

MỘT CHẶNG ĐƯỜNG CỦA QUỐC HỘI QUA TRẢI NGHIỆM CỦA MỘT ĐẠI BIỂU

Gs.TsKH. Nguyễn Ngọc Trân
Đại biểu Quốc hội các khóa IX, X, XI

Mở đầu

Ngày 06.01.2016 tới đây, Quốc hội được thành lập tròn 70 năm. “*Ôn cố, tri tân*” như người xưa vẫn nói, là việc làm cần thiết, đặc biệt trong bối cảnh năm 2016, Đảng Cộng sản Việt Nam sẽ tiến hành Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, và sau đó toàn bộ bộ máy Nhà nước, trong đó có Quốc hội, sẽ được bầu lại.

Việc làm là cần thiết, đòi hỏi phải cố gắng, với quan điểm lịch sử, nhìn xuyên suốt 70 năm, một cách khách quan và trung thực, nhìn ta và nhìn ra thế giới, từ lúc mới thành lập, trải qua ba mươi năm chiến tranh cho tới ngày đất nước thống nhất, rồi đổi mới và hội nhập với thế giới. Có như thế mới có thể rút ra được những bài học quý cho Quốc hội và cho sự nghiệp xây dựng đất nước nói chung.

Tôi được bầu và tham gia Quốc hội trong ba khóa IX, X, và XI, từ tháng 7 năm 1992 đến tháng 7 năm 2007.

15 năm, chỉ hơn 1/5 khoảng đường 70 năm một ít, và cho dù từ năm 2008 đến nay tôi vẫn theo dõi hoạt động của Quốc hội, đóng góp của tôi vào công việc chung đây ý nghĩa này chỉ nên là những nguyên liệu thô, nhiều lắm là những mảnh ghép, chân thật rút ra từ thực tế mà mình đã trải nghiệm. Hy vọng rằng chúng có ích cho bài tổng hợp, mà tôi tin là sẽ rất phong phú, vừa có tính lý luận vừa có tính thực tiễn, “*Quốc hội Việt Nam, 70 năm hình thành và phát triển*”.

Bài tham luận này được viết trong tâm thế đó.

Nhập cuộc

Năm 1992 đường lối *Đổi mới* được 6 tuổi. Nhưng cũng là thời điểm ngay sau khi Liên Xô tan rã, chế độ xã hội chủ nghĩa theo mô hình xô viết ở Liên Xô và các nước Đông Âu lần lượt sụp đổ.

Sự thay đổi thể chế chính trị ở các nước này đặt ngân sách, trao đổi thương mại và nền kinh tế Việt Nam nói chung (đến lúc này vẫn còn bị bao vây cấm vận) trước muôn vàn khó khăn.

Khó khăn nhưng cũng là thời cơ để Quốc hội vươn lên, cống hiến theo chức năng hiến định, cùng đất nước quyết tâm đi vào con đường *Đổi mới*.

Tôi trúng cử đại biểu Quốc hội cùng lúc với nhận công tác mới: thôi là Phó Chủ nhiệm Ủy Ban Khoa học Nhà nước để nhận nhiệm vụ Trưởng Ban Việt kiều Trung ương thuộc Chính phủ.

Tôi chưa hề được chuẩn bị để làm đại biểu Quốc hội. Vốn sống của tôi cho tới lúc đó là những gì tích lũy được từ 20 năm nghiên cứu khoa học và giảng dạy

đại học ở Pháp và ở trong nước, 12 năm quản lý nhà nước về khoa học và công nghệ, 8 năm phụ trách Chương trình *Điều tra cơ bản tổng hợp vùng đồng bằng sông Cửu Long*, theo quyết định của Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng Võ Nguyên Giáp.

Liệu tôi có thể hoàn thành nhiệm vụ đại biểu Quốc hội không, tôi tự hỏi. Nghiên cứu Hiến pháp 1992, tôi ghi vào sổ tay mấy điều cần nắm lòng: *Điều 6, Điều 7, Điều 83 và Điều 84*.

Quyền hạn và trách nhiệm của Quốc hội và của đại biểu Quốc hội, theo Hiến pháp quả thật là nặng nề. Vào thời ấy, ngoại trừ một số rất ít đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách cho Quốc hội, còn lại, tất cả đều kiêm nhiệm một công tác khác. Ở khóa IX, tôi nằm trong diện này.

Thời gian dành cho công tác dân cử được quy định rất ngắn gọn: *Điều 100. Đại biểu Quốc hội phải dành thời gian để làm nhiệm vụ đại biểu*.

Tôi tự cảm thấy mình chưa đủ hành trang để đảm trách nhiệm vụ mới, cho dù là đại biểu kiêm nhiệm, và tự nhủ phải quyết tâm khắc phục cho bằng được các khó khăn với nỗ lực cao nhất có thể được.

Đã mạnh nha những đổi mới

Một điều đã làm tôi suy nghĩ rất nhiều là vừa “chân ướt chân ráo” vào nghị trường, các vị đại biểu Quốc hội mới được bầu, trong đó có tôi, phải thực hiện ngay *quyền quyết định các vấn đề hệ trọng của đất nước*. Cụ thể trước tiên là bầu các vị lãnh đạo cao nhất của bộ máy nhà nước.

Một thử thách thứ hai là phải quyết định ngay trong kỳ họp đầu tiên chương trình xây dựng pháp luật cho cả nhiệm kỳ, trong khi mà phần lớn đại biểu Quốc hội, chưa biết hệ thống luật của Nhà nước Việt Nam đang có những gì, còn thiếu những gì để hợp thành một hệ thống những quy định cần thiết cho quản lý và điều hành đất nước trong môi bang giao với thế giới.

