



## Quốc hội Việt Nam đang chuyển đổi: Từ Quốc hội “tham luận”, đến Quốc hội “tranh luận”

Nguyễn Đăng Duy\*

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Ngày nhận 09 tháng 5 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 19 tháng 6 năm 2018; Chấp nhận đăng ngày 21 tháng 6 năm 2018

**Tóm tắt:** Phân tích sự thay đổi trong hoạt động nghị trường của Quốc hội Việt Nam từ khi thành lập đến nay, tác giả cho rằng trước Đổi mới, hoạt động nghị trường của Quốc hội Việt Nam chủ yếu là “tham luận” - tức minh họa, giải thích chủ trương, chính sách của Đảng và báo cáo thành tích, khó khăn cùng những quyết tâm thực hiện các chủ trương chính sách của Đảng và nhà nước ở địa phương. Kể từ khi Đổi mới, hoạt động nghị trường của Quốc hội Việt Nam ngày càng chuyển sang “thảo luận” và tranh luận - tức không chỉ bình luận, giải thích, mà còn bao hàm cả việc đánh giá, phân biện các chủ trương, chính sách của Đảng Cộng sản.

*Từ khóa:* Đổi mới, tham luận, tranh luận, thảo luận.

### 1. Trước Đổi mới (1986), hoạt động nghị trường của Quốc hội Việt Nam chủ yếu là “tham luận”

Cũng tương tự như của các nước phát triển, mặc dù không được gọi “Nghị viện”, Quốc hội Việt Nam có 2 hình thức hoạt động cơ bản: Phiên họp toàn thể với sự tham gia của tất cả các đại biểu là thành viên và các phiên họp của các cơ quan chuyên môn gọi là các ủy ban và Hội đồng của Quốc hội. Phiên toàn thể được gọi là phiên chính thức - phiên thông qua các quyết định của Quốc hội. Phiên họp của các ủy ban là công xưởng rèn giũa các sản phẩm của Quốc hội. Ở Việt Nam các đại biểu không hoạt động

một cách thường xuyên, mà phải kiêm nhiệm các công việc chính khác, nên các chức năng cơ bản của Quốc hội chỉ được giải quyết ở phiên toàn thể được gọi là các kì họp. Kì họp là hình thức hoạt động cơ bản của Quốc hội Việt Nam bao gồm các phiên họp liên tiếp được tổ chức để giải quyết một chương trình nghị sự. Các kì họp này thường được tổ chức mỗi năm 2 lần: Một kì vào giữa năm và một kì vào cuối năm nên có câu thành ngữ chỉ hoạt động của Quốc hội là “xuân thu nhị kì”<sup>1</sup>.

Các kì họp cơ bản nhất của Quốc hội trước Đổi mới thường chỉ được diễn ra rất ngắn ngủi khoảng 2 - 3 ngày, thường thông qua các dự thảo báo cáo, dự luật của các cơ quan nhà nước

\* ĐT.: 84-976552868.

Email: [duynd@vnu.edu.vn](mailto:duynd@vnu.edu.vn)

<https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4152>

<sup>1</sup> Kì cuối năm thường được tổ chức vào cuối đông, đầu mùa xuân. Kì giữa năm thường được tổ chức vào đầu mùa thu.

ở Trung ương: Chính phủ, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, của Viện Kiểm sát nhân dân tối cao và của Tòa án nhân dân tối cao.

Do ảnh hưởng của nguyên tắc tập quyền, cùng các yêu cầu cần phải tập trung tuyệt đối cho công cuộc đấu tranh giành độc lập và nền kinh tế tập trung, các dự thảo của các cơ quan trung ương được trình lên đều được Quốc hội thông qua, hầu hết các đại biểu đều không phát biểu gì thêm. Các dự thảo được thông qua bằng sự vỗ tay hoan hô nhiệt liệt. Quốc hội như một thể chế thể hiện sự thống nhất quyết tâm thực hiện các đường lối, chủ chương đã được chuẩn sẵn và chu đáo của các cơ quan trung ương dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản cầm quyền. Sau khi nghe các bản dự thảo báo cáo các đại biểu bỏ phiếu bằng cách vỗ tay. Phần còn lại Quốc hội giành phần lớn thời gian cho sự tham luận của các đại biểu. Phần lớn các bài tham luận đều do những người đứng đầu ban, ngành các cơ quan trung ương và các địa phương tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương trình bày bằng đọc một văn bản đã chuẩn bị sẵn.

Nội dung chủ yếu các bản tham luận này là báo cáo thành tích của họ, yêu cầu trung ương có những biện pháp giúp đỡ khi gặp khó khăn. Các bài phát biểu nghe, và thể hiện bằng vỗ tay hưởng ứng mà không có sự bàn luận nào tiếp theo và cũng không có một sự biểu quyết nào. Trong bản Kí ức của mình về Quốc hội, Nguyễn Như Du, nguyên Vụ trưởng Vụ Tổng hợp Văn phòng Quốc hội và Hội đồng Nhà nước nhớ lại:

"Từ nhiệm kì khóa VII trở về trước, tại các phiên họp toàn thể Quốc hội tại hội trường, các đại biểu thường đọc các bài tham luận viết sẵn. Các tham luận thường nêu lên đặc điểm tình hình, những thuận lợi khó khăn ... của các địa phương hoặc của các ngành, có thể phân tích một số vấn đề, sau đó là một số kiến nghị chung hoặc riêng cho địa phương cho ngành. Những tham luận ấy mặc dù đã cung cấp cho Quốc hội biết tình hình địa phương, ngành nhưng điều đáng nói là mỗi đại biểu trình bày một nội dung khác nhau, không tập trung vào vấn đề cần thiết mà Quốc hội cần phải xem xét, quyết định tại kì họp" [1, tr.51].

