



Empowered lives.  
Resilient nations.

**Văn phòng Quốc hội – Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc**  
**Dự án 00049114 – “Tăng cường năng lực của các cơ quan đại diện ở Việt Nam”-Giai đoạn III**

---

**BÁO CÁO NGHIÊN CỨU**  
**ĐIỀU TRẦN TẠI CÁC ỦY BAN CỦA NGHỊ VIỆN**  
**VÀ KHẢ NĂNG ÁP DỤNG Ở VIỆT NAM**

**Hà Nội, 2010 - 2011**

**Nhóm tác giả**

Nguyễn Đức Lam

Hoàng Minh Hiếu

John Patterson

Kit Dawnay

Tài liệu này được biên soạn với sự hỗ trợ kỹ thuật của dự án ONA-UNDP “Tăng cường năng lực của các cơ quan đại diện ở Việt Nam giai đoạn III”. Các quan điểm thể hiện trong tài liệu này là quan điểm của tác giả, không nhất thiết phản ánh quan điểm của Liên Hợp Quốc, bao gồm UNDP và các thành viên khác.

## LỜI CẢM ƠN

Để thực hiện được báo cáo này, chúng tôi chân thành cảm ơn sự góp ý sâu sắc về phương hướng nghiên cứu của Tiến sĩ Nguyễn Sĩ Dũng, Phó chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội và Tiến sĩ Phùng Văn Hùng, nguyên Giám đốc Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học.

Chúng tôi cũng xin chân thành cảm ơn sự hỗ trợ rất quý giá của Dự án 00049114 và Phòng Quản lý các dự án Hợp tác Quốc tế, Văn phòng Quốc hội. Nếu không có sự hỗ trợ này, chúng tôi không thể tiếp cận được với những tư liệu quý giá từ Liên minh nghị viện Thế giới. Đặc biệt, nhờ có sự hỗ trợ, chúng tôi đã có điều kiện quan sát thực tiễn của Hội đồng Dân tộc và Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội, gặp gỡ, trao đổi với thành viên của hai cơ quan này và các đại biểu Quốc hội khác.

Những lập luận và phát hiện của báo cáo được dựa nhiều trên thực tiễn tổ chức thí điểm đổi mới các phiên họp giải trình theo hướng điều trần ở Hội đồng Dân tộc và Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội. Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn lãnh đạo và các thành viên Hội đồng Dân tộc, Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội và các vụ giúp việc trực tiếp các cơ quan này trong việc cho phép chúng tôi tiếp cận với các thực tiễn mà các cơ quan này thu nhận được.

# MỤC LỤC

<b>PHẦN I TÓM TẮT .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Giới thiệu .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Khái niệm điều trần.....</b>	<b>1</b>
<b>3. Thực tiễn điều trần ở một số nghị viện.....</b>	<b>2</b>
<b>4. Các lợi ích của hoạt động điều trần .....</b>	<b>3</b>
<b>5. Khả năng áp dụng điều trần tại Việt Nam .....</b>	<b>3</b>
5.1. <i>Khuôn khổ pháp luật.....</i>	<i>4</i>
5.2. <i>Những khó khăn trong quá trình áp dụng .....</i>	<i>4</i>
<b>6. Kết luận.....</b>	<b>5</b>
<b>PHẦN II NỘI DUNG .....</b>	<b>6</b>
<b>I. GIỚI THIỆU .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Bối cảnh .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Mục đích nghiên cứu .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Phương pháp và phạm vi nghiên cứu .....</b>	<b>7</b>
<b>II. TỔNG QUAN VỀ ĐIỀU TRẦN.....</b>	<b>8</b>
<b>1. Hệ thống ủy ban của nghị viện .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Khái niệm về điều trần .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Các lợi ích của điều trần .....</b>	<b>14</b>
3.1. <i>Là công cụ để thu thập thông tin .....</i>	<i>14</i>
3.2. <i>Xoa dịu căng thẳng.....</i>	<i>15</i>
3.3. <i>Tăng cường tính minh bạch.....</i>	<i>15</i>
3.4. <i>Tranh thủ sự ủng hộ của người dân .....</i>	<i>16</i>
3.5. <i>Tác dụng “gạn lọc” .....</i>	<i>17</i>
<b>4. Nhu cầu áp dụng điều trần tại các ủy ban của Quốc hội Việt Nam .....</b>	<b>17</b>
4.1. <i>Điều trần và yêu cầu tăng cường tính chất chuyên môn sâu trong hoạt động của ủy ban.....</i>	<i>17</i>
4.2. <i>Điều trần và yêu cầu củng cố mối quan hệ tương tác giữa ủy ban với công chúng.....</i>	<i>19</i>
4.3. <i>Điều trần và nhu cầu thông tin của các ủy ban và toàn thể Quốc hội .....</i>	<i>20</i>
4.4. <i>Điều trần và yêu cầu nâng cao tính minh bạch, công khai trong hoạt động của ủy ban.....</i>	<i>20</i>
4.5. <i>Điều trần và sự phản ánh nhanh nhạy của hệ thống ủy ban trước những vấn đề của cuộc sống.....</i>	<i>21</i>

4.6. Điều trần và yêu cầu nâng cao chất lượng chương trình nghị sự của Quốc hội.....	22
--	----

### III. THỰC TIỄN ÁP DỤNG ĐIỀU TRẦN Ở MỘT SỐ NƯỚC.. 22

<b>1. Nghiên cứu so sánh về điều trần ở nghị viện một số nước Đông Á, Đông Nam Á.....</b>	<b>22</b>
1.1. Tổng quan về nghị viện các nước trong khu vực.....	22
1.2. Hệ thống Ủy ban.....	24
1.3. Khuôn khổ pháp lý về điều trần ở ủy ban của nghị viện các nước .....	26
1.4. Thực tiễn áp dụng thủ tục điều trần .....	34
1.5. Những bài học kinh nghiệm.....	36
<b>2. Điều trần ở một số nghị viện phương Tây.....</b>	<b>37</b>
2.1. Nghị viện Anh .....	37
2.2. Nghị viện Đức .....	40
2.3. New Zealand.....	42
2.4. Ba Lan.....	44
2.5. Hoa Kỳ.....	46

### IV. THỰC TIỄN Ở QUỐC HỘI VIỆT NAM..... 48

<b>1. Khuôn khổ pháp luật.....</b>	<b>49</b>
1.1. Phân tích khả năng áp dụng các quy định về giám sát của Ủy ban làm cơ sở tiến hành điều trần .....	49
1.2. Các quy định về hoạt động của Ủy ban trong lập pháp làm cơ sở áp dụng điều trần .....	52
<b>2. Một số khó khăn và thuận lợi về nhận thức.....</b>	<b>58</b>
2.1. Về khái niệm điều trần.....	58
2.2. Nhận thức về phạm vi áp dụng điều trần .....	60
2.3. Nhận thức về cơ sở pháp lý .....	61
2.4. Nhận thức về quy trình, thủ tục tiến hành .....	62
<b>3. Điều kiện về nguồn lực, năng lực .....</b>	<b>63</b>
<b>4. Những bước đi đầu tiên hướng tới điều trần .....</b>	<b>66</b>
4.1. Mục đích, ý nghĩa, tác dụng .....	66
4.2. Cơ sở pháp lý; phạm vi áp dụng.....	68
4.3. Quá trình chuẩn bị.....	68
4.4. Tiến hành giải trình .....	70

### V. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ BAN ĐẦU .....

<b>1. Phạm vi áp dụng: trong lập pháp và giám sát.....</b>	<b>73</b>
1.1. Cần áp dụng điều trần trong cả giám sát và lập pháp.....	73

1.2.	<i>Áp dụng điều trần trong giám sát như thế nào?</i> .....	73
1.3.	<i>Áp dụng điều trần trong lập pháp như thế nào?</i> .....	74
<b>2.</b>	<b>Sửa đổi khuôn khổ pháp luật liên quan</b> .....	<b>76</b>
2.1.	<i>Sử dụng thuật ngữ</i> .....	76
2.2.	<i>Mục đích</i> .....	77
2.3.	<i>Thành phần</i> .....	77
2.4.	<i>Quy trình, thủ tục</i> .....	78
2.5.	<i>Sửa đổi một số quy định liên quan đến năng lực của các Ủy ban</i> .....	78
<b>3.</b>	<b>Công tác truyền thông: một vài điểm nhấn</b> .....	<b>79</b>
3.1.	<i>Truyền thông tới ai?</i> .....	79
3.2.	<i>Truyền thông về nội dung gì?</i> .....	80
3.3.	<i>Truyền thông như thế nào?</i> .....	82
3.4.	<i>Ai thực hiện truyền thông?</i> .....	82
<b>4.</b>	<b>Khắc phục những hạn chế về năng lực và nguồn lực</b> .....	<b>83</b>
4.1.	<i>Áp dụng điều trần trong khuôn khổ các nguồn lực hiện có</i>	83
4.2.	<i>Nâng cao năng lực</i> .....	84
<b>5.</b>	<b>Lộ trình áp dụng trong nhiệm kỳ XIII</b> .....	<b>86</b>
<b>VI.</b>	<b>KẾT LUẬN</b> .....	<b>88</b>
	<b>PHẦN III CÁC PHỤ LỤC</b> .....	<b>89</b>
<b>I.</b>	<b>PHÂN TÍCH CÁC PHIẾU HỎI</b> .....	<b>89</b>
1.	<b>Bối cảnh</b> .....	<b>89</b>
2.	<b>Về thời điểm và bối cảnh tiếp cận khái niệm điều trần</b> ....	<b>89</b>
3.	<b>Về cách hiểu khái niệm điều trần</b> .....	<b>89</b>
4.	<b>Về khuôn khổ pháp luật hiện hành</b> .....	<b>90</b>
5.	<b>Về những hoạt động tương tự điều trần</b> .....	<b>90</b>
6.	<b>Về ý nghĩa của điều trần đối với hoạt động của các ủy ban</b> .....	<b>91</b>
7.	<b>Về ý định tổ chức điều trần</b> .....	<b>91</b>
8.	<b>Về các lý do các hoạt động điều trần chưa được áp dụng phổ biến ở Ủy ban</b> .....	<b>91</b>
9.	<b>Về những công việc cần làm để thực hiện tốt điều trần</b> ....	<b>92</b>
<b>II.</b>	<b>CÁC PHIÊN GIẢI TRÌNH CỦA HĐND VÀ ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI KHÓA XII</b> .....	<b>93</b>
1.	<b>Phiên họp giải trình của HĐND về “Thực hiện chính sách hỗ trợ di dân, thực hiện định canh, định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số”</b> .....	<b>93</b>

1.1.	<i>Công tác tổ chức cuộc giải trình</i> .....	93
1.2.	<i>Diễn biến của cuộc giải trình</i> .....	93
<b>2.</b>	<b>Phiên họp giải trình của Ủy ban các vấn đề xã hội về chuẩn nghèo và tình hình thực hiện các chính sách về giảm nghèo</b> .....	<b>94</b>
2.1.	<i>Căn cứ pháp lý</i> .....	94
2.2.	<i>Mục đích</i> .....	95
2.3.	<i>Công tác chuẩn bị</i> .....	95
2.4.	<i>Thành phần tham gia</i> .....	95
2.5.	<i>Diễn biến và cách thức tiến hành phiên giải trình</i> .....	96
2.6.	<i>Các câu hỏi của các thành viên Ủy ban nêu lên trong phiên giải trình:</i> .....	96
2.7.	<i>Đánh giá kết quả phiên giải trình</i> .....	100
2.8.	<i>Kinh nghiệm rút ra từ phiên giải trình</i> .....	100
2.9.	<i>Kiến nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội :</i> .....	100
<b>III.</b>	<b>GHI CHÉP CỦA CÁC CHUYÊN GIA</b> .....	<b>100</b>
<b>1.</b>	<b>Báo cáo của chuyên gia Nguyễn Đức Lam về Tọa đàm giới thiệu kết quả nghiên cứu so sánh về điều trần tại Ủy ban của Quốc hội (28/9/2010).</b> ....	<b>100</b>
1.1.	<i>Tóm tắt</i> .....	100
1.2.	<i>Ý kiến của chuyên gia</i> .....	101
1.3.	<i>Các khuyến nghị dành cho Dự án</i> .....	102
<b>2.</b>	<b>Bình luận của bà Marcia Monge, Cố vấn trưởng của Dự án về phiên họp giải trình về chuẩn nghèo do UBCVĐXH tổ chức (22/4/2010)</b> .....	<b>103</b>
2.1.	<i>Quan sát chung</i> .....	103
2.2.	<i>Các quan sát cụ thể</i> .....	103
<b>3.</b>	<b>Góp ý của chuyên gia Nguyễn Đức Lam về kế hoạch phiên họp giải trình của HĐDT</b> .....	<b>105</b>
<b>4.</b>	<b>Bình luận của bà Marcia Monge, Cố vấn trưởng của Dự án về phiên họp giải trình do HĐDT tổ chức (8/9/2010)</b> .....	<b>108</b>
4.1.	<i>Quan sát chung</i> .....	108
4.2.	<i>Những quan sát cụ thể</i> .....	110
<b>5.</b>	<b>Bình luận của ông Kit Dawnay, chuyên gia của Dự án về phiên họp giải trình do UBCVĐXH tổ chức (18/10/2010)</b> .....	<b>112</b>
5.1.	<i>Các nhận xét chung</i> .....	112
5.2.	<i>Các nhận xét cụ thể</i> .....	113
<b>IV.</b>	<b>ĐỀ XUẤT QUY ĐỊNH VỀ THỦ TỤC TỔ CHỨC NGHE Ý KIẾN CÔNG CHÚNG TẠI ỦY BAN</b> .....	<b>114</b>

<b>1.</b>	<b>Quyết định việc tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng</b>	<b>115</b>
1.1.	<i>Nội dung có thể có trong điều khoản</i>	115
1.2.	<i>Cơ sở pháp lý</i>	115
1.3.	<i>Giải thích và bình luận</i>	116
<b>2.</b>	<b>Thành phần tham dự phiên họp lấy ý kiến công chúng ..</b>	<b>117</b>
2.1.	<i>Nội dung có thể có của điều khoản</i>	117
2.2.	<i>Cơ sở pháp lý</i>	117
2.3.	<i>Giải thích và bình luận</i>	118
<b>3.</b>	<b>Chương trình của phiên họp lấy ý kiến công chúng .....</b>	<b>119</b>
3.1.	<i>Nội dung có thể có của điều khoản</i>	119
3.2.	<i>Cơ sở pháp lý</i>	119
3.3.	<i>Giải thích và bình luận</i>	119
<b>4.</b>	<b>Thủ tục tiến hành phiên họp lấy ý kiến của công chúng .</b>	<b>120</b>
4.1.	<i>Nội dung có thể có của điều khoản</i>	120
4.2.	<i>Cơ sở pháp lý</i>	121
4.3.	<i>Giải thích và bình luận</i>	121
<b>5.</b>	<b>Biên bản của phiên họp lấy ý kiến của công chúng.....</b>	<b>121</b>
5.1.	<i>Nội dung có thể có của điều khoản</i>	121
5.2.	<i>Giải thích và bình luận</i>	121
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>		<b>123</b>
<b>1.</b>	<b>Văn kiện.....</b>	<b>123</b>
<b>2.</b>	<b>Sách, báo, tạp chí .....</b>	<b>123</b>



## CÁC MINH HỌA

### *Các hộp*

<b>Hộp 1:</b> Hành vi của những người tham dự tại một phiên điều trần.....	15
<b>Hộp 2:</b> Nhân chứng 10 tuổi.....	16
<b>Hộp 3:</b> Phiên họp giải trình.....	49
<b>Hộp 4:</b> Các hoạt động giám sát của Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội.....	51
<b>Hộp 5:</b> Giám sát của HĐDT, các ủy ban của QUỐC HỘI đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo.....	51
<b>Hộp 6:</b> Các quy định pháp luật làm cơ sở áp dụng điều trần trong hoạt động lập pháp.....	52
<b>Hộp 7:</b> Chuẩn bị thẩm tra dự án luật.....	56
<b>Hộp 8:</b> Khối lượng công việc khi xây dựng một báo cáo giám sát chuyên đề.....	63
<b>Hộp 9:</b> Đánh giá của ĐBQH về báo cáo thẩm tra.....	64
<b>Hộp 10:</b> Sau các phiên giải trình của Ủy ban Các vấn đề xã hội.....	67
<b>Hộp 11:</b> Thiếu những nguồn cung cấp thông tin khác.....	69
<b>Hộp 12:</b> Truyền thông về nội dung gì đối với các nhóm.....	80

### *Các bảng*

<b>Bảng 1:</b> Đánh giá của đại biểu Quốc hội và các cán bộ, công chức về hoạt động lập pháp.....	19
<b>Bảng 2:</b> Thời điểm thành lập nghị viện.....	23
<b>Bảng 3:</b> Mô hình chính thể và hình thức tổ chức nghị viện.....	24
<b>Bảng 4:</b> Số lượng ủy ban thường trực ở nghị viện các nước.....	25
<b>Bảng 5:</b> Quy định về điều trần trong văn bản quy phạm về tổ chức và hoạt động của nghị viện.....	27
<b>Bảng 6:</b> Tính bắt buộc của hoạt động điều trần ở nghị viện một số nước.....	29
<b>Bảng 7:</b> Hướng dẫn thủ tục tiến hành điều trần ở các nước khảo sát... ..	33
<b>Bảng 8:</b> Tính phổ biến của hoạt động điều trần ở các nước.....	35

# PHẦN I

## TÓM TẮT BÁO CÁO

---

### 1. Giới thiệu

Trong thời gian qua, trong xu hướng chung đổi mới hoạt động của Quốc hội theo hướng hiệu quả, thực chất và chuyên nghiệp hơn, nhiều ý kiến cho rằng, cần chuyển dần các hoạt động của Quốc hội về Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội (sau đây gọi chung là các ủy ban). Để thực hiện điều này, một số giải pháp đã được thực hiện nhằm nâng cao hơn nữa năng lực hoạt động, vai trò của các ủy ban của Quốc hội.

Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu để tiếp tục đổi mới hoạt động của các ủy ban của Quốc hội là một nội dung rất cần thiết. Các ủy ban của Quốc hội và các thành viên của mình cần được cung cấp các thông tin, nội dung nghiên cứu cần thiết và hữu ích về những cách làm mới để áp dụng một cách thích hợp vào bối cảnh Việt Nam. Trong đó, nghiên cứu khả năng áp dụng điều trần vào hoạt động của các ủy ban là một trong những giải pháp bắt đầu được bàn đến trong vài năm gần đây.

Xuất phát từ bối cảnh nói trên, báo cáo nghiên cứu này sẽ tìm hiểu về hoạt động điều trần của một số nước trên thế giới; đối chiếu với các quy định pháp luật, thực tiễn hoạt động của các ủy ban của Quốc hội Việt Nam; từ đó phân tích nhu cầu và khả năng áp dụng điều trần ở Quốc hội Việt Nam; đề xuất một số kiến nghị ban đầu.

### 2. Khái niệm điều trần

*Điều trần tại ủy ban của nghị viện* là một cơ chế chính thức để các ủy ban của nghị viện có thể thu thập thông tin (ý kiến, quan điểm, chứng cứ, dữ liệu v.v...) về những vấn đề chính sách từ các cơ quan thuộc chính phủ, các chuyên gia từ bên ngoài, các tổ chức dân sự, hiệp hội, doanh nghiệp, cá nhân công dân nhằm mục đích tăng cường chất lượng của quá trình ra quyết định. Nghĩa gốc tiếng Anh của điều trần là **nghe**-ủy ban nghe thông tin từ **tất cả** các bên liên quan về vấn đề mà ủy ban đang quan tâm.

Về bản chất, điều trần **nhằm vào những vấn đề chính sách**, khác với hoạt động điều tra của nghị viện vốn chỉ nhằm vào những vụ việc cụ thể. Điều trần cũng **không phải** là chất vấn ở ủy ban, vì chất vấn là hoạt động chỉ diễn ra tại phiên họp toàn thể của nghị viện, nhằm truy trách nhiệm chính trị của chính phủ, trong khi điều trần dừng ở thu thập thông tin, mặc dù thông tin này có thể là cơ sở để nghị sỹ chất vấn sau này.

### 3. Thực tiễn điều trần ở một số nghị viện

Nhóm chuyên gia tổng hợp và đánh giá về hoạt động điều trần tại 13 nước khác nhau; gồm chín nước châu Á-Thái Bình Dương, ba nước châu Âu và một nước Bắc Mỹ. Các nước này nằm trên nhiều châu lục và có hệ thống pháp luật, chính trị, văn hóa, truyền thống nghị viện khác nhau, với các mô hình chính thể tổng thống, chính thể đại nghị và mô hình hỗn hợp.

**Tính phổ biến:** Tất cả các nghị viện được chọn nghiên cứu trong báo cáo này đều tiến hành hoạt động điều trần<sup>1</sup>. Điều trần trở thành một phần không thể thiếu trong hoạt động lập pháp, giám sát của nghị viện các nước.

**Phạm vi áp dụng:** Điều trần phát huy giá trị trong cả lập pháp và giám sát với các hoạt động như thẩm tra các dự luật, giám sát các chính sách và hoạt động của chính phủ.

**Quy trình, thủ tục:** Thông thường, quy trình tiến hành điều trần gồm các bước: Soạn thảo Đề cương tham chiếu; mời công chúng gửi ý kiến bằng văn bản<sup>2</sup>; tìm kiếm hỗ trợ từ chuyên gia độc lập; nghe các nhân chứng trình bày, thường là công khai (thường kéo dài nhiều phiên); công bố biên bản về nội dung phiên điều trần; soạn thảo báo cáo về điều trần; công bố báo cáo và đưa báo cáo vào chương trình nghị sự; theo dõi việc thực hiện các kiến nghị trong báo cáo.

Ủy ban không ra quyết định khi tiến hành điều trần như tại các phiên họp toàn thể của ủy ban. Để tiến hành điều trần, có thể chỉ cần 1/3 số lượng thành viên ủy ban (như ở Thượng viện Philippines) hoặc trong nhiều trường hợp, chỉ cần có sự tham gia của vài nghị sĩ. Các phiên điều trần diễn ra dưới sự điều hành của chủ tọa theo thủ tục khá chặt chẽ.

**Vấn đề đưa ra điều trần:** Có thể rất đa dạng. Một số nghị viện cho phép ủy ban theo đuổi bất cứ chủ đề nào mà ủy ban đang xem xét, đánh giá, như trường hợp của Hạ viện Philippines. Trong khi đó, một số Quốc hội có đặt ra giới hạn; ví dụ: ở Quốc hội Nhật Bản, chỉ khi Chủ tịch Thượng viện/Hạ viện đồng ý, ủy ban mới được tổ chức điều trần để đánh giá, xem xét một vấn đề lập pháp hoặc giám sát chính sách của chính phủ.

**Nhân chứng:** Những người đến trình bày trong các phiên điều trần được gọi là nhân chứng, với nghĩa họ là những người trực tiếp nắm thông tin,

---

<sup>1</sup>. Còn theo một nghiên cứu của Viện Ngân hàng thế giới năm 2001, trong số trên 80 nghị viện được khảo sát, có trên 90% nghị viện áp dụng điều trần trong hoạt động của Ủy ban.

<sup>2</sup>. Ủy ban thông báo về dự định xem xét, đánh giá một nội dung chính sách/lập pháp cụ thể và mời công chúng nói chung cung cấp thông tin dưới dạng văn bản; đôi khi, ủy ban sẽ mời đối tượng cụ thể gửi văn bản.

có thể làm chứng về các thông tin đó. Đó là các bộ trưởng hoặc công chức chính phủ, các ứng viên vào những vị trí quan trọng, các chuyên gia không thuộc chính phủ, có chuyên môn về lĩnh vực chính sách liên quan đến công việc của ủy ban, hoặc những nhóm, cá nhân công dân liên quan chịu tác động/có quan tâm đến vấn đề chính sách đang được thẩm tra, xem xét. Đặc biệt, không thể thiếu nhóm công dân bình thường.

**Tính công khai:** Một đặc tính then chốt của điều trần là hoạt động này được công bố công khai, thông qua việc công bố biên bản không chỉnh sửa về nội dung tiến trình điều trần, công bố báo cáo, với sự tham gia của công chúng, tham dự của các kênh thông tin truyền thông đại chúng.

#### **4. Các lợi ích của hoạt động điều trần**

Nếu được áp dụng có hiệu quả, hoạt động điều trần có thể mang lại lợi ích cho cả Quốc hội, Chính phủ và người dân.

**Những lợi ích đối với Quốc hội:** Quá trình điều trần có thể nâng cao khả năng cung cấp thông tin tới Đại biểu Quốc hội và cán bộ giúp việc; giúp tăng cường vai trò cầu nối của Quốc hội giữa Chính phủ và người dân để tạo nên sự đồng thuận; nâng cao tính minh bạch, công khai trong hoạt động của Quốc hội.

**Những lợi ích đối với Chính phủ:** Quá trình điều trần tạo nên một diễn đàn trao đổi để đạt sự đồng thuận giữa các bên liên quan, trong đó có Chính phủ trong quá trình lập pháp và ra quyết định; giúp Chính phủ kiểm chứng, đảm bảo rằng những đề xuất pháp luật hoặc chính sách của chính phủ đáp ứng được những đòi hỏi khách quan; là một dịp để Chính phủ trần tình, giải thích, giúp công chúng hiểu hơn về các hoạt động của Chính phủ.

**Những lợi ích đối với công chúng:** Quá trình điều trần tạo điều kiện để công chúng có thể đóng góp ý kiến đối với các hoạt động của Chính phủ, do đó giúp các nhà hoạch định chính sách tránh những lỗi mắc phải trong quá trình soạn thảo và thực thi luật. Công chúng sẽ hiểu hơn về các hoạt động của Quốc hội và Chính phủ.

#### **5. Khả năng áp dụng điều trần tại Việt Nam**

Khuôn khổ pháp luật hiện tại ở Việt Nam cho phép tổ chức những hoạt động mang một số yếu tố điều trần tại các ủy ban của Quốc hội trong cả hai khâu lập pháp và giám sát.

Tuy nhiên, để tiến hành điều trần theo đúng tính chất của nó, cần sửa đổi một số quy định pháp luật, đồng thời chính các ủy ban cũng cần định ra những thủ tục cụ thể hơn. Bên cạnh đó, cần khắc phục những rào cản về nhận thức, quan niệm, về nguồn lực, năng lực.

### **5.1. Khuôn khổ pháp luật**

Đối với hoạt động **giám sát**, Điều 38 Luật tổ chức Quốc hội về phiên giải trình tạo cơ sở pháp lý để tiến hành những hoạt động có một số yếu tố điều trần. Đặc biệt, Điều 27 Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội đã có qui định cụ thể hơn, theo đó, các ủy ban không chỉ có thẩm quyền yêu cầu đại diện các Bộ, ngành đến báo cáo, mà còn có thể mời cả đại diện các tổ chức, cá nhân khác đến trình bày.

Đối với hoạt động **thẩm tra các dự án luật**: Điều 4 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 quy định về lấy ý kiến công chúng trong quá trình xây dựng pháp luật; Điều 41 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008; Điều 21 Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội quy định về hoạt động thẩm tra là những cơ sở pháp lý để tiến hành các hoạt động mang yếu tố điều trần.

Kết hợp các điều khoản này, có thể áp dụng điều trần trong khâu chuẩn bị thẩm tra để lấy ý kiến công chúng về những vấn đề trong dự án luật mà Hội đồng Dân tộc và các ủy ban thấy cần thiết. Thông tin thu nhận được từ điều trần sẽ là một nguồn thông tin rất quan trọng để Hội đồng Dân tộc và các ủy ban tiến hành thẩm tra chính thức/sơ bộ đối với dự án luật.

### **5.2. Những khó khăn trong quá trình áp dụng**

Mặc dù có nhu cầu, có cơ sở pháp lý ban đầu, nhưng sau đây là một số thách thức có thể gặp trong quá trình áp dụng điều trần tại Việt Nam:

*Những rào cản trong nhận thức*: Ở Việt Nam hiện nay vẫn chưa có nhận thức rõ ràng về mục đích, tính chất, quy trình, thủ tục của điều trần. Các bên vẫn coi điều trần là tìm kiếm lỗi lầm, quy trách nhiệm cho từng cá nhân hoặc các cơ quan của Chính phủ. Quan niệm này tạo sự căng thẳng không đáng có, cản trở mục đích thu nhận thông tin, hợp tác.

Bên cạnh đó, vẫn có sự nhầm lẫn như: coi điều trần là chất vấn ở ủy ban; coi thành phần tham dự điều trần chỉ giới hạn trong các cơ quan của chính phủ; hiểu điều trần chỉ được áp dụng trong giám sát; điều trần phải do toàn thể thành viên ủy ban tiến hành v.v...

*Căn cứ pháp lý chưa rõ ràng*: Các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức, hoạt động của các ủy ban chưa sử dụng thuật ngữ “điều trần” hoặc thuật ngữ tương tự; chưa quy định rõ ràng, cụ thể về thẩm quyền của ủy ban, quyền và nghĩa vụ của các bên, quy trình, thủ tục tiến hành điều trần...

*Những hạn chế về mặt năng lực*: Cơ cấu tổ chức của các ủy ban của Quốc hội chưa tương xứng với hệ thống các Bộ và cơ quan của Chính phủ; nhiều Đại biểu Quốc hội là thành viên các ủy ban cũng nắm giữ chức vụ trong

các cơ quan thuộc quyền quản lý của Chính phủ; thiếu cán bộ của các Vụ chuyên môn; thành viên ủy ban và cán bộ đều chưa có nhiều kinh nghiệm về điều trần; lịch làm việc dày đặc của các ủy ban; rất ít Đại biểu Quốc hội chuyên trách có thể tập trung vào các công việc của ủy ban v.v...

## 6. Kết luận

Như vậy, ba vấn đề chính cần giải quyết là:

Thứ nhất, cần phải **xây dựng cơ sở pháp lý** rõ ràng, cụ thể về điều trần như: áp dụng điều trần vào cả giám sát và lập pháp; chủ thể tham dự; quyền, trách nhiệm; quy trình, thủ tục tiến hành v.v...

Thứ hai, **công tác truyền thông** về hoạt động điều trần là cần thiết để đảm bảo các ủy ban và các cán bộ giúp việc hiểu được cả quy trình, tránh những tranh luận về nhận thức. Công tác truyền thông cũng nhằm làm cho các cơ quan chính phủ, công chúng rộng rãi hiểu và cộng tác, tham gia.

Thứ ba, cần **khắc phục những hạn chế về nguồn lực**, ví dụ như thông qua việc dành nguồn tài chính và tăng cường công tác tập huấn, bồi dưỡng cho các thành viên ủy ban và các cán bộ giúp việc.

Trong bối cảnh này, cần xây dựng một lộ trình để áp dụng điều trần tại Việt Nam. Lộ trình này có thể như sau: a) Đánh giá tổng thể, toàn diện về nhu cầu áp dụng điều trần tại các ủy ban; b) cung cấp thông tin về hoạt động điều trần; c) hỗ trợ kỹ thuật, tập huấn và chia sẻ kinh nghiệm của các ủy ban đã thí điểm điều trần; d) mỗi ủy ban cân nhắc thực hiện một hoặc hai cuộc điều trần về các nội dung liên quan trong hai năm đầu tiên của nhiệm kỳ mới, với mục tiêu duy trì, tăng cường hoạt động này một cách đều đặn hơn trong tương lai; e) những bài học kinh nghiệm cần được tổng hợp, đúc kết, chia sẻ, làm cơ sở sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật liên quan để có thể áp dụng điều trần trong cả lập pháp và giám sát của các ủy ban.

## PHẦN II

# TOÀN BỘ NỘI DUNG BÁO CÁO

---

### I. GIỚI THIỆU

#### 1. Bối cảnh

Để góp phần thực hiện mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, trong thời gian vừa qua, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách khẳng định sự cần thiết phải tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội – cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ 10 đã xác định cần: “Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội”. Chiến lược xây dựng hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010 định hướng đến năm 2020 cũng nhấn mạnh đến mục tiêu đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc theo hướng hiệu quả, thực chất và chuyên nghiệp hơn.

Để thực hiện những định hướng, mục tiêu đó, trong thời gian vừa qua, đã có nhiều ý kiến cho rằng, cần chuyển dần các hoạt động của Quốc hội về các ủy ban của Quốc hội và phải thực hiện các biện pháp nhằm nâng cao hơn nữa năng lực hoạt động, vai trò của các ủy ban của Quốc hội.

Một trong những giải pháp đã bắt đầu được thực hiện trong thời gian vừa qua ở một số ủy ban của Quốc hội là áp dụng thí điểm thủ tục điều trần. Những kết quả bước đầu cho thấy việc áp dụng một số yếu tố mang tính chất điều trần trong phiên họp giải trình đã đưa lại những lợi ích nhất định đối với hoạt động của ủy ban<sup>3</sup>. Tuy nhiên, do chưa có tiền lệ và những quy định pháp luật cụ thể nên việc triển khai thực hiện thủ tục điều trần ở một số ủy ban của Quốc hội trong thời gian qua còn gặp những lúng túng nhất định. Hơn thế nữa, do còn có những quan điểm khác nhau về mặt khái niệm nên việc triển khai áp dụng thủ tục điều trần trên thực tế còn gặp nhiều trở ngại từ cả phía các ủy ban của Quốc hội cũng như từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan.

Xuất phát từ bối cảnh nói trên, việc nghiên cứu, tìm hiểu về hoạt động điều trần của một số nước trên thế giới; đối chiếu với các quy định pháp luật, thực tiễn hoạt động của các ủy ban của Quốc hội Việt Nam; từ đó phân tích nhu cầu và khả năng áp dụng điều trần ở Quốc hội Việt Nam; đề xuất một số

---

<sup>3</sup>. Chẳng hạn như ở Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội, Hội đồng Dân tộc – Xem thêm Phụ lục 3 của Báo cáo.

kiến nghị ban đầu để triển khai áp dụng thủ tục này ở các ủy ban của Quốc hội nước ta là hết sức cần thiết.

## **2. Mục đích nghiên cứu**

Xuất phát từ bối cảnh nói trên, báo cáo nghiên cứu này có ba mục tiêu chính là:

- Tìm hiểu, làm rõ khái niệm của điều trần được áp dụng trong bối cảnh hoạt động của các ủy ban của Quốc hội;
- Nghiên cứu so sánh kinh nghiệm của nghị viện một số nước trên thế giới và trong khu vực trong việc triển khai áp dụng thủ tục điều trần để từ đó rút ra được những bài học kinh nghiệm cho các ủy ban ở Quốc hội nước ta;
- Tìm hiểu về khuôn khổ pháp lý và các thực tiễn hoạt động của các ủy ban của Quốc hội nước ta để từ đó nghiên cứu khả năng vận dụng để áp dụng thủ tục điều trần trong hoạt động của các ủy ban của Quốc hội.

## **3. Phương pháp và phạm vi nghiên cứu**

**1. Nghiên cứu tài liệu:** Việc đánh giá khả năng áp dụng thủ tục điều trần vào bối cảnh hoạt động của các ủy ban của Quốc hội nước ta được tiến hành trên cơ sở phân tích, nghiên cứu các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, các quy chế hoạt động của ủy ban và các thông lệ hoạt động, các tài liệu nghiên cứu, các bài viết trên các tạp chí, báo, các báo cáo hoạt động của các ủy ban của Quốc hội trong thời gian vừa qua.

Nhóm nghiên cứu cũng tìm hiểu các quy định pháp luật ở các nước được chọn, các bài viết, các tài liệu của các chuyên gia nước ngoài, của nghị viện các nước.

**2. Phiếu hỏi:** Để có dữ liệu phân tích về các bài học kinh nghiệm của các nước trong việc tổ chức các hoạt động điều trần ở các ủy ban, thông qua Ban thư ký của Liên minh nghị viện thế giới (IPU) và sự hỗ trợ của UNDP, nhóm nghiên cứu đã gửi phiếu hỏi tới Ban thư ký nghị viện các nước để thu thập dữ liệu theo các nội dung cụ thể. Ngoài những quốc gia có nền dân chủ nghị viện lâu đời ở phương tây, báo cáo này cũng tập trung tìm hiểu kinh nghiệm những nước ở khu vực Đông Á và Đông Nam Á, đây vốn là những nước đang có hoặc vừa trải qua quá trình phát triển trong điều kiện tương tự như Việt Nam.

Biện pháp sử dụng phiếu hỏi cũng được sử dụng để thu thập những ý kiến đánh giá, nhận xét của một số đại biểu Quốc hội về khái niệm điều trần. Tuy nhiên, phạm vi những người được hỏi chỉ tập trung vào một số đại biểu Quốc hội chuyên trách ở trung ương (*Xem phụ lục 2*).



**3. Quan sát thực tế:** nhóm nghiên cứu đã tiến hành quan sát thực tiễn việc tổ chức thí điểm thủ tục điều trần của Hội đồng Dân tộc và Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội trong thời gian để rút ra các kinh nghiệm, bài học.

**4. Tọa đàm, phỏng vấn sâu:** Nhóm nghiên cứu tham gia một số cuộc tọa đàm với các thành viên Ủy ban chủ chốt và cán bộ giúp việc của các Ủy ban nhằm tìm hiểu bước đầu nhận thức, quan điểm của họ về điều trần và khả năng áp dụng điều trần ở Việt Nam. Nhóm nghiên cứu cũng tiếp cận một số thành viên của ủy ban, các chuyên viên giúp việc của ủy ban để trao đổi cụ thể hơn về các vấn đề mà các ủy ban gặp phải trong quá trình thực hiện thí điểm.

**Phạm vi nghiên cứu:** Báo cáo này nghiên cứu về thông lệ, thực tiễn áp dụng điều trần của 13 nghị viện ở châu Âu, Bắc Mỹ, Châu Đại Dương và đặc biệt là khu vực châu Á-Thái Bình Dương. Từ đó, báo cáo liên hệ với các quy định pháp luật hiện hành về tổ chức, hoạt động, thực tiễn của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam.

Trong báo cáo này, thuật ngữ “*ủy ban của Quốc hội*” trong bối cảnh tổ chức và hoạt động của Quốc hội Việt Nam được sử dụng để chỉ chung Hội đồng dân tộc và các ủy ban thường trực của Quốc hội, trừ những trường hợp cần phải phân biệt rõ Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội.

## II. TỔNG QUAN VỀ ĐIỀU TRẦN

### 1. Hệ thống ủy ban của nghị viện

Để thực hiện các công việc của mình, nghị viện có nhiều hình thức tổ chức công việc khác nhau. Một trong những phương thức quan trọng nhất và thường xuyên nhất chính là các ủy ban của nghị viện.

Về cơ bản, một ủy ban được định nghĩa chung là “*Một nhóm người được một tập thể lớn hơn trao cho những quyền hạn nhất định để thực hiện một nhiệm vụ hoặc một chức năng cụ thể nào đó*”<sup>4</sup>. Cụ thể hơn, trong bối cảnh hoạt động của Quốc hội, ủy ban được định nghĩa là một tập hợp các nghị sĩ được phân công làm một số công việc cụ thể của Quốc hội<sup>5</sup>. Những công việc này có thể là những nội dung công việc đơn lẻ, có thời hạn xác định cụ thể hoặc là những nội dung công việc kéo dài trong suốt quá trình thực hiện các nhiệm vụ của nghị viện.

Việc thành lập các ủy ban trong cơ cấu tổ chức của các Quốc hội xuất phát từ lý do cơ bản là nhằm làm tăng hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Toàn

---

<sup>4</sup>. Xem Thomson Gale, *West's Encyclopedia of American Law*, The Gale Group, Inc.

<sup>5</sup>. Viện Dân chủ Quốc gia Hoa Kỳ, *Các ủy ban trong nghị viện: Một sự phân công lao động*, Tuyển tập Nghiên cứu Lập pháp, Tập số 2, tr. 3. – Nguyên bản: National Democratic Institute, *Committees in Legislatures: A Division of Labor*, Legislative Research Series, Paper#2.

thể Quốc hội là một diễn đàn quá lớn để xem xét các vấn đề mang tính chi tiết và kỹ thuật. Việc phân chia công việc xem xét, thẩm tra các dự án luật của Quốc hội cho các ủy ban làm cho công việc của Quốc hội được chia nhỏ thành các nội dung cụ thể và có thể được tiến hành song song với nhau. Cách làm này tiết kiệm tối đa thời gian làm việc của Quốc hội, nhất là trong điều kiện thời gian hoạt động của Quốc hội luôn luôn bị hạn chế.

Tổ chức Quốc hội thành các ủy ban còn giúp cho các nghị sĩ phát huy khả năng chuyên môn của mình; có điều kiện đi sâu vào những vấn đề mình quan tâm; và đồng thời có điều kiện theo dõi tốt hơn các hoạt động của ngành hành pháp trong lĩnh vực mình phụ trách.

Ngoài ra, cơ chế hoạt động theo các ủy ban còn làm tăng thêm tính chắc chắn cho các quyết định của Quốc hội trên cơ sở các thông tin do hệ thống ủy ban mang lại. Có một thực tế là Quốc hội phải ra quyết định dựa trên nguyên tắc đa số nhưng lại thường thiếu thông tin làm cơ sở cho các quyết định đó. Nhằm tăng thêm tính chắc chắn cho các quyết định của Quốc hội, giải pháp được lựa chọn là Quốc hội thành lập và giao nhiệm vụ cho ủy ban gồm các nghị sĩ có chuyên môn để tiến hành thu thập và xử lý thông tin làm cơ sở cho các quyết định của Quốc hội. Các ủy ban chuyên trách này gồm các nghị sĩ với năng lực chuyên môn sâu, có thể thu thập thông tin một cách có hiệu quả để phục vụ cho nhu cầu chung của Quốc hội thông qua các kênh thông tin cá nhân hoặc của cả ủy ban.

Ủy ban cũng là diễn đàn phù hợp để tiếp nhận thông tin từ cử tri, các nhà chuyên môn và giới báo chí thông qua các phiên điều trần tại ủy ban. Rõ ràng những thông tin này có giá trị cho tất cả các thành viên còn lại và họ sẽ cảm thấy yên tâm hơn với những thông tin nhận được từ những Đại biểu Quốc hội có kinh nghiệm về lĩnh vực mà Quốc hội đang xem xét thông qua, các quyết định của Quốc hội sẽ phù hợp hơn với yêu cầu thực tế và nhận được sự ủng hộ rộng rãi của công chúng.

Công việc thường xuyên của ủy ban là tiến hành xem xét về những nội dung cụ thể hoặc một lĩnh vực chính sách nào đó được nghị viện giao cho. Để có thể thu thập được các thông tin có liên quan, các ủy ban của nghị viện được áp dụng một số công cụ nhất định. Những công cụ này, về cơ bản, bao gồm:

- Khảo sát bằng bảng hỏi hoặc bằng thư gửi đến các đối tượng mục tiêu;
- Tổ chức đi khảo sát ở những địa điểm có liên quan;
- Tổ chức các cuộc điều trần công khai trong đó các cá nhân được mời đến cung cấp các thông tin một cách trực tiếp trước các thành viên của ủy ban.

Các ủy ban có thể sử dụng một hoặc tất cả các công cụ này. Trong các công cụ đó, có thể nói điều trần là công cụ quan trọng nhất bởi vì điều trần là một công cụ linh hoạt, cho phép các ủy ban có thể thu thập thông tin trong đó các đối tượng tham gia có điều kiện để trình bày trực tiếp các quan điểm của mình với các thành viên của ủy ban.

## 2. Khái niệm về điều trần

Điều trần (hearings) trong các ủy ban của Quốc hội là phiên họp của ủy ban, thường là công khai, thông qua đó ủy ban có thể thu thập thông tin và ý kiến về một dự án luật, hoặc để giám sát, đánh giá hoạt động của chính phủ, đánh giá thực thi pháp luật. Trong một số trường hợp, điều trần hoàn toàn mang tính chất giải thích, cung cấp những chứng cứ hoặc số liệu về một vấn đề đang diễn ra<sup>6</sup>.

Điều trần là một cơ chế chính thức để các ủy ban của nghị viện có thể thu thập thông tin (ý kiến, quan điểm, chứng cứ, dữ liệu v.v...) về những vấn đề chính sách từ các cơ quan thuộc chính phủ, các chuyên gia từ bên ngoài, các tổ chức dân sự, hiệp hội, doanh nghiệp, cá nhân công dân nhằm mục đích tăng cường chất lượng của quá trình ra quyết định. Nghĩa gốc tiếng Anh của điều trần là **nghe**-ủy ban nghe thông tin từ **tất cả** các bên liên quan về vấn đề mà ủy ban đang quan tâm.

Về bản chất, điều trần **nhằm vào những vấn đề chính sách**, khác với hoạt động điều tra của nghị viện vốn chỉ nhằm vào những vụ việc cụ thể. Điều trần cũng **không phải** là chất vấn ở ủy ban, vì chất vấn là hoạt động chỉ diễn ra tại phiên họp toàn thể của nghị viện, nhằm truy trách nhiệm chính trị của chính phủ, trong khi điều trần dùng ở thu thập thông tin, mặc dù thông tin này có thể là cơ sở để nghị sỹ chất vấn sau này.

Để hiểu rõ hơn về khái niệm điều trần, một số các yếu tố sau đây của điều trần cần được làm rõ:

**Thứ nhất**, về các nội dung được điều trần

Các nội dung được tiến hành điều trần rất phong phú đa dạng và thường liên quan trực tiếp đến các nội dung công việc mà các ủy ban được giao thực hiện. Hiện nay, ở một số nước, điều trần là một khâu không thể thiếu trong quy trình lập pháp. Chẳng hạn, trong những năm gần đây, rất hiếm khi các ủy ban của Quốc hội Mỹ trình báo cáo ra phiên họp toàn thể về các dự luật quan trọng mà không tổ chức các phiên điều trần về dự án luật đó. Thậm chí, nếu

---

<sup>6</sup>. Government Printing Office, *About Congressional Hearings*, <http://www.gpoaccess.gov/chearings/about.html> truy cập ngày 10/12/2010. Xem thêm: Nguyễn Đức Lam, Điều trần tại Ủy ban: nghiên cứu khả năng áp dụng ở Việt Nam, *Bài cho Hội thảo "Vai trò của các Ủy ban trong hoạt động lập pháp của Quốc hội"*, Văn phòng Quốc hội, 28-29/6/2007.

một dự luật không được xếp vào lịch điều trần thì coi như dự luật đó đã “chết”<sup>7</sup>. Hoặc nếu một dự luật được đưa ra Quốc hội Mỹ mà không qua bước điều trần sẽ trở thành mục tiêu công kích kịch liệt<sup>8</sup>. Có tác giả ví điều trần như một “phiên tòa lập pháp” đối với dự luật, có tiếng nói quyết định đối với số phận của dự luật<sup>9</sup>. Bởi lẽ, tại phiên điều trần, các nghị sỹ không quyết định về dự luật, nhưng họ tiếp nhận thông tin, lý lẽ, luận chứng, sự việc ủng hộ hay phản đối dự luật để có cơ sở sau đó quyết định có để dự luật được đưa ra toàn thể nghị viện hay không<sup>10</sup>.

Thông thường, trước khi diễn ra phiên điều trần, ủy ban cần phải quyết định có cần đưa một vấn đề ra tiến hành điều trần hay không. Các ủy ban phải quyết định xem họ cần thông tin gì và các vấn đề cần trao đổi, sau đó xem xét liệu điều trần có phải là phương thức tốt nhất để đạt được các mục đích đó hay không. Các yếu tố ảnh hưởng đến quyết định của ủy ban gồm tầm quan trọng của vấn đề đối với quốc gia, tiếng nói của cử tri và các nhóm lợi ích, tác động của cá nhân nghị sỹ<sup>11</sup>. Theo thủ tục làm việc, các ủy ban quyết định về việc có đưa dự luật ra phiên điều trần hay không bằng cách biểu quyết theo đa số. Tuy nhiên, trên thực tế, trong nhiều trường hợp, chủ nhiệm ủy ban là người quyết định về việc tổ chức phiên điều trần<sup>12</sup>.

#### **Thứ hai,** về sự tham gia của các thành viên ủy ban

Về sự tham gia của các thành viên của ủy ban, do tính chất thu thập thông tin và không đưa ra các quy định cụ thể của phiên điều trần nên yêu cầu về số lượng tối thiểu các nghị sỹ có mặt tại phiên điều trần là không khắt khe như các phiên họp chính thức của ủy ban. Thông thường, quy định ở nghị viện một số nước yêu cầu khoảng một phần ba (1/3) số lượng thành viên của ủy ban phải có mặt tại phiên điều trần, trong khi đó ở một số nghị viện khác chỉ cần vài ba nghị sỹ có mặt. Bên cạnh đó, ở một số nghị viện khác, để giảm tải cho các hoạt động của ủy ban hoặc do quy mô của ủy ban quá lớn, các hoạt động điều trần có thể được tiến hành bởi các tiểu ban của ủy ban.

---

<sup>7</sup>. Edward V. Schneier & Bertram Gross, *Congress Today*, 1993, p.382.

<sup>8</sup>. Walter J. Oleszek, “*Thủ tục và hoạt động phân tích chính sách của Nghị viện*”, tái bản lần thứ tư, (sách dịch), 2002.

<sup>9</sup>. Paul Lutzker, “The Behavior of Congressmen in a Committee Setting: A Research Report” (1969) *The Journal of Politics*, Vol.31, No.1, pp. 140-166, tr. 141.

<sup>10</sup>. Paul Lutzker, như chú thích 9.

<sup>11</sup>. Thomas P.Carr, “*House Committee Hearings: Scheduling and Notification*”, Congressional Research Service Report for Congress, 2003.

<sup>12</sup>. Edward V. Schneier & Bertram Gross, xem chú thích số 7, tr.382; Thomas P.Carr, xem chú thích số 10.

### ***Thứ ba,*** về các đối tượng được mời tham gia điều trần

Những đối tượng được tham gia phát biểu ý kiến tại các phiên điều trần có thể là các bộ trưởng, các công chức, các chuyên gia trong các lĩnh vực có liên quan, đại diện của các tổ chức xã hội hoặc các đơn vị nghiên cứu khoa học (hoặc có thể được gọi chung là nhân chứng). Chẳng hạn, ở Hoa Kỳ, những người được mời tham dự các phiên điều trần có thể là những người vận động hành lang, các chuyên gia, người của Lầu Năm Góc, người của Phó Wall, nhà buôn, nhà nông, luật sư, thẩm phán. Tất cả đều muốn lên tiếng tại “cơ quan lập pháp nhỏ” này, nơi mà những báo cáo ủy ban có thể có tiếng nói quyết định lên tiến trình biểu quyết ở phiên họp toàn thể.

Nghị viện ở các nước khác nhau có thể lựa chọn những người được mời tham dự phiên họp điều trần theo các phương thức khác nhau. Một số nghị viện lựa chọn những người đã có kiến nghị gửi đến trước cho Nghị viện được tham dự và phát biểu tại các phiên điều trần (như ở Malaysia), trong khi một số nghị viện sử dụng cách thức thông báo và lựa chọn những người dân có quan tâm và đã đăng ký tham dự (như ở Philippines).