Hai nhiệm vụ trên hầu như “bất khả thi” bởi lẽ các đại biểu Quốc hội được cơ cấu từ các chân trời khác nhau, mỗi người một lĩnh vực, gánh hai ba tiêu chí, thậm chí nhiều hơn nữa, hành trang hiểu biết cần có cho công tác nghị viện có quá nhiều lỗ hổng!

Mặc dù vậy, hai nhiệm vụ quan trọng nói trên, cho tới nửa đầu khóa VIII đều được hoàn thành với số phiếu rất cao, gần 100% bởi lẽ mọi việc đều đã được sắp xếp trước. Quốc hội chỉ việc thông qua, như là một thiết chế để chính thức hóa, thể chế hóa các quyết định.

Tuy vậy, đã có một vài ngoại lệ báo hiệu thời khắc đổi mới của Quốc hội.

Tháng 12.1985, tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa VII, đại biểu Đào thị Biều (Bà Sáu Trầu, tỉnh Cửu Long) đã không đọc bài phát biểu đã nộp trước (khi đó là một quy định) mà đề cập thẳng một vấn đề nóng lúc bấy giờ, *quyết sách giá – lương – tiền*.

Tháng 6.1988, tại kỳ họp thứ 3 khóa VIII, Quốc hội tiến hành bầu Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng thay thế Chủ tịch Phạm Hùng vừa qua đời. Ngoài ứng cử viên

Đỗ Mười được Bộ Chính trị giới thiệu, 33 đoàn đại biểu Quốc hội đã giới thiệu thêm ứng cử viên Võ văn Kiệt và yêu cầu ứng viên này không được rút. Đây là lần đầu tiên và duy nhất cho tới hôm nay, danh sách ứng cử viên vào một trong những chức vụ cao nhất có số dư.

Sau những ngoại lệ này còn có việc một Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải, và một Thống đốc Ngân hàng nhà nước không được giới thiệu vào danh sách thành viên Chính phủ để được Quốc hội phê chuẩn. Rồi Kiểm toán trưởng đầu tiên của Kiểm toán Nhà nước được bầu không phải là ứng viên được giới thiệu.

Đường lối đổi mới của Đại hội VI lan tỏa đến Quốc hội là điều tất yếu, tôi nghĩ như vậy, vì chỉ khi đó Quốc hội mới hoàn thành chức năng nhiệm vụ đúng theo Hiến pháp quy định, sự đổi mới của Quốc hội mới đóng góp *phần đặc thù của mình* vào đường lối đổi mới chung.

Tuy nhiên, những manh nha đổi mới trên đây đã không khỏi gây ra những lo ngại rằng không khéo Quốc hội Việt Nam sẽ đi vào vết xe của nghị viện các nước Đông Âu và Liên Xô trước đó. Đó là điều mà tôi đã cảm nhận được.

Thực hiện các chức năng cơ bản

Nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội suy cho đến cùng là **phát biểu**. Làm sao phản ánh được nguyện vọng và bức xúc của cử tri đến Quốc hội nếu đại biểu Quốc hội không phát biểu? Làm sao có thảo luận, chất vấn, giám sát nếu không phát biểu?

Từ đầu khóa IX đến cuối khóa XI, phát biểu tại hội trường đã có nhiều tiến bộ. Số đại biểu phát biểu tăng dần qua các kỳ họp sau những bờ ngõ đầu khóa, nhất là với các đại biểu được cơ cấu lần đầu tiên tham gia Quốc hội.

Tuy nhiên, số đại biểu ít phát biểu còn rất nhiều. Nếu có phát biểu thì đọc những gì đã chuẩn bị sẵn. Phần lớn các đại biểu “có chức sắc” ít phát biểu vì các vị này cho rằng họ đã phát biểu ở nơi khác. Cử tri, cho tới hôm nay, vẫn thắc mắc vậy thì cơ cấu các vị này vào Quốc hội để làm gì?

Thảo luận ở tổ và ở Hội trường tăng dần lên. Tuy nhiên thảo luận mang tính *tranh luận* còn rất hiếm.

Tôi còn nhớ rất rõ cuộc đối đáp giữa tôi và Bộ trưởng Bộ Xây dựng trong phần thảo luận về tình hình kinh tế xã hội, ở đầu khóa X.

Bộ trưởng phát biểu, đại ý rằng người dân ở đồng bằng sông Cửu Long ăn xài không biết tiết kiệm, cho nên tỷ lệ nhà cửa tạm bợ ở đây cao. Chờ mãi không thấy đại biểu nào ở đồng bằng có ý kiến, tôi xin lời sau khi xin ý kiến của Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội An Giang.

Đáp lại, tôi cho rằng ý kiến của Bộ trưởng có thể đúng về hiện tượng nhưng không đúng về bản chất. Chưa nói đến bối cảnh lịch sử từ đó đã hình thành nên cư dân miền Tây Nam Bộ, Bộ trưởng chắc biết rằng 2/3 chi phí xây dựng nhà ở vùng đất này chôn vào nền móng vì đất ở đây rất yếu. Thử tính thu hoạch từ làm lúa (lúc bấy giờ cây lúa là chủ lực, thủy sản chưa phát triển) với hạn điền tối đa là 3 hecta thì phải mất bao nhiêu năm dành dụm mới xây dựng được căn nhà. Thay vì phê phán người dân không biết tiết kiệm, Bộ trưởng nên bàn trong Chính phủ để có

những *chính sách* và *biện pháp* khuyến khích người dân tiết kiệm để xây nhà, ví dụ như trả dần tiền vay để xây hay mua nhà bằng lúa chẳng hạn. Tôi nghĩ làm như vậy là thuộc *chức năng nhiệm vụ* của người đứng đầu ngành xây dựng.

