

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ HOẠT ĐỘNG LẤY PHIẾU TÍN NHIỆM CỦA QUỐC HỘI

TRƯƠNG THỊ MINH THUY*

Tóm tắt: Bài viết phân tích và chỉ ra các bất cập trong quy định của pháp luật hiện hành về hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội, bao gồm: khái niệm, đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm, căn cứ đánh giá mức độ tín nhiệm, thời điểm tổ chức lấy phiếu tín nhiệm, các mức độ trên phiếu tín nhiệm, những trường hợp phiếu không hợp lệ, hệ quả của lấy phiếu tín nhiệm. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra các kiến nghị hoàn thiện pháp luật để nâng cao hiệu quả của hoạt động này như: sửa đổi khái niệm lấy phiếu tín nhiệm, thu hẹp phạm vi đối tượng lấy phiếu tín nhiệm, quy định rõ yêu cầu đối với báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm, tổ chức lấy phiếu tín nhiệm bốn lần trong một nhiệm kỳ, quy định hai mức độ tín nhiệm, bổ sung trường hợp xác định phiếu không hợp lệ.

Từ khóa: Quốc hội; lấy phiếu tín nhiệm; hoàn thiện pháp luật

Nhận bài: 20/7/2019

Hoàn thành biên tập: 28/02/2020

Duyệt đăng: 12/3/2020

IMPROVING THE LAW ON COLLECTION OF VOTES OF CONFIDENCE OF THE NATIONAL ASSEMBLY

Abstract: The paper analyses and points out inadequacies of the current law on collection of votes of confidence of the National Assembly, including: the concept of, and persons who are subject to, collection of votes of confidence; criteria for assessing the levels of confidence; the point of time to organise collection of votes of confidence; the levels confidence reflected in votes of confidence; cases where votes of confidence are illegitimate; and consequences of collection of votes of confidence. On that basis, the paper offers proposals for law improvement to enhance the efficiency of the activity in question such as: revising the concept of collection of votes of confidence, narrowing the scope of persons who are subject to collection of votes of confidence, clearly defining requirements for reports of those who are subject to collection of votes of confidence, organising collection of votes of confidence four times in a term, providing for two levels of confidence and adding cases where votes of confidence are illegitimate.

Keywords: The National Assembly, collection of votes of confidence, law improvement

Received: July 20th, 2019; Editing completed: Feb 28th, 2020; Accepted for publication: Mar 12th, 2020

1. Quy định của pháp luật về hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội

Hiện nay, hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội được quy định trong một số

văn bản như: Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hội đồng nhân dân năm 2015, Nghị quyết của Quốc hội số 85/2014/QH13 ngày 28/11/2014 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, hội đồng nhân dân bầu hoặc

* Giảng viên, Trường đại học luật Thành phố Hồ Chí Minh
E-mail: ttmthuy@hcmulaw.edu.vn

phê chuẩn (sau đây gọi tắt là Nghị quyết số 85/2014/QH13). Những văn bản trên đã quy định về một số nội dung liên quan đến hoạt động này như: khái niệm, mục đích lấy phiếu tín nhiệm, đối tượng lấy phiếu tín nhiệm, thời điểm tổ chức lấy phiếu tín nhiệm, quy trình lấy phiếu tín nhiệm, hệ quả đối với người được lấy phiếu tín nhiệm.

1.1. Khái niệm lấy phiếu tín nhiệm

Theo khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 85/2014/QH13, lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội là “việc Quốc hội thực hiện quyền giám sát, đánh giá mức độ tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn để làm cơ sở cho việc xem xét đánh giá cán bộ”. Khái niệm này đã cho thấy sự khác nhau giữa lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm. Theo đó, lấy phiếu tín nhiệm chỉ làm cơ sở cho “việc xem xét đánh giá cán bộ”, còn bỏ phiếu tín nhiệm làm cơ sở cho “việc miễn nhiệm hoặc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm người không được Quốc hội tín nhiệm”.⁽¹⁾ Từ sự khác nhau này có thể thấy, hoạt động lấy phiếu tín nhiệm có nội dung “mềm dẻo”, có giá trị tham khảo cho công tác cán bộ,⁽²⁾ còn hoạt động bỏ phiếu

tín nhiệm nhằm xác định trách nhiệm của người bị bỏ phiếu tín nhiệm.⁽³⁾

1.2. Đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm

Theo quy định, Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với những chức danh sau: Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước; Chủ tịch Quốc hội, Phó chủ tịch Quốc hội, uỷ viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, chủ nhiệm uỷ ban của Quốc hội; Thủ tướng Chính phủ, Phó thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ; Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng kiểm toán nhà nước. Như vậy, đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm đều là những chức danh quan trọng trong các cơ quan nhà nước ở trung ương, do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Nghị quyết số 85/2014/QH13 quy định rõ: “Trường hợp một người đồng thời giữ nhiều chức vụ trên thì việc lấy phiếu tín nhiệm được thực hiện một lần đối với các chức vụ đó”. Ví dụ, trong lần lấy phiếu tín nhiệm vào kì họp thứ 6 Quốc hội Khoá XIV, bà Lê Thị Nga giữ chức vụ uỷ viên Uỷ ban thường vụ Quốc hội, đồng thời kiêm nhiệm chức vụ Chủ nhiệm Uỷ ban tư pháp. Do đó, Quốc hội chỉ lấy phiếu tín nhiệm một lần đối

(1). Khái niệm bỏ phiếu tín nhiệm được Nghị quyết số 85/2014/QH13 quy định tại khoản 2 Điều 2 như sau: “Bỏ phiếu tín nhiệm là việc Quốc hội, hội đồng nhân dân thể hiện sự tín nhiệm hoặc không tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn để làm cơ sở cho việc miễn nhiệm hoặc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm người không được Quốc hội, hội đồng nhân dân tín nhiệm”.

(2). Tính “mềm dẻo” của hoạt động lấy phiếu tín nhiệm sẽ được phân tích rõ trong mục 3.

(3). Đặng Minh Tuấn, *Những nội dung cơ bản của pháp luật về lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn*, http://www.vnclp.gov.vn/UserControls/News/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/ct/cms/ngnghiencuuchuyende/Lists/ngnghiencuuphapluat/View_Detail.aspx&ListId=5a817ad2-c993-469d-a625-955d86c9b2af&SiteId=eeca256a-5020-443e-8530-bb4b31ff1ee0&ItemID=164&SiteRootID=ae93a5bf-4d4f-412c-ba6e-3dfd8a90b1f0, truy cập 20/7/2019.

với hai chức vụ này của bà Lê Thị Nga.⁽⁴⁾ Ngoài ra, theo khoản 6 Điều 1 Nghị quyết số 85/2014/QH13, trường hợp những chức danh trên có thời gian đảm nhiệm chức vụ liên tục chưa đủ 09 tháng tính đến ngày khai mạc kì họp tổ chức lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội thì sẽ không lấy phiếu tín nhiệm đối với người này. Chẳng hạn, vào đầu kì họp thứ 6 Quốc hội Khoá XIV, Quốc hội thông qua Nghị quyết bầu Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng giữ chức vụ Chủ tịch nước và Nghị quyết phê chuẩn việc bổ nhiệm ông Nguyễn Mạnh Hùng giữ chức vụ Bộ trưởng Bộ thông tin và truyền thông.⁽⁵⁾ Do đó, hai chức danh trên không có trong danh sách những người được lấy phiếu tín nhiệm trong kì họp này.⁽⁶⁾ Thiết nghĩ, quy định trên nhằm đảm bảo đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm có đủ thời gian để thể hiện năng lực công tác cũng như khả năng điều hành quản lí, tạo sự chuyển biến tích cực trong lĩnh vực mình phụ trách.