Để bảo vệ và khuyến khích các nhân chứng được mời đến phiên điều trần, pháp luật một số nước đã quy định cho họ những đặc quyền tương tự như đặc quyền của nghị sỹ. Ví dụ, ở Australia các nhân chứng có thể cung cấp chứng cứ cho phiên điều trần mà không sợ bị kiện về tội vu khống; thông tin mà họ cung cấp cho ủy ban trong phiên điều trần không được sử dụng để chống lại họ trong các vụ kiện tụng có thể xảy ra về sau; các nhân chứng cũng được bảo vệ trước mọi sự hăm dọa hay ý đồ khác nhằm ngăn cản việc cung cấp chứng cứ<sup>13</sup>.

Bên cạnh đó, nhiều nghị viện cũng có quyền bắt buộc các nhân chứng phải tham gia các phiên điều trần của ủy ban. Tuy nhiên, trên thực tế thì thẩm quyền này ít khi được áp dụng.

### ***Thứ tư,*** về thời điểm tiến hành điều trần

Thông thường, phiên điều trần có thể tổ chức bất cứ lúc nào, trừ khi có những hoạt động khác của nghị viện. Chẳng hạn, khi sắp xếp thời điểm tiến hành điều trần, các ủy ban thường phải tính toán để không bị trùng với các hoạt động khác của Ủy ban, của Ủy ban khác và của cá nhân nghị sỹ để các nghị sỹ có thể tham gia một cách thuận lợi nhất. Các Ủy ban thường phải thông báo muộn nhất là một tuần trước khi tiến hành phiên điều trần về địa điểm, thời gian, các vấn đề sẽ đưa ra điều trần, thành phần tham dự. Những thông tin này phải được công bố công khai. Các Ủy ban còn phải gửi đến các

---

<sup>13</sup>. NSW Legislative Council, *Committee Hearings: Giving Evidence in Person*, 2004.

nghị sỹ và những người tham dự khác các tài liệu cần thiết như giấy mời, tóm tắt các vấn đề đưa ra điều trần, danh sách nhân chứng...

**Thứ năm,** về thủ tục tiến hành điều trần

Phiên họp điều trần của các ủy ban thường được tiến hành với các thủ tục tương tự như các phiên họp chính thức của ủy ban. Tuy nhiên, do tính chất của phiên họp điều trần chủ yếu là để thu thập thông tin nên thủ tục tiến hành phiên họp cũng được thực hiện một cách linh hoạt và đơn giản hơn. Cụ thể, tại phiên họp này, nhiệm vụ chủ yếu của các thành viên ủy ban là lắng nghe quan điểm của các nhân chứng được mời tham gia điều trần. Các thành viên của ủy ban có thể đặt câu hỏi để làm rõ về các vấn đề liên quan. Thông thường, việc lựa chọn các nhân chứng tham gia phát biểu tại phiên điều trần phải đảm bảo sự cân bằng về số lượng các ý kiến phản đối hoặc ủng hộ về các vấn đề được thảo luận. Một phiên điều trần kéo dài từ vài giờ đồng hồ cho đến hàng tháng<sup>14</sup>.

**Thứ sáu,** tính chất công khai của các phiên điều trần

Một đặc điểm nổi bật của phiên điều trần ở tất cả các nghị viện là tính công khai của phiên họp. Thông thường, nội dung của phiên họp sẽ được thông báo công khai để công chúng và báo chí có thể tham dự.

Thực tế cho thấy thành công và hiệu quả của các phiên điều trần phụ thuộc rất nhiều vào sự tham gia của báo chí. Ví dụ, vào năm 1956, một hạ nghị sỹ Mỹ tổ chức một loạt cuộc điều trần về an toàn ô tô, nhưng báo chí bỏ qua và Quốc hội Mỹ cũng bỏ qua chuyện này, dự luật bị chìm vào quên lãng. Chín năm sau, hai nghị sỹ khác đưa vấn đề này ra điều trần, được các báo đưa tin trang nhất, góp phần lớn vào sự ra đời của đạo luật 1966 về an toàn của xe ô tô<sup>15</sup>.

Tuy nhiên, các ủy ban cũng có thể tổ chức các phiên họp kín nếu cảm thấy cần thiết. Hoặc trong một số trường hợp, báo chí và công chúng có thể phải rời phòng họp trong một thời gian ngắn theo yêu cầu của nhân chứng<sup>16</sup>.

Biên bản phiên điều trần góp phần đưa các nội dung của phiên điều trần đến với công chúng. Sau phiên điều trần, các thành viên ủy ban và những nhân vật đã phát biểu trong phiên điều trần được phép xem lại và sửa lại câu chữ nếu thấy cần thiết<sup>17</sup>. Phần lớn biên bản điều trần và các tài liệu khác sử dụng trong phiên điều trần được xuất bản sau đó sáu tháng đến một năm. Tuy nhiên,

<sup>14</sup>. David M. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach*, 1980, tr.288.

<sup>15</sup>. Mark J. Green, James M. Fallows, David R. Zwick, *Ai chi huy Quốc hội?* Người dịch: Anh Thu, NXB Công an Nhân dân, Hà Nội, 2001, tr.86.

<sup>16</sup>. NSW Legislative Council, xem chú thích 13.

<sup>17</sup>. Edward V. Schneier & Bertram Gross, xem chú thích số 7.

một số tài liệu điều trần không được xuất bản rộng rãi trong vòng 20 đến 30 năm. Ở nghị viện Mỹ, biên bản của hầu hết các phiên điều trần được in và phát hành rộng rãi hoặc được đăng tải trên Internet<sup>18</sup>.

### 3. Các lợi ích của điều trần

#### 3.1. Là công cụ để thu thập thông tin

Vai trò quan trọng nhất của điều trần là thu thập thông tin để các nghị sỹ có cơ sở đánh giá, xem xét các vấn đề được đưa ra thảo luận ở ủy ban, cung cấp những chứng cứ có sức thuyết phục phục vụ cho việc đưa ra các quyết định của ủy ban<sup>19</sup>. Có người gọi các phiên điều trần là “mỏ vàng thông tin” về tất cả các vấn đề tầm quốc gia đang diễn ra<sup>20</sup>. Các thông tin được thu thập tại các phiên điều trần đến từ nhiều nguồn rất đa dạng khác nhau như từ các nhân chứng đến từ các cơ quan chính phủ, các thành viên ủy ban, các học giả, các nhóm lợi ích. Qua thông tin thu nhận được, các vị nghị sỹ có thể phần nào xác định được liệu Quốc hội nên có những quyết định như thế nào cho phù hợp với những vấn đề đang được đặt ra.

Các phiên điều trần cũng là cơ hội để các ủy ban chính thức giới thiệu các vấn đề đang được ủy ban thảo luận ra công chúng. Bên cạnh đó, nhiều phiên điều trần cũng có mục đích đánh giá tình hình thực hiện một đạo luật đã ban hành trong một thời gian nhất định, qua đó làm cơ sở để quyết định về việc sửa đổi đạo luật. Chẳng hạn, Ủy ban Tài chính và Thuế khoá Hạ viện Mỹ đã làm việc cật lực trong suốt một năm với nhiều phiên điều trần về luật thuế thu nhập cá nhân liên bang để quyết định đưa ra Hạ viện Luật về cải cách thuế năm 1986 với hơn 1.300 điều<sup>21</sup>. Nói tóm lại, thông tin của phiên điều trần dung hoà tính chất dân chủ rộng rãi của nghị viện với yêu cầu kiến thức chuyên môn chuyên sâu của hoạt động lập pháp<sup>22</sup>.

Do tính chất thông tin này nên tại các phiên điều trần, các bên tham gia điều trần, trong đó có các nghị sỹ chủ yếu có những hành vi để nắm thông tin (*Xem hộp dưới đây*).

---

<sup>18</sup>. Xem trang web của US Government Printing Office <http://www.gpoaccess.gov>

<sup>19</sup>. M.Kenneth Bowler, “Preparing Members of Congress to Make Binary Decisions on Complex Policy Issues: The 1986 Tax Reform Bill”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.8, No.1 (1989), pp.35-45, tr.36; George B. Galloway, xem chú thích số 20, trang 26.

<sup>20</sup>. George B. Galloway, Development of the Committee System in the House of Representatives (1959) 65 *The American Historical Review* 17, trang 26.

<sup>21</sup>. M.Kenneth Bowler, xem chú thích số 19.

<sup>22</sup>. David Whiteman, “The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision Making: Three Types of Use in Committees”, *The Western Political Quarterly*, Vol.38, No.2 (1985), pp.294-311, tr.294.

## Hộp 1: Hành vi của những người tham dự tại một phiên điều trần<sup>23</sup>

*Người ta đã tính phần trăm của từng hành vi trên tổng số hành vi dựa trên lượt phát biểu được ghi lại trong biên bản tại phiên điều trần liên quan đến Luật Giáo dục đại học 1965 (Higher Education Act of 1965) Tiểu ban Giáo dục thuộc Ủy ban Giáo dục và Lao động của Hạ viện Mỹ và Tiểu ban Giáo dục thuộc Ủy ban Lao động và Thịnh vượng chung của Thượng viện Mỹ. Trong quá trình điều trần ở Hạ viện Mỹ có 9 nghị sỹ tham dự, còn ở Thượng viện có 6 nghị sỹ trong số 10 thành viên Tiểu ban tham dự. Những hành vi liên quan đến thông tin như cung cấp thông tin, hỏi thông tin, có ý kiến, đề nghị đưa ra ý kiến chiếm đến trên dưới 80% tổng số hành vi diễn ra tại phiên điều trần.*

### 3.2. Xoa dịu căng thẳng

Theo các tác giả cuốn “Quốc hội và các thành viên”, các phiên điều trần là những diễn đàn cho các cuộc tranh luận công khai. Thông qua đó, các ủy ban giúp xoa dịu, dung hoà, giải toả tình trạng căng thẳng trong đời sống chính trị...<sup>24</sup>. Một tác giả khác đã ví von, các phiên điều trần có tác dụng như cái van an toàn, xả hơi khi áp lực trong nội xúp le lên đến độ nguy hiểm<sup>25</sup>. Bởi lẽ phiên điều trần tạo điều kiện cho công dân, các tổ chức trong xã hội vốn lâu nay có nhiều điều bức xúc được dịp lên tiếng “trút nỗi bực dọc”, qua đó sự căng thẳng trong xã hội chùng xuống bất kể các đạo luật hoặc các vấn đề được ủy ban xem xét có thể được thông qua hay không.

### 3.3. Tăng cường tính minh bạch

Tính chất công khai của thủ tục tiến hành các phiên điều trần đã góp phần làm gia tăng tính minh bạch trong hoạt động của nghị viện. Ví dụ, các ủy ban trong Quốc hội Mỹ tổ chức những phiên điều trần không thể thiếu báo chí, phát thanh, truyền hình. Và gần đây, vào tháng Chín năm 1998, Ủy ban Nông nghiệp của Hạ viện trở thành Ủy ban đầu tiên của Quốc hội Mỹ truyền trực tiếp các tư liệu hội nghị của mình qua Internet<sup>26</sup>. Như vậy, điều trần có thể làm tăng lòng tin của công chúng vào một quy trình làm việc minh bạch của nghị viện. Các cuộc điều trần tạo điều kiện cho công dân và các nhà lãnh đạo của xã hội công dân có thể trình bày quan điểm của mình, và cũng là cơ hội để các

<sup>23</sup>. Paul Lutzker, xem chú thích số 9.

<sup>24</sup>. Roger H. Davison, Walter J. Oleszek, *Quốc hội và các thành viên*, (NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2002), tr. 308.

<sup>25</sup>. Paul Lutzker, xem chú thích số 9; George B. Galloway, xem chú thích số 20.

<sup>26</sup>. Roger H. Davison, Walter J. Oleszek, xem chú thích số 24, tr. 338-339.



nhà lập pháp đặt ra các câu hỏi cho các quan chức ngành hành pháp. Mặt khác, chính vì tính chất công khai này nên các bên tham gia điều trần phải chuẩn bị kỹ càng. Chính phủ và các chủ thể được mời đến điều trần phải chuẩn bị các tài liệu làm chứng. Thậm chí họ còn tổ chức phiên điều trần giả để tập làm quen trước khi vào phiên điều trần thật<sup>27</sup>. Còn các ủy ban và bộ máy giúp việc chuẩn bị sẵn các câu hỏi, luận chứng để hiểu rõ hơn về các vấn đề mà mình quan tâm.

### **3.4. Tranh thủ sự ủng hộ của người dân**

Điều trần cũng có tác dụng thu hút sự chú ý của công chúng, vì đây là một kênh truyền tải thông tin đến công chúng, một khâu được tổ chức rầm rộ nhất và là một phần trong chiến lược chung nhằm biến dự luật thành luật. Ví dụ, việc mời những người nổi tiếng đến tham dự điều trần là một cách rất hiệu quả để thu hút sự chú ý của công chúng đến vấn đề của dự luật. Khi ngôi sao màn bạc Liz Taylor được mời đến đóng góp ý kiến về sự cần thiết phải tăng ngân sách cho hoạt động nghiên cứu chống AIDS, bà đã tạo ra cơn sốt báo chí, đến nỗi Chủ nhiệm một ủy ban của Hạ viện Mỹ nhận xét: “Tôi chưa bao giờ thấy điều gì tương tự xảy ra trong suốt 30 ngày chúng tôi tham gia điều trần”<sup>28</sup>. Hoặc một phiên điều trần thu hút sự chú ý vì mời được những nhân chứng với những trải nghiệm cá nhân rất sống động, làm cho dự luật gần hơn với công chúng (*Xem hộp dưới đây*).

#### **Hộp 2: Nhân chứng 10 tuổi<sup>29</sup>**

*Khi phát biểu trong phiên điều trần của một Ủy ban trong Quốc hội Mỹ liên quan đến vấn đề chăm sóc trẻ em, một bé gái 10 tuổi mà bố mẹ không đủ thời gian chăm sóc em vào ban ngày đã nói: “Có những thứ làm cháu sợ khi ở nhà một mình, như gió, tiếng cạch cửa, và cả bầu trời sẫm tối. Những thứ đó có gì là đáng sợ đối với các ông đầu- cô bé nói với Ủy ban gồm toàn người lớn- nhưng thật đáng sợ với trẻ em ở nhà một mình”*

Qua đây những người tổ chức điều trần thường muốn thúc đẩy, nhân rộng sự hậu thuẫn đối với dự luật. Đồng thời cách thức tổ chức như thế cũng làm cho việc làm luật của Quốc hội gần hơn với người dân, hay nói cách khác, góp phần “đưa luật vào cuộc sống” bằng cách đưa cuộc sống vào quá trình làm luật.

<sup>27</sup>. David M. Olson, xem chú thích số 14, tr.288.

<sup>28</sup>. Walter J. Oleszek, xem chú thích số 8.

<sup>29</sup>. Walter J. Oleszek, xem chú thích số 8.

### **3.5. Tác dụng “gạn lọc”**

Các phiên điều trần có tác dụng như một “bộ lọc” đầu tiên, “lọc” bớt những dự luật, những vấn đề thực sự không cần thiết ra khỏi chương trình xem xét, thảo luận của nghị viện. Tính trung bình mỗi nhiệm kỳ 2 năm của Hạ viện Mỹ có khoảng 20.000 dự luật được gửi đến các Ủy ban, nhưng nhờ có bước “gạn lọc” này mà Hạ viện chỉ phải xem xét khoảng 1000 dự luật<sup>30</sup>. Ở Italia, 20% dự luật của Chính phủ và 80% dự luật của nghị sỹ phải chịu dừng ở giai đoạn này của ủy ban<sup>31</sup>.

## **4. Nhu cầu áp dụng điều trần tại các ủy ban của Quốc hội Việt Nam**

Để đánh giá nhu cầu áp dụng điều trần tại các ủy ban của Quốc hội Việt Nam, nhóm chuyên gia cho rằng, trước hết cần xuất phát từ tính chất, tác dụng của điều trần, sau đó đối chiếu, phân tích xem điều trần có đáp ứng được các yêu cầu và bối cảnh hoạt động của hệ thống ủy ban Quốc hội Việt Nam cũng như nhu cầu đổi mới hoạt động của chính hệ thống ủy ban của Quốc hội Việt Nam để đáp ứng đòi hỏi khách quan của thực tiễn đối với Quốc hội nói chung và hệ thống ủy ban nói riêng. Nói một cách tổng quát, việc áp dụng điều trần tại các ủy ban phải xuất phát từ nhu cầu tự thân là nhằm làm tăng hiệu quả hoạt động của hệ thống ủy ban của Quốc hội nước ta. Điều này sẽ được làm rõ hơn qua các trục vấn đề sau đây.

### **4.1. Điều trần và yêu cầu tăng cường tính chất chuyên môn sâu trong hoạt động của ủy ban**

Về nguyên tắc, tính chất làm việc tập thể của ủy ban được thể hiện rõ nhất tại các phiên họp toàn thể của ủy ban. Tại đó, các thành viên của ủy ban có thể trao đổi, tranh luận và đưa ra các quyết định cuối cùng của ủy ban. Tuy nhiên, ở Việt Nam, với số lượng thành viên khoảng 40-50 người, thời gian họp toàn thể thường chỉ trong một buổi đến một ngày, toàn thể ủy ban là một diễn đàn khá lớn để xem xét các vấn đề mang tính chi tiết và kỹ thuật chuyên sâu. Hơn nữa, do có một số lượng lớn các thành viên của ủy ban hoạt động kiêm nhiệm nên các ủy ban của Quốc hội Việt Nam không có điều kiện họp toàn thể thường xuyên, mỗi năm thường chỉ hai lần trước mỗi kỳ họp.

Trong khi đó, như đã biết, điều trần ở các nước thường do các tiểu ban hoặc một nhóm thành viên ủy ban chủ trì về những vấn đề chuyên sâu trong

---

<sup>30</sup>. David M.Olson, xem chú thích số 14, tr.286.

<sup>31</sup>. Di Palma, “*Institutional Rules and Legislative Outcomes in the Italian Parliament*”, p.163; trích theo David M.Olson, xem chú thích số 14, tr. 286.

lập pháp hoặc giám sát<sup>32</sup>. Nếu áp dụng điều trần, việc phân chia công việc chuẩn bị để xem xét, thẩm tra các dự án luật hoặc một vấn đề giám sát của các ủy ban cho các tiểu ban hoặc nhóm thành viên ủy ban điều trần làm cho công việc của ủy ban được chia nhỏ thành các nội dung cụ thể và có thể được tiến hành song song với nhau. Cách làm này tiết kiệm tối đa thời gian làm việc của ủy ban, nhất là trong điều kiện thời gian hoạt động của toàn thể ủy ban luôn luôn bị hạn chế. Do vậy, ở góc độ này, có thể nói số lượng đáng kể các phiên điều trần làm cho hoạt động của các ủy ban càng được chuyên môn hoá thì năng lực làm việc của ủy ban càng được nâng cao.

Hơn nữa, các phiên họp toàn thể của ủy ban không thể thực hiện được tất cả các công việc mà ủy ban cần phải thực hiện như điều tra, khảo sát, lấy ý kiến công chúng, soạn thảo chi tiết các báo cáo, các văn kiện khác v.v.. nhất là trong điều kiện các ủy ban có số lượng các thành viên lớn như ở Quốc hội nước ta<sup>33</sup>. Về nguyên lý, các phiên họp toàn thể của ủy ban chỉ được tổ chức khi các công việc chuẩn bị cho các quyết định của ủy ban đã hoàn thành và tất cả các thành viên của ủy ban đã sẵn sàng cho các nội dung đó. Chẳng hạn, khi cần xây dựng một bản báo cáo thẩm tra của ủy ban thì phiên họp toàn thể của ủy ban chỉ có thể được tổ chức khi bản dự thảo báo cáo thẩm tra đã được chuẩn bị đầy đủ và thông tin đến toàn bộ các thành viên của ủy ban.

Vì vậy, để tổ chức có hiệu quả các công việc của ủy ban, nguyên tắc phân công lao động tiếp tục được áp dụng, theo đó vai trò của các tiểu ban và các nhóm làm việc cần được phát huy. Trên cơ sở nguyên tắc này, các nội dung công việc của ủy ban (bao gồm tất cả các nội dung thẩm tra, giám sát, kiến nghị) sẽ được phân công cho các tiểu ban hoặc các nhóm làm việc của ủy ban thực hiện các công việc chuẩn bị như tiến hành lấy ý kiến công chúng, tổ chức tham vấn chuyên gia, điều tra, khảo sát, soạn thảo các báo cáo, kiến nghị, dự thảo v.v... Đối chiếu với điều trần, chúng ta thấy nhiều công việc quan trọng trong số các công việc này đã được thực hiện trong quá trình điều trần.

Sau khi các nội dung công việc của các phiên điều trần hoàn thành, các tiểu ban và các nhóm làm việc sẽ báo cáo kết quả cuối cùng tại phiên họp toàn thể của ủy ban. Trên cơ sở sản phẩm đã được chuẩn bị sẵn của các tiểu ban, các nhóm làm việc, phiên họp toàn thể của ủy ban sẽ thảo luận, trao đổi để hoàn thiện báo cáo hoặc yêu cầu các tiểu ban phải soạn thảo lại nếu chất lượng của quá trình chuẩn bị chưa bảo đảm.

---

<sup>32</sup>. Xem các phần trước của báo cáo về kinh nghiệm tổ chức điều trần ở các nước. Xem thêm: Nguyễn Đức Lam, Điều trần tại Ủy ban: nghiên cứu khả năng áp dụng ở Việt Nam, *Bài cho Hội thảo "Vai trò của các Ủy ban trong hoạt động lập pháp của Quốc hội"*, Văn phòng Quốc hội, 28-29/6/2007.

<sup>33</sup>. Trung bình mỗi ủy ban ở Quốc hội Việt Nam có gần 40 thành viên, trong khi nhiều nghiên cứu về ủy ban ở nghị viện các nước đưa ra khuyến nghị mỗi ủy ban chỉ nên có 17 – 20 thành viên.

Việc tổ chức các luồng công việc của ủy ban như vậy một mặt sẽ phát huy được tính chuyên môn của các tiểu ban, mặt khác đảm bảo được tính hiệu quả của các phiên họp toàn thể của ủy ban. Điều này có ý nghĩa quan trọng hơn trong điều kiện ở nước ta khi việc tổ chức các phiên họp toàn thể ở Quốc hội nước ta là không thường xuyên.

#### **4.2. Điều trần và yêu cầu củng cố mối quan hệ tương tác giữa ủy ban với công chúng**

Như đã phân tích ở trên, một trong những điểm đặc thù trong hoạt động điều trần của các ủy ban của Quốc hội các nước so với các phiên họp toàn thể của Quốc hội là sự tương tác giữa ủy ban với công chúng.

Trong khi đó, ở Quốc hội nước ta, việc tổ chức các hình thức tương tác giữa ủy ban với công chúng còn có nhiều hạn chế. Hiện nay, chưa có nhiều sự hiện diện trực tiếp của công chúng, những người có khả năng phải chịu sự ảnh hưởng trực tiếp của các chính sách, trong quá trình xây dựng các dự án, dự thảo. Sự tham gia của các chuyên gia có kinh nghiệm trong các lĩnh vực và các nhà hoạt động thực tiễn cũng chưa nhiều (*xem bảng dưới đây*). Điều này cho thấy nhu cầu áp dụng điều trần vào hoạt động của các ủy ban trong Quốc hội Việt Nam. Để phát huy tính chất đại diện cho lợi ích của các nhóm dân cư khác nhau, nhằm thu hút nhiều hơn sự tham gia của công chúng vào quy trình lập pháp và các hoạt động khác của Quốc hội Việt Nam, điều trần có thể là một kênh thích hợp.

**Bảng 1: Đánh giá của đại biểu Quốc hội và các cán bộ, công chức về hoạt động lập pháp<sup>34</sup>**

Nội dung	Hoàn toàn đồng ý		Đồng ý một phần		Không đồng ý		Khó trả lời	
	ĐBQH	CBCC	ĐBQH	CBCC	ĐBQH	CBCC	ĐBQH	CBCC
Quy trình lập pháp chưa tạo điều kiện thu hút ý kiến của các chuyên gia	54.0	52.1	40.5	41.9	4.2	4.6	1.4	1.4
Việc lấy ý kiến nhân dân về các dự án luật, pháp lệnh còn hình thức	63.7	77.5	34.9	20.1	1.4	2.1		0.4

<sup>34</sup>. Trích Bảng 1 trong “Báo cáo kết quả điều tra dư luận xã hội về quy trình xây dựng luật, pháp lệnh”, Trung tâm TT, TV, NCKH, Hà Nội, 2008, tr.11. Ở đây chúng tôi trích các thông số liên quan đến sự tương tác giữa Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội với công chúng trong hoạt động lập pháp.

### **4.3. Điều trần và nhu cầu thông tin của các ủy ban và toàn thể Quốc hội**

Việc áp dụng các phiên điều trần tại các ủy ban giúp cho các thành viên ủy ban phát huy khả năng chuyên môn của mình; có điều kiện đi sâu vào những vấn đề mình quan tâm; và đồng thời có điều kiện theo dõi tốt hơn các hoạt động của ngành hành pháp trong lĩnh vực mình phụ trách cũng như dễ dàng hơn trong việc tạo ra mạng lưới các mối quan hệ có liên quan đến công việc của mình.

Bên cạnh đó, về nguyên tắc tất cả các thành viên của ủy ban phải nắm chắc các nội dung các phiên họp của ủy ban để tham gia tốt hơn, cho nên họ phải được quyền cung cấp đầy đủ các thông tin. Hơn thế nữa, theo Điều 7, Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc các ủy ban của Quốc hội, Thường trực ủy ban có trách nhiệm phải “cung cấp thông tin, tư liệu cần thiết cho các thành viên của Hội đồng, ủy ban”. Với tính chất của mình, các phiên điều trần tạo diễn đàn phù hợp để tiếp nhận thông tin từ các công dân, các nhà chuyên môn và giới báo chí. Rõ ràng những thông tin này có giá trị cho tất cả các thành viên của ủy ban trực tiếp tham dự phiên điều trần. Thông qua kết quả của phiên điều trần, các thành viên còn lại cũng sẽ cảm thấy yên tâm hơn với những thông tin nhận được từ những đại biểu Quốc hội có kinh nghiệm về lĩnh vực mà Quốc hội đang xem xét thông qua, các quyết định của Quốc hội sẽ phù hợp hơn với yêu cầu thực tế và nhận được sự ủng hộ rộng rãi của công chúng.

### **4.4. Điều trần và yêu cầu nâng cao tính minh bạch, công khai trong hoạt động của ủy ban**

Gần đây, hoạt động của Quốc hội Việt Nam tại các kỳ họp đã có những bước cải tiến về mặt công khai, minh bạch. Tuy nhiên, đối với công chúng, hệ thống ủy ban của Quốc hội Việt Nam vẫn còn khá khép kín<sup>35</sup>. Trong khi đó, công khai, minh bạch là một trong những nguyên tắc làm việc cơ bản của Quốc hội và các ủy ban của Quốc hội và cũng là yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn.

Đáp ứng yêu cầu của nguyên tắc này, điều trần tạo cơ hội tham gia cho báo chí, công chúng, các chuyên gia vào các hoạt động lập pháp cũng như giám sát của ủy ban. Tính chất của điều trần cũng đòi hỏi phải công bố các tài liệu, văn kiện của ủy ban ở mức độ tối đa có thể trên các phương tiện thông tin đại chúng cũng như trên trang web của Quốc hội.

---

<sup>35</sup>. Chẳng hạn, có ý kiến nhận xét, hoạt động thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh của Hội đồng dân tộc và các ủy ban còn khép kín. Các cuộc họp thẩm tra không mấy khi có mặt các nhà khoa học, các chuyên gia am hiểu vấn đề thuộc nội dung dự án luật nhằm cùng làm sáng tỏ các chính sách cụ thể mà dự án luật hay pháp lệnh đã thể hiện. Xem: GS.TS Trần Ngọc Đường, “Thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội - Thực trạng và giải pháp”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 113, tháng 1/2008.

Quan trọng hơn, trong khi nhiều trường hợp có công khai nhưng vẫn chưa có minh bạch, thì điều trần tạo ra sự minh bạch đó trong hoạt động của hệ thống ủy ban, cũng như của Quốc hội. Điều trần có tính chất “ba mặt một lời”, khi tất cả các bên liên quan đến nội dung đang được xem xét đều được mời đến nói cho ủy ban nghe cùng một không gian, cùng một thời điểm. Cộng với sự lan tỏa do báo chí tạo ra, tính chất này có tác dụng tăng cường sự minh bạch trong giải trình của chính phủ, sự minh bạch về năng lực, thái độ của ủy ban, sự minh bạch về thái độ, phản ứng của xã hội. Trong môi trường trong suốt, có thể quan sát được như vậy, các bên có trách nhiệm liên quan, nhất là các cơ quan nhà nước, khó có thể giải trình một cách chiếu lệ, loanh quanh được. Do đó, điều trần có thể làm tăng lòng tin của công chúng vào một quy trình làm việc minh bạch của Quốc hội.

#### **4.5. Điều trần và sự phản ánh nhanh nhạy của hệ thống ủy ban trước những vấn đề của cuộc sống**

Còn nhớ năm 2009, những câu chuyện của khủng hoảng như kích cầu, thi hành Luật Thuế thu nhập cá nhân, sách lược vượt qua khủng hoảng... càng cho thấy yêu cầu bức thiết phải có một hệ thống ủy ban mạnh, chuyên nghiệp. Cử tri, những người đã bầu ra các ĐBQH, không khỏi thấy chạnh lòng cho mình, khi tình cảnh “nước sôi lửa bỏng” như thế mà các dân biểu không có điều kiện để đến diễn đàn Quốc hội lên tiếng về những chuyện của cử tri và của quốc gia, bởi lẽ lúc này chưa phải là kỳ họp. Trên các diễn đàn khác như báo chí, hội thảo, chỉ một vài tiếng nói đơn lẻ của một số đại biểu, rồi lại “lặng lẽ tiếng dân” đến kỳ họp tiếp theo. Trong khi đó, các vấn đề của cuộc sống vẫn rộ lên không ai không nghe thấy. Hoặc là mới đây, những lý lẽ tranh luận xung quanh các vấn đề nóng bỏng mà chuyên môn sâu như dự án đường sắt cao tốc Hà Nội-TP Hồ Chí Minh, cho người nước ngoài thuê đất rừng đầu nguồn, Vinashin... cũng đòi hỏi những diễn đàn có khả năng phản ứng nhanh như các phiên điều trần tại các ủy ban của Quốc hội.

Những vấn đề nói trên đây cần tiếng nói và sự chấp thuận của Quốc hội về mặt chính trị. Nhưng để có thể tranh luận và quyết định về những vấn đề như thế, trước đó, các ủy ban phải vào cuộc sâu hơn để làm rõ những vấn đề chuyên môn như chi bao nhiêu vào đâu, tại sao lại chi từng ấy vào đó, kết quả sẽ đạt được là bao nhiêu, ai được ai mất bao nhiêu... Nếu có quy định như ở nhiều nước, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội hoàn toàn có thể mở phiên điều trần, thậm chí nhiều phiên điều trần để nghe nhiều bên nói: Chính phủ, các tập đoàn kinh tế nhà nước, đại diện khối doanh nghiệp tư nhân, các chuyên gia, các cơ sở nghiên cứu. Từ nhiều nguồn thông tin chuyên sâu đa dạng như thế, ủy ban sẽ thảo luận, phân tích, quyết định để có báo cáo kiến nghị với Quốc hội về gói kích cầu.

#### **4.6. Điều trần và yêu cầu nâng cao chất lượng chương trình nghị sự của Quốc hội**

Hiện nay, trong quá trình xây dựng chương trình nghị sự của Quốc hội, như chính nhiều thành viên, lãnh đạo của các ủy ban của Quốc hội nước ta thừa nhận, các ủy ban còn dễ dãi trong việc thẩm tra chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm và cả nhiệm kỳ, cũng như trong thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, hoặc các báo cáo của các Bộ, ngành<sup>36</sup>. Hệ quả của thái độ dễ dãi này là bỏ lọt những dự án luật, pháp lệnh hoặc những báo cáo của các bộ ngành chất lượng chưa đạt ra kỳ họp Quốc hội; hoặc đưa vào chương trình làm luật chỉ những cái tên luật, mà chưa có nội dung cụ thể, để xảy ra tình trạng Chính phủ thường xuyên xin đưa vào chương trình, rồi lại xin rút ra v.v...

Tình trạng này có thể được giải quyết phần thông qua việc tiến hành thủ tục điều trần tại các ủy ban trước khi quyết định các chương trình nghị sự của Quốc hội. Các phiên điều trần có tác dụng như một “bộ lọc” đầu tiên, “lọc” bớt những dự luật thực sự không cần thiết ra khỏi chương trình xem xét, thảo luận của nghị viện. Hình thức điều trần có thể giúp các ủy ban “gánh vác” vai trò phản biện, canh công các chính sách, dự luật của hành pháp trước khi đưa ra phiên họp toàn thể.

### **III. THỰC TIỄN ÁP DỤNG ĐIỀU TRẦN Ở MỘT SỐ NƯỚC**

#### **1. Nghiên cứu so sánh về điều trần ở nghị viện một số nước Đông Á, Đông Nam Á**

Trong bối cảnh Quốc hội Việt Nam đang cố gắng triển khai áp dụng một số thủ tục hoạt động phổ biến của nghị viện các nước trên thế giới, trong đó có hoạt động điều trần ở các ủy ban của nghị viện, vào hoạt động của mình, việc tìm hiểu kinh nghiệm của các nước trong quá trình áp dụng các nội dung tương tự là hết sức quan trọng. Trong khuôn khổ báo cáo này, nhóm chuyên gia nghiên cứu lựa chọn một số nước có điều kiện tương tự như nước ta trong khu vực bao gồm Nhật Bản, Hàn Quốc, Philippines, Malaysia, Singapore, Đảo Solomon, Thái Lan, và Indonesia để tiến hành khảo sát về kinh nghiệm tổ chức hoạt động điều trần ở các ủy ban của nghị viện. Thông tin được sử dụng trong báo cáo này chủ yếu dựa trên kết quả điều tra do Liên minh nghị viện thế giới (IPU) hỗ trợ thực hiện.

##### **1.1. Tổng quan về nghị viện các nước trong khu vực**

Cũng như ở nhiều quốc gia khác trên thế giới, nghị viện của các nước khu vực Đông Á và Đông Nam Á là kết quả của quá trình du nhập mô hình

---

<sup>36</sup>. Ông Phan Trung Lý, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Pháp luật của Quốc hội trả lời phỏng vấn báo Người đại biểu nhân dân, ngày 19/5/2009.

quản trị nhà nước từ các nước phương tây. Ở hầu hết các quốc gia trong phạm vi khảo sát (sau đây được gọi tắt là các nước khảo sát), các nghị viện đều được thành lập vào thời điểm từ cuối thế kỷ 19 đến đầu thế kỷ 20.

**Bảng 2: Thời điểm thành lập nghị viện<sup>37</sup>**

Stt	Quốc gia	Năm hình thành
1	Nhật Bản	1890
2	Philippines	1898
3	Thái Lan	1932
4	Indonesia	1945
5	Hàn Quốc	1948
6	Malaysia	1957
7	Singapore	1965
8	Solomon	1960

Ở một số nước, nghị viện được hình thành từ nhu cầu tự thân của quá trình cải cách hình thức quản trị quốc gia. Chẳng hạn như ở Nhật Bản, việc thành lập nghị viện theo quy định của Hiến pháp Minh trị năm 1889 là kết quả của quá trình tìm hiểu và học tập một cách chủ động mô hình của nghị viện các nước phương tây, đặc biệt là Anh và Đức vào lúc bấy giờ<sup>38</sup>.

Trong khi đó ở một số nước khác, nghị viện ra đời là kết quả của quá trình sao chép mô hình chính thể của mẫu quốc trong thời kỳ thuộc địa. Chẳng hạn như ở Malaysia, sau khi giành được độc lập vào năm 1957, nước này đã học tập cách thức tổ chức bộ máy nhà nước của Vương quốc Anh trong đó có nghị viện. Theo đó, nghị viện Malaysia vào lúc đó gồm hai viện với Hạ viện do nhân dân trực tiếp bầu ra còn Thượng viện có các thành viên do Nhà Vua tuyển chọn giống như mô hình Viện Quý tộc của Vương quốc Anh<sup>39</sup>. Tuy nhiên, cũng cần phải nói rằng từ thời điểm được thành lập đến nay, nghị viện các nước đã có nhiều biến đổi, phù hợp với sự thay đổi của điều kiện kinh tế, xã hội của nước đó. Điển hình như ở Philippines, từ năm 1898 sau khi giành được độc lập từ người Tây Ban Nha cho đến nay, nghị viện nước này đã trải qua rất nhiều giai đoạn phát triển khác nhau với các cách thức tổ chức và vai trò khác nhau<sup>40</sup>.

Do quá trình hình thành và phát triển theo những con đường khác nhau trong những điều kiện khác nhau nên ngày nay mô hình chính thể cũng như

<sup>37</sup>. Tổng hợp từ Wikipedia và trang web của nghị viện các nước được khảo sát.

<sup>38</sup>. Henkin, Louis và Albert J. Rosenthal, *Constitutionalism and Rights: the Influence of the United States Constitution Abroad*, (Columbia University Press, 1990), tr. 424.

<sup>39</sup>. Wikipedia, *Parliament of Malaysia*, truy cập ngày 17/7/2010.

<sup>40</sup>. Xem thêm: House of Representatives, *Brief History of the Philippines Congress*, truy cập ngày 17/07/2010.



hình thức tổ chức nghị viện của các nước được khảo sát rất đa dạng. Tuy nhiên, về cơ bản, mô hình tổ chức nhà nước theo hệ thống đại nghị được nhiều nước lựa chọn hơn cả với tổng số 5 nước gồm Nhật Bản, Thái Lan, Malaysia, Singapore và Đảo Solomon. Hai nước có mô hình chính thể tổng thống là Philippines và Indonesia. Trong khi đó Hàn Quốc là nước duy nhất có mô hình chính thể hỗn hợp.

**Bảng 3: Mô hình chính thể và hình thức tổ chức nghị viện<sup>41</sup>**

Stt	Quốc gia	Mô hình chính thể	Hình thức nghị viện
1	Nhật Bản	Đại nghị	Lưỡng viện
2	Philippines	Tổng thống	Lưỡng viện
3	Thái Lan	Đại nghị	Lương viện
4	Indonesia	Tổng thống	Lưỡng viện
5	Hàn Quốc	Hỗn hợp	Đơn viện
6	Malaysia	Đại nghị	Lưỡng viện
7	Singapore	Đại nghị	Đơn viện
8	Solomon	Đại nghị	Đơn viện

Về hình thức tổ chức nghị viện, mô hình lưỡng viện được đa số các nước lựa chọn với 5 quốc gia. Tuy nhiên, cách thức hình thành Thượng viện ở các nước khác nhau có sự khác nhau nhất định. Chẳng hạn, nếu ở Malaysia, Nhật Bản, Thái Lan, thượng nghị viện có các thành viên đại diện cho các đơn vị hành chính cấp dưới và cho một số nghề nghiệp hoặc được nhân dân bầu trực tiếp thì Thượng viện Indonesia chỉ bao gồm các nghị sĩ đại diện cho các vùng, mỗi vùng được chọn 4 thượng nghị sĩ. Ở Philippines, Thượng nghị viện gồm 24 thượng nghị sĩ do nhân dân cả nước bầu ra, không phụ thuộc vào các khu vực cử tri. Mục đích của cách thức hình thành này là để Thượng viện đại diện nhiều hơn cho lợi ích tổng thể của cả quốc gia và là nơi đào tạo để các thượng nghị sĩ xem xét các vấn đề trên tổng thể lợi ích của quốc gia, là cơ sở để có thể trở thành tổng thống sau này<sup>42</sup>.

## **1.2. Hệ thống Ủy ban**

### *1.2.1. Ủy ban thường trực*

Hầu hết nghị viện các nước đều thành lập ủy ban thường trực trong cơ cấu tổ chức của mình để thực hiện các công việc của nghị viện. Tuy nhiên, số lượng ủy ban và cách thức thành lập ủy ban có sự khác biệt cơ bản.

Nhìn chung, những nước theo mô hình nghị viện Anh như Malaysia, Singapore, Đảo Solomon có số lượng ủy ban thường trực ít hơn so với các nước khác. Lý do cơ bản là ở các nghị viện này, mỗi khi cần thẩm tra các dự

<sup>41</sup>. Tổng hợp từ Wikipedia và CIA Factbook.

<sup>42</sup>. Senate of the Philippines, *Composition of the Senate*, có tại <http://www.senate.gov.ph/senators/composition.asp> truy cập ngày 17/07/2010.

án luật được trình lên nghị viện, nghị viện sẽ thành lập ủy ban tuyển chọn tương ứng để thực hiện công việc. Còn những ủy ban thường trực chủ yếu tập trung vào thực hiện những nhiệm vụ thường xuyên hơn như ngân sách, nội vụ, thủ tục làm việc v.v.... Chẳng hạn như ở Singapore, các ủy ban thường trực bao gồm Ủy ban Tuyển chọn, Ủy ban Đặc quyền, Ủy ban Dự toán, Ủy ban Đại biểu, Ủy ban Tài chính công, Ủy ban Dân nguyện và Ủy ban Thủ tục<sup>43</sup>.

Trong khi đó, ở những nước khác, hệ thống ủy ban thường trực của nghị viện có vai trò rất lớn trong quá trình thực hiện công việc. Thông thường, các ủy ban thường trực ở các nghị viện này được thành lập tương ứng với các bộ của ngành hành pháp để vừa thực hiện công việc thẩm tra các dự án luật do các bộ soạn thảo, vừa thực hiện việc giám sát hoạt động của các bộ đó. Chính vì vậy, số lượng ủy ban ở những nghị viện này cũng nhiều hơn. Chẳng hạn như ở Philippines, trong khi Thượng nghị viện có 37 Ủy ban thì Hạ viện có đến 58 Ủy ban; hoặc ở Thái Lan, trong khi thượng viện Thái Lan có 22 ủy ban thì Hạ viện có 36 ủy ban. Các ủy ban này được thành lập theo các lĩnh vực chính sách hoặc đơn giản là phân theo tiêu chí phụ trách các bộ tương ứng của Chính phủ. Ví dụ ở Indonesia, Hạ nghị viện có 11 ủy ban chuyên ngành được đánh số từ 1 đến 11, mỗi ủy ban tương ứng với một số bộ nhất định của cơ quan hành pháp.

**Bảng 4: Số lượng ủy ban thường trực ở nghị viện các nước<sup>44</sup>**

Stt	Quốc gia	Số ủy ban thường trực
1	Thượng viện Nhật Bản	17
2	Hạ viện Nhật Bản	17
3	Thượng viện Philippines	37
4	Hạ viện Philippines	58
5	Thượng viện Thái Lan	22
6	Hạ viện Thái Lan	36
7	Thượng viện Indonesia	9
8	Hạ viện Indonesia	16 <sup>45</sup>
9	Hàn Quốc	16
10	Thượng viện Malaysia	4
11	Hạ viện Malaysia	5
12	Singapore	7
13	Solomon	5

<sup>43</sup>. Parliament of Singapore, *About Us*, <http://www.parliament.gov.sg/AboutUs/Committees.htm> truy cập ngày 17/07/2010.

<sup>44</sup>. Tổng hợp từ trang web của nghị viện các nước được khảo sát.

<sup>45</sup>. Bao gồm 11 ủy ban theo các lĩnh vực và 5 ủy ban chuyên biệt là Hội đồng Lập pháp, Ủy ban Ngân sách, Ủy ban Nội vụ, Ủy ban Liên minh nghị viện, Hội đồng Kiểm tra tư cách,

Số lượng thành viên của mỗi ủy ban cũng có sự khác biệt. Có những nghị viện mỗi ủy ban chỉ có từ 7 đến 8 người như Nghị viện Singapore, trong khi đó có những ủy ban có số lượng thành viên lên đến 85 người như ở Philippines.

### *1.2.2. Ủy ban lâm thời*

Bên cạnh các ủy ban thường trực, trong một số trường hợp, nghị viện các nước cũng thành lập thêm các ủy ban lâm thời.

Ủy ban lâm thời ở nghị viện các nước theo mô hình nghị viện Anh như Singapore, Malaysia, Đảo Solomon thường là các ủy ban được tuyển chọn để thực hiện việc xem xét các dự án luật hoặc các vấn đề được trình lên nghị viện. Chẳng hạn, theo quy định tại Điều 101, Nội quy của Nghị viện Singapore thì các ủy ban lâm thời có thể được Nghị viện thành lập theo kiến nghị để xem xét các dự án luật hoặc các vấn đề được trình lên nghị viện. Các ủy ban này thường được thành lập để xem xét chi tiết các dự án luật được đệ trình có tác động đến cuộc sống hàng ngày của công chúng.

Trong khi đó, ủy ban lâm thời ở các nghị viện khác được thành lập nhằm thực hiện một nhiệm vụ giám sát hoặc xem xét các dự án có liên quan đến nhiều lĩnh vực thuộc thẩm quyền của nhiều ủy ban khác nhau. Chẳng hạn, Điều 45, Luật nghị viện của Nhật Bản quy định các viện có thể thành lập ủy ban đặc biệt khi cần thiết xem xét các vấn đề được đề trình nhưng không thuộc thẩm quyền của bất kỳ một ủy ban thường trực nào.

Ngoài ra, một số nghị viện còn có thêm một số loại ủy ban khác biệt khác. Chẳng hạn như Thượng nghị viện Nhật Bản có thể thành lập Ủy ban Nghiên cứu để thực hiện các nghiên cứu toàn diện và dài hạn về những vấn đề cơ bản liên quan đến quản trị hành chính nhà nước.

### **1.3. *Khuôn khổ pháp lý về điều trần ở ủy ban của nghị viện các nước***

Hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức và hoạt động của nghị viện các nước<sup>46</sup> được khảo sát mà nhóm nghiên cứu có thể tiếp cận được thông tin đều có đề cập đến hoạt động điều trần của Ủy ban..

Tuy nhiên, mức độ đề cập đến hoạt động điều trần ở văn bản của các nước tương đối khác nhau. Trong khi ở Malaysia, Nội quy của Hạ viện chỉ có một vài điều quy định một cách chưa rõ ràng về hoạt động điều trần thì Nội quy của Thượng nghị viện Nhật Bản lại dành riêng một mục để quy định về hoạt động này. Đặc biệt, Nội quy của Quốc hội Đảo Solomon, mặc dù có dành

---

<sup>46</sup>. Ở đây, cần phải nhấn mạnh thêm là văn bản quy định về tổ chức và hoạt động của nghị viện các nước mà nhóm nghiên cứu khảo sát không chỉ là nội quy của nghị viện (Rule of Procedures) mà ở một số nước còn có đạo luật về tổ chức và hoạt động của nghị viện như ở Nhật Bản, Hàn Quốc.

một phần quy định về trình tự, thủ tục hoạt động của các ủy ban, nhưng không thấy đề cập đến hoạt động điều trần của ủy ban.

**Bảng 5: Quy định về điều trần trong văn bản quy phạm về tổ chức và hoạt động của nghị viện<sup>47</sup>**

Stt	Quốc gia	Có quy định	Không quy định
1	Thượng viện Nhật Bản	✓	
2	Hạ viện Nhật Bản	✓	
3	Thượng viện Philippines	✓	
4	Hạ viện Philippines	✓	
5	Thượng viện Thái Lan	N/A	N/A
6	Hạ viện Thái Lan	✓	
7	Thượng viện Indonesia	N/A	N/A
8	Hạ viện Indonesia	✓	
9	Hàn Quốc	✓	
10	Thượng viện Malaysia	N/A	N/A
11	Hạ viện Malaysia	✓	
12	Singapore	✓	
13	Solomon		✓

Nhìn chung, các văn bản này không đưa ra định nghĩa cụ thể về hoạt động điều trần của ủy ban mà chỉ ghi nhận điều trần là một trong những nội dung hoạt động của các ủy ban để phục vụ cho việc điều tra, thẩm tra, xem xét các vấn đề được chuyển đến ủy ban. Tuy nhiên, qua những quy định về hoạt động điều trần trong các văn bản, có thể hình dung về hoạt động điều trần ở ủy ban các nước qua một số nội dung sau đây:

### *1.3.1. Mục đích của điều trần*

Phần lớn nghị viện các nước đều quy định việc tổ chức điều trần để thực hiện nhiệm vụ của ủy ban. Nói cách khác, điều trần được xem là một công cụ để thực hiện các nhiệm vụ mà ủy ban được giao, không giới hạn đó là nhiệm vụ lập pháp hay giám sát. Chẳng hạn, Điểm d, Khoản 4, Điều 37 Nội quy Hạ nghị viện Cộng hòa Indonesia quy định các ủy ban có thể tổ chức các cuộc điều trần công khai để thực hiện các nhiệm vụ của ủy ban. Điều 76, Điều 77, Nội quy của Hạ nghị viện Nhật Bản ghi nhận một ủy ban có thể tiến hành hoạt động điều trần công khai để xem xét các giải pháp được chuyển tới ủy ban mình hoặc để thực hiện các nghiên cứu sơ bộ theo sáng kiến của mình.

<sup>47</sup>. Tổng hợp từ các phân hồi của nghị viện một số nước qua IPU và văn bản nội quy của nghị viện một số nước.

### *1.3.2. Chủ thể tiến hành*

Điều trần được xem là một công cụ hữu hiệu để các ủy ban thực hiện công việc. Đối với các ủy ban thường trực, điều trần thường được nghị viện các nước ghi nhận là một công cụ đương nhiên.

Bên cạnh đó, các ủy ban lâm thời cũng có thể sử dụng công cụ này trong quá trình hoạt động. Chẳng hạn, Điều 51, Luật Nghị viện Nhật Bản khẳng định một ủy ban, không kể là ủy ban thường trực hay ủy ban lâm thời, đều có thể tổ chức các cuộc điều trần công khai.

Ngoài ra, kể cả những ủy ban đặc biệt như Ủy ban Nghiên cứu ở Thượng nghị viện Nhật Bản cũng có thể sử dụng công cụ này để thực hiện công việc của mình mặc dù công việc chủ yếu của ủy ban là nghiên cứu. Điều đó cho thấy rõ điều trần không phải là công cụ dành riêng cho hoạt động giám sát hay lập pháp của ủy ban mà là công cụ phục vụ chung cho hoạt động của ủy ban khi ủy ban cần các kiến thức chuyên sâu hoặc ý kiến của các đối tượng có liên quan.

### *1.3.3. Những nội dung phải tiến hành điều trần*

Với việc xem điều trần là công cụ để các ủy ban tiến hành công việc, một số nghị viện xem việc sử dụng điều trần của ủy ban là tùy thuộc quyết định của Ủy ban. Điều này có nghĩa là ủy ban có thể tiến hành điều trần về bất kỳ vấn đề gì mà mình thấy cần thiết. Điều 37, Nội quy của Hạ nghị viện Philippines quy định: “Một ủy ban hoặc một tiểu ban có thể tiến hành các cuộc điều trần công khai về bất kỳ vấn đề nào với điều kiện nội dung của vấn đề đó và cuộc điều trần đã được thông báo đến công chúng ít nhất là 3 ngày trước khi tiến hành điều trần”. Tuy nhiên, quyết định đưa một vấn đề ra điều trần phải được đa số các thành viên của ủy ban đó đồng ý<sup>48</sup>.

