tin này dễ dàng tìm thấy qua các báo cáo, qua truyền hình trực tiếp..., nên việc lập lại sẽ gây ra nhàm chán. Đại biểu chỉ nên trình bày lập luận về tính khả thi của 1, 2 chỉ tiêu chủ yếu. Ví dụ: tính khả thi của mục tiêu xoá đói giảm nghèo; xoá nhà tạm; kế hoạch kiên cố hoá trường học, bê tông hoá giao thông nông thôn...; làm rõ việc tiếp thu ý kiến của các DT chịu sự tác động của chính sách; kiến nghị của cử tri.

Các thông tin cần lồng ghép khi trình bày hoặc chuẩn bị sẵn để trả lời khi có yêu cầu. Đó là kết quả giải quyết các yêu cầu bức xúc của cử tri đã được gửi đến chính quyền từ các lần tiếp xúc cử tri trước...Phần trình bày sẽ có sức thu

¹⁰⁹ TS.Nguyễn Sĩ Dũng , “Lập luận trong tranh luận”, Vietnamnet ngày 13/11/2007.

hút hơn khi đại biểu dẫn chứng một điển hình cụ thể của địa phương trong thực thi chính sách, pháp luật; phổ biến kinh nghiệm của những trường hợp tương tự.

Nói tóm lại, diễn tiến của một bài phát biểu, một lần phát biểu trong thường theo thứ tự sau:

- Thông điệp Chính
- Tại sao, Lập luận, Chủ thuyết
- Số liệu, Chứng cứ
- Quay lại thông điệp chính
- Bức cầu sang thông điệp mới

Dựa trên sự chuẩn bị kỹ càng, phương châm khi phát biểu là KISS: đây là viết tắt của câu tiếng Anh “Keep It Short and Simple”, nghĩa là “Hãy nói ngắn gọn và giản dị”. KISS trong tiếng Anh cũng có nghĩa là “Hôn”. Hãy biến bài phát biểu của mình thành nụ hôn dễ chịu, ngọt ngào, nhớ lâu, thấm sâu, gửi đến người nghe.

IV.5. Ngôn ngữ cơ thể

Ngôn ngữ cơ thể, bao gồm các cử chỉ, động tác được thể hiện qua ánh mắt, nụ cười, hành động của bàn tay...tương như đơn giản nhưng lại có tác dụng rất hiệu quả, giúp truyền đạt tới người nghe những thông điệp, ý nghĩ khó diễn đạt bằng lời nói trực tiếp. Sử dụng ngôn ngữ cơ thể một cách đúng lúc, đúng chỗ càng tôn thêm hình ảnh của đại biểu dân cử trong mắt công chúng.

Vì thế, ngôn ngữ cơ thể là một phần không thể thiếu trong hoạt động giao tiếp của mỗi người. Với các nhà lãnh đạo (mà mỗi đại biểu dân cử là nhà lãnh đạo) thì dường như cử chỉ, động tác của họ lại càng thu hút được công chúng và giới truyền thông. Là nhà lãnh đạo, tâm điểm của sự chú ý, mỗi cử chỉ, hành động của đại biểu dù có chủ ý hay không đều truyền đi một thông điệp nào đó, đến với người xung quanh.

Trong lúc trò chuyện với cử tri, việc sử dụng đôi mắt là cách thể hiện dễ dàng nhất để họ biết được đại biểu có thực sự lắng nghe, chú ý đến những nỗi niềm của họ. Khi luôn nhìn trực diện vào người nói, ánh mắt có thể toát lên vẻ trang nghiêm hay tươi cười, nhưng cử tri sẽ hết sức phấn khởi vì họ cảm nhận được

rằng, đại biểu tôn trọng, thực tâm lắng nghe và hứng thú với những điều cử tri đang nói.

Điều bộ, cử chỉ của con người đều do bản năng của họ. Một đứa bé có thể mút tay, vặn vẹo hai bàn tay khi trò chuyện nhưng một đại biểu không nên mân mê quần áo, đồ trang sức bất kỳ vật dụng nào khi nói chuyện với công chúng. Nhiều người có quan điểm sai lầm rằng "vung vẩy" tay càng nhiều trong lúc nói chuyện thì hình ảnh họ càng trở nên lôi cuốn. Trong thực tế, chỉ nên sử dụng bàn tay để diễn giải vấn đề thêm rõ ràng trước người nghe. Hoạt động của bàn tay trong quá trình nói chuyện nên đúng mực, kết hợp khéo léo với quan điểm, thái độ bản thân, hoặc gắn kết với cao trào của câu chuyện cũng như tầm quan trọng của vấn đề. Nhìn chung, chuyển động của tay cần đa dạng, linh hoạt nhưng không được lạm dụng nhiều quá, kéo người nói sẽ trở thành một...diễn viên múa bắt mắt dĩ.

Vẻ mặt của người nói có sức mạnh gấp triệu lần những lời nói. Chỉ cần ánh mắt động viên, nụ cười trân trọng, đại biểu đã gửi đến cử tri thông điệp: "Bà con hãy nói đi, tôi sẵn lòng nghe đây!" Thế còn một cái nhú mày, có thể đó là thay cho câu nói: "Chính quyền đã làm phiền bác quá, không chấp nhận được!". Hay là những cái gật đầu đúng chỗ cùng ánh mắt cảm thông cũng chính là "Tôi thấu hiểu câu chuyện của bà con"...

Không phải nói cái gì mà người nghe cảm nhận thế nào: Theo các nhà tâm lý học, cơ quan giác quan thu nhận thông tin, sức mạnh thông điệp qua giọng nói 38%, qua ngôn từ 7%, và qua hình ảnh 55%. Trong thực tế, nghệ thuật sử dụng ngôn ngữ cơ thể chỉ thông qua những biểu hiện rất đơn giản, nhưng đòi hỏi mỗi người phải tinh tế, khéo léo, quan sát thái độ và hành vi của đối phương để điều chỉnh cử chỉ, hành động của mình một cách hợp lý.

IV.6. Những điều nên làm và cần tránh

Trước hết, không nên trình bày theo cách đọc toàn bộ nội dung bài trình bày hoặc vừa đọc văn bản vừa giải thích một cách tràn lan, dàn trải vì cách này sẽ dẫn đến hậu quả là những người nghe không tập trung chú ý được lâu và không nắm được thông tin cần thiết.

Chẳng hạn, khi TXCT, nhiều đại biểu trình bày báo cáo báo cáo do Văn phòng Đoàn ĐBQH và HĐND tỉnh chuẩn bị chung cho tất cả các đại biểu. Cách truyền đạt như vậy không gắn được tình hình kinh tế - xã hội của tỉnh với kinh tế - xã hội của địa phương, không nêu được những chủ trương giải pháp của tỉnh trong quá trình giải quyết khó khăn ở cơ sở, không chia sẻ được bức xúc của cử tri nơi tiếp xúc.

Không ít đại biểu khi tuyên truyền, quán triệt nghị quyết của cơ quan dân cử cấp mình cho cử tri cứ đọc nguyên văn văn bản, đọc “thao thao bất tuyệt”, đọc không có điểm nhấn, không có điểm dừng, không giải thích gì thêm, chưa nêu bật được những mục tiêu cần thiết và các giải pháp đột phá của năm kế hoạch. Lợi ích và tác dụng khi thực hiện các mục tiêu đề ra là gì? Người dân có trách nhiệm tham gia, ủng hộ chính quyền những việc gì?... Tất cả đều không rõ. Vì thế, nhiều cử tri nghe đại biểu “đọc” xong văn bản vẫn chưa biết đại biểu đã nói gì.

Hộp 24: Tại sao cử tri chán nghe đại biểu nói?

1. Có phải cử tri thiếu hứng thú khi người truyền đạt không nhằm đúng sự quan tâm và những vấn đề bức xúc của họ?
2. Có phải đại biểu đưa cho họ quá nhiều con số “khô khan” nhưng không “biết nói”?
3. Có phải cử tri thấy nhàm chán với nội dung đại biểu nêu ra vì hình như họ đã nghe thấy ở đâu đó?
4. Có phải cử tri không tìm thấy trong phần trình bày của đại biểu những nội dung chính sách mà họ đã kiến nghị?
5. Hình như đại biểu chỉ nói những việc tầm vĩ mô; nắm không chắc tình hình địa phương; không biết rõ đặc điểm văn hóa của các nhóm dân cư.

Trong lập luận khi truyền đạt vấn đề, cần tránh việc lập luận dựa vào hệ thống giá trị chung. Đây là việc các vị đại biểu căn cứ vào các giá trị đã được ghi nhận để tranh luận. Xin lấy lập luận sau đây làm ví dụ: Chúng ta đang đấu tranh cho bình đẳng xã hội, vì vậy không thể có hai chính sách hạn điền khác nhau trong một đất nước. Lập luận như vậy chỉ bảo vệ được một giá trị tương đối trừu

tượng, nhưng không giải quyết được vấn đề thực tiễn đang đặt ra trong cuộc sống¹¹⁰. Trong cuộc sống, đất đai và dân cư ở những vùng, miền khác nhau là rất khác nhau. Một chính sách hạn điền cứng nhắc có thể dẫn đến tình trạng có nơi đất đai sẽ không đủ cho những người có nhu cầu và có kỹ năng, nhưng có nơi đất đai sẽ bị bỏ hoang.

Tiếp đó, cần tránh về việc lập luận dựa vào quyền thế. Đây là cách dùng quyền thế để áp đặt chính kiến của mình¹¹¹. Ví dụ, một vị bộ trưởng đã từng từ chối báo cáo với Quốc hội về một số vụ việc của mình bằng lập luận rằng ông thuộc diện Bộ chính trị quản lý nên không có trách nhiệm báo cáo với Quốc hội. Cách lập luận này có thể chấm dứt cuộc tranh luận, nhưng việc vị Bộ trưởng này có để xảy ra sai phạm không, trách nhiệm của ông đến đâu thì sẽ không được làm rõ.

V. Kỹ năng thương lượng

Thương lượng/thương thuyết là quá trình đòi hỏi phải có hai hoặc hơn hai bên đồng ý ngồi cùng nhau trao đổi để có những quyết định, trong đó các bên đều sẵn sàng chung sống với quyết định đó dù rằng không phải lúc nào cũng đạt được mức độ thoả mãn như nhau.

V.1. Tại sao cần kỹ năng này?