Đến giờ giải lao, tôi nhận được rất nhiều ánh mắt biểu thị sự đồng tình, và cũng không ít cái nhìn e dè bởi lẽ cho đến lúc đó, đây là một sự việc hy hữu, một đại biểu Quốc hội “dám” tranh luận với một Bộ trưởng tại hội trường.

Nhưng rồi Quốc hội quen dần với những phát biểu và tranh luận ngày càng nhiều, trên nhiều lĩnh vực khác nhau của các đại biểu Nguyễn Quốc Thước (Nghệ An,X), Đặng thị Thanh Hương (Quảng Ninh,X), Lương Ngọc Toán (An Giang,X), Nguyễn An Vinh (Đắk Lắk,X), Nguyễn Đức Dũng (Kontum, XI), Đỗ Trọng Ngoạn (Bắc Giang, XI), Nguyễn Lâm Dũng (Đắk Lắk, XI), Dương Trung Quốc (Đồng Nai, XI), ...

Riêng phần mình, tôi tiếp tục tranh luận về *chất lượng của quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội*, về *lãng phí*, *tiêu cực dẫn đến hiệu quả đầu tư công thấp*, về *quy hoạch thủy lợi ở đồng bằng sông Cửu Long*, vì đây là những vấn đề liên quan trực tiếp đến *chất lượng của tăng trưởng*, và tôi có theo dõi và có đôi chút hiểu biết.

Thảo luận các dự thảo luật thì trầm lắng hơn mặc dù đây là một nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của Quốc hội. Công tác lập pháp còn quá mới mẻ đối với số đông đại biểu, đòi hỏi những am hiểu tối thiểu về lập pháp, và hiểu biết thực tế về những nội dung trong dự thảo luật.

Luật quốc tịch 1998 đã khơi dậy một cuộc thảo luận sôi nổi, có chiều sâu, và mang tính xây dựng về cách nhìn đối với cộng đồng người Việt Nam định cư ở nước ngoài, về hội nhập quốc tế và an ninh quốc gia, và về nhiều khía cạnh khác nữa. Nguyên là Trưởng Ban Ban Việt Kiều Trung ương (về sau được đổi tên thành Ủy Ban về người Việt Nam ở nước ngoài theo Nghị quyết của Bộ Chính trị), tôi bảo vệ phải thể hiện trong Luật quốc tịch và những luật khác, quan điểm của Đảng là “*cộng đồng người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời của dân tộc*”.

Luật Giáo dục cho đến nay là một bản khoản đau đầu đối với những ai quan tâm đến nền giáo dục nước nhà. Luật được ban hành lần đầu tiên năm tháng 12.1998 (khóa X). Đến giữa năm 2005 (khóa XI), dự định ban đầu chỉ là sửa đổi bổ sung một số điều nhưng sau đó chuyển sang ban hành Luật giáo dục mới 2005. Bốn năm sau, 2009, luật này lại được sửa đổi bổ sung!

Luật là một văn bản bao gồm những quy định đối với mọi công dân, cơ quan, tổ chức, căn cứ vào đó mà công dân hành xử, nhà nước quản lý và điều hành.

Trong nhiều luật của ta, kể cả trong Hiến pháp, có không ít điều khoản chép từ nghị quyết của Đảng. Mặt khác, Luật Giáo dục, như Ban soạn thảo thuyết trình, là một *luật khung* sẽ được cụ thể hóa dần. Rất nhiều điều khoản giao cho Bộ trưởng quy định. Việc liên tục sửa đổi, bổ sung rồi ban hành mới là điều khó tránh và có thể thấy trước, mà hệ quả là *nền giáo dục luôn bị xáo trộn và không có sự ổn định cần thiết*.

Tôi đã tích cực phát biểu khi thảo luận về Luật Giáo dục năm 1998 cũng như năm 2005 vì nhận được sự đồng viên, ý kiến gửi gắm của nhiều cử tri là chuyên gia lão thành tâm huyết với sự nghiệp giáo dục và đào tạo. Biết rằng dự thảo luật, vì nhiều lý do, rồi vẫn sẽ được thông qua, tôi sẽ thiếu số, nhưng tôi vẫn phát biểu vì trách nhiệm của người đại biểu dân cử, và vì tôi tin rằng nền giáo dục cần những quy định khác.

Liên quan đến chất lượng của các dự thảo luật được thông qua phải kể đến vai trò của các đại biểu Quốc hội được *cơ cấu theo ngành*. Rất ít ý kiến mang đến cho thảo luận thực tế sống động tại địa phương, tại cơ sở, nhất là khi các ý kiến này không trùng hợp với báo cáo của Bộ. Hơn thế nữa, những mối ràng buộc về thăng tiến trong ngành, ở địa phương, và những lý do khác nữa, có sức nặng nhất định khi thông qua luật.

Năm 2001, Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ được Quốc hội phê chuẩn. Việc đàm phán để gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO) được tích cực triển khai.

Nhận thấy tầm quan trọng của *thương hiệu* trong cạnh tranh khi hội nhập kinh tế, Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội đã tổ chức hai buổi nói chuyện chuyên đề với đại biểu Quốc hội, *Thương hiệu Việt Nam và Hội nhập kinh tế* (tháng 5.2003) và *Chỉ dẫn địa lý và Thương hiệu nông sản Việt Nam* (tháng 5.2004)¹. Các đại biểu Quốc hội rất quan tâm và tham dự khá đông.