Một số nghị viện khác xác định rõ các nội dung được tiến hành điều trần phải là những vấn đề quan trọng, liên quan đến lợi ích chung và được công chúng quan tâm hoặc yêu cầu phải tìm hiểu ý kiến của chuyên gia. Trong những trường hợp này, thông thường Nội quy của nghị viện các nước có quy định các điều kiện nhất định để ủy ban có thể tiến hành cuộc điều trần. Chẳng hạn như ở Hạ nghị viện và Thượng nghị viện Nhật Bản, cuộc điều trần chỉ có thể được tiến hành khi được Chủ tịch của Viện đó đồng ý<sup>49</sup>. Trong khi đó, ở Hàn Quốc, để tiến hành điều trần, ngoài việc các nội dung điều trần phải là những vấn đề cần phải thu nhận kiến thức của các chuyên gia hoặc để thẩm tra

---

<sup>48</sup>. Điều 25, Nội quy Hạ nghị viện Philippines.

<sup>49</sup>. Điều 78, Nội quy Hạ nghị viện Nhật Bản, Điều 62, Nội quy Thượng nghị viện Nhật Bản.

một vấn đề quan trọng thì ủy ban phải ra nghị quyết để thể hiện quyết định của mình hoặc có đề nghị của không ít hơn một phần ba thành viên của ủy ban<sup>50</sup>.

Bên cạnh đó, nghị viện một số nước quy định hoạt động điều trần là bắt buộc trong một số trường hợp. Ví dụ rõ nhất là ở Nghị viện Nhật Bản. Đoạn 2, Điều 51, Luật nghị viện của Nhật Bản khẳng định điều trần công khai là nội dung bắt buộc đối với các ủy ban khi xem xét, thông qua ngân sách nhà nước hoặc các dự án luật quan trọng có liên quan đến nguồn thu. Nội quy của Thượng nghị viện Philippines không quy định rõ về các nội dung bắt buộc phải điều trần nhưng Hiến pháp Philippines lại có yêu cầu phải thực hiện công việc này khi cần phải tiến hành các hoạt động điều tra, tìm hiểu để hỗ trợ cho công tác lập pháp. Ở Hạ viện Malaysia, quy định về điều trần của các ủy ban có sự khác biệt. Theo đó, khi các dự án luật có ảnh hưởng đến quyền và lợi ích của các công dân và trước khi được chuyển đến xem xét tại các ủy ban, Hạ viện có nhận được các kiến nghị của công dân về nội dung liên quan, thì khi thẩm tra các dự án luật đó các ủy ban phải tiến hành điều trần để nghe ý kiến của các bên liên quan<sup>51</sup>.

**Bảng 6: Tính bắt buộc của hoạt động điều trần ở nghị viện một số nước<sup>52</sup>**

Stt	Quốc gia	Bắt buộc hoàn toàn	Bắt buộc một phần	Không bắt buộc
1	Thượng viện Nhật Bản		✓	
2	Hạ viện Nhật Bản		✓	
3	Thượng viện Philippines		✓	
4	Hạ viện Philippines			✓
5	Thượng viện Thái Lan	N/A	N/A	N/A
6	Hạ viện Thái Lan			✓
7	Thượng viện Indonesia	N/A	N/A	N/A
8	Hạ viện Indonesia			✓
9	Hàn Quốc			✓
10	Thượng viện Malaysia	N/A	N/A	N/A
11	Hạ viện Malaysia		✓	
12	Singapore			✓

#### 1.3.4. Đối tượng điều trần

Đối tượng được các ủy ban xác định lắng nghe phụ thuộc vào các nội dung của cuộc điều trần. Nhìn chung, ở các nước có ghi nhận hoạt động điều trần của ủy ban thì đối tượng được lắng nghe chủ yếu là những người có

<sup>50</sup>. Điều 63, Luật Quốc hội Hàn Quốc.

<sup>51</sup>. Khoản 3, Điều 50, Nội quy Hạ nghị viện Malaysia.

<sup>52</sup>. Tổng hợp từ các thông tin của IPU và Nội quy của nghị viện các nước.

quyền, lợi ích liên quan đến nội dung của dự thảo luật hoặc vấn đề đang được ủy ban xem xét, hoặc những người có kiến thức chuyên môn sâu về vấn đề đó.

Tuy nhiên, cách thức để xác định những người được ủy ban lắng nghe rất khác nhau. Ở một số nghị viện, những người được phát biểu tại phiên điều trần phải là những người đã có kiến nghị gửi trước tới ủy ban. Chẳng hạn, Điều 80, Nội quy Hạ nghị viện Nhật Bản quy định những người muốn thể hiện ý kiến tại phiên điều trần công khai thì phải gửi kiến nghị tới ủy ban và nội dung ý kiến của mình là phản đối hay ủng hộ vấn đề đang được ủy ban xem xét. Trên cơ sở đó, ủy ban sẽ lựa chọn những người có thể phát biểu tại phiên điều trần của ủy ban. Ở Hạ nghị viện Malaysia, như đã đề cập ở phần trên, ủy ban chỉ tiến hành điều trần để lắng nghe ý kiến của những người trước đó đã có kiến nghị gửi tới Hạ nghị viện.

Trong khi đó, ở một số nghị viện khác, việc xác định những người phát biểu tại phiên điều trần lại do ủy ban chủ động lựa chọn và gửi thư mời. Chẳng hạn như ở Hạ nghị viện Philippines, khi ủy ban nhận thấy cần tiến hành các phiên điều trần thì ủy ban sẽ xác định thời gian, địa điểm và thông báo tới công chúng. Ủy ban cũng sẽ xác định và mời những người tham gia phát biểu tại phiên điều trần gồm những người có lợi ích liên quan hoặc có quan tâm, các chuyên gia, các học giả về vấn đề được dự án hoặc vấn đề đề cập.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng các đối tượng được ủy ban mời để phát biểu ý kiến tại phiên điều trần có thể bao gồm cả các công chức của chính phủ. Nội quy của Thượng nghị viện Nhật Bản quy định rõ các nghị sĩ và các công chức nhà nước đều có thể được tham gia phát biểu tại phiên điều trần<sup>53</sup>.

Trong một số trường hợp, đặc biệt là trong trường hợp tiến hành điều trần để phục vụ công tác điều tra, nghị viện một số nước còn trao quyền cho các ủy ban trong việc yêu cầu những người có thể cung cấp chứng cứ đến trình bày trước phiên điều trần của ủy ban. Điều 85-II Nội quy Hạ nghị viện Nhật Bản quy định khi cần thiết ủy ban của Hạ viện có thể yêu cầu người có liên quan đến điều trần trước ủy ban. Để thực hiện điều này, Chủ nhiệm của ủy ban cần gửi thông báo đến người đó, trong trường hợp là công chức nhà nước thì thông báo đó cần phải gửi qua cơ quan nhà nước có liên quan. Thái Lan và Hàn Quốc cũng có những quy định tương tự.

Ngoài ra, trong một số trường hợp khác, đối tượng của phiên điều trần tại ủy ban có thể là những đối tượng đặc biệt như các ứng cử viên cho các chức vụ mà ủy ban đang xem xét để hỗ trợ nghị viện tiến hành thủ tục bổ nhiệm. Điều 65-2, Luật Quốc hội Hàn Quốc quy định các ủy ban của Quốc hội có thể tổ chức các buổi điều trần về nhân sự để lắng nghe các ứng cử viên cho

---

<sup>53</sup>. Đoạn 2, Điều 67, Nội quy Thượng nghị viện Nhật Bản.

các chức vụ mà Quốc hội sẽ bổ nhiệm như thẩm phán Tòa án Hiến pháp, thành viên của Hội đồng bầu cử Quốc gia, Hội đồng Nhà nước v.v...

#### *1.3.5. Tính công khai của phiên điều trần*

Thông thường, phiên điều trần luôn mặc nhiên được xem là tổ chức công khai trừ khi ủy ban có quyết định khác. Tính công khai của phiên điều trần được xuất phát từ việc bảo đảm mục tiêu của phiên điều trần là lắng nghe được ý kiến của công chúng về những vấn đề quan trọng của quốc gia. Chính vì vậy, khoản 4, Điều 65, Luật Quốc hội Hàn Quốc quy định các phiên điều trần là công khai trừ khi ủy ban có quyết định cụ thể không công khai một phần hoặc toàn bộ phiên điều trần.

Tính chất công khai rộng rãi của hoạt động điều trần của ủy ban trước hết được thông qua việc thông báo công khai về cuộc điều trần tới công chúng. Thông thường, quy chế hoạt động của nghị viện các nước quy định các nội dung cần thông báo tới công chúng gồm thời gian, địa điểm và nội dung của phiên điều trần. Một số nghị viện còn quy định cụ thể thời hạn và cách thức đăng tải các thông báo. Khoản 3, Điều 65, Luật Quốc hội Hàn Quốc quy định thông báo về hoạt động điều trần của Ủy ban cần phải được thông báo đến công chúng 5 ngày trước khi tiến hành phiên điều trần. Tương tự, Nội quy hoạt động của Hạ nghị viện Philippines yêu cầu thông báo về phiên điều trần của Ủy ban phải được thông báo tới công chúng ít nhất là 3 ngày trước khi phiên điều trần được bắt đầu.

Tính công khai của phiên điều trần còn được thể hiện qua việc công chúng có thể được vào theo dõi diễn biến của phiên điều trần trên cơ sở đăng ký trước và phiên điều trần có thể được tường thuật qua các kênh phát thanh, truyền hình.

Để đảm bảo gắn gũi với công chúng, một số nghị viện cho phép tiến hành phiên điều trần của ủy ban ngoài phạm vi của tòa nhà nghị viện nhưng phải đảm bảo thông báo tới công chúng về địa điểm tổ chức phiên điều trần. Trong khi đó, mặc dù không quy định cụ thể nhưng nghị viện một số nước (như Nhật Bản) yêu cầu các phiên điều trần, cũng như các phiên họp của ủy ban, phải được tiến hành trong tòa nhà của nghị viện.

#### *1.3.6. Thủ tục tiến hành điều trần*

Một số nghị viện xem phiên họp điều trần như một phiên họp của ủy ban nên thủ tục tiến hành điều trần không có nhiều khác biệt với thủ tục phiên họp của ủy ban. Khoản 4, Điều 64, Luật Quốc hội Hàn Quốc khẳng định phiên họp điều trần được xem như một phiên họp của ủy ban, áp dụng một cách tương tự các thủ tục của phiên họp của ủy ban.



Tuy nhiên, nhìn chung thì phiên họp điều trần ở nghị viện các nước được tiến hành với thủ tục đơn giản hơn so với phiên họp của ủy ban vì mục tiêu của phiên điều trần là để các thành viên của ủy ban tìm hiểu thông tin từ những người được mời đến phát biểu là chủ yếu, mà không phải là để ra quyết định. Điều này được thể hiện rõ qua một số quy định ở một số nghị viện. Điều 70, Nội quy Thượng nghị viện Nhật Bản khẳng định trong phiên điều trần ủy ban không tiến hành thảo luận hoặc biểu quyết.

Thủ tục của phiên điều trần đơn giản hơn so với phiên họp của ủy ban trước hết thể hiện ở chỗ yêu cầu về túc số của phiên điều trần không quá nghiêm khắc như một phiên họp của ủy ban. Chẳng hạn, quy định tại Điều 22, Nội quy Thượng nghị viện Philippines khẳng định túc số để tiến hành một phiên họp của ủy ban là một phần ba tổng số lượng của tất cả các thành viên thường xuyên của ủy ban. Tuy nhiên, trong phiên điều trần thì ủy ban có thể tự xem xét, quy định số lượng đại biểu cần thiết có mặt để phiên họp có giá trị là ít hơn. Do đó, tại phiên điều trần, trong một số trường hợp chỉ cần có hai đến ba thành viên của ủy ban tham dự.

Tại phiên họp, các thành viên của ủy ban sẽ lần lượt nghe ý kiến của những người đã đăng ký phát biểu. Ở một số nghị viện như Hạ nghị viện Malaysia, những người trước đó đã gửi kiến nghị đến nghị viện sẽ lần lượt được mời phát biểu cho đến hết. Trong khi đó, ở Nhật Bản, những người được phát biểu là những người được ủy ban chủ động lựa chọn theo nguyên tắc số người phản đối và ủng hộ đối với nội dung chính sách được điều trần là ngang nhau. Do đó, tại phiên điều trần, chủ tọa phiên họp phải đảm bảo những ý kiến phản đối và những ý kiến ủng hộ lần lượt được phát biểu thay phiên nhau.

Tuy nhiên, một điểm khá đặc biệt của phiên điều trần so với phiên họp của ủy ban là quy định của một số nghị viện yêu cầu những người cung cấp thông tin tại phiên điều trần cần phải tuyên thệ là những thông tin được cung cấp là hoàn toàn đúng với sự thật. Chẳng hạn, Điều 12, Quy chế về thủ tục tiến hành điều tra hỗ trợ hoạt động lập pháp của Thượng nghị viện Philippines yêu cầu những người khi đưa ra thông tin về một sự việc nào đó tại phiên điều trần phải tuyên thệ là thông tin mình đưa ra hoàn toàn đúng sự thật. Song, cũng cần lưu ý rằng không phải nghị viện nào cũng yêu cầu phải tuyên thệ trước khi cung cấp thông tin về các sự việc như Thượng nghị viện và Hạ nghị viện Nhật Bản.

Nội quy của nghị viện một số nước quy định cụ thể hơn một số điểm để bảo đảm phiên điều trần được diễn ra có hiệu quả. Chẳng hạn, nội quy của cả Thượng nghị viện và Hạ nghị viện Nhật Bản đều quy định rằng tại phiên điều trần, chỉ có các thành viên của ủy ban mới được quyền đặt câu hỏi đối với những người được mời đến phát biểu, còn những người được mời, không được

đặt câu hỏi đối với các nghị sĩ. Bên cạnh đó, khi những người phát biểu đi quá xa chủ đề được điều trần hoặc có những lời lẽ và hành vi không phù hợp, thì chủ tọa của phiên điều trần có thể dừng bài phát biểu và mời người đó ra khỏi phòng họp.

Nhìn chung thì nội quy của nghị viện các nước thường không quy định một cách chi tiết thủ tục tiến hành phiên họp điều trần của ủy ban. Ở một số nước, các nội dung đó được quy định riêng trong quy chế làm việc của từng ủy ban. Theo quy định tại Nội quy của Thượng nghị viện Philippines, mỗi ủy ban của Thượng viện có thể ban hành các quy chế làm việc riêng để cụ thể hóa các quy định của Nội quy thượng viện trong đó có các quy định về thủ tục làm việc tại các phiên điều trần<sup>54</sup>. Một số nghị viện khác có thể xây dựng các bản hướng dẫn để thực hiện các phiên điều trần cho các ủy ban và các nghị sĩ như ở Thượng nghị viện Nhật Bản.

**Bảng 7: Hướng dẫn thủ tục tiến hành điều trần ở các nước khảo sát<sup>55</sup>**

Stt	Quốc gia	Hướng dẫn thủ tục tiến hành	
		Có	Không
1	Thượng viện Nhật Bản	✓	
2	Hạ viện Nhật Bản		✓
3	Thượng viện Philippines		✓
4	Hạ viện Thái Lan		✓
5	Hàn Quốc		✓
6	Singapore		✓

### 1.3.7. Kết quả của hoạt động điều trần

Xuất phát từ mục đích của hoạt động điều trần như đã đề cập ở trên, các thông tin thu nhận được trong các cuộc điều trần sẽ phục vụ cho các hoạt động của ủy ban. Chẳng hạn, các thông tin điều trần đối với các bên liên quan trong một dự án luật sẽ được ủy ban sử dụng trong việc thẩm tra dự án luật đó. Vì vậy, có thể nói kết quả của các cuộc điều trần thường được sử dụng trong các báo cáo chính thức của ủy ban trước nghị viện về những vấn đề mà mình được giao xem xét.

Tuy nhiên, cũng có nghị viện yêu cầu kết quả điều trần của các ủy ban phải được báo cáo tới chủ tịch của viện. Khoản 2, Điều 64, Luật Quốc hội Hàn Quốc quy định: “Khi một ủy ban tiến hành điều trần công khai, ủy ban đó phải báo cáo tới Chủ tịch Quốc hội bằng văn bản kết quả của phiên điều trần bao

<sup>54</sup>. Điều 9, Quy chế về thủ tục tiến hành điều tra hỗ trợ hoạt động lập pháp của Thượng nghị viện Philippines.

<sup>55</sup>. Tổng hợp từ các bảng điều tra của IPU. Chỉ bao gồm các nước có thông tin.

gồm chương trình, ngày, giờ, địa điểm, người tham gia, các ý kiến phát biểu và các nội dung tham khảo liên quan.”

Để phục vụ cho mục đích trên, nội dung của các phiên điều trần thường được ghi thành biên bản. Điều 13, Quy chế về thủ tục tiến hành điều tra hỗ trợ hoạt động lập pháp của Thượng nghị viện Philippines quy định: “Biên bản của phiên điều trần sẽ được lập bao gồm đầy đủ và chính xác tất cả các lời phát biểu và tiến trình của phiên điều trần kể cả điều trần công khai và điều trần không công khai”.

Trong trường hợp phiên điều trần được tổ chức công khai, thông thường biên bản của phiên điều trần cũng được công bố để người dân có thể tiếp cận. Biên bản của các phiên điều trần của Thượng viện và Hạ viện Nhật Bản đều được công bố trên trang web tương ứng của từng viện<sup>56</sup>. Trong khi đó, ở Philippines, Quy chế về thủ tục tiến hành điều tra hỗ trợ hoạt động lập pháp của Thượng nghị viện Philippines khẳng định những người tham gia điều trần có thể tiếp cận biên bản của phiên điều trần, kể cả phiên họp công khai lẫn phiên họp không công khai, thông qua thư ký của ủy ban đã tiến hành điều trần.

#### **1.4. Thực tiễn áp dụng thủ tục điều trần**

Hoạt động điều trần của ủy ban các nước được khảo sát thường xuất hiện cùng với quá trình hình thành nghị viện ở các nước đó, đặc biệt là ở những nước mà việc hình thành nghị viện là kết quả của quá trình học tập mô hình chính thể của quốc gia đô hộ trong thời kỳ thuộc địa. Ví dụ như ở Singapore, cùng với việc học tập mô hình của nghị viện Anh, nghị viện Singapore ngay từ khi thành lập có hệ thống ủy ban cũng như hoạt động điều trần gần tương tự như ở Anh. Tuy nhiên, cũng có những nước hoạt động điều trần được hình thành sau một thời gian dài nghị viện tồn tại. Ở Hàn Quốc, mặc dù Nghị viện được thành lập từ những năm 1948 nhưng mãi đến năm 1988 hoạt động điều trần tại các ủy ban mới chính thức được đưa vào Luật Quốc hội Hàn Quốc.

Không có nhiều thông tin về quá trình đưa hoạt động điều trần của các ủy ban ở các nước vào thực tế ở thời điểm ban đầu nhưng có thể thấy cho đến ngày nay hoạt động điều trần đã trở nên phổ biến ở hầu hết nghị viện các nước. Chẳng hạn như ở Nhật Bản, việc yêu cầu bắt buộc phải tiến hành điều trần khi xem xét dự án ngân sách hàng năm và các dự án luật có tác động làm tăng khoản chi đã làm cho hoạt động điều trần trở nên là một hoạt động thường xuyên ở các ủy ban.

---

<sup>56</sup>. Ví dụ, có thể tham khảo biên bản phiên điều trần của Ủy ban nghiên cứu về Hiến pháp Nhật Bản ngày 22/3/2007 tại: [http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_english.nsf/html/kenpou/english/20070322f1.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_english.nsf/html/kenpou/english/20070322f1.htm).

**Bảng 8: Tính phổ biến của hoạt động điều trần ở các nước<sup>57</sup>**

Stt	Quốc gia	Phổ biến trong hoạt động của ủy ban	
		Có	Không
1	Thượng viện Nhật Bản	✓	
2	Hạ viện Nhật Bản	✓	
3	Thượng viện Philippines	✓	
4	Hạ viện Thái Lan	✓	
5	Hàn Quốc		✓
6	Singapore	✓	

Mặc dù điều trần là hoạt động thường xuyên ở hầu hết các nghị viện được khảo sát nhưng thông tin cũng cho thấy việc triển khai hoạt động này trên thực tế vẫn còn những vướng mắc nhất định.

Vướng mắc mà nhiều nghị viện nhiều nước gặp phải là hiện tượng không có nhiều người sẵn sàng tham gia các phiên điều trần của ủy ban. Điều này là khá phổ biến ở những nước đang phát triển trong khu vực như Philippines và Thái Lan.

Ở Philippines, vấn đề là tại phiên điều trần thường vắng những người nắm giữ nhiều thông tin về nội dung được điều trần. Ngay cả khi có mặt, họ cũng không sẵn sàng cung cấp mọi thông tin mình nắm giữ với lý do là những thông tin đó thuộc nội dung “an ninh quốc gia”. Tương tự, ở Thái Lan, các ủy ban của nghị viện cũng thường gặp phải sự bất hợp tác từ những người hoặc các tổ chức có liên quan đến nội dung của cuộc điều trần.

Tuy nhiên, cần phải thấy rằng thái độ bất hợp tác đó có thể chỉ có ở một số lượng hạn chế các đối tượng có liên quan đến các phiên điều trần của ủy ban. Đối với đa số những người chịu sự tác động hoặc có lợi ích liên quan đến các dự án luật hoặc các vấn đề đang được ủy ban xem xét, thì việc được thể hiện ý kiến để bảo vệ lợi ích của mình trước ủy ban là hết sức được đón đợi.

Để giải quyết các vấn đề trên, nghị viện các nước thường áp dụng biện pháp cho phép nghị viện được quyền ra lệnh triệu tập bắt buộc những người nắm giữ thông tin đến tham dự phiên điều trần và yêu cầu họ phải cung cấp các thông tin, tài liệu cần thiết phục vụ cho công việc của ủy ban của nghị viện. Tuy nhiên, điều này trong nhiều trường hợp có thể gây ra sự căng thẳng giữa các cơ quan khác nhau trong bộ máy nhà nước với các ủy ban của nghị viện. Ở đây, một ưu điểm cần nhấn mạnh của hoạt động điều trần là tính công khai. Cho dù có thể không đạt được mục đích là nhận được thông tin từ phía những đối tượng được yêu cầu cung cấp thông tin, nhưng qua việc công khai hoạt động điều trần của mình, các ủy ban của nghị viện đã cho công chúng

<sup>57</sup>. Tổng hợp từ thông tin điều tra của IPU, chỉ bao gồm những nước có thông tin.

thấy được sự nỗ lực của mình. Qua đó, công chúng sẽ tạo nên những áp lực nhất định đối với các đối tượng đã từ chối cung cấp thông tin phục vụ cho các hoạt động của ủy ban nghị viện.

Sự bất hợp tác của các đối tượng nắm giữ thông tin là một hạn chế phổ biến. Nhưng sự can thiệp quá sâu của ủy ban nghị viện trong quá trình thực hiện các hoạt động điều trần, điều tra cũng không phải là điều được hoan nghênh. Chẳng hạn như ở Nhật Bản, việc các ủy ban trong quá trình tiến hành điều trần và điều tra can thiệp quá sâu vào các hoạt động của cơ quan tư pháp đã bị đánh giá là vi phạm nguyên tắc phân chia quyền lực. Ủy ban Tư pháp của Thượng viện nước này trong quá trình nghiên cứu về hoạt động của công tố và tòa án đã tiến hành xem xét một vụ án và đi đến nhận định rằng bản án được tuyên ở vụ án đó là không hợp lý. Điều này đã gặp phải sự phản ứng mạnh mẽ từ phía Tòa án Tối cao. Theo đó, Tòa án Tối cao Nhật Bản đã nhận định rằng hoạt động của Ủy ban Tư pháp đã “vi phạm tính độc lập của cơ quan tư pháp và thực sự đã đi ra ngoài phạm vi được phép trong hoạt động điều tra được Hiến pháp giao cho Nghị viện”<sup>58</sup>.

Ngoài ra, do hoạt động điều trần của ủy ban có ảnh hưởng lớn đến quyết định của ủy ban nên ở một số nghị viện, bản thân nội bộ của ủy ban cũng thường bị chia rẽ khi đưa ra các quyết định liên quan đến việc tổ chức điều trần. Điều này cũng ảnh hưởng đến việc tổ chức các hoạt động điều trần của ủy ban. Chẳng hạn như ở Hạ nghị viện Nhật Bản, đảng cầm quyền và đảng đối lập trong các ủy ban thường khó nhất trí với nhau trong việc xác định thời gian tiến hành các cuộc điều trần công khai đối với những nội dung bắt buộc phải tổ chức điều trần như khi xem xét về dự án ngân sách hoặc các dự án có ảnh hưởng đến nguồn thu. Tương tự, các bên cũng khó đi đến thống nhất trong việc có nên tổ chức phiên họp điều trần hay không khi xem xét một dự án luật<sup>59</sup>. Tuy nhiên, có thể thấy rằng đây là một khó khăn chung đối với mọi hoạt động của ủy ban không chỉ đối với hoạt động điều trần. Khó khăn này có thể được giải quyết nếu phe đa số trong nghị viện cũng nắm đa số trong ủy ban và có thể ảnh hưởng đến các quyết định của ủy ban qua các cuộc bỏ phiếu.

### **1.5. Những bài học kinh nghiệm**

Qua kinh nghiệm của các nước trong phạm vi khảo sát, điều quan trọng trước hết cần phải lưu ý là mục đích cơ bản của hoạt động điều trần là nhằm tạo điều kiện để các ủy ban của nghị viện có thêm thông tin phục vụ cho việc đưa ra các quyết định của mình. Điều đó có nghĩa là điều trần thường phải gắn kết với các hoạt động của ủy ban, không thể có các hoạt động điều trần không

---

<sup>58</sup>. Thông tin từ Thượng nghị viện Nhật Bản theo kết quả điều tra của IPU.

<sup>59</sup>. Thông tin từ Hạ nghị viện Nhật Bản theo kết quả điều tra của IPU vào năm 2006.

phục vụ việc xem xét một nội dung nào đó mà ủy ban đang được giao thực hiện. Đồng thời, điều trần không phải là hoạt động soi xét, tìm kiếm sai sót của một chủ thể nào đó.

Từ đó, đối tượng chủ yếu của hoạt động điều trần không hạn chế là các công chức trong bộ máy nhà nước mà còn bao gồm những người có quyền lợi liên quan và các chuyên gia về các lĩnh vực thuộc phạm vi nội dung điều trần.

Kinh nghiệm ở các nước cũng cho thấy thủ tục điều trần thường không quá nghiêm ngặt như thủ tục tiến hành các phiên họp của ủy ban do mục đích của chúng là để lắng nghe hơn là để ra các quyết định. Điều quan trọng cần phải lưu ý là các thông tin về nội dung, thời gian, địa điểm tiến hành điều trần thường được công bố trước một cách rộng rãi cho công chúng để huy động sự tham gia của những đối tượng liên quan vào phiên điều trần. Hơn thế nữa, trong quá trình tiến hành phiên họp, thủ tục của hoạt động điều trần cũng được thiết kế để tạo cơ hội tối đa cho các thành viên của ủy ban có thể lắng nghe được các ý kiến của các bên liên quan.

Để hoạt động điều trần được thực thi hữu hiệu trên thực tế, nghị viện các nước cũng tạo ra một khung pháp luật đầy đủ cho hoạt động điều trần. Có những nghị viện còn xây dựng những bản hướng dẫn cụ thể để đảm bảo các ủy ban của nghị viện và các nghị sĩ có thể tham gia hoạt động điều trần một cách có hiệu quả.

Cuối cùng, qua quá trình áp dụng thủ tục điều trần, nghị viện các nước đã nhận định điều trần là kết quả của quá trình phát triển tự nhiên từ nhu cầu của các nghị sĩ trong việc tìm kiếm các thông tin một cách đầy đủ và hữu hiệu để phục vụ cho việc ra các quyết định của mình. Mặc dù điều trần có thể phần nào làm chậm tiến trình làm việc của nghị viện, nhưng điều trần là hoạt động hoàn toàn cần thiết trong một xã hội dân chủ, nhằm tăng cường sự tham gia của người dân vào các quyết định của nhà nước<sup>60</sup>.

## **2. Điều trần ở một số nghị viện phương Tây**

### **2.1. Nghị viện Anh**

#### *2.1.1. Tổng quan*

Nước Anh (Liên hiệp vương quốc Anh) là một nước dân chủ theo chế độ quân chủ lập hiến. Nữ hoàng Elizabeth II đứng đầu Nhà nước. Quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp là độc lập và hệ thống chính quyền theo mô hình đại nghị (mô hình Westminster). Người đứng đầu của Đảng chiếm đa số sau cuộc bầu cử sẽ được Nữ hoàng triệu tập để thành lập Chính phủ. Nghị viện Anh theo hình thức lưỡng viện với 650 ghế tại Hạ viện và khoảng 750 ghế tại

---

<sup>60</sup>. Nhận xét của Thượng nghị viện Philippines trong thông tin trả lời phiếu điều tra của IPU.

Thượng viện. Giai đoạn từ năm 1999 chứng kiến sự chuyển giao một số quyền lực đối nội cho xứ Scotland và xứ Wales thông qua Nghị viện Scotland và Quốc hội xứ Wales. Giữa hai viện của Quốc hội Anh thì Hạ viện có tầm quan trọng và quyền lực cao hơn vì Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Hạ viện và phải cố gắng duy trì sự tín nhiệm của Hạ viện để có thể nắm quyền. Thượng viện được xem như “viện xét lại”, có quyền trì hoãn việc thông qua các dự luật nhưng không có quyền bác bỏ.

### *2.1.2. Các ủy ban và việc thu thập thông tin*

Các ủy ban của Hạ viện có nhiệm vụ giám sát công việc của Chính phủ. Các ủy ban tại Thượng viện tập trung vào 4 lĩnh vực sau: về các vấn đề Châu Âu, khoa học, kinh tế và Hiến pháp Anh. Nghị viện Anh có tổng cộng khoảng 80 ủy ban và thành viên của các ủy ban do Nghị viện phê chuẩn.

Có nhiều hình thức ủy ban tại Hạ viện Anh nhưng có hai ủy ban vượt trội hơn là Ủy ban Dự luật công (PBCs, một trong những Ủy ban phụ trách các vấn đề chung) và Ủy ban phụ trách các bộ (DSCs). Ủy ban Dự luật công bao gồm từ 15 đến 50 thành viên và được chỉ định thu thập các chứng cứ từ Chính phủ, các công chức và chuyên gia về các dự án luật của Chính phủ. Các dự luật được thẩm tra theo từng điều khoản một và những sửa đổi được kiến nghị trong một báo cáo gửi đến Hạ viện. Thành viên của Ủy ban dự luật công có tỷ lệ các đảng phái tương ứng với thành phần đảng phái của Hạ viện.

Chức năng của Ủy ban phụ trách các bộ là “thẩm tra các khoản chi tiêu, việc quản lý nhà nước và chính sách của các Bộ”. Mỗi Ủy ban phụ trách một Bộ tương ứng và được tái tổ chức định kỳ theo cơ cấu của các cơ quan của Chính phủ. Mỗi ủy ban được một nhóm nhỏ gồm khoảng 6 nhân viên hỗ trợ và tất cả các Ủy ban được hỗ trợ bởi một văn phòng do một thư ký Hạ viện cao cấp đứng đầu.

Thẩm quyền của Ủy ban phụ trách các bộ được quy định trong Luật về thủ tục, quy chế làm việc của các Ủy ban và các hướng dẫn hoạt động khác, bao gồm cả quyền yêu cầu nộp tài liệu (và bắt buộc phải đệ trình) và triệu tập các nhân chứng. Mặc dù các thành viên của ủy ban phản ánh cơ cấu chính trị của Nghị viện, tuy nhiên phương thức hoạt động và văn hóa làm việc tại Ủy ban mang tính chất (hoặc ít nhất được mong muốn mang tính chất) phi đảng phái. Các thành viên của ủy ban nhóm họp ít nhất một lần một tuần (thường là 2 lần và thỉnh thoảng là 3 lần) trong thời gian Nghị viện đang họp. Nhìn chung phương thức tổ chức hoạt động giám sát, điều trần, và chuẩn bị các báo cáo theo trình tự, cách thức được mô tả ở phần nội dung về Nghị viện New Zealand.

### *2.1.3. Các bài học kinh nghiệm*

Việc thành lập mới các ủy ban phụ trách các bộ được xem là một thành công ở nghị viện Anh. Quá trình phát triển này được thực hiện thông qua những thay đổi tại các ủy ban vào các năm 1992, 1997, 2001, 2007, và 2010. Những đề xuất đổi mới hệ thống ủy ban của Quốc hội thường tập trung vào việc nâng cao thẩm quyền cho các ủy ban phụ trách các bộ. Hoạt động của các ủy ban này chính là thiết chế căn bản để chính phủ phải chịu trách nhiệm giải trình ở cấp độ quốc gia.

Do đó, giai đoạn này chứng kiến hàng loạt những thay đổi đối với các ủy ban thông qua các giải pháp như cung cấp tài chính và nhân viên giúp việc cho các Ủy ban; từ năm 2002 “Ban Giám sát” được thành lập bao gồm cả các chuyên gia kế toán, luật sư và các cán bộ chuyên môn phục vụ cho Văn phòng chung của các ủy ban và các ủy ban phụ trách các bộ; trong một số trường hợp cán bộ của Văn phòng kiểm toán quốc gia phục vụ trực tiếp cả Ban Giám sát và ủy ban phụ trách các bộ; cán bộ truyền thông phục vụ từng ủy ban phụ trách bộ; số lượng nhân viên phục vụ các ủy ban phụ trách các bộ cũng tăng lên.

Chính vì vậy, vị thế của chủ nhiệm ủy ban cũng được nâng lên thể hiện ở chỗ nhiều Nghị sĩ muốn có sự nghiệp tại ủy ban phụ trách các bộ hơn là trong bộ máy của Chính phủ.

### *2.1.4. Kết luận*

Quá trình phát triển trên đây có thể xảy ra theo chu kỳ nhằm tăng cường năng lực cho ủy ban phụ trách các bộ, ví dụ như:

- Tăng cường quyền lực của các ủy ban, ví dụ như được chỉ định những vị trí cao cấp trong bộ máy của chính phủ;

- Tăng thời gian dành cho những vấn đề của ủy ban phụ trách các bộ tại các kỳ họp của Hạ viện, ví dụ như thảo luận về các báo cáo của ủy ban, điều này cũng có nghĩa là thời gian dành cho các vấn đề của Chính phủ tại các phiên họp Hạ viện sẽ bị giảm;

- Tăng cường quyền lực của ủy ban phụ trách các bộ trong việc triệu tập các quan chức Chính phủ;

- Mặc dù trong thập niên vừa qua ủy ban phụ trách các bộ được hỗ trợ nhiều nguồn lực, nhưng nhiều người vẫn cho rằng nguồn lực tài chính và nhân lực là trọng yếu để tăng cường hơn nữa năng lực của các Ủy ban.



## **2.2. Nghị viện Đức**

### *2.2.1. Tổng quan*

Cộng hòa Liên bang Đức là nước theo chế độ dân chủ với ba nhánh hành pháp, lập pháp và tư pháp độc lập. Hiến pháp qui định rõ ràng về ba chức năng này để cân bằng quyền lực của từng nhánh và để hạn chế quyền lực của nhà nước. Quá trình lập pháp và giám sát hoạt động của Chính phủ chủ yếu tập trung tại Quốc hội Liên bang Đức (Bundestag) (622 ghế). Quốc hội, cùng với Hội đồng liên bang (Bundesrat với 69 ghế) là cơ quan đại diện cho quyền lợi trực tiếp của các bang, cấu thành nhánh lập pháp của chính quyền.

Tòa án hiến pháp liên bang chịu trách nhiệm giải thích Hiến pháp nước Cộng hòa liên bang Đức và do đó có thể có những ảnh hưởng to lớn tới các ủy ban. Ví dụ, vào các năm 1994 và 2001, Tòa án hiến pháp liên bang đã ra các phán quyết đề cao vai trò của Ủy ban Đối ngoại trong việc hoạch định chính sách đối ngoại của Đức và qua đó đã mở rộng tầm ảnh hưởng và phạm vi hoạt động của ủy ban.

### *2.2.2. Các ủy ban và các hình thức thu thập thông tin*

Những Ủy ban quan trọng nhất trong Quốc hội Đức là các Ủy ban thường trực. Số lượng các ủy ban này thay đổi theo từng khóa. Hiện nay, Quốc hội Đức có 22 Ủy ban thường trực được thành lập tương ứng với các bộ của Chính phủ. Trong số các Ủy ban này, một số “siêu” ủy ban như Ủy ban Ngân sách, Ủy ban Quốc phòng, Ủy ban Đối ngoại có các đặc quyền được quy định trong Hiến pháp Đức (Luật cơ bản). Ví dụ, Ủy ban Đối ngoại và Ủy ban Quốc phòng là chủ thể được quy định trong Điều 45a của Luật cơ bản.

Các ủy ban thường trực có hai chức năng chính là xem xét, thẩm tra các dự án luật và giám sát hoạt động của Chính phủ liên bang. Cơ cấu thành phần của các Ủy ban tương ứng với cơ cấu đảng phái trong Quốc hội. Mỗi Ủy ban có khoảng 10 cán bộ phục vụ. Các dự án luật được Hạ viện chuyển tới cho các ủy ban để nghiên cứu, xem xét. Sau đó, các dự án luật sẽ được trình lại Hạ viện với những đề nghị sửa đổi của ủy ban. Khi tiến hành giám sát các hoạt động của Chính phủ, các ủy ban sẽ quyết định tìm kiếm thông tin từ những đối tượng nào. Điều 68 trong Nội quy Hoạt động của Quốc hội Đức có quy định quyền của Ủy ban trong việc triệu tập các thành viên của Chính phủ để thu thập chứng cứ.

Nói chung, cơ chế hoạt động của các ủy ban của Quốc hội Đức tạo điều kiện để Quốc hội có tiếng nói lớn hơn đối với hoạt động quản trị quốc gia và những vấn đề trọng yếu.

Thông thường, ở Quốc hội Đức có hai dạng ủy ban thường tổ chức các hoạt động điều trần và tìm kiếm thông tin. Trước hết là các ủy ban thường trực

tiến hành thẩm tra chi tiết đối với một dự án luật. Ủy ban này sẽ chịu trách nhiệm trong việc thẩm tra dự luật đó và quyết định triệu tập những nhân chứng nào để phục vụ cho quá trình thẩm tra dự luật.

Dạng ủy ban thứ hai thường tổ chức điều trần là các ủy ban nghiên cứu, được thành lập theo Điều 56 trong Nội quy Hoạt động. Mục đích của các ủy ban này thường là tìm kiếm thông tin hoặc tìm hiểu về một vấn đề nào đó để phục vụ cho việc ra quyết định của Quốc hội. Thành phần trong Ủy ban này về cơ bản là khác so với các Ủy ban thường trực với khoảng 50% là thành viên của Nghị viện và phần còn lại là các chuyên gia trong lĩnh vực liên quan. Dạng Ủy ban thứ ba thường tổ chức điều trần là các Ủy ban điều tra được thành lập theo Điều 44 của Luật Cơ bản để điều tra về những vấn đề gây nhiều tranh cãi. Ví dụ, đó có thể là các vấn đề yếu kém trong quản lý nhà nước, quản lý hành chính, những vấn đề sai phạm của các chính trị gia. Quyết định thành lập ủy ban điều tra phải được tối thiểu 25% thành viên Hạ viện ủng hộ.

### 2.2.3. Các bài học kinh nghiệm

Các phiên điều trần công khai của ủy ban lần đầu được giới thiệu tại Nghị viện Đức vào năm 1951. Sự cải cách này chịu ảnh hưởng từ Nghị viện Mỹ và Nghị viện Đức trước đó (Weimar Republic). Tuy nhiên phải 30 năm sau thì điều trần mới được tiến hành theo đúng bản chất của nó, tức là cơ chế mà qua đó phe đối lập dù rất nhỏ (chỉ gồm 49 thành viên) vẫn có đề cao được quan điểm của mình. Điều trần công khai không chỉ trở thành công cụ thu thập thông tin mà còn là cách để nhiều thành viên phe đối lập thiểu số có thể giám sát hoạt động các cơ quan hành pháp nhiều hơn. Hiện nay điều trần đóng vai trò to lớn trong hoạt động lập pháp của Nghị viện Đức. Hầu như tất cả các dự luật đều phải thông qua điều trần trong quá trình thẩm tra.

### 2.2.4. Kết luận

Thực tiễn của Nghị viện Đức cho thấy hai điểm chính:

*Thứ nhất*, lịch sử hoạt động điều trần ở Nghị viện Đức cho thấy các quy định về thủ tục có thể được vận dụng để phục vụ cho các mục đích chính trị. Trong trường hợp khi phe đối lập là thiểu số rất nhỏ thì điều trần là cách thích hợp để mở rộng tầm ảnh hưởng.

*Thứ hai*, Nghị viện Đức cho thấy “chủ nghĩa địa phương” có tác động rất lớn qua việc hệ thống ủy ban của nghị viện Đức có xu hướng sử dụng phương thức họp kín nhiều hơn so với hệ thống Nghị viện Anh. Mặc dù các ủy ban phụ trách các bộ của nghị viện Anh có thể sử dụng những phiên họp kín, nhưng thông thường không ủy ban ở Nghị viện Anh nào tiến hành những phiên họp kín như vậy.

## **2.3. New Zealand**

### *2.3.1. Tổng quan*

New Zealand là một nước dân chủ theo chế độ quân chủ lập hiến. Nữ hoàng Elizabeth II là người đứng đầu Nhà nước. Đại diện cho Nữ Hoàng tại New Zealand được gọi là Toàn quyền. Mô hình nhà nước New Zealand là mô hình đại nghị với ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp độc lập. Người đứng đầu Đảng cầm quyền sau cuộc tổng tuyển cử có quyền thành lập Chính phủ và thường giữ vị trí Thủ tướng. Nghị viện chỉ có một viện với 122 ghế.

### *2.3.2. Các ủy ban và hoạt động thu thập thông tin*

Tổ chức và hoạt động của nghị viện New Zealand dựa nhiều vào kinh nghiệm của Nghị viện Anh. Các Ủy ban của nghị viện New Zealand phát triển dần dần từ phiên họp Nghị viện đầu tiên vào năm 1854 khi mà hoạt động thu thập thông tin chuyển từ phiên họp toàn thể của Nghị viện trực tiếp sang các Ủy ban. Năm 1985, các Ủy ban được trao quyền thu thập thông tin theo đó các ủy ban có quyền tìm hiểu các thông tin về các vấn đề chính sách, quản lý hành chính và chi tiêu của các cơ quan của Chính phủ cũng như các cơ quan công không thuộc Chính phủ.

Hiện tại, Nghị viện New Zealand có 13 ủy ban và điều trần tại ủy ban là một phần quan trọng trong các hoạt động của Nghị viện. Quy chế hoạt động cho phép các Ủy ban khởi xướng tổ chức các phiên điều trần về những nội dung thuộc lĩnh vực mà mình phụ trách, đồng thời cũng quy định cách thức các Ủy ban thu thập bằng chứng và tiến hành điều trần. Thông thường, các Ủy ban quyết định nội dung các công việc mà mình cần tiến hành điều trần. Tuy nhiên trong một số trường hợp, Nghị viện yêu cầu các Ủy ban chuyên môn thường trực hoặc các ủy ban lâm thời tiến hành tìm hiểu và báo cáo về một vấn đề cụ thể.

Quá trình tiến hành các phiên họp điều trần để thu thập thông tin tại Ủy ban được quy định trong cẩm nang quy trình thủ tục và bao gồm các bước sau:

- Xây dựng điều khoản tham chiếu;
- Thu thập chứng cứ;
- Hỗ trợ từ các chuyên gia độc lập nếu cần thiết;
- Thông thường chứng cứ được nghe một cách công khai;
- Chuyên viên giúp việc của Ủy ban xây dựng dự thảo báo cáo trình Ủy ban xem xét, thường bao gồm cả các đề xuất đối với Chính phủ;
- Ủy ban xem xét dự thảo báo cáo và sửa đổi nếu cần thiết;
- Ủy ban thông qua báo cáo cuối cùng sau khi thảo luận và trình chính thức tới Nghị viện;

- In ấn và phát hành báo cáo;
- Chính phủ phải gửi văn bản phản hồi với báo cáo trong vòng 90 ngày tới Nghị viện và văn bản này sẽ được công bố;
- Báo cáo này sẽ được đưa vào Nghị trình để có thể được đưa ra thảo luận, tuy nhiên điều này hiếm khi xảy ra.

### 2.3.3. Các bài học kinh nghiệm

Qua quá trình hoạt động, Nghị viện New Zealand đã tổng kết một số khó khăn trong việc tổ chức các phiên điều trần để thu thập thông tin một cách hiệu quả và chất lượng, bao gồm:

- Việc đòi hỏi phải duy trì cân bằng trong việc tiến hành các nhiệm vụ bắt buộc và tùy chọn của Ủy ban;
- Hoạt động điều tra, chất vấn thường mất nhiều thời gian, do đó cần phải được lên kế hoạch cẩn thận để phù hợp với lịch làm việc bận rộn của Ủy ban;
- Hoạt động thu thập thông tin cần nhiều cán bộ, tuy nhiên nhiều cán bộ lại có thể gây khó khăn cho công tác quản lý;
- Ủy ban cần ngân sách để tuyển chuyên gia tham gia vào quá trình này;
- Cần phải có hệ thống điện tử và cơ sở dữ liệu để xử lý số lượng lớn các văn bản gửi đến sau khi Ủy ban tiến hành thu thập chứng cứ về vấn đề liên quan;
- Ngân sách phải đủ cho việc đi lại và thu thập chứng cứ liên quan;
- Hệ thống truyền thông phải được tăng cường, ví dụ, họp qua điện thoại và video, dịch vụ phiên dịch khi cần;
- Dịch vụ hiệu đính và in ấn tài liệu cũng cần thiết để xây dựng các báo cáo làm sao cho vừa hấp dẫn vừa tạo được niềm tin.

### 2.3.4. Kết luận

Nhiều khó khăn được xác định ở trên là những trở ngại mà các Ủy ban thường gặp phải trong quá trình tiến hành các hoạt động. Một vấn đề thú vị là việc cần phải giữ cân bằng giữa các nhiệm vụ bắt buộc và những nhiệm vụ do Ủy ban tự đề xuất. Nếu dành nhiều thời gian cho những hoạt động do Ủy ban tự đề xuất thì những nhiệm vụ bắt buộc được quy định trong Hiến pháp có thể không được hoàn thành. Mặt khác, có thể Chính phủ muốn Ủy ban bận rộn với những nhiệm vụ khác hơn là dành nhiều thời gian vào việc tìm hiểu, thu thập thông tin về các chính sách và hoạt động của Chính phủ.

## **2.4. Ba Lan**

### *2.4.1. Tổng quan*

Theo Hiến pháp năm 1997 hiện hành, Ba Lan là một nước dân chủ tam quyền phân lập với 3 nhánh quyền lực độc lập là lập pháp, tư pháp và hành pháp. Quốc hội lưỡng viện bao gồm Thượng viện (100 ghế) và Sejm, hay Hạ viện (460 ghế). Các dự án luật có thể được các thượng nghị sĩ, Tổng thống và Chính phủ trình ra trước Hạ viện. Tổng thống là người đứng đầu Nhà nước, đảm bảo thực thi hiến pháp và đứng đầu nhánh tư pháp bên cạnh các nhiệm vụ cụ thể khác. Thủ tướng đứng đầu Chính phủ và chịu trách nhiệm về các công việc quản trị quốc gia hàng ngày. Thủ tướng và nội các phải được sự tín nhiệm của Hạ viện để tiếp tục nắm quyền.

### *2.4.2. Các ủy ban và hoạt động thu thập thông tin*

Hiện tại, Hạ nghị viện của Ba Lan có 25 ủy ban phụ trách các lĩnh vực tương ứng với các chức năng chính của Chính phủ. Các ủy ban tiến hành thu thập thông tin để thẩm tra các dự án luật và giám sát các hoạt động của chính phủ.

Đối với việc xem xét các dự án luật, các ủy ban Hạ viện áp dụng 2 hình thức thu thập thông tin cơ bản như sau:

*Thứ nhất*, yêu cầu các cơ quan của Chính phủ cung cấp thông tin. Hình thức này được thực hiện rất có hiệu quả. Các ủy ban có thể yêu cầu các Bộ trưởng, các quan chức và người đứng đầu các cơ quan nhà nước phải báo cáo với các ủy ban về những vấn đề cụ thể theo yêu cầu. Chủ nhiệm các ủy ban có thể mời các bên khác cung cấp thông tin khi cần.

*Thứ hai*, tiến hành điều trần. Đây là hình thức mới được áp dụng chính thức ở Ba Lan từ năm 2006 khi *Luật về các hoạt động vận động hành lang trong quá trình lập pháp* (2005) có hiệu lực. Luật này xuất phát từ kiến nghị của một nhóm các tổ chức phi chính phủ và được xem như là một kết quả của việc Ba Lan gia nhập Liên minh Châu Âu. Mục đích của Luật này là nhằm nâng cao sự minh bạch trong quá trình lập pháp lên một tầm mới.

Thủ tục điều trần đối với một dự luật có thể do một thành viên Hạ viện đề xuất và sau đó phải được thông qua bằng nghị quyết của ủy ban liên quan. Điều trần diễn ra tại một phiên họp ủy ban sau khi dự luật được giới thiệu chính thức (lần đọc đầu tiên) và quan trọng là phải diễn ra trước khi xem xét cụ thể từng điều khoản trong dự luật. Bất cứ bên nào quan tâm đều có thể tham dự điều trần mà không cần giấy mời từ ủy ban. Các cuộc điều trần phải được công khai trên hệ thống thông tin của Hạ viện 14 ngày trước ngày diễn ra điều trần. Các ủy ban có thể thay đổi ngày hoặc hủy bỏ cuộc điều trần vì các lý do rất thực tế, ví dụ, do không đủ thời gian. Cho đến nay, vẫn chưa có một

cẩm nang hay tài liệu nào về cách thức tổ chức điều trần và thu thập thông tin tại Hạ viện.

Việc tiến hành các thủ tục điều trần thu hút được sự quan tâm của nhiều bên do cơ hội tác động vào chính sách của các dự án luật mà điều trần có thể đưa lại. Chẳng hạn, hình thức điều trần cho phép các nhà vận động hành lang chuyên nghiệp tham gia trực tiếp vào quá trình lập pháp. Hiện tại, 22 trong số 155 nhà vận động hành lang chuyên nghiệp đăng ký với Bộ Nội vụ và Quản trị có các hoạt động liên quan đến các hoạt động tại Hạ viện. Trong năm 2009, các nhà vận động hành lang đã tham dự 49 cuộc họp tại Hạ viện, trong đó có 3 cuộc là điều trần.