Thương thuyết của đại biểu được coi là một phần của quá trình thảo luận, phát biểu chất vấn; thể hiện ở những điểm sau:

Thứ nhất, quan hệ giữa cơ quan dân cử và các cơ quan khác trong bộ máy chính quyền là mối quan hệ phân công, phối hợp trong tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Đại biểu khi thực thi nhiệm vụ đại biểu cũng là hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước.

Quá trình hoạt động của bộ máy nhà nước không thể không có những yêu cầu, thậm chí là những mâu thuẫn giữa những chủ thể khác nhau khi thực hiện chức năng nhiệm vụ được phân công. Điều đó đòi hỏi các chủ thể phải bàn bạc

¹¹⁰ TS.Nguyễn Sĩ Dũng , “Lập luận trong tranh luận”, Vietnamnet ngày 13/11/2007.

¹¹¹ TS.Nguyễn Sĩ Dũng , “Lập luận trong tranh luận”, Vietnamnet ngày 13/11/2007.

với nhau để tìm ra cách giải quyết yêu cầu, mâu thuẫn một cách tốt nhất và nhanh chóng nhất.

Thứ hai, đại biểu là người đại diện cho các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội. Hoạt động của các đại biểu chính là việc đại biểu đại diện cho các nhóm lợi ích khác nhau tiến hành thương lượng, “mặc cả” để thống nhất đưa ra các chính sách, pháp luật.

Thứ ba, hoạt động của cơ quan dân cử dựa trên nguyên tắc quyết định theo đa số. Vì vậy nếu quan điểm mà đại biểu nêu ra không được phần lớn các đại biểu khác ủng hộ, tán thành thì cũng đồng nghĩa là đại biểu đó không nhận được sự ủng hộ của cử tri. Để giành được sự ủng hộ của cử tri và của đại biểu khác, mục tiêu số một của đại biểu dân cử là phải thương lượng, thuyết phục các đại biểu khác nghe theo mình.

Để tranh luận và thuyết phục người khác, bản thân đại biểu, ngoài việc am hiểu sâu sắc lĩnh vực mà mình đưa ra quan điểm, đồng thời phải có kỹ năng thương thuyết nhằm làm cho các đại biểu khác đồng tình với ý kiến phát biểu hoặc chất vấn mà mình đưa ra. Nếu đại biểu có kỹ năng thương thuyết tốt thì sẽ bảo vệ quan điểm, lập luận của mình; tranh thủ được sự ủng hộ của những người đang còn phân vân để vấn đề đưa ra được Quốc hội hoặc Hội đồng nhân dân chấp nhận.

V.2. Những điều cần lưu ý về thương lượng

Trước hết, thương thuyết bao giờ cũng hàm chứa khía cạnh động cơ. Các bên thương thuyết đều có mục đích chung và riêng (nếu chỉ có mục đích riêng, thì sẽ không thể thương lượng được. Khi các bên đã đồng ý thương thuyết, thì ít nhất là họ cũng có chung mục đích muốn thương lượng.)

Mặc dù cả hai bên đều muốn đạt được thoả thuận phân chia thoả đáng “các lợi ích đang được đánh giá”, nhưng nhìn chung mỗi bên đều muốn giành được càng nhiều càng tốt, hoặc nhượng bộ càng ít càng tốt. Thương thuyết thành công là phải tránh được càng ít sự oán giận của phía đối tác thương thuyết càng tốt.

Thứ hai, cả hai bên đều là người thắng trong cuộc thương lượng (phải nghĩ rằng thương lượng vẫn tốt hơn là không thương lượng, mặc dù có thể kết quả

không được như mong đợi), hoặc cả hai bên sẽ không đạt được thoả thuận nào. Hai bên đều muốn phía bên đối tác thương thuyết của mình cũng hài lòng với kết quả thương lượng, vì vậy thoả thuận đạt được sẽ được đánh giá cao. Giải pháp “thắng - thắng” này còn được các chuyên gia đề cập tới như là giải pháp “tổng không bằng không”, vì thắng của người này không phải là thua của người kia. Các trường hợp “thắng - thắng” hay “tổng không bằng không” xuất hiện là vì có một số vật cụ thể được cộng lại rồi lại được chia ra, hoặc là có một số việc “trên bàn thương thuyết” được mỗi bên đánh giá khác nhau, và sẽ có các hướng lựa chọn mới sau khi thương thuyết. Chẳng hạn, mỗi bên có thể nhong bộ “những hàng hoá” đối với họ là ít có giá trị hơn cho những người mà những hàng hoá này có giá trị hơn đối với họ, hoặc có thể đổi một phần giá trị của các mặt hàng hoá này để giữ sự hữu hảo. Các bên thương thuyết đều muốn tìm được giải pháp “thắng - thắng”, nghĩa là cả hai bên đều thấy mình có lợi sau khi thương thuyết (Xem thêm ví dụ trong hộp).

Hộp 25: Cả đôi bên đều hài lòng

Giả sử HĐND muốn xây dựng một khu đổ rác thải nhưng không còn đủ diện tích đất để làm trong phạm vi thành phố. Điều này có nghĩa là phải tìm địa điểm ở bên ngoài thành phố, nhưng các xã lân cận phản đối việc nhận rác thải. Tuy nhiên, HĐND cũng biết rằng, ở một trong số những xã này, người dân đang kiến nghị các cấp chính quyền phải có một dịch vụ thu nhặt rác thải tốt hơn. Chính quyền thị trấn đó chưa có hướng lựa chọn dịch vụ thu nhặt rác thải tập trung và cũng chưa có cán bộ chuyên môn nào có đề xuất đệ trình lên chính quyền để giải quyết việc này. Để đơn giản hoá vấn đề, HĐND quyết định chọn địa điểm đó, đổi lại HĐND cũng sẽ quyết định mở rộng dịch vụ thu nhặt rác thải đến xã đó. Cả hai bên đã nhất trí các tiêu chuẩn/ điều khoản về hoạt động đổ rác thải. Thực hiện được điều này sẽ tránh được sự phản đối của người dân về nơi đổ rác trong xã của họ, và để đổi lại, họ sẽ có được dịch vụ thu nhặt rác thải của thành phố.

Những người xem việc thương thuyết là một công việc nghiêm túc cho rằng nhà thương thuyết thành công là người có khả năng biết chuyển đổi tác thương thuyết của mình từ vị trí ban đầu tới vị trí có lợi hơn cho mình.

V.3. Thương lượng trên tình thần hợp tác

Kỹ năng thương lượng của đại biểu thể hiện trước hết ở việc thuyết phục cơ quan nhà nước hình thành chính sách đáp ứng lợi ích của nhân dân, như một đại biểu có nói, “Đại biểu Quốc hội phải biết kiên trì thuyết phục”¹¹². Chẳng hạn, chương trình 135 ra đời là nhờ sự “kiên trì thuyết phục” các bên của ông Cur Hòa Vần và một số ĐBQH suốt hàng năm trời (Xem Hộp).

Hộp 26: Thuyết phục chấp thuận chương trình 135

Từ kết quả của một cuộc giám sát tình hình ở vùng miền núi và dân tộc, ông Cur Hòa Vần và các thành viên khác trong HĐND nhiệm kỳ lúc đó đã nhận thấy cần có chính sách cho vùng này. Ông đã bám vào câu nói của Bộ trưởng Bộ Tài chính “Ngân sách đầu tư cho vùng dân tộc phải tập trung làm cho ra làm” để tranh thủ sự ủng hộ về kinh phí; rồi sang Bộ kế hoạch đầu tư làm việc để thuyết phục đưa vào kế hoạch.

Do một sự cố, kiến nghị của HĐND có phần bị lắng xuống cho đến hết nhiệm kỳ Quốc hội khóa IX. Nhưng sang đến nhiệm kỳ X, ông Cur Hòa Vần tiếp tục vận động. Ngày 19 tháng 12 năm 1997, ông Cur Hòa Vần đã trình bày trước Chính phủ trình bày về chương trình mới đối với miền núi và vùng dân tộc thiểu số. Có ý kiến ủng hộ, có những ý kiến phân vân và có cả những ý kiến phản đối... Nhưng qua trao đổi, thuyết phục... cuối cùng thì Chính phủ cũng đã nhận thấy đây là chương trình rất hay, rất sáng tạo và là một chương trình phát triển toàn diện về kinh tế - xã hội ở vùng đặc biệt khó khăn chứ không chỉ là xóa đói giảm nghèo.

Tiếp đó, ông cùng các thành viên HĐND thuyết phục để Quốc hội đưa vấn đề này vào chương trình nghị sự, vận động các đoàn ở miền núi và vùng dân tộc thiểu số ủng hộ kiến nghị này. Cuối cùng, trong dự thảo Nghị quyết của Quốc hội về phát triển

¹¹² Cur Hòa Vần, “Chương trình 135- những thôi thúc bắt nguồn từ đời sống cử tri”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

kinh tế - xã hội năm 1998, về phần miền núi có ghi chương trình phát triển kinh tế-xã hội ở vùng đặc biệt khó khăn, trong đó ghi rõ phần xây dựng cơ sở hạ tầng gồm: Đường giao thông, thủy lợi, trường học, trạm xá, công trình cấp nước sạch, điện. Như vậy là kiến nghị của Hội đồng dân tộc đã được Quốc hội chấp nhận và trình trọng ghi vào Nghị quyết.

Đến hơn một tháng chưa thấy động tĩnh gì, ông điện thoại hỏi lại Văn phòng Chính phủ và được văn phòng trả lời cho biết, văn bản đã có trên bàn của Thủ tướng, nhưng chưa được quyết định. Nhân tham dự một phiên họp của Chính phủ (theo quy định, Chủ tịch Hội đồng dân tộc được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ có liên quan đến vấn đề dân tộc và miền núi) lúc giải lao ông Cur Hòa Văn tranh thủ trao đổi với Thủ tướng.

Ngày 31 tháng 7 năm 1998, Thủ tướng Chính phủ đã ra quyết định số 135, quyết định về chương trình phát triển kinh tế - xã hội các xã đặc biệt khó khăn (gọi tắt là Chương trình 135). Như vậy từ giám sát, kiến nghị và kiên trì theo đuổi giám sát, thuyết phục, cuối cùng hơn một nhiệm kỳ Quốc hội, kiến nghị của Hội đồng dân tộc đã được thực hiện.