Thế nhưng khi thảo luận dự thảo *Luật Thương mại* và *Luật Cạnh tranh*, từ *thương hiệu* vẫn chưa được đưa vào luật, với lý do là từ này còn mới quá. Điều này là một thất vọng lớn vì thể hiện, sau 20 năm Đổi mới, Quốc hội chưa nhạy bén với chuyển động của đời sống kinh tế xã hội. Cho đến hiện nay, thêm mười năm nữa, từ thương hiệu vẫn chưa được luật pháp Việt Nam công nhận.



Tôi bắt đầu triển khai công tác *giám sát* ngay từ đầu khóa X (khi này tôi được điều chuyển sang hoạt động chuyên trách và là Phó Chủ nhiệm Ủy ban Đối ngoại của Quốc hội), sau khi nhận được quyết định chuyển về hoạt động chuyên trách ở Ủy Ban Đối ngoại của Quốc hội.

¹ Việc tổ chức đã nhận được sự hỗ trợ đặc lực của *Câu lạc bộ hàng Việt Nam chất lượng cao* và *Chương trình “Sáng tạo vì Thương hiệu Việt”*.

Bắt đầu với “*Giám sát 10 năm thực hiện Luật đầu tư nước ngoài*” năm 1998. Kế đến là “*Giám sát về kinh tế biên giới có quan hệ đến quan hệ đối ngoại*” (1998 – 1999), rồi “*Giám sát việc huy động, quản lý, sử dụng và hiệu quả vốn ODA*” lần thứ nhất năm 1998, lần thứ hai năm 2003, vào những thời điểm lần lượt 5 năm và 10 năm sau khi ODA được nối lại với Việt Nam.

Kế tiếp là “*Giám sát việc đàm phán Hiệp định thương mại song phương BTA Việt Nam – Hoa Kỳ*”, và “*Nhìn lại năm đầu tiên thực hiện Hiệp định BTA*”; “*Giám sát việc đàm phán gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới*”, và *Giám sát việc thực hiện các hiệp định song phương mà Việt Nam đã ký kết với các nước*.

Lúc đầu chưa có văn bản nào quy định về việc giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội. Cũng chưa có văn bản phân công nào cả. Trong Ủy Ban Đối ngoại khi ấy thấy có nội dung cần được giám sát, thấy “quả bóng lăn mà không ai đá”, thì tôi đề xuất trong thường trực Ủy ban và sau đó, Chủ nhiệm Ủy Ban, khi ấy là đồng chí Đỗ Văn Tài, xin phép Chủ tịch Quốc hội cho tiến hành.

Các cuộc giám sát nói trên, cho dù do Ủy Ban Đối ngoại đề xuất và triển khai, nhưng hầu hết đều là “liên Ủy ban” vì nội dung có liên quan đến nhiều Ủy ban và kết quả sẽ có ích cho các Ủy ban tham gia. Với cách tiến hành như vậy, không có tranh chấp trong việc chủ trì giám sát.

Mục tiêu của giám sát là xem xét việc thực hiện các luật chỉ phối lĩnh vực giám sát được thực hiện ra sao, có những vướng mắc gì cần tháo gỡ, có những cơ chế chính sách nào cần sửa đổi, bổ sung hay ban hành mới nhằm làm cho lĩnh vực được giám sát hoạt động tốt hơn và có hiệu quả hơn.

Những hiệp định hợp tác song phương ký kết với các nước, nếu thực hiện đúng như quy định và có kết quả, sẽ có lợi cho hai bên và nâng cao uy tín của Việt Nam. Trong trường hợp ngược lại, uy tín và mối quan hệ sẽ bị tổn thương. Điều này có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào.

Đối với Lào, ngoài các hiệp định song phương Việt Nam – Lào ở cấp trung ương, giữa các tỉnh còn có những văn bản thỏa thuận hợp tác.

Vì vậy Ủy Ban Đối ngoại đã tổ chức giám sát việc thực hiện các hiệp định song phương Việt Nam – Lào giai đoạn (1991 – 2004), trong hai năm 2004 (Bắc Lào) và 2005 (Trung và Nam Lào). Những đoàn giám sát là liên Ủy ban và có sự tham gia của các đại biểu Quốc hội ở các tỉnh có hợp tác địa phương với Lào.

Giám sát việc thực hiện các hiệp định song phương đã ký với các nước Bắc Phi và Mỹ la-tinh đã phục vụ tốt cho nội dung chuyển công tác của Chủ tịch Quốc hội tại Bắc Phi và tại Nam Mỹ năm 2006.

Công tác giám sát của Quốc hội đi vào chính quy với *Luật hoạt động giám sát của Quốc hội* được ban hành năm 2003.

Công tác giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội và của các Ủy ban khác cũng đã được triển khai từ đó. Tôi đã được tham gia các đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội, về việc *xây dựng nhà máy lọc dầu Dung Quất*, về tình hình *sử dụng vốn đầu tư của Nhà nước trong xây dựng cơ bản* (2004), về việc thực hiện

quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất theo Luật Đất đai” (2006), về việc cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 1992 – 2005 (2006).

Tôi cũng đã được Ủy ban Văn hóa, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng của Quốc hội mời tham gia giám sát, mặc dù tôi đã nghỉ hưu, về việc *thực hiện chính sách, pháp luật về thành lập trường, đầu tư và bảo đảm chất lượng đối với giáo dục đại học (giai đoạn 1998-2008)* (2010), về việc thực hiện Nghị quyết số 35/2009/QH12 và Nghị quyết 50/2010/QH12 của Quốc hội về các nội dung liên quan đến giáo dục đại học (2013), và về kết quả giám sát chất lượng, hiệu quả các dự án sử dụng nguồn vốn hỗ trợ chính thức (ODA) trong giáo dục và đào tạo giai đoạn 2004 – 2014 (2015).