Khoảng những năm 80 của thế kỉ trước, sau cuộc Đổi mới được phát động, bắt đầu bằng cuộc đổi mới tư duy. Các quyết định của Quốc hội được thông qua bằng việc bỏ phiếu với hình thức đơn giản bằng cách giơ tay. Quốc hội thời bấy giờ được xem như là một Hội nghị quần dân chính với mục tiêu triển khai việc thực hiện các quyết định đã được chuẩn bị sẵn của Đảng lãnh đạo, mà không cần thiết phải có sự thảo luận, tranh luận. Tập tục quen thuộc này tiếp diễn cả sau khi thời chiến tranh đã kết thúc.

Sau khi công cuộc Đổi mới được phát động, lác đác có đại biểu bỏ quyền bỏ phiếu, bỏ phiếu chống. Lúc bấy giờ việc đếm phiếu mới được bắt đầu đặt ra. Thuở ban đầu các cán bộ phục vụ Văn phòng Quốc hội được bố trí đếm phiếu bằng cách đếm các cánh tay giơ lên tay của các đại biểu. Với con số gần 500 đại biểu cách đếm phiếu thủ công này nhiều khi không chính xác. Lúc này Văn phòng Quốc hội tiến hành lắp đặt hệ thống đếm phiếu bằng bảng điện tử [2].

## 2. Kể từ khi Đổi mới, hoạt động nghị trường của Quốc hội Việt Nam chuyển sang “thảo luận, tranh luận”

Đổi mới hoạt động Quốc hội được tiến hành trên phạm vi rộng, từ nội dung phương thức hoạt động đến kế hoạch, lề lối, chế độ làm việc... Ngay từ ngày đầu đổi mới, một vấn đề cụ thể được nêu lên là cần hay không cần Lời khai mạc kì họp Quốc hội.

Từ trước đến nay đã thành thông lệ: các cuộc hội nghị, hội thảo, trao đổi ý kiến dù lớn bé đều có lời mở đầu. Theo nếp làm việc ấy, kì họp Quốc hội là một sự kiện quan trọng tất phải có diễn văn khai mạc. Bắt đầu vào thời kì đổi mới, nhiều ý kiến cho rằng, kì họp đã có chương trình chung, chương trình chi tiết, đã có các tư liệu trình bày khá đầy đủ cụ thể về các vấn đề liên quan đến kì họp tại các cuộc họp của các Trường đoàn đại biểu Quốc hội và được thông báo đầy đủ đến tất các đại biểu... nên không cần thiết phải có lời khai mạc. Dự kiến này được trao đổi, bàn bạc và thử nghiệm ngay tại kì họp thứ hai Quốc hội khóa VIII. Khác

với kì họp trước, tại phiên họp toàn thể đầu tiên, Chủ tịch Quốc hội Lê Quang Đạo không đọc diễn văn khai mạc mà điều khiển triển khai ngay chương trình làm việc của kì họp.

Sau sự kiện này lại có ý kiến trái ngược, bỏ lời khai mạc, kì họp Quốc hội sẽ kém phần trang trọng, mặc dù các đại biểu có đầy đủ các tài liệu nhưng đó vẫn chỉ là tài liệu lưu hành trong nội bộ Quốc hội, chưa công bố công khai để toàn dân theo dõi. Bàn đi tính lại lời khai mạc kì họp Quốc hội lại được khôi phục [1, tr.58-59].

Vào đầu Quốc hội khóa VIII, trước yêu cầu đổi mới, lãnh đạo Quốc hội, Hội đồng Nhà nước và một số đại biểu Quốc hội đề nghị cần thay đổi việc phát biểu tham luận kê lê thành tích của các địa phương và của các ban ngành bằng thảo luận những vấn đề chủ yếu được nêu liên quan thảo luận ở tổ đề Quốc hội có điều kiện phát biểu tập trung hơn, sâu sắc hơn. Ý tưởng này được toàn thể Quốc hội nhiệt liệt hưởng ứng và được thực hiện ngay từ kì họp thứ hai Quốc hội khóa VIII. Thế là các vấn đề kinh tế, xã hội, ngân sách Nhà nước, công tác tổ chức quản lí, điều hành của nhà nước... được thảo luận tại phiên toàn thể. Sự thay đổi ấy tạo nên lối làm việc thiết thực, tập trung, gợi mở cả những vấn đề cần tranh luận và có hiệu quả cao hơn.

Yêu cầu của sự nghiệp đổi mới ngày càng cao, nội dung chương trình nghị sự của Quốc hội ngày càng nhiều, thời gian các kì họp Quốc hội ngày càng dài thêm và theo đó vấn đề thảo luận tại kì họp cũng đòi hỏi các cơ quan và cá nhân có trách nhiệm phải nghiên cứu và có những đề xuất tiếp tục cải tiến chương trình Quốc hội xem xét, quyết định.

Trên cơ sở yêu cầu ấy, trong quá trình chuẩn bị kì họp thứ tư vào cuối năm 1988, Văn phòng Quốc hội và HĐNN đã có sáng kiến đề nghị tổ chức thảo luận các vấn đề thuộc nội dung kì họp theo các chuyên đề. Theo sáng kiến này, sau khi nghe HĐBT và các cơ quan hữu quan báo cáo, nghe HĐ Dân tộc và các ủy ban thường trực thuyết trình, các tổ vẫn họp, nhưng không thảo luận mà chỉ nêu vấn đề cần được

thảo luận chung. Các vấn đề các tổ thảo luận được sắp xếp và thảo luận sâu hơn theo các chuyên đề ở các tiểu ban. Mỗi một tiểu ban do một Ủy ban thường trực chủ trì. Căn cứ vào yêu cầu của nội dung kì họp, vào khả năng đóng góp của mình, đại biểu Quốc hội đăng kí tham gia vào các tiểu ban. Trên cơ sở thảo luận ở các tiểu ban, các ủy ban phụ trách sẽ tổng hợp lựa chọn những vấn đề còn có ý kiến khác nhau đưa ra thảo luận và tranh luận tại hội trường.