#### *2.4.3. Bài học kinh nghiệm và các khó khăn thực tế*

Kể từ khi mở rộng phạm vi hoạt động điều trần vào năm 2006, do có sự nhất trí cao ở Quốc hội nên không xảy ra vấn đề gì về mặt khái niệm. Tuy nhiên, việc thực hiện các quy định mới có một số vấn đề nhỏ. Thứ nhất, các thông báo về điều trần trên website của Hạ viện tỏ ra không hiệu quả do số lượt truy cập ít. Thứ hai, có một số vấn đề liên quan đến xuất bản các tài liệu ghi lại các cuộc điều trần.

#### *2.4.4. Kết luận*

Từ kinh nghiệm Ba Lan, một số các điểm sau được rút ra:

*Thứ nhất*, thời gian diễn ra điều trần trong quá trình lập pháp (sau khi giới thiệu dự thảo luật, và trước khi xem xét cụ thể) tỏ ra hợp lý vì các thành viên nghị viện nên được thông tin nhiều nhất có thể khi xem xét các dự án luật trong quá trình lập pháp.

*Thứ hai*, điểm đáng chú ý trong hoạt động điều trần là việc tăng cường mối liên hệ giữa công chúng và những người đại diện cho họ ở tầm quốc gia, vì vậy, việc công khai hóa điều trần là rất quan trọng.

*Thứ ba*, bất cứ một hình thức điều trần nghiêm túc nào cũng cần có một hệ thống ghi biên bản tốt và phải có thủ tục để xác nhận tính hợp lệ của các tài liệu ghi âm các bên cung cấp thông tin, bằng chứng và các bên tiếp nhận.

*Thứ tư*, thuật ngữ “vận động hành lang” là một thuật ngữ khá gây tranh cãi, vì thế cần suy nghĩ xem điều trần có thể được sử dụng thế nào để vừa phát huy tác dụng với xã hội vừa chống lại việc “ngăn cản những nhóm lợi ích khác bày tỏ ý kiến với các ủy ban của Quốc hội”.

*Thứ năm*, cần có trình tự tiến hành điều trần rõ ràng.

*Thứ sáu*, xét theo một quan điểm rộng hơn, một phần của hợp pháp hóa các thể chế dân chủ hiện đại nằm ở cách các thể chế này tương tác với công chúng. Các nền dân chủ lâu đời thể hiện nhiều thực tiễn mang tính hệ thống cho phép công chúng tham gia vào các quy trình lập pháp và giám sát quan

trọng của nghị viện. Điều trần rõ ràng có một chỗ đứng theo cách này và là một công cụ hiệu quả thể hiện rằng các ủy ban luôn lắng nghe và đưa vào các dự thảo luật những vấn đề công chúng thật sự quan tâm.

## **2.5. Hoa Kỳ**

### *2.5.1. Tổng quan*

Chính phủ Hoa Kỳ là một chính phủ liên bang có hệ thống tam quyền phân lập giữa hành pháp, lập pháp và tư pháp trong chính phủ. Quốc hội Mỹ bao gồm Thượng viện (100 ghế) và Hạ viện (435 ghế), là cơ quan lập pháp lưỡng viện của chính quyền liên bang. Các quyền lực lập pháp được giao cho Quốc hội theo Hiến pháp Mỹ. Để một dự luật trở thành luật, Hiến pháp Hoa Kỳ quy định dự thảo phải nhận được sự đồng ý của cả hai Viện trước khi Tổng thống ký công bố luật.

### *2.5.2. Các ủy ban và hoạt động thu thập thông tin*

Điều trần đã được áp dụng ở Quốc hội Hoa Kỳ kể từ khi Quốc hội bắt đầu tồn tại và là một phần không thể thiếu khi Quốc hội thực hiện các hoạt động của mình trong việc giám sát thực hiện chính sách công và cung cấp thông tin phục vụ quá trình làm luật của Quốc hội.

Có hơn 100 ủy ban và tiểu ban hoạt động trong Quốc hội Hoa Kỳ nhằm xem xét các dự thảo luật, đánh giá các vấn đề chính sách, thực hiện các giám sát chuyên môn của nhánh hành pháp, và báo cáo lên Thượng viện và Hạ viện. Tất cả các ủy ban đều có quyền tổ chức điều trần, điều tra, triệu tập các nhân chứng, tài liệu, và công khai các cuộc điều trần. Điều trần tại ủy ban của cả hai viện phải được tổ chức công khai trừ khi có đa số tán thành bỏ phiếu yêu cầu tổ chức điều trần kín theo những lý do được luật lệ của Nghị viện quy định.

Chủ nhiệm các ủy ban có thẩm quyền quyết định việc tiến hành điều trần, cũng như có quyền ra điều kiện cho việc lựa chọn nhân chứng và hình thức điều trần, mặc dù những cải cách gần đây đã giảm bớt các ảnh hưởng đó. Luật thủ tục của cả hai viện khuyến khích việc gửi các bằng chứng bằng văn bản cho ủy ban trước khi phiên điều trần diễn ra để cuộc điều trần trở thành một cuộc “hỏi đáp” có đủ thông tin. Nhiều nhà bình luận chỉ ra rằng quyền lực của các ủy ban trong lĩnh vực chuyên môn của họ tương đương với quyền lực của Thượng viện và Hạ viện nói chung.

### *2.5.3. Bài học kinh nghiệm và các khó khăn thực tế*

Để nâng cao hiệu quả hoạt động của các ủy ban, Quốc hội Hoa Kỳ đã thực hiện một số cuộc cải cách hướng đến việc giải quyết một số vấn đề như sự phát triển quá lớn về số lượng của các ủy ban, sự chòng chéo và thiếu chính xác trong phạm vi thẩm quyền, các thông lệ không rõ ràng, và tình trạng quá tải công việc.

Vào năm 1946, một Ủy ban hỗn hợp của Quốc hội được trao quyền xem xét lại cơ cấu của Quốc hội và đưa ra các đề xuất cải cách. Các đề xuất phân lớn đã được thể hiện trong *Luật tái tổ chức Quốc hội năm 1946*. Luật này đã pháp điển hóa thẩm quyền của ủy ban và đề ra quy tắc cơ cấu các cán bộ giúp việc ủy ban chuyên nghiệp. Luật năm 1946 đã làm giảm số lượng các ủy ban từ 33 xuống 15 tại Thượng viện và từ 48 xuống 18 tại Hạ viện. Thẩm quyền của các ủy ban cũng đã được chính thức hóa bằng văn.

Một đợt cải cách khác do một Ủy ban hỗn hợp được thành lập năm 1965 đưa ra vào năm 1970 trong *Luật tái tổ chức Quốc hội năm 1970*. Trọng tâm của Luật năm 1970 không phải là cấu trúc lại hệ thống các ủy ban mà là cải cách các quy tắc vận hành chúng. Nhiều cải cách được thiết kế nhằm giảm quyền lực các chủ nhiệm ủy ban và cân bằng lại cán cân quyền lực trong ủy ban nhằm cho phép các thành viên ủy ban có thêm ảnh hưởng trong công tác thu thập thông tin và điều trần.

Luật năm 1970 đã thiết lập một Ủy ban hỗn hợp của hai viện về các hoạt động của Quốc hội bao gồm 10 thành viên (mỗi viện có 5 thành viên) có nhiệm vụ xem xét các cải cách và giám sát hoạt động của Văn phòng Tổ chức và Văn phòng Quản trị nhằm hỗ trợ việc tổ chức cán bộ giúp việc và các yêu cầu văn phòng khác.

Sau năm 1970, tại Hạ viện đã có nhiều cải cách nhằm loại bỏ những quy định về thâm niên, theo đó các vị trí chủ nhiệm ủy ban hay thành viên ủy ban được mở ra công bằng hơn cho các nghị sĩ ít thâm niên hơn.

Việc Đảng Cộng hòa nắm quyền kiểm soát trong Quốc hội lần đầu tiên sau 40 năm vào năm 1995 đã châm ngòi cho việc tái cơ cấu nhiều ủy ban, bao gồm việc thay đổi một số thẩm quyền và một loạt các cải cách về thủ tục và cơ cấu thành viên. Ví dụ, các thành viên giờ đây bị giới hạn trong số các ủy ban và tiểu ban mà họ tham gia; các ủy ban được yêu cầu chuẩn bị báo cáo tổng kết nhiệm kỳ Quốc hội tóm tắt các hoạt động đã thực hiện; cán bộ ủy ban bị cắt giảm xuống 1/3. Thêm vào đó, vị trí Tổng thư ký Quốc hội được đặt ra, và một loạt các cải cách thắt chặt hành chính và lồng ghép dịch vụ được thiết lập.

Vào năm 2003, 2 năm sau sự kiện “11 tháng 9” khiến 3,000 người thiệt mạng trong các cuộc tấn công của tổ chức Al Qaeda vào New York và các mục tiêu khác ở bờ Đông nước Mỹ, Hạ viện đã sáng lập thêm Ủy ban Đặc biệt về An ninh Quốc gia với một cơ cấu vững mạnh bao gồm 5 tiểu ban.

#### 2.5.4. Kết luận

Từ quá trình tồn tại và phát triển của hệ thống ủy ban ở Quốc hội Hoa Kỳ nói chung cũng như thủ tục điều trần nói riêng, có thể đi đến một số kết luận như sau:



*Thứ nhất*, tầm quan trọng mà Quốc hội gắn với cấu trúc của các ủy ban là nhân tố hình thành nên hình hài của thiết chế và phản ánh quyền lực chính trị của thiết chế.

*Thứ hai*, các ủy ban là những thiết chế quan trọng sống còn cho các hoạt động chính của Quốc hội.

*Thứ ba*, yêu cầu duy trì một thiết chế cụ thể, lâu bền về mặt thủ tục và quản trị trong hệ thống Quốc hội nói chung và ở các ủy ban nói riêng đã phát triển theo hướng tỉ lệ thuận với sự phức tạp của hệ thống và sự nhạy cảm ngày càng tăng khi hệ thống ấy tương tác với xã hội dân sự.

*Thứ tư*, điều trần đóng một vai trò quan trọng, đã mở ra một cửa sổ nhìn vào đời sống chính trị của nước Mỹ cho chính người dân Mỹ và cả thế giới. Vì vậy, các ủy ban, do tầm cỡ và sự linh hoạt về quản trị lẫn chính trị của mình, đang là những màn hình trình chiếu các hình ảnh về Quốc hội.

*Thứ năm*, cải cách thường là những thay đổi nhỏ, cấp tiến áp dụng cho cách các ủy ban thực hiện điều trần và thực hiện các công việc của mình. Những cải cách lâu dài hơn thường không được áp dụng nhanh chóng mà rất thận trọng và từ từ, thường đi kèm với các kế hoạch chính trị rõ ràng và cần thời gian để đạt được.

#### **IV. THỰC TIỄN Ở QUỐC HỘI VIỆT NAM**

Phần này trình bày thực tiễn ở Quốc hội Việt Nam liên quan đến khả năng áp dụng điều trần vào hoạt động của các Ủy ban. Cụ thể, chúng tôi phân tích các khía cạnh sau đây:

*Thứ nhất*, khuôn khổ pháp luật hiện hành, đối chiếu khuôn khổ đó với tính chất, mục đích của điều trần để xác định khoảng cách giữa quy định pháp luật và yêu cầu về điều trần;

*Thứ hai*, những khó khăn và thuận lợi trong nhận thức, quan niệm liên quan đến áp dụng điều trần ở các Ủy ban;

*Thứ ba*, những khó khăn về nguồn lực, năng lực trong việc áp dụng điều trần tại các Ủy ban;

*Thứ tư*, những bước đi đầu tiên trong việc áp dụng điều trần ở Quốc hội Việt Nam, cụ thể là việc đổi mới một số phiên giải trình của HĐDT và Ủy ban các vấn đề xã hội, Ủy ban Tư pháp, Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội khóa XII theo hướng điều trần, một số bài học ban đầu.

## 1. Khuôn khổ pháp luật

Trong các Luật liên quan đến hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Ban hành VBQPPL, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban đã có những quy định tạo cơ sở cho các Ủy ban tiến hành các hoạt động gần với điều trần như: mời đại diện các Bộ ngành đến báo cáo khi tiến hành giám sát, thẩm tra, với sự tham gia của một số chuyên gia; hoặc nghe ý kiến công chúng về một dự luật.

Đối chiếu các quy định và thực tiễn Quốc hội nước ta với tính chất của điều trần ở Ủy ban nghị viện các nước, có thể nói, trong khuôn khổ hiện tại vẫn tiến hành một số hoạt động theo kiểu điều trần vào cả hai lĩnh vực giám sát và lập pháp của Ủy ban.

### 1.1. Phân tích khả năng áp dụng các quy định về giám sát của Ủy ban làm cơ sở tiến hành điều trần

Trong các Luật liên quan, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội, một số quy định dường như có thể là căn cứ pháp lý để áp dụng các yếu tố của điều trần vào một số hoạt động của Ủy ban. Dưới đây chúng tôi sẽ phân tích, đánh giá liệu có thể coi đó là căn cứ pháp lý vững chắc để áp dụng điều trần hay không. Đó là các quy định về thẩm quyền của các Ủy ban yêu cầu các cơ quan chính phủ giải trình; yêu cầu báo cáo; và giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân.

#### 1.1.1. Yêu cầu giải trình

Theo quy định hiện tại của Luật tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội, HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội có quyền yêu cầu các thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và những viên chức nhà nước hữu quan cung cấp tài liệu hoặc đến trình bày những vấn đề mà Hội đồng hoặc Ủy ban xem xét, thẩm tra. Người nhận được yêu cầu của Hội đồng hoặc Ủy ban của Quốc hội phải đáp ứng yêu cầu đó (Xem thêm Điều 38 trong Hộp dưới đây).

### Hộp 3: Phiên họp giải trình

**Luật Tổ chức Quốc hội, Điều 38:** Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có quyền yêu cầu các thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và những viên chức nhà nước hữu quan cung cấp tài liệu hoặc đến trình bày những vấn đề mà Hội đồng hoặc Ủy ban xem xét, thẩm tra. Người nhận được yêu cầu của Hội đồng hoặc Ủy ban của Quốc hội phải đáp ứng yêu cầu đó.

***Quy chế hoạt động của HĐDT và các UB của Quốc hội,***  
**Điều 27:** Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, cơ quan khác hoặc tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp tài liệu hoặc đến trình bày những vấn đề mà Hội đồng, Ủy ban đang xem xét, thẩm tra. Người nhận được yêu cầu có trách nhiệm thực hiện.

Theo câu chữ của Luật, tại các phiên giải trình của mình, các Ủy ban có quyền yêu cầu các quan chức cao cấp đến, nhưng Luật không nói rõ, Ủy ban có thể yêu cầu các nhóm người khác liên quan đến vấn đề đang được xem xét, thẩm tra hay không. Chẳng hạn, Ủy ban Các vấn đề xã hội tổ chức phiên giải trình về chương trình xóa đói, giảm nghèo. Đương nhiên, Ủy ban có quyền yêu cầu các quan chức từ các Bộ ngành đến giải trình, nhưng Ủy ban có quyền hay không trong việc mời đại diện các hộ nghèo, các chuyên gia về xóa đói giảm nghèo, các tổ chức phi chính phủ liên quan đến xóa đói, giảm nghèo? Đây vẫn là vấn đề còn bỏ ngỏ trong Luật hiện nay.

Tuy nhiên, theo chúng tôi, Luật không quy định, nhưng cũng có thể hiểu là không cấm Ủy ban làm điều này. Bởi lẽ, theo các quy định gián tiếp khác về nguyên tắc hoạt động công khai, minh bạch, với sự tham gia của công chúng, thì Ủy ban hoàn toàn có thể mời các thành phần khác đến dự phiên họp giải trình để có thêm thông tin đặt bên cạnh thông tin do chính phủ cung cấp. Hơn nữa, Điều 27, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội (Xem hộp ở trên) còn quy định rộng hơn về các đối tượng mà Ủy ban có quyền yêu cầu đến trình bày những vấn đề đang được xem xét, thẩm tra gồm có cả “các tổ chức, cá nhân có liên quan”. Có thể hiểu “các tổ chức, cá nhân có liên quan” không chỉ trong bộ máy nhà nước, mà cả các tổ chức xã hội, hiệp hội, tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp, viện, trường, chuyên gia, cá nhân công dân v.v...

#### *1.1.2. Thẩm tra báo cáo; yêu cầu báo cáo*

Theo khoản 1, Điều 27, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, các Ủy ban của Quốc hội tiến hành thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Phiên họp thẩm tra là phiên họp toàn thể, vì vậy không thích hợp để áp dụng điều trần. Tuy nhiên, trước khi tiến hành họp thẩm tra, có quá trình chuẩn bị thẩm tra. Đây là khâu có thể áp dụng điều trần để thu thập thông tin, hỗ trợ các thành viên Ủy ban tiến hành phiên họp thẩm tra tốt hơn.

#### **Hộp 4: Các hoạt động giám sát của Hội đồng Dân tộc, các ủy ban của Quốc hội<sup>61</sup>**

1. Thẩm tra báo cáo công tác của Chính phủ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách hoặc theo sự phân công của Ủy ban thường vụ Quốc hội;....

3. Trong trường hợp cần thiết, yêu cầu Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao báo cáo về hoạt động thuộc lĩnh vực Hội đồng, Ủy ban phụ trách....

Còn về khoản 3, Điều 27, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Ủy ban có thể yêu cầu người đứng đầu hoặc đại diện được ủy quyền của các cơ quan báo cáo về hoạt động của mình tại cuộc họp của Ủy ban. Trong cuộc họp, thành viên Ủy ban sẽ yêu cầu làm rõ những điểm, những vấn đề, nội dung hoạt động, từ đó đưa ra những khuyến nghị, đề xuất. Luật quy định chung chung, nhưng có thể hiểu, trong các cuộc họp đó, chỉ có đại diện các cơ quan nói trên mới được tham dự mà không có các bên khác. Hơn nữa, mục đích, tính chất của cuộc họp này hướng đến việc kiểm tra xem các cơ quan nói trên đã làm gì, làm đến đâu, tại sao lại có tình trạng đó, chứ không phải để làm sáng tỏ vấn đề chính sách. Như vậy, khó có thể vận dụng khoản 3, Điều 27 để áp dụng điều trần ở Ủy ban hiện nay.

##### *1.1.3. Giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo*

Căn cứ Điều 33 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, trên cơ sở khiếu nại, tố cáo nhận được, Ủy ban tổ chức họp và yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan (trong đó có Bộ, cơ quan ngang bộ, người đứng đầu các cơ quan này) đến để trình bày, cung cấp thông tin, tài liệu. Trong cuộc họp này, Ủy ban cũng có thể mời người khiếu nại, tố cáo hoặc các cá nhân, tổ chức có liên quan đến để nghe trình bày về vấn đề có liên quan. Các bên có điều kiện và cơ hội tranh luận, chứng minh luận điểm của mình trước Ủy ban.

#### **Hộp 5: Giám sát của HĐDT, các ủy ban của Quốc hội đối với việc giải quyết khiếu nại, tố cáo<sup>62</sup>**

Trong trường hợp cần thiết, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan hoặc người khiếu nại, tố cáo đến trình bày và cung cấp thông tin, tài liệu mà Hội đồng hoặc Ủy ban quan tâm.

<sup>61</sup>. Khoản 1, và Khoản 3, Điều 27, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

<sup>62</sup>. Khoản 3, Điều 33, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội.

Dường như tính chất “ba mặt một lời” này phù hợp với điều trần. Tuy nhiên, hoạt động này mang tính thụ động (khi có khiếu nại, tố cáo); thường thì các khiếu nại, tố cáo mang tính vụ việc riêng lẻ; ít khi hướng tới chính sách của các Bộ, ngành. Những tính chất này đều trái với tính chất của điều trần là hướng đến việc làm rõ những vấn đề chính sách chung, chứ không giải quyết những vụ việc cụ thể. Do đó, quy định này khó có thể là căn cứ pháp lý để áp dụng điều trần ở Ủy ban của Quốc hội Việt Nam.

*Tóm lại*, trong khuôn khổ các quy định pháp luật liên quan hiện nay, có thể vận dụng Điều 38, Luật tổ chức Quốc hội và Điều 27, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội để tiến hành các phiên giải trình theo hướng điều trần. Tuy nhiên, để tiến hành điều trần theo đúng tính chất, mục đích của nó, cần sửa đổi các luật và quy chế liên quan (sẽ được trình bày ở phần sau).

## **1.2. Các quy định về hoạt động của Ủy ban trong lập pháp làm cơ sở áp dụng điều trần**

Hiện nay Luật ban hành văn bản quy phạm 2008 đã quy định chung về việc lấy ý kiến công chúng trong quy trình lập pháp. Mặc dù không quy định cụ thể về hoạt động này trong giai đoạn thẩm tra ở các Ủy ban, Luật cũng trao thẩm quyền cho HĐDT và các ủy ban của Quốc hội trong quá trình tiến hành thẩm tra các dự án yêu cầu các cơ quan trình dự án đến báo cáo và giải trình về các nội dung liên quan đến dự án; có thể mời đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học và đại diện các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản tham dự cuộc họp do Hội đồng, Ủy ban tổ chức để phát biểu ý kiến về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo (Xem thêm trong hộp dưới đây).

Kết hợp với nhau, đây có thể là căn cứ pháp lý để tiến hành các hoạt động mang tính chất điều trần lập pháp tại các Ủy ban của Quốc hội. Sau đây chúng tôi sẽ phân tích các quy định hiện hành liên quan đến giai đoạn thẩm tra tại Ủy ban và lấy ý kiến công chúng để chứng minh cho luận điểm này. Bên cạnh đó, chúng tôi cũng phân tích những điểm khác biệt giữa thẩm tra và điều trần để nhận diện khoảng trống pháp lý hiện nay liên quan đến khả năng áp dụng điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam.

### **Hộp 6: Các quy định pháp luật làm cơ sở áp dụng điều trần trong hoạt động lập pháp**

#### **1. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008**

*Điều 4. Tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*

1. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ

chức khác, các cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân và cá nhân có quyền tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

2. Trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và cơ quan, tổ chức hữu quan có trách nhiệm tạo điều kiện để các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân tham gia góp ý kiến về dự thảo văn bản; tổ chức lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản.

*Điều 41. Thẩm tra của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội*

3. Cơ quan chủ trì thẩm tra có thể mời đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học và đại diện các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản tham dự cuộc họp do mình tổ chức để phát biểu ý kiến về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo.

4. Cơ quan thẩm tra có quyền yêu cầu cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình dự án, dự thảo báo cáo về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo; tự mình hoặc cùng cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo tổ chức hội thảo, khảo sát thực tế về những vấn đề thuộc nội dung điều chỉnh của dự án, dự thảo.

Cơ quan, tổ chức, cá nhân được yêu cầu có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu và đáp ứng các yêu cầu khác của cơ quan thẩm tra.

## **2. Quy chế hoạt động của HĐDT và các ủy ban của Quốc hội**

*Điều 21:* Để chuẩn bị cho việc thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, báo cáo, dự án khác, Thường trực Hội đồng dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội thực hiện các công việc sau đây:

1. Giao cho tiểu ban hoặc thành viên Hội đồng, Ủy ban nghiên cứu và chuẩn bị ý kiến;
2. Yêu cầu cơ quan soạn thảo, các cơ quan hữu quan trình bày những vấn đề liên quan.
3. Tổ chức việc lấy ý kiến của chuyên gia;
4. Tự mình hoặc phối hợp với cơ quan trình dự án tổ chức khảo sát thực tế.

### 1.2.1. Một vài điểm tương đồng giữa thẩm tra và điều trần

Quá trình thẩm tra ở các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam có một vài nét tương tự như điều trần ở Ủy ban nghị viện các nước, có thể giúp cho việc áp dụng điều trần dễ dàng hơn. Những yếu tố đó là:

#### a) Vai trò thẩm định chính sách của thẩm tra và điều trần

Trước hết, trong quy trình quyết định chính sách nói chung, vai trò của Quốc hội thể hiện qua việc xác định xem các chính sách được thể hiện trong các dự án luật, đề án, dự án có đảm bảo được lợi ích của các cử tri và lợi ích tâm quốc gia hay không. Với chủ thuyết như vậy, quá trình thẩm tra ở Quốc hội không phải là sự lặp lại của việc phân tích, tìm kiếm ra các giải pháp chính sách mà là việc chấp nhận hay không chấp nhận, hoặc chấp nhận ở mức độ nào các chính sách do Chính phủ đề xuất trên cơ sở xem xét đến các lợi ích nói trên<sup>63</sup>. Để thực hiện được điều đó, sự tương tác giữa các ĐBQH, các cơ quan của Quốc hội với công chúng là yếu tố quan trọng nhất để làm rõ mức độ tác động của các giải pháp lập pháp với người dân hoặc các cơ quan, tổ chức có lợi ích liên quan.

Chính vì vậy, với các tính chất của mình như đã đề cập, các phiên điều trần, trong đó có điều trần lập pháp của các ủy ban có ý nghĩa rất quan trọng. Nếu được áp dụng trong giai đoạn thẩm tra, các phiên điều trần lập pháp sẽ tạo điều kiện cho các Ủy ban và các ĐBQH tìm hiểu thông tin đa dạng, phong phú, sâu rộng liên quan đến dự án; tạo diễn đàn để trao đổi quan điểm giữa cơ quan chủ trì soạn thảo với các chuyên gia, các đối tượng chịu sự tác động của dự án với sự điều hành ở giữa của Ủy ban.

#### b) Thu nhận thông tin để “gạn lọc” và chỉnh lý văn bản

Điều trần và thẩm tra đều có mục đích thu thập thông tin, trước hết là thông tin để thẩm tra, và sau đó là thông tin để chỉnh lý văn bản pháp luật sau này. Câu chữ và tinh thần của Điều 41 Luật ban hành VBQPPL đã thể hiện rõ tính chất thu thập thông tin của quá trình thẩm tra (Xem Điều 41 trong Hộp nói trên). Còn trong quá trình chuẩn bị cho việc thẩm tra dự án luật, pháp lệnh, Thường trực HĐDT, Thường trực Ủy ban thực hiện một số công việc như: Giao cho Tiểu ban hoặc thành viên HĐ, UB nghiên cứu và chuẩn bị ý kiến; yêu cầu cơ quan soạn thảo, các cơ quan hữu quan trình bày những vấn đề liên quan; tổ chức việc lấy ý kiến chuyên gia; tổ chức khảo sát thực tế (Điều 21, Quy chế hoạt động của HĐDT và các ủy ban của Quốc hội). Những công việc

---

<sup>63</sup> Trên thực tế, theo đánh giá chung, hoạt động thẩm tra hiện nay diễn ra rất đơn giản, thường là trong một phiên họp toàn thể, chủ yếu mang tính chất góp ý cho dự án luật mà chưa mang tính chất *phản biện các chính sách* được thể hiện trong dự án luật. Xem: Trần Ngọc Đường, Phát huy vai trò của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, bài viết tại hội thảo “Hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội-Những vấn đề lý luận và thực tiễn”, Viện Nghiên cứu lập pháp, 8/2010.

này có tính chất thu nhận thông tin tương tự như của điều trần tại Ủy ban của nghị viện các nước.

Trong quá trình thẩm tra, các uỷ ban có thể áp dụng điều trần và sử dụng thông tin từ điều trần để “gạn lọc” những dự luật không cần thiết hoặc chất lượng chưa đạt ra khỏi chương trình lập pháp. Một hoặc nhiều phiên điều trần sẽ buộc các bộ ngành, các chủ thể khác muốn đưa dự án luật, pháp lệnh vào Chương trình phải giải trình rõ trước một Ủy ban những vấn đề đó; và sau khi cùng nghe ý kiến của các bên khác như các hiệp hội, các nhà nghiên cứu... Sau khi tiến hành điều trần, toàn thể Ủy ban sẽ họp để thảo luận và thống nhất quan điểm của mình về dự thảo chương trình. Cũng như vậy, trong quá trình thẩm tra về từng dự án luật, pháp lệnh, HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội có thể tiến hành các phiên điều trần để phát hiện và yêu cầu hoàn thiện những dự án luật, pháp lệnh chưa đạt yêu cầu, tránh cho Quốc hội và UBTVQH phải mất công xem xét, thảo luận lại những dự án như thế.

Theo một số ý kiến, thông tin thu thập được từ quá trình thẩm tra là một trong những cơ sở quan trọng để chỉnh lý và hoàn thiện các dự án luật, pháp lệnh. Kết quả của quá trình này là, so với văn bản ban đầu được gửi đến HĐDT và các uỷ ban, các văn bản đã được thông qua có sự thay đổi rất lớn, kể cả hình thức và nội dung.<sup>64</sup> Khía cạnh này tương tự như ở nghị viện một số nước, khi kết quả thu nhận được từ phiên điều trần là cơ sở để các uỷ ban họp thảo luận, chỉnh sửa dự luật trước khi trình ra toàn thể nghị viện.

#### *c) Thành phần tham dự trong quá trình thẩm tra và trong điều trần*

Như đã biết, tính chất “mở” là một trong những điểm đặc thù của điều trần, phải có sự tham dự của công chúng, bao gồm các hiệp hội, doanh nghiệp, nhà khoa học, chuyên gia, những người dân v.v... Tương tự, Điều 41, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật cũng đã quy định về các thành phần tham dự rộng rãi trong quá trình chuẩn bị thẩm tra của các Ủy ban. Theo đó, Ủy ban chủ trì thẩm tra có thể mời đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học và đại diện các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản tham dự cuộc họp do mình tổ chức để phát biểu ý kiến về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo. Như vậy, có thể nhận thấy sự tương đồng khá rõ trong việc quy định về thành phần mời tham dự trong quá trình điều trần ở các nước và quá trình chuẩn bị thẩm tra ở Việt Nam.

#### *d) Thời điểm tiến hành điều trần*

Về thời điểm tiến hành, trong các quy định của luật Việt Nam và các nước cũng có điểm tương đồng. Đó là, trong khi điều trần là quá trình chuẩn bị

---

<sup>64</sup>. Nguyễn Đình Quyền, “Tăng cường hoạt động lập pháp của Quốc hội”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 7/2002, tr.22.



về mặt thông tin cho phiên họp toàn thể của Ủy ban, thì ở các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam cũng có giai đoạn chuẩn bị cho thẩm tra chính thức hoặc thẩm tra sơ bộ. Đối với điều trần, sau khi dự luật được gửi đến UB, và UB quyết định đồng ý xem xét dự luật, lúc đó UB tổ chức các phiên điều trần về dự luật, trong đó đại diện chính phủ, các tổ chức dân sự, doanh nghiệp, công dân cung cấp thông tin, chứng cứ ủng hộ hay phản đối dự luật. Sau các phiên điều trần, UB mới tổ chức phiên thảo luận toàn thể về dự luật<sup>65</sup>. Đối với thẩm tra, Điều 41 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Điều 21, Quy chế hoạt động của HĐDT và các uỷ ban của Quốc hội đã thể hiện rõ tính chất của giai đoạn chuẩn bị thẩm tra này (xem thêm Hộp dưới đây).

### **Hộp 7: Chuẩn bị thẩm tra dự án luật**

Theo thẩm quyền và thực tiễn hoạt động, ở giai đoạn chuẩn bị thẩm tra, HĐDT, Ủy ban phân công thành viên làm việc với Ban soạn thảo để nắm tiến độ soạn thảo, nội dung của dự án luật và yêu cầu trình bày những vấn đề liên quan đến dự án luật; yêu cầu cơ quan hữu quan cung cấp thông tin, trình bày những vấn đề liên quan đến dự án luật; tổ chức lấy ý kiến của các cơ quan, tổ chức có liên quan, nhất là đối tượng chịu sự tác động của phạm vi điều chỉnh của dự án luật, ý kiến chuyên gia; khảo sát thực tế, khảo sát học tập kinh nghiệm nước ngoài. Các thành viên Ủy ban có thể tự mình lấy ý kiến chuyên gia, ý kiến cử tri đối tượng chịu sự tác động.

#### *1.2.2. Điều trần và thẩm tra: Một số điểm khác biệt*

Bên cạnh những điểm tương đồng nói trên tạo sự thuận lợi nhất định cho việc áp dụng điều trần vào quá trình thẩm tra trong khuôn khổ pháp luật hiện nay, giữa thẩm tra và điều trần cũng tồn tại những điểm khác biệt trên phương diện khuôn khổ pháp lý. Để có thể áp dụng điều trần vào hoạt động thẩm tra của Ủy ban, cần làm rõ những điểm khác biệt này để thu hẹp khoảng cách, trước hết là trong các quy định pháp luật.

#### *a) Phạm vi thẩm tra và điều trần*

Hoạt động thẩm tra của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam thường được tiến hành theo các nội dung đã được quy định trong pháp luật<sup>66</sup>, còn hoạt động điều trần được tiến hành đối với một số vấn đề nhất định của một dự luật nhất định. Đôi khi những vấn đề mà một phiên điều trần thường hướng tới cũng tương tự như trong luật của Việt Nam quy định đối với thẩm

<sup>65</sup>. Michael L.Mezey, *Comparative Legislatures*, 1979, p.67.

<sup>66</sup>. Bốn nhóm vấn đề tại Điều 43, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

tra. Nhưng nhiều khi có những vấn đề không hề có trong thẩm tra, bởi lẽ những vấn đề đó thuộc về nội dung cụ thể của dự luật. Điều quan trọng nhất là, cách làm của thẩm tra có thể bỏ sót những vấn đề rất quan trọng của một đạo luật, ví dụ như tính hiệu quả kinh tế của đạo luật trong tương quan chi phí-lợi ích<sup>67</sup>. Trong khi đó, những thông tin thu nhận được từ phiên điều trần rất có ích cho phiệc phân tích chi phí-lợi ích.

*b) Trình tự, thủ tục tiến hành*

Quy trình, thủ tục điều trần khác với các dạng cuộc họp khác của Ủy ban, phải đúng là điều trần. Ví dụ, cách bố trí chỗ ngồi; chỉ những người được ban chủ tọa yêu cầu mới được phát biểu; phải phát biểu đúng câu hỏi, nếu phát biểu trật vắn đề, chủ tọa có quyền cắt, yêu cầu phát biểu đúng vắn đề; mỗi người chỉ được nói trong 5-7 phút... Như vậy, cần sửa đổi, bổ sung Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban, đồng thời các Ủy ban trước mắt có thể tự xây dựng thủ tục của mình về dạng hội nghị này.

*c) Tác động của thẩm tra và điều trần*

Điểm khác biệt quan trọng giữa điều trần và quá trình chuẩn bị thẩm tra (và cả thẩm tra) nằm ở hệ quả của chúng. Điều trần là cơ sở chủ chốt để ủy ban quyết định về việc có đưa dự luật ra toàn thể nghị viện hay không; trong khi đó kết quả thẩm tra chỉ có ý nghĩa tham khảo. Nhiều nội dung của phiên điều trần được đưa vào báo cáo cuối cùng của Ủy ban gửi toàn thể nghị viện. Báo cáo này là tài liệu không chỉ có tác dụng giải thích, mà còn thuyết phục; thậm chí báo cáo còn có thể hướng dẫn cho các cơ quan hành pháp và toà án hiểu được thứ ngôn ngữ không rõ ràng và phức tạp của vắn bản luật<sup>68</sup>. Còn ở nước ta, báo cáo thẩm tra của các Ủy ban chỉ làm nhiệm vụ “*phản ánh đầy đủ ý kiến của thành viên cơ quan thẩm tra*”. Có ý kiến cho rằng, kết quả thẩm tra chỉ có giá trị tham khảo; tính phản biện của báo cáo thẩm tra chưa cao. Qua đây cũng thấy các ủy ban của Quốc hội nước ta không những không có thẩm quyền, mà còn thiếu năng lực thực tế để có thể quyết định đưa dự luật ra thảo luận tại hội trường. Hình thức điều trần có thể giúp các ủy ban của Quốc hội nước ta “gánh vác” vai trò phản biện, canh công như các ủy ban nghị viện các nước vẫn làm.

---

<sup>67</sup>. Hoàng Văn Minh, “Vai trò của HĐDT, các ủy ban của Quốc hội tại phiên họp toàn thể thảo luận dự án luật”, bài tham luận tại Hội thảo “*Quy trình, thủ tục làm việc của HĐDT, các ủy ban của Quốc hội*”, (Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, Hải Phòng, 28-29/6/2007).

<sup>68</sup>. Roger H. Davison & Walter J. Oleszek, *Quốc hội và các thành viên* (sách dịch), Hà Nội, 2002, tr.341.

## 2. Một số khó khăn và thuận lợi về nhận thức

Qua phân tích ở các phần trên, có thể nhận thấy nhu cầu áp dụng điều trần trong hoạt động của các Ủy ban Quốc hội Việt Nam. Các quy định pháp luật, mặc dù chưa cụ thể, đầy đủ, nhưng cũng tạo cơ sở để áp dụng điều trần. Tuy nhiên, nhận thức và hiểu biết về khái niệm điều trần ở Việt Nam còn khác nhau và còn ở mức sơ khai. Điều này gây không ít khó khăn cho việc áp dụng điều trần một cách thực sự ở Việt Nam.

### 2.1. Về khái niệm điều trần

Đầu tiên là vấn đề khái niệm. Điều trần là gì? Công cụ này có gì khác với hoạt động chất vấn hay giải trình mà Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội vẫn thường xuyên tiến hành hay không?<sup>69</sup> Qua quan sát, phân tích, chúng tôi nhận thấy, có cả khó khăn và thuận lợi trong cách hiểu về khái niệm điều trần ở Việt Nam hiện nay, cả trong và ngoài Quốc hội (xem thêm trong hộp cuối mục 2.1 này).

#### 2.1.1. Trở ngại trong cách hiểu về điều trần

Thuật ngữ gốc *hearing* trong tiếng Anh được dịch sang tiếng Việt thành “điều trần”, khiến cho người nghe nghĩ nhiều đến sự “đụng chạm” giữa lập pháp và hành pháp; là “truy đến cùng” (hàm ý truy trách nhiệm), là “gay gắt hơn”<sup>70</sup>; coi đại diện của hành pháp được mời đến phiên điều trần là “đối tượng bị điều trần”<sup>71</sup> (xem thêm Phân tích phiếu hỏi và ghi chép của chuyên gia trông phân Phụ lục). Trong khi đó, nghĩa của *hearing* chỉ là nghe- Ủy ban của nghị viện nghe nhiều bên nhằm mục đích chính là làm sáng tỏ vấn đề chính sách thông qua việc thu nhận thông tin nhiều chiều, đối chứng thông tin của chính phủ cung cấp với thông tin từ các nguồn khác.

Chính vì nghĩ nhiều đến sự đối đầu giữa lập pháp và hành pháp, các Ủy ban của Quốc hội còn e dè điều trần vì cho rằng có thể gặp phải sự thiếu thông hiểu từ phía các Bộ, ngành nếu tiến hành điều trần. Mặt khác, trên thực tế, quan niệm này lại có thể biến phiên điều trần (nếu được tổ chức) thành phiên

---

<sup>69</sup>. Tại cuộc Tọa đàm về hoạt động chất vấn của ĐBQH và hoạt động giải trình của các cơ quan của QH do UB Về các vấn đề xã hội tổ chức vào tháng 9/2009, nhiều ý kiến cho rằng, chất vấn, giải trình hay điều trần có lẽ chỉ là vấn đề tên gọi.. (Thanh Tâm, “Chất vấn, giải trình hay điều trần - có lẽ chỉ là tên gọi”, Báo Người đại biểu nhân dân, số ra ngày 1/10/2009).

<sup>70</sup>. Lê Nhung, Điều trần để “truy” đến cùng, bài phỏng vấn Phó Chủ nhiệm Ủy ban Các vấn đề xã hội Bùi Sĩ Lợi, *Vietnamnet*, 11/2010.

<sup>71</sup>. Một tác giả khi đề cập đến thành phần dự phiên điều trần đã dùng cụm từ “đối tượng *bị* điều trần” để chỉ đại diện chính phủ, các bộ ngành. Còn ở một đoạn khác, khi nhắc đến phiên điều trần về chất độc gia cam ở Việt Nam, tác giả cũng gọi đại diện Bộ ngoại giao Mỹ là “đối tượng bị điều trần”, còn các nhân chứng khác là “chủ thể đưa ra câu hỏi”. Từ “bị” phần nào cho thấy cách hiểu về tính chất “đối đầu” của điều trần nhằm vào hành pháp; còn việc coi các nhân chứng khác là chủ thể đưa ra câu hỏi cũng phần nào cho thấy nhận thức nói trên (Nguyễn Hải Long, Vấn đề pháp lý về điều trần, chất vấn tại HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam, *Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử*, <http://www.ttb.gov.vn>)

truy trách nhiệm căng thẳng không đáng có và không đạt được mục tiêu chính của điều trần là thu nhận thông tin.

Cũng về khái niệm, có những ý kiến chưa phân biệt được sự khác nhau giữa điều trần và chất vấn, coi điều trần là chất vấn ở Ủy ban<sup>72</sup>. Quan niệm này có lẽ xuất phát từ sự e ngại nói trên về sự “đụng chạm”, và để tránh từ “điều trần”, người ta đã nghĩ ra khái niệm “chất vấn ở ủy ban của Quốc hội”<sup>73</sup>. Xuất phát từ chính nội bộ Quốc hội, khái niệm “chất vấn ở Ủy ban” lan truyền rộng qua các bài viết trên báo chí<sup>74</sup>, và ngay cả chuyên gia hiểu biết về hoạt động của Quốc hội cũng sử dụng khái niệm “chất vấn ở Ủy ban”<sup>75</sup>.

Quan niệm này sẽ làm cho điều trần diễn ra theo tính chất của chất vấn, không đúng với mục tiêu của điều trần<sup>76</sup>. Bên cạnh đó, những người có quan niệm này sẽ không trả lời được câu hỏi: trong điều trần ngoài phía chính phủ thì không thể thiếu công chúng, bao gồm cả những công dân bình thường nhất đến để cung cấp thông tin cho Ủy ban, vậy nếu gọi đây là “chất vấn ở Ủy ban”, thì chất vấn ai? Hơn nữa, cách hiểu điều trần là chất vấn ở ủy ban tạo ra nghịch lý là: mặc dù trong thâm tâm không muốn sự đối đầu, mong muốn sự hợp tác từ phía các bộ ngành, nhưng trên thực tế, cách làm theo cách hiểu này lại có rủi ro dẫn đến sự căng thẳng giữa hai bên, bởi lẽ đã là chất vấn thì phải truy trách nhiệm đến cùng.

### 2.1.2. Thuận lợi trong cách hiểu về khái niệm điều trần

Bên cạnh đó, cũng có nhận thức khác liên quan đến khái niệm điều trần. Ví dụ, đã có tác giả phân biệt khá rõ điều trần và chất vấn<sup>77</sup>; có tác giả nêu rõ: đại diện cho mọi lợi ích trong xã hội có thể được mời tham dự những cuộc

---

<sup>72</sup>. Có những vị lãnh đạo các Ủy ban của Quốc hội cho rằng luật không gọi là điều trần nhưng bản chất của hoạt động chất vấn tại Hội đồng Dân tộc hoặc các ủy ban là theo hướng điều trần. Xem: Võ Văn Thành, “Điều trần để làm rõ trách nhiệm đến tận cùng”, *Tuổi Trẻ*, 3/3/2009.

<sup>73</sup>. Trả lời câu hỏi, tại sao trong chương trình hội thảo “*Hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội - Những vấn đề lý luận và thực tiễn*” được tổ chức vào cuối tháng 8/2010 không đề cập đến điều trần, thành viên ban tổ chức cho biết, trong nội dung hội thảo có bàn về “chất vấn ở HĐDT và các Ủy ban”, chính là ngụ ý nói đến điều trần, vì không muốn sử dụng “điều trần” là một khái niệm mới của nước ngoài.

<sup>74</sup>. Đọc các bài liên quan đến điều trần trên các báo ở Việt Nam, độc giả luôn bắt gặp tình trạng nhầm lẫn khi dùng từ “điều trần” và “chất vấn”. Có những bài báo mô tả chính xác về điều trần ở nước ngoài, nhưng khi nói đến hoạt động của các ủy ban của Quốc hội Việt Nam lại dùng “chất vấn ở Ủy ban” (chẳng hạn, xem Lê Kiên, Chưa có điều trần vì cơ quan QH “lực bất tòng tâm”?, *Vietnamnet*, 1/4/2009; Thanh Tâm, “Chất vấn, giải trình hay điều trần - có lẽ chỉ là tên gọi”, *Báo Người đại biểu nhân dân*, số ra ngày 1/10/2009, Võ Văn Thành, “Điều trần để làm rõ trách nhiệm đến tận cùng”, *Tuổi Trẻ*, 3/3/2009).

<sup>75</sup>. Phạm Duy Nghĩa, Hoạt động chất vấn từ góc nhìn của cử tri, *Nghiên cứu lập pháp*, số 15, tháng 8/2010, tr.16.

<sup>76</sup>. Ý tưởng về tiến hành chất vấn ở Ủy ban cũng không đúng với bản chất của chất vấn vốn chỉ là hoạt động diễn ra tại phiên họp toàn thể của Quốc hội. Tuy nhiên, đây là vấn đề khác, không thuộc nội dung của báo cáo này chỉ bàn về điều trần.

<sup>77</sup>. Thanh Trà, Chọn điều trần hay chất vấn, *báo Người ĐBND*, số ra ngày 7/3/2009.

điều trần, chứ không chỉ người của hành pháp và các nghị sỹ. Các thành viên ủy ban nghe các nhân chứng đến từ các cơ quan chính phủ, học giả, tầng lớp trí thức, các nhóm lợi ích đến tham dự điều trần để góp ý về các chính sách, dự luật. Một cuộc họp để các ủy ban lắng nghe ý kiến của người dân cũng được coi là một phiên điều trần<sup>78</sup>. Một tác giả khác nhận xét, điều trần thiên về làm rõ vấn đề, chứ không quy trách nhiệm trực tiếp, không xem xét chính sách, hành động của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đúng hay sai<sup>79</sup>.

Đặc biệt, trong Quốc hội đã có những ý kiến nhận định đúng về tính chất, mục đích của hoạt động điều trần. Chẳng hạn, Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XII đã nêu rõ, mục đích, tác dụng của điều trần là “thu thập thông tin, làm sáng tỏ những vấn đề chính sách trong dự án luật để chuẩn bị cho hội nghị toàn thể của Ủy ban hoặc làm rõ những vấn đề khác theo sự quan tâm riêng của nghị sỹ”; “không nhất thiết là những vấn đề có sai sót trong thi hành pháp luật”; “tạo sự đồng thuận trong việc xây dựng chính sách, pháp luật”; “kiểm tra việc thực hiện chức trách của Bộ trưởng và các cơ quan hữu quan.”<sup>80</sup>. Hoặc tại một cuộc tọa đàm, một số thành viên của các Ủy ban đã cho rằng, mục đích chính của điều trần không phải là tìm kiếm lỗi lầm, mà chỉ nhằm thu thập thông tin nhiều chiều; điều trần là công việc chuyên sâu, nên giao cho các tiểu ban; điều trần phục vụ cho cả giám sát và lập pháp; không nên quá băn khoăn về tên gọi, mà chủ yếu là làm cho đúng tính chất của điều trần v.v...(xem thêm trong Phụ lục 4).

Những ý kiến dạng này cho thấy, ở Việt Nam đã bắt đầu tiếp cận một cách đúng đắn về điều trần, tạo cơ sở thuận lợi ban đầu cho việc áp dụng điều trần. Tuy nhiên, những ý kiến dạng này chưa phổ biến ở Việt Nam, và quan trọng hơn, chúng hầu như thuộc về những cá nhân không có quyền quyết định trong việc áp dụng điều trần ở Ủy ban<sup>81</sup>. Điều này cũng là một trở ngại đối với việc áp dụng điều trần tại các Ủy ban.

## **2.2. Nhận thức về phạm vi áp dụng điều trần**

Nhận thức về phạm vi áp dụng của điều trần cũng còn vướng mắc. Chính vì quan niệm “đốt đầu” ở trên, nhiều người ở Việt Nam lâu nay vẫn chỉ coi điều trần là một hình thức giám sát chính phủ, nhưng lại không biết rằng, ở nghị viện nhiều nước, điều trần chủ yếu được áp dụng trong quy trình lập

<sup>78</sup>. Tiểu Lâm, Điều trần - hoạt động "đốt phá" ở Quốc hội, *Vietnamnet*, 15/03/2009.

<sup>79</sup>. Nguyễn Hải Long, Vấn đề pháp lý về điều trần, chất vấn tại HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam, *Trung tâm Bồi dưỡng Đại biểu Dân cử*, <http://www.ttbd.gov.vn>.

<sup>80</sup>. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XII, *Báo cáo kết quả đoàn nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội Đức và Na Uy*, Hà Nội, 4/2010.

<sup>81</sup>. Về nhận thức của các thành viên HĐDT và Ủy ban các vấn đề xã hội, xin xem mục 4 trong phần này.

pháp<sup>82</sup>. Thực ra, một số ý kiến cho rằng cần nghiên cứu để áp dụng điều trần trong quá trình tham vấn ý kiến của công chúng phục vụ thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh tại các ủy ban của Quốc hội<sup>83</sup>. Tuy nhiên, nói chung, hầu hết các bài viết, ý kiến khi bàn về khả năng áp dụng điều trần ở Việt Nam chỉ nhắc đến việc áp dụng trong hoạt động giám sát, rất ít tác giả đề cập đến áp dụng điều trần trong hoạt động lập pháp<sup>84</sup>. Có lẽ do nhận thức coi điều trần chỉ áp dụng trong giám sát, chỉ có Ủy ban Tư pháp là cơ quan chủ trì Đề án đổi mới hoạt động giám sát mới được tạo điều kiện tìm hiểu về điều trần, còn cơ quan chủ trì Đề án về đổi mới hoạt động lập pháp lại không có những hoạt động nghiên cứu, tìm hiểu về điều trần. Do đó, mặc dù nhận thức rất đúng về mục đích, tính chất, phạm vi áp dụng của điều trần là “làm sáng tỏ các vấn đề chính sách trong dự luật”, nhưng khi đề xuất áp dụng điều trần, Ủy ban Tư pháp đành chỉ biết giới hạn trong lĩnh vực giám sát: “Khẩn trương nghiên cứu đưa cơ chế điều trần tại Hội đồng dân tộc, các Ủy ban trở thành hình thức giám sát mang tính phổ biến, dễ thực hiện”<sup>85</sup>. Đến lượt mình, vì coi điều trần chỉ áp dụng trong giám sát, cho nên mới có quan niệm điều trần là “chất vấn ở ủy ban” như đã nói ở trên.

### **2.3. Nhận thức về cơ sở pháp lý**

Liên quan đến nhận thức và quan niệm liên quan đến cơ sở pháp lý để áp dụng điều trần, nhiều ý kiến băn khoăn, nếu trong luật không hề có chữ “điều trần”, lấy cơ sở đâu để yêu cầu các Bộ ngành, các tổ chức, cá nhân khác đến dự phiên điều trần? Chẳng hạn, theo ông Lê Quang Bình - chủ nhiệm Ủy ban Quốc phòng và an ninh, vấn đề vướng mắc hiện nay là hoạt động điều trần chưa được quy định trong Luật tổ chức Quốc hội<sup>86</sup>. Theo nhóm chuyên gia, đây là phản ứng dễ hiểu, xác đáng, cần được tính đến khi nghiên cứu khả năng áp dụng điều trần ở các Ủy ban Quốc hội Việt Nam.