Trong hội thảo đánh giá 10 năm thực hiện *Luật hoạt động giám sát của Quốc hội* do Ủy Ban Thường vụ Quốc hội chủ trì tại Đà Nẵng tháng 8.2013, qua báo chí tôi được biết có ý kiến đánh giá rằng:

“Các cuộc giám sát chuyên đề nội dung không sâu. Chủ yếu nội dung báo cáo giám sát chuyên đề dựa vào báo cáo và có ý kiến của cơ quan chịu giám sát, việc đi thực tế chỉ là nghe đối tượng giám sát báo cáo, người tham gia giám sát không đủ thông tin để phản biện, thời gian trao đổi hạn chế”, và

“Việc đi thực tế cũng chỉ là “nghe đối tượng giám sát báo cáo”, người tham gia giám sát lại không đủ thông tin để phản biện. Nếu nói việc đi giám sát thực tế mang tính chất “cưỡi ngựa xem hoa” cũng không quá đáng”.

Các ý kiến này đúng đến mức độ nào, nguyên nhân từ đâu, Ủy Ban Thường vụ Quốc hội chắc đã tổng hợp từ hội thảo và có ý kiến. Qua thực tế đã trải nghiệm, tôi cho rằng không thể để tình trạng trên đây xảy ra vì chẳng những giám sát không đạt được mục tiêu, mà còn trở thành hình thức, vô hiệu hóa một chức năng quan trọng của Quốc hội, và xói mòn niềm tin của cử tri.

Để hoạt động giám sát có kết quả, tôi cho rằng cần có *kỹ năng* trong hai khâu cơ bản: *hình thành và tổ chức một cuộc giám sát*, và *bảo đảm năng lực giám sát của các thành viên tham gia cuộc giám sát*. Để giám sát không rơi vào cảnh “cưỡi ngựa xem hoa”, các thành viên phải *“biết nghe, biết nhìn và biết hỏi”*².

Công tác **chất vấn** tại hội trường, nhất là từ khi được truyền hình và truyền thanh trực tiếp, được cử tri cả nước, phóng viên nhà báo nước ngoài và không ít đoàn ngoại giao quan tâm theo dõi.

Nội dung chất vấn rất nhiều. Tôi chọn chủ đề chất vấn tại mỗi kỳ họp là *những vấn đề đang gây bức xúc trong xã hội* và là *những vấn đề có tầm bao quát và căn cơ*.

Trong các khóa X và XI, những chủ đề chất vấn đã để lại dấu ấn, và được cử tri hoan nghênh đều là những vấn đề bức xúc của xã hội như *thất thoát trong xây dựng cơ bản, đầu tư “theo phong trào”, tình hình rừng bị phá, tình hình quy hoạch treo, chất lượng của quy hoạch, chất lượng và tính bền vững của tăng trưởng, hiệu*

² Nguyễn Ngọc Trân, *Về Giám sát và kỹ năng giám sát*, trình bày trong khung khổ các lớp bồi dưỡng cho Hội đồng nhân dân các tỉnh Hậu Giang, Nam Định, Long An và Bình Dương (2013, 2014).

quả sử dụng đồng vốn ngân sách trong đầu tư phát triển, là vấn đề tham nhũng, vấn đề chạy chức chạy quyền, v.v.

Có ý kiến cho rằng chất vấn là phải “*truy đến cùng*”. Tôi cho rằng truy đến cùng là thuộc về phương pháp, còn mục tiêu của chất vấn là phải *tìm ra nguyên nhân* của những khuyết điểm, yếu kém bất cập.

Tìm nguyên nhân là đi vào cái gốc của yếu kém bất cập, để tháo gỡ trong khi còn kịp. Không chỉ có vậy, những yếu kém bất cập khác cùng loại còn tiềm tàng có thể vỡ ra một lúc nào đó, có thể được uốn nắn, sửa chữa khi chưa muộn.

Một yếu kém bất cập có thể có nhiều nguyên nhân. Ngược lại, một nguyên nhân có thể là *nguyên nhân chung* của nhiều yếu kém bất cập đang vấp phải. Tìm ra được và có hướng giải quyết một nguyên nhân chung cho phép thấy được hướng giải quyết nhiều yếu kém bất cập khác.

Cử tri cho rằng chất vấn ít nội dung mà đi tới nguyên nhân có ích hơn là chất vấn nhiều nội dung để rồi kết thúc bằng nhận khuyết điểm “cho qua”, và những lời hứa của của người được chất vấn “mang tính đối phó”.

Giám sát và *chất vấn* có quan hệ mật thiết với nhau. Giám sát chỉ ra những nội dung cần chất vấn. Ngược lại, từ các chất vấn sẽ gọi ra và định hình những nội dung cần giám sát để Quốc hội nắm bắt sâu hơn và có những quyết sách tương ứng cần thiết kịp thời.

Chất vấn còn góp phần thực thi dân chủ gián tiếp và trực tiếp. Được truyền hình trực tiếp, cử tri có được thông tin về vấn đề được chất vấn, thường đang là những bức xúc trong xã hội, và “thấy” được sự vận hành của bộ máy nhà nước và năng lực của những đại biểu mà họ đã bầu cũng như của những người đang điều hành đất nước. Quan trọng không kém là cử tri có được cái nhìn đa diện về những vấn đề được chất vấn qua đối đáp giữa các vị được chất vấn và đại biểu Quốc hội.