Sáng kiến này đã được lãnh đạo Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội đồng ý ủng hộ. Chủ tịch Hội đồng Nhà nước Võ Chí Công cũng đã nhấn mạnh: Thảo luận theo các tiểu ban chuyên đề có thể giải quyết vấn đề nhanh hơn, sâu hơn, dù còn có nhược điểm vẫn cần phải làm để rút kinh nghiệm [1, tr.58-59].

Lãnh đạo Quốc hội, mà trước hết là Chủ tịch Quốc hội có một trách nhiệm không kém phần khó khăn là; một mặt đảm bảo nguyên tắc tập trung dân chủ, nhưng mặt khác lại phải phát huy dân chủ để mọi đại biểu Quốc hội giai đoạn đầu còn rất “e ngại” với tranh luận ở nghị trường dám nói lên sự thật, nhìn thẳng vào sự thật. Ở nhiều cuộc thảo luận ở Hội trường Chủ tịch Quốc hội Lê Quang Đạo tỏ rõ là một người nắm bắt đúng ý kiến của mọi người và khéo tìm ra những chỗ tương đồng của các ý kiến để kết luận, kết thúc tranh luận đúng lúc, được mọi người đồng tình [3].

Trong tình hình của những năm đầu đổi mới, Quốc hội đã tham gia giải quyết thành công nhiều vấn đề hết sức hiểm hóc, như việc tạo ra mặt bằng giá thống nhất, xóa bỏ chế độ tem phiếu mà không gây rối loạn giá cả,... Sự nhạy cảm mà phần nào đã đạt được tới mức độ nhuần nhuyễn trong sáng tạo của người đứng đầu Quốc hội đã đạt được thể hiện trong nhiều quyết sách về lập pháp, về giám sát, về theo dõi việc thực hiện ngân sách...

Trong đó điển hình có lẽ phải kể đến việc bầu Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng sau khi Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng Phạm Hùng từ trần: Đảng chính thức giới thiệu Đỗ Mười là Ủy viên Bộ Chính trị để Quốc hội bầu giữ chức Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng. Mặc dù không phủ nhận

ứng cử viên do Đảng giới thiệu, nhưng có ý kiến đề nghị thêm Võ Văn Kiệt cũng là Ủy viên Ủy viên Bộ chính trị. Chấp hành sự lãnh đạo của Đảng, Võ Văn Kiệt xin rút, nhưng nhiều ý kiến của đại biểu vẫn không cho ông Võ Văn Kiệt rút khỏi danh sách ứng cử viên. Chủ tịch Quốc hội rõ ràng gặp phải một tình thế rất tế nhị và hết sức khó khăn. Đúng là đất nước đang cần một người đứng đầu hành pháp vừa có tài xoay chuyển tình hình vừa có uy tín cao. Người đó dù là ai trong 2 ứng cử viên thì sự khác nhau quả là khó nhận biết ngay ra được. Thêm vào đó lại phải đảm bảo nguyên tắc lãnh đạo của Đảng và không làm phương hại đến tinh thần Đổi mới. Sau khi có sự thảo luận trao đổi rất chân thành, được sự đồng tình của lãnh đạo Đảng, Chủ tịch Quốc hội đã đạt được một quyết định hiếm có trong lịch sử Quốc hội, tán thành danh sách có cả 2 ứng cử viên vào chức vụ Chủ tịch HĐBT. Việc đưa ra danh sách cả 2 ứng cử viên đã thể hiện tinh thần dân chủ Quốc hội. Với số phiếu cao hơn không nhiều Đỗ Mười là Chủ tịch. Và sau đó Võ Văn Kiệt cũng được giới thiệu làm Phó Chủ tịch HĐBT [3, tr.399-401].

Mặc dù Luật tổ chức Quốc hội đều có ghi rõ là Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội, và các đại biểu Quốc hội đều có quyền trình dự án luật, nhưng hầu hết những nhiệm kỳ sau này, không một ai thực hiện quyền này trên thực tế được luật quy định [4]. Chỉ có ở Quốc hội khóa VIII mới có một đại biểu trình dự án luật. Đó là đại biểu Huỳnh Ngọc Điền, đại biểu Quốc hội Thành phố Hồ Chí Minh trình dự án luật thuê sử dụng đất. Mặc dù không được thông qua, nhưng cũng là một trường hợp hiếm có trong hoạt động của Quốc hội Việt Nam.