1.3. Căn cứ đánh giá mức độ tín nhiệm

Theo Điều 5 Nghị quyết số 85/2014/QH13, căn cứ đánh giá mức độ tín nhiệm đối với người được lấy phiếu tín nhiệm gồm:

(4). Bảo Yến, *Quốc hội thông qua danh sách những người được lấy phiếu tín nhiệm*, <http://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?itemid=37842>, truy cập 20/7/2019.

(5). Bảo Yến, *Quốc hội phê chuẩn bổ nhiệm Bộ trưởng Bộ thông tin và truyền thông*, <http://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?itemid=37797>, truy cập 20/7/2019.

(6). Bảo Yến, *Quốc hội thông qua danh sách những người được lấy phiếu tín nhiệm*, <http://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?itemid=37842>, truy cập 20/7/2019.

Thứ nhất, kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Đây là căn cứ được sử dụng phổ biến trong hầu hết các hoạt động đánh giá tín nhiệm, phân loại, kiểm điểm, xếp loại ở Việt Nam, chẳng hạn như: đánh giá và phân loại cán bộ, công chức, viên chức;⁽⁷⁾ lấy phiếu tín nhiệm với thành viên lãnh đạo cấp uỷ và cán bộ lãnh đạo trong các cơ quan Đảng, nhà nước, Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể chính trị-xã hội;⁽⁸⁾ kiểm điểm và đánh giá, xếp loại chất lượng hằng năm đối với tập thể, cá nhân trong hệ thống chính trị⁽⁹⁾... Căn cứ này là biểu hiện rõ nhất về "lạm" của những người được lấy phiếu tín nhiệm, là cơ sở để Quốc hội xem xét sự đúng đắn của mình khi đã tín nhiệm để bầu hoặc phê chuẩn họ vào các chức vụ quan trọng trong bộ máy nhà nước.

Thứ hai, phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống; việc chấp hành Hiến pháp và pháp luật. Đây cũng là căn cứ phổ biến trong hầu hết hoạt động đánh giá, phân loại ở nước ta

(7). Điều 4 Nghị định của Chính phủ số 56/2015/NĐ-CP ngày 09/6/2015 về đánh giá và phân loại cán bộ, công chức, viên chức.

(8). Điều 7 Quy định của Ban chấp hành trung ương số 262-QĐ/TW ngày 08/10/2014 về việc lấy phiếu tín nhiệm với thành viên lãnh đạo cấp uỷ và cán bộ lãnh đạo trong các cơ quan Đảng, nhà nước, Mặt trận tổ quốc và các đoàn thể chính trị-xã hội.

(9). Điều 4 Quy định của Ban chấp hành trung ương số 132-QĐ/TW ngày 08/3/2018 về việc kiểm điểm và đánh giá, xếp loại chất lượng hằng năm đối với tập thể, cá nhân trong hệ thống chính trị; Hướng dẫn của Ban chấp hành trung ương số 21-HD/BTCTW ngày 18/10/2019 về kiểm điểm, đánh giá, xếp loại chất lượng hằng năm đối với tổ chức Đảng, đảng viên và tập thể, cá nhân cán bộ lãnh đạo, quản lí các cấp.

hiện nay. Nếu căn cứ thứ nhất thể hiện “tâm” của người được lấy phiếu tín nhiệm thì căn cứ thứ hai này thể hiện được “tâm” của họ. Tức là, bên cạnh năng lực công tác, chuyên môn, người được lấy phiếu tín nhiệm phải có phẩm chất chính trị vững vàng, đạo đức mẫu mực, lối sống trong sạch, gương mẫu thì mới có thể tận tụy phục vụ nhân dân,⁽¹⁰⁾ xứng đáng với sự tín nhiệm mà Quốc hội dành cho họ.

Hai căn cứ đánh giá mức độ tín nhiệm trên được thể hiện rõ trong báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm. Theo Nghị quyết số 85/2014/QH13, báo cáo này có bốn nội dung sau: 1) Về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật; 2) Tự đánh giá về các nội dung tu dưỡng phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống; 3) Giải trình đầy đủ các nội dung mà đại biểu Quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân yêu cầu (nếu có); 4) Giải trình về ý kiến, kiến nghị của cử tri do Ủy ban Mặt trận tổ quốc chuyển đến (nếu có). Người được lấy phiếu tín nhiệm sẽ gửi báo cáo này gửi đến Ủy ban thường vụ Quốc hội chậm nhất là 30 ngày trước ngày khai mạc kì họp Quốc hội. Sau đó, báo cáo này sẽ được Ủy ban thường vụ Quốc hội gửi đến đại biểu Quốc hội chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kì họp Quốc hội.

1.4. Thời điểm tổ chức lấy phiếu tín nhiệm

Theo Nghị quyết số 35/2012/QH13 ngày 21/11/2012 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức

vụ do Quốc hội, hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn (sau đây gọi tắt là Nghị quyết số 35/2012/QH13), việc lấy phiếu tín nhiệm được tổ chức định kì hằng năm kể từ năm thứ hai của nhiệm kì. Sau hai lần lấy phiếu tín nhiệm vào các năm 2013 và 2014, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 85/2014/QH13 thay thế Nghị quyết trên, với quy định việc lấy phiếu tín nhiệm được tổ chức một lần trong mỗi nhiệm kì vào kì họp thường lệ cuối năm thứ ba của nhiệm kì. Điều này được Ủy ban thường vụ Quốc hội lí giải như sau: *Thứ nhất*, nếu tổ chức lấy phiếu tín nhiệm hằng năm thì thời gian giữa các lần lấy phiếu tín nhiệm là quá ngắn. Khoảng thời gian này không đủ để phản ánh đúng mức độ chuyển biến trong công tác của người được lấy phiếu tín nhiệm cũng như không đủ để họ khắc phục, sửa chữa sai lầm, khuyết điểm. Đồng thời, điều này cũng khiến cho việc đánh giá dễ trở thành chủ quan, cảm tính. Do đó, việc lấy phiếu tín nhiệm một lần trong mỗi nhiệm kì sẽ khắc phục được hạn chế trên. *Thứ hai*, việc tổ chức lấy phiếu tín nhiệm vào năm thứ ba của nhiệm kì Quốc hội sẽ “kết nối” kết quả lấy phiếu tín nhiệm với việc xem xét, đánh giá cán bộ giữa nhiệm kì của các tổ chức Đảng, làm cơ sở cho việc quy hoạch, chuẩn bị nhân sự cho khoá tiếp theo, đồng thời tạo sự đồng bộ với quy định về thời hạn và thời điểm tổ chức lấy phiếu tín nhiệm trong cả hệ thống chính trị theo tinh thần kết luận tại Hội nghị trung ương 9 (khoá XI).⁽¹¹⁾

(10). Nguyễn Mai Thuýn, “Hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội Việt Nam”, *Tạp chí khoa học xã hội Việt Nam*, số 6 (115)/2017, tr. 8.