Những vướng mắc của cử tri có khi chỉ là những trường hợp riêng lẻ, nhưng cũng có thể qua các vụ việc cá biệt để phát hiện những vấn đề có tầm vóc lớn hơn của việc hoạch định và thực thi chính sách, pháp luật. Mục tiêu chủ yếu là phải thuyết phục cơ quan có thẩm quyền nhân thức được tính cấp bách của vấn đề mà cử tri kiến nghị; những khập khiễng về thực thi pháp luật, chính sách qua đối chiếu giữa chủ trương và kết quả thực hiện; những tác động bất lợi không đáng có do chính sách gây ra v.v. Từ đó thúc đẩy sự xem xét sửa đổi, bổ sung chính sách đã có hoặc ban hành quy định mới phù hợp hơn; cũng có thể dẫn đến một sự thay đổi phương thức điều hành, quản lý, tổ chức, thực hiện của bộ máy công chức nhà nước.

Muốn vậy, nhiều đại biểu dân cử không chỉ dừng lại ở phương thức chuyển văn bản báo cáo hay gửi công văn kiến nghị là xong, mà đã tìm cơ hội

trình bày, giải thích nội dung, phân tích thảo luận cặn kẽ làm sáng tỏ bản chất của những thông tin được cung cấp từ cử tri. Làm được như vậy sẽ đạt được kết quả tốt, giúp cấp có thẩm quyền đưa ra các chủ trương, chính sách đáp ứng lòng mong đợi của người dân (Xem thêm Hộp dưới đây).

Hộp 27: Chuyện nhỏ, chuyện lớn¹¹³

“Dịp đó, tôi đi tiếp xúc cử tri ở xã Thổ Sơn huyện Hòn Đất. Đáng nhớ nhất là lời một cử tri người dân tộc Khmer nói rất chân tình: “Mỗi mùa mưa, nước từ trên núi đổ xuống tạo thành những ổ trâu, ổ bò trên đường đi. Máy ông nhà nước sửa hoài không hết! tôi nghe nói, lại chuẩn bị làm đường. Nếu Đại biểu có cách nào kêu làm đường, phải cho thoát nước, có thể mới bảo vệ được nền đường cho dân. Nhất định tôi sẽ nói bà con ở đây bỏ phiếu cho Đại biểu. Nếu không thì thôi. Chuyện nhỏ không làm được, làm sao làm được chuyện lớn”.

Sau buổi tiếp xúc cử tri hôm ấy, tôi đã bàn bạc ngay với chính quyền địa phương, rồi gặp gỡ trao đổi với những người có kinh nghiệm trong xây dựng cầu, đường, và tôi đã mang những ý kiến này trao đổi trực tiếp với đồng chí Giám đốc sở Giao thông vận tải, chủ đầu tư công trình. Sau khi nghiên cứu thực tế, nhận thấy ý kiến cử tri là rất chính đáng, chủ đầu tư công trình đã điều chỉnh thiết kế, bổ sung phần rãnh thoát nước của công trình và tiến hành thi công công trình đảm bảo tiến độ”.

(Lời kể của đại biểu HĐND Kiên Giang)

V.4. Cách thương thuyết hiệu quả hơn

Theo Roger Fisher và William Ury, các tác giả của cuốn *Trả lời Vâng* về thương thuyết hiệu quả (đây được thừa nhận là một trong những cuốn sách hay nhất viết về chủ đề thương thuyết), thương thuyết thành công phải: Tạo ra được một thoả thuận sáng suốt nếu có thể thoả thuận được; Phải hiệu quả (không làm cho cả hai bên mất nhiều nguồn lực, kể cả thời gian); Cải thiện hoặc ít nhất là

¹¹³ Vũ Diệu Hải, *Chuyện nhỏ không làm được, làm sao làm chuyện lớn*, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhịp cầu đến với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2008.

không làm tổn hại tới quan hệ của hai bên.

Các tác giả định nghĩa một thoả thuận sáng suốt là một thoả thuận “đáp ứng được quyền lợi hợp pháp của cả hai bên ở mức độ có thể, giàn xếp được các quyền lợi tranh chấp một cách công bằng. Thoả thuận này phải có tính lâu dài và xem xét tới quyền lợi của các cộng đồng”.

Phong pháp thương thuyết gồm 4 bước cơ bản: Bước 1: Tách con người ra khỏi vấn đề; Bước 2: Tập trung vào lợi ích, chứ không tập trung vào quan điểm; Bước 3: Tạo ra các hướng lựa chọn hai bên đều có lợi; Bước 4: Chỉ sử dụng tiêu chí mục tiêu.

Con người. Thương thuyết thường bị đi lạc hướng khi không tách các yếu tố liên quan tới con người ra khỏi vấn đề đang được thương thuyết. Khi nhà thương thuyết bắt đầu tấn công đối thủ của mình thay vì cùng nhau tìm ra cách giải quyết vấn đề buộc họ phải ngồi cùng nhau, thì thương thuyết có nguyên tắc sẽ nhanh chóng trở thành không có nguyên tắc.

Quá trình thương thuyết thông bị sa lầy trong “các tính cách”. Chúng ta thường tập trung vào các vấn đề cá nhân, mà không tập trung vào vấn đề đã buộc chúng ta phải cùng ngồi thương thuyết với nhau. Khi xuất hiện những vấn đề cá nhân, tốt nhất là nên giải quyết tất cả các vấn đề này trước khi bắt đầu thương thuyết.

Nhà thương thuyết thành công là người giải quyết vấn đề thành công. Đó là: - Thứ nhất, tìm ra vấn đề. Nó là gì? ở đâu? Khi nào? Liên quan tới ai? Và tại sao nó lại là một vấn đề?

- Thứ hai, bạn muốn được gì sau khi giải quyết vấn đề? Kết quả đang tìm là gì?

- Thứ ba, các hướng lựa chọn có sẵn để giải quyết vấn đề và đạt được mục tiêu đã đề ra là gì?

- Cuối cùng, bạn sẽ phải tiến hành những bước như thế nào để thực hiện hướng lựa chọn hiệu quả nhất và thực hiện được mục tiêu của mình?

Lợi ích. Đừng tham gia thương thuyết với một quan điểm đã có từ trước, mà hãy tập trung vào lợi ích mà bạn muốn có được qua thương thuyết. Fisher và Ury cho rằng sẽ có rắc rối lớn trong quá trình thương thuyết, nếu các bên đều c-

ương quyết thương thuyết theo quan điểm riêng của mình. Họ cảnh báo rằng thương thuyết trên quan điểm riêng thường làm vô hiệu hóa thương thuyết và làm mất tính linh hoạt trong việc tìm ra các hướng giải quyết khác nhau. Các hướng lựa chọn đa ra phải tập trung vào quyền lợi. Quan điểm riêng đơn thuần chỉ là điều mà bạn đã quyết định, nhưng quyền lợi lại là cái đã làm cho bạn phải có quan điểm đó.

Tuy nhiên, không nên tham gia thương thuyết, nếu không biết rõ quan điểm riêng của mình là gì. Những quan điểm này là: (a) kết quả mong muốn là gì?, (b) để đáp ứng nhu cầu của người hoặc bên đối tác thì kết quả thoả đáng sẽ là gì?, (c) Bạn sẽ sẵn lòng nhượng bộ điều gì? Nắm được những điều này, bạn sẽ biết giới hạn thương lượng của mình. Điều này cũng có nghĩa là bạn đã có quan điểm riêng của mình khi tham gia thương thuyết.

Khả năng lựa chọn. Trước khi bắt đầu tiến hành thoả thuận cuối cùng với các đối tác thương thuyết, hãy giành thời gian nghĩ ra các hướng lựa chọn mà cả hai bên cùng có lợi những lựa chọn có thể đáp ứng được nhu cầu của cả hai bên. Có quan điểm cho rằng, một vấn đề chỉ một cách giải quyết. Nếu cứ quan niệm như vậy thì rất khó có thể tạo ra các hướng lựa chọn. Tốt nhất là nên dành thời gian để xác định vấn đề. Khi vấn đề đã được tìm ra, thì hướng giải quyết cũng sẽ tự xuất hiện.

Tiêu chí. Các thoả thuận nhất thiết phải dựa trên tiêu chí theo mục tiêu đề ra. Nếu không có các tiêu chí mục tiêu hoặc cách đánh giá này, các thoả thuận sẽ không xác định được những gì mà bạn đạt được sau khi thương thuyết. Tiêu chí mục tiêu giúp bạn và đối tác thương thuyết tiến hành thương thuyết theo đúng nguyên tắc.

VI. Kỹ năng truyền thông

VI.1. Tại sao cần kỹ năng này?

Trong quá trình ban hành chính sách của cơ quan dân cử, có người được, người mất và có người không được cũng chẳng mất; đôi khi kẻ được không biết mình là người được; có người tự coi mình là kẻ mất mà không biết chính mình không mất gì cả. Truyền thông chính là để vận động những người được và người

trung lập, xác định những người phản đối; và để có tầm nhìn tổng quát – bắt đầu từ đâu, phương hướng và cách thức thế nào.

Trên thực tế, trong quá trình ban hành và thực hiện chính sách, chính quyền nhiều khi gặp trở ngại bởi sự thiếu đồng thuận giữa các nhóm lợi ích, ví dụ một số cho rằng những cải cách theo định hướng thị trường là xa lạ về mặt văn hóa. Ngay cả một chính sách sáng suốt nhất, nếu thực hiện truyền thông kém, chỉ đạt hiệu quả thấp hoặc thậm chí thất bại. Truyền thông hiệu quả không chỉ đơn giản là vấn đề hình ảnh hay cách hùng biện thông thái, mà là lực đẩy và giá trị thực chất.

Trong khi đó, ở Việt Nam, nhận thức trong chính quyền và xã hội vẫn chưa đầy đủ về vai trò của truyền thông; không có chiến lược truyền thông, chỉ có công tác tuyên truyền: truyền thông hai chiều, tuyên truyền một chiều. Liên quan đến cơ quan dân cử, không có được thông tin về sự hiểu biết của người dân về QH và đại biểu QH, HĐND và đại biểu HĐND. Có rất nhiều nhận thức lệch lạc về vai trò của cơ quan dân cử và đại biểu như: QH và HĐND có thể làm gì và không thể làm gì; các yêu cầu cụ thể có giải quyết được ở QH và HĐND không; Chất vấn ở Quốc hội và HĐND là để làm gì. Những phê phán từ phía của người dân đối với hoạt động của cơ quan dân cử như: hình thức, “nghị gật”, ít phản ánh nguyện vọng của cử tri, họp hành nhiều, lãng phí cũng xuất phát một phần từ thiếu truyền thông. Từ phía cơ quan dân cử, không có kiến thức và sự hiểu biết về truyền thông; không có nhân lực và bộ máy làm truyền thông chuyên nghiệp; không có đầy đủ phương tiện kỹ thuật; và thiếu các kỹ năng truyền thông.