Với mục đích để các đại biểu các đoàn, tổ khác nhau trực tiếp nghe được các ý kiến của nhau, trong kỳ họp thứ năm Quốc hội khóa IX Đoàn Chủ tịch đã có một số cải tiến trong việc điều khiển kỳ họp là giành thời gian thảo luận ở Hội trường nhiều hơn thời gian các đại biểu trao đổi thảo luận ở Đoàn và tổ. Vì thời gian có hạn nên hầu hết các đại biểu đều phát biểu ngắn gọn, đi thẳng vào trọng tâm của vấn đề, thậm

chí có nhiều ý kiến trái ngược nhau. Phiên họp buổi chiều ngày 28/5/1994, Quốc hội thảo luận về dự luật Bộ Luật Lao động, người phát biểu thứ 30 cuối cùng nhưng vẫn gây được sự chú ý của cả Hội trường là đại biểu Cừ Hòa Văn, đại biểu tỉnh Lào cai. Nhiều vị đại biểu phát biểu trước đều đề nghị tăng thêm số ngày nghỉ trong năm cho người lao động. Đại biểu Cừ Hòa Văn chỉ nói mấy lời mộc mạc:

“Nước ta còn nghèo, chúng ta đã và đang phải làm rất nhiều việc để xóa đói, giảm nghèo, thực hiện cho được mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ văn minh. Vì vậy chúng ta phải làm việc nhiều hơn nữa thì mới sung sướng. Nếu ta tăng thêm ngày nghỉ mà điều kiện chưa cho phép thì làm sao có thể giàu có nhanh được...”.

Đại biểu vừa dứt lời, cả Hội trường vang lên tiếng cười hưởng ứng vui vẻ [2, tr.184-185].

Ở thời kì Đổi mới, nhiều dự án, nhiều dự luật chỉ được Quốc hội thông qua với những chỉnh lí nhất định theo ý kiến của đại biểu, thậm chí có dự luật được Quốc hội thông qua với những nội dung khác hẳn với dự án của Chính phủ. Đây cũng là điểm nhấn cho sự quyền lực được tăng cường của Quốc hội. Nhưng đây cũng là căn nguyên dẫn đến tính hiệu lực thực thi trên thực tế của đạo luật bị giảm thiểu. Bởi một lẽ rằng các chủ trương chính sách của đạo luật được chính các đại biểu đề xuất được Quốc hội thông qua đã không được chuẩn bị kĩ càng, vì thiếu khâu đánh giá tác động của chủ trương chính sách được đại biểu đề xuất [5].

Không những chỉ chỉnh lí các dự thảo, dự án lần đầu tiên trong lịch sử Quốc hội Việt Nam đã có một lần không thông qua một dự án do Chính phủ đệ trình. Tháng 6 năm 2010 siêu dự án Đường sắt cao tốc Bắc - Nam với tổng số vốn đầu tư 56 tỉ USD đã được Chính phủ đặt lên bàn nghị sự của Quốc hội, nhưng dự án đã bị Quốc hội bãi bỏ. Nhưng khác với nền dân chủ nghị viện các nước phát triển, Chính phủ Việt Nam không bị lật đổ, chính vì vậy, dự án đường sắt cao tốc Bắc Nam lại đang được

chuẩn bị trình lại trước Quốc hội trong tương lai vào năm 2018 [6].

Cũng trong 4 nhiệm kỳ vừa qua, công tác giám sát cũng có bước tiến quan trọng. Trung bình mỗi nhiệm kỳ, QH đã nghe và thảo luận gần 100 bản báo cáo của Chủ tịch nước, Chính phủ và các thành viên Chính phủ, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao. UBTVQH mỗi khóa có khoảng 60 phiên họp, ngoài việc chuẩn bị các dự án luật và thông qua các pháp lệnh, đã nghe, thảo luận hơn 80 báo cáo của các cơ quan Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao... Tính trung bình trong một nhiệm kỳ, UBTVQH, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của QH đã thực hiện hơn 200 cuộc giám sát tại các địa phương và cơ sở trong cả nước. Nội dung giám sát phong phú và đa dạng, gồm nhiều vấn đề về kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh... Các đoàn đều dành nhiều thời gian tiếp xúc trực tiếp với nhân dân, lắng nghe nguyện vọng, kiến nghị của dân. Qua tiếp xúc cử tri trước và sau mỗi kỳ họp, hàng nghìn ý kiến được tổng hợp, giải trình, tập trung vào các vấn đề bức xúc như đầu tư dân trí, thất thoát trong xây dựng cơ bản, quy hoạch, sử dụng đất, giải quyết đơn thư khiếu tố của công dân, xử lý các vụ tham nhũng lớn,... Hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn tại các kỳ họp đã có bước tiến nổi bật. Từ kỳ họp thứ 3 (9/1998), Quốc hội khóa X, các buổi chất vấn đều được truyền hình và phát thanh trực tiếp trên đài Truyền hình và đài Tiếng nói Việt Nam. Từ Quốc hội khóa XI, một số cuộc thảo luận quan trọng cũng được truyền hình và phát thanh trực tiếp.

Trong các kỳ họp Quốc hội, tranh luận, bàn bạc, quyết định các vấn đề của đất nước đã diễn ra sôi nổi, phong phú và toàn diện. Ti lệ phiếu thuận trong các lần bỏ phiếu ở Quốc hội được công khai ngay tại kỳ họp. Những việc làm trên góp phần tạo sinh khí mới trong hoạt động của Quốc hội, đáp ứng nhu cầu quan tâm theo dõi và kiểm tra, giám sát của cử tri và nhân dân. Tuy nhiên, hoạt động giám sát của Quốc hội vẫn còn nặng về hình thức, chưa kể có đoàn

một năm không tổ chức được một cuộc giám sát nào. Ti lệ các kiến nghị giám sát được giải quyết chưa cao. Một số vấn đề được QH kiến nghị nhưng các cơ quan chức năng và các Bộ chỉ hứa mà không thực hiện hoặc thực hiện không triệt để.

Nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII cũng đã đánh dấu một dấu mốc lịch sử khi lần đầu tiên trong lịch sử hoạt động của mình, Quốc hội tiến hành lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Việc lấy phiếu tín nhiệm đã được triển khai một cách thận trọng, nghiêm túc, theo đúng nội dung, quy trình, thủ tục được quy định trong Nghị quyết của Quốc hội và hướng dẫn của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Toàn bộ quy trình lấy phiếu tín nhiệm được làm một cách dân chủ, công khai, minh bạch để công luận và đồng bào, cử tri cả nước theo dõi, giám sát. Với trách nhiệm của mình, các vị đại biểu Quốc hội đã dành thời gian nghiên cứu, nắm bắt thông tin, thảo luận, đánh giá một cách thận trọng, khách quan, công tâm mức độ tín nhiệm của các vị được Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm. Kết quả lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội đã phản ánh chân thực tình hình kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại và các hoạt động tư pháp của đất nước và cũng là nguồn thông tin, đánh giá để giúp cho từng vị được lấy phiếu tín nhiệm thấy được mức độ tín nhiệm của mình để tiếp tục phấn đấu, rèn luyện phẩm chất, nâng cao năng lực, hiệu quả công tác.

Trên cơ sở những thành tựu và bài học kinh nghiệm rút ra từ hoạt động QH thời kỳ đổi mới, cử tri và đồng bào cả nước mong muốn QH khóa XIV tiếp tục đẩy mạnh và thực hiện hiệu quả hơn công tác lập pháp, giám sát tối cao và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, để QH thật sự là cơ quan quyền lực Nhà nước cao nhất, đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân. Cũng chính vì mục tiêu đó, công tác tuyên truyền, vận động, hiệp thương đã và đang diễn ra dân chủ, công khai, đúng luật, thu hút được sự quan tâm của toàn dân.

### 3. Kì họp thứ ba Quốc hội khóa XIV - mốc điểm chuyển đổi từ Quốc hội *tham luận* sang Quốc hội *tranh luận*

Kì họp thứ 3, Quốc hội khóa XIV chính thức khai mạc vào sáng 22/5. Kì họp này sẽ có một số cải tiến rất đáng chú ý.

Ngay từ khâu chuẩn bị cho kì họp thứ ba của Quốc hội khóa 14 có thể thấy các nhà lập pháp Việt Nam đang hướng tới xây dựng một nghị trường ngày càng đáp ứng được sự mong đợi của cử tri qua việc tăng cường đối thoại, tranh luận giữa đại biểu và các thành viên của Chính phủ, kể cả Thủ tướng. Kì họp thứ 3 của Quốc hội tiếp tục có những đổi mới, cải tiến quan trọng, Quốc hội đã bố trí chương trình làm việc hợp lí hơn, dành thời gian thỏa đáng cho nội dung thảo luận tại hội trường về việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội và hoạt động chất vấn và trả lời chất vấn.

Sau một tháng làm việc với tinh thần nghiêm túc và trách nhiệm, Quốc hội khóa XIV đã hoàn thành chương trình làm việc của kì họp thứ 3. Tại kì họp này, công tác xây dựng pháp luật tiếp tục được Quốc hội xác định là một nội dung trọng tâm. Quốc hội đã dành phần lớn thời gian xem xét, thông qua 12 Luật, 12 Nghị quyết và cho ý kiến về 6 dự án Luật khác. Bên cạnh việc bỏ phiếu thông qua các dự án luật đã được chuẩn bị kĩ là việc Quốc hội cũng đã quyết định phải chuẩn bị lại các dự án luật chưa được chuẩn bị kĩ hơn. Ví dụ luật về Quy hoạch quốc gia.

Phản tranh luận sôi nổi nhất là phản thảo luận Báo cáo Kinh tế -Xã hội của Chính phủ. Quốc hội đã nghe Chính phủ báo cáo bổ sung về kết quả thực hiện nhiệm vụ kinh tế - xã hội năm 2016 và việc triển khai thực hiện nhiệm vụ những tháng đầu năm 2017. Trên cơ sở lắng nghe ý kiến, kiến nghị của cử tri và qua thực tiễn hoạt động, các vị đại biểu Quốc hội đã sôi nổi phát biểu nhiều ý kiến, tranh luận, phân tích toàn diện, sâu sắc về tình hình kinh tế - xã hội năm 2016 và 6 tháng đầu năm 2017.

Thảo luận về báo cáo của Chính phủ về Tình hình kinh tế - xã hội 6 tháng đầu năm 2017 là một phiên họp rất đặc biệt. Lần đầu tiên

Quốc hội Việt Nam đã làm việc liên tục cho đến 18:30, thay vì chỉ đến 17:00 như thường lệ. Đây là một sự biểu hiện của nguyên tắc làm cho hết việc, chứ không chỉ cho hết giờ đã được lựa chọn, một nguyên tắc làm việc chung của nhiều nghị viện trên thế giới. Thậm chí không ít các nghị viện làm việc qua đêm, một khi vấn đề chưa được giải quyết xong. Điều khác thường của Quốc hội Việt Nam là khi thảo luận về tình hình kinh tế - xã hội, tuyệt đại đa số các vị đại biểu Quốc hội đều còn phải đọc các bài phát biểu đã được viết sẵn ra giấy. Cách thức này không là cách làm việc thông thường ở nghị trường các nước phát triển. Nghị viện trong tiếng Pháp là “parlement” trong tiếng Anh là “parliament” đều có nghĩa là nơi để “nói”.