Vun đắp chất xám, trau dồi kỹ năng, tâm và tầm của đại biểu dân cử

Nhìn chung, từ cuối khóa VII đến nay, Quốc hội đã từng bước đổi mới và có nhiều tiến bộ trong phát biểu, thảo luận, tranh luận, giám sát và chất vấn. Hầu như không còn tình trạng đại biểu nào muốn phát biểu phải viết thành văn bản, xin ý kiến trưởng đoàn, và nộp cho đoàn thư ký kỳ họp như trước nữa.

Tuy nhiên còn phải cố gắng nhiều để đạt chất lượng cao hơn. Theo tôi có mấy việc cần làm.

Trước tiên, hãy tiết kiệm “*chất xám*” của Quốc hội và “*kỹ năng hoạt động nghị viện*” mà các đại biểu tích lũy được sau mỗi khóa, bằng cách tăng tỷ lệ số đại biểu Quốc hội tái cử.

Thứ hai, mỗi đại biểu Quốc hội tự nâng cao *kỹ năng hoạt động nghị viện* của mình, cụ thể là các kỹ năng phát biểu, thảo luận, giám sát, chất vấn, và thu thập, xử lý thông tin.

Trong hoạt động nghị viện, một việc làm nên sự khác biệt quan trọng giữa các đại biểu Quốc hội là cơ sở dữ liệu về các vấn đề cần cho công tác này mà mỗi

đại biểu trang bị cho mình và năng lực sử dụng đúng lúc các thông tin cần thiết rút ra từ cơ sở dữ liệu đó.

Thứ ba, mỗi đại biểu đến với Quốc hội từ góc độ chuyên ngành của mình. Công tác nghị viện lại đòi hỏi hiểu biết liên quan đến nhiều lĩnh vực và có độ sâu để có thể làm tốt ba chức năng của Quốc hội. Nói cách khác, phải không ngừng *nâng tầm* của mình lên. Đối với người làm công tác đối ngoại, điều này lại càng cần trong giai đoạn đất nước hội nhập quốc tế.

Thứ tư, và trên hết, là cái *tâm*. Tôi luôn xem phản ánh và góp phần tìm ra nguyên nhân, giải pháp cho các bức xúc chính đáng của cử tri là một *nhiệm vụ*. Tâm còn ở chỗ *phát biểu hay không phát biểu, chất vấn hay không chất vấn, bấm nút* nào khi phải biểu quyết một nội dung, là vì *mình* hay vì *dân*.

Cuối cùng, khi cơ cấu số đại biểu Quốc hội khóa mới, coi trọng chất lượng và trình độ của ứng viên là *vun đắp chất xám cho Quốc hội*.

Quốc hội từ sau Đại hội Đảng lần thứ XI

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành TW Đảng khóa X tại Đại hội XI có những yêu cầu như sau liên quan đến Quốc hội:

“Đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất”;

“Cải tiến, nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội, chất lượng hoạt động của đại biểu Quốc hội và đoàn đại biểu Quốc hội”;

“Nghiên cứu, giao quyền chất vấn cho Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội. Tiếp tục phát huy dân chủ, tính công khai, đối thoại trong thảo luận, hoạt động chất vấn tại diễn đàn Quốc hội”.

Từ sau Đại hội XI, Quốc hội đang dịch chuyển theo chiều hướng nào so với những yêu cầu trên đây? Hãy điểm qua một số nội dung liên quan đến Quốc hội trong Hiến pháp 2013.

(1) Trong Hiến pháp 2013, tại Điều 70, Quốc hội không còn nhiệm vụ và quyền hạn *“quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại”* nữa.

(2) Tại Điều 74, nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban thường vụ Quốc hội được tăng cường đáng kể, đặc biệt đối với Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội.

(3) Ngoại trừ Chủ tịch Hội đồng Dân tộc và Chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội, vì là ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, được Quốc hội bầu, các Phó Chủ tịch Hội đồng và các Phó Chủ nhiệm Ủy ban do Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn.

Tuy nhiên Hiến pháp không nói rõ cơ quan nào đề xuất các vị này để Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn, có theo nhiệm kỳ hay không, và Ủy ban Thường vụ Quốc hội có quyền, và trong trường hợp nào, rút lại phê chuẩn (miễn nhiệm) hay không? Một điều chắc chắn, các vị này không còn do Quốc hội bầu mà trở thành một loại công chức mà việc bổ nhiệm và miễn nhiệm còn chưa rõ.

(4) Xu hướng hành chính hóa Quốc hội ngày càng rõ.

(5) Theo Điều 2 của Hiến pháp, tại khoản 3 quy định: “*Quyền lực Nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*”.

Thế nhưng theo Điều 94 của Hiến pháp, thì “*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội*”.

Do vậy, không cơ quan nào kiểm soát Quốc hội (cụ thể là Ủy ban Thường vụ Quốc hội), ngoài Bộ Chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng, và sự giám sát của cử tri.

Phải chăng, đây là một bước ngoặt của Quốc hội Việt Nam?

Quốc hội trong bối cảnh hội nhập quốc tế

Sau Đại hội VI của Đảng, Việt Nam đã “mở cửa”, phá thế bao vây cấm vận áp đặt ngặt nghèo lên đất nước ta. Điều này càng khẩn trương hơn khi Liên Xô và các nước Đông Âu sụp đổ.

Năm 1987, Chính phủ đã tham gia trở lại *Tổ chức các nước có sử dụng tiếng Pháp, Cơ quan hợp tác kỹ thuật và văn hóa (ACCT)* của tổ chức này. Mười năm sau, 1997, Hội nghị cấp cao Pháp ngữ đã được tổ chức tại Hà Nội.