Do thiếu truyền thông, “cái hồn” của chính sách, pháp luật không được truyền tải tới xã hội, người dân. Rốt cuộc, chính sách, pháp luật vẫn chỉ nằm trên giấy, không ngấm vào lòng dân, chặm đi vào thực tiễn cuộc sống là tất yếu. Cách làm đó cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng người dân còn thờ ơ trước chính sách, pháp luật của Nhà nước như hiện nay, đặc biệt là các quyết sách của cơ quan dân cử. Thực tế cho thấy, nhiều chính sách do cơ quan dân cử ban hành rất phù hợp với thực tiễn nhưng hiệu quả thực hiện không cao, người dân không ủng hộ là do chưa làm tốt công tác truyền thông để dân hiểu, dân làm, dân kiểm tra.

VI.2. Truyền thông: một vài điểm cần chú ý

Trước hết, cần xác định rõ truyền thông để làm gì (xem Bảng 4 dưới đây). Từ đó mới có cách làm truyền thông phù hợp để vừa đạt mục tiêu, có hiệu quả, vừa có thể tiết kiệm kinh phí (xem Bảng 5 dưới đây). Ví dụ, cũng là truyền thông về những đạo luật do Quốc hội mới ban hành, nếu chỉ đề thông báo cho nhiều người được biết, có thể sử dụng báo chí, đài phát thanh, truyền hình, trang web của Quốc hội, của các Đoàn ĐBQH và HDND các tỉnh/thành. Nhưng nếu muốn hơn thế nữa, chẳng hạn để tạo sự ủng hộ của người dân, hay tìm hiểu xem các đạo luật đó có thể tác động như thế nào đến họ..., thì cần đến sự đối thoại cá nhân-cá nhân giữa đại biểu và người dân nhiều hơn.

Bảng 4: Truyền thông để làm gì?

	Để thông báo	Để thuyết phục	Để tìm hiểu	Để tạo sức mạnh
Mục đích chính	Nâng cao nhận thức, tăng kiến thức	Khuyến khích thay đổi quan điểm và hành vi	Đánh giá, điều tra sự việc, tìm hiểu và ngăn ngừa những mâu thuẫn	Xây dựng năng lực, lôi kéo các đối tượng có liên quan
Mô hình tham khảo chính	Một chiều (độc diễn)	Một chiều (độc diễn)	Hai chiều (đối thoại)	Hai chiều (đối thoại)
Các phương pháp và phương tiện truyền thông được đề ra	Đa truyền thông chiếm ưu thế	Các phương tiện truyền thông và phương pháp cá nhân – cá nhân	Nặng về phương pháp truyền thông cá nhân – cá nhân	Đối thoại để khuyến khích sự tham gia

Bảng 5: Truyền thông theo cách nào?

ĐỀ THÔNG BÁO (thay đổi nhận thức và/hoặc kiến thức)	ĐỀ LẮNG NGHE (xây dựng niềm tin, đảm bảo sự hiểu biết, đánh giá tình hình)
ĐỀ THUYẾT PHỤC (thay đổi quan điểm và/hoặc hành vi)	ĐỀ LIÊN KẾT (tương tác, tạo sức mạnh, xây dựng sự đồng thuận để thay đổi)
ĐỀ ỦNG HỘ (khuyến khích, gây ảnh hưởng)	ĐỀ VẬN ĐỘNG (tăng cường sự chủ động và tích cực của xã hội)

Điều tiếp theo cần chú ý khi tiến hành truyền thông là cần phân biệt các dạng truyền thông gồm: truyền thông nội bộ, truyền thông tạo hợp tác, truyền thông tạo sự ủng hộ; truyền thông phát triển (Xem Hộp). Nếu đối chiếu với đặc điểm của từng dạng truyền thông này, có thể nói, các dạng đó đều ứng dụng vào hoạt động của cơ quan dân cử.

Hộp 28: Các dạng truyền thông

Truyền thông nội bộ nhằm đảm bảo truyền thông hiệu quả giữa người quản lý và các nhóm làm việc (truyền thông từ trên xuống); đảm bảo sự phải hỏi có hiệu quả và đầu vào phù hợp từ nhân viên cho đến người quản lý (truyền thông từ dưới lên); đảm bảo luồng thông tin hiệu quả trong các bộ phận, phòng ban.

Truyền thông tạo hợp tác là truyền thông đến các đối tượng phù hợp với nhiệm vụ của tổ chức nhằm truyền thông về các hoạt động chính của tổ chức đó; tạo ra/nâng cao hình ảnh của tổ chức ra bên ngoài; củng cố cam kết trong nội bộ nhân viên; và thường liên kết chặt chẽ với những kết quả cuối cùng.

Truyền thông tạo sự ủng hộ nhằm để gây ảnh hưởng hoặc thuyết phục những đối tượng cụ thể ủng hộ cho những vấn đề/chính sách chính cần được thay đổi hoặc chấp nhận.

Truyền thông phát triển là một quá trình xây dựng sự đồng thuận và tạo điều kiện chia sẻ kiến thức nhằm đạt được sự thay đổi tích cực trong các sáng kiến phát triển. Đây không chỉ là sự phổ biến thông tin một cách hiệu quả mà còn là việc sử dụng nghiên cứu thực nghiệm, truyền thông hai chiều và đối thoại giữa các đối tượng có liên quan. Đây cũng là một công cụ quản lý chính giúp đánh giá những cơ hội và rủi ro chính trị-xã hội. Bằng cách sử dụng truyền thông để khắc phục những khó khăn và hướng đến sự thay đổi, truyền thông phát triển có thể mang lại thành công và những kết quả bền vững hơn

Cuối cùng, cần phân biệt các nhóm đối tượng mà truyền thông hướng tới để xác định thái độ sẵn sàng chấp nhận của họ, từ đó có mức độ truyền thông phù hợp (Xem Bảng 6 dưới đây).

Bảng 6: Chiến lược truyền thông nhắm đối tượng

Những người phản đối không thể lay chuyển được	Những người phản đối	Không cam kết và không liên quan	Không cam kết nhưng có liên quan	Đồng minh	Đồng minh trung kiên
Thuyết phục ở mức tối thiểu	Tìm cách trung hoà hoặc cải tạo	Thuyết phục ở mức tối thiểu	Vận động sự ủng hộ	Củng cố quan hệ	Thuyết phục ở mức tối thiểu

Theo các chuyên gia, ba điều quan trọng cần nhớ về đối tượng truyền thông: một là, đối tượng thì có nhiều và đa dạng – việc phân mảng, thay vì gộp chung lại, sẽ giúp ta biết nên tập trung nỗ lực ở đâu là hiệu quả nhất; hai là, các đối tượng không có quyền lực ngang nhau – hãy tìm hiểu về vị trí tương đối của họ về quyền lực và mối quan tâm; ba là, có những đối tượng đáng chiến đấu để giành được họ, có những đối tượng chẳng bao giờ thu phục được – hãy sử dụng bảng trên đây về chiến lược nhắm đối tượng để tìm hiểu họ thuộc dạng nào để có ưu tiên thích đáng hơn.

VI.3. Làm cho cử tri hiểu và ủng hộ

Người đại biểu dân cử có nhiệm vụ trao đổi, truyền đạt kết quả làm việc của Quốc hội và HĐND tới người dân, tham gia phổ biến pháp luật, giải thích ý nghĩa những quyết định quan trọng của chính quyền nhằm nâng cao *sự gắn kết giữa cử tri và nhà nước*.

Khi tiếp xúc với cử tri, đại biểu cần nêu rõ mục đích, phạm vi những vấn đề sẽ trao đổi để buổi tiếp xúc được tập trung, nhưng cũng không nên nhàm chán theo các nội dung đã viết sẵn. Một tác giả đã chia sẻ kinh nghiệm trên báo rằng, khi tiếp xúc cử tri, cần biết cách chuyển tải “cái hồn” của văn bản luật hoặc của nghị quyết của HĐND đến cử tri¹¹⁴. Cần cho cử tri thấy đâu là cái mới, đâu là lĩnh vực cần đột phá, đâu là quyết tâm của chính quyền và trách nhiệm của mình ra sao trong mỗi một chính sách. Cần tránh đọc nguyên văn văn bản, đọc “thao thao bất tuyệt”, đọc không có điểm nhấn, không có điểm dừng, không giải thích gì thêm, chưa nêu bật được những mục tiêu cần thiết và các giải pháp đột phá của năm kế hoạch. Cần nêu rõ, lợi ích và tác dụng khi thực hiện các mục tiêu đề ra là gì? Người dân có trách nhiệm tham gia, ủng hộ chính quyền những việc gì?...Những nội dung đó chính là “cái hồn” của chính sách, pháp luật mà việc đăng báo, đăng công báo không thể phản ánh được chúng mà chỉ thể hiện qua hoạt động tuyên truyền, quán triệt của các vị đại biểu, cần được ngấm vào lòng dân, đi vào thực tiễn cuộc sống.

¹¹⁴ Hà Văn Tuấn, *Đại biểu dân cử - người chuyển tải “cái hồn” của chính sách*, Người Đại biểu nhân dân, số ra ngày 08/07/2007.

Qua tiếp xúc, gần gũi, gắn bó với cử tri, nhiều đại biểu nhận thấy, cử tri, đặc biệt các cử tri vùng sâu, vùng xa *rất khát* các kiến thức, thông tin về pháp luật, nhất là những thông tin liên quan đến quyền và lợi ích, đến đời sống và công việc của họ. Chính vì vậy, như một ĐBQH chia sẻ kinh nghiệm, trong các cuộc tiếp xúc cử tri, trên cơ sở những dự án luật đã được thông qua tại kỳ họp, ông đã chọn lọc những nội dung liên quan trực tiếp, sát sườn với đời sống người dân nơi mình đến tiếp xúc để báo cáo với bà con¹¹⁵. Ông kể: “Tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội Khóa XI thông qua Luật Thủy sản, tôi đã chủ động đề nghị với Đoàn đại biểu Quốc hội của tỉnh Kiên Giang bố trí cho tôi đi tiếp xúc tại những nơi bà con sinh sống chủ yếu bằng nghề thủy sản, để có dịp phổ biến Luật Thủy sản. Nhiều chính sách mới về thủy sản thể hiện trong Luật được bà con cử tri vui mừng đón nhận, nhưng cũng cần ghi nhớ nhiều nghĩa vụ khi hành nghề thủy sản”¹¹⁶.