(11). Giải trình của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

1.5. Phiếu sử dụng trong quy trình lấy phiếu tín nhiệm

Hiện nay, mẫu phiếu này được quy định tại Nghị quyết số 85/2014/QH13. Theo đó, trên phiếu ghi rõ họ tên, chức vụ của những người được lấy phiếu tín nhiệm, các mức độ: “tín nhiệm cao”, “tín nhiệm”, “tín nhiệm thấp”. Giải trình về việc thiết kế ba mức độ trên, Ủy ban thường vụ Quốc hội đưa ra những lí do sau: *một là nếu sử dụng hai mức độ “tín nhiệm” và “không tín nhiệm” sẽ gây nhầm lẫn với quy trình bỏ phiếu tín nhiệm và không thể hiện đúng bản chất của việc lấy phiếu tín nhiệm là thăm dò mức độ tín nhiệm; hai là việc quy định ba mức tín nhiệm là phù hợp, bảo đảm sự thận trọng trong xem xét, đánh giá cán bộ.*⁽¹²⁾

Theo quy định hiện nay, Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm bằng cách bỏ phiếu kín. Sau khi lấy phiếu tín nhiệm, ban kiểm phiếu tiến hành kiểm phiếu và công bố kết quả kiểm phiếu. Theo Điều 16 Nghị quyết số 85/2014/QH13, những trường hợp sau đây là phiếu không hợp lệ: phiếu không theo mẫu quy định do ban kiểm phiếu phát ra; phiếu không xác định mức độ tín nhiệm hoặc lựa chọn nhiều hơn một mức độ tín nhiệm.

Xem: *Đề nghị lấy phiếu tín nhiệm hai lần trong nhiệm kì*, <https://tuoitre.vn/de-nghi-lay-phiuc-tin-nhiem-hai-lan-trong-nhiem-ky-61270m>, truy cập 20/7/2019.

(12). Giải trình của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Xem: *Đề nghị lấy phiếu tín nhiệm hai lần trong nhiệm kì*, <https://tuoitre.vn/de-nghi-lay-phiuc-tin-nhiem-hai-lan-trong-nhiem-ky-61270m>, truy cập 20/7/2019.

1.6. Hệ quả đối với người được lấy phiếu tín nhiệm

Theo pháp luật hiện hành, hệ quả đối với người được lấy phiếu tín nhiệm được quy định như sau:

Người được lấy phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá “tín nhiệm thấp” thì có thể xin từ chức. Quy định này nhằm “*phát huy được tinh thần trách nhiệm của cá nhân và tinh ki luật tự giác của cán bộ*”,⁽¹³⁾ “mở đường” cho các quan chức bị tín nhiệm thấp “rút lui” với lòng tự trọng.

- Người được lấy phiếu tín nhiệm có từ hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá “tín nhiệm thấp” thì Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm. Trong trường hợp người bị bỏ phiếu tín nhiệm mà có quá nửa đại biểu Quốc hội không tín nhiệm nhưng không từ chức thì chủ thể có thẩm quyền sẽ trình Quốc hội xem xét, quyết định việc miễn nhiệm, bãi nhiệm hoặc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức người này.⁽¹⁴⁾ Như vậy, lấy phiếu tín nhiệm như “bước đệm” để Quốc hội tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm. So với lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm có tính chất mạnh mẽ, quyết liệt hơn và mang tính quyết định hơn đối với “sinh mệnh chính trị” của người được lấy phiếu tín nhiệm.⁽¹⁵⁾

(13). Cao Văn Uy, “Từ chức”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, số 10/2002, tr. 20.

(14). Khoản 3 Điều 19 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và hội đồng nhân dân năm 2015.

(15). Nguyễn Mai Thuý, *ltdđ*, tr. 7.

2. Bất cập trong quy định của pháp luật về lấy phiếu tín nhiệm

Như đã phân tích, cho đến nay, hoạt động lấy phiếu tín nhiệm đã được Quốc hội tiến hành ba lần.⁽¹⁶⁾ Kết quả của những lần lấy phiếu tín nhiệm này được đánh giá là “có tác động tích cực đến hiệu quả quản lý điều hành và đến đời sống nhân dân”,⁽¹⁷⁾ “các đại biểu Quốc hội đã thể hiện rõ chính kiến, bản lĩnh của mình”.⁽¹⁸⁾ Tuy nhiên, bên cạnh những tác động tích cực, quy định của pháp luật hiện hành về hoạt động này vẫn còn tồn tại một số bất cập, cụ thể như sau:

2.1. Về khái niệm lấy phiếu tín nhiệm

Một trong những yêu cầu đặt ra đối với quy định pháp luật nói chung là phải rõ ràng, đơn nghĩa. Mặt khác, quy định trong điều khoản về giải thích từ ngữ còn phải thống nhất với các nội dung quy định cụ thể về hoạt động, đối tượng trong từ ngữ đó. Tuy nhiên, việc giải thích từ ngữ “lấy phiếu tín nhiệm” tại khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 85/2014/QH13 như đã nêu ở trên là chưa đảm bảo sự rõ ràng. Bởi lẽ, quy định này không thể hiện rõ đây là việc Quốc hội thực hiện quyền giám sát, đánh giá mức độ tín

hiệm đối với tất cả hay một số người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Trong khi đó, những chức vụ được liệt kê tại khoản 2 Điều 1 Nghị quyết này (người được lấy phiếu tín nhiệm) chỉ là một số chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Ngoài ra, Quốc hội còn có quyền bầu hoặc phê chuẩn một số chức vụ khác như: Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao... (Điều 70 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, Quốc hội không lấy phiếu tín nhiệm đối với tất cả người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn mà chỉ lấy phiếu tín nhiệm đối với một số người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn được liệt kê tại khoản 2 Điều 1 Nghị quyết số 85/2014/QH13. Vì thế, khái niệm “lấy phiếu tín nhiệm” trong Nghị quyết có thể gây nên sự nhầm lẫn cho người dân khi tiếp cận các quy định của Nghị quyết.