---

<sup>82</sup>. Thành viên của nhóm chuyên gia trong nước có lần nói chuyện với cán bộ lãnh đạo Vụ chuyên môn tham mưu cho một Ủy ban của Quốc hội. Khi chuyên gia trong nước cho biết, điều trần được áp dụng nhiều trong lập pháp, cán bộ này rất ngạc nhiên, vì trước nay chỉ coi điều trần là một hình thức giám sát.

<sup>83</sup>. Xem trong báo cáo tổng kết Hội thảo “Vai trò của các Ủy ban trong hoạt động lập pháp của Quốc hội”, Văn phòng Quốc hội, 28-29/6/2007; báo cáo của chuyên gia về kết quả của cuộc tọa đàm về điều trần ngày 28/9/2010 (Xem phụ lục).

<sup>84</sup>. Hiện nay ở Việt Nam mới chỉ vài bài viết, công trình nghiên cứu bàn về việc áp dụng điều trần trong hoạt động lập pháp tại Ủy ban của Quốc hội như: Trung tâm TT-TV-NCKH, *Báo cáo nghiên cứu “Xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các ủy ban của Quốc hội”*, 2008; Nguyễn Đức Lam, Điều trần tại Ủy ban: nghiên cứu khả năng áp dụng ở Việt Nam, Bài cho Hội thảo “Vai trò của các Ủy ban trong hoạt động lập pháp của Quốc hội”, Văn phòng Quốc hội, 28-29/6/2007.

<sup>85</sup>. Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XII, *Báo cáo kết quả đoàn nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội Đức và Na Uy*, Hà Nội, 4/2010.

<sup>86</sup>. Võ Văn Thành, “Điều trần để làm rõ trách nhiệm đến tận cùng”, *Tuổi Trẻ*, 3/3/2009.

Mặt khác, liên quan đến các quy định pháp luật, cũng có những ý kiến cho rằng, về bản chất, điều trần không phải là nội dung quá mới đối với các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam. Bởi lẽ, trong các Luật đã có những quy định về giải trình gắn với điều trần, và trên thực tế, các Ủy ban đã tiến hành một số cuộc họp với các Bộ, ngành, hoặc một số cuộc họp với chính quyền địa phương với sự tham gia của vài người dân có tính chất tương tự như điều trần<sup>87</sup>. Theo đó, thông thường, Thường trực UB thường tổ chức các cuộc làm việc, mời lãnh đạo các Bộ, ngành hoặc cơ quan liên quan đến để nghe giải trình, làm rõ về những nội dung mà cử tri, nhân dân và các địa phương đã phản ánh.

Nhận thức này, một mặt, có thể tạo thuận lợi về tâm lý đối với việc áp dụng điều trần, vì đã có quy định rồi, đã làm rồi, bây giờ chỉ cần hoàn thiện quy định và làm tốt hơn. Mặt khác, nó cũng có nguy cơ tạo lối mòn cho các Ủy ban, tức là chỉ làm theo những gì đã làm theo thói quen, mà không có ý định nghiên cứu sửa đổi các quy định pháp luật hoặc cải tiến cách làm cũ với thủ tục khác, kỹ thuật điều hành, đặt câu hỏi khác với điều trần<sup>88</sup>. Điều này gây rủi ro cao là các hoạt động được coi là “điều trần” đó sẽ đi chệch khỏi quỹ đạo thực sự của điều trần, khiến cho không đạt được mục tiêu của điều trần là thu thập thông tin.

Hơn nữa, xuất phát từ quan niệm coi điều trần chỉ là một hình thức giám sát, cho nên khi bàn về khuôn khổ pháp luật hiện hành ở Việt Nam làm cơ sở để tiến hành điều trần, các ý kiến hầu như bỏ quên các quy định về công đoạn ủy ban trong quy trình lập pháp ở Việt Nam. Cụ thể ở đây là các quy định về lấy ý kiến công chúng trong hoạt động lập pháp và về giai đoạn thẩm tra bao gồm chuẩn bị thẩm tra, thẩm tra sơ bộ và thẩm tra chính thức. Như vậy, nhận thức này khiến cho các Ủy ban của Quốc hội bỏ qua những căn cứ pháp lý quan trọng để áp dụng điều trần trong khuôn khổ pháp lý hiện hành.

#### **2.4. Nhận thức về quy trình, thủ tục tiến hành**

Cuối cùng là nhận thức về cách thức tổ chức, thủ tục tiến hành điều trần. Chẳng hạn, có những ý kiến băn khoăn, tại sao không để tất cả các thành viên Ủy ban tham gia phần hỏi-đáp trong phiên điều trần, mà chỉ có vài thành viên ngồi chủ trì phiên điều trần được hỏi; rằng như thế là vi phạm nguyên tắc

---

<sup>87</sup>. Ví dụ: HĐDT, Ủy ban các vấn đề xã hội, Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tư pháp, Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội khóa XII.

<sup>88</sup>. Tại cuộc làm việc với một thành viên nhóm chuyên gia trong nước về khả năng thí điểm điều trần tại Ủy ban mình, lãnh đạo của một Ủy ban đã nói rằng, không cần phải trình bày nhiều làm gì, vì vị lãnh đạo đó đã từng làm việc trong Quốc hội 3 nhiệm kỳ, biết rõ cách thức làm việc của Ủy ban rồi.

làm việc tập thể của Ủy ban<sup>89</sup>. Tại sao phải tiến hành điều trần theo những thủ tục chặt chẽ như vậy? Điều đó có gây khó khăn, ức chế cho các bên tham dự hay không, nhất là đối với các quan chức cao cấp? Tại sao chỉ dừng ở mức hỏi-đáp để mấy thông tin, mà chủ tọa không kết luận về trách nhiệm? v.v... Những băn khoăn về kỹ thuật cũng là điều dễ hiểu, vì đây hoàn toàn là vấn đề mới ở Việt Nam. Tuy nhiên, nếu không được giải đáp một cách thỏa đáng, chúng sẽ dẫn đến cách làm không đúng với tính chất, mục đích của điều trần.

### 3. Điều kiện về nguồn lực, năng lực

Như đã phân tích, hiện nay có nhu cầu áp dụng điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam; trong khuôn khổ các quy định hiện nay, có thể tiến hành các hoạt động mang tính chất điều trần. Tuy nhiên, quan trọng không kém là tổ chức thực hiện và điều kiện để tổ chức thực hiện. Nếu không có đủ “lực” và “lượng” thì các cơ quan của Quốc hội dễ rơi vào trạng thái lực bất tòng tâm. Dưới đây chúng tôi sẽ phân tích những thiếu hụt về nguồn lực trong hệ thống ủy ban của Quốc hội Việt Nam ảnh hưởng như thế nào đến việc áp dụng điều trần.

*Trước hết*, số lượng các ủy ban ở Quốc hội nước ta hiện nay còn rất hạn chế và chưa được tổ chức tương ứng với cấu trúc của các bộ, ngành thuộc Chính phủ. Việt Nam. Trong khi Chính phủ có 26 bộ và cơ quan ngang bộ thì Quốc hội chỉ có 10 ủy ban. Nghĩa là trung bình một ủy ban của Quốc hội phải phụ trách các lĩnh vực thuộc gần 3 cơ quan bộ, ngành. Trên thực tế, các Ủy ban phải phụ trách phạm vi hoạt động rộng hơn nhiều, vì có những lĩnh vực giao thoa nhau (Xem ví dụ trong Hộp dưới đây). Điều này càng thể hiện rõ đối với những Ủy ban có lĩnh vực hoạt động rất rộng như Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Tài chính và ngân sách, Ủy ban Pháp luật, Ủy ban về Các vấn đề xã hội, Ủy ban Văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng...

#### **Hộp 8: Khối lượng công việc khi xây dựng một báo cáo giám sát chuyên đề**

Để xây dựng một báo cáo kết quả giám sát chuyên đề “*Việc thực hiện chính sách pháp luật về quản lý chất lượng vệ sinh, an toàn thực phẩm*”, cần phải tổng hợp báo cáo của 63 UBND các tỉnh/thành, 59 Đoàn ĐBQH, 5 Bộ, ngành và báo cáo tổng hợp của Chính phủ; tổ chức nhiều cuộc làm việc với các bộ, ngành, các cuộc hội nghị, hội thảo, tọa đàm; đi giám sát tại 10 tỉnh/thành với hàng

<sup>89</sup>. Trên thực tế, tại các phiên giải trình của HĐDT và Ủy ban Các vấn đề xã hội tổ chức vào 2010 (với hàm ý muốn thí điểm điều trần), tất cả các thành viên HĐDT và Ủy ban đều có thể nêu câu hỏi đối với Bộ trưởng. Nhiều thành viên HĐDT và Ủy ban đã tận dụng cơ hội này để nêu câu hỏi.



chục điểm khảo sát; nghiên cứu nhiều tài liệu quốc tế; chuẩn bị 7 phụ lục với nhiều số liệu, phân tích, đánh giá...

Điều này đã tạo ra tình trạng quá tải trong hoạt động của các ủy ban của Quốc hội. Thực tế cho thấy các thành viên của ủy ban của Quốc hội trong thời gian vừa qua đã phải nỗ lực rất nhiều để hoàn thành các nhiệm vụ được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giao cho<sup>90</sup>. Theo một cuộc khảo sát, 48% trong số các đại biểu Quốc hội và các chuyên gia nghiên cứu pháp luật được hỏi cho rằng đang có tình trạng quá tải trong hoạt động của các ủy ban của Quốc hội<sup>91</sup>. Trong khi đó, nếu áp dụng điều trần, phạm vi bao phủ của hoạt động này rất rộng, liên quan đến mọi vấn đề thuộc thẩm quyền của Ủy ban. Cộng với tính chất chuyên môn sâu, kéo dài, hoạt động này sẽ làm tăng khối lượng công việc của các Ủy ban thêm nhiều lần.

*Thứ hai*, để các ủy ban hoạt động có hiệu quả thì không thể thiếu các văn phòng nghiên cứu và đội ngũ nhân viên giúp việc đủ năng lực. Trong khi khối lượng và phạm vi công việc của Quốc hội tăng một cách nhanh chóng, hiện nay các Ủy ban chỉ tổ chức một vụ chuyên môn phục vụ với số lượng chuyên viên trung bình còn quá ít, khoảng 20 người. Còn về năng lực, theo Báo cáo công tác nhiệm kỳ khoá XI của Quốc hội, bộ máy giúp việc, trong đó có các Vụ chuyên môn phục vụ các Ủy ban, chưa ngang tầm với khối lượng và yêu cầu công việc. Đội ngũ cán bộ từ lâu đã hình thành một cách “tự nhiên” nhiều hơn là do những tác động mang tính định hướng<sup>92</sup>. So với mong đợi của các ĐBQH, các sản phẩm của bộ máy giúp việc các Ủy ban chưa đạt yêu cầu. Có thể lấy các báo cáo thẩm tra làm ví dụ điển hình, vì đây là kết tinh của toàn bộ quá trình làm việc của các cán bộ phục vụ Ủy ban (Xem trong Hộp dưới đây). Với số lượng cán bộ còn mỏng, năng lực chưa đáp ứng yêu cầu công việc lâu nay như vậy, cán bộ giúp việc các Ủy ban sẽ rất khó khăn khi tham gia tổ chức điều trần, một công việc vừa mới lạ, vừa nặng nhọc, chuyên sâu.

### **Hộp 9: Đánh giá của ĐBQH về báo cáo thẩm tra**

Theo một cuộc khảo sát, gần 44% đại biểu Quốc hội nhận xét, thời gian qua, các báo cáo thẩm tra chưa làm cho các chính sách trong các dự án trở lên rõ ràng hơn. Có đến 40.2% đại biểu cho rằng, các báo cáo thẩm tra của các ủy ban không khác biệt là

<sup>90</sup>. Nguyên Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Văn An đã nhận xét rằng để hoàn thành các nhiệm vụ được giao, các thành viên thường trực của các ủy ban đều đã trở thành các “anh Bảy, chị Nhật” (làm việc thường xuyên vào các ngày thứ Bảy và Chủ Nhật).

<sup>91</sup>. Xem Trung tâm TT-TV-NCKH, ‘Cơ sở lý luận và thực tiễn khắc phục tình trạng luật khung’, Đề tài nghiên cứu cấp bộ, 2005-2006.

<sup>92</sup>. Báo cáo tổng kết công tác nhiệm kỳ XI của Quốc hội, 3/2007.

mấy so với Tờ trình của cơ quan soạn thảo; 36.8% đại biểu cho rằng báo cáo thẩm tra chưa thể hiện được ý kiến nhiều chiều về dự án luật, pháp lệnh. Do vậy, ĐBQH chưa có đủ thông tin và quan điểm cần thiết để phân biện dự án.

*Thứ ba*, khả năng tham gia của thành viên ủy ban vào các hoạt động của Ủy ban là rất hạn chế. Đa số thành viên HĐND và các ủy ban của Quốc hội hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm, bộ phận Thường trực chỉ có vài người. Hoạt động của các tiểu ban chưa đưa lại kết quả như mong muốn, số lượng các thành viên chuyên trách của các ủy ban quá ít ỏi nên dù chia thành các lĩnh vực nhất định thì “quay đi, quay lại vẫn là những con người đó”<sup>93</sup>. Trên thực tế, hoạt động của các Ủy ban trong Quốc hội Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào Thường trực<sup>94</sup>. Thực trạng này sẽ là trở ngại không nhỏ đối với việc áp dụng điều trần tại Ủy ban, vì số thành viên Ủy ban vừa có chuyên môn thích hợp, vừa có điều kiện thời gian tham gia các phiên điều trần sẽ rất hạn chế.

*Thứ tư*, cơ cấu thành phần của các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam có đặc điểm nổi bật là: một số lượng lớn thành viên Ủy ban kiêm nhiệm các vị trí then chốt tại các cơ quan, ngành thuộc phạm vi lĩnh vực Ủy ban phụ trách. Chẳng hạn, 13/20 thành viên của Ủy ban Tư pháp làm việc trong các cơ quan ngành tòa án, viện kiểm sát, tư pháp. Điều này dẫn đến những trường hợp khó xử “cấp dưới làm sao giám sát cấp trên”, khi các Ủy ban thẩm tra các dự án, báo cáo, tiến hành giám sát, người báo cáo trước Ủy ban chính là Bộ trưởng hoặc người đứng đầu ngành đó. Chính vì vậy, các thành viên Ủy ban giữ các vị trí trong ngành còn có tâm lý nể nang, né tránh khi thẩm tra, giám sát các vấn đề thuộc ngành của mình<sup>95</sup>. Điều trần chỉ nhằm mục đích thu nhận thông tin, làm sáng tỏ vấn đề từ nhiều góc độ khác nhau, trong đó có góc độ của các bộ, ngành. Nhưng tâm lý né tránh này cũng sẽ là trở ngại lớn đối với việc đạt được mục đích nói trên, bởi lẽ có khả năng các thành viên Ủy ban sẽ không hỏi sâu, hỏi kỹ, hỏi xoáy vào vấn đề đối với các quan chức cao cấp trong ngành mình công tác.

<sup>93</sup>. Phát biểu của ĐBQH Nguyễn Văn Tri, PCN Ủy ban KH, CN và MT Quốc hội khóa XI tại Hội thảo “Cơ cấu tổ chức và vai trò của hệ thống ủy ban trong hoạt động của Quốc hội” do Trung tâm TT-TV-NCKH tổ chức ngày 25/4/2006. Trích theo Báo cáo nghiên cứu “Xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các ủy ban của Quốc hội”, Trung tâm TT-TV-NCKH, 2008.

<sup>94</sup>. Theo thống kê của các chuyên viên Vụ Kinh tế và Ngân sách, trong nhiệm kỳ khóa XI, có đến 72% các phiên họp của Ủy ban KT-NS cũ được tiến hành dưới dạng các phiên họp thường trực ủy ban hoặc thường trực ủy ban mở rộng; chỉ có 28% phiên họp được tổ chức dưới dạng các phiên họp toàn thể của Ủy ban.

<sup>95</sup>. Vũ Đức Khiển, Cơ cấu thành viên HĐND và các Ủy ban của Quốc hội-Cơ sở lý luận và thực tiễn, bài viết tại hội thảo “Hoạt động của HĐND và các Ủy ban của Quốc hội-Những vấn đề lý luận và thực tiễn”, 8/2010.

*Thứ năm*, điều trần là một hình thức hoạt động mới mẻ ở Quốc hội Việt Nam. Mặc dù một số Ủy ban đã tiến hành những hoạt động mang vài nét của điều trần, nhưng về cơ bản, cả lãnh đạo Ủy ban, các thành viên Ủy ban, và cán bộ Vụ chuyên môn giúp việc có thể sẽ lúng túng trong chuẩn bị, tổ chức, điều hành điều trần theo đúng quy trình, thủ tục, và quan trọng hơn, đúng với tính chất, mục đích của điều trần. Chẳng hạn, cán bộ Vụ chuyên môn sẽ phải chuẩn bị kịch bản, bộ câu hỏi giúp đại biểu điều hành phiên điều trần; hoặc xây dựng báo cáo từ toàn bộ quá trình điều trần v.v... Hay là lâu nay các ĐBQH là thành viên Ủy ban đã chần chừ, hoặc hỏi các đối tượng khác nhau tại các phiên họp của Ủy ban, nhưng khác nhiều so với cách điều hành và cách hỏi của điều trần. Việc nhận diện đúng và thái độ dám đối mặt với những vấn đề này sẽ gợi ý cho các Ủy ban hướng giải quyết chúng trong việc áp dụng điều trần.

#### **4. Những bước đi đầu tiên hướng tới điều trần**

Trong năm 2010, HĐDT đã tổ chức một phiên giải trình về Chính sách hỗ trợ di dân, thực hiện định canh, định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số (Xem thêm báo cáo của HĐDT và ghi chép của chuyên gia về phiên giải trình này trong Phụ lục 3 và 4). Ủy ban các vấn đề xã hội cũng tổ chức được hai phiên điều trần về xóa đói giảm nghèo và quản lý giá thuốc (Xem thêm các báo cáo của Ủy ban các vấn đề xã hội và ghi chép của các chuyên gia về hai phiên giải trình này trong Phụ lục 3 và 4). Cả hai cơ quan này đã áp dụng một số yếu tố của điều trần để đổi mới cách thức tiến hành phiên giải trình. Ủy ban Tư pháp cũng đã tìm hiểu, nghiên cứu về điều trần ở Đức và Na Uy trong khuôn khổ chuyến công tác nghiên cứu về giám sát của Quốc hội hai nước này. Mặc dù chỉ mới là những bước đi đầu tiên, nhưng các phiên giải trình này đã cho thấy một số kinh nghiệm, bài học về việc áp dụng điều trần vào hoạt động của các cơ quan của Quốc hội Việt Nam.

##### **4.1. Mục đích, ý nghĩa, tác dụng**

Qua việc đổi mới các phiên họp giải trình, có thể nhận thấy mục đích, ý nghĩa, tác dụng tích cực của hoạt động này. Ngay từ khi lập kế hoạch tổ chức các phiên giải trình, lãnh đạo các cơ quan của Quốc hội đã xác định, đây là một dịp trao đổi thông tin giữa các bộ, ngành với các cơ quan của Quốc hội; “tạo điều kiện để Chính phủ và các cơ quan thuộc Chính phủ giải trình”; “làm sáng tỏ hơn cơ sở khoa học và kinh nghiệm thực tiễn về việc hoạch định chính sách” (Xem thêm các tài liệu của các cơ quan của Quốc hội trong phần Phụ lục 3 của báo cáo này).

Còn sau khi tiến hành giải trình, Phó Chủ nhiệm Ủy ban các vấn đề xã hội Bùi Sĩ Lợi nhận định, hiệu quả của phiên giải trình là “nhìn thấy ngay, có tác động nhanh và kịp thời luôn đến các bộ, ngành” (Xem trong hộp dưới

đây). Do đó, ông cho rằng không nhất thiết phải đợi dồn đến nửa năm một lần mới đưa ra nghị trường chất vấn, mà nên tiến hành giải trình nhiều hơn để kịp thời phản ứng trước các vấn đề phát sinh thường xuyên trong cuộc sống.

#### **Hộp 10: Sau các phiên giải trình của Ủy ban Các vấn đề xã hội<sup>96</sup>**

“Bộ LĐTB&XH đã chuẩn bị nghị quyết cho Chính phủ và quyết định cho Chính phủ tiếp tục thực hiện chương trình giảm nghèo 2011 - 2015. QH cũng đồng ý tiếp tục đầu tư ngân sách cho chương trình giảm nghèo 5 năm tiếp theo. Sau phiên giải trình với Bộ Y tế, thì bộ này đã cùng với Bộ Tài chính tiếp thu các ý kiến để nghiên cứu sửa đổi một số quy định trong quản lý giá thuốc. Bộ Tài chính cũng thấy được trách nhiệm của mình trong quản lý giá thuốc, với mục tiêu quản lý giá thuốc tốt, bình ổn tốt. Qua cuộc giải trình, ngành y tế và ủy ban chúng tôi cũng thấu hiểu được nhau hơn. Có thể nói, hiệu quả tốt”.

Những phiên giải trình làm cho ĐBQH thấu hiểu cách triển khai thực hiện của cơ quan chức năng; góp thêm cho Chính phủ đề xuất, đánh giá định hướng giai đoạn tiếp theo. Mặt khác, qua quan sát các phiên giải trình này, có thể nhận xét, không nên quá kỳ vọng chúng sẽ mang lại những giải pháp cụ thể ngay lập tức. Bởi lẽ, những vấn đề đưa ra giải trình rất rộng và phức tạp, khó có thể tìm kiếm giải pháp bằng một phiên giải trình. Thay vào đó, nên coi tác dụng của các phiên giải trình ở chỗ chúng là một phần hữu cơ trong cả một quá trình thu thập thông tin, tìm kiếm giải pháp, hướng đến ra quyết sách cuối cùng của cả Quốc hội.

Đặc biệt, đại diện các cơ quan của Quốc hội đã tiến hành giải trình nhấn mạnh tính chất hợp tác trong giải trình. Các cơ quan chính phủ cần phải thấy việc đưa ra mổ xẻ nguyên nhân, đánh giá các tồn tại, phê phán như vậy là để rút ra bài học. Không nên vì những ý kiến phê phán đó mà gây ra tâm lý nặng nề, tưởng như giữa Chính phủ và Quốc hội có xung đột, trong khi các ý kiến góp ý như vậy chính là sự bổ khuyết lẫn nhau. Là cơ quan giám sát, khi thấy có vấn đề cảnh báo thì Quốc hội nên đưa ra cảnh báo sớm. Chính phủ cũng phải lắng nghe để bổ khuyết và sửa chữa kịp thời. Cơ quan của Quốc hội đưa ra phân tích tồn tại không phải để moi móc, mà mọi phê phán đều phải xem là động lực cho sự phát triển. Như ông Bùi Sĩ Lợi đúc kết, qua cuộc giải trình về giá thuốc, “ngành y tế và ủy ban chúng tôi đã thấu hiểu được nhau hơn”.

Cuối cùng, tính chất quan trọng nhất trong hoạt động của Quốc hội là phải công khai, minh bạch. Đó cũng là lý do mà vì sao tại các phiên giải trình

<sup>96</sup>. Phó Chủ nhiệm Ủy ban Các vấn đề xã hội của QH khóa XII trả lời báo Vietnamnet, 11/2010.

HĐDT và UBCVĐXH mời đại diện của khá nhiều các báo. Sự hiện diện của báo chí, truyền thông tạo nên giá trị, vì đó là một trong những thành phần quan trọng của một "phiên điều trần công khai"; giá trị ở chỗ, qua báo chí, truyền thông, công chúng có thể tìm hiểu về công việc của các Ủy ban. Ngoài ra, truyền thông cung cấp bằng chứng rõ ràng, cho công chúng thấy rằng Ủy ban đang làm công việc của mình theo đúng yêu cầu của pháp luật. Kết quả là, truyền thông giúp nâng cao hình ảnh của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, điều quan trọng là các Ủy ban cần cung cấp thông tin đầy đủ trước về mục đích của hội nghị, và đặc biệt là giải thích "điều trần công khai" là gì vì điều trần là một công cụ mới, có thể vẫn chưa quen thuộc với giới truyền thông.

Bên cạnh đó, tính minh bạch còn thể hiện ở chỗ, các phiên giải trình đã đưa ra trước dân thiên hạ những vấn đề phức tạp trong lĩnh vực quản lý nhà nước, do đó tăng cường tính minh bạch trong các hoạt động của Chính phủ và giúp người dân hiểu hơn về các vấn đề này.

#### **4.2. Cơ sở pháp lý; phạm vi áp dụng**

Luật pháp hiện hành từ Hiến pháp cho đến quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ, Hội đồng Dân tộc và các ủy ban đều quy định quyền của Hội đồng và các ủy ban là có thể mời các thành viên Chính phủ đến giải trình về những vấn đề mà họ thấy cần thiết. HĐDT và một số Ủy ban đều dựa trên những quy định này để áp dụng một số yếu tố điều trần để tiến hành phiên giải trình trong mảng hoạt động giám sát.

Bên cạnh đó, như đã phân tích, đối chiếu với thực tiễn các nước, có thể dựa trên các quy định về quá trình thẩm tra để áp dụng một số yếu tố điều trần trong khâu chuẩn bị thẩm tra. Tuy nhiên, cả HĐDT và các Ủy ban đều chưa vận dụng những quy định đó trong khâu này.

#### **4.3. Quá trình chuẩn bị**

Mỗi phiên họp giải trình cần thời gian chuẩn bị khá dài, khoảng 2 - 3 tháng, bao gồm các công việc: lựa chọn vấn đề; lên kế hoạch; kinh phí; xác định thành phần, liên hệ và mời các bên liên quan; chuẩn bị kịch bản, bộ câu hỏi v.v...

- **Lựa chọn vấn đề:** Theo ông Bùi Sĩ Lợi, Phó Chủ nhiệm Ủy ban Các vấn đề xã hội, để tổ chức được một phiên giải trình, quan trọng nhất là lựa chọn vấn đề và sắp xếp thời gian. Thứ nhất, phải xem vấn đề đó có bức xúc không, có cần thiết phải xử lý điều chỉnh sửa đổi ngay không? Thứ hai là chọn thời gian nào để làm; làm vào lúc nào để tạo ra hiệu ứng tốt nhất. Nên chọn những vấn đề nóng, hoặc vấn đề mới phát sinh, mang tính chất cấp thiết mà cử

tri bức xúc để mời các bộ ngành sang trao đổi, thống nhất với nhau để điều chỉnh, xử lý kịp thời.

Nói chung, theo quan sát của chúng tôi, các vấn đề được đưa ra giải trình trong năm 2010 đều mang tính chất thiết thực, liên quan trực tiếp đến đời sống của người dân như chuẩn nghèo, giá thuốc, chính sách hỗ trợ di dân thực hiện định canh, định cư ở miền núi, việc đầu tư xây dựng, quản lý, sử dụng các cơ sở vui chơi, giải trí dành cho trẻ em. Đây cũng là những nội dung thuộc thẩm quyền giám sát của HĐDT và các Ủy ban, nằm trong chương trình hoạt động của các cơ quan này, được tích tụ từ cả quá trình giám sát trước đó, đến thời điểm được chọn đã “chín” để đưa ra giải trình. Các vấn đề đó cũng còn kéo theo những cuộc tranh luận với các ý kiến khác nhau có thể được làm sáng tỏ hơn tại phiên giải trình.

- **Xác định thành phần:** Các phiên họp giải trình của HĐDT và Ủy ban Các vấn đề xã hội hầu như chỉ mời đại diện của các Bộ, ngành liên quan đến vấn đề đưa ra giải trình. Cả hai cơ quan đều có mời một số chuyên gia, nhưng họ không phải là chủ thể được coi là ngang bằng với đại diện các bộ, ngành trong việc cung cấp thông tin, mà chỉ phát biểu một lần, giống như trong một cuộc hội thảo. Đặc biệt, hai cơ quan đều không mời những chủ thể quan trọng nhất, không thể thiếu trong điều trần-đó là đại diện của các nhóm trong xã hội như hiệp hội, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp, những người am hiểu vấn đề, và nhất là cá nhân công dân (Xem thêm trong hộp).

#### **Hộp 11: Thiếu những nguồn cung cấp thông tin khác**

Tại phiên giải trình về giá thuốc do UBCVĐXH tổ chức tháng 10/2010, nhiều cá nhân, tổ chức quan trọng, liên quan đến vấn đề nhưng không được mời đến cung cấp thông tin như lãnh đạo các bệnh viện, các bác sỹ, dược sỹ, các nhà nhập khẩu thuốc, các nhà sản xuất thuốc ở Việt Nam (kể cả một số hãng dược nước ngoài), người tiêu dùng v.v... Các ý kiến của họ có thể tạo nên bức tranh tổng thể hơn về vấn đề giá thuốc, giúp Ủy ban có cái nhìn toàn cảnh, nhiều chiều hơn khi tìm kiếm nguyên nhân, giải pháp. Thời gian một buổi không cho phép mời họ trực tiếp phát biểu, nhưng có thể khắc phục bằng cách đề nghị họ gửi ý kiến bằng văn bản như Ủy ban của nghị viện nhiều nước vẫn làm.

Điều này có lẽ xuất phát từ quan niệm về “phiên họp giải trình” có nghĩa là bộ, ngành phải giải trình là chính về trách nhiệm quản lý của mình về vấn đề đưa ra giải trình, còn các chủ thể khác chỉ là phụ<sup>97</sup>. Trong khi đó, trong

<sup>97</sup>. Khi chuyên gia đề xuất dùng từ “người cung cấp thông tin” đối với tất cả các chủ thể được mời đến trình bày tại phiên giải trình thay cho từ “nhân chứng” (để gây hiểu nhầm với nhân chứng ở tòa án), một

quá trình điều trần ở Ủy ban của nghị viện các nước, mọi chủ thể được mời đến trình bày đều được coi ngang nhau về mặt cung cấp thông tin, đều được gọi chung là nhân chứng; mỗi nhân chứng nắm giữ thông tin mình trực tiếp biết. Ủy ban mời các nhân chứng không phải là đại diện của bộ, ngành là để nghe thêm những nguồn thông tin khác, từ đó đối chiếu, đối chứng, kiểm chứng các nguồn thông tin với nhau, nhất là kiểm chứng thông tin của các bộ, ngành (Xem thêm Phụ lục 4 - bình luận của các chuyên gia về các phiên giải trình)<sup>98</sup>. Tính chất “ba mặt một lời” này sẽ giảm thiểu rủi ro các bộ, ngành cung cấp thông tin không đầy đủ, một chiều, cũng là tăng trách nhiệm giải trình của các bộ, ngành và Chính phủ.

- **Chuẩn bị bộ tài liệu; bộ câu hỏi:** Các Vụ chuyên môn giúp việc của HĐDT và UB đã chuẩn bị bộ tài liệu để phát tại phiên họp giải trình, trong đó chủ yếu là các tài liệu do các bộ, ngành gửi đến theo yêu cầu của HĐDT và UB. Bên cạnh đó, một trong những điểm mới rất quan trọng trong việc chuẩn bị phiên giải trình là cán bộ của các Vụ giúp việc đã chuẩn bị và nghiên cứu kỹ lưỡng cách thức tiếp cận vấn đề để xây dựng bộ câu hỏi hỗ trợ các ĐBQH nêu câu hỏi tại phiên giải trình. Để tăng thêm giá trị của các câu hỏi, Vụ giúp việc đã mời các chuyên gia trong lĩnh vực đưa ra giải trình đến góp ý về bộ câu hỏi. Nhờ có bộ câu hỏi, các phiên giải trình đã diễn ra một cách tập trung, có trọng điểm hơn (Xem thêm ví dụ bộ câu hỏi về chuẩn nghèo của UBCVĐXH trong Phụ lục 3).

#### **4.4. Tiến hành giải trình**

**Tiến trình của các phiên giải trình:** Ba phiên họp giải trình diễn ra trong thời gian ngắn so với phạm vi tác động, mức độ phức tạp của vấn đề: phiên giải trình của HĐDT diễn ra trong một ngày; hai phiên giải trình của UBCVĐXH diễn ra chỉ trong một buổi. Nói chung, ba phiên họp giải trình diễn ra theo trình tự sau: phần khai mạc ngắn gọn của Chủ tọa; đại diện bộ, ngành chịu trách nhiệm chính về vấn đề đưa ra giải trình báo cáo trong khoảng 20 phút; theo điều hành của Ban chủ tọa, các ĐBQH thành viên của HĐDT hoặc UB đặt câu hỏi (do Vụ chuyên môn chuẩn bị hoặc tự ĐBQH chuẩn bị), đại diện các bộ, ngành trả lời, ĐBQH hỏi thêm, hỏi lại; chuyên gia phát biểu (nếu có); Chủ tọa chính phát biểu kết thúc (Xem thêm bình luận của các chuyên gia trong Phụ lục 4).

---

lãnh đạo của một Ủy ban đã lập tức phản đối. Vị lãnh đạo này cho rằng, không thích hợp khi gọi đại diện các bộ, ngành là “người cung cấp thông tin”, vì mục đích của phiên họp này là buộc họ đến để giải trình, gọi như thế là “nhẹ nhàng quá”.

<sup>98</sup>. Tại phiên giải trình về giá thuốc, đại diện Bộ Y tế cho rằng các nhà sản xuất, nhập khẩu thuốc không thực hiện tốt các quy định pháp luật liên quan. Nhưng đại diện của các hãng này không được mời đến, do đó về nội dung này Ủy ban chỉ nhận được thông tin một chiều từ Bộ Y tế, không được nghe thêm thông tin từ phía các bên khác.

Trong thời gian ngắn như vậy, nhưng Ban chủ tọa đã kịp điều hành để hỏi tất cả đại diện các bộ, ngành, với những câu hỏi đúng vào vấn đề đã được chuẩn bị, phê duyệt trước. Bên cạnh đó, so với thực tiễn lâu nay, tiến trình này có một số điểm khác biệt: Một là, chỉ có đại diện của bộ, ngành chịu trách nhiệm chính về vấn đề (ví dụ, Ủy ban Dân tộc) báo cáo khá ngắn gọn về tình hình thực hiện chính sách; các bộ, ngành khác không báo cáo, mà trả lời trực tiếp các câu hỏi do ĐBQH nêu ra, vì các báo cáo đã được gửi trước, đóng tập tài liệu phát tại phiên họp giải trình. Hai là, có phần trao đổi lại giữa các ĐBQH và đại diện các bộ, ngành.

Tuy nhiên, phần hỏi lại, hỏi thêm của ĐBQH chưa sâu do thời gian ít, cộng với chỉ một số ĐBQH có chuyên môn sâu về vấn đề. Hơn nữa, bộ câu hỏi được chuẩn bị trước chỉ bao quát những vấn đề lớn, chưa dự liệu những phương án hỏi phụ để giúp ĐBQH hỏi thêm sâu hơn. Đại diện các bộ, ngành trình bày quá thời gian, thậm chí quá khá nhiều, làm giảm thời gian phân hỏi-đáp. Do thời gian ngắn, Ban chủ tọa chỉ mời được đại diện các bộ, ngành liên quan, không đủ thời gian dành cho các nhóm người khác.

Từ thực tiễn trên đây, có thể cải tiến tiến trình này để đạt hiệu quả cao hơn. Thứ nhất, để tăng thời gian hỏi-đáp, sau phần khai mạc, có thể bắt đầu ngay vào phần hỏi-đáp; đại diện bộ, ngành phụ trách chính không báo cáo, mà chỉ cần yêu cầu họ gửi trước báo cáo đóng vào tập tài liệu. Thứ hai, để phân hỏi-đáp sâu hơn, cần cung cấp thêm cho ĐBQH thông tin bổ sung ngoài việc cung cấp bộ câu hỏi chính. Về lâu dài, nên phân công cho tiểu ban hoặc nhóm ĐBQH có chuyên môn sâu phụ trách chuẩn bị và chủ trì điều hành phiên giải trình cùng với Thường trực Ủy ban. Thứ ba, về lâu dài, có thể tiến hành nhiều phiên họp giải trình/điều trần liên tục về cùng một vấn đề, chứ không chỉ giới hạn trong một buổi như hiện nay.

**Thứ tực, cách thức điều hành các phiên giải trình:** Cách thức điều hành tại các phiên giải trình có tác dụng tích cực ở chỗ, các bộ ngành không cảm thấy căng thẳng như chất vấn có tính giám sát tối cao trên nghị trường. Cái lợi thứ hai là các thành viên ủy ban có nhiều thời gian để trao đi đổi lại, nhiều đại biểu được nói, nói nhiều lần, trao đổi lý lẽ nhiều hơn.

Mặt khác, tại các phiên giải trình, nhiều câu hỏi được nêu lên một lượt, sau đó Bộ trưởng mới trả lời. Cách thức này gây ra khó khăn cho Bộ trưởng (khi phải ghi chép và nhớ nhiều câu hỏi một lúc) đồng thời hạn chế việc các đại biểu phản hồi lại ngay khi câu trả lời có nhiều thông tin thú vị hoặc muốn làm rõ. Phần trả lời ngay sau từng câu hỏi giúp đại biểu có thể theo dõi từng phần trả lời và phản hồi ngay nếu có gì chưa xác đáng. Chẳng hạn, trong phiên giải trình về định canh, định cư, các quan chức chính phủ đã “đẩy trách nhiệm” sang chính quyền địa phương, có thể ngay lập tức đặt câu hỏi cho các



đại diện chính quyền địa phương về một số vấn đề cụ thể được nêu lên bởi các quan chức trung ương, nhưng tiếc rằng điều này không được thực hiện.

Tất cả các câu hỏi được nêu rồi mới đến phần trả lời cũng gây khó khăn cho người tham dự theo dõi vì không biết được liệu Bộ trưởng có trả lời một câu hỏi nào đó không và liệu câu hỏi có được trả lời một cách thỏa đáng hay không. Ví dụ, tại một phiên giải trình, do số lượng câu hỏi quá nhiều, Bộ trưởng nói rằng ông không thể trả lời được tất cả và sẽ gửi trả lời bằng văn bản đối với một số câu hỏi. Đây là một cách xử lý khôn khéo đối với những vấn đề mà người trả lời chưa nắm rõ, hoặc là với những vấn đề thiên về chuyên môn đòi hỏi những trả lời chi tiết chứ không phải là những vấn đề chính sách gây nhiều tranh cãi và được dư luận quan tâm.

Trong nhiều trường hợp, các thành viên chính phủ trình bày và trả lời khá chung chung. Điều này có thể do hai lý do: a) quan chức chính phủ đã thiếu sự chuẩn bị chu đáo cho phiên giải trình; b) câu hỏi đại biểu đặt ra chung chung nên dẫn đến câu trả lời cũng chung chung hoặc lấp lửng. Quan sát chung cho thấy bên cạnh một số câu hỏi rất hay, rõ ràng và trực tiếp, vẫn còn khá nhiều câu hỏi trùng lặp. Ngoài ra, nhiều đại biểu đã phát biểu ý kiến bình luận chứ không đưa ra câu hỏi trực tiếp và rõ ràng.

Để tránh các lỗi nói trên, nếu đại biểu không nhận được một câu trả lời thỏa đáng lúc đầu, sau đó vấn đề có thể được hỏi theo một hình thức khác. Đại biểu có thể được chuẩn bị một loạt các câu hỏi cụ thể, đào sâu hơn về từng vấn đề chính.

- **Sự tham gia của ĐBQH:** Như đã biết, lâu nay tại các phiên họp nghe báo cáo hoặc giải trình chỉ có Thường trực Ủy ban tham gia. So với thực tiễn này, sự tham gia của các thành viên HĐDT và Ủy ban vào phần hỏi-đáp với đại diện các bộ, ngành là một điểm khác biệt khá quan trọng của các phiên giải trình do các cơ quan này tổ chức. Các thành viên Ủy ban nêu các câu hỏi chủ yếu do Vụ chuyên môn biên soạn, một số do chính các thành viên này chuẩn bị. Theo nhận định của chuyên gia, một số đại biểu đã tận dụng tốt các tài liệu được cung cấp để đưa ra một số câu hỏi sắc bén. Nhưng bên cạnh đó, vẫn còn những nhược điểm trong các câu hỏi của đại biểu như đã nêu ở trên.

## V. MỘT SỐ KIẾN NGHỊ BAN ĐẦU

Từ sự phân tích ở các mục trên về nhu cầu, khuôn khổ pháp luật, nhận thức, nguồn lực và năng lực, những bước đi đầu tiên hướng tới điều trần, phần này đề xuất một số kiến nghị để hỗ trợ việc áp dụng điều trần trong hoạt động của các Ủy ban ở Quốc hội Việt Nam.

## **1. Phạm vi áp dụng: trong lập pháp và giám sát**

Mục này đề xuất cách thức áp dụng điều trần trong khuôn khổ pháp luật hiện nay trong cả hoạt động giám sát và lập pháp của các Ủy ban.

### **1.1. Cần áp dụng điều trần trong cả giám sát và lập pháp**

Khi nghiên cứu khả năng áp dụng điều trần vào hoạt động của các Ủy ban, điều đầu tiên cần phải nhấn mạnh là: điều trần thích hợp với cả hoạt động giám sát và lập pháp, chứ không chỉ trong giám sát. Từ các lập luận đã trình bày ở phần trước, chúng tôi cho rằng, trong khuôn khổ pháp luật hiện nay vẫn có thể áp dụng điều trần vào cả giám sát và lập pháp. Cụ thể, có thể dựa trên các quy định về phiên họp giải trình tại Ủy ban; về lấy ý kiến công chúng và quá trình thẩm tra tại Ủy ban để tiến hành điều trần.

Cần tận dụng các nguồn lực hiện có một cách hiệu quả để lồng điều trần vào hoạt động giám sát và lập pháp của các Ủy ban của Quốc hội. Theo chúng tôi, nên áp dụng điều trần đối với những vấn đề quan trọng nhất của các dự án thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, hoặc nằm trong kế hoạch giám sát của Ủy ban. Cách làm này sẽ không làm xáo trộn hoạt động thường nhật của các Ủy ban.

Bên cạnh đó, nếu được, phương án tốt nhất là chọn những vấn đề vừa thuộc chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, vừa nằm trong kế hoạch giám sát của Ủy ban. Ví dụ như trong năm 2009, các cơ quan của Quốc hội vừa giám sát, vừa thẩm tra về vấn đề vệ sinh, an toàn thực phẩm. Cách làm này có tác dụng hỗ trợ và gắn kết cả hai mảng hoạt động của Ủy ban, vừa tiết kiệm được các nguồn lực, và thể hiện đúng phạm vi áp dụng của điều trần cả trong giám sát và lập pháp.

### **1.2. Áp dụng điều trần trong giám sát như thế nào?**

Đề án nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội của Đảng đoàn Quốc hội đã chỉ rõ: "...Hoạt động này (điều trần) có khả năng tiến hành thường xuyên, trở thành một khâu quan trọng trong toàn bộ quá trình hoạt động giám sát của HĐDT, các UB của Quốc hội..."<sup>99</sup>. Để cụ thể hóa ý tưởng này, chúng tôi sẽ phân tích cần áp dụng điều trần vào khâu nào trong quá trình giám sát, tổ chức điều trần giám sát như thế nào cho phù hợp với Ủy ban của Quốc hội Việt Nam.

Như đã phân tích trong phần trước, trong khuôn khổ pháp luật hiện hành về hoạt động giám sát của các Ủy ban, quy định về thẩm quyền của Ủy ban yêu cầu các cơ quan hữu quan đến giải trình trước Ủy ban là cơ sở pháp lý vững chắc nhất để tiến hành các phiên giải trình theo tính chất của điều trần.

---

<sup>99</sup>. Đảng đoàn Quốc hội, Đề án nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, Hà Nội, tháng 1/2010, tr. 36.

Đối với các hoạt động khác, chỉ nên áp dụng những khía cạnh kỹ thuật của điều trần để tăng cường hiệu quả, ví dụ sự tham gia của báo chí, chứ không nên áp dụng điều trần nói chung.

Chỉ nên coi các phiên giải trình này là sự chuẩn bị về mặt thông tin cho các phiên thẩm tra báo cáo hoạt động của các cơ quan hữu quan. Như vậy, không nhất thiết phải họp toàn thể Ủy ban để nghe giải trình. Trong thời gian tới, do những đặc điểm trong hệ thống chính trị, cơ cấu, tổ chức của các Ủy ban, nên giao cho Thường trực Ủy ban tiến hành các phiên giải trình này. Ngoài lý do khả năng tham gia về mặt thời gian, Thường trực Ủy ban có vị thế tương đương với các quan chức đứng đầu các bộ, ngành, cho nên sẽ dễ dàng hơn trong việc yêu cầu họ đến giải trình, trong việc điều hành các phiên giải trình. Sau này, khi hệ thống các tiểu ban đã phát triển mới giao việc tổ chức các phiên điều trần giám sát cho các tiểu ban.

Để đảm bảo các phiên giải trình diễn ra theo đúng tính chất của điều trần, cần mời thành phần rộng rãi hơn, với sự có mặt của tất cả các bên liên quan đến vấn đề được đưa ra giải trình. Tiếp đó, phiên giải trình cần tuân theo thủ tục chặt chẽ về lượng thời gian hỏi-đáp, trình tự, quyền của chủ tọa v.v... Trên thực tế cũng đã có một số Ủy ban mời đại diện các bộ ngành đến giải trình trước Ủy ban. Mặc dù đó mới chỉ là các cuộc họp của Ủy ban với đại diện Bộ ngành chứ chưa phải thực sự điều trần, nhưng đây chính là cơ sở thực tiễn để các Ủy ban nâng lên thành điều trần trong hoạt động giám sát với quy trình, thủ tục quy củ, cụ thể, rõ ràng.

### ***1.3. Áp dụng điều trần trong lập pháp như thế nào?***

Theo quy định hiện hành, nếu muốn áp dụng điều trần trong quá trình thẩm tra, cần xem xét ba phương án: 1) khả năng lồng điều trần vào các phiên họp thẩm tra chính thức; 2) khả năng áp dụng điều trần trong các phiên họp thẩm tra sơ bộ; 3) áp dụng điều trần trong quá trình chuẩn bị thẩm tra. Chúng tôi sẽ lần lượt phân tích ba phương án này.

#### ***Phương án 1- lồng điều trần vào các phiên họp thẩm tra chính thức:***

Phương án này không phải là tối ưu vì những lý lẽ sau. Trong quá trình thẩm tra, theo quy định, phiên thẩm tra chính thức phải là phiên họp toàn thể của Ủy ban. Do đó, không nên áp dụng điều trần trong phiên họp thẩm tra chính thức, vì trái với tính chất chuyên môn sâu của điều trần. Hơn nữa, theo quy định hiện nay, chỉ có đại diện Ban soạn thảo và một số cơ quan hữu quan mới được dự phiên họp thẩm tra chính thức, còn các nhóm người khác trong xã hội không được tham dự. Như vậy, thiếu các nhóm người này thì không thể coi đó là điều trần.

Phương án 2- lồng điều trần vào các phiên họp thẩm tra sơ bộ: Theo chúng tôi, nếu lồng điều trần vào phiên thẩm tra sơ bộ của Thường trực Ủy ban có những điểm bất hợp lý nhất định vì tính chất của cơ quan này được thành lập dựa trên tính thường trực nhiều hơn là tính chuyên môn của các thành viên. Bên cạnh đó, điều trần là nhằm chuẩn bị về mặt thông tin cho phiên họp thẩm tra của toàn ủy ban, mà theo quy định và thực tiễn hiện nay, khó có thể coi phiên thẩm tra sơ bộ là sự chuẩn bị cho phiên thẩm tra chính thức. Hơn nữa, theo Điều 44 của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008, phiên họp thẩm tra sơ bộ chỉ được tiến hành đối với dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội trình UBTVQH cho ý kiến, chứ không phải đối với tất cả các dự án, dự thảo. Như vậy, nếu lồng điều trần vào các phiên thẩm tra sơ bộ thì sẽ bỏ sót nhiều dự án, dự thảo, chúng sẽ không được đưa ra “soi xét” kỹ lưỡng trong các phiên điều trần. Thành phần tham dự phiên thẩm tra sơ bộ cũng có giới hạn như trong phiên thẩm tra chính thức. Vì những lý do này, theo chúng tôi không nên áp dụng điều trần vào các phiên họp thẩm tra sơ bộ của Thường trực Ủy ban.

Phương án 3- tiến hành điều trần trong quá trình chuẩn bị thẩm tra: Theo kinh nghiệm của nghị viện các nước, ủy ban thường phân công công việc chuẩn bị các phiên họp toàn thể của ủy ban cho các tiểu ban, trong đó có việc tiến hành điều trần; hoặc chỉ định một nhóm thành viên Ủy ban phụ trách toàn bộ quá trình điều trần. Như đã đề cập ở trên, trong quá trình thẩm tra hiện nay ở các Ủy ban của Quốc hội Việt nam cũng có giai đoạn chuẩn bị với nhiều công việc mang tính chất điều trần. Hơn nữa, theo Luật, trong quá trình chuẩn bị thẩm tra, Ủy ban có thể tổ chức “các cuộc họp” mời các thành phần rộng rãi trong công chúng đến trình bày. Như vậy, có thể tổ chức các phiên họp theo “kiểu” điều trần (có thể gọi là phiên họp nghe ý kiến công chúng) về các vấn đề của dự luật trong quá trình chuẩn bị thẩm tra hiện nay.

Vậy ai sẽ chủ trì tổ chức các phiên điều trần? Về lâu dài, việc phân công phụ trách điều trần (nếu được áp dụng) cho các tiểu ban nên được áp dụng thường xuyên trong hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam. Còn trong điều kiện hiện nay khó áp dụng cách làm này một cách thường xuyên, bởi lẽ hoạt động của các tiểu ban chưa đưa lại kết quả như mong muốn, số lượng các thành viên chuyên trách của các ủy ban quá ít ỏi nên dù chia thành các lĩnh vực nhất định thì “quay đi, quay lại vẫn là những con người đó”<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup>. Phát biểu của ĐBQH Nguyễn Văn Tri, PCN Ủy ban KH, CN và MT Quốc hội khóa XI tại Hội thảo “Cơ cấu tổ chức và vai trò của hệ thống ủy ban trong hoạt động của Quốc hội” do Trung tâm TT-TV-NCKH tổ chức ngày 25/4/2006. Trích theo Báo cáo nghiên cứu “Xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các ủy ban của Quốc hội”, Trung tâm TT-TV-NCKH, 2008.

Trên thực tế, như đã phân tích, hoạt động của các Ủy ban trong Quốc hội Việt Nam vẫn chủ yếu dựa vào Thường trực.