Mọi hoạt động đều cần phải tính đến mục đích và hiệu quả. Việc truyền thông chính sách của đại biểu Quốc hội tới cử tri xét đến cùng là để người dân hiểu, tự giác chấp hành vì lợi ích của cộng đồng trong đó có lợi ích của từng người. Những điểm sau đây có ý nghĩa then chốt khi đại biểu truyền thông chính sách tới cử tri:

- Khi giải thích cần lấy những ví dụ thực tế trong đời sống của người dân ở địa phương để người nghe dễ tiếp thụ.

- Cần nắm vững tâm lý của những người nghe là họ chú trọng quan tâm vào những vấn đề có liên quan trực tiếp đến đời sống, quyền lợi của họ. Điều họ quan tâm nhất là những quy định mới của pháp luật, những chính sách mới của Nhà nước, của chính quyền địa phương tác động đến hoạt động sản xuất, kinh doanh và cung ứng dịch vụ của họ.

- Thế nhưng, cũng cần phải giải thích các chính sách mới theo hướng những chính sách đó có thể có những khó khăn cho đời sống của người dân chẳng

¹¹⁵ GS.TS Trần Ngọc Đường, ĐBQH Khóa X, XI, “Tiếp xúc cử tri- cơ hội để phổ biến, tuyên truyền pháp luật; giải tỏa những bức xúc của cử tri”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

¹¹⁶ GS.TS Trần Ngọc Đường, ĐBQH Khóa X, XI, “Tiếp xúc cử tri- cơ hội để phổ biến, tuyên truyền pháp luật; giải tỏa những bức xúc của cử tri”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

hạn như tăng sự đóng góp về công sức hoặc tiền của nhưng xét về lợi ích lâu dài của cộng đồng trong đó có lợi ích của từng cá nhân. Ví dụ: việc đóng góp vào việc xây dựng cơ sở hạ tầng, điện, đường, trường, trạm ở nông thôn hoặc việc thực hiện các chương trình quốc gia khác ở địa phương.

Nên lấy điển hình thực tế của những địa phương khác khi thực hiện cùng một giải pháp để người dân có thực tế và hình dung ra được những kết quả sẽ đạt được nếu họ thực hiện tốt chính sách mới.

VI.3. Làm cho các cơ quan công quyền hiểu và hợp tác

Thực chất mối quan hệ giữa cơ quan dân cử và cơ quan chấp hành là mối quan hệ công tác, mặc dù có sự độc lập tương đối. Vì vậy, điều rất quan trọng đối với cơ quan dân cử và đại biểu dân cử là làm cho các cơ quan chấp hành hiểu và hợp tác.

Thế nhưng trên thực tế, có những đại biểu vẫn còn những quan niệm cản trở sự hợp tác này. Trong một khóa bồi dưỡng đại biểu HĐND về giám sát, khi thảo luận nhóm, có ý kiến của một nhóm cho rằng, kết quả thẩm tra, giám sát cần phải “giữ kín” đến phút chót mới “tung ra” để phía UBND không còn “cãi” được và nghe theo quyết định của HĐND. Báo cáo viên đã nêu ý kiến này và các đại biểu dự khóa học đã thảo luận sôi nổi, dẫn đến vấn đề mối quan hệ công tác giữa HĐND và UBND.

Quyền lực và chức năng của HĐND trong quan hệ với UBND ghi trong luật dẫn đến hai loại quan niệm, và cuộc thảo luận nói trên đã thể hiện hai dạng quan điểm này. *Một loại* cho rằng HĐND trên thực tế không trực tiếp “nắm” đồng tiền thì không thực quyền. *Loại quan điểm khác* cho rằng, đó là sự phân công của pháp luật và “pháp bất vị thân”, giám sát phải làm đến nơi đến chốn để UBND “có thực quyền” phải thực chịu trách nhiệm.

Có lẽ cần có quan điểm cân đối giữa hai quan điểm nói trên: HĐND và UBND cần phối hợp chặt chẽ để mang lợi ích cho cộng đồng và sự phát triển của địa phương. Một sự hợp tác đến cùng chắc chắn hiệu quả hơn là “đấu đến cùng” mà hậu quả không giải quyết được. Cũng cần quy định rõ hơn về mối quan hệ giữa thường trực HĐND và UBND theo hướng tăng cường phối hợp chặt chẽ hoạt động của hai cơ quan.

Phối hợp và cộng tác với UBND chính là một trong những kinh nghiệm trong hoạt động của HĐND nhiều nơi. Ở đó, các công đoạn như ban hành Nghị quyết, điều hành thực hiện Nghị quyết, giám sát, bổ sung, điều chỉnh Nghị quyết được xác định trong một tổng thể thống nhất, không chia cắt để HĐND, UBND có điều kiện để cùng phối hợp, giải quyết các vấn đề ngay từ khi mới phát sinh. Hoặc khi tổ chức Đoàn giám sát, Thường trực HĐND các địa phương đó thường mời cả đại diện của UBND, MTTQ và Đoàn ĐBQH ở địa phương. Tại mỗi cuộc giám sát đều sự có mặt của đại diện lãnh đạo các cơ quan cao nhất và đặc biệt là cơ quan điều hành - cơ quan có thẩm quyền quyết định. Bởi vậy, những khó khăn, vướng mắc hoặc đề xuất của cơ sở được xem xét, giải quyết kịp thời, tại chỗ, từ đó hiệu quả của các cuộc giám sát được nâng lên.

Tinh thần cộng tác sẽ giúp một số đại biểu tránh được xu hướng phải bám vào việc cụ thể hàng ngày của UBND, tham gia quá sâu vào công việc hành chính thường nhật, ví dụ can thiệp bố trí nhân lực, ngân sách cụ thể cho những hoạt động thực thi. Điều này có thể làm giảm tác dụng giám sát, gây cảm giác không tin cậy và chông chéo chức năng với nhân viên của cơ quan chấp hành. Hai vấn đề lớn nhất mà cơ quan giám sát thường gặp là tham gia quá sâu và tham gia chưa đầy đủ. Nếu tham gia quá sâu sẽ làm giảm thẩm quyền và trách nhiệm đơn vị thực thi chính sách. Tham gia chưa đầy đủ lại bị nhìn nhận là trốn tránh trách nhiệm. Cả hai thái cực hành vi này đều làm cản trở tiến trình thực hiện công việc.

Giữa cơ quan dân cử với cơ quan hành chính thực hiện có sự phụ thuộc lẫn nhau, cần phối hợp để nâng cao hiệu quả của chính quyền. Tuy nhiên, ở nhiều nơi, cả hai đều không thích thú chấp nhận điều này mà cho rằng hai cơ quan hoàn toàn độc lập về chức năng. Kinh nghiệm cho thấy, đừng ngạc nhiên quá mức và đừng quá mất thời gian tranh cãi về các quan điểm khác nhau có thể xảy ra trong cách tiếp cận thực hiện chính sách giữa hội đồng và ủy ban, mà hãy chủ động thương thuyết tháo gỡ các cản trở tiến trình thực hiện chính sách đó.

Với tâm thế hợp tác, đại biểu HĐND khi giám sát sẽ biết rằng, khác biệt là điều tất yếu, nhất là đối với những chính sách và ý tưởng mới. Với nhận thức như vậy, thì sự bất đồng hoặc hiểu khác nhau khi thực thi là một dấu hiệu lành mạnh chỉ ra rằng, công việc đang tiến triển và mọi người đang tiếp cận theo các lựa

chọn thực tế khác nhau. Chính vì nó tất yếu, người đại biểu phải dự liệu trước cách thức xử lý khác biệt để giúp cơ quan chấp hành tự giải quyết.

Trở lại với câu chuyện ở trên, cách làm được khuyến khích là thông báo sớm và giải thích rõ với UBND kết quả thẩm tra, giám sát để UBND thấy tinh thần sẵn sàng hợp tác của HĐND, từ đó UBND thấy dễ chấp nhận các kết quả đó và các kiến nghị giám sát, các quyết định của HĐND. Điều này còn tạo khoảng thời gian đủ để UBND hoàn thiện những thiếu sót mà việc thẩm tra, giám sát đã chỉ ra. Cách làm với tinh thần hợp tác này có tác dụng chỉ ra cho UBND thấy rằng, hoạt động của HĐND không nhằm “làm mất mặt”, không “đổi đầu” với UBND, mà là giúp UBND hoạt động tốt hơn; không ai thua, không ai thắng, mà là cùng thắng, và thắng lớn thuộc về người dân. Cách làm hợp tác dựa trên chiến lược truyền thông này cũng đóng vai trò rất quan trọng trong việc củng cố mối quan hệ công tác giữa Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, ĐBQH với Chính phủ, các Bộ ngành, quan chức chính phủ.

VI.4. Xây dựng hình ảnh trong công chúng

Hình ảnh của đại biểu trong công chúng là tổng hợp tất cả các ý nghĩ, cảm xúc, lòng tin của công chúng và hình ảnh mà công chúng có về một đại biểu dân cử. Đây là việc cử tri nghĩ về các đại biểu, không phải việc các vị đại biểu nghĩ về mình.

Tác động của hình ảnh trong công chúng là rất lớn đối với hiệu quả hoạt động của đại biểu, vì hình ảnh trong công chúng thế nào thì lòng tin của cử tri sẽ như vậy, mà lòng tin là cơ sở để ủy quyền (lựa chọn) và ủng hộ.

Như vậy, việc xây dựng hình ảnh tốt đẹp của đại biểu trong công chúng nên căn cứ vào những yếu tố tác động lên hành vi lựa chọn của công chúng. Cần sử dụng tất cả các cơ hội tương tác với cử tri để xây dựng hình ảnh trong công chúng (Tất cả các điểm tương tác); đặc biệt là sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng.