Quốc hội tham gia như là một Phân ban của *Hiệp hội quốc tế các nghị sĩ các nước có sử dụng tiếng Pháp (AIPLF)*, tiền thân của *Liên minh nghị viện Pháp ngữ (APF)* hiện nay. Bà Nguyễn thị Bình, đại biểu Quốc hội tỉnh Quảng Nam – Đà Nẵng khóa IX, là Chủ tịch Phân ban Việt Nam đầu tiên trong AIPLF. Tôi được hân hạnh nối tiếp Bà Bình trong cương vị này. Phân ban Việt Nam được bầu vào Ban Chấp hành và là Phó Chủ tịch của APF từ năm 1997.

Nhận thức về hội nhập quốc tế đã dần mở rộng qua các nghị quyết Đại hội Đảng, từ “*chủ động hội nhập kinh tế quốc tế*” (Đại hội IX), đến “*chủ động và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, đồng thời mở rộng hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực khác*” (Đại hội X), rồi “*chủ động và tích cực hội nhập quốc tế là định hướng chiến lược lớn của Đảng*” (Đại hội XI).

Gần đây được bổ sung thêm: “*Việt Nam sẽ tiếp tục hội nhập quốc tế sâu rộng và toàn diện hơn nữa, tham gia sâu hơn vào các liên kết khu vực, tăng cường thực hiện các cam kết quốc tế, đồng thời nỗ lực cùng các nước, các tổ chức quốc tế đưa quan hệ đi vào chiều sâu, bền vững và ổn định.*”³.

Hiện nay, Việt Nam được đánh giá là một trong những nước hội nhập quốc tế tích cực nhất. Ngoài ký kết BTA với Hoa Kỳ (2001) và gia nhập WTO (2006), Việt Nam đã ký kết 11 Hiệp định thương mại tự do (FTA) (kể cả Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) vừa hoàn tất đàm phán ngày 05.10.2015) và đang đàm phán để đi đến ký kết 4 FTA, trong đó và FTA Việt Nam – EU có khả năng sẽ sớm được hoàn tất.

³ Phát biểu của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Ngoại giao tại buổi chiêu đãi Đoàn Ngoại giao ngày 20/1/2014 tại Hà Nội, trích từ trang thông tin của Chính phủ.

Trước mắt Cộng đồng ASEAN sẽ chính thức được hình thành vào cuối năm 2015, với 3 trụ cột, chính trị - an ninh, kinh tế, và văn hóa xã hội.

Các cam kết với WTO cao hơn các cam kết trong BTA Việt Nam – Hoa Kỳ. So với các cam kết với WTO, các cam kết trong TPP và 4 FTA đang đàm phán (được gọi “thuộc thể hệ mới”) còn cao hơn và rộng hơn nhiều.

Phạm vi điều chỉnh của các FTA này bao gồm thương mại hàng hóa, thương mại dịch vụ, sở hữu trí tuệ, các vấn đề thương mại mới (như doanh nghiệp nhà nước, mua sắm công, ...) và các vấn đề phi thương mại (môi trường, lao động, ...). Mức độ tự do hóa rất cao, *giảm sâu thuế* (còn từ 0 đến 5%) và *giảm nhanh lộ trình* (thời hạn của lộ trình ngắn).

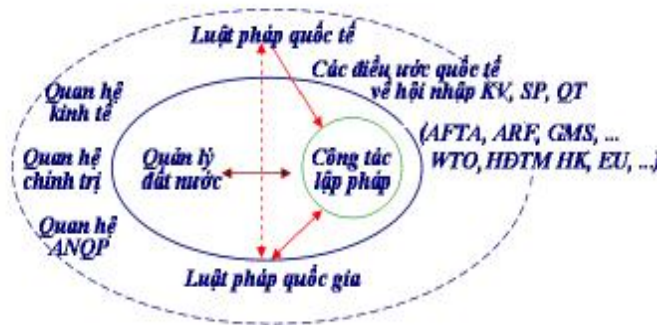
Quốc hội cần và có thể làm gì để hội nhập quốc tế của Việt Nam đạt được kết quả cao nhất?

Xung quanh câu hỏi quan trọng này tôi xin góp ba ý kiến nhỏ.

*** Hội nhập quốc tế là một thách thức rất lớn đối với công tác lập pháp.**

Khi đàm phán việc gia nhập WTO, trong vòng chưa đầy hai năm, tập trung nhất vào những tháng cuối cùng, Việt Nam đã phải sửa đổi, bổ sung và ban hành mới 23 luật, 1 pháp lệnh và nhiều văn bản dưới luật và pháp lệnh để phù hợp với các quy định của WTO. Việt Nam cũng đã phê chuẩn các công ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết hoặc gia nhập. *Nhiều và nhanh* đến nỗi hầu như chúng ta không kịp cân nhắc hệ quả, và hậu quả, đối với hệ thống nội luật của Việt Nam ra sao!

Các điều ước quốc tế tác động lên hệ thống nội luật ngày càng sâu và rộng như thể hiện qua sơ đồ dưới đây.



Công tác lập pháp và lợi ích, chủ quyền quốc gia trong hội nhập

Tuy vậy, thách thức không phải chỉ ở số lượng các luật phải sửa đổi mà còn ở chỗ đồng thời phải thực hiện Điều 12 của Hiến pháp 2013: “ (...) *chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi*”.