Từ sự phân tích trên đây, chúng tôi cho rằng có thể tiến hành các phiên họp nghe ý kiến công chúng (điều trần) trong quá trình chuẩn bị thẩm tra. Lãnh đạo Ủy ban chọn lọc những vấn đề quan trọng từ các dự luật quan trọng để giao cho các tiểu ban hoặc chỉ định một nhóm ĐBQH có chuyên môn sâu bao gồm cả ủy viên Thường trực và một số thành viên khác của Ủy ban chủ trì tổ chức các phiên họp đó. Việc giao cho các tiểu ban chủ trì tổ chức điều trần nhằm bảo đảm tính chuyên môn sâu, nhưng do điều kiện hiện nay, chỉ nên làm theo cách này một cách chọn lọc, nếu tiểu ban có điều kiện. Còn việc giao cho nhóm ĐBQH có chuyên môn sâu bao gồm cả ủy viên Thường trực và một số thành viên khác nhằm vừa bảo đảm tính chuyên môn sâu, vừa bảo đảm sự tham gia.

Về nội dung cần đưa ra trong phiên điều trần lập pháp, lãnh đạo Ủy ban hoàn toàn có thẩm quyền lựa chọn những nội dung thích hợp với tính cấp thiết, với khả năng thực hiện của Ủy ban. Mặc dù điều trần nhằm phục vụ cho phiên họp thẩm tra, nhưng nội dung điều trần không nên quá phụ thuộc vào các nội dung cần thẩm tra đã được quy định trong Luật Ban hành VBQPPL. Phải chăng có thể thay đổi cách làm lâu nay, bằng cách không chỉ chú trọng vào bốn nhóm vấn đề quy định trong Luật Ban hành VBQPPL, mà có thể tùy vào từng dự án luật để xác định vấn đề cần ưu tiên thẩm tra (và điều trần). Nhất là câu chữ, tinh thần của Luật không cấm cách làm này.

Thông tin thu nhận được từ các phiên họp nghe ý kiến công chúng (điều trần) cần được tổng hợp, phân tích, thể hiện trong báo cáo để trình toàn thể Ủy ban hoặc Thường trực xem xét, thảo luận cùng với các tài liệu khác của Ủy ban tại các phiên thẩm tra chính thức hoặc thẩm tra sơ bộ về dự án luật.

## **2. Sửa đổi khuôn khổ pháp luật liên quan**

Như vừa phân tích ở mục trên, trong khuôn khổ pháp luật hiện hành vẫn có thể áp dụng điều trần vào hoạt động giải trình và chuẩn bị thẩm tra của các Ủy ban. Tuy nhiên, để có cơ sở đầy đủ, vững chắc hơn trong việc áp dụng điều trần vào các hoạt động này, mục này đề xuất sửa đổi các quy định liên quan trong Luật Tổ chức Quốc hội, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

### **2.1. Sử dụng thuật ngữ**

Theo quy định hiện hành và theo ngữ nghĩa, thuật ngữ “giải trình” chỉ thích hợp với hoạt động giám sát, trong khi đó, trên thế giới, điều trần vốn được áp dụng nhiều hơn trong lập pháp, và chúng tôi cũng đã đề xuất áp dụng điều trần trong cả giám sát và lập pháp. Do vậy, thuật ngữ giải trình không

thích hợp nếu chúng ta muốn quy định về dạng hoạt động này trong cả giám sát và lập pháp.

Thuật ngữ “điều trần” như lâu nay chúng ta vẫn nghe có thể gây tâm lý e ngại cho các bên liên quan, vì nó gợi đến tính chất căng thẳng, đến sự cố gắng tìm kiếm những sai sót trong điều hành của hành pháp. Hơn nữa, có ý kiến nhận xét, nghĩa của từ Hán-Việt “điều trần” không hàm ý “nghe thông tin, làm rõ vấn đề” như nghĩa gốc của tiếng Anh (hearings), do đó dùng từ “điều trần” là không chuẩn xác.

Chúng tôi cho rằng, có thể thay “điều trần” bằng thuật ngữ “phiên họp nghe ý kiến công chúng” (Xem thêm trong Phụ lục 5) và sử dụng thuật ngữ này trong các văn bản quy phạm pháp luật liên quan. Tên gọi này vừa sát với thuật ngữ gốc trong tiếng Anh, nhưng quan trọng hơn, nó phản ánh được bản chất của hoạt động này là chỉ dừng ở mức nghe thông tin từ tất cả các bên trong công chúng về các vấn đề trong dự luật hoặc vấn đề đang được đưa ra giám sát. Quan trọng hơn nữa, nó phù hợp với quy định hiện hành ở Việt Nam về việc “tham gia góp ý kiến xây dựng văn bản quy phạm pháp luật”. Chúng tôi cho rằng, mặc dù tên gọi này xuất phát từ quy định về lấy ý kiến công chúng trong quy trình lập pháp, nhưng có thể sử dụng tên gọi này trong hoạt động giải trình tại các Ủy ban, bởi lẽ khi nghe giải trình của các bộ, ngành, Ủy ban cũng cần nghe từ công chúng để có cái nhìn tổng thể, đa dạng, nhiều chiều, khách quan.

## **2.2. Mục đích**

So với các phiên họp toàn thể của ủy ban, sự khác biệt của phiên họp lấy ý kiến công chúng là không hướng đến việc ra quyết định mà chủ yếu để thu thập thông tin, chuẩn bị cho các phiên họp toàn thể. Các thành viên ủy ban tham dự phiên họp này chủ yếu để đặt ra câu hỏi nhằm làm rõ các phát biểu của các đối tượng liên quan mà không phải để thể hiện chính kiến của mình nhằm tác động đến các kết quả quyết định cuối cùng như tại phiên họp toàn thể của ủy ban. Cần quy định mục đích của dạng hoạt động này trong các Luật và Quy chế liên quan.

## **2.3. Thành phần**

Về thành phần, cần quy định thành phần đa dạng và linh hoạt có thể được mời đến cung cấp thông tin tại các phiên nghe ý kiến công chúng, tùy thuộc vào từng vấn đề cần đưa ra giám sát, hoặc dự án luật, pháp lệnh cụ thể được đưa ra thẩm tra. Có thể mời đại diện của các nhóm trong xã hội như doanh nghiệp, hiệp hội, tổ chức xã hội, cá nhân công dân phát biểu về dự luật đặt bên cạnh các ý kiến của các bộ, ngành.

Quy định này cùng với sự có mặt của báo chí có thể khắc phục tính hình thức và tăng sự thực chất cho hoạt động thẩm tra, giải trình. Hơn nữa, quy định về thành phần đa dạng cũng nhằm cung cấp cho các thành viên uỷ ban thêm những nguồn thông tin có giá trị để có cơ sở hoàn thiện báo cáo trình Quốc hội và UBTVQH. Bên cạnh đó, quy định như vậy cũng tăng tính công khai, minh bạch với sự tham gia rộng rãi của công chúng và báo chí.

#### **2.4. Quy trình, thủ tục**

Cần dựa trên những quy định đã có hiện nay để phát triển rõ hơn cơ sở pháp lý của điều trần tại HĐDT, các UB của Quốc hội, quy trình, thủ tục, trách nhiệm của các cơ quan hữu quan, hậu quả pháp lý của hoạt động này. Về quy trình, thủ tục tiến hành các phiên họp nghe ý kiến công chúng, chúng tôi nhất trí với đề xuất năm 2008 của nhóm nghiên cứu về quy trình, thủ tục làm việc mẫu dành cho các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam<sup>101</sup> (Xem cụ thể trong phụ lục 5 kèm theo ở cuối báo cáo). HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội hoàn toàn đủ thẩm quyền để đưa các quy định về quy trình, thủ tục tiến hành phiên họp nghe ý kiến công chúng vào Quy chế hoạt động của mình.

#### **2.5. Sửa đổi một số quy định liên quan đến năng lực của các Ủy ban**

Ngoài các quy định trực tiếp liên quan đến phiên họp nghe ý kiến công chúng, chúng tôi cũng đề xuất sửa đổi một số quy định khác nhằm kiện toàn cơ cấu tổ chức và tăng thẩm quyền của các Ủy ban để nâng cao năng lực của các Ủy ban nói chung, từ đó áp dụng điều trần tốt hơn. Đó là, trong các nhiệm kỳ tới của Quốc hội có thể tiếp tục nghiên cứu chia tách thêm một số Ủy ban của Quốc hội, như Ủy ban về các vấn đề xã hội, Ủy ban văn hoá, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng để các Ủy ban có điều kiện hoạt động chuyên sâu hơn, đồng thời giảm tải công việc của các Ủy ban.

Hội đồng dân tộc, mỗi Ủy ban của Quốc hội chỉ nên cơ cấu từ 20 đến 25 thành viên chủ yếu là thành viên hoạt động chuyên trách, chỉ có một số ít thành viên hoạt động kiêm nhiệm, song phải có thời gian và điều kiện tham gia các hoạt động ở Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội. Cần tăng số lượng thành viên Ủy ban là ĐBQH tái cử.

Cần nghiên cứu quy định cụ thể và hướng dẫn thực hiện quy định của Điều 42 Luật tổ chức Quốc hội về thành lập các Tiểu ban của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội theo hướng vào đầu nhiệm kỳ Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội cần thành lập các tiểu ban. Trưởng Tiểu ban là Phó Chủ

---

<sup>101</sup>. Báo cáo nghiên cứu “Xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các ủy ban của Quốc hội”, Trung tâm TT-TV-NCKH, 2008, xem phần về phiên họp lấy ý kiến công chúng.

tịch Hội đồng dân tộc, Phó Chủ nhiệm Ủy ban, còn các thành viên khác là Ủy viên Hội đồng, Ủy ban, đại biểu Quốc hội.

Ngoài ra, muốn quá trình thẩm tra có “sức nặng” như điều trần, cần quy định, cơ quan thẩm tra có thẩm quyền được bác yêu cầu trình dự án luật, pháp lệnh hoặc gửi trả dự án luật, pháp lệnh cho cơ quan soạn thảo. Hoặc như có tác giả đề nghị cần đề cao vai trò của các ủy ban trong việc đề xuất các vấn đề để thảo luận tại hội trường.<sup>102</sup> Tuy nhiên, vấn đề này liên quan đến thẩm quyền của Ủy ban, cho nên phải sửa đổi các quy định pháp luật liên quan như Luật tổ chức Quốc hội, đòi hỏi quá trình lâu dài hơn.

Cần phải thấy rằng để có thể tổ chức được các phiên điều trần một cách có hiệu quả thì điều kiện tiên quyết là các báo cáo, dự án, dự thảo phải được gửi đến các ủy ban của Quốc hội một cách kịp thời. Chẳng hạn, theo quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, các dự án phải được gửi đến các ủy ban của Quốc hội để thẩm tra trong thời hạn ít nhất là 20 đến 30 ngày trước ngày khai mạc phiên họp của UBTVQH hoặc phiên họp của Quốc hội<sup>103</sup>. Tuy nhiên, thực tế cho thấy nhiều khi thời hạn này chưa được thực hiện một cách nghiêm chỉnh<sup>104</sup>. Để đảm bảo việc thực hiện nghiêm túc các thời hạn này, như cách làm của rất nhiều nước, nên bổ sung vào các Luật quy định về thẩm quyền của ủy ban trong việc không đưa các báo cáo, các dự án luật gửi muộn so với thời hạn ra xem xét tại Quốc hội.

### **3. Công tác truyền thông: một vài điểm nhấn**

Như đã phân tích, trở ngại đầu tiên đối với việc áp dụng điều trần vào hoạt động của các Ủy ban nằm ở nhận thức, quan niệm. Do đó, cần phải đẩy mạnh các hoạt động truyền thông nhằm làm cho các bên vượt qua sự e dè ban đầu, hiểu rõ tính chất, mục đích của điều trần, từ đó cùng hợp tác trong quá trình điều trần.

#### **3.1. Truyền thông tới ai?**

*Trước hết*, cần tiến hành các hoạt động truyền thông ngay trong bản thân nội bộ Quốc hội, các Ủy ban, các ĐBQH. Chỉ khi thông suốt về nhận thức, quan niệm trong các Ủy ban thì mới vững tin tiến hành điều trần và thực hiện điều trần theo đúng tính chất, mục đích của hoạt động này. Sau nữa, khi bản thân các Ủy ban đã nhận thức rõ về điều trần, khả năng tác động để thay

<sup>102</sup>. Ngô Đức Mạnh, “Suy nghĩ về việc đổi mới tổ chức các ủy ban của Quốc hội”, *Hiến kế Lập pháp*, số 5/2006.

<sup>103</sup>. Khoản 2, Điều 43, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật

<sup>104</sup>. Theo kết quả của một cuộc khảo sát do Trung tâm TT-TV-NCKH thực hiện thì các dự án thường gửi đến các ĐBQH chỉ trong khoảng 5-10 ngày trước ngày bắt đầu kỳ họp. Thời hạn này là quá chậm so với yêu cầu của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Xem: Trung tâm TT-TV-NCKH, *Báo cáo điều tra dư luận xã hội về quy trình xây dựng luật, pháp lệnh*, (Chuyên đề nghiên cứu, 2008).



đổi nhận thức từ các bên khác sẽ tăng lên, đặc biệt là tác động đến nhận thức từ phía các Bộ, ngành-là các cơ quan thường xuyên làm việc với các Ủy ban. Đặc biệt, cần truyền thông tới lãnh đạo các Ủy ban của Quốc hội –những nhân vật có tiếng nói quyết định trong việc áp dụng điều trần tại Ủy ban.

*Thứ hai*, cần truyền thông tới các Bộ, ngành để họ hiểu và sẵn sàng hợp tác, cung cấp thông tin tại các phiên điều trần. Với những đặc thù trong hệ thống chính trị của Việt Nam, khi các thành viên chính phủ có vị trí cao hơn nhiều thành viên các Ủy ban, nhiều thành viên Ủy ban đồng thời là quan chức hành chính ở các tỉnh/thành, là cấp dưới của các thành viên chính phủ, công tác truyền thông càng đặc biệt cần thiết.

*Thứ ba*, cần truyền thông tới công chúng, bao gồm các chuyên gia, viện trường, hiệp hội, doanh nghiệp, người dân, báo chí... Đây là nhóm mục tiêu hết sức đa dạng, và trừ một số chuyên gia, nhóm này thường có hiểu biết hạn chế về Quốc hội và hoạt động lập pháp. Trong khi đó, sự tham gia của những nhóm người này có ý nghĩa không thể thiếu đối với việc tiến hành điều trần. Nhưng ở Việt Nam, còn có tâm lý e dè trong công chúng khi nói đến sự tham gia của họ trong quá trình ban hành chính sách nói chung và điều trần nói riêng. Do đó, để thu hút sự tham gia tích cực của họ, cần giải thích rõ tính chất, mục đích, tác dụng của điều trần, vai trò của công chúng trong quá trình điều trần.

### **3.2. Truyền thông về nội dung gì?**

*Về tính chất, mục đích, lợi ích của điều trần:* Trước hết, cần làm cho các nhóm đối tượng truyền thông hiểu rõ tính chất, mục đích, lợi ích của điều trần. Các nội dung này cần cho tất cả các nhóm, tuy nhiên, đối với từng nhóm cần nhấn mạnh hơn đến việc truyền thông nội dung sát với nhóm đó nhất (Xem Hộp dưới đây).

#### **Hộp 12: Truyền thông về nội dung gì đối với các nhóm**

Đối với các bộ, ngành, cần cho họ thấy, điều trần không phải là truy trách nhiệm gay gắt, mà là một kênh trao đổi thông tin giữa lập pháp và hành pháp; nhất là một dịp để các bộ, ngành giải thích trước Quốc hội và trước công chúng về những vấn đề chính sách đang được hình thành, những vướng mắc, khó khăn của các bộ, ngành khi xây dựng, thực thi chính sách.

Đối với công chúng, cần nhấn mạnh, thiếu nhóm người này thì không thể tiến hành điều trần, từ đó họ thấy vai trò quan trọng của mình trong quá trình điều trần. Bên cạnh đó, cần làm cho công chúng hiểu, vị thế của họ trong quá trình điều trần là ngang bằng với các quan chức, đều cùng là những người được

mời đến để cung cấp thông tin cho Ủy ban, giúp họ vượt qua sự e ngại ban đầu. Đặc biệt, cần giải thích rõ, những ý kiến của công chúng trong quá trình điều trần là nguyên liệu đầu vào để các Ủy ban có cơ sở thảo luận, quyết định đưa vào báo cáo cuối cùng của Ủy ban trình toàn thể Quốc hội về vấn đề chính sách đưa ra điều trần.

Đối với các Ủy ban, nên nhấn mạnh hơn đến việc truyền thông tính chất, mục đích của điều trần để tổ chức đúng, trúng mới đạt được kết quả cần hướng đến là thu nhận thông tin nhiều chiều, đa dạng về chính sách.

*Về căn cứ pháp lý để tiến hành các hoạt động mang tính chất điều trần:* Cần làm rõ, mặc dù hiện nay trong các VBQPPL liên quan đến hoạt động của các Ủy ban không hề có từ “điều trần”, nhưng như đã phân tích, có thể vận dụng một số quy định hiện hành để cải tiến các hoạt động như giải trình, lấy ý kiến công chúng, chuẩn bị thẩm tra theo tính chất điều trần. Nội dung truyền thông này trước hết chủ yếu nhằm đến các cơ quan của Quốc hội để các cơ quan này vững tin trong việc áp dụng điều trần và hiểu rõ cần áp dụng điều trần vào khâu nào trong khuôn khổ hiện nay. Nội dung này cũng cần được truyền thông tới các bộ, ngành nhằm giải tỏa những băn khoăn của họ về căn cứ pháp lý.

*Về vai trò, sự tham gia của từng chủ thể:* Vai trò, sự tham gia của từng chủ thể trong điều trần là khác nhau. Đối với các thành viên Ủy ban chủ trì điều trần, cần phổ biến những thẩm quyền của họ trong vai trò điều hành, chủ tọa phiên điều trần để có thể sử dụng các thẩm quyền đó một cách phù hợp nhất, dẫn dắt các phiên điều trần đi đúng hướng, đúng đích, đạt được mục tiêu đề ra. Các bộ ngành, công chúng cũng cần hiểu rõ những thẩm quyền này để không thắc mắc khi các thành viên Ủy ban sử dụng chúng.

Đối với các bộ, ngành và công chúng, như đã nói, cần nhấn mạnh, các nhóm người này đều cùng là những người được mời đến để cung cấp thông tin cho Ủy ban, nói cho các thành viên Ủy ban nghe cùng một không gian, cùng một thời gian, theo sự chỉ định của các thành viên Ủy ban.

*Về quy trình, thủ tục:* Quy trình, thủ tục tiến hành điều trần cũng cần được phổ biến rộng rãi cho các bên hiểu rõ để quá trình điều trần diễn ra đúng trình tự, trật tự, để các bên biết từng chủ thể cần phải làm gì, lúc nào, được làm gì, không được làm gì... Quan trọng hơn, việc tuân thủ quy trình, thủ tục sẽ hỗ trợ điều trần diễn ra đúng tính chất, mục đích, đạt được kết quả mong muốn.

### **3.3. Truyền thông như thế nào?**

Cần truyền thông các nội dung về điều trần dưới nhiều hình thức khác nhau như: hội nghị, hội thảo, tọa đàm, tập huấn, xuất bản các tài liệu, tờ rơi, hướng dẫn, gặp gỡ cá nhân với những nhân vật có tiếng nói quyết định trong quá trình điều trần, viết bài, trả lời phỏng vấn trên báo chí, sử dụng trang web của Quốc hội, trang web của các cơ quan trong Quốc hội... Cần tận dụng mọi cơ hội, điều kiện để phổ biến về điều trần, ý nghĩa, mục đích, tính chất, khả năng áp dụng tại các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam.

Các hình thức truyền thông này được tổ chức tùy thuộc vào từng nhóm mục tiêu truyền thông. Chẳng hạn, đối với nhóm chuyên gia, các viện trường, các bộ, ngành, các cơ quan trong Quốc hội, có thể tổ chức các buổi hội thảo, hội nghị, tọa đàm, biên soạn và phát hành các tài liệu nghiên cứu chuyên đề<sup>105</sup>. Đối với công chúng rộng rãi, có thể phối hợp với báo chí, sử dụng trang web của Quốc hội, phát hành các tờ rơi để truyền tải những nội dung cơ bản nhất, gọn, rõ về điều trần. Đối với báo chí, Văn phòng Quốc hội có thể hợp tác với các cơ sở đào tạo báo chí để tổ chức khoá tập huấn cho nhà báo về hoạt động của Quốc hội, trong đó có về điều trần. Hoặc những khoá học này có thể được tổ chức chung với các khoá đào tạo về nghiệp vụ báo chí.

Theo kinh nghiệm của các nước, trước và tại các phiên điều trần, Ủy ban chủ trì điều trần đều phát các loại tài liệu khác nhau tùy theo từng nhóm người được mời đến dự điều trần. Thậm chí, như kinh nghiệm một số nước mới áp dụng điều trần, sự trao đổi giữa lãnh đạo Quốc hội và lãnh đạo chính phủ cũng là một kênh truyền thông giúp cho việc áp dụng điều trần diễn ra thuận lợi hơn. Ở một nước, sau một phiên điều trần, Thủ tướng đã yêu cầu bộ trưởng không đến dự phiên điều trần tiếp theo. Chủ tịch Quốc hội của nước đó đã phải trực tiếp trao đổi với Thủ tướng, giải tỏa vướng mắc để quá trình điều trần tiếp tục diễn ra.

### **3.4. Ai thực hiện truyền thông?**

Các cơ quan trong Quốc hội vừa là đối tượng được truyền thông, nhưng đồng thời là các chủ thể tiến hành truyền thông về điều trần. Đó là các Ủy ban, Viện Nghiên cứu lập pháp, Trung tâm Thông tin-Thư viện-Nghiên cứu khoa học; Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, báo Đại biểu nhân dân.

Mỗi chủ thể này có thế mạnh của mình trong truyền thông. Tuy nhiên, theo chúng tôi, trong khi Quốc hội Việt Nam chưa có một bộ phận riêng phụ trách truyền thông, cần chú trọng vai trò đầu mối của Phòng Báo chí thuộc

---

<sup>105</sup>. Đến tháng 9/2010, đã có một số hoạt động giới thiệu về điều trần tới các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam như: hai hội nghị giới thiệu cho UB Các vấn đề xã hội vào 9/2009 và cho HĐDT vào 8/2010.

Trung tâm Thông tin-Thư viện-Nghiên cứu khoa học trong truyền thông về điều trần.

Đặc biệt, với phạm vi lan tỏa rộng, không thể bỏ qua báo chí trong việc truyền thông về điều trần. Các cơ quan của Quốc hội có thể chủ động mời báo chí tham dự các hoạt động như hội nghị, hội thảo, tọa đàm về điều trần; cung cấp thông tin, tài liệu liên quan đến điều trần cho báo chí. Nhất là cần phải mời báo chí tham dự và đưa tin về các phiên điều trần của các Ủy ban của Quốc hội.

#### **4. Khắc phục những hạn chế về năng lực và nguồn lực**

Để khắc phục những hạn chế về năng lực và nguồn lực liên quan tới việc áp dụng điều trần ở các Ủy ban, cần tận dụng một cách hiệu quả các nguồn lực hiện có; có các biện pháp nâng cao năng lực; sửa đổi một số quy định pháp luật liên quan.

##### **4.1. Áp dụng điều trần trong khuôn khổ các nguồn lực hiện có**

Chúng tôi cho rằng, các nguồn lực hiện nay của các Ủy ban gồm con người (các thành viên Ủy ban và Vụ chuyên môn giúp việc), thời gian, kinh phí, thông tin cho phép áp dụng điều trần một cách chọn lọc. Để thực hiện điều này, cần cần nhắc kỹ lưỡng một số điểm sau đây:

**Thứ nhất**, hiện nay và trong thời gian tới, trong khi điều kiện chưa cho phép tiến hành điều trần thường xuyên và kéo dài, cần chọn lọc một số nội dung then chốt nhưng không quá rộng, nằm trong khả năng thực hiện của các Ủy ban để tiến hành điều trần. Theo quan sát của chúng tôi, thông thường các Ủy ban chỉ có thể dành thời gian một ngày để tổ chức mỗi hoạt động của mình. Có lẽ trong thời gian tới, mỗi phiên điều trần cũng không thể vượt quá một ngày. Với thời lượng này, nếu chọn nội dung có phạm vi rộng, các thành viên chủ tọa điều trần sẽ không đủ thời gian để nêu những câu hỏi sâu, kỹ lưỡng. Hơn nữa, nguồn lực về con người và thời gian hiện nay của các Ủy ban cũng không cho phép chuẩn bị một cách kỹ lưỡng để điều trần về những vấn đề có phạm vi rộng. Mà nếu không chuẩn bị được kỹ, điều trần không đạt được mục tiêu thu nhận thông tin.

**Thứ hai**, ngoài các nguồn lực của chính Ủy ban, cần có cơ chế huy động một số nguồn lực bên ngoài hỗ trợ cho việc áp dụng điều trần. Chúng tôi cho rằng, trên phương diện này, kinh nghiệm của Ủy ban Các vấn đề xã hội là rất đáng nghiên cứu học hỏi. Trong quá trình chuẩn bị tiến hành phiên giải trình vào tháng 4/2010, lãnh đạo Ủy ban đã giao cho Vụ Các vấn đề xã hội mời và làm việc với một số chuyên gia có uy tín trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo để xây dựng bộ câu hỏi điều hành theo từng nội dung lớn. Các chuyên gia đã đóng góp nhiều ý kiến giúp cho bộ câu hỏi đúng trọng tâm.

## **4.2. Nâng cao năng lực**

### *4.2.1. Nâng cao năng lực cho ai?*

Để nâng cao năng lực cho các Ủy ban nói chung và năng lực liên quan đến việc áp dụng điều trần, cần chú ý đến cả hai nhóm: các thành viên Ủy ban và cán bộ giúp việc Ủy ban. Đối với các thành viên Ủy ban, do các đặc điểm trong cơ cấu thành phần, tổ chức, hoạt động, cần chú ý hơn đến việc cung cấp thông tin về điều trần cho các thành viên Thường trực Ủy ban và các đại biểu chuyên trách làm việc ở các Ủy ban. Bên cạnh đó, cần coi trọng nâng cao năng lực về điều trần đối với các thành viên Ủy ban có khả năng tái cử cao nhằm tăng sự bền vững trong việc áp dụng điều trần.

Chúng tôi đặc biệt nhấn mạnh tầm quan trọng của việc nâng cao năng lực về điều trần cho các Vụ chuyên môn giúp việc của các Ủy ban. Bởi lẽ, ĐBQH hoạt động theo nhiệm kỳ, nhưng các cán bộ phục vụ ở lại, lưu giữ toàn bộ kiến thức, kinh nghiệm về điều trần. Các cán bộ này là những người tham mưu về nội dung chính sách, đồng thời tổ chức công việc cho Ủy ban. Như vậy, trong quá trình áp dụng điều trần, họ vừa phải nắm chắc các nội dung thuộc lĩnh vực chuyên môn liên quan đến vấn đề đưa ra điều trần, vừa phải thông tỏ quy trình, thủ tục tiến hành điều trần. Vì vậy, cần tạo điều kiện cho các cán bộ của các Vụ này tham gia mọi hoạt động nâng cao năng lực đã nói ở trên để họ có cơ hội học hỏi. Đồng thời, cần có cơ chế theo dõi và đánh giá để các cán bộ này vừa làm, vừa học, đúc rút kinh nghiệm từ quá trình điều trần.

Với vai trò là “bộ nhớ” của các Ủy ban, các Vụ chuyên môn cần chủ động xây dựng hệ thống dữ liệu và thiết lập các kênh thông tin trong và ngoài Quốc hội phục vụ hoạt động chung của Ủy ban, cũng như hoạt động điều trần nói riêng. Điều này đặc biệt quan trọng đối với điều trần vì đây sẽ là hoạt động mới ở các Ủy ban, cần tích lũy, lưu giữ và sử dụng các thông tin, kiến thức, kinh nghiệm từ mỗi lần điều trần.

### *4.2.2. Các biện pháp nâng cao năng lực*

Để nâng cao năng lực của các Ủy ban trong việc áp dụng điều trần, chúng tôi cho rằng cần tập trung vào các hoạt động sau:

**Một là**, tổ chức các hội nghị, hội thảo, tọa đàm: Các hoạt động này nhằm phổ biến, trao đổi kiến thức cơ bản và sau đó là chuyên sâu về điều trần. Trong thời gian đầu, cần có những hội thảo, tọa đàm có tính chất giới thiệu về điều trần ở các nước, trao đổi với các chuyên gia, nhà nghiên cứu và hoạt động thực tiễn trong và ngoài nước. Đồng thời, các hội thảo đó thảo luận về khả năng áp dụng điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam trong khuôn khổ pháp luật, điều kiện năng lực hiện tại, bối cảnh chính trị-xã hội hiện nay; nhận diện những khó khăn, trở ngại để có biện pháp khắc phục. Các hội thảo

dạng này cũng cần giới thiệu những nỗ lực, kinh nghiệm, bước đi thử nghiệm ban đầu nhằm đưa điều trần vào hoạt động của Việt Nam.

**Hai là**, tổ chức các khóa tập huấn: Điều trần là khái niệm mới đối với tất cả các bên ở Việt Nam hiện nay. Bởi vậy, rất cần tổ chức các khóa tập huấn về điều trần đối với cả các thành viên Ủy ban và cán bộ giúp việc. Khi thiết kế chương trình tập huấn, một số nội dung có thể truyền đạt chung cho cả hai nhóm; đồng thời, cần có một số nội dung hướng đến đặc thù công việc của từng nhóm. Chẳng hạn, các nội dung về khái niệm, ý nghĩa, mục đích, tính chất của điều trần đều thích hợp đối với cả hai nhóm. Nhưng đối với các thành viên Ủy ban, có thể truyền đạt nội dung về cách thức điều hành, chủ tọa, cách hỏi tại phiên điều trần làm sao để thu nhận được các thông tin cụ thể, rõ ràng, từ nhiều góc cạnh. Còn đối với các cán bộ giúp việc của các Ủy ban, họ cần biết cách thức chuẩn bị và tổ chức các phiên điều trần một cách hiệu quả như chuẩn bị kịch bản điều hành, bộ câu hỏi giúp chủ tọa điều hành v.v...

Thông thường, các khóa tập huấn chú trọng đến các kỹ năng nhiều hơn kiến thức. Tuy nhiên, vì điều trần là khái niệm mới, cũng cần dành lượng thời gian thích đáng để truyền đạt các kiến thức về điều trần. Đồng thời, cần dành nhiều thời gian cho các học viên thực hành những kiến thức vừa thu nhận được. Qua thực tiễn tổ chức một số khóa tập huấn về điều trần cho HĐND, chúng tôi nhận thấy, nhờ vừa học vừa làm, rút kinh nghiệm ngay tại chỗ về những điểm tốt và chưa tốt, việc thực hành giúp cho các đại biểu HĐND tiếp thu sâu hơn, nhớ lâu hơn<sup>106</sup>.

**Ba là**, biên soạn và phát hành các tài liệu về điều trần cho các thành viên Ủy ban và cán bộ Vụ chuyên môn giúp việc, nhất là các tài liệu hướng dẫn có tính chất thực tế, “cầm tay chỉ việc”. Các tài liệu này cần có các nội dung sau: khái niệm, tính chất, ý nghĩa của điều trần; căn cứ pháp lý để áp dụng điều trần vào hoạt động của các Ủy ban; cách thức áp dụng. Đặc biệt, nội dung cốt lõi của các tài liệu dạng này là hướng dẫn cách tổ chuẩn bị, tiến hành điều trần trên thực tế. Lưu ý rằng, do tính chất hướng dẫn, các tài liệu này cần phải gọn, rõ, cụ thể, thực tế, theo từng mục việc, tránh trình bày nhiều về lý luận.

**Bốn là**, tổ chức các hoạt động tham quan, học hỏi trong và ngoài nước. Thông thường, khi đề cập đến các hoạt động tham quan, học hỏi, các bên thường nghĩ đến tham quan ngoài nước. Đối với điều trần là một khái niệm mới mẻ ở Việt Nam, được du nhập từ nước ngoài, thì việc đến tận nơi để quan

---

<sup>106</sup>. Tại khóa tập huấn cho HĐND tỉnh Sơn La vào tháng 5/2010, sau khi diễn tập phiên điều trần giả định, một đại biểu HĐND tỉnh Sơn La đóng vai chủ tọa phiên điều trần đã nói: “Qua bài giảng tôi đã tiếp thu được một số nội dung, nhưng khi ngồi đóng vai ở ghế chủ tọa, nghe nhận xét của các báo cáo viên, tôi mới hiểu ra nhiều điều hơn”.

sát, học hỏi kinh nghiệm của các nghị viện là công việc cần thiết, có thể mang lại kết quả<sup>107</sup>. Bên cạnh đó, chúng tôi cho rằng, các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam có thể nghiên cứu kinh nghiệm, bài học của HĐND các tỉnh/thành đã thử nghiệm tiến hành điều trần trong các năm 2008-2010 gồm TP Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Vĩnh Phúc, Hà Tĩnh, Đồng Tháp, Nam Định<sup>108</sup>. Đó là các bài học về việc đạt sự đồng thuận, ủng hộ đối với việc áp dụng điều trần; vận dụng các quy định hiện hành để tổ chức điều trần; chọn vấn đề thích hợp với điều trần; chuẩn bị và tiến hành điều trần; vai trò của các bên trong tổ chức điều trần...

Chúng tôi nhận thấy, để các chuyên công tác này thực sự mang lại kết quả mong đợi, trước hết thành viên của đoàn công tác phải là những người sau đó sẽ tiến hành điều trần hoặc những người đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao năng lực. Tiếp theo, cần tổng hợp các thông tin thu nhận được từ các chuyên công tác đó thành những tài liệu gọn, rõ và cung cấp, chia sẻ cho các thành viên các Ủy ban và cán bộ các Vụ giúp việc và tất cả các bộ phận tham mưu chuyên môn cho Quốc hội.

## 5. Lộ trình áp dụng trong nhiệm kỳ XIII

Như báo cáo của Đề án về Đổi mới hoạt động giám sát của Quốc hội khẳng định, có thể đưa điều trần thành hoạt động thường xuyên trong hoạt động giám sát của Quốc hội. Chúng tôi cũng cho rằng, hoàn toàn có thể áp dụng điều trần thường xuyên trong cả hoạt động lập pháp của Quốc hội. Tuy nhiên, cần hiểu rằng, “khả năng tiến hành thường xuyên” mà Đề án đề cập là khả năng trong tương lai. Như kinh nghiệm của nhiều nước, lộ trình để đưa điều trần vào hoạt động của Ủy ban của nghị viện khá lâu dài<sup>109</sup>. Do Đề án không nêu rõ lộ trình áp dụng điều trần trong hoạt động giám sát nói riêng và hoạt động nói chung của các Ủy ban của Quốc hội, chúng tôi cố gắng đề xuất một lộ trình tổng quát nhất trong nhiệm kỳ tới để đưa điều trần vào hoạt động

---

<sup>107</sup>. Một thành viên của nhóm chuyên gia trong nước đã có dịp được dự một khóa tập huấn về điều trần tại Úc năm 2009. Kiến thức, kinh nghiệm thu nhận được từ khóa tập huấn đã được áp dụng nhiều trong các khóa tập huấn cho HĐND các tỉnh/thành, các hội nghị, tọa đàm liên quan đến điều trần, và đã mang lại những kết quả thực tế nhất định.

<sup>108</sup>. Xem các báo cáo tổng kết hoạt động thí điểm tham vấn và giữ mối liên hệ với cử tri năm 2009 của HĐND các tỉnh/thành: TP HCM, Cần Thơ, Đồng Tháp, Hà Tĩnh, Vĩnh Phúc và các bài viết về việc thử nghiệm điều trần trong hoạt động của một số HĐND tỉnh/thành như: Nguyễn Thị Nhân, Thực chất là điều trần, báo Đại biểu nhân dân, 8/12/2009; Đinh Thị Minh Thư, Mở rộng các hình thức liên hệ cử tri, báo Đại biểu nhân dân, 12/4/2010; Văn Đức Sơn, Điều trần để xử lý dứt điểm các kiến nghị của cử tri, báo Đại biểu nhân dân, 16/4/2010; Đoàn Đình Anh, Điều trần ở HĐND tỉnh Hà Tĩnh, báo Đại biểu nhân dân, 30/7/2010.

<sup>109</sup>. Ví dụ, nghị viện Ba Lan mặc dù đã có nhiều thay đổi từ khoảng 20 năm gần đây, nhưng qua nhiều năm nghiên cứu mới quy định chính thức về điều trần trong luật năm 2005. Còn nghị viện Na Uy sau nhiều năm tranh luận đến năm 2000 mới thí điểm áp dụng điều trần, và đến năm 2004 mới quy định chính thức.

của các Ủy ban của Quốc hội một cách chính thức, tức là được quy định rõ ràng, toàn diện trong pháp luật về hoạt động của các Ủy ban.

Trước khi nhiệm kỳ Quốc hội khóa XII kết thúc, đã có một số hoạt động giới thiệu về điều trần cho một số Ủy ban của Quốc hội; một số Ủy ban đã thử cải tiến hoạt động giải trình theo hướng điều trần<sup>110</sup>. Theo chúng tôi, những Ủy ban nào đã được giới thiệu về điều trần, đồng thời đã tiến hành cải tiến hoạt động giải trình, cần được hỗ trợ về kỹ thuật, rút kinh nghiệm, bài học để tiếp tục cải tiến phiên giải trình theo đúng tính chất của điều trần. Bên cạnh đó, các Ủy ban này cũng nên thí điểm áp dụng điều trần trong quá trình chuẩn bị thẩm tra dự án luật. Các Ủy ban này cũng cần được tập huấn sâu, bài bản, kết hợp lý thuyết với phần thực hành điều trần. Trong hai năm đầu tiên của Quốc hội nhiệm kỳ XIII, các Ủy ban này chỉ nên tổ chức 1-2 cuộc điều trần (có thể kéo dài nhiều phiên). Sau đó, vào các năm tiếp theo, với kinh nghiệm, các bài học tích lũy được, các Ủy ban này có thể tăng số lượng các cuộc điều trần lên.

Đối với các Ủy ban khác, trước hết cần tổ chức các hoạt động giới thiệu chung về điều trần cho tất cả các Ủy ban hoặc cho từng Ủy ban, bao gồm cả các thành viên Ủy ban và cán bộ của Vụ giúp việc. Các Ủy ban này cần được tạo điều kiện tham dự các phiên giải trình, phiên nghe ý kiến công chúng, được chia sẻ thông tin, kinh nghiệm từ các Ủy ban đi trước. Sau đó, cần tổ chức các khóa tập huấn chuyên về kỹ năng cho các Ủy ban chưa tiến hành điều trần. Từ năm thứ hai của nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII, có thể bắt đầu tăng số lượng Ủy ban thí điểm điều trần để sang năm thứ tư, tất cả các Ủy ban đều tiến hành điều trần.

Các Ủy ban cần tổ chức các cuộc hội nghị, hội thảo trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm, kiến thức, cách thức tổ chức điều trần; khả năng áp dụng vào hoạt động của các Ủy ban, khả năng sửa đổi các quy định liên quan để có thể áp dụng điều trần một cách chính thức, thường xuyên trong hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội. Những kinh nghiệm, bài học, kiến nghị từ quá trình thí điểm điều trần cần được tổng kết, làm cơ sở cho việc sửa đổi các quy định liên quan về hoạt động của các Ủy ban.

Chúng tôi cho rằng, cần gắn lộ trình áp dụng điều trần với thời gian sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Luật Ban hành VBQPPL, Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội. Trong thời gian chờ đợi sửa đổi, có thể học kinh nghiệm của một số nước trong việc dựa trên những quy định hiện hành để áp dụng điều trần.

---

<sup>110</sup>. Đó là HĐDT và Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội.



## VI. KẾT LUẬN

Nói ngắn gọn, ở các nước, đối với những ai quan tâm đến chuyện kinh bang tế thế, các phiên điều trần là chìa khoá để giải ô chữ phức tạp về chu trình lập pháp của Quốc hội, là đầu mối dẫn dắt để tìm hiểu các đạo luật. Đối với những ai muốn bảo vệ một chính sách nào đó trước Quốc hội, phiên điều trần là dịp tiếp xúc trực tiếp với các nghị sỹ. Đối với các nghị sỹ, các phiên điều trần là cơ hội để nghiên cứu, tìm hiểu các vấn đề mà cuộc sống đang đặt ra, cơ hội để tìm kiếm giải pháp dung hoà.<sup>111</sup> Có thể ví điều trần là hàn thử biểu của cơ quan lập pháp đo tâm trạng công chúng.

Ở Việt Nam, phiên giải trình và một số hoạt động trong quá trình chuẩn bị thẩm tra có những nét “hao hao” phiên điều trần. “Hao hao” thì không có nghĩa là giống hoàn toàn, và cũng không bao giờ giống được cả. Nhưng có thể học được những nét hợp lý của điều trần để áp dụng vào giải trình và thẩm tra ở các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam, từ đó tiến tới đưa điều trần thành hoạt động thường xuyên, chính thức trong hoạt động của các Ủy ban. Điều này sẽ có lợi cho tất cả: làm cho hoạt động giải trình, thẩm tra thực chất, hiệu quả hơn; tăng cường vai trò của các uỷ ban trong quy trình lập pháp và giám sát; giúp Quốc hội thực hiện đúng vai trò của mình trong quy trình lập pháp<sup>112</sup>, trong giám sát; tạo điều kiện cho các chủ thể trong xã hội được lên tiếng trong hoạt động của Quốc hội; qua đó tạo ra những sản phẩm có thể sử dụng tốt, bền trong cuộc sống.

Cuối cùng, để kết luận báo cáo, chúng tôi muốn nhấn mạnh rằng, điều trần có ý nghĩa lớn như thế, các vấn đề của cuộc sống đang đặt ra cũng rất nhiều, có thể được làm sáng tỏ hơn qua điều trần. Thế nhưng, có nhiều nghi ngại, băn khoăn cần giải tỏa như đã nói. Chính vì vậy, điều quan trọng không kém, nếu không nói là việc cần làm đầu tiên, là tiến hành các hoạt động truyền thông tới các bộ ngành, tới công chúng rộng rãi, tới báo chí để tất cả các bên đều thông hiểu và sẵn sàng đến để nói cho Ủy ban nghe. Làm như thế nào cũng quan trọng, nhưng quan trọng hơn là có muốn và có dám làm hay không. Không đi không thành đường. Hãy giải tỏa, vượt qua những e ngại ban đầu, làm đi, rồi các bên và chính mình sẽ thông hiểu hơn.

---

<sup>111</sup>. Edward V. Schneider & Bertram Gross, *Congress Today*, 1993, tr.395.

<sup>112</sup>. Chúng tôi quan niệm, vai trò thiết yếu của Quốc hội trong quá trình làm luật thể hiện ở chỗ Quốc hội với tư cách là cơ quan đại diện cho những lợi ích khác nhau –từ lợi ích quốc gia, địa phương, cử tri, đến các nhóm người- sẽ chỉ thông qua những dự luật đáp ứng được lợi ích chủ yếu, gạt lại những dự luật chỉ bảo vệ được quyền lợi của một số nhóm người trong xã hội (Xem thêm: Nguyễn Lâm, “Làm luật: thay đổi từ quan niệm”, *Nhà quản lý số 46*, 4/2007).

## PHẦN III CÁC PHỤ LỤC

---

### I. PHÂN TÍCH CÁC PHIẾU HỎI

#### 1. Bối cảnh

Để có thêm các thông tin phục vụ quá trình nghiên cứu, trong quá trình tiến hành cuộc Tọa đàm trao đổi về kết quả nghiên cứu (ngày 28/09/2010)<sup>113</sup>, nhóm nghiên cứu đã phát phiếu hỏi để thu thập thông tin về nhận thức của một số các đại biểu Quốc hội, cán bộ, chuyên viên của Văn phòng Quốc hội và Văn phòng Đoàn ĐBQH, HĐND ở một số tỉnh thành phố có mặt tại cuộc tọa đàm về hoạt động điều trần.

Số lượng phiếu thu được gồm 15 phiếu trong đó có 9 phiếu của các đại biểu Quốc hội, 3 phiếu của các chuyên viên Văn phòng Quốc hội và 3 phiếu của chuyên viên Văn phòng Đoàn ĐBQH & HĐND các tỉnh, thành phố.

Do số phiếu thu được còn khiêm tốn nên kết quả này không phản ánh nhận thức chung của các ĐBQH cũng như chuyên viên của VPQH và Văn phòng Đoàn ĐBQH & HĐND các tỉnh, thành phố. Tuy nhiên, để có thêm thông tin tham khảo, phần dưới đây, chúng tôi sẽ phân tích các nội dung tương ứng nhận được.

#### 2. Về thời điểm và bối cảnh tiếp cận khái niệm điều trần

Theo kết quả của phiếu hỏi, các đại biểu Quốc hội dường như có điều kiện tiếp cận sâu với khái niệm điều trần một cách sớm và sâu hơn so với các chuyên viên của VPQH và Văn phòng Đoàn ĐBQH & HĐND. Các đại biểu Quốc hội thường được tiếp cận với khái niệm điều trần thông qua quá trình đi thực tế học tập kinh nghiệm ở nước ngoài như ở Hoa Kỳ, Singapore, Cộng hòa Liên bang Đức. Trong khi đó, chuyên viên của Văn phòng Đoàn ĐBQH & HĐND các tỉnh thường tiếp cận với khái niệm điều trần thông qua hoạt động của Dự án 00049114 – “Tăng cường năng lực của các cơ quan đại diện ở Việt Nam trong thời gian gần đây.

#### 3. Về cách hiểu khái niệm điều trần

Hầu hết những người được hỏi đều thống nhất cho rằng mục đích của điều trần là để thu thập thêm thông tin, làm rõ các vấn đề mà ủy ban đang

---

<sup>113</sup>. Xem Báo cáo ở mục III.1 dưới đây.

quan tâm. Một số ý kiến còn nhấn mạnh thêm mục đích của điều trần là phải để phục vụ một nội dung quyết định nào đó của ủy ban. Do vậy, hậu quả của phiên điều trần là phải có những quyết định nào đó tương ứng của ủy ban. Tuy nhiên, bên cạnh đó vẫn có một số ý kiến cho rằng mục đích của điều trần là để “làm rõ trách nhiệm của bên bị điều trần”.

Về thủ tục tiến hành điều trần, bên cạnh một số người khẳng định thủ tục tiến hành điều trần chủ yếu là để các thành viên của ủy ban nghe phát biểu của các nhân chứng thì vẫn có một số người cho rằng phiên họp điều trần cần phải theo hình thức trao đổi, tranh luận để làm rõ vấn đề.

Đa số những người được hỏi cũng khẳng định để tiến hành được các phiên điều trần trong bối cảnh hoạt động của Quốc hội Việt Nam thì trước hết trong các quy định pháp luật cần phải quy định rõ về khái niệm và thủ tục tiến hành điều trần. Ngoài ra, yếu tố về năng lực và kỹ năng tổ chức của phiên điều trần cũng được nhiều người đề cập đến như là một điều kiện đủ để thực hiện hoạt động này.

#### **4. Về khuôn khổ pháp luật hiện hành**

Trả lời cho câu hỏi khuôn khổ pháp lý hiện tại đã đủ để tiến hành các hoạt động điều trần hay chưa, những người đánh giá đã đủ và chưa đủ có số lượng gần tương đương nhau (8/7). Đặc biệt, các đại biểu Quốc hội có vẻ lạc quan hơn khi phần lớn những người trả lời phiếu (7/9) cho rằng có thể vận dụng các quy định của khuôn khổ pháp lý hiện tại để tiến hành các phiên điều trần. Tuy nhiên, tất cả những người được hỏi đều nhấn mạnh để phiên điều trần được thực hiện một cách có hiệu quả thì khuôn khổ pháp luật hiện hành cần phải được bổ sung thêm các quy định về trình tự, thủ tục và kinh phí tổ chức.

#### **5. Về những hoạt động tương tự điều trần**

13/15 ý kiến trả lời đều khẳng định những đơn vị mà họ công tác đều đã có những hoạt động điều trần hoặc tương tự như điều trần. Đa số các đại biểu Quốc hội cho rằng các hoạt động như nghe báo cáo của các bộ, ngành về những vấn đề, nội dung ủy ban quan tâm có mục đích, ý nghĩa và thủ tục tương tự như hoạt động điều trần mà ủy ban ở nghị viện các nước khác đã tổ chức. Tuy nhiên, cần lưu ý là đối tượng được lắng nghe ở các cuộc điều trần này chủ yếu là các chính khách, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước. Một số ý kiến cũng tỏ ra băn khoăn liệu việc các ủy ban tổ chức các cuộc điều tra, khảo sát ở địa phương và có tiếp xúc với các cử tri trong quá trình đó để nghe ý kiến của họ thì có được xem như cuộc điều trần hay không.

## **6. Về ý nghĩa của điều trần đối với hoạt động của các ủy ban**

Nhìn chung, các ý kiến trả lời đều đánh giá cao ý nghĩa của việc tổ chức điều trần đối với hoạt động của các ủy ban. Cụ thể, các đại biểu tập trung vào một số giá trị như sau:

- Làm sáng tỏ những nội dung mà xã hội và cử tri quan tâm;
- Cung cấp thông tin nhiều chiều phục vụ cho việc ra các quyết định của Ủy ban;
- Là cơ sở xem xét đánh giá các vấn đề cụ thể;
- Tăng cường vị thế và chất lượng hoạt động của Ủy ban; nâng cao hiệu lực hoạt động của Ủy ban;
- Tạo sự hiểu biết, chia sẻ giữa Quốc hội với Chính phủ và với nhiều chủ thể khác có liên quan đến vấn đề đang được ủy ban xem xét;
- Góp phần làm sinh động, sâu sắc hoạt động của Ủy ban.

## **7. Về ý định tổ chức điều trần**

Khảo sát ý kiến của các đại biểu Quốc hội cho thấy có khá nhiều ủy ban của Quốc hội đã có ý định tổ chức các hoạt động điều trần. Tuy nhiên, có thể hiểu rằng những phiên điều trần được tổ chức ở đây thường tập trung vào những nội dung độc lập, ít gắn với các chương trình, kế hoạch hoạt động của ủy ban. Bên cạnh đó, một số ý định tổ chức hoạt động điều trần của các ủy ban cũng mới chỉ dừng lại ở mức độ ý tưởng ban đầu mà chưa hình thành các nội dung cụ thể về đối tượng, mục đích và nội dung tiến hành điều trần.

## **8. Về các lý do các hoạt động điều trần chưa được áp dụng phổ biến ở Ủy ban**

Có hai lý do chủ yếu được những người trả lời phiếu đề cập đến là: (i) thiếu cơ sở pháp lý cho các hoạt động điều trần, và (ii) thuật ngữ “điều trần” còn gây tâm lý ngần ngại cho các bên tham gia điều trần.

Về việc thiếu cơ sở pháp lý, nhiều ý kiến nhấn mạnh hiện tại thuật ngữ “điều trần” chưa hề được đề cập đến trong các văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta. Do vậy, các ủy ban chưa có cơ sở rõ ràng để tiến hành hoạt động điều trần.