Vai trò của báo chí trong việc xác lập hình ảnh của đại biểu trong công chúng là rất lớn, vì báo chí tiếp cận được với nhiều cử tri nhất; báo chí có thể giúp tạo ra hình ảnh trong công chúng phù hợp trong khoảng thời gian tương đối ngắn; báo chí giúp chuyển tải thông điệp của bạn rộng rãi nhất.

Kỹ năng quan hệ với báo chí bao gồm: tranh thủ cơ hội để chủ động tiếp cận báo chí; chuẩn bị thông tin đầy đủ về vấn đề mình quan tâm; tạo bầu không khí cởi mở, thoải mái; xác định hình ảnh công chúng mà mình muốn có trên báo chí; xác định và hoàn thiện các thông điệp; tạo mối quan hệ hợp tác với báo chí (Các phóng viên cũng có nhiệm vụ và cũng muốn thành đạt)... Ngoài ra, đại biểu còn có thể thường xuyên viết bài cho báo về những vấn đề, những đề tài mình quan tâm một cách có chiều sâu hoặc bày tỏ chính kiến theo dòng thời sự khi cần, nhằm làm cho xã hội hiểu thêm về vai trò và hoạt động của cơ quan dân cử. Trên thực tế, có nhiều đại biểu dân cử đã thiết lập mối quan hệ cá nhân rất thân thiết với các nhà báo, từ đó tạo mối quan hệ công tác hiệu quả. Đó là những đại biểu như Đặng Văn Khoa, Phạm Phương Thảo, Nguyễn Minh Thuyết, Dương Trung Quốc, Nguyễn Lâm Dũng...

Tuy nhiên, như bà Phạm Phương Thảo chia sẻ kinh nghiệm, bà thường cân nhắc và luôn tự hỏi: Việc này ai trả lời cho báo chí thì tốt nhất, đã có giải pháp thuyết phục, khả thi chưa?... Không phải cái gì cũng đứng ra phát ngôn. Phát ngôn không đúng lúc, đúng chỗ có khi làm nóng thêm - lợi bất cập hại. Trả lời báo chí sao cho an dân, cho có lời ra đối với cơ quan dân cử và cho cả chính quyền bởi tác động của báo chí rất lớn, rất tức thời. Làm thế nào vừa đấu tranh, vừa xây dựng cho cái tốt, cái mới là điều không dễ dàng¹¹⁷.

Nhưng dù sao chăng nữa, việc tiếp xúc, làm việc với cơ quan truyền thông là việc làm không thể thiếu và có tính hai chiều - chiều lắng nghe sự đóng góp, hiến kế, nghe hơi thở cuộc sống, những thông tin nóng, sắc sảo từ các nhà báo, các cơ quan báo chí; chiều thông tin kịp thời về những chủ trương, hoạt động, những vấn đề đang đặt ra và những giải pháp từ cơ quan đại diện của dân cho các nhà báo. Có thể nói, một khi người đại biểu biết cộng tác, hợp tác với báo chí, chủ động trong thông tin, truyền thông thì tác dụng, hiệu quả làm việc sẽ cao hơn, sức lan tỏa sẽ nhiều hơn.

VII. Giải quyết những vấn đề của cử tri, của cuộc sống

¹¹⁷ Phạm Phương Thảo, ĐBQH, Chủ tịch HĐND thành phố HCM, “Kỹ năng tiếp xúc với cơ quan truyền thông”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

ĐB HĐND Nguyễn Minh Hương kể: “Nhóm đại biểu quận Thủ Đức chúng tôi thường bảo nhau: Phải làm sao hết nhiệm kỳ 5 năm làm được một việc cụ thể cho người dân, đó là thúc đẩy khắc phục nạn ô nhiễm tại kênh Ba Bò”. Còn trong một hội nghị, ông Nguyễn Văn Mễ, nguyên ĐBQH khóa XI, đại biểu HĐND hàng chục năm cũng nói, mỗi nhiệm kỳ, mỗi đại biểu chỉ cần đeo bám giải quyết được cho dân một, hai chuyện thôi cũng làm cử tri hài lòng. Còn nhiều đại biểu khác là ví dụ điển hình về thái độ, cách thức kiên trì theo đuổi giải quyết các vấn đề do cuộc sống, do cử tri đặt ra. Những vấn đề của cuộc sống không biết chờ, chúng ngổn ngang trên bàn nghị sự, và những vấn đề mới thì đang dồn dập đổ về thêm.

VII.1. Đã hứa là làm, hứa làm những gì chắc chắn làm được

Cử tri kỳ vọng và đòi hỏi rất nhiều ở đại biểu. Có người đã giữ lại tờ báo đăng chương trình hành động của ứng viên để đối chiếu theo quá trình hoạt động đại biểu suốt năm năm của chị. Người cử tri nhắc: Nếu trúng cử, chị sẽ thực hiện những điều đã hứa, không để những lời “hứa treo”¹¹⁸. Nữ ĐBQH kể trên cho biết, trong suốt năm năm làm đại biểu Quốc hội, chị thường xuyên bị ám ảnh bởi lời nhắc nhở: đừng để lời hứa của người đại biểu nhân dân trở thành “hứa treo để mà cố gắng, dù chỉ những việc nhỏ bé”¹¹⁹. Cũng như thế, nhiều đại biểu khác đã thấm thía, việc xây dựng được chương trình hành động cũng như trình bày chương trình hành động ấy thật hùng hồn, tâm huyết để cử tri ủng hộ và bỏ lá phiếu ủng hộ cho mình thật là khó; nhưng có lẽ điều khó hơn, đó là việc chuyển lời hứa thành việc làm thiết thực để xứng đáng với niềm tin mà cử tri đã gửi gắm cho mình.

Hay như đại biểu HĐND Đặng Văn Khoa, tính trung bình ngày nào ông cũng phải tiếp hai, ba lượt người dân gửi gắm bức xúc, nhận hàng chục đơn khiếu nại, tố cáo không chỉ từ TP.HCM, mà từ cả nước. Còn những việc ông đã nói hộ cho dân thì nhiều, nhưng trả lời câu hỏi, có việc gì của dân mà ông chưa nói được, hoặc nói được mà làm không được, ông tâm sự: “Như chuyện của bà

¹¹⁸ Nguyễn Thị Mai Hoa, Không để những lời hứa của đại biểu thành “hứa treo”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

¹¹⁹ Nguyễn Thị Mai Hoa, như trên.

con ở khu Trần Bình - Lê Tấn Kế ở Q.6 chẳng hạn. Nhà chung của người dân đang ở, cán bộ phường, quận ngang nhiên bán đi. Thật là một chuyện không thể ngờ lại có thể xảy ra được! Tôi lên tiếng. Rồi một vài cán bộ cũng bị xử lý. Nhưng quan trọng là cái nhà của bà con thì tính như thế nào đây? Đến giờ cũng chưa xong. Tôi đặt vấn đề nhiều lần mà chẳng đâu vào đâu. Buồn lắm!”¹²⁰.

Buồn lắm! Nhưng Đại biểu Đặng Văn Khoa đã không thất hứa, căn nhà 74A Nơ Trang Long trở thành điểm đến gần gũi của rất nhiều người dân muốn cất tiếng kêu với chính quyền.

Còn ĐBQH Đào Xuân Nay,¹²¹ qua tiếp xúc với cử tri là những bà con ngư dân, nhận biết được điều tâm nguyện của bà con là làm sao Nhà nước có những chính sách vừa khuyến khích nghề cá phát triển, vừa giải tỏa được những gánh nặng về các khoản thuế không hợp lý. Ông đã coi đó là mục tiêu hoạt động của mình trong cả nhiệm kỳ và hứa với cử tri sẽ theo đuổi vấn đề này. Đại biểu Đào Xuân Nay đã theo đuổi qua 3 kỳ họp (kỳ họp thứ 6, thứ 7, thứ 8, Quốc hội khóa XI) trong các phiên thảo luận toàn thể tại Hội trường về tình hình kinh tế- xã hội, các Hội nghị đại biểu Quốc hội chuyên trách đóng góp ý kiến sửa đổi các sắc thuế trong Luật thuế tiêu thụ đặc biệt, Luật Thuế giá trị gia tăng đến các phiên chất vấn tại các kỳ họp...

Kết quả đúng như cử tri mong đợi khi trong Luật thuế giá trị gia tăng không quy định thuế đối với người đánh bắt thủy sản nữa. Tiếp đó, Bộ Tài chính cũng ra văn bản bãi bỏ thuế môn bài cho nghề cá. Đến kỳ họp thứ 8, Quốc hội khóa XI, Chính phủ chính thức có tờ trình và Quốc hội thảo luận ra Nghị quyết miễn toàn bộ thuế nghề cá, nghề muối trong 5 năm (2006-2010). Khi ông Nay đi tiếp xúc cử tri ở Bình Thuận, nói những thông tin đó, bà con cảm động lắm và đại biểu cũng thấy mình được động viên rất nhiều, thấy mình càng có động lực hơn để hoạt động.

VII.2. *Đôn đốc các cơ quan giải quyết kiến nghị của cử tri*

¹²⁰ TTBD, *Đến 74A Nơ Trang Long gần lắm*, trong sách “Đại biểu Hội đồng nhân dân: Những nhíp cầu đến với cử tri”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, Hà Nội, 2008.

¹²¹ Đào Xuân Nay, *Những kiến nghị có hậu*, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

Các đại biểu dân cử các cấp thường nói, day dứt lớn nhất là nhiều khi cử tri kiến nghị đi kiến nghị lại về việc giải quyết các khúc mắc của họ, nhưng đại biểu chỉ biết “kính chuyên”, làm “anh buu tá”, mà không giúp được cử tri. Tuy nhiên, cũng có nhiều đại biểu đã biết tìm cách tác động, gặp gỡ, trao đổi để thúc đẩy các cơ quan công quyền giải quyết các kiến nghị của cử tri nêu ra. Dưới đây là một số trường hợp điển hình như vậy.

Trường hợp thứ nhất: ở Kiên Giang, sau khi tiếp xúc chuyên đề với các giáo viên phải qua hai lần đào tạo, hai đại biểu HĐND tỉnh đã đề nghị Thường trực HĐND gửi công văn đến Sở Giáo dục và Đào tạo và Sở Nội vụ yêu cầu xem xét, giải quyết vấn đề. Đứng trước trách nhiệm do đại biểu nêu ra, hai Sở đã phải gửi tiếp công văn lên hai Bộ tương ứng đề nghị giải quyết.