Phản tranh luận sôi nổi nhất là phản trả lời chất vấn của các Bộ trưởng và đối thoại trực tiếp giữa đại biểu và các Bộ trưởng. Trong phiên trả lời chất vấn sáng 15/6/ 2017, nhiều đại biểu đã liên tục tranh luận với phần giải trình của Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Đây là phiên chất vấn được nhiều đại biểu từ các địa phương phát biểu chất vấn nhất. Khoảng 50 đại biểu đã đặt câu hỏi và 19 đại biểu đã liên tục chất vấn lại Bộ trưởng sau mỗi phần giải trình. Nội dung *chất vấn* tập trung vào việc chậm giải ngân vốn đầu tư công ở địa phương đã ảnh hưởng trực tiếp tới tăng trưởng kinh tế của đất nước, trong khi vốn nhà nước lại đang dư thừa. Một vấn đề đang diễn ra hết sức nóng hiện nay ở Việt Nam.

Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư Nguyễn Chí Dũng đã gặp khá nhiều khó khăn với các câu hỏi chất vấn của đại biểu, nhất là những quy định chưa phù hợp của Luật Đầu tư công và Nghị định 15 và 30 của Chính phủ, hay thắc mắc về việc có hay không việc xin - cho trong cấp vốn cho các dự án tại các địa phương.

Điểm mới các cuộc tranh luận tại kì họp lần thứ 3 lần này còn được thể hiện rõ ở chỗ: các phiên tranh luận của các đại biểu được phát đầy đủ trên các phương tiện thông tin đại chúng giúp cho người dân theo dõi được các nội dung của cuộc tranh luận, làm cho các chủ trương chính sách được chuyển tải trực tiếp đến người dân. Nhiều tổ chức xã hội còn được Quốc hội

yêu cầu đóng góp ý kiến trực tiếp đến các văn bản của Quốc hội đang xét xử và tranh luận. Ví dụ sự tham gia của Đoàn Luật sư Việt Nam đối với các quy định của Bộ Luật hình sự.

Đánh giá sự chuyển biến này Bà Nguyễn Thị Kim Ngân, Chủ tịch Quốc hội cho rằng:

“Không khí thảo luận, tranh luận tại kì họp sôi nổi, thẳng thắn, thể hiện sự chuyển biến từ Quốc hội tham luận sang Quốc hội tranh luận với số lượt tranh luận tăng lên đáng kể, chất lượng phát biểu cũng được nâng cao, các đại biểu Quốc hội không chỉ tích cực tranh luận với các thành viên Chính phủ, mà còn tranh luận với các đại biểu khác về những vấn đề còn có ý kiến khác nhau. Các Bộ trưởng trực tiếp giải trình, nghiêm túc tiếp thu ý kiến trong quá trình thảo luận các dự án luật, nghị quyết, báo cáo... đã tạo ra không khí làm việc dân chủ, trách nhiệm, xây dựng, góp phần nâng cao chất lượng kì họp” [7].

#### 4. Những thách thức của việc chuyển đổi sang một Quốc hội “tranh luận”

Từ những phân tích ở trên chúng ta rất có thể nhận thấy rằng sự chuyển đổi từ một Quốc hội tham luận sang một Quốc hội tranh luận ở Việt Nam rất khó khăn và chịu nhiều thử thách. Đôi khi còn những bước thử nghiệm. Ví dụ như việc có hay không phát biểu khai mạc trong mỗi kì họp. Hay việc có hay không có các phiên họp chuyên đề về các vấn đề nóng của các tiểu ban. Hay việc quá lo lắng cho hiệu lực của Quốc hội, mà các đại biểu đề xuất làm thay đổi cả những nội dung chính sách chính yếu của làm thay đổi dự luật của Chính phủ...

Lí do của những khó khăn đó có rất nhiều. Có lẽ một trong những lí do là ở Việt Nam chưa có một truyền thống hay nói một cách khác chưa có nền văn hóa nghị viện. Việc ảnh hưởng của chế độ thời chiến tranh, rồi tiếp sau đó của thời tập trung kế hoạch vẫn còn ảnh hưởng rất lớn trong một góc ngách của cuộc sống, trong đó có ở cả các hoạt động của Quốc hội với tư cách là cơ quan quyền lực nhà nước tối cao. Cả

một thời kì dài trong lịch sử tổ chức và hoạt động bộ máy nhà nước Quốc hội luôn luôn được xem là nơi phải có trách nhiệm nặng nề trong việc thể chế hóa các chủ trương, chính sách của cơ quan lãnh đạo đất nước – Đảng Cộng sản Việt Nam, mà không nhất thiết phải có những bàn bạc, thảo luận... Mặc dù trên tinh thần của công cuộc đổi mới, Đảng và Nhà nước đã có những chủ trương phản biện lại các dự thảo đề án được trình ra trước Quốc hội, nhưng các chủ trương đó chưa có những biện pháp cụ thể kèm theo, cùng với những thói quen đã hình thành trong nhiều năm không dễ cho việc biến chủ trương chính sách đứng đắn đó thành hiện thực trên thực tế.

Tranh luận là một đặc quyền của người đại biểu trong khuôn khổ của việc sinh hoạt tại cơ quan lập pháp. Với tư cách là cơ quan nghị hội, chất lượng tranh luận phụ thuộc vào rất nhiều vấn đề. Về cơ bản những vấn đề đó phụ thuộc vào chất lượng của người đại biểu. Người đại biểu phải có kĩ năng tranh luận, phải có kinh nghiệm tranh luận, kĩ năng xử lí thông tin... Và trước hết phải có thể chế tạo môi trường cho việc tranh luận. Đó là việc người đại biểu không được kiêm nhiệm các chức danh mâu thuẫn với hoạt động nghị trường: như việc các công chức trong bộ máy hành pháp, tư pháp không nên kiêm nhiệm công việc đại biểu. Trong trường hợp này công việc đại biểu Quốc hội không những trở thành công việc thứ yếu, mà còn cản trở công việc chính của họ. Do ảnh hưởng của tư duy của nền kinh tế tập trung bao cấp kế hoạch rất nhiều người trong bộ máy hành pháp, tư pháp, quan đội, công an được bầu làm các đại biểu kiêm nhiệm. Gần tương tự với nhận định này, trong cuốn Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013 của Viện nghiên cứu lập pháp trực thuộc Ủy ban Thường vụ Quốc hội viết:

“Quốc hội nước ta không hoạt động thường xuyên nên số đông đại biểu là đại biểu kiêm nhiệm các chức vụ trong bộ máy đảng, chính quyền, đoàn thể xã hội và các doanh nghiệp. Sự kiêm nhiệm này là cần thiết nhưng chỉ nên ở mức độ tỉ lệ phù hợp mới có thể khắc phục

được sự lẫn lộn trong vai trò đại biểu và quan chức, “vừa đá bóng vừa thổi còi” [8, tr.360].

“*Trăm hay không bằng tay quen*” người Việt Nam có câu thành ngữ quý giá như vậy. Nhưng khác với các ngành nghề khác, các đại biểu Quốc hội phải do nhân dân trực tiếp thực hiện quyền lực thuộc về mình bầu ra, cộng với lý thuyết tập quyền vừa lập pháp vừa hành pháp và vừa tư pháp, nên rất nhiều người trong bộ máy công chức nhà nước được bầu vào làm đại biểu Quốc hội. Nếu như các nước dân chủ phát triển khác nghị sỹ của họ rất gắn liền với đơn vị bầu cử của họ. Muốn thắng cử trong cuộc bầu cử cạnh tranh, các đảng phái thường phải cử những ứng cử viên sáng giá nhất của mình ra tranh cử và về phía cử tri bao giờ cũng ủng hộ những ứng cử viên nào mà họ cho rằng xứng đáng nhất. Nên ứng cử viên có kinh nghiệm, có tài năng, có sự gắn bó với khu vực bầu cử bao giờ cũng có cơ hội thắng cử. Ở Việt Nam thì ngược lại không có cạnh tranh nên vấn đề chất lượng ứng cử viên không được đặt ra làm tiêu chí hàng đầu của cho việc giới thiệu ứng cử viên, thậm chí tỉ lệ đại biểu tái cử ở Việt Nam càng không thuộc yêu cầu được ưu tiên trong bầu cử ở Việt Nam, mà nặng về cơ cấu các tầng lớp dân cư, nghề nghiệp [9]. Hiện tượng rất ít đại biểu tái cử và rất ít tái cử ở đơn vị bầu cử cũ của mình là một sự mất mát nguồn lực của Quốc hội.

Có đại biểu đã tâm sự rằng: đại biểu Quốc hội mà làm tay trái, thì họ chỉ làm thế thôi; được làm đại biểu thì khó thật, phải qua nhiều vòng tuyển chọn, nhưng làm đại biểu khi đã được trúng cử thì lại không khó, vì không phát biểu, không tranh luận trong nghị trường cũng chẳng sao [10].

Kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội các khóa XII, XIII cho thấy, xét trên phương diện cơ cấu, các đại biểu Quốc hội đảm bảo các thành phần cơ cấu về giới, dân tộc, địa bàn, nghề nghiệp, nhưng xét trên phương diện chất lượng đại biểu vẫn chưa khắc phục được mâu thuẫn tồn tại lâu nay, nếu thiên về cơ cấu thì khó đảm bảo được chất lượng đại biểu, hoặc là ngược lại. Mấu chốt của vấn đề nằm ngay trong chế độ và

phương thức bầu cử đại biểu Quốc hội hiện nay [8, tr.360].

Ngoài những vấn đề nói trên còn nhiều vấn đề khác liên quan đến cách thức điều hành, cách thức ứng xử của tất cả các đại biểu trên kì họp của Quốc hội chưa có thể hình thành lên một Bộ quy tắc ứng xử của đại biểu, của các cơ quan quan trực thuộc Quốc hội cùng những người lãnh đạo Quốc hội, mà ở các nước có nền văn hóa nghị viện thường được gọi là Luật nghị viện. Luật này là những quy tắc quy định các thức điều hành, cách thức tranh luận, cách thức nêu và được chấp nhận vấn đề và cách thức biểu quyết của các tổ chức với những thành viên có quyền ngang nhau, mà để giành được những quyết định đúng đắn không nhất thiết phải khôn khéo theo cách thức của điều khiển của Chủ tịch Quốc hội phân tích ở phần trên [3]. Mặc dù các quy định của Hiến pháp, Luật Tổ chức Quốc hội cùng với các văn bản dưới luật quy định Nội quy kì họp Quốc hội và Quy chế của người đại biểu Quốc hội đã được ban hành, nhưng mới chỉ là những quy định căn bản mà không thể chi tiết giúp cho người đại biểu thành viên lẫn cả những người điều khiển có thể ứng xử cho mọi tình huống tranh luận trên nghị trường.