Về thuật ngữ “điều trần”, đa số ý kiến cho rằng việc dùng thuật ngữ “điều trần” không thể hiện chính xác ý nghĩa của hoạt động điều trần và thậm chí còn gây ra tâm lý ngần ngại. Bởi vì trong văn hóa Việt Nam, việc được mời tham gia các phiên điều trần sẽ gây ra cảm giác người được mời là người có lỗi, phiên điều trần là để bắt lỗi, truy trách nhiệm của những người được điều trần. Do đó, việc dùng thuật ngữ điều trần sẽ gây nên cảm giác nặng nề. Qua đó, một số ý kiến cũng đề xuất nên tìm các thuật ngữ phù hợp hơn. Chẳng

hạn như “họp để nghe ý kiến”, “giải trình”, “báo cáo” thì có lẽ dễ được chấp nhận hơn.

Bên cạnh đó, còn một số trở ngại khác được mọi người đề cập đến như:

- Vì chưa có tiền lệ;
- Kinh phí hạn chế;
- Chưa có được nhận thức chung;
- Không đủ nhân lực, thời gian cho hoạt động này;
- Đại biểu Quốc hội kiêm nhiệm quá nhiều;
- Cơ quan dân cử ngại hiểu lầm dẫn đến thiếu đồng thuận.

### **9. Về những công việc cần thực hiện để làm tốt hoạt động điều trần.**

Ý kiến trả lời cho câu hỏi “*Nếu trong thời gian tới ủy ban của ông/bà tiến hành “điều trần”, Ủy ban và Vụ giúp việc của ủy ban cần làm gì để tổ chức tốt hoạt động này?*” khá phân tán. Tuy nhiên, yếu tố về nội dung tiến hành điều trần và việc lập kế hoạch cụ thể được nhiều ý kiến đề cập nhất (10/15) ý kiến.

Ngoài ra, các đại biểu cũng đề cập đến một số yếu tố khác như:

- Các thành viên của ủy ban phải là những người có trình độ chuyên môn và kinh nghiệm quản lý lập pháp; Vụ giúp việc phải bao gồm các chuyên gia có chuyên môn, có kinh nghiệm, biết làm việc;
- Hoàn thiện quy định pháp luật về hoạt động điều trần;
- Tăng số lượng ủy ban để có điều kiện về nhân lực, thời gian và chuyên môn để tiến hành điều trần;
- Xem hoạt động điều trần là một trong những hoạt động thường xuyên của Ủy ban để thực hiện thường xuyên và đúc rút kinh nghiệm;
- Không nên đưa quá nhiều nội dung, cần dùng nhiều thời gian thảo luận.

## II. MỘT SỐ PHIÊN GIẢI TRÌNH CỦA HĐDT VÀ ỦY BAN CỦA QUỐC HỘI KHÓA XII

### 1. Phiên họp giải trình của HĐDT về “Thực hiện chính sách hỗ trợ di dân, thực hiện định canh, định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số”<sup>114</sup>

#### 1.1. Công tác tổ chức cuộc giải trình

Được sự hỗ trợ của Dự án 00049114 Văn phòng Quốc hội, trên cơ sở kế hoạch công tác năm 2010, TT Hội đồng dân tộc đã xây dựng kế hoạch, nội dung cuộc giải trình; tiến hành soạn thảo công văn gửi các Bộ, ngành, địa phương và những người có quyền lợi liên quan tham gia cuộc giải trình; mời một số Bộ, ngành và địa phương có báo cáo giải trình gửi cho đại biểu. Bên cạnh đó, Thường trực Hội đồng Dân tộc đã chuẩn bị bộ câu hỏi và phân công các vấn đề chủ yếu cần trao đổi, làm rõ cho từng đồng chí Thường trực. Ngày 8/9/2010, cuộc giải trình đã diễn ra theo đúng kế hoạch tại Hà Nội.

#### 1.2. Diễn biến của cuộc giải trình

Cuộc họp giải trình có trên 80 đại biểu tham dự, gồm: Đồng chí Tổng Thị Phóng – Phó Chủ tịch Quốc hội; các đồng chí Đại biểu quốc hội là Thường trực và thành viên Hội đồng Dân tộc Quốc hội, một số Ủy ban của Quốc hội, đại biểu lãnh đạo và một số vụ của Văn phòng Quốc hội; Bà Marcia Monge – chuyên gia của UNDP, Ban quản lý Dự án 00049114; một số viện nghiên cứu và một số chuyên gia.

Về phía cơ quan chịu trách nhiệm giải trình gồm có đại diện lãnh đạo các Bộ, ngành: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Ủy ban Dân tộc, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Lao động Thương binh và Xã hội, VP Chính phủ, VP Trung ương Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

Đại biểu địa phương gồm có đại diện lãnh đạo Ủy ban nhân dân và Hội đồng nhân dân các tỉnh: Cao Bằng, Bắc Cạn, Phú thọ, Sơn La, Hòa Bình, Quảng trị, Nghệ An, Yên Bái, Điện Biên; Ban Dân tộc các tỉnh: Gia Lai, Lai châu, Hòa Bình, Lào Cai, Sơn La, Nghệ An...

Cuộc họp giải trình do đồng chí Ksor Phước - Chủ tịch Hội đồng Dân tộc Quốc hội chủ trì. Đồng chí Tổng Thị Phóng - Phó Chủ tịch Quốc hội tham gia chỉ đạo cuộc họp giải trình.

Trong cuộc họp giải trình đã có 9 bản báo cáo gửi tới đại biểu bao gồm: Báo cáo của Bộ Tài Chính, báo cáo của Hội đồng Dân tộc về một số vấn đề công tác di dân, thực hiện định canh, định cư qua giám sát của HĐDT tháng 7-

---

<sup>114</sup>. Trích báo cáo của HĐDT về kết quả phiên họp giải trình

8/2010, báo cáo của Ủy Ban Dân tộc, báo cáo giải trình của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, báo cáo giải trình của Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, báo cáo giải trình của tỉnh Điện Biên, báo cáo giải trình của tỉnh Nghệ An và báo cáo giải trình của tỉnh Yên Bái.

Tại cuộc họp giải trình, Đ/C Ksor phước – Chủ tịch Hội đồng Dân tộc trình bày báo cáo đề dẫn nêu rõ mục đích, ý nghĩa và nội dung, yêu cầu của cuộc giải trình; Đ/C Giàng A Chu – Phó Chủ tịch Hội đồng Dân tộc trình bày vấn đề “*một số vấn đề về công tác di dân, thực hiện định canh, định cư qua giám sát của HĐDT tháng 7-8/2010 của Hội đồng Dân tộc*”.

Trên cơ sở đó, các vị Đại biểu quốc hội là thành viên Hội đồng Dân tộc và các vị đại biểu tham dự đặt câu hỏi với các Bộ, ngành và địa phương. Các Bộ, ngành và địa phương đã giải trình các vấn đề mà đại biểu đặt ra.

Kết thúc buổi sáng làm việc, đồng chí Tòng Thị Phóng đã có ý kiến phát biểu chỉ đạo cuộc họp, Đ/C nêu những vấn đề quan trọng mà cuộc họp giải trình cần phải đi sâu làm rõ để có cơ sở kiến nghị với Quốc hội và Chính phủ.

Buổi chiều, các vị đại biểu tiếp tục đặt câu hỏi và các Bộ, ngành, địa phương tiếp tục trả lời giải trình.

Kết thúc phiên họp giải trình, đã có 20 lượt các vị đại biểu đặt câu hỏi và có 4 Bộ và một số địa phương tham gia trả lời giải trình.

## **2. Phiên họp giải trình của Ủy ban các vấn đề xã hội về chuẩn nghèo và tình hình thực hiện các chính sách về giảm nghèo<sup>115</sup>**

### **2.1. Căn cứ pháp lý**

Yêu cầu giải trình là một trong những phương thức hoạt động của Quốc hội được quy định tại Điều 96 Hiến pháp 1992 đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị quyết số 51/2001/QH10, và được cụ thể hóa tại Điều 38 Luật Tổ chức Quốc hội, Điều 27 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội, Điều 31 Quy chế hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Điều 30 Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Theo các quy định nói trên, các cơ quan của Quốc hội có quyền yêu cầu Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân Tối cao giải trình về những vấn đề mà Hội đồng dân tộc và các Ủy ban quan tâm.

Ủy ban về các vấn đề xã hội là cơ quan của Quốc hội được phân công theo dõi vấn đề an sinh xã hội. Do đó, việc tổ chức hội nghị giải trình về

---

<sup>115</sup>. Trích phần Phụ lục 1 về phiên họp giải trình thuộc Báo cáo số 2222/BC-UBXH12 của Ủy ban các vấn đề xã hội của Quốc hội khóa XII về “Kết quả giám sát tình hình thực hiện một số chính sách về giảm nghèo”

chuẩn nghèo, và tình hình thực hiện các chính sách về giảm nghèo là hoạt động phù hợp các quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của Ủy ban.

## **2.2. Mục đích**

- Tăng cường cơ chế trao đổi thông tin, quan điểm về chính sách giữa cơ quan của Quốc hội và cơ quan của Chính phủ, cung cấp thông tin giúp đại biểu có thêm cơ sở để phân tích, đánh giá tác động của chương trình giảm nghèo giai đoạn 2006-2010 và kiến nghị cho việc xây dựng, triển khai giảm nghèo trong thời gian tới.

- Tiếp tục đổi mới và nâng cao chất lượng hoạt động của Ủy ban có liên quan đến thực hiện quyền yêu cầu giải trình của các cơ quan.

## **2.3. Công tác chuẩn bị**

Để đạt được các mục đích và bảo đảm các yêu cầu nói trên, công tác chuẩn bị Hội nghị được thực hiện kỹ lưỡng. Tháng 9 năm 2009, Ủy ban đã tổ chức Hội thảo về hoạt động chất vấn của đại biểu và hoạt động giải trình của các cơ quan của Quốc hội, tại phiên họp đó các đại biểu đã đề xuất chọn nội dung giải trình là chính sách giảm nghèo – vấn đề được sự quan tâm lớn của cử tri cũng như trên diễn đàn Quốc hội.

Từ tháng 3/2010 Ủy ban đã có công văn gửi Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội và các cơ quan, tổ chức sẽ tham gia giải trình, trong đó nêu rõ nội dung cần giải trình và thời hạn gửi báo cáo cho Ủy ban. Đồng thời tập hợp, chọn lọc các nguồn thông tin, mời và đặt bài một số chuyên gia để xây dựng bộ tài liệu tham khảo cung cấp cho các thành viên Ủy ban.

Bên cạnh đó, Thường trực Ủy ban cũng tiến hành họp để thảo luận, xác định các vấn đề trọng tâm cần làm rõ trong phiên giải trình, cách thức tiến hành phiên giải trình và chương trình phiên giải trình.

## **2.4. Thành phần tham gia**

Phiên giải trình có sự tham dự và phát biểu ý kiến chỉ đạo của Phó Chủ tịch Quốc hội Tòng Thị Phóng. Thành phần tham gia vào hoạt động giải trình gồm:

- 33 đại biểu Quốc hội là thành viên Ủy ban về các vấn đề xã hội;
- Bộ trưởng Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội và lãnh đạo một số Vụ, Cục thuộc Bộ;

- Đại diện Thường trực một số Ủy ban của Quốc hội, lãnh đạo một số đơn vị thuộc Văn phòng Quốc hội; đại diện Ủy ban Dân tộc, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam; đại diện Thường trực HĐND thành phố Hồ Chí Minh, Bình Phước, Trà Vinh, Vĩnh Long, Đồng Nai, Long An, Bình Dương; Viện chính



sách và chiến lược phát triển nông thôn; đại diện Ban Quản lý dự án 49114, nhóm chuyên gia của dự án.

- Phóng viên của một số cơ quan báo chí đã đến dự và đưa tin về Hội nghị.

## **2.5. Diễn biến và cách thức tiến hành phiên giải trình**

Phiên giải trình được tổ chức trong thời gian 01 buổi sáng (từ 8h00' đến 11h30') với sự chủ trì của đồng chí Trương Thị Mai, Chủ nhiệm Ủy ban. Phó Chủ tịch Quốc hội Tòng Thị Phóng đến dự và phát biểu chỉ đạo.

Sau phần khai mạc, nêu mục đích, yêu cầu và phương pháp tiến hành phiên giải trình của chủ tọa, các đại biểu đã nghe đồng chí Nguyễn Thị Kim Ngân, Bộ trưởng Bộ Lao động- Thương binh và Xã hội báo cáo tóm tắt trong 25 phút về những vấn đề trọng tâm trong việc thực hiện chính sách giảm nghèo giai đoạn 2005-2010 và định hướng 2011 – 2015. Sau đó, các thành viên Ủy ban đã tiến hành hỏi và nghe giải trình của Bộ trưởng.

Trong quá trình hỏi đáp, những vấn đề chưa rõ được các đại biểu hỏi thêm, đồng thời chủ tọa mời các nhà khoa học, đại diện các cơ quan liên quan phát biểu ý kiến về một số vấn đề. Tổng số có 32 lượt hỏi của 13 đại biểu. Kết thúc phiên giải trình, chủ tọa đã tổng kết những vấn đề đã được hỏi và giải trình, nêu kiến nghị và đánh giá sơ bộ kết quả của phiên giải trình.

Toàn bộ diễn biến phiên giải trình của Bộ trưởng Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội đã được ghi âm và gỡ băng.

## **2.6. Các câu hỏi của các thành viên Ủy ban nêu lên trong phiên giải trình:**

### *2.6.1. Nhóm câu hỏi về việc xây dựng chuẩn nghèo trong giai đoạn 2006-2010 và dự kiến chuẩn nghèo trong giai đoạn 2011-2015*

- Việc xây dựng chuẩn nghèo mới theo dự kiến sẽ khắc phục được những hạn chế gì của chuẩn nghèo hiện nay?

- Việc ban hành chuẩn nghèo mới sẽ làm số hộ nghèo trên cả nước tăng đột biến, Bộ LĐTBXH có giải pháp gì để số hộ nghèo mới có thể thoát nghèo bền vững?

- Mối quan hệ giữa chuẩn nghèo mới với sức mua tương đương của Việt Nam thể hiện sự tiến bộ trong xác định chuẩn nghèo của Việt Nam như thế nào so với xu thế quốc tế?

- Quan điểm của Bộ trưởng về việc một số tỉnh, thành phố nâng mức chuẩn nghèo cao hơn so với quy định chung của Chính phủ, tạo sự không thống nhất trên cả nước?

- Chuẩn nghèo là cơ sở phân biệt hộ nghèo và hộ cận nghèo với những chính sách rất khác biệt nhưng trên thực tế, một số chính sách áp dụng với hộ cận nghèo không thể thực hiện được, cụ thể nhất là chính sách bảo hiểm y tế (người dân phải bỏ 50% chi phí mua thẻ BHYT). Bộ LĐTBXH có giải pháp gì để khắc phục vấn đề này?

#### *2.6.2. Nhóm câu hỏi về phân loại hộ nghèo và tính công bằng trong thực hiện chính sách giảm nghèo*

- Chính sách giảm nghèo hiện nay đang thực hiện dần đều, chưa có sự phân loại các đối tượng nghèo. Ví dụ: hộ nghèo có sức lao động nhưng không có vốn và tư liệu sản xuất; hộ nghèo do lười lao động, ý lại chính sách của nhà nước; hộ nghèo không có khả năng thoát nghèo (nghèo kinh niên); hộ nghèo do các cú sốc (thiên tai, tai nạn...); người nghèo ở đô thị. Trong thời gian tới Bộ LĐTBXH có kế hoạch, giải pháp như thế nào để tạo sự công bằng trong chính sách với người nghèo, thúc đẩy tích cực cho các đối tượng nghèo tự vươn lên thoát nghèo, tránh tư tưởng ỷ lại để thụ hưởng chính sách của nhà nước?

- Tỷ lệ hộ nghèo rất khác nhau giữa khu vực thành thị, nông thôn và các vùng miền nhưng chính sách giảm nghèo thì áp dụng như nhau. Trong thời gian tới giải pháp của Bộ LĐTBXH về vấn đề này có gì khác không?

- Việc áp dụng chuẩn nghèo khác nhau giữa các địa phương có dẫn đến sự mất công bằng đối với người dân giữa địa phương này với địa phương khác hay không?

- Hiện nay một số chế độ trong các chương trình giảm nghèo có sự trùng lặp và mâu thuẫn, dẫn đến sự mất công bằng trong hưởng lợi của người dân. Ví dụ, Chương trình 134 (do Ủy ban Dân tộc quản lý) thì hỗ trợ người dân làm nhà tối đa là 5 triệu nhưng Chương trình 167 (do Bộ Xây dựng quản lý) thì hỗ trợ làm nhà ở cho người nghèo mức 7 triệu và cho vay 8 triệu và còn huy động thêm các nguồn lực khác; hoặc Chương trình 135 thì giao khoán rừng cho hộ nghèo là 100 ngàn đồng/1ha nhưng Chương trình 30a lại là 200 ngàn đồng/1ha tạo ra một sự mâu thuẫn về chính sách. Giải pháp để khắc phục vấn đề này như thế nào?

#### *2.6.3. Nhóm câu hỏi về tính hiệu quả của Chương trình mục tiêu quốc gia về giảm nghèo*

- Số liệu thống kê về tỷ lệ giảm nghèo năm 2009 của Bộ LĐTBXH là 11,3%, còn số liệu của Tổng cục Thống kê là 12,3%. Mặt khác, thống kê của Bộ LĐTBXH không phản ánh số hộ nghèo tách ra hàng năm (tổng số hộ nghèo theo tiêu chí 260 là gần 18 triệu hộ, theo điều tra gần đây là 23 triệu hộ, nếu lấy số nguyên hộ nghèo trước đây chia cho 23 triệu hộ hiện nay thì tỷ lệ

nghèo sẽ giảm ngay). Vậy số liệu về tỷ lệ giảm nghèo đã phản ánh thực chất kết quả giảm nghèo chưa hay vẫn mang giá trị hình thức?

- Nghị quyết 30a của Chính phủ mới chỉ thực hiện trong 1 năm, nhưng số hộ nghèo giảm xuống 5,6%. Số liệu này có đáng tin cậy hay không? Có hiện tượng để được công nhận là huyện nghèo người ta tăng tỷ lệ hộ nghèo lên, khi được vào danh sách huyện nghèo rồi thì báo cáo giảm hộ nghèo nhanh để lấy thành tích hay không?

- Hiệu quả giảm nghèo thực chất cần đánh giá như thế nào khi cứ điều chỉnh chuẩn nghèo là tỷ lệ hộ nghèo lại quay về mức cũ (khoảng 19 – 20%)?

- Hiện nay trên cả nước có khoảng 36 chương trình giảm nghèo thuộc 6 Bộ, cơ quan ngang Bộ quản lý, có sự trùng lặp, trong phối hợp còn thiếu chặt chẽ. Bộ LĐTBXH sẽ tham mưu cho Chính phủ như thế nào để tập trung nguồn lực, giảm chồng chéo, trùng lặp, tránh lãng phí trong sự nghiệp giảm nghèo?

- Là cơ quan được Chính phủ giao chịu trách nhiệm về công tác giảm nghèo trước Chính phủ, trong 1 năm ngân sách giao cho Bộ LĐTBXH để thực hiện chính sách giảm nghèo là bao nhiêu, chiếm bao nhiêu phần trăm trong tổng vốn thực hiện chính sách giảm nghèo trong cả nước?

- Trong quá trình thực hiện đầu tư để xóa đói giảm nghèo thì có xảy ra thất thoát, lãng phí hay không? Bộ có thống kê được tỷ lệ thất thoát so với tổng số đầu tư là bao nhiêu không và có giải pháp để khắc phục, phòng ngừa vấn đề này chưa?

- Hiện nay có nghịch lý là lao động thì thừa nhưng việc tuyển dụng lao động, kể cả lao động phổ thông lại rất khó khăn. Trong số lao động không ổn định thì lao động nông thôn chiếm đến 50%, dễ rơi vào đói nghèo. Trong thời gian tới, Bộ LĐTBXH có giải pháp gì để cải thiện được tình hình tuyển dụng lao động để khắc phục thực trạng trên, bảo đảm thực hiện Nghị quyết của Quốc hội?

- Người nghèo ở nông thôn chiếm tỷ lệ khoảng 90%, đa số làm nông nghiệp, Bộ LĐTBXH có định hướng để chuyển dịch lao động nông thôn như thế nào trong giai đoạn tới để góp phần xóa nghèo ở nông thôn?

- Bộ LĐTBXH đã có kế hoạch như thế nào trong việc phối hợp liên kết với các Bộ, ngành khác, cụ thể là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn để tiếp tục thực hiện chương trình giảm nghèo có hiệu quả và bền vững đối với người nghèo ở nông thôn?

- Dạy nghề cho người nghèo, đặc biệt người nghèo là nông dân là biện pháp rất quan trọng để giảm nghèo. Hệ thống dạy nghề hiện nay, đặc biệt là ở cấp huyện có bảo đảm điều kiện và năng lực để thực hiện tốt công tác này hay

không? Bộ LĐTBXH đã đánh giá chất lượng, hiệu quả của công tác dạy nghề cho lao động nông thôn những năm gần đây chưa? Có giải pháp gì để khắc phục những hạn chế của công tác này?

- Hiện nay Ban xóa đói giảm nghèo ở cấp xã chỉ có một cán bộ làm công tác lao động, thương binh và xã hội theo dõi, tham mưu về chương trình giảm nghèo, ngoài ra còn phải kiêm nhiệm nhiều công tác khác. Bộ có định hướng và giải pháp gì để nâng cao năng lực cho cán bộ làm công tác lao động, thương binh và xã hội nói chung và công tác giảm nghèo ở cơ sở nói riêng?

#### *2.6.4. Nhóm câu hỏi về tính bền vững của công tác giảm nghèo*

- Việc nâng cao năng lực tự thoát nghèo nói chung, đặc biệt vùng đồng bào dân tộc thiểu số và người khuyết tật trong thời gian qua hiệu quả ra sao khi họ còn nhiều tư tưởng trông chờ và các rào cản xã hội khác. Bộ LĐTBXH có giải pháp gì để khắc phục sự ỷ lại của người dân?

- Hiện nay trong cách thức giảm nghèo có 2 cơ chế: cơ chế cho vay và cơ chế cho không như học phí, bảo hiểm, ... Trong thời gian tới Bộ LĐTBXH cần đổi vấn đề này như thế nào để phát huy được hiệu quả giảm nghèo bền vững?

- Nguồn lực dành cho giảm nghèo có 2 cơ chế: cơ chế ngân sách nhà nước, và cơ chế huy động nguồn lực xã hội. Trong giai đoạn tới cần cân đối giữa 2 cơ chế này như thế nào để tăng cường vai trò của người nghèo trong việc giảm nghèo của chính mình, hạn chế sự ỷ lại vào chính sách?

#### *2.6.5. Nhóm câu hỏi về hiệu quả việc thực hiện Nghị quyết 30a của Chính phủ về chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 62 huyện nghèo nhất toàn quốc*

- Mục tiêu giảm nghèo cụ thể của Chương trình 30a trong năm 2010 là giảm bao nhiêu % (39% hay 31%) để thể hiện quyết tâm chính trị trong Chương trình có tính đột phá này? Cơ sở của mục tiêu đó là gì?

- Chương trình 30a có giải pháp đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Nhưng tại địa bàn các huyện thuộc chương trình này mật bằng dân trí còn thấp, đồng bào dân tộc thiểu số có tư tưởng “ly nông bất ly hương”. Vậy giải pháp nào là hiệu quả nhất? Có biện pháp gì khắc phục đối với tư tưởng không muốn đi xa của người dân vùng cao?

- Trên thực tiễn thì trong huyện nghèo có những xã không nghèo, trong xã nghèo thì cũng có những hộ nghèo và những hộ không nghèo. Nhưng thụ hưởng các chính sách thì như nhau, cũng có những đối tượng thực sự nghèo nhưng không được tiếp cận và thụ hưởng những chính sách giảm nghèo, bởi những rào cản về thủ tục hành chính. Bộ LĐTBXH có giải pháp gì để khắc

phục và tập trung hỗ trợ đúng đối tượng đảm bảo công bằng và phát huy tính tích cực của chương trình giảm nghèo?

### **2.7. Đánh giá kết quả phiên giải trình**

Phiên giải trình đã đạt mục tiêu đặt ra. Các đại biểu chuẩn bị kỹ, đặt câu hỏi xác đáng, tham gia tích cực, có tranh luận. Quá trình hỏi – đáp là quá trình trao đổi thông tin 2 chiều. Qua ý kiến của đại biểu, cơ quan nghiên cứu, Bộ trưởng cũng nắm thêm thực tiễn giảm nghèo ở địa phương và có các gợi ý cho việc hoạch định và thực hiện chính sách giảm nghèo.

Các báo cáo bổ sung (được trình bày hoặc không được trình bày) giúp cho đại biểu có cái nhìn đa chiều hơn về công tác giảm nghèo. Hội nghị sẽ có kết quả tốt hơn nữa nếu có đại diện đối tượng nghèo tham dự và phát biểu ý kiến. Hội nghị thu hút lớn sự tham gia của các phương tiện thông tin truyền thông.

Hội nghị là một kinh nghiệm tốt để Ủy ban tiếp tục tiến hành các phiên tiếp theo và có thể nhân rộng cho Hội đồng dân tộc và các Ủy ban.

### **2.8. Kinh nghiệm rút ra từ phiên giải trình**

- Phải có sự chuẩn bị chu đáo từ phía Thường trực Ủy ban và các cơ quan giải trình, các cơ quan có liên quan.

- Ngoài cơ quan giải trình chính cần có các báo cáo bổ sung từ phía các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan và đặc biệt là đối tượng chịu sự tác động của chính sách.

- Các thức tiến hành cần theo một quy trình thống nhất.

### **2.9. Kiến nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội :**

Khuyến khích Hội đồng dân tộc và các Ủy ban tổ chức các phiên giải trình trên cơ sở quy định của pháp luật hiện hành, hình thành quy trình chuẩn và kiến nghị việc sửa đổi, bổ sung pháp luật có liên quan.

## **III. GHI CHÉP CỦA CÁC CHUYÊN GIA**

### **1. Báo cáo của chuyên gia Nguyễn Đức Lam về Tọa đàm giới thiệu kết quả nghiên cứu so sánh về điều trần tại Ủy ban của Quốc hội (28/9/2010).**

#### **1.1. Tóm tắt**

Cuộc tọa đàm giới thiệu kết quả nghiên cứu của nhóm chuyên gia về “Điều trần ở các nước và khả năng áp dụng trong hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam”. Qua đó, cuộc tọa đàm nhằm mục đích nâng cao nhận thức, hiểu biết về điều trần; tìm hiểu thái độ tiếp nhận của HĐDT và các Ủy ban đối với dạng hoạt động mới mẻ này.

Đối tượng được mời gồm các thành viên chủ chốt của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội, cán bộ các Vụ chuyên môn của Văn phòng Quốc hội, đại diện của một số HĐND tỉnh/thành đã áp dụng điều trần. Tuy nhiên, đại diện của Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Kinh tế, Ủy ban Khoa học-Công nghệ-Môi trường, Ủy ban Văn hóa-Giáo dục-Thanh, thiếu niên và nhi đồng không có mặt.

Cùng với báo cáo tóm tắt, các đại biểu đã nghe nhóm chuyên gia trình bày về kết quả nghiên cứu, đại diện của HĐDT và Ủy ban các vấn đề xã hội giới thiệu về kinh nghiệm thí điểm đổi mới phiên giải trình theo hướng điều trần. Các đại biểu cũng nêu câu hỏi, bình luận, trao đổi về các nội dung liên quan.

Đồng thời, các đại biểu đã điền và nộp lại 15 phiếu khảo sát về điều trần do nhóm chuyên gia chuẩn bị. Kết quả phân tích phiếu cùng với các ý kiến tại tọa đàm được sử dụng trong báo cáo cuối cùng.

### **1.2. Ý kiến của chuyên gia**

Qua các ý kiến của các đại biểu, có thể nhận thấy tính chất hai mặt của vấn đề:

a) Một mặt, nhiều ý kiến cho thấy vẫn có nhiều trở ngại về nhận thức, hiểu biết đối với việc áp dụng điều trần tại HĐDT và các Ủy ban.

*Thứ nhất*, điều trần vẫn còn là khái niệm mới mẻ đối với Quốc hội Việt Nam, từ khái niệm, tính chất, mục đích, cách thức tiến hành v.v... Điều này thể hiện qua các câu hỏi về những khái niệm căn bản như điều trần là gì; khác gì với giải trình, khác gì với chất vấn;

*Thứ hai*, những khái niệm như điều trần, nhân chứng có thể gây tâm lý e ngại cho các bên liên quan. Có ý kiến nhận xét, nghĩa của từ “điều trần” là từ Hán –Việt không hàm ý “nghe thông tin, làm rõ vấn đề” như nghĩa gốc của tiếng Anh, do đó dùng từ “điều trần” là không chuẩn xác;

*Thứ ba*, trong ĐBQH vẫn có nhận thức rằng, điều trần có tính chất căng thẳng, là cố gắng tìm kiếm những sai sót trong điều hành của hành pháp;

Các ý kiến hầu như tập trung vào hoạt động giám sát, mà không đề cập đến hoạt động lập pháp khi bàn về điều trần;

b) Mặt khác, đã có những thuận lợi ban đầu đối với việc áp dụng điều trần:

*Thứ nhất*, có những ý kiến nhận định, ở Quốc hội Việt Nam đã có những tiền đề bước đầu để áp dụng điều trần. Đó là một số quy định pháp luật về giải trình tại HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội.

*Thứ hai*, một số đại biểu cho rằng, trong thực tiễn hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội đã có những công việc tương tự như điều trần;

*Thứ ba*, nhóm chuyên gia cũng ghi nhận được một số ý kiến (trong khi thảo luận chính thức và trong giờ nghỉ giải lao) nhận thức đúng đắn về điều trần như: mục đích chính của điều trần không phải là tìm kiếm lỗi lầm, mà chỉ nhằm thu thập thông tin nhiều chiều; điều trần là công việc chuyên sâu, nên giao cho các tiểu ban; tại phiên điều trần các bên không tranh luận với nhau; điều trần phục vụ cho cả giám sát và lập pháp; không nên quá bận khoăn về tên gọi, mà chủ yếu là làm cho đúng tính chất của điều trần v.v...;

*Thứ tư*, đại diện của HĐDT và Ủy ban các vấn đề xã hội đều nhận thấy tác dụng của giải trình/điều trần về mặt thông tin, nâng cao năng lực của các cơ quan của Quốc hội.

### **1.3. Các khuyến nghị dành cho Dự án**

Cung cấp kết quả nghiên cứu này và những tài liệu liên quan khác về điều trần cho lãnh đạo, thành viên HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội khóa XII và XIII.

Tiếp tục có những hoạt động nhân rộng giới thiệu về điều trần cho HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội, Văn phòng Quốc hội, Viện Nghiên cứu lập pháp. Nhất là cần tiếp cận lãnh đạo Quốc hội và những cơ quan có vai trò quan trọng trong việc sửa đổi các luật liên quan như Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Tư pháp, Viện Nghiên cứu lập pháp.

Trong nhiệm kỳ mới, cần phối hợp với Trung tâm Bồi dưỡng đại biểu dân cử đưa các nội dung về điều trần vào các hoạt động bồi dưỡng ĐBQH. Trước hết cần đưa những nội dung cơ bản nhất về điều trần vào chương trình giới thiệu cho ĐBQH mới trúng cử. Sau đó, đưa điều trần vào chương trình hội nghị tập huấn về “Làm việc tại Ủy ban”. Cuối cùng, có thể tiến hành riêng một số khóa tập huấn về điều trần cho thành viên các Ủy ban và cán bộ các Vụ giúp việc.

Bên cạnh đó, tiến hành những hoạt động giới thiệu về điều trần cho các bên liên quan khác như các Bộ, ngành, công chúng, báo chí.

Biên soạn tài liệu hướng dẫn tổ chức điều trần cho HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội. Bên cạnh đó, có thể hỗ trợ biên dịch một số tài liệu về điều trần của nghị viện các nước.

Tiến hành các hoạt động tương tự về điều trần đối với HĐND cấp tỉnh (nghiên cứu, giới thiệu, tập huấn, tài liệu hướng dẫn).

## **2. Bình luận của bà Marcia Monge, Cố vấn trưởng của Dự án về phiên họp giải trình về chuẩn nghèo do UBCVĐXH tổ chức (22/4/2010)**

### **2.1. Quan sát chung**

Như đã nêu trong bài khai mạc của Chủ nhiệm Ủy ban, trước đây các quan chức Chính phủ từng được mời đến báo cáo trước ủy ban trong các phiên họp kín. Lần này UBCVĐXH quan tâm đến việc làm cho quá trình này trở nên minh bạch và có tính giải trình trách nhiệm nhiều hơn. Bằng cách thực hiện phiên giải trình thí điểm theo kiểu điều trần công khai, mục tiêu minh bạch hóa đang dần đạt được và mở ra cơ hội cho các ủy ban khác rút kinh nghiệm thực hiện hoạt động này một cách thường xuyên.

Ủy ban đã chọn ra 3 vấn đề để tìm hiểu. Cố vấn trưởng hiểu rằng, sở dĩ Ủy ban đưa ra 3 vấn đề có phạm vi rộng vì bối cảnh chung khi phiên giải trình lần đầu tiên được thực hiện. Khi hoạt động này được tiến hành thường xuyên hơn và cả các thành viên Ủy ban và Chính phủ cảm thấy thoải mái hơn trong quá trình thực hiện và hiểu rõ hơn các mục tiêu của hoạt động, việc thu hẹp phạm vi vấn đề sẽ là cần thiết, cũng như giới hạn phạm vi các câu hỏi. Điều này sẽ làm tăng tính hiệu quả cho hoạt động giải trình của Ủy ban.

Một điều tích cực có thể nhận thấy là Bộ trưởng hiểu rất rõ mục đích của phiên họp và thể hiện thái độ hợp tác. Điều này cho thấy đã có sự trao đổi giữa lãnh đạo Ủy ban và Bộ trưởng nhằm tạo ra không khí thuận lợi trong phiên giải trình. Việc trao đổi trước như vậy rất cần thiết nhằm giải thích tác dụng, mục đích của quá trình này là giúp cải thiện hoạt động của Bộ, bởi lẽ các ĐBQH sẽ chỉ ra những nhược điểm trong chính sách và thực hiện chính sách, đưa ra các kiến nghị.

Sự có mặt của truyền thông cũng rất đáng hoan nghênh. Điều này hoàn toàn phù hợp vì công chúng có thể được biết về công việc của Ủy ban. Ngoài ra, truyền thông cũng giúp công chúng thấy rằng Ủy ban đang thực hiện nhiệm vụ của mình theo đúng quy định của pháp luật. Việc này sẽ giúp nâng cao hình ảnh của ĐBQH và Quốc hội.

### **2.2. Các quan sát cụ thể**

1. *Khai mạc*: phần khai mạc của phiên giải trình nhấn mạnh mục đích của phiên họp, thông tin liên quan đến việc tổ chức phiên họp hay các thông tin cơ bản về phiên họp.

*Ủy ban đã làm tốt yêu cầu này.*

2. *Chủ tọa*: người chủ tọa có vai trò giữ trình tự, chỉ định người phát biểu và khi nào phát biểu, đảm bảo quy trình của phiên họp theo đi theo đúng chương trình từ đầu đến cuối. Người chủ tọa phải có thái độ trung gian và duy



trì không khí tập trung, thân thiện trong phiên họp. Chủ tọa phải đảm bảo các câu hỏi đặt ra cho nhân chứng phải phù hợp với quy trình của ủy ban và rằng nội dung thông tin cần tìm trong các câu hỏi đó phải phù hợp với mục đích của phiên họp.

*Chủ tọa đã thực hiện vai trò này rất tốt. Chủ tọa đã chủ động nhắc các ĐBQH tập trung vào các vấn đề đã đặt ra bằng cách đặt các câu hỏi ngắn gọn, rõ ràng. Có thể yêu cầu các đại biểu chuẩn bị sẵn câu hỏi để tránh hoặc hạn chế bớt việc đặt câu hỏi không đúng trọng tâm.*

Các quan chức và chuyên gia được mời tham gia cung cấp thông tin nên trình bày tóm tắt quan điểm về các báo cáo được gửi đến cho ủy ban từ trước đó. Sau khi trình bày các điểm chính, họ sẽ được mời trả lời các câu hỏi mà ĐBQH đặt ra. Các quan chức/chuyên gia nên được yêu cầu phải chuẩn bị trước để có câu trả lời ngắn gọn, chính xác.

*Ủy ban đã làm đúng theo quy trình này. Bộ trưởng và Chuyên gia được sắp xếp thời gian cụ thể để trình bày quan điểm.*

3. *Phiên hỏi đáp*: mục tiêu của việc các ĐBQH đặt câu hỏi là a) làm rõ hơn vấn đề vừa được nghe hoặc b) có thêm thông tin phục vụ các hoạt động tiếp theo của ủy ban. Các câu hỏi nên được chuẩn bị trước. Mỗi ĐBQH nên được chỉ định một khoảng thời gian nhất định. Để chuẩn bị cho phiên giải trình, dưới sự chủ tọa của Ủy ban, Vụ chuyên môn có thể thông tin một cách không chính thức cho các nhân chứng về nội dung các vấn đề sẽ nêu ra trong phiên họp.

*Về điểm này, Ủy ban có thể tự đánh giá, đặc biệt đánh giá liệu tất cả các câu hỏi của ĐB có đáp ứng được yêu cầu về thông tin của Ủy ban hay không. Điểm hay ở đây là chủ tọa nêu rõ và đảm bảo mỗi ĐB chỉ được nêu câu hỏi trong một khoảng thời gian ngắn.*

4. *Bé mạc*: Việc lựa chọn thông tin và các điểm cần nhất mạnh một cách cẩn thận là rất quan trọng khi kết luận phiên giải trình.

*Chủ nhiệm Ủy ban đã có một phát biểu kết luận toàn diện về các vấn đề chính đã được đề cập đến và các vấn đề này đòi hỏi sự quan tâm hơn nữa của chính phủ.*

5. *Biên bản*: khuyến khích ghi âm, sau đó đánh máy lại và phổ biến tới các thành viên ủy ban cùng các tài liệu đi kèm.

*Ủy ban tự đánh giá – Có vấn đề không có thông tin để bình luận về việc này.*

6. *Họp đánh giá sau phiên giải trình*: nên có một **buổi họp đánh giá/tổng kết** về các mặt nội dung và thủ tục của phiên giải trình; đề xuất các

bước theo dõi tiếp theo, người chịu trách nhiệm cho việc theo dõi và thời gian hoàn thành.

*Ủy ban có thể tự đánh giá về vấn đề này. Cần chú ý, việc tiến hành các công việc tiếp theo cũng quan trọng không kém việc tổ chức giải trình.*

### **3. Góp ý của chuyên gia Nguyễn Đức Lam về kế hoạch phiên họp giải trình của HĐDT**

Trong Kế hoạch của HĐDT có nêu: “*Hội đồng dân tộc dự kiến tổ chức phiên họp nghe giải trình của Ủy ban Dân tộc và các Bộ, ngành liên quan*”. Nếu theo câu chữ này, HĐDT chỉ có ý định tổ chức phiên họp giải trình. Tuy nhiên, theo tôi được biết, HĐDT cũng đang nghiên cứu xem xét khả năng áp dụng điều trần trong khuôn khổ pháp luật hiện nay về hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội. Hơn nữa, trong Kế hoạch có vài chỗ dùng từ “*điều trần*”. Do không rõ HĐDT có ý định chỉ dừng lại ở mức cải tiến cách thức tiến hành giải trình, hay là muốn tiến hành giải trình theo kiểu điều trần, cho nên tôi sẽ góp ý thành hai phần dưới đây (Xin phép chỉ nêu những nhận xét về các công việc có thể làm tốt hơn).

#### **Phương án 1: HĐDT chỉ tiến hành Hội nghị giải trình**

Nếu HĐDT chỉ có ý định tiến hành phiên họp giải trình, Kế hoạch như đã nhận được là đã khá đầy đủ, tôi chỉ có vài ý kiến góp ý thêm như sau:

- *Thứ nhất*, nội dung giải trình khá rộng, liên quan đến nhiều bộ ngành, địa phương khác nhau. Do đó, mặc dù “*nhân vật chính*” ở đây là UBND, nhưng cũng cần đảm bảo chắc chắn rằng các bộ ngành, địa phương được mời đến đều có cơ hội phát biểu.

- *Thứ hai*, vì lý do trên, cần có lượng thời gian phù hợp mới giải trình sâu được. Trong Kế hoạch chưa nêu rõ điều này. Theo tôi, cần ít nhất 01 ngày mới đủ thời gian. Bên cạnh đó, phần lễ nghi, trình bày báo cáo của Chủ nhiệm UBND phải hết sức ngắn gọn, chủ yếu dành thời gian cho phần hỏi-đáp.

- *Thứ ba*, theo tôi, chỉ nên để cho Thường trực HĐDT hỏi để có sự tập trung cao độ, không bị loãng, ít có rủi ro chệch ra khỏi vấn đề. Chỉ nên kêu gọi các thành viên HĐDT gửi ý kiến, câu hỏi bằng văn bản trước để tổng hợp.

- Sắp tới đề nghị gửi dự thảo bộ câu hỏi và kịch bản trước để góp ý.

#### **Phương án 2: HĐDT áp dụng Điều trần trong khuôn khổ pháp luật hiện nay**

*Thứ nhất*, cần làm rõ tính chất điều trần. Hội nghị điều trần nhằm làm rõ thêm những vấn đề còn vướng mắc, hoặc còn có ý kiến khác nhau, thông tin khác nhau trên thực tế, cụ thể trong lĩnh vực *chính sách hỗ trợ di dân thực*

*hiện định canh định cư cho đồng bào dân tộc thiểu số.* Như vậy, đã là hội nghị điều trần thì cần tiến hành đúng với tính chất của nó, tức là:

Một là, thành phần chính có 3 bên gồm: 1- HĐDT làm chủ tọa (5-7 thành viên); 2- đại diện của các bộ ngành, địa phương liên quan như trong Kế hoạch đã nêu đầy đủ; 3- Nhóm nhân chứng hiểu rõ về lợi ích của đồng bào dân tộc thiểu số gồm: bản thân bà con dân tộc thiểu số được hưởng chính sách nói trên hoặc nếu không ít nhất cũng phải có các già làng, trưởng bản; có thể mời cả những người dân nơi mà bà con đến định canh, định cư để họ nói xem bà con đến nơi ở mới cuộc sống ra sao; các tổ chức NGOs hay có các dự án liên quan đến đồng bào dân tộc thiểu số; các viện nghiên cứu, chuyên gia thường hay có nghiên cứu chuyên sâu về vấn đề này v.v...

Thiếu nhóm này sẽ không còn là hội nghị các bên liên quan nữa, vì thiếu hẳn “một bên liên quan”. Trong Kế hoạch thiếu hẳn nhóm người này.

Hai là, quy trình, thủ tục khác với các dạng hội nghị khác, phải đúng là điều trần. Ví dụ, cách bố trí chỗ ngồi; chỉ những người được ban chủ tọa yêu cầu mới được phát biểu; phải phát biểu đúng câu hỏi, nếu phát biểu trật vấn đề, chủ tọa có quyền cắt, yêu cầu phát biểu đúng vấn đề; mỗi người chỉ được nói trong 5-7 phút... Như vậy, cần biên soạn, phát nội quy và phổ biến nội quy ngay từ đầu.

Ba là, công tác điều hành, kỹ thuật hỏi cần đúng là điều trần. Tức là nhằm “mời” thông tin từ chính những người nắm thông tin. Tất cả thành viên Ban chủ tọa cần tham gia hỏi, thời gian phân bổ đều nhau. Tuy nhiên, cần lưu ý, chỉ nên để các thành viên ngồi ở Bàn chủ tọa hỏi theo sự phân công, chuẩn bị trước đó để tránh nguy cơ bị loãng vấn đề, bị trệch vấn đề.

Để làm sáng tỏ hơn vấn đề, chủ tọa có thể hỏi thêm, hỏi chéo các “nhân chứng”, dựa trên phát biểu của nhân chứng này để hỏi nhân chứng khác.

Cần sử dụng quyền chủ tọa để can thiệp đúng lúc, kiểm soát tình hình chặt chẽ. Ví dụ, khi nhân chứng trả lời quá dài, chủ tọa hoàn toàn có quyền ngắt lời, nhắc nhở để nhân chứng trả lời ngắn gọn hơn; nếu cử tọa nói chuyện riêng, chủ tọa cần nhắc nhở ngay.

Đặc biệt, cách điều hành của chủ tọa cần giữ được không khí ôn hòa, không gây căng thẳng, không biến thành phiên chất vấn truy trách nhiệm. Cách điều hành này sẽ tránh được lỗi hỏi có lúc biến điều trần thành truy vấn trách nhiệm một cách gay gắt.

Cần tránh những lỗi thường gặp như: hỏi nhiều vấn đề một lúc; hỏi nhiều nhân chứng một lúc; hỏi câu chung chung dạng như “các quý vị có ý kiến gì không?”...

Để làm điều này, bên cạnh vai trò rất quan trọng của chính các vị chủ tọa, thì sự chuẩn bị bộ câu hỏi và kịch bản điều hành của Vụ giúp việc là rất then chốt.

Bốn là, thứ tự hỏi các nhân chứng. Có thể là hỏi đại diện các Bộ ngành trước, rồi hỏi các hội, chuyên gia, người dân... Nhưng cũng có thể hỏi người dân trước, từ đó “làm nóng” phiên điều trần, rồi chuyển sang hỏi bộ ngành, chính quyền tỉnh, cuối cùng hỏi chuyên gia, các hội. Theo kinh nghiệm của HĐND các tỉnh/thành đã tiến hành điều trần, chủ tọa thường hỏi người dân trước, rồi hỏi chính quyền sau.

Về cách trình bày của các nhân chứng, để tránh nguy cơ biến phiên điều trần thành cuộc hội thảo, các Bộ ngành sẽ không đọc báo cáo nữa, vì mỗi đơn vị đều có báo cáo gửi trước rồi. Các báo cáo này chỉ cần đóng tập tài liệu phát cho các đại biểu dự hội nghị. Đại diện các bộ ngành có thể sử dụng báo cáo để trả lời câu hỏi. Nên bắt đầu điều trần ngay sau phần phát biểu đề dẫn của Ban tổ chức để tăng lượng thời gian điều trần.

### **Về công tác chuẩn bị**

**Bộ câu hỏi:** Vụ Dân tộc đã trù liệu việc chuẩn bị bộ câu hỏi cho Ban chủ tọa điều hành hội nghị. Bộ câu hỏi cần bám sát vấn đề lớn đã chọn là chính sách hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số di dân định canh định cư. Vấn đề lớn nên chia thành các vấn đề nhỏ, mỗi vấn đề nhỏ kèm theo 3-4 câu hỏi nhắm đến các nhân chứng khác nhau.. Cần dự trù các câu hỏi phụ bổ sung cho bộ câu hỏi chính.

**Kịch bản hội nghị:** Kịch bản này cần phân công ai làm gì, gồm các thành viên Ban chủ tọa ngồi ở bàn chủ tọa và cán bộ Vụ Dân tộc ngồi ở bàn thư ký và những cán bộ khác, sự phối hợp giữa đại biểu và cán bộ Vụ dân tộc.

Kịch bản điều hành cần phân công nội dung, thứ tự hỏi của mỗi thành viên trong Ban chủ tọa; cho Chủ tọa chính trong việc điều hành chung, can thiệp khi cần thiết, kết nối giữa các phần, kết luận hội nghị. Có dự trù thời gian cho mỗi lượt phát biểu và thời gian chung của từng vấn đề. Cần lường trước các tình huống phát sinh. Kịch bản điều hành cần đảm bảo chắc chắn tất cả thành viên Ban chủ tọa đều tham gia điều hành. Kịch bản cũng chú ý sự gắn kết giữa các phần và tính tổng thể của hội nghị.

**Bộ tài liệu:** Ban tổ chức cần chuẩn bị các nội dung sau đây: tóm tắt bối cảnh vấn đề; chương trình; bộ câu hỏi dự kiến; kịch bản phân vai điều hành và hỏi; sơ đồ bố trí phòng hội nghị; nội quy phiên điều trần; các tài liệu do các nhân chứng gửi đến.

Các tài liệu sau đây cần được phát tại phiên điều trần cho các đại biểu, các nhân chứng, báo chí: Tóm tắt bối cảnh vấn đề; giải thích ngắn gọn về khái

niệm, mục đích, ý nghĩa của điều trần; chương trình; nội quy điều trần; danh sách nhân chứng; danh sách Ban chủ tọa điều trần.

Ngoài ra, cần yêu cầu các nhân chứng khác gửi trước bài hoặc đơn của họ về vấn đề có liên quan. Các tài liệu này cùng với các báo cáo của các Bộ ngành cũng cần phát cho các đại biểu dự hội nghị. Dung lượng của từng tài liệu nên vừa phải, rõ ràng.

**Liên lạc với các bên liên quan:** HĐDT cần gửi công văn sớm giải thích tính chất của hội nghị điều trần và yêu cầu các bộ ngành, các địa phương, các nhân chứng khác như chuyên gia, NGOs, hiệp hội chuẩn bị để trả lời làm rõ các vấn đề tại hội nghị. Đối với người dân, nếu giả sử HĐDT không liên lạc trực tiếp được, mà phải nhờ chính quyền cơ sở hoặc đoàn thể, thì cũng cần kiểm tra lại lần cuối để đảm bảo rằng người sẽ đến cung cấp thông tin đúng là người mà HĐDT muốn mời đến.

Đối với đài truyền hình (nếu có mời), đề nghị họ quay toàn bộ phiên điều trần để sử dụng vào mục đích quảng bá, tập huấn sau này. Cần chuẩn bị ghi âm, các loại biên bản, trang thiết bị cần thiết.

TÓM LẠI, theo tôi, **nên tiến hành theo kiểu điều trần**, vì có cơ sở pháp lý như nhóm chuyên gia đã trình bày, và nhân cơ hội này cũng thử một cách làm mới. Còn nếu e ngại từ “điều trần”, có thể dùng từ “giải trình”, nhưng kỹ thuật, thủ tục thì theo kiểu điều trần. Điều này cũng nằm trong thẩm quyền của HĐDT có quyền định ra các thủ tục cho các phiên họp của mình mà các thành phần tham dự có nghĩa vụ tuân thủ.

#### **4. Bình luận của bà Marcia Monge, Cố vấn trưởng của Dự án về phiên họp giải trình do HĐDT tổ chức (8/9/2010)**

##### **4.1. Quan sát chung**

Sáng kiến của Hội đồng dân tộc tiến hành một phiên điều trần công khai (được gọi là phiên giải trình) với sự tham gia của nhiều bộ là một điều đáng ghi nhận. Cần nhấn mạnh là mặc dù hội nghị được gọi là "hội nghị giải trình" nhưng trong quá trình diễn ra, nhiều lần đại biểu tham dự đã nhắc đến cụm từ “điều trần.” Vấn đề chính sách được lựa chọn cho phiên điều trần cũng như các nội dung cụ thể Hội đồng Dân tộc yêu cầu giải trình đều là những vấn đề liên quan mật thiết. Cuộc điều trần đã diễn ra có trật tự và các thành viên Hội đồng dân tộc tham gia khá tích cực và đặt nhiều câu hỏi liên quan. Việc nhiều thành viên Chính phủ bỏ về sớm cũng được Hội đồng Dân tộc nêu lên và xử lý hiệu quả. Phát biểu tổng kết phiên điều trần của Chủ tịch Hội đồng Dân tộc mang nhiều thông tin và đề cập đến những vấn đề then chốt trong công tác giám sát.