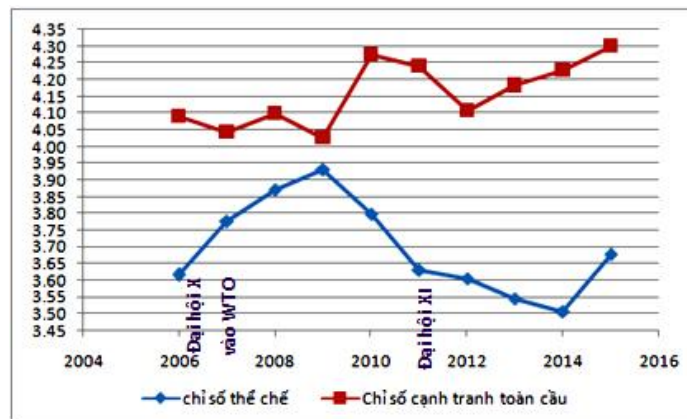
*** Chủ động đổi mới để hội nhập hay bị động thay đổi vì hội nhập**

Tổ chức *Diễn đàn kinh tế thế giới* (WEF) công bố hàng năm chỉ số cạnh tranh toàn cầu (GCI) của các quốc gia và các nền kinh tế trên thế giới ⁴.

Biểu đồ dưới đây hiển thị chỉ số GCI và chỉ số thể chế ⁵ của Việt Nam trong 10 năm (2006 – 2015).

Chỉ số thể chế (đường màu xanh), là một trong 12 chỉ số mà WEF đưa vào để tính toán GCI, đóng góp quan trọng vào chỉ số GCI (đường màu gạch).

Nếu cách tính các chỉ số của WEF cho Việt Nam là chấp nhận được, biểu đồ cho thấy: (1) nếu chỉ số thể chế tiếp tục tăng sau năm 2009, thay vì tụt giảm liên tục cho đến năm 2014, thì chỉ số GCI của Việt Nam sẽ cao hơn hiện nay và đã có thể tiếp cận được nhóm ASEAN 6; (2) sự đổi mới thể chế không theo kịp chủ trương hội nhập quốc tế tích cực và chủ động, sâu và toàn diện của Đảng và Nhà nước.



Biểu đồ chỉ số cạnh tranh và chỉ số thể chế của Việt Nam

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày nay, mỗi quốc gia có hai sự lựa chọn, hoặc *chủ động đổi mới thể chế để xây dựng nguồn lực quốc gia mạnh, tăng cường hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, và nâng cao sức cạnh tranh quốc gia*, hoặc *bị động thay đổi bởi hội nhập thôi thúc*.

Bị động thường phải trả giá cao. *Chủ động* sẽ được nhiều hơn, giá phải trả thấp hơn.

** Quốc hội cần có vai trò tích cực hơn trong hội nhập quốc tế.*

Trong quá trình đàm phán Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ cũng như trong quá trình đàm phán gia nhập WTO, vai trò của Quốc hội chỉ thể hiện ở phút cuối khi Quốc hội phải thẩm tra để phê chuẩn các điều ước quốc tế này.

Khi được mời viết tham luận "*Vai trò của Quốc hội trong việc thực hiện các Mục tiêu thiên niên kỷ (MDG) 2000-2015 và các Mục tiêu phát triển bền vững*

⁴ Các quốc gia, nền kinh tế có thể dè dặt về các chỉ số này, sử dụng hay không sử dụng. Điều cần biết là WEF đã tính toán GCI cho mỗi quốc gia, nền kinh tế với cùng một cách tính khi WEF có đầy đủ số liệu.

⁵ WEF tính chỉ số thể chế từ chỉ số *thể chế công* và chỉ số *thể chế tư*. Điểm của thể chế công tùy thuộc vào thực trạng về *quyền sở hữu*, về *đạo đức* và *tham nhũng*, về *các ảnh hưởng bất chính*, về *hiệu lực của chính quyền*, và về *an toàn, an ninh*. Điểm của thể chế tư tùy thuộc vào thực trạng về *đạo đức công ty*, và về *tình thần trách nhiệm*.

(SDG) sau 2015", tôi càng được xác nhận rằng Quốc hội Việt Nam đã có thể tham gia nhiều hơn vào Chương trình thực hiện các MDG vì các mục tiêu này rất thiết thân với người dân, nhất là phụ nữ, trẻ em, đồng bào vùng sâu, vùng xa.

Tôi không rõ Quốc hội đã và đang tham gia như thế nào vào các cuộc đàm phán các FTA thế hệ mới.

Tại sao Quốc hội cần có vai trò tích cực hơn trong hội nhập quốc tế? *Vấn đề cơ bản là làm sao phát huy các kênh quyền lực nhà nước để đạt được kết quả cao nhất có thể được trong hội nhập.*

Theo tôi nghĩ, Quốc hội cần tham gia thực chất hơn, nhiều hơn, bằng các phương thức thích hợp, vì hội nhập quốc tế không chỉ liên quan đến hệ thống nội luật về mặt lập pháp, mà còn tác động mạnh và sâu sắc đến các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội và chính trị của đất nước.

Hội nghị IPU 132 và Tuyên bố Hà Nội là một ví dụ không thể rõ ràng hơn về kết quả Việt Nam có thể gặt hái được nếu biết phát huy sức mạnh tổng hợp của quyền lực nhà nước thống nhất.

*

* *

Cuối cùng, tôi xin chúc Quốc hội *Tiếp tục đổi mới, vượt lên chính mình; luôn là một Thiết chế dân cử, xứng đáng với dân; đóng góp nhiều hơn nữa từ chức năng nhiệm vụ của mình vào công cuộc đổi mới của đất nước.*

Thành phố Hồ Chí Minh, ngày Nhà giáo Việt Nam 2015