2.2. Về đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm

Quy định của pháp luật hiện hành về đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm còn tồn tại những bất cập sau:

Thứ nhất, quy định đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm bao gồm những người giữ chức vụ trong Quốc hội (Chủ tịch Quốc hội, Phó chủ tịch Quốc hội,...) là chưa thoả đáng. Bởi lẽ, tính chất, đặc thù công việc của các chức vụ trên là khác nhau nên không thể được đưa ra đánh giá tín nhiệm với tiêu chí như nhau.⁽¹⁹⁾ Theo đó, Quốc hội là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, người đứng đầu chỉ giữ vai trò điều phối. Chính phủ là cơ

(16). Lần thứ nhất: tháng 6/2013; lần thứ hai: tháng 11/2014; lần thứ ba: tháng 10/2018.

(17). Phát biểu của nguyên Phó chủ nhiệm Ủy ban tư pháp Lê Thị Nga. Xem: P.Thảo, *Chi lấy phiếu tín nhiệm một lần là tước quyền sửa sai của cán bộ*, <http://dantri.com.vn/xa-hoi/chi-lay-phiếu-tin-nhiem-1-lan-la-tuoc-quyền-sửa-sai-cua-cán-bộ-1417119124.htm>, truy cập 20/7/2019.

(18). Bảo Cẩm, *Chi nên đánh giá tín nhiệm 2 mức*, <https://thanhnien.vn/thoi-su/chi-nen-danh-gia-tin-nhiem-2-muc-472097.html>, truy cập 20/7/2019.

(19). Nguyễn Mai Thuý, *ltdđ*, tr. 8.

quan làm việc theo chế độ tập thể kết hợp với thủ trưởng, các bộ và cơ quan ngang bộ lại làm việc theo chế độ thủ trưởng – vai trò của người đứng đầu những cơ quan này được đề cao hơn. Hơn nữa, công việc của Quốc hội thường mang tính chính trị-pháp lí ở tầm vĩ mô.⁽²⁰⁾ Trong khi đó, các quan chức Chính phủ là những người trực tiếp quản lí, điều hành đất nước. Do đó, những chính sách, hành động của họ sẽ có tác động lớn đến cử tri, từ đó có thể gây ảnh hưởng đến sự đánh giá của đại biểu Quốc hội đối với người đứng đầu bộ, ngành.

Bên cạnh đó, trong ba lần lấy phiếu tín nhiệm vừa qua, hầu hết người giữ chức vụ trong Quốc hội thường có nhiều số phiếu “tín nhiệm cao”, còn đa số các phiếu “tín nhiệm thấp” lại “rơi vào” các chức danh trong Chính phủ, đặc biệt là các bộ trưởng.⁽²¹⁾

(20). Trần Ngọc Đường, “Tiếp tục đổi mới Quốc hội theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, số 5 (166)/2010, tr. 17.

(21). So sánh giữa hai lần lấy phiếu tín nhiệm năm 2013 và năm 2014 cho thấy, trong lần lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2014, mặc dù số phiếu tín nhiệm cao của một số bộ trưởng đã tăng lên, số phiếu tín nhiệm thấp giảm xuống nhưng nhìn chung, các chức vụ trong khối lập pháp vẫn có phiếu tín nhiệm cao hơn khối hành pháp. Xem thêm các số liệu tại Nghị quyết số 44/2013/QH13 ngày 11/6/2013 về việc xác nhận kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; Bảng kết quả lấy phiếu tín nhiệm 50 lãnh đạo cao cấp, <https://tuoitre.vn/ket-qua-lay-phiếu-tin-nhiem-50-lanh-dao-cao-cap-672089.htm>; Thông cáo số 4, kì họp thứ 6 Quốc hội khóa XIV, <http://quochoi.vn/tin-tuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx? ItemID=37889>, truy cập 20/7/2019.

Ngoài ra, khi một đại biểu Quốc hội (không kiêm nhiệm các chức vụ trong cơ quan khác) đánh giá tín nhiệm đối với một chức danh lãnh đạo trong Quốc hội (chẳng hạn như: Chủ tịch Quốc hội, Phó chủ tịch Quốc hội...) sẽ khó đảm bảo sự khách quan, “vị nể” hơn khi họ đánh giá tín nhiệm đối với một chức danh trong Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân hoặc Kiểm toán nhà nước. Kinh nghiệm các quốc gia trên thế giới cho thấy, không có quốc gia nào quy định Quốc hội tự đánh giá tín nhiệm mình như ở Việt Nam.⁽²²⁾

Thứ hai, quy định Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước là đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm có phần chưa hợp lí. Theo Điều 86 Hiến pháp năm 2013, “*Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại*”. Như vậy, theo Hiến pháp năm 2013, Chủ tịch nước là người đứng Nhà nước, không đứng đầu Chính phủ và không giữ quyền Tổng chỉ huy quân đội toàn quốc như quy định về chức danh Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946. Nói cách khác, với vị trí pháp lí và những nhiệm vụ, quyền hạn trong Hiến pháp năm 2013, chức danh Chủ tịch nước có vai trò tượng trưng, biểu tượng của quốc gia và thẩm quyền “*ở mức thấp nhất so với các Hiến pháp trong lịch sử Việt Nam và so với các Hiến pháp điển hình trên thế giới*”.⁽²³⁾ Đối với Phó chủ tịch nước,

(22). Nguyễn Mai Thuý, tđđ, tr. 10.

(23). Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 158.

Điều 92 Hiến pháp năm 2013 cũng quy định rõ: “*Phó Chủ tịch nước giúp Chủ tịch nước thực hiện nhiệm vụ và có thể được Chủ tịch nước Ủy nhiệm thay Chủ tịch nước thực hiện một số nhiệm vụ*”. Có thể thấy, thẩm quyền của các chức danh trong khối nguyên thủ quốc gia theo Hiến pháp năm 2013 là hạn chế so với các chức danh trong khối Quốc hội và Chính phủ. Do đó, việc quy định đối tượng lấy phiếu tín nhiệm bao gồm Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước một mặt sẽ ảnh hưởng đến hình ảnh người đứng đầu Nhà nước, vai trò biểu tượng quốc gia của Chủ tịch nước, mặt khác sẽ dẫn đến tình hình thực khi lấy phiếu tín nhiệm đối với hai chức danh này. Thực tế cũng cho thấy, kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước vào các năm 2013, 2014, 2018 là khá cao và tương đối ổn định. Cụ thể, số phiếu tín nhiệm cao, tín nhiệm và tín nhiệm thấp của Chủ tịch nước vào năm 2013, 2014 tương ứng là: 330-133-28 và 380-84-20, của Phó chủ tịch nước vào năm 2013, 2014, 2018 tương ứng là: 263-215-13, 302-168-15 và 323-146-6.⁽²⁴⁾

Thứ ba, quy định “*trường hợp một người đồng thời giữ nhiều chức vụ trên thì việc lấy phiếu tín nhiệm được thực hiện một lần đối*

với các chức vụ đó” có phần chưa hợp lý. Quy định trên có thể nhằm tiết kiệm thời gian, công sức, chi phí khi Quốc hội tiến hành lấy phiếu tín nhiệm nhưng khi một người đồng thời giữ nhiều chức vụ thì trong một số trường hợp, hiệu quả công việc của từng chức vụ sẽ khác nhau. Bởi lẽ, để thực hiện tốt một chức vụ, người giữ chức vụ đó thường phải tập trung thời gian, tâm sức vào quá trình công tác. Điều này có thể sẽ ảnh hưởng đến sự tập trung vào chức vụ kiêm nhiệm còn lại, dẫn đến sự chênh lệch về hiệu quả hoạt động giữa hai chức vụ mà họ đảm nhận. Trong trường hợp sự chênh lệch này là quá lớn thì đại biểu Quốc hội sẽ rất khó khăn khi thể hiện sự tín nhiệm của mình đối với những chức vụ của người được lấy phiếu tín nhiệm, không đảm bảo sự rõ ràng khi đánh giá tín nhiệm.