Các Thứ trưởng đã đến dự đại diện cho các Bộ, ngành liên quan. Tốt nhất, cần phải có sự có mặt của Bộ trưởng là nhân vật chịu trách nhiệm chính trị cao nhất về thực hiện chính sách. Các Ủy ban có quyền từ chối những quan chức không phải là Bộ trưởng tham gia điều trần nếu Ủy ban thấy rằng các vị này không phù hợp cho mục đích của cuộc họp. Ví dụ, trong trường hợp của Hội đồng Dân tộc, Thứ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn mới nhận công tác được một vài tháng và vẫn còn nhiều bỡ ngỡ với nhiều nội dung của phiên điều trần. Tương tự, Bộ Kế hoạch – Đầu tư cử một vị Vụ trưởng tham dự. Chính vì vậy, trong tương lai, Hội đồng Dân tộc cần bảo đảm vị quan chức được cử tham dự giải trình trước Hội đồng là một quan chức cấp cao phù hợp nhất. Một điều nữa cần lưu ý là phần lớn các vị quan chức này đã rời phiên họp sớm. Để tránh những tình huống như vậy trong tương lai, cần bảo đảm rằng các lãnh đạo của Hội đồng Dân tộc đối thoại thẳng thắn và đầy đủ với các Bộ trưởng, Thứ trưởng của các Bộ liên quan trước khi diễn ra phiên điều trần để các thành viên của Chính phủ hiểu rõ về mục tiêu của cuộc điều trần, các thủ tục cần phải tuân thủ và thể hiện thái độ hợp tác. Những cuộc đối thoại như vậy rất quan trọng vì quy trình điều trần giúp tăng hiệu quả hoạt động của Bộ; thông qua các phiên điều trần, các Đại biểu Quốc hội có thể xác định các điểm yếu trong chính sách và thực hiện chính sách, cũng như đưa ra các đề xuất cải thiện.

Sự hiện diện của báo chí, truyền thông cũng giá trị vì nó là một trong những thành phần quan trọng của một "phiên điều trần công khai;" giá trị ở chỗ, qua báo chí, truyền thông, công chúng có thể tìm hiểu về công việc của Hội đồng. Ngoài ra, truyền thông cung cấp bằng chứng rõ ràng, cho công chúng thấy rằng Hội đồng đang làm công việc của mình theo đúng yêu cầu của pháp luật. Kết quả là, truyền thông giúp nâng cao hình ảnh của Quốc hội và Đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, điều quan trọng là Hội đồng cần cung cấp thông tin đầy đủ trước về mục đích của hội nghị, và đặc biệt là giải thích "điều trần công khai" là gì vì điều trần là một công cụ mới, có thể vẫn chưa trở nên quen thuộc với giới truyền thông (Bản thân tôi đã thấy một số bài viết không chính xác về phiên điều trần).

Về mặt hậu cần, cần chú ý chuẩn bị phòng họp với không gian đủ rộng và đủ ánh sáng, để tất cả các đại biểu cảm thấy thoải mái. Cần bố trí khu vực đặc biệt cho báo chí, truyền thông để họ có thể tiến hành công việc của mình hiệu quả. Các cán bộ Vụ Dân tộc nên thực hiện việc đăng ký của những người được mời để xuất hiện trước Hội đồng. Nếu "nhân chứng" vắng mặt hoặc một quan chức khác được cơ quan liên quan cử đến, việc này cần được thông tin ngay tới chủ tọa phiên điều trần. Vấn đề này nên được làm xong trước khi bắt đầu buổi điều trần. Một điều cũng nên lưu ý là giấy mời tham dự phiên điều

trần cần ghi rõ phiên điều trần sẽ về nội dung gì, hình thức và quy trình/ thủ tục của buổi điều trần ra sao.

#### **4.2. Những quan sát cụ thể**

1. Khai mạc: *phần khai mạc một phiên điều trần nhấn mạnh mục tiêu/mục đích của phiên điều trần, những thông tin cơ bản hay thông tin khác liên quan đến việc tổ chức phiên điều trần mà những người tham gia phiên điều trần cần biết.*

Nhìn chung, Hội đồng Dân tộc đã thực hiện được điều này ở phần khai mạc. Chủ tịch Hội đồng Dân tộc đã phát biểu khai mạc và vị Phó Chủ tịch trình bày "báo cáo giới thiệu." Một điều cần lưu ý là thay cho việc "đọc" báo cáo, vị Phó Chủ tịch có thể nêu ngắn gọn những bối cảnh chính sách dẫn đến việc tổ chức phiên điều trần cũng như những vấn đề then chốt sẽ được làm rõ trong phiên điều trần.

2. Chủ tọa: *chủ tọa giữ vai trò duy trì trật tự và không khí cần có của buổi điều trần; chủ tọa chỉ định ai được phát biểu và thời điểm thích hợp để phát biểu, bảo đảm phiên điều trần diễn ra theo chương trình và thời gian dự kiến. Chủ tọa cần thể hiện thái độ công bằng, khách lệ tinh thần tham gia và không khí thân thiện. Chủ tọa cần lưu ý các câu hỏi dành cho nhân chứng được đặt ra theo đúng quy trình thủ tục của Ủy ban và bảo đảm thông tin cần tìm thông qua việc đặt những câu hỏi đó phải phục vụ cho mục đích của phiên điều trần.*

Chủ tọa phiên điều trần của Hội đồng Dân tộc nhìn chung đã thực hiện đúng vai trò này. Tôi đánh giá cao sáng kiến của vị chủ tọa, nhắc nhở những người tham gia phát biểu về giới hạn thời gian cho phần phát biểu của mình. Tôi thấy rằng, trong một số trường hợp, các đại biểu đột ngột ngắt lời của quan chức chính phủ; cần giảm đi những can thiệp như vậy vì nó có thể ảnh hưởng đến trật tự của buổi điều trần. Nhìn chung, chỉ có chủ tọa phiên điều trần là người đưa ra ý kiến hay can thiệp trong cuộc điều trần.

Một số các đại biểu đã đưa ra bình luận thay vì đặt những câu hỏi cụ thể; đặc biệt là trong phiên họp buổi chiều. Tôi hiểu rằng trong phiên họp buổi chiều, số lượng quan chức Chính phủ còn ở lại rất ít và việc mời các ĐBQH tham gia ý kiến có thể cung cấp thêm thông tin; tuy vậy, trong những tình huống thông thường, sẽ tốt hơn nếu chủ tọa giảm thiểu các ý kiến bình luận và thay vào đó yêu cầu các Đại biểu đặt câu hỏi cụ thể. Cuộc họp cũng có thể kết thúc sớm nếu như không còn quan chức Chính phủ nào đề hỏi hay có thể chuyển sang một nội dung khác.

3. Các quan chức và chuyên gia được mời để cung cấp thông tin sẽ trình bày vắn tắt những nét chính trong bản cáo bằng văn bản đã được gửi tới

*trước cho Ủy ban. Sau phần trình bày này, họ được mời để trả lời câu hỏi của các nghị sĩ; cần thống nhất trước với các quan chức/ chuyên gia rằng họ nên đưa ra những câu trả lời ngắn gọn và chính xác.*

Hội đồng Dân tộc đã thực hiện rất tốt điều này. Thời gian cụ thể đã được nêu ra để các thứ trưởng và chuyên gia trình bày. Một điểm tích cực là Hội đồng đã mời một chuyên gia độc lập để đưa ra ý kiến của mình. Trong tương lai, Hội đồng có thể xem xét để thường xuyên mời các chuyên gia độc lập, các tổ chức nghiên cứu/khoa học có chuyên môn phù hợp để chia sẻ những phân tích của họ với Hội đồng. Cùng với những thông tin/quan điểm của Chính phủ, những đóng góp như vậy sẽ giúp Hội đồng tăng thêm nhiều lựa chọn chính sách để cân nhắc trong việc giải quyết vấn đề.

Trong trường hợp Bộ Tài chính, vị Thứ trưởng thừa nhận rằng ông không thể trả lời được một số câu hỏi và hứa rằng ông sẽ có phản hồi lại với Hội đồng Dân tộc sau phiên điều trần. Hội đồng Dân tộc cũng nên theo dõi những thông tin này sau phiên điều trần.

Chính quyền địa phương cũng được mời để cung cấp thông tin. Tuy nhiên, tôi có cảm giác không có sự chuẩn bị các câu hỏi cụ thể đối với họ (?). Thay vào đó, dường như họ được mời đến để phát biểu ý kiến về chủ đề của phiên điều trần. Một trong những mục đích của phiên điều trần là để làm rõ thêm các thông tin đã thu thập trước đó; Hội đồng Dân tộc có thể tận dụng việc chuẩn bị một số câu hỏi cụ thể cho mỗi cơ quan địa phương được mời, dựa trên những phát hiện của các chuyến giám sát tại địa phương. Do các quan chức chính phủ đã "đẩy trách nhiệm" sang chính quyền địa phương, sẽ rất thú vị nếu đặt câu hỏi cho các vị đại diện Chính quyền địa phương về một số vấn đề cụ thể được nêu lên bởi các quan chức trung ương.

Một điều nữa cần lưu ý là việc các thành viên chính phủ trình bày và trả lời khá chung chung trong nhiều trường hợp. Điều này có thể do 2 lý do: a) quan chức chính phủ đã thiếu sự chuẩn bị chu đáo cho phiên điều trần; b) câu hỏi Đại biểu đặt ra chung chung nên dẫn đến câu trả lời cũng chung chung hoặc lấp lửng. Hội đồng Dân tộc sẽ đánh giá về nhận định này chính xác hơn. Mặc dù vậy, đây cũng là điều tự nhiên và xảy ra ở nhiều Nghị viện khác. Khi việc tổ chức các phiên điều trần trở nên chuyên nghiệp hơn, các quan chức chính phủ, đại biểu, các cán bộ phục vụ sẽ cảm thấy tự tin hơn và chuẩn bị tốt hơn cho các buổi điều trần.

*4. Hỏi & Đáp: Đại biểu quốc hội đặt câu hỏi để a) tìm cách làm rõ thêm vấn đề hoặc b) có được thông tin bổ sung, hỗ trợ các hành động của Ủy ban trong tương lai. Các câu hỏi nên được chuẩn bị trước. Mỗi nghị sĩ sẽ có một khoảng thời gian cụ thể để đặt câu hỏi. Để chuẩn bị cho phiên điều trần, người đứng đầu Vụ chuyên môn có thể thông báo một cách không chính thức*



*cho các nhân chứng biết về những vấn đề sẽ được nêu ra với sự thông qua của Chủ nhiệm Ủy ban.*

Hội đồng có thể đánh giá xem liệu tất cả các câu hỏi của Đại biểu có đáp ứng trùng nhu cầu thông tin của Hội đồng Dân tộc hay không.

Quan sát chung cho thấy có một số câu hỏi rất hay, rõ ràng và trực tiếp; trong khi đó, những người khác đặt câu hỏi trùng lặp. Nếu đại biểu không nhận được một câu trả lời thỏa đáng lúc đầu, sau đó vấn đề có thể được hỏi lại theo một hình thức khác. Đại biểu có thể được chuẩn bị một loạt các câu hỏi cụ thể, đào sâu hơn về từng vấn đề chính cho buổi điều trần. Ngoài ra, nhiều Đại biểu đã phát biểu ý kiến, bình luận chứ không đưa ra câu hỏi trực tiếp và rõ ràng. Có vấn kỹ thuật hiểu rằng việc chuẩn bị các câu hỏi không phải là một nhiệm vụ dễ dàng. Trong hoàn cảnh đó, thời gian Hội đồng và đội ngũ cán bộ phục vụ chuẩn bị cho buổi điều trần là rất quan trọng cho sự thành công của buổi điều trần trong việc đạt được những mục tiêu đề ra. Vai trò của các chuyên gia/cán bộ kỹ thuật trong việc chuẩn bị câu hỏi để các Đại biểu thông qua là vô cùng cần thiết.

Khi Hội đồng Dân tộc thực hiện nhiều phiên điều trần hơn thì chất lượng của phần Hỏi & Đáp cũng sẽ được cải thiện hơn.

*5. Kết luận hội nghị: Việc quan trọng là lựa chọn cẩn thận những thông tin và/hoặc những quyết định sẽ được nêu lại và nhấn mạnh để tổng kết buổi điều trần.*

Chủ tọa phiên điều trần đã tóm tắt toàn diện và sâu sắc những vấn đề chính được thảo luận, những vấn đề cần được Hội đồng Dân tộc và các Bộ liên quan quan tâm hơn nữa. Một điểm tích cực khác là Chủ tọa phiên điều trần đã nêu rõ cách Hội đồng Dân tộc sẽ sử dụng những thông tin thu lại được từ phiên điều trần.

## **5. Bình luận của ông Kit Dawnay, chuyên gia của Dự án về phiên họp giải trình do UBCVĐXH tổ chức (18/10/2010)**

### **5.1. Các nhận xét chung**

Phiên điều trần đã đề cập đến một vấn đề phức tạp một cách chi tiết trong khoảng thời gian ngắn. Đó là do khâu chuẩn bị tốt và chủ tọa phiên điều trần đã điều hành một cách hợp lý và hiệu quả. Các câu hỏi được đưa ra khá sắc bén và có những đóng góp giá trị đối với cuộc tranh luận. Có thể thấy rằng, cán bộ của Vụ đã chuẩn bị và nghiên cứu kỹ lưỡng cách thức tiếp cận vấn đề và các đại biểu đã tận dụng rất tốt các tài liệu được cung cấp để đưa ra những câu hỏi sắc bén. Nhìn chung, phiên điều trần đã thành công trong việc tiếp cận một vấn đề phức tạp trong lĩnh vực quản lý nhà nước, do đó tăng

cường tính minh bạch trong các hoạt động của Chính phủ và giúp người dân hiểu hơn về vấn đề này.

Các phương tiện truyền thông phản ánh rất tích cực về phiên điều trần này. Báo chí cho rằng Ủy ban đã nỗ lực trong việc tiếp cận một vấn đề nan giải và gây nhiều tranh cãi. Các câu hỏi sắc bén khiến cho phần tranh luận trở nên hiệu quả (đôi lúc còn khá “nóng”). Nhìn chung, báo chí đã phản ánh vai trò tiên phong của Ủy ban trong việc tổ chức phiên điều trần và đánh giá cao hoạt động này, từ đó nhấn mạnh cách thức những phiên điều trần thế này nâng cao uy tín của Ủy ban nói riêng và của Quốc hội nói chung.

## **5.2. Các nhận xét cụ thể**

1. Báo cáo của Thứ trưởng Bộ Y tế quá dài, cung cấp đầy đủ và rõ ràng chính sách của Chính phủ trong lĩnh vực này. Tuy nhiên, báo cáo quá dài cũng đã chiếm mất nhiều thời gian của phần đặt và trả lời câu hỏi. Ủy ban có thể yêu cầu Bộ chuẩn bị báo cáo bằng văn bản trước khi phiên giải trình diễn ra, do đó có thể dành tối đa thời gian cho phần hỏi và đáp.

2. Khi tất cả các câu hỏi được nêu lên rồi Bộ trưởng mới trả lời sẽ gây ra khó khăn cho Bộ trưởng (khi phải ghi chép và nhớ nhiều câu hỏi một lúc) đồng thời hạn chế việc các đại biểu phản hồi lại ngay khi câu trả lời có nhiều thông tin thú vị hoặc muốn làm rõ. Xét ở một mức độ nào đó, điều này cũng làm giảm tính chính trị của phiên điều trần. Phần trả lời ngay sau từng câu hỏi giúp đại biểu có thể theo dõi từng phần trả lời và phản hồi ngay nếu có gì chưa xác đáng, do đó tăng tính chính trị của phiên điều trần.

3. Tất cả các câu hỏi được nêu rồi mới đến phần trả lời cũng gây khó khăn cho người tham dự theo dõi vì không biết được liệu Bộ trưởng có trả lời một câu hỏi nào đó không và liệu câu hỏi có được trả lời một cách thỏa đáng hay không. Tại phiên điều trần này, do số lượng câu hỏi quá lớn, Bộ trưởng nói rằng ông không thể trả lời được tất cả và sẽ gửi trả lời bằng văn bản đối với một số câu hỏi. Đây là một cách xử lý khôn khéo đối với những vấn đề mà người trả lời chưa nắm rõ, hoặc là với những vấn đề thiên về chuyên môn đòi hỏi những trả lời chi tiết chứ không phải là những vấn đề gây nhiều tranh cãi và được dư luận quan tâm. Việc công khai những trả lời bằng văn bản cũng giúp cho những người khác quan tâm về vấn đề này có thể hiểu hơn về các chính sách của chính phủ.

4. Phiên điều trần cũng thu hút sự quan tâm đến những vấn đề có liên quan khác và ý kiến của những người tham gia khác sẽ giúp Ủy ban có được cái nhìn toàn diện hơn về vấn đề. Tuy nhiên, tại phiên điều trần này, chỉ có một đại diện của công ty kinh doanh dược phẩm tham dự, và đại diện này không được nói về những khó khăn mà các công ty dược gặp phải. Trong phát

biểu của mình, Bộ trưởng nhấn mạnh đến những yếu kém của các công ty kinh doanh dược phẩm trong việc tuân theo các quy định về quản lý giá thuốc, tuy nhiên đại diện của công ty không được nêu lên quan điểm của mình.

5. Các bên có liên quan được nhắc đến tại phiên giải trình như giám đốc bệnh viện, các dược sĩ, nhà nhập khẩu dược phẩm, công ty sản xuất dược phẩm và đại diện các công ty dược phẩm nước ngoài đều không được có ý kiến đóng góp trong phiên điều trần. Ý kiến của họ rất quan trọng để có cái nhìn toàn diện hơn về vấn đề và từ đó giúp Ủy ban có thể đề ra giải pháp một cách triệt để hơn. Tuy nhiên hạn chế về thời gian cũng khiến cho Ủy ban không lắng nghe được ý kiến của các bên liên quan, do đó gửi các góp ý bằng văn bản cũng là cách để Ủy ban tham khảo ý kiến của họ.

6. Phiên điều trần đã giúp Ủy ban thấy được những vấn đề mà Chính phủ gặp phải một cách hiệu quả, nhưng chưa đề xuất được những giải pháp thật sự. Phiên điều trần cho thấy nhu cầu tiến hành nghiên cứu sâu hơn để có cái nhìn toàn diện về vấn đề qua việc trao đổi với các bên liên quan, hoặc tiến hành những phân tích kinh tế về thị trường dược phẩm, hoặc tìm hiểu bài học thành công của Thái Lan trong vấn đề này. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh rằng quá trình tìm hiểu công khai một vấn đề là rất cần thiết, nó cho thấy cách thức điều trần trở thành một bộ phận không thể tách rời đối với các hoạt động khác của Quốc hội nhằm tìm hiểu vấn đề và đề xuất các giải pháp xử lý. Hơn nữa, điều trần cũng cho thấy thực tế rằng một số vấn đề mà các cơ quan của Chính phủ gặp phải là rất phức tạp, không thể giải quyết trong một phiên điều trần riêng lẻ, từ đó công chúng hiểu hơn về những thách thức mà Chính phủ gặp phải. Do vậy, điều trần có thể là một phần trong quá trình tổng thể tìm hiểu vấn đề của Quốc hội hơn là một công cụ để giải quyết vấn đề ngay lập tức.

#### **IV. ĐỀ XUẤT QUY ĐỊNH VỀ THỦ TỤC TỔ CHỨC NGHE Ý KIẾN CÔNG CHÚNG TẠI ỦY BAN**

Nội dung của Phụ lục này chủ yếu dựa trên Báo cáo nghiên cứu “Xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các ủy ban của Quốc hội” do Trung tâm TT-TV-NCKH tiến hành năm 2008. Chúng tôi đề xuất đưa các nội dung này vào Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội. Trong khi chưa sửa đổi Quy chế và các VBQPPL cao hơn, chúng tôi cho rằng, các Ủy ban hoàn toàn có thẩm quyền quy định các thủ tục tiến hành phiên nghe ý kiến công chúng của mình dựa trên các nội dung gợi ý dưới đây. Các thủ tục này có thể áp dụng trong cả hoạt động giám sát và lập pháp của Ủy ban.

## 1. Quyết định việc tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng

### 1.1. Nội dung có thể có trong điều khoản

1. Trên cơ sở đề nghị của các tiểu ban hoặc một phần ba tổng số thành viên của Ủy ban, Chủ nhiệm ủy ban, sau khi tham vấn với các trưởng tiểu ban và các Phó chủ nhiệm ủy ban, sẽ quyết định việc tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng về các dự án, báo cáo hoặc các nội dung công việc ủy ban được giao thực hiện. Trong trường hợp Chủ nhiệm ủy ban từ chối tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng, các chủ thể có quyền đề nghị tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng có thể đưa vấn đề ra thảo luận tại phiên họp thường trực của ủy ban để quyết định.

2. Đề nghị tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng phải có các nội dung sau:

- a) Chủ đề của phiên họp lấy ý kiến công chúng;
- b) Các văn kiện có liên quan đến chủ đề phiên họp;
- c) Dự kiến các khách mời;
- d) Địa điểm tổ chức phiên họp

3. Đề nghị tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng phải được gửi đến Chủ nhiệm ủy ban, các phó chủ nhiệm và các trưởng tiểu ban chậm nhất là 10 ngày trước ngày dự kiến tổ chức phiên họp.

### 1.2. Cơ sở pháp lý

Hiến pháp, Luật tổ chức QH và Quy chế hoạt động của HĐDT và các ủy ban của QH không có các quy định cụ thể về hình thức tổ chức các phiên họp lấy ý kiến công chúng. Tuy nhiên, theo quy định hiện tại của Luật tổ chức QH thì HĐDT và các Ủy ban của QH có quyền yêu cầu các thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và những viên chức nhà nước hữu quan cung cấp tài liệu hoặc đến trình bày những vấn đề mà Hội đồng hoặc Ủy ban xem xét, thẩm tra, người nhận được yêu cầu của Hội đồng hoặc Ủy ban của QH phải đáp ứng yêu cầu đó<sup>116</sup>. Luật ban hành văn bản quy phạm vừa được QH thông qua cũng có quy định tương tự khi cho phép HĐDT các ủy ban của QH trong quá trình tiến hành thẩm tra các dự án có quyền yêu cầu các cơ quan trình dự án đến báo cáo và giải trình về các nội dung liên quan đến dự án; có thể mời đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học và đại diện các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản tham dự cuộc họp do Hội đồng, Ủy ban tổ chức để phát biểu ý kiến về những vấn đề liên quan đến dự án, dự thảo.

<sup>116</sup>. Điều 38, Luật Tổ chức QH.

### **1.3. Giải thích và bình luận**

1. Trong quy trình quyết định chính sách, vai trò của QH chính là việc thẩm định các chính sách do Chính phủ và các cơ quan hữu quan đệ trình. tức là xác định xem các chính sách được thể hiện trong dự thảo có đảm bảo được lợi ích của các cử tri hay không. Với chủ thuyết như vậy, quá trình thẩm định ở QH không phải là sự lặp lại của việc phân tích, tìm kiếm ra các giải pháp chính sách mà là việc chấp nhận hay không chấp nhận, hoặc chấp nhận ở mức độ nào các chính sách do Chính phủ đề xuất trên cơ sở xem xét đến lợi ích của các cử tri. Để thực hiện được điều đó, sự tương tác giữa các ĐBQH, các cơ quan của QH với các cử tri là yếu tố quan trọng nhất để làm rõ mức độ tác động của các giải pháp lập pháp với người dân hoặc các cơ quan, tổ chức có lợi ích liên quan. Chính vì vậy, các phiên họp nghe ý kiến công chúng có ý nghĩa rất quan trọng.

So với các phiên họp toàn thể của ủy ban, sự khác biệt của phiên họp lấy ý kiến công chúng là không hướng đến việc ra quyết định mà chủ yếu để thu thập thông tin, chuẩn bị cho các phiên họp toàn thể. Các “điển viên chính” ở phiên họp lấy ý kiến công chúng không phải là các thành viên ủy ban mà chính là các chuyên gia, những đối tượng chịu sự ảnh hưởng của dự thảo, nội dung chính sách hoặc các vấn đề liên quan. Các thành viên ủy ban tham dự phiên họp điều trần chủ yếu để đặt ra câu hỏi nhằm làm rõ các phát biểu của các đối tượng liên quan mà không phải để thể hiện chính kiến của mình nhằm tác động đến các kết quả quyết định cuối cùng như tại phiên họp toàn thể của ủy ban.

2. Với việc xác định các phiên họp toàn thể của ủy ban chỉ là phiên họp mang tính quyết định cuối cùng đối với các nội dung do ủy ban phụ trách, còn các hoạt động mang tính chuẩn bị cho phiên họp toàn thể được phân công cho các tiểu ban hoặc nhóm các nghị sĩ thực hiện, thì việc đề nghị thực hiện các phiên họp lấy ý kiến công chúng nên thuộc thẩm quyền của các tiểu ban hoặc của các nhóm nghị sĩ được phân công chuẩn bị các nội dung làm việc của Ủy ban.

Do các hoạt động của ủy ban mang tính thường xuyên, không phụ thuộc vào thời gian của các kỳ họp nên các phiên họp lấy ý kiến công chúng cũng cần được tổ chức thường xuyên. Để đảm bảo việc quyết định tổ chức các phiên họp lấy ý kiến công chúng được kịp thời, chúng tôi đề xuất thẩm quyền quyết định thuộc về Chủ nhiệm Ủy ban. Điều này cũng phù hợp với vai trò của Chủ nhiệm Ủy ban là người phụ trách các hoạt động của ủy ban về mặt thủ tục và hành chính. Tuy nhiên, trong trường hợp Chủ nhiệm Ủy ban từ chối thì những chủ thể có quyền đề nghị tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng

có thể đưa vấn đề ra phiên họp của Thường trực ủy ban để thảo luận và quyết định.

Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc quyết định tổ chức các phiên họp lấy ý kiến công chúng, nội dung của các đề nghị phải có đầy đủ các thông tin về: chủ đề, các văn kiện liên quan đến chủ đề đó, thành phần khách mời và dự kiến chương trình. Trong việc tổ chức các phiên họp lấy ý kiến công chúng, nội dung chủ đề để lấy ý kiến có ý nghĩa rất quan trọng. Đây là cơ sở để các thành phần khách mời có thể chuẩn bị các ý kiến của mình để tham gia phát biểu ý kiến tại phiên họp.

## **2. Thành phần tham dự phiên họp lấy ý kiến công chúng**

### **2.1. Nội dung có thể có của điều khoản**

1. Theo đề nghị tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng của các tiểu ban hoặc các nhóm thành viên, Chủ nhiệm Ủy ban gửi giấy đề nghị đại diện của các cơ quan, tổ chức hoặc các cá nhân có liên quan hoặc có trình độ hiểu biết chuyên sâu về chủ đề của phiên họp tham gia phiên họp lấy ý kiến công chúng của ủy ban. Đề nghị tham dự phiên họp toàn thể của ủy ban và các tài liệu liên quan phải được gửi đến những người được mời chậm nhất là bảy ngày trước ngày bắt đầu phiên họp.

2. Dự kiến nội dung phiên họp lấy ý kiến công chúng của ủy ban và các văn kiện liên quan được thông báo công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng chậm nhất là bảy ngày trước ngày bắt đầu phiên họp để công chúng có thể đăng ký tham dự. Việc đăng ký tham dự phải được thực hiện chậm nhất ba ngày trước ngày bắt đầu phiên họp và phải ghi rõ có tham gia phát biểu ý kiến tại phiên họp hay không và phát biểu ý kiến với tư cách cá nhân hay đại diện cho một nhóm công chúng.

3. Tất cả các ĐBQH không phải là thành viên ủy ban đều có quyền được mời tham gia phiên họp nhưng với tư cách khách mời, chỉ được phát biểu khi được chủ tọa cho phép.

4. Các cơ quan báo chí có thể tham dự phiên họp lấy ý kiến công chúng để tường thuật phiên họp nhưng không được làm cản trở tiến trình của phiên họp.

### **2.2. Cơ sở pháp lý**

Theo quy định hiện hành của Luật tổ chức QH thì các ủy ban của QH có quyền yêu cầu các thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao và những viên chức nhà nước hữu

quan cung cấp tài liệu hoặc đến trình bày những vấn đề mà Hội đồng hoặc Ủy ban xem xét, thẩm tra<sup>117</sup>.

Khoản 3, Điều 41, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể quyền của các ủy ban của QH trong việc mời đại diện cơ quan, tổ chức có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học và đại diện các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản tham dự cuộc họp do mình tổ chức để phát biểu ý kiến về những vấn đề liên quan đến nội dung của dự án, dự thảo.

Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng cho việc tổ chức các phiên họp lấy ý kiến công chúng của ủy ban đối với các dự án, nội dung chính sách được ủy ban xem xét, thẩm tra.

### **2.3. Giải thích và bình luận**

1. Để tăng cường tính minh bạch, giải trình, dân chủ của phiên họp, thu hút được nhiều ý kiến đa chiều, cung cấp nhiều thông tin đa dạng, thành phần của phiên họp này cần bao gồm đại diện của tất cả các bên liên quan đến các dự án, các nội dung chính sách được xem xét. Ngoài các ĐBQH, có hai thành phần cơ bản khác là các chủ thể đề xuất dự án (thường là đại diện của các cơ quan Chính phủ)<sup>118</sup> và những người chịu tác động của dự án đó.

Đối với các chủ thể từ các cơ quan đề xuất dự án, theo luật hiện hành, các ủy ban có quyền đề nghị những người này đến tham dự phiên họp lấy ý kiến công chúng để trình bày ý kiến.

Đối với những người có quyền và lợi ích liên quan, việc mời tham gia phiên họp ý kiến được thực hiện trên cơ sở tự nguyện. Khi các ủy ban của QH thông báo về nội dung của các phiên họp lấy ý kiến công chúng trên các phương tiện thông tin đại chúng, những người có quyền và lợi ích liên quan có thể đăng ký tham dự để phản ánh những ý kiến của mình đối với các vấn đề trong dự án. Có thể nói đây là kênh thông tin quan trọng nhất để kết nối QH với các ý kiến của cử tri cũng như của các chuyên gia về các lĩnh vực mà ủy ban đang xem xét. Việc yêu cầu công chúng đăng ký tham dự là để đảm bảo tính hiệu quả của phiên họp và đảm bảo tiến trình của phiên họp được thực hiện thông suốt.

2. Việc thông báo các nội dung liên quan đến phiên họp trên các phương tiện thông tin đại chúng là nhằm đảm bảo các mục tiêu được đề cập trên của phiên họp. Trong điều kiện của QH nước ta hiện nay, các thông báo về phiên họp lấy ý kiến công chúng của ủy ban có thể được công bố trên trang

---

<sup>117</sup>. Điều 38, Luật tổ chức QH.

<sup>118</sup>. Theo thống kê trong nhiệm kỳ QH khóa XI, tỷ lệ các dự án do Chính phủ trình chiếm đến 87,8% - Xem Trung tâm TT-TV-NCKH, *Hoạt động lập pháp của QH khóa XI: Các số liệu và một số phân tích*, (Chuyên đề nghiên cứu, 2008).

thông tin của QH ([www.quochoi.vn](http://www.quochoi.vn)) hoặc trên nhật báo *Đại biểu nhân dân* của Văn phòng Quốc hội và các báo lớn ở Việt Nam.

3. Với mục đích tham vấn ý kiến của các bên liên quan nên kết quả của phiên họp lấy ý kiến không đi đến một quyết định cụ thể nào. Vì vậy, phiên họp lấy ý kiến công không yêu cầu phải có một số lượng nhất định cần thiết các thành viên của ủy ban để có giá trị. Ở nghị viện nhiều nước, trong nhiều trường hợp, phiên họp lấy ý kiến công chúng chỉ cần có mặt một nghị sĩ được giao phụ trách về mảng công việc được giao.

### **3. Chương trình của phiên họp lấy ý kiến công chúng**

#### **3.1. Nội dung có thể có của điều khoản**

1. Trên cơ sở danh sách đăng ký phát biểu của công chúng và yêu cầu nội dung của phiên họp, tiểu ban hoặc nhóm thành viên có đề nghị tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng sẽ xây dựng chương trình phiên họp trình Chủ nhiệm Ủy ban quyết định. Trong trường hợp có quá nhiều người đăng ký phát biểu thì phiên họp lấy ý kiến công chúng có thể được tổ chức thành nhiều buổi họp.

2. Dự kiến chương trình của phiên họp lấy ý kiến công chúng của ủy ban sẽ được thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng chậm nhất là 2 ngày trước ngày bắt đầu phiên họp.

#### **3.2. Cơ sở pháp lý**

Việc quy định thẩm quyền quyết định chương trình của phiên họp lấy ý kiến công chúng thuộc về Chủ nhiệm Ủy ban là hoàn toàn phù hợp với quy định hiện tại về nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ nhiệm Ủy ban tại Luật tổ chức Quốc hội (Khoản 2, Điều 25) và Quy chế hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của QH (Điều 8).

#### **3.3. Giải thích và bình luận**

Cũng như tất cả các phiên họp khác, việc xây dựng dự kiến chương trình của phiên họp lấy ý kiến công chúng là hết sức cần thiết bởi vì việc quyết định lấy ý kiến của những đối tượng nào sẽ quyết định sự thành công của phiên họp. Về nguyên tắc, chương trình của phiên họp lấy ý kiến công chúng phải tạo điều kiện để tất cả những người đã đăng ký tham gia phát biểu ý kiến được phát biểu. Tuy nhiên, trong trường hợp có những cơ sở để cho thấy có những chủ thể có thể có những ý kiến phát biểu giống nhau thì có thể điều chỉnh chương trình để rút ngắn thời gian phiên họp, đảm bảo tính hiệu quả của việc tổ chức phiên họp.



#### **4. Thủ tục tiến hành phiên họp lấy ý kiến của công chúng**

##### **4.1. Nội dung có thể có của điều khoản**

1. Chủ nhiệm Ủy ban có thể tự mình hoặc ủy quyền cho Trưởng tiểu ban đề xuất tổ chức phiên họp lấy ý kiến công chúng chủ tọa phiên họp lấy ý kiến của công chúng

2. Các đối tượng tham gia phiên họp lấy ý kiến công chúng sẽ lần lượt trình bày ý kiến theo trình tự sau đây:

i) Đại diện của các cơ quan chủ trì việc soạn thảo các dự án, chính sách thuộc chủ đề của phiên họp lấy ý kiến công chúng;

ii) Các chuyên gia về lĩnh vực liên quan;

iii) Đại diện của các tổ chức, các nhóm lợi ích liên quan;

iv) Những người đã đăng ký phát biểu với tư cách cá nhân;

2. Thời gian dành cho việc phát biểu và hỏi – đáp đối với mỗi người có ý kiến phát biểu là không quá 45 phút và được thực hiện theo trình tự sau đây:

i) Người có ý kiến phát biểu trình bày ý kiến của mình. Thời gian dành cho việc trình bày ý kiến không quá 10 phút. Nếu khoảng thời gian này là không đủ để trình bày ý kiến của mình, người phát biểu ý kiến có thể gửi ý kiến bằng văn bản đến Chủ tọa phiên họp;

ii) Các thành viên của ủy ban tham dự phiên họp sẽ đặt câu hỏi để làm rõ ý kiến phát biểu. Thời gian dành cho mỗi thành viên của ủy ban là không quá 5 phút. Trình tự đặt câu hỏi của các thành viên ủy ban được xác định theo thứ tự đăng ký với Chủ tọa phiên họp;

iii) Trong trường hợp cần thiết, chủ tọa phiên họp có thể dành thời gian để công chúng thực hiện phần hỏi – đáp đối với người trình bày ý kiến. Thời gian dành cho mỗi người hỏi – đáp không quá 5 phút.

Các giới hạn về mặt thời gian trên đây có thể được thay đổi khi Chủ tọa phiên họp thấy cần thiết.

3. Việc xen ngang các phát biểu của các ĐBQH là không được phép, trừ trường hợp Chủ tọa phiên họp thấy cần thiết để đảm bảo các giới hạn về mặt thời gian. Lời phát biểu của các chủ thể khác có thể bị xen ngang khi chủ tọa phiên họp hoặc các thành viên ủy ban muốn đặt câu hỏi.

4. Chủ tọa phiên họp có quyền yêu cầu bất cứ người nào ra khỏi phòng họp khi có những hành vi không đúng mực hoặc gây ảnh hưởng đến hoạt động của buổi tham vấn.

## **4.2. Cơ sở pháp lý**

Đây là điều khoản quy định cụ thể thủ tục tiến hành phiên họp của ủy ban nên có cơ sở pháp lý chung với các điều khoản tổ chức phiên họp toàn thể của ủy ban đã đề cập ở trên. Nhìn chung, không có những giới hạn cụ thể về mặt pháp lý đối với các quy định về thủ tục làm việc của phiên họp lấy ý kiến của công chúng.

## **4.3. Giải thích và bình luận**

1. Với mục đích thu thập thông tin phản hồi của các bên về các dự án hoặc chính sách tương ứng, thủ tục tiến hành phiên họp lấy ý kiến công chúng không thực hiện xoay quanh các chủ đề chính sách như ở phiên họp toàn thể mà được thực hiện trên cơ sở đối tượng cung cấp ý kiến. Điều này có nghĩa là trình tự thảo luận không đi từ vấn đề này sang vấn đề khác mà từ đối tượng này sang đối tượng khác. Chính vì vậy, trình tự phát biểu tại phiên họp này được xác định theo các đối tượng từ đại diện của các bộ có vai trò chủ trì trong việc soạn thảo các dự án, các chuyên gia đã được thừa nhận trong lĩnh vực liên quan, đại diện các tổ chức quan tâm và công chúng, những người đã bày tỏ quan tâm đến chủ đề của phiên họp.

2. Việc giới hạn khoảng thời gian trình bày của từng người và khoảng thời gian của các phát biểu là điều kiện bảo đảm tất cả những người đã được xếp lịch đều có cơ hội phát biểu và đảm bảo tính hiệu quả của phiên họp.

## **5. Biên bản của phiên họp lấy ý kiến của công chúng**

### **5.1. Nội dung có thể có của điều khoản**

1. Biên bản phiên họp lấy ý kiến công chúng ghi lại nguyên văn của các ý kiến phát biểu tại phiên họp. Những ý kiến bằng văn bản liên quan đến nội dung phiên họp được đưa vào phần phụ lục của biên bản.

2. Biên bản phiên họp lấy ý kiến công chúng phải được hoàn thành chậm nhất là 2 ngày sau khi phiên họp kết thúc và phải được gửi đến tất cả các thành viên của ủy ban và những người đã có ý kiến phát biểu tại phiên họp. Biên bản của phiên họp lấy ý kiến công chúng được đăng tải trên trang tin của Quốc hội trên Internet.

3. Biên bản phiên họp lấy ý kiến công chúng được gửi đến tất cả các ĐBQH cùng với báo cáo của ủy ban về các dự án, nội dung chính sách hoặc các vụ việc cụ thể mà ủy ban được giao xem xét.

### **5.2. Giải thích và bình luận**

1. Việc yêu cầu phải ghi biên bản của phiên họp lấy ý kiến công chúng là phù hợp với nguyên tắc chung trong việc tổ chức các phiên họp. Hơn thế nữa, do nội dung của phiên họp lấy ý kiến công chúng có ý nghĩa quan trọng

đối với tiến trình xây dựng các báo cáo hoặc các công việc khác mà ủy ban được giao nên biên bản phiên họp lấy ý kiến công chúng càng có ý nghĩa hơn đối với công việc của ủy ban.

2. Do phiên họp lấy ý kiến công chúng là dịp để công chúng được tham dự vào quá trình ra quyết định của Quốc hội nên kết quả của phiên họp cần phải được công khai để công chúng tiếp cận. Đây là nguyên nhân của việc yêu cầu biên bản của phiên họp phải được công bố công khai. Với điều kiện công nghệ hiện tại ở nước ta, các biên bản của phiên họp lấy ý kiến công chúng hoàn toàn có thể được công bố cho công chúng tiếp cận qua việc đăng tải trên trang tin của Quốc hội trên mạng Internet.

3. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật có quy định cụ thể về hồ sơ của các dự án, dự thảo lúc trình Chính phủ, UBTVQH, QH và các Ủy ban của QH để cho ý kiến và thẩm tra. Tuy nhiên, Luật lại chưa có quy định cụ thể về hồ sơ báo cáo thẩm tra của các ủy ban đối với các dự án luật, pháp lệnh. Để cung cấp thông tin một cách đầy đủ cho các ĐBQH trong quá trình thảo luận xem xét dự án, dự thảo tại các phiên họp toàn thể, Cần quy định việc gửi kèm theo các báo cáo của ủy ban Biên bản của các phiên họp lấy ý kiến công chúng về các dự án, dự thảo.

---

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### 1. Văn kiện

Luật Tổ chức Quốc hội 2001.

Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008.

Luật hoạt động giám sát của Quốc hội 2003.

Luật Quốc hội Hàn Quốc.

Nội quy Hạ nghị viện Malaysia.

Nội quy Hạ nghị viện Nhật Bản.

Nội quy Hạ nghị viện Philippines.

Nội quy Thượng nghị viện Nhật Bản.

Quy chế về thủ tục tiến hành điều tra hỗ trợ hoạt động lập pháp của Thượng nghị viện Philippines.

### 2. Sách, báo, tạp chí

Biên bản phiên điều trần của Ủy ban nghiên cứu về Hiến pháp Nhật Bản ngày 22/3/2007 tại:

[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_english.nsf/html/kenpou/english/20070322fl.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_english.nsf/html/kenpou/english/20070322fl.htm).

David M. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach*, 1980.

David Whiteman, “The Fate of Policy Analysis in Congressional Decision Making: Three Types of Use in Committees”, *The Western Political Quarterly*, Vol.38, No.2 (1985).

Đình Thị Minh Thư, Mở rộng các hình thức liên hệ cử tri, *Báo Đại biểu nhân dân*, 12/4/2010;

Đoàn Đình Anh, Điều trần ở HĐND tỉnh Hà Tĩnh, *Báo Đại biểu nhân dân*, 30/7/2010.

Edward V. Schneier & Bertram Gross, *Congress Today*, 1993.

George B. Galloway, Development of the Committee System in the House of Representatives (1959) 65 *The American Historical Review* 17.

Government Printing Office, *About Congressional Hearings*,  
<http://www.gpoaccess.gov/chearings/about.html> truy cập ngày 10/12/2010.

- Henkin, Louis và Albert J. Rosenthal, *Constitutionalism and Rights: : the Influence of the United States Constitution Abroad*, (Columbia University Press, 1990).
- Hoàng Văn Minh, “Vai trò của HĐDT, các uỷ ban của Quốc hội tại phiên họp toàn thể thảo luận dự án luật”, bài tham luận tại Hội thảo “*Quy trình, thủ tục làm việc của HĐDT, các uỷ ban của Quốc hội*”, (Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, Hải Phòng, 28-29/6/2007).
- House of Representatives, *Brief History of the Philippines Congress*, truy cập ngày 17/07/2010.
- Hội đồng dân tộc của Quốc hội khóa XII, *Tài liệu phiên giải trình về chính sách hỗ trợ di dân tái định cư*, Hà Nội, Hà Nội, 2010.
- Lê Nhung, Điều trần để “truy” đến cùng, bài phỏng vấn Phó Chủ nhiệm Ủy ban Các vấn đề xã hội Bùi Sĩ Lợi, *Vietnamnet*, 11/2010.
- M.Kenneth Bowler, “Preparing Members of Congress to Make Binary Decisions on Complex Policy Issues: The 1986 Tax Reform Bill”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.8, No.1 (1989).
- Mark J. Green, James M. Fallows, David R. Zwick, *Ai chỉ huy Quốc hội?* Người dịch: Anh Thư, NXB Công an Nhân dân, Hà Nội, 2001.
- Michael L.Mezey, *Comparative Legislatures*, 1979, p.67.
- National Democratic Institute, *Committees in Legislatures: A Division of Labor*, Legislative Research Series, Paper#2.
- Ngô Đức Mạnh, “Suy nghĩ về việc đổi mới tổ chức các uỷ ban của Quốc hội”, *Hiến kế Lập pháp*, số 5/2006.
- Ngô Huy Cương, “Điều trần uỷ ban của Quốc hội và sự cần thiết tiếp nhận chế định này ở Việt Nam”, *Nghiên cứu lập pháp*, số 6 (191) tháng3/2011.
- Nguyễn Đình Quyền, “Tăng cường hoạt động lập pháp của Quốc hội”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 7/2002, tr.22.
- Nguyễn Đức Lam, Điều trần tại Ủy ban: nghiên cứu khả năng áp dụng ở Việt Nam, *Bài cho Hội thảo “Vai trò của các Ủy ban trong hoạt động lập pháp của Quốc hội”*, Văn phòng Quốc hội, 28-29/6/2007.
- Nguyễn Hải Long, Vấn đề pháp lý về điều trần, chất vấn tại HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội Việt Nam, *Trung tâm bồi dưỡng đại biểu dân cử*, (<http://www.ttbd.gov.vn>)

- Nguyễn Lâm, Điều trần tại Ủy ban: Làm rồi sẽ thông, *Báo Đại biểu nhân dân*, 10/10/2009;
- Nguyễn Lâm, Hoạt động giám sát của nghị viện Montenegro: Điều trần không phải để bới lông tìm vết, *Báo Đại biểu nhân dân*, 19/11/2010;
- Nguyễn Lâm, Nguyễn Lê, Hoài Thu, Minh Thy, loạt bài về điều trần ở nghị viện bang New South Wales, Úc, *Báo Đại biểu nhân dân*, 27/02/2009;
- Nguyễn Lâm, “Làm luật: thay đổi từ quan niệm”, *Nhà quản lý số 46*, 4/2007;
- Nguyễn Lê, Điều trần tại ủy ban của Thượng viện Australia về Dự luật Quan hệ lao động, *Báo Đại biểu nhân dân*, 30/04/2009;
- Nguyễn Thị Nhàn, Thực chất là điều trần, *Báo Đại biểu nhân dân*, 8/12/2009;
- NSW Legislative Council, *Committee Hearings: Giving Evidence in Person*, 2004.
- Parliament of Singapore, *About Us*,  
<http://www.parliament.gov.sg/AboutUs/Committees.htm> truy cập ngày 17/07/2010.
- Paul Lutzker, “The Behavior of Congressmen in a Committee Setting: A Research Report” (1969) *The Journal of Politics*, Vol.31, No.1, pp. 140-166.
- Phạm Duy Nghĩa, Hoạt động chất vấn từ góc nhìn của cử tri, *Nghiên cứu lập pháp*, số 15, tháng 8/2010, tr.16.
- Richard C.Sachs, *Types of Committee Hearings*, (Congressional Reserch Service Report for Congress), 2004.
- Roger H. Davison, Walter J. Oleszek, *Quốc hội và các thành viên*, (NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội, 2002), tr. 308.
- Roger H.Davison & Walter J.Oleszek, *Quốc hội và các thành viên* (sách dịch), Hà Nội, 2002, tr.341.
- Senate of the Philippines, *Composition of the Senate*, có tại <http://www.senate.gov.ph/senators/composition.asp> truy cập ngày 17/07/2010.
- Thanh Tâm, “Chất vấn, giải trình hay điều trần - có lẽ chỉ là tên gọi”, *Báo Người đại biểu nhân dân*, số ra ngày 1/10/2009.
- Thanh Trà, Chọn điều trần hay chất vấn, báo *Người ĐBND*, số ra ngày 7/3/2009.

- Thomas P.Carr, “*House Committee Hearings: Scheduling and Notification*”, Congressional Research Service Report for Congress, 2003.
- Thomson Gale, *West’s Encyclopedia of American Law*, The Gale Group, Inc.
- Tiểu Lâm, Điều trần - hoạt động "đột phá" ở Quốc hội, *Vietnamnet*, 15/03/2009.
- Trần Ngọc Đường, “Thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh của Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội - Thực trạng và giải pháp”, *Nghiên cứu Lập pháp*, số 113, tháng 1/2008.
- Trần Ngọc Đường, Phát huy vai trò của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội trong hoạt động lập pháp, bài viết tại hội thảo “*Hoạt động của các Ủy ban của Quốc hội-Những vấn đề lý luận và thực tiễn*”, Viện Nghiên cứu lập pháp, 8/2010.
- Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, ‘*Cơ sở lý luận và thực tiễn khắc phục tình trạng luật khung*’, Đề tài nghiên cứu cấp bộ, 2005-2006.
- Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, ‘*Xây dựng quy trình, thủ tục làm việc mẫu của các ủy ban của Quốc hội*’, (Hà Nội, 2008).
- Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, “*Báo cáo kết quả điều tra dư luận xã hội về quy trình xây dựng luật, pháp lệnh*”, (Hà Nội, 2008).
- Trung tâm Thông tin, Thư viện và Nghiên cứu Khoa học, *Hoạt động lập pháp của QH khóa XI: Các số liệu và một số phân tích*, (Chuyên đề nghiên cứu, 2008).
- Ủy ban Các vấn đề xã hội của Quốc hội khóa XII, *Tài liệu các phiên giải trình về xóa đói giảm nghèo và giá thuốc*, Hà Nội, 2009-2010.
- Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XII, *Báo cáo kết quả đoàn nghiên cứu về hoạt động giám sát của Quốc hội Đức và Na Uy*, Hà Nội, 4/2010.
- Ủy ban Tư pháp của Quốc hội khóa XII, *Biên bản phiên giải trình về đào tạo các chức danh tư pháp*, Hà Nội, 2011.
- Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội khóa XII, *Tài liệu phiên giải trình về tình hình đầu tư xây dựng, quản lý, sử dụng các cơ sở vui chơi, giải trí dành cho trẻ em*, Hà Nội, 7/2010.
- Văn Đức Sơn, Điều trần để xử lý dứt điểm các kiến nghị của cử tri, *Báo Đại biểu nhân dân*, 16/4/2010;

Võ Văn Thành, “Điều trần để làm rõ trách nhiệm đến tận cùng”, *Tuổi Trẻ*, 3/3/2009.

Vũ Đức Khiển, Cơ cấu thành viên HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội-Cơ sở lý luận và thực tiễn, bài viết tại hội thảo “*Hoạt động của HĐDT và các Ủy ban của Quốc hội-Những vấn đề lý luận và thực tiễn*”, 8/2010.

Walter J. Oleszek, “*Thủ tục và hoạt động phân tích chính sách của Nghị viện*”, tái bản lần thứ tư, (sách dịch), 2002.

Wikipedia, *Parliament of Malaysia*, truy cập ngày 17/7/2010.