Trường hợp thứ hai: ĐBQH khóa XI Nguyễn Thị Vân Lan muốn ba mặt một lời, khi mời tất cả các bên có liên quan đến các vụ việc cử tri nêu ra, nghe các bên trình bày hết các lý lẽ rồi các cơ quan chuyên môn dựa trên các quy định của pháp luật phân tích, đối chiếu việc làm của các cơ quan đã giải quyết đúng hay chưa và để các cơ quan ra quyết định đó thấy được thiếu sót của mình. Đại biểu làm nhiệm vụ còn lại là theo dõi việc thực hiện lời hứa và khi có kết quả thì báo cáo lại cho cử tri... Với cách làm ấy của bà Lan trong nhiệm kỳ khóa XI, hàng trăm đơn thư của công dân được giám sát có kết quả¹²². Bà Lan đúc kết: “Bản lĩnh là yếu tố không thể thiếu được của người đại biểu. Nhưng bản lĩnh thôi chưa đủ mà phải cần có phương pháp mềm dẻo, vừa chỉ ra cái sai, vừa phải biết thuyết phục để cơ quan, cá nhân làm sai, thấy được cái sai để khắc phục”.

Trường hợp thứ ba: ĐBQH Nguyễn Ngọc Minh tự đặt ra cho mình một nguyên tắc là không bao giờ chuyển đơn khiếu nại, tố cáo của công dân đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền bằng một “phiếu kính chuyên” đơn thuần, mà phải kèm theo văn bản nêu chính kiến của đại biểu¹²³. Đối với những quyết định hành chính dẫn đến vi phạm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, ông thể hiện quan điểm của mình bằng văn bản, trong đó nêu rõ cơ sở pháp lý của vấn đề,

¹²² Nguyễn Thị Vân Lan, Phó Trưởng đoàn ĐBQH TP Đà Nẵng Quốc hội khóa XI, Ba mặt một nhời, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

những dấu hiệu trái pháp luật của quyết định hành chính để yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xem xét lại quyết định nhằm bảo vệ pháp chế, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp chính đáng của công dân. Với cách làm này, trong thời gian qua hầu hết những trường hợp khiếu nại của công dân do đại biểu Nguyễn Ngọc Minh xử lý đều mang lại hiệu quả thiết thực, được các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền tôn trọng, xem xét và giải quyết thỏa đáng, được cử tri đồng tình và tin tưởng.

VII.3. Đưa vấn đề ra nghị trường

Đeo bám, đôn đốc các cơ quan nhà nước giải quyết kiến nghị của cử tri đã là một công việc vất vả và có ý nghĩa lớn. Nhưng đại biểu dân cử không chỉ dừng ở đó, mà còn biết cách đưa các vấn đề chung của cử tri và của quốc gia ra nghị trường. Trong đó, phát biểu ở hội trường chỉ là một kênh trong nhiều kênh để đưa vấn đề ra nghị trường.

Như trải nghiệm của các đại biểu hoạt động thành công, vị thế đại biểu mang lại ưu thế là tất cả những điều phát biểu, tất cả chất vấn đều là vì cái chung, không thù ghét cá nhân ai, không bắt bớ ai, không vụ lợi, lòng mình trong trẻo, thì chất vấn, phát biểu gay gắt, thẳng thắn cỡ nào cũng không phải e ngại làm mất lòng và sẽ được chấp nhận. Trong thực tế, như một đại biểu nói, suốt 5 năm, là một người đại biểu chất vấn nhiều, ông chưa hề cảm thấy có một thái độ lạnh nhạt, xa lánh, không hợp tác nào từ các cán bộ quản lý nhà nước. Một đại biểu khác hỏi lại, nếu như ai cũng ngại thì ai sẽ là người lên tiếng? “Tôi có thể mất lòng một số người, nhưng sẽ cố để có tiếng nói đại diện cho của số đông cử tri cả nước. Diễn đàn Quốc hội là nơi đại biểu bày tỏ, là cơ hội để khẳng định rằng cử tri đã không chọn nhầm người, rằng cử tri đã không bỏ phí phiếu cho đại biểu...”¹²⁴

Tuy nhiên, nhìn vào kết quả cuối cùng, cử tri vẫn không khỏi băn khoăn. Bởi lẽ, ví dụ như điều mà suốt mấy năm cả bà Nguyễn Minh Hương và ông Đặng

¹²⁴GS.TS Nguyễn Minh Thuyết, “Không để phí phiếu của cử tri”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.

Văn Khoa vẫn làm, ngoài việc chiếm được cảm tình của cử tri, vẫn không cải thiện được tình trạng ở kênh Ba Bò. Liệu lên tiếng ở kỳ họp HĐND, dù đeo bám liên tục như bà Hương đã bốn năm, cần thì rất cần, nhưng đã đủ để làm chuyển biến tình hình chưa? Hay còn phải làm thêm những thao tác nào khác nữa, dùng những kênh khác, dần thêm những bước nào nữa để các nhà chức trách ở địa phương phải “quấn” lên mà thực hiện các yêu cầu của cử tri được thể hiện qua tiếng nói của đại biểu?

Chẳng hạn, cá nhân đại biểu hoàn toàn có thể dùng các quyền hạn của mình đã được quy định trong luật đề yêu cầu, hoặc vận động đại biểu khác cùng yêu cầu (xin nhấn mạnh, yêu cầu chứ không phải đề nghị) Thường trực HĐND đưa một vấn đề vào chương trình kỳ họp. Để chuẩn bị xem xét về vấn đề đó, đại biểu có thể yêu cầu thành lập Đoàn giám sát điều tra, đánh giá tình trạng của vấn đề bằng các cứ liệu khoa học, kể cả tổ chức cuộc họp “ba mặt một lời” dạng như điều trần ở các nước để HĐND nghe các bên trình bày. Trên cơ sở các thông số thu nhận được từ điều tra, điều trần, đánh giá khoa học, HĐND sẽ phải xem lại “hầu bao” để quyết định ưu tiên và cách thức giải quyết. Cá nhân đại biểu có một cơ hội khác để chứng tỏ khả năng bằng cách thuyết phục được HĐND xếp vấn đề mình đưa ra đứng đầu trong thứ tự ưu tiên cần yêu cầu UBND giải quyết. Đại biểu cũng nhân đây để đưa ra các giải pháp để tăng tính thuyết phục. Cuối cùng, quyền của đại biểu cho phép yêu cầu HĐND phải ra nghị quyết về vấn đề đó, biến thành mệnh lệnh buộc ủy ban phải nghe theo yêu cầu của cử tri.

Các đại biểu kiêm nhiệm các chức danh trong chính quyền còn ngại, không muốn theo đuổi, đôn đốc giải quyết các yêu cầu, kiến nghị của cử tri, không dám giám sát, không dám chất vấn, vì như thế sẽ đụng chạm đến các cơ quan nơi các đại biểu này đang công tác, vì “cấp dưới thì làm sao giám sát cấp trên”. Hệ quả là, vị thế quan chức đã hạn chế động lực đại diện cho cử tri.

Thế nhưng, cũng có những đại biểu biết tìm kênh khác để phản biện các thành viên Chính phủ. Chẳng hạn, năm 2004, một quan chức khẳng định trước Quốc hội, lạm phát không phải do tiền. Một nữ ĐBQH vốn là chuyên gia đầu ngành, từ kinh nghiệm, kiến thức, thông tin có được, đã nhận thấy lạm phát là do tiền và đủ lý lẽ, chứng cứ để phản bác lại từng lập luận của vị quan chức. Bà đã không đứng lên phát biểu ở hội trường, vì cái thế người cấp dưới cùng ngành.

Thế nhưng, trách nhiệm của người đại biểu nhân dân khiến đại biểu không yên lòng và đã tìm cách khác. Bà về thu thập tài liệu, thông tin và viết một bài 20 trang, trong đó trình bày đủ các khía cạnh của vấn đề lạm phát tại thời điểm đó, chứng minh rõ tiền là một nguyên nhân của lạm phát. Vị đại biểu đã gửi bài viết cho Chủ tịch Quốc hội, Chủ nhiệm UB KT-NS và các thành viên khác của UBTVQH. Từ đó, lãnh đạo Quốc hội luôn ủng hộ quan điểm của đại biểu trong vấn đề lạm phát.

Chuyện thứ hai: ông chú nuôi hai đứa con của ông bác liệt sỹ, thiếu hai năm mới được hưởng chế độ liệt sỹ. Ông đi kêu nhiều nơi, nhưng đơn cứ bị chuyển lòng vòng. Một ĐBQH phát biểu ở Hội trường rằng, nếu Bộ LĐ-TB-XH không cứng nhắc, vụ việc đã được giải quyết nhanh gọn hơn. Ngay lập tức Bộ trưởng chỉ đạo thảo công văn gửi hết gần 500 ĐBQH, VPQH, trong đó khẳng định Bộ đã làm hết trách nhiệm, làm đúng. ĐBQH đã ngẫm nghĩ ba ngày, cuối cùng bà viết một bài “gan ruột” cũng gửi gần 500 ĐBQH, VPQH, VPCP, Bộ LĐ-TB-XH trình bày lại. “Bây giờ đọc lại tôi vẫn “sướng”- bà nói. Bà viết như vậy: “người ta không tiếc xương máu, thế mà bây giờ nhà nước lại tính toán hai năm với người ta”. Một quan chức sau đó gặp bà nói: “Chị ơi, tôi đã đọc và hết sức cảm động, tôi còn đọc cho Phó Thủ tướng Nguyễn Sinh Hùng, Phó Thủ tướng chỉ đạo phải giải quyết ngay vụ việc. Tôi hứa đến quý I/2007 sẽ giải quyết xong”. Nhưng đến quý II/2007 vẫn chưa thấy gì. Tại một cuộc gặp gỡ với các nữ ĐBQH, bà hỏi lại vị quan chức, ông nói: “chị yên tâm, nhất định chuyện đó sẽ xong, vì những vụ việc tương tự sẽ được giải quyết trên cả nước theo hướng như chị kiến nghị”. Nữ ĐBQH sung sướng nói: “đây là một thắng lợi lớn”¹²⁵.