2.3. Về căn cứ đánh giá mức độ tín nhiệm và báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm

Theo quy định, có hai căn cứ để Quốc hội đánh giá mức độ tín nhiệm đối với người được lấy phiếu tín nhiệm. Tuy nhiên, hai căn cứ này còn khá chung chung, cho đến nay vẫn chưa có quy định hướng dẫn. Đặc biệt là căn cứ “*phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống*” còn mang nặng tính định tính, rất khó để các đại biểu Quốc hội xác định.

Báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm là một trong những căn cứ quan trọng để Quốc hội đánh giá tín nhiệm đối với họ. Tuy nhiên, quy định về vấn đề này vẫn còn tồn tại một số bất cập.

Một là mẫu báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm theo Nghị quyết số

(24). Xem thêm Nghị quyết số 44/2013/QH13 ngày 11/6/2013 về việc xác nhận kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn; Bảng kết quả lấy phiếu tín nhiệm 50 lãnh đạo cao cấp, <https://tuoitre.vn/ket-qua-lay-phiếu-tin-nhiệm-50-lãnh-đạo-cao-cấp-672089.htm>; Thông cáo số 4, kì họp thứ 6 Quốc hội khóa XIV, <http://quoc.hoi.vn/tintuc/pages/tin-hoạt-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=37889>, truy cập 20/7/2019.

85/2014/QH13 chưa được cụ thể. Theo đó, mẫu báo cáo này chỉ có bốn mục như đã nêu, không quy định trong từng mục phải báo cáo những nội dung chi tiết nào. Điều này có thể dẫn đến tình trạng “qua loa, đại khái”, thậm chí là không thống nhất trong việc báo cáo của những người được lấy phiếu tín nhiệm. Trên thực tế, trong những lần lấy phiếu tín nhiệm vừa qua, đại biểu Quốc hội vẫn còn thiếu thông tin về người được lấy phiếu tín nhiệm và các báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm được thực hiện khác nhau.⁽²⁵⁾ Đây là khó khăn lớn cho đại biểu Quốc hội khi nhìn nhận, đánh giá tín nhiệm.

Hai là pháp luật chưa quy định về việc thẩm tra, xác minh các nội dung trong báo cáo. Vì vậy, những thông tin được đưa ra trong báo cáo có trung thực, chính xác hay không chủ yếu là do các đại biểu Quốc hội tự xác minh. Đây là thử thách rất lớn đối với đa số đại biểu Quốc hội trong bối cảnh phần lớn đại biểu Quốc hội là kiêm nhiệm. Bởi theo quy định, Quốc hội sẽ lấy phiếu tín nhiệm đối với khoảng 50 chức danh, tương đương khoảng 50 báo cáo. Những báo cáo này được gửi đến đại biểu Quốc hội chậm nhất là 20 ngày trước ngày khai mạc kì họp Quốc hội. Cần lưu ý rằng, ngoài những báo cáo này, đại biểu Quốc hội còn phải nghiên cứu nhiều tài liệu khác để chuẩn bị cho kì họp Quốc hội như các dự án luật, dự thảo nghị quyết... Với “khối lượng” công việc nhiều và thời gian có hạn như vậy, các đại biểu Quốc hội rất khó để nghiên cứu kĩ và

đưa ra những nhận xét, đánh giá toàn diện, sâu sắc về người được lấy phiếu tín nhiệm.

Ba là ngoài đại biểu Quốc hội, nhân dân cũng là chủ thể cần được biết nội dung báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm. Vì theo Điều 2 Hiến pháp năm 2013, “*Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân*”. Điều 6 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước*”. Do đó, dù là người giữ chức vụ nào trong bộ máy nhà nước thì họ cũng đang nhận quyền lực nhà nước từ nhân dân và phải chịu sự giám sát của nhân dân. Tuy nhiên, pháp luật vẫn chưa quy định về việc đăng tải các báo cáo này trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội. Chính vì vậy, việc cử tri tiếp cận báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm là vô cùng khó khăn.

2.4. Về thời điểm tổ chức lấy phiếu tín nhiệm

Như đã phân tích, hiện nay, Quốc hội chỉ lấy phiếu tín nhiệm một lần trong mỗi nhiệm kì. Tuy nhiên, quy định này là chưa hợp lí bởi những lí do sau đây:

Thứ nhất, quy định chỉ lấy phiếu tín nhiệm một lần trong mỗi nhiệm kì là không đảm bảo mục đích lấy phiếu tín nhiệm quy định tại Điều 3 Nghị quyết số 85/2014/QH13. Theo quy định trên, một trong những mục đích của lấy phiếu tín nhiệm là nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội. Việc Nghị quyết số 85/2014/QH13 giám sát

(25). Nguyễn Mai Thuyên, *ltd*, tr. 7.

lần lấy phiếu tín nhiệm trong nhiệm kì đồng nghĩa với việc giảm tần suất giám sát của Quốc hội đối với các quan chức cấp cao trong bộ máy nhà nước. Trong khi đó, thực tiễn hoạt động Quốc hội nhiều năm qua đã cho thấy “tái giám sát” (kiểm tra lại kết quả giám sát lần trước) là phương pháp hiệu quả nhất để duy trì và nâng cao hiệu quả giám sát.⁽²⁶⁾ Việc “bỏ qua” hoạt động lấy phiếu tín nhiệm định kì hằng năm vô hình trung đã “bỏ qua” sự “tái giám sát” của Quốc hội, từ đó ảnh hưởng đến việc duy trì và nâng cao hiệu quả giám sát. Ngoài ra, về phía người được lấy phiếu tín nhiệm, quy định này cũng không đảm bảo mục đích lấy phiếu tín nhiệm. Như đã nêu, Quốc hội tiến hành hoạt động này là “giúp người được lấy phiếu tín nhiệm thấy được mức độ tín nhiệm của mình để phấn đấu, rèn luyện, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động”. Nếu cả nhiệm kì Quốc hội chỉ lấy phiếu tín nhiệm một lần thì cơ hội cho người được lấy phiếu tín nhiệm soi lại mình để khắc phục, sửa chữa là rất ít, gần như không có. Nếu người được lấy phiếu tín nhiệm phải từ chức hoặc bị bỏ phiếu tín nhiệm thì đó cũng là sự kết thúc tương đối an toàn, vì đã đi được một chặng đường khá dài trong nhiệm kì Quốc hội.⁽²⁷⁾