Cả một thời kì dài của thời kì tập trung bao cấp, ở Quốc hội chỉ một đại biểu Quốc hội chuyên trách là ông Trần Quang Huy, hàm bộ trưởng được điều động về Văn phòng Quốc hội làm đại biểu chuyên nghiệp với chức danh là Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội. Sau đó một thời gian dài nữa Quốc hội có tới 8 Ủy ban chuyên trách các vấn đề kinh tế - xã hội, được gọi là các Ủy thường trực Quốc hội. Vào khoảng nhiệm kì Quốc hội khóa XII, với nhận thức tiến bộ rằng, các Ủy ban như phải là “*công xưởng*” của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã đề xuất việc thành lập thêm 2 Ủy ban, nhưng không thành. Bởi lẽ người chủ trì phiên họp toàn thể đã không cân xứng thời lượng phát biểu đều cho cả 2 phía: những người ủng hộ và những người không ủng hộ, mà phần lớn thời gian phân bổ cho việc thảo luận vấn đề hầu như được giành cho phía những người không ủng hộ, với lí do rất sắc bén nhà nước đang có chủ



trương giảm bội chi ngân sách. Quyết định đúng đắn đã bị bỏ lỡ, mãi cho tới nhiệm kỳ khóa XIII với việc bỏ phiếu lại nghị quyết tiến bộ nêu trên mới trở thành hiện thực, được Quốc hội thông qua. Hay một ví dụ khác cũng có kết quả gần tương tự. Không rõ thứ tự cần ưu tiên cho người phát biểu, nhiều đại biểu Quốc hội trong một phiên họp toàn thể đã không chịu nhường thứ tự phát biểu mình cho đại biểu mong muốn được phát biểu trước các ý kiến khác, vì ý kiến của đại biểu này muốn nói về thủ tục cần phải tuân theo trước khi xem xét về nội dung vấn đề cần phải giải quyết.

Và điểm cuối cùng là kết quả thực dụng của các cuộc tranh luận. Dù có sôi nổi đến mấy đi chăng nữa, nhưng không hướng đến làm thay đổi các chủ trương chính sách, thay đổi con người cùng những thực trạng kinh tế xã hội đang nan giải như hiện nay, thì những cuộc tranh luận cũng dễ trở nên vô nghĩa. Vấn đề này cho đến hiện nay vẫn chưa thực sự thuộc thẩm quyền quyết định cuối cùng của Quốc hội. Đây cũng là một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến nhiều vấn đề kinh tế - xã hội nan giải của Việt Nam rất chậm được giải quyết, phải được nhắc đi nhắc lại liên tiếp trong nhiều kỳ họp, nhiều khóa họp của Quốc hội.

## 5. Kết luận

Quốc hội là một cơ quan nghị hội, do nhân dân thực hiện quyền lực nhân dân thuộc về mình bầu ra, thực hiện quyền lập pháp có nhiều điểm tương đồng với Nghị viện của các nước phương Tây. Muốn trở thành một cơ quan có hiệu lực thực sự thì Quốc hội phải là một Quốc hội tranh luận. Do nhiều điều kiện khách quan và chủ quan khác nhau, của thời kỳ chiến tranh giành độc lập, và sau đó của thời kỳ tập trung, kế hoạch, Quốc hội Việt Nam chỉ là một Quốc

hội tham luận, minh họa cho các dự thảo đã được chuẩn bị sẵn của các cơ quan chính quyền nhà nước, mãi cho đến ngày nay của công cuộc Đổi mới xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, Quốc hội cũng đã dần dần chuyển sang hoạt động và làm việc với phương thức tranh luận. Mặc dù có muộn màng, cùng những khó khăn, nhưng đó là quy luật cần thực hiện cho tốt phương thức tranh luận trong hoạt động của nghị trường thời tương lai.

## Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Như Du, Nhớ lại một chặng đường/ Kí ức tháng năm. Nxb. Chính trị Quốc gia Hà Nội 2008.
- [2] Hà Anh, Ghi chép về một kỳ họp/ Kí ức tháng năm. Nxb. Chính trị Quốc gia 2008.
- [3] Lê Quang Đạo (1921- 1999) Nxb. Quân đội Nhân dân, 2000.
- [4] Mai Thúc Lân, Những ấn tượng về nhiệm kỳ Quốc hội khóa VIII/ Kí ức những năm tháng (Hồi kí của cán bộ Văn phòng Quốc hội). Nxb. Chính trị Quốc gia 2006.
- [5] Nguyễn Sĩ Dũng, Lập pháp những vấn đề về quy trình. Tia sáng 2/08/2016.
- [6] Tái khởi động đường sắt cao tốc Bắc-Nam, Bản khoản chính đáng. Đất Việt 15-9-2016.
- [7] Chủ tịch Quốc hội, Đại biểu tranh luận tích cực, Bộ trưởng giải trình nghiêm túc/ Dân trí 21/6/2017.
- [8] Ủy ban Thường vụ Quốc hội - Viện nghiên cứu lập pháp: Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam năm 2013 và thành tựu lập pháp trong nhiệm kỳ Quốc hội khóa XIII. Nxb. Chính trị Quốc gia H. 2016.
- [9] Xem: Số liệu về cơ cấu thành phần của Quốc hội Việt Nam/ Chức năng đại diện của Quốc hội trong nhà nước pháp quyền. Nxb. Công an Nhân dân, H. 2008.
- [10] Vũ Đức Khiển, Để Quốc hội thực sự là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân/ Quốc hội - 70 năm hình thành và phát triển. Nxb Chính trị quốc gia H. 2015.

## Vietnamese National Assembly is Shifting: From “Presenting” to “Debating”

Nguyen Dang Duy

*VNU School of Law, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

**Abstract:** Through analysis of the change in the legislative activities of the National Assembly since its founding in 1946, the author argues that prior to Doi Moi (1986), parliamentary activities of the Vietnamese National Assembly were mainly “presenting”; in other words, the interpreting of policies and guidelines of the Communist Party and reporting about achievements, difficulties with the implementation of the Party’s and the State’s policies and guidelines in the localities. Since Doi Moi, parliamentary activities in the Vietnamese National Assembly have been gradually shifting to “discussing” and “debating”, which includes not only comments and interpretations but also judging and reviewing the Party’s policies.

*Keywords:* Doi Moi Policy, presenting, debating, discussing.