Những câu chuyện trên đây chứng minh, có nhiều cách để đưa vấn đề ra nghị trường, có người nêu trực tiếp trong các phiên thảo luận, chất vấn; có người đưa ra tại các cuộc họp Ủy ban của Quốc hội, Ban của HĐND, Tổ đại biểu, hội nghị, hội thảo...; có người đi đường vòng như nữ ĐBQH nói trên. Những cái khó có thể vượt qua nếu đại biểu dân cử biết cách lựa theo dòng chảy nghị trường, chưa kể là có thể dựa vào những chỗ dựa vững chắc như cử tri, vị thế pháp lý... để làm tốt hơn vai trò đại diện của mình.

¹²⁵ Nguyễn Lâm, *Thúc vào đầu để giải quyết kiến nghị của cử tri, Người đại biểu nhân dân*, 2008.

VIII. Cân bằng lợi ích

Khác với dân chủ trực tiếp, trong một nền dân chủ đại diện, cử tri bầu những người đại diện cho mình vào Quốc hội, rồi ở đó trước hết các đại biểu sẽ phải lên tiếng về những chuyện mà cử tri quan tâm. Tuy nhiên, Quốc hội nước ta không phải là nơi tập hợp một cách cơ học 500 vị đại biểu, không phải là những miếng ghép lợi ích rời rạc của 500 khu vực bầu cử. Đó là đầu dây thần kinh với hàng vô số những lợi ích chằng chéo, đan xen nhau. Như đã đề cập ở chương Một (trên phương diện lý luận), có vài câu hỏi thường được đặt ra cho cơ quan đại diện cao nhất là: đại diện cho ai; đại diện như thế nào, đại diện ở đâu. Chương này cũng trả lời các câu hỏi đó về mặt kỹ năng thực hiện.

Trước hết, Quốc hội đại diện cho ai? Cho cử tri nơi mỗi vị đại biểu được bầu? Cho địa phương? Hay lợi ích của quốc gia? Chẳng hạn, tôi là người gốc thành phố, tôi muốn hạn chế số người ngoại tỉnh nhập cư, vì họ làm những người như tôi khó kiếm việc hơn. Vậy thì khi vị đại biểu mà tôi bầu ra đòi bỏ hộ khẩu thành phố, có vẻ ông ấy không bảo vệ lợi ích của tôi- cử tri đã bỏ phiếu cho ông ấy. Thế nhưng, nếu xét trên diện rộng hơn, ví dụ cũng từ lợi ích của thành phố, chứ chưa nói đến toàn quốc, việc bỏ hộ khẩu có khi lại mang đến nhiều điều hay hơn là điều dở. Dung hoà lợi ích của cử tri, của địa phương và của quốc gia luôn là một nghệ thuật đối với Quốc hội và từng vị đại biểu Quốc hội. Mà đã là nghệ thuật thì thường là mờ ảo, khó định hình, nhưng Quốc hội vẫn phải làm chuyện định hình đó.

Một chính khách, nghị sỹ nước ngoài từng nói: “Quốc hội là cuộc đại nghị quốc gia, với một lợi ích gần như duy nhất- lợi ích quốc gia, nơi mà không một mục tiêu địa phương nào, không một thành kiến địa phương nào được phép chi phối. Ở đó chỉ có lợi ích chung, bắt nguồn từ lý trí chung của toàn thể quốc gia”. Người ta đã vậy, các đại biểu ta chắc cũng không khác mấy trong chuyện này. Nhưng đại biểu không chỉ xây dựng chính sách vì lợi ích quốc gia, mà còn làm việc như những sứ giả đại diện cho khu vực bầu cử và địa phương mình. Hơn nữa, tâm lý thông thường của cử tri là muốn các đại biểu quan tâm nhiều đến dư luận hơn là làm theo những gì đại biểu cho rằng tốt nhất cho quốc gia. Nhưng có khi lợi ích của mỗi cử tri chưa chắc đã trùng với lợi ích chung lớn hơn. Qua đây cũng dễ thấy cử tri có những chuyện bức bối, nhưng cũng tỉnh tâm, tỉnh trí

lại đôi chút, khi tưởng chừng như lợi ích của cử tri chưa được tính đến, nhưng thực ra đã được cân nhắc kỹ rồi.

Vậy thì cân bằng các dạng lợi ích này thế nào? Các vị đại biểu lâu năm chia sẻ kinh nghiệm: có thể khoanh vùng những chuyện gì nên quyết theo suy xét của cá nhân rằng làm như thế thì tốt cho quốc gia, và những chuyện gì nên chiều lòng cử tri và dư luận. Vì phải dung hoà các dạng lợi ích, hoạt động của Quốc hội là một hình thức thương lượng, điều đình, thoả hiệp, nhượng bộ nhau, mỗi bên lùi một chút, để rồi tiến đến một điểm lợi ích chung. Công việc đó chưa bao giờ đơn giản cả. Sự khác biệt giữa các luồng lợi ích của hơn 80 triệu con người càng lớn thì việc thỏa mãn nhu cầu càng khó khăn. Xã hội càng phức tạp thì quá trình đó càng gian nan. Ranh giới của sự dung hoà thật mong manh.

Tuy vậy, khi các lợi ích được đặt lên bàn cân, tính toán thiệt hơn mọi nhẽ ở Quốc hội trước khi quyết thì có mấy cái lợi sau: các lợi ích được điều hoà, dung hoà, cân bằng, tạo ra sự ổn định trong xã hội; các lợi ích được sắp xếp giải quyết theo thứ tự ưu tiên hợp lý hơn, được lòng nhiều thành viên hơn, tạo ra trật tự trong khi giải quyết công việc; trong nhiều trường hợp, bàn luận lâu hơn một chút để ra quyết sách hợp lý lại tiết kiệm cho quốc gia một khoản tiền khổng lồ. Có những chuyện khó, đụng chạm đến nhiều lợi ích, nhất là lợi ích công, nếu được đưa ra công khai, minh bạch trước Quốc hội thì sẽ có nhiều cơ hội được tách bạch ra, dễ thấy lợi ích nào cần đáp ứng trước, lợi ích nào để sau, lợi ích nào mờ ám...

Trên cơ sở thu thập và xử lý thông tin; trước khi quyết định chính sách các nhà quản lý còn phải cân nhắc nhiều mặt trong đó quan trọng nhất là phải xem xét cân bằng lợi ích giữa các nhóm đối tượng chịu sự tác động của chính sách kinh tế- xã hội. Nghĩa là phải thu thập câu trả lời chung quanh câu hỏi: Ai sẽ được hưởng lợi từ chính sách? Ai sẽ ủng hộ chính sách, vì sao? Ai sẽ chịu tác động bất lợi do chính sách đem lại? Ai sẽ chịu tác động hai chiều? Làm thế nào để cân bằng lợi ích giữa các nhóm đối tượng?

Hộp 29: Đại diện cho Hà Nam hay Cần Thơ?

Một lần, ĐBQH khóa XI Đặng Văn Thanh đã gặp phải câu hỏi của cử tri Cần Thơ:

- Ông làm ở ngành Tài chính. Ông là người Hà Nam, nhưng lại ứng cử ở tỉnh Cần Thơ. Nếu có một khoản kinh phí đầu tư cho một trong hai

tỉnh thì Ông quyết định cấp cho tỉnh nào? Cần Thơ hay Hà Nam?
Câu hỏi rất thẳng thắn, cụ thể và trực diện. PGS. TS Đặng Văn Thanh trả lời ngay:

- Thưa thưa bà con, cô bác! Trước hết mong bà con hiểu cho, theo quy định của Luật pháp, ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách là do Quốc hội thảo luận và quyết định công khai trên cơ sở đề nghị của Chính phủ, chứ không phải do một cá nhân hay tập thể nào. Đúng là tôi sinh ra và quê tại Hà Nam, ứng cử ở Cần Thơ, nếu được bà con tín nhiệm, trúng cử tôi sẽ là đại biểu của Đoàn Đại biểu Quốc hội Cần Thơ và cũng là đại biểu Quốc hội của cả nước. Tôi có nhiệm vụ và quyền hạn tham gia cùng Quốc hội thảo luận và quyết định ngân sách nhà nước và phương án phân bổ ngân sách nhà nước. Tôi sẽ đại diện cho bà con trình bày và phản ánh với Quốc hội, với chính phủ tâm nguyện và yêu cầu đầu tư, yêu cầu chính đáng, hợp lý về vốn ngân sách cho phát triển kinh tế - xã hội của Cần Thơ, của các địa phương. Mong bà con yên tâm về trách nhiệm, năng lực và thái độ khách quan của tôi!
Khi đại biểu vừa trình bày dứt lời, cả hội trường vỗ tay¹²⁶.

Một chính sách được ban hành trước hết nhằm đem lại lợi ích cao nhất cho cộng đồng. Vì vậy phải xuất phát từ lợi ích chung để xem xét quyết định ban hành một chính sách mới hoặc bổ sung, sửa đổi một chính sách hiện hành. Việc nhận biết những người ủng hộ và những người không đồng tình, phản đối và tại sao họ lại có quan điểm như vậy là rất quan trọng để lựa chọn và thực hiện chính sách thành công. Tuy có xung đột nhất định về lợi ích, nhưng các nhóm đối tượng đều có điểm chung đó là lợi ích cộng đồng nên có thể dàn xếp được theo một phương án tối ưu, có tính đến lợi ích của đông đảo công chúng.

Để tìm ra phương án cân bằng lợi ích trong hoạch định chính sách có thể tiến hành một số công việc như: Tổ chức các cuộc họp để lấy ý kiến nhân dân một cách rộng rãi về chính sách dự kiến sẽ ban hành hoặc bổ sung, sửa đổi. Ví dụ: Ủy ban các vấn đề xã hội đã tiến hành nhiều hoạt động tham vấn để lấy ý kiến các nhóm trong xã hội chịu tác động của chính sách, pháp luật như người tàn tật, lao động nữ vv...Tiến hành điều tra, phỏng vấn các đối tượng chủ yếu chịu sự tác động của chính sách để nắm bắt tâm tư, nguyện vọng, các kiến nghị, đề xuất cụ thể của họ.

¹²⁶ PGS.TS Đặng Văn Thanh, Phó Chủ nhiệm UB Kinh tế- Ngân sách, QH Khóa XI, “Hà Nam hay Cần Thơ?”, trong sách “Tiếp xúc cử tri-những câu chuyện kể của ĐBQH”, Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử, 12/2007.