Thứ hai, với việc lấy phiếu tín nhiệm một lần trong mỗi nhiệm kì Quốc hội, Quốc

hội sẽ không thể lấy phiếu tín nhiệm đối với những chức danh được Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trong nhiệm kì này. Điều này xảy ra trong hai trường hợp. *Trường hợp một*, trước khi lấy phiếu tín nhiệm, một chức danh nào đó được Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Tuy nhiên, chức danh này lại có thời gian đảm nhiệm chức vụ liên tục chưa đủ 9 tháng, tính đến ngày khai mạc kì họp tổ chức lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội (kì họp thường lệ cuối năm thứ ba của nhiệm kì). Theo quy định hiện nay, chức danh này sẽ không được Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm vào kì họp trên cũng như trong nhiệm kì còn lại. Chẳng hạn như trường hợp của Chủ tịch nước, Bộ trưởng Bộ thông tin và truyền thông trong nhiệm kì này. *Trường hợp hai*, sau khi lấy phiếu tín nhiệm, hệ quả pháp lí xảy ra, một chức danh nào đó từ chức hoặc bị Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm và bị Quốc hội bãi nhiệm, miễn nhiệm hoặc phê chuẩn đề nghị miễn nhiệm, cách chức. Sau đó, Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn người khác vào giữ chức vụ trên. Với quy định lấy phiếu tín nhiệm một lần trong nhiệm kì thì trong thời gian còn lại của nhiệm kì, Quốc hội sẽ không thể lấy phiếu tín nhiệm đối với người này. Tóm lại, cách quy định như hiện nay sẽ làm Quốc hội “mất đi” một phương thức để giám sát tối cao đối với những chức danh được Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trong nhiệm kì.

2.5. Về phiếu sử dụng trong quy trình lấy phiếu tín nhiệm

Thứ nhất, về ba mức “tín nhiệm cao”, “tín nhiệm” và “tín nhiệm thấp”, có những vấn đề sau được đặt ra:

(26). Phát biểu của bà Lê Thị Nga, nguyên Phó chủ nhiệm Ủy ban tư pháp. Xem: *Căn cứ nào để mặc định tất cả đều được tín nhiệm*, <https://tuoitre.vn/can-cu-nao-de-mac-dinh-tat-ca-deu-duoc-tin-nhiem-674265.htm>, truy cập 20/7/2019.

(27). Nguyễn Mai Thuýên, tldd, tr. 6.

Một là việc chỉ quy định ba mức “tín nhiệm cao”, “tín nhiệm” và “tín nhiệm thấp” là sự mặc định tất cả các chức danh đều được tín nhiệm trước khi tiến hành lấy phiếu tín nhiệm. Vấn đề đặt ra là, Nghị quyết này dựa trên cơ sở nào để ấn định rằng tất cả các đối tượng lấy phiếu tín nhiệm đều được tín nhiệm? Như đã phân tích, Ủy ban thường vụ Quốc hội giải trình rằng, quy định ba mức này là để phân biệt lấy phiếu tín nhiệm với bỏ phiếu tín nhiệm cũng như đảm bảo sự thận trọng trong xem xét, đánh giá cán bộ. Tuy nhiên, ngoài việc phân chia mức độ, còn có nhiều yếu tố để phân biệt lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm.⁽²⁸⁾ Ngoài ra, có thể thấy, việc thiết kế quy định về hệ quả đối với người được lấy phiếu tín nhiệm như hiện nay đã đủ để “đảm bảo sự thận trọng” trong việc xem xét, đánh giá cán bộ. Hơn nữa, trong trường hợp một ngành, lĩnh vực nào đó tồn tại quá nhiều sai sót, gây bức xúc trong nhân dân thì việc thiết kế ba mức độ tín nhiệm như hiện nay đồng nghĩa với sự hạn chế quyền của đại biểu Quốc hội trong việc thể hiện thái độ không tín nhiệm đối với những người được lấy phiếu tín nhiệm.

(28). Lấy phiếu tín nhiệm có thể được phân biệt với bỏ phiếu tín nhiệm thông qua những tiêu chí như: điều kiện tiến hành (lấy phiếu tín nhiệm tiến hành thường xuyên, định kì; bỏ phiếu tín nhiệm chỉ tiến hành khi có yêu cầu của một số chủ thể hoặc người được lấy phiếu tín nhiệm mà có từ hai phần ba đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá (tín nhiệm thấp); hậu quả pháp lí (hậu quả pháp lí “xấu nhất” đối với người được lấy phiếu tín nhiệm là bị đưa ra Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm; còn đối với người được bỏ phiếu tín nhiệm là bị Quốc hội bãi miễn).

Hai là về cơ sở để xác định mức độ “tín nhiệm cao”, “tín nhiệm thấp” so với mức độ “tín nhiệm”. Cho đến nay, vẫn chưa có văn bản giải thích hay đưa ra các tiêu chí cụ thể để xác định đối tượng nào được tín nhiệm cao, được tín nhiệm và được tín nhiệm thấp. Ngoài ra, với quy định chung chung về căn cứ đánh giá mức độ tín nhiệm như đã phân tích thì việc xác định “ranh giới” giữa những mức độ tín nhiệm này càng khó khăn hơn, hầu như chỉ có thể dựa vào “cảm tính” của đại biểu Quốc hội.

Thứ hai, về những trường hợp là phiếu không hợp lệ. Hiện nay, Nghị quyết số 85/2014/QH13 chỉ xác định hai trường hợp được xem là phiếu không hợp lệ như đã nêu. Tuy nhiên, hai trường hợp này là chưa đầy đủ. Bởi lẽ, giả sử một phiếu theo mẫu do ban kiểm phiếu phát ra, chỉ lựa chọn một mức độ tín nhiệm nhưng phiếu đó lại xoá họ tên người được in trên phiếu hoặc ghi thêm tên người, các thông tin khác vào phiếu thì có được xem là phiếu không hợp lệ hay không? Đây là vấn đề mà Nghị quyết số 85/2014/QH13 chưa đề cập khi quy định về những trường hợp được xem là phiếu không hợp lệ.

2.6. Về hệ quả đối với người được lấy phiếu tín nhiệm

Như đã phân tích, trường hợp người được lấy phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá “tín nhiệm thấp” thì có thể xin từ chức. Từ quy định này có thể thấy, việc từ chức hay không từ chức là do chính người được lấy phiếu tín nhiệm quyết định. Trong khi đó, với thực

trạng văn hoá từ chức chưa phổ biến ở Việt Nam hiện nay thì quy định này rất khó áp dụng trên thực tế. Điều này sẽ làm ảnh hưởng lớn đến hiệu quả của lấy phiếu tín nhiệm nói riêng và chất lượng giám sát tối cao của Quốc hội nói chung.

Ngoài ra, quy định “người được lấy phiếu tín nhiệm có từ hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá “tín nhiệm thấp” thì Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm” vẫn còn bất cập. Cụ thể, thủ tục để thực hiện hệ quả pháp lý này khá phức tạp. Theo đó, khi Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội vấn đề này, với chế độ làm việc tập thể, Quốc hội sẽ phải tiến hành họp, thảo luận và biểu quyết có thông qua đề nghị bỏ phiếu tín nhiệm hay không. Nếu thông qua thì chức danh đó sẽ được Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm nhưng trường hợp không thông qua thì pháp luật hiện hành lại không quy định hệ quả đối với chức danh này. Không những thế, trong trường hợp Quốc hội thông qua việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với chức danh đó thì vẫn có thể dẫn đến trường hợp: chức danh bị đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm và có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội bỏ phiếu không tín nhiệm nhưng khi đưa ra Quốc hội xem xét, quyết định việc bãi miễn thì lại không được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.⁽²⁹⁾ Từ những phân tích trên có thể thấy, trong một số trường hợp sau, quy định

hiện nay có thể dẫn đến tình trạng là một chức danh có từ hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá “tín nhiệm thấp” nhưng lại vẫn không chịu hệ quả pháp lý nào. Đó là: 1) Quốc hội không thông qua việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với chức danh này; 2) Quốc hội thông qua việc bỏ phiếu tín nhiệm nhưng không có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội bỏ phiếu không tín nhiệm; 3) Quốc hội thông qua việc bỏ phiếu tín nhiệm, có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội bỏ phiếu không tín nhiệm và chủ thể có thẩm quyền đã trình Quốc hội quyết định việc bãi miễn nhưng Quốc hội lại không thông qua việc bãi miễn.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện

Lấy phiếu tín nhiệm là hoạt động rất đặc trưng của Việt Nam.⁽³⁰⁾ Hầu hết các nước trên thế giới chỉ tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu bất tín nhiệm, không có hoạt động lấy phiếu tín nhiệm. Lí giải điều này, một số quan điểm cho rằng, ở những quốc gia có bộ máy nhà nước được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc phân quyền, cơ quan dân cử có thể áp dụng những công cụ giám sát mạnh mẽ, quyết liệt (như bỏ phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu bất tín nhiệm...). Các hoạt động này đôi khi còn gắn với những thủ đoạn chính trị, sự tranh giành quyền lực giữa đảng cầm quyền và đảng đối lập. Còn bộ máy nhà nước Việt Nam được tổ chức theo

(29). Bùi Ngọc Sơn, “Bỏ phiếu tín nhiệm các thành viên Chính phủ nên kế thừa quy định của Hiến pháp 1946”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, số 11 (74)/2006, tr. 46.

(30). Theo Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội Nguyễn Hạnh Phúc. Xem: Bá Tú, *Chi Việt Nam mới có lấy phiếu tín nhiệm*, <https://enternews.vn/chi-viet-nam-moi-co-lay-phiếu-tin-nhiem-6639.html>, truy cập 05/9/2019.

nguyên tắc “*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*”. Chính vì thế, hoạt động giám sát của Quốc hội chủ yếu chỉ dừng lại ở cảnh báo, nhắc nhở (không áp dụng chế tài). Lấy phiếu tín nhiệm là một cơ chế tương đối mềm dẻo, linh hoạt và thích hợp với điều kiện Việt Nam hiện nay.⁽³¹⁾ Bên cạnh cách lí giải trên, sự mềm dẻo, linh hoạt trong hoạt động giám sát của Quốc hội Việt Nam nói chung và lấy phiếu tín nhiệm nói riêng còn xuất phát từ đặc trưng hệ thống chính trị một đảng. Theo Điều 4 Hiến pháp năm 2013, Đảng cộng sản Việt Nam “*là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội*”. Hoạt động của Nhà nước cũng như hệ thống chính trị sẽ được thực hiện thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng. Trong nội bộ bộ máy nhà nước sẽ không xảy ra tình trạng “*tấn công*”, tranh giành quyền lực giữa các đảng cầm quyền và đảng đối lập như ở các quốc gia đa đảng. Công tác nhân sự cũng được thực hiện thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng thông qua hoạt động phát hiện, đào tạo, bồi dưỡng, giới thiệu nhân sự cho cơ quan nhà nước và thanh tra, kiểm tra Đảng. Với tính chất đặc thù của lấy phiếu tín nhiệm như trên, việc nghiên cứu hoàn thiện hoạt động này hầu như chỉ có thể dựa trên cơ sở lí luận, pháp luật và thực tiễn thực hiện hoạt động này ở Việt Nam thời gian qua. Theo đó, tác giả đưa ra một số kiến nghị sau:

Thứ nhất, về khái niệm lấy phiếu tín nhiệm, để đảm bảo sự rõ ràng, đơn nghĩa trong việc giải thích thuật ngữ này, khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 85/2014/QH13 nên được sửa đổi như sau: “*Lấy phiếu tín nhiệm là việc Quốc hội, hội đồng nhân dân thực hiện quyền giám sát, đánh giá mức độ tín nhiệm đối với một số người giữ chức vụ do Quốc hội, hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn được quy định tại khoản 2 và khoản 3 Điều 1 Nghị quyết này để làm cơ sở cho việc xem xét đánh giá cán bộ*”.

Thứ hai, về đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm, pháp luật nên quy định Quốc hội chỉ lấy phiếu tín nhiệm đối với: Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ; Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng kiểm toán nhà nước.

Việc thu hẹp phạm vi đối tượng lấy phiếu tín nhiệm sẽ hạn chế được tình hình thức và “*dàn trải*”, đảm bảo tính tập trung, khách quan, minh bạch và công bằng của hoạt động này. Song song với việc sửa đổi đối tượng lấy phiếu tín nhiệm như trên, Nghị quyết số 85/2014/QH13 nên bỏ quy định: “*Trường hợp một người đồng thời giữ nhiều chức vụ trên thì việc lấy phiếu tín nhiệm được thực hiện một lần đối với các chức vụ đó*”. Điều này sẽ giúp các đại biểu Quốc hội có thể đánh giá rõ ràng, cụ thể đối với từng chức vụ mà người được lấy phiếu tín nhiệm đảm nhận, giúp họ nhận thấy được mức độ tín nhiệm của Quốc hội đối với từng chức vụ của mình.

(31). Nguyễn Mai Thuýn, *ltd*, tr. 8.

Thứ ba, về báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm. Để khắc phục những bất cập đã nêu, pháp luật cần quy định rõ yêu cầu, nội dung, cách thức thể hiện báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm cũng như cơ quan có trách nhiệm kiểm tra, xác minh tính trung thực, chính xác và sự đáp ứng yêu cầu mà pháp luật quy định đối với các nội dung trong báo cáo trước khi báo cáo được gửi đến đại biểu Quốc hội. Đồng thời, pháp luật cũng nên quy định các báo cáo này phải được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Quốc hội để người dân có thể xem xét, theo dõi và góp ý.

Thứ tư, về thời điểm tổ chức lấy phiếu tín nhiệm. Từ những phân tích trên có thể thấy, một trong những bất cập của việc lấy phiếu tín nhiệm hiện nay là quy định chỉ lấy phiếu tín nhiệm một lần trong nhiệm kỳ. Đối với vấn đề này, có nhiều quan điểm khác nhau. Quan điểm thứ nhất cho rằng nên quy định “Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm định kỳ hàng năm, kể từ kỳ họp thường lệ cuối năm thứ hai của nhiệm kỳ”⁽³²⁾ (tức là bốn lần trong một nhiệm kỳ). Quan điểm thứ hai kiến nghị “pháp luật nên quy định tổ chức lấy phiếu tín nhiệm ba lần trong mỗi nhiệm kỳ Quốc hội: lần thứ nhất vào kỳ họp thường lệ thứ 3 nhằm mục đích đánh giá mức độ tín nhiệm, đưa ra lời cảnh báo của Quốc hội đối với các thành viên Chính phủ sau hơn một năm hoạt động; lần thứ hai vào kỳ họp thường lệ thứ 6 nhằm mục đích ghi nhận những nỗ lực sửa sai và tiếp tục đưa ra lời

cảnh báo; lần thứ ba vào kỳ họp thường lệ thứ 9 nhằm mục đích ghi nhận những nỗ lực sửa sai và quy hoạch, chuẩn bị nhân sự cho khoá mới”.⁽³³⁾ Quan điểm thứ ba cho rằng nên quy định theo hướng “lấy phiếu tín nhiệm 02 lần trong một nhiệm kỳ, lần thứ nhất vào năm thứ hai và lần thứ hai vào năm thứ tư của nhiệm kỳ”.⁽³⁴⁾ Quan điểm thứ nhất hợp lý hơn cả bởi: Một là quy định như vậy sẽ tạo điều kiện để những người có kết quả lấy phiếu tín nhiệm thấp tại lần thứ nhất có cơ hội khắc phục khuyết điểm, nâng cao hiệu quả hoạt động và đạt mức tín nhiệm cao hơn tại những lần lấy phiếu tín nhiệm sau, đảm bảo mục đích của việc lấy phiếu tín nhiệm. Hai là việc lấy phiếu tín nhiệm như trên còn góp phần thúc đẩy các chức danh quản lý, lãnh đạo trở nên năng động hơn, luôn quan tâm, suy nghĩ để sáng tạo các giải pháp thúc đẩy hiệu quả hoạt động của cơ quan.⁽³⁵⁾ Ba là, lấy phiếu tín nhiệm với số lần tối đa như trên là hoạt động “tái giám sát” định kỳ hàng năm để Quốc hội xem xét mức độ tiếp thu ý kiến và triển khai nhiệm vụ của những người được lấy phiếu tín nhiệm. Hơn nữa, cách quy định này còn giúp Quốc hội có thể lấy phiếu tín nhiệm đối với những chức danh được

(33). Nguyễn Mạnh Hùng, Trần Thị Thu Hà, “Lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm tại Quốc hội: thực trạng và kiến nghị”, *Tạp chí khoa học pháp lý*, số 8/2018, tr. 12.

(34). Nguyễn Thị Thùy Dương, *Kiểm soát quyền hành pháp trong nhà nước pháp quyền*, Khoa luận tốt nghiệp, Trường đại học luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2019, tr. 68.

(35). Bùi Ngọc Thanh, “Lại bàn về bỏ phiếu tín nhiệm”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, số 10 (217)/2012, tr. 17.

(32). Nguyễn Mai Thuỳên, sdd, tr. 10.

Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trong nhiệm kỳ (như đã phân tích).

Thứ năm, về các mức độ tín nhiệm. Để khắc phục những bất cập trong việc quy định ba mức “tín nhiệm thấp”, “tín nhiệm” và “tín nhiệm cao”, khoản 7 Điều 8 Nghị quyết số 85/2014/QH13 nên được sửa theo hướng: “Trên phiếu ghi rõ họ tên, chức vụ của những người được lấy phiếu tín nhiệm, các mức độ: không tín nhiệm, tín nhiệm. Đề xuất này xuất phát từ những lý do sau: *Một là* việc quy định hai mức độ như trên sẽ rõ ràng, đơn giản hơn, giúp đại biểu Quốc hội thể hiện rõ được chính kiến của mình trong hoạt động lấy phiếu tín nhiệm. Từ đó, hệ quả đối với người được lấy phiếu tín nhiệm cũng sẽ được thể hiện rõ hơn. *Hai là* với quy định này, việc xác định thế nào là tín nhiệm cao, tín nhiệm thấp cũng trở nên đơn giản. Theo đó, người nào nhận được nhiều phiếu tín nhiệm hơn thì đồng nghĩa với việc họ được “tín nhiệm cao”, người nào nhận được ít phiếu tín nhiệm hơn thì họ được “tín nhiệm thấp”. *Ba là* cách quy định này cũng không ảnh hưởng đến việc phân biệt hoạt động lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm. Như đã phân tích ở trên, có nhiều căn cứ khác để phân biệt sự khác nhau giữa hai hoạt động này, chẳng hạn như: lấy phiếu tín nhiệm được tiến hành định kỳ, trong khi đó bỏ phiếu tín nhiệm chỉ được tiến hành khi có yêu cầu của một số chủ thể theo quy định của pháp luật hoặc người được đưa ra lấy phiếu tín nhiệm có từ hai phần ba đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá tín nhiệm thấp.

Thứ sáu, về những trường hợp là phiếu không hợp lệ: Đề tạo cơ sở pháp lý đầy đủ,

toàn diện cho việc xác định phiếu hợp lệ, khoản 2 Điều 16 Nghị quyết số 85/2014/QH13 nên bổ sung hai trường hợp được xác định là phiếu không hợp lệ: *một là* phiếu có gạch xoá họ tên người được in trên phiếu; *hai là* phiếu có ghi thêm tên người hoặc các thông tin khác vào phiếu.

Thứ bảy, về hệ quả đối với người được việc lấy phiếu tín nhiệm: Với kiến nghị về hai mức độ “tín nhiệm” và “không tín nhiệm”, pháp luật nên quy định theo hướng: nếu người được lấy phiếu tín nhiệm có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá không tín nhiệm thì Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm. Trường hợp Quốc hội không thông qua việc bỏ phiếu tín nhiệm thì đây là cơ sở để xem xét việc không bầu hoặc phê chuẩn bổ nhiệm người này vào những chức danh quan trọng trong bộ máy nhà nước vào nhiệm kỳ tiếp theo. Quy định này một mặt khắc phục được tình trạng như đã phân tích, mặt khác thể hiện rõ được tinh thần của việc lấy phiếu tín nhiệm đã được nêu trong Nghị quyết số 85/2014/QH13 là “*làm cơ sở cho việc xem xét đánh giá cán bộ*”./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Thùy Dương, *Kiểm soát quyền hành pháp trong nhà nước pháp quyền*, Khóa luận tốt nghiệp, Trường đại học luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2019.
2. Trần Ngọc Đường, “Tiếp tục đổi mới Quốc hội theo định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”, *Tạp chí nghiên cứu lập pháp*, số 5 (166)/2010.

(Xem tiếp trang 88)