

Hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội Việt Nam

Nguyễn Mai Thuyên¹

¹ Trường Đại học Luật Hà Nội.
Email: nguyenmaithuyen.lhp@gmail.com

Nhận ngày 16 tháng 2 năm 2017. Chấp nhận đăng ngày 25 tháng 4 năm 2017.

Tóm tắt: Lấy phiếu tín nhiệm là một trong những phương thức giám sát của Quốc hội Việt Nam, đã được thực hiện hai lần tại nghị trường khóa XIII. Việc lấy phiếu tín nhiệm bước đầu nâng cao vị trí, vai trò, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Quốc hội. Tuy nhiên, những quy định về hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế, cần được nhanh chóng sửa đổi, bổ sung. Để hoàn thiện quy định về vấn đề này thì cần phải xác định phạm vi đối tượng, thời gian lấy phiếu tín nhiệm, tiêu chí đánh giá tín nhiệm, trình tự lấy phiếu tín nhiệm.

Từ khóa: Phiếu tín nhiệm, lấy phiếu tín nhiệm, Quốc hội.

Abstract: Conducting vote of confidence is one of the ways of conducting oversight that Vietnam's National Assembly uses. The voting was conducted twice during its 13th tenure. The move has enhanced the position, role, effectiveness and efficiency of the legislature. However, the current regulations on the voting still include many limitations, which should be amended and supplemented soon. So as to complete the regulations, it is necessary to define the scope, the object and time of the voting, the criteria to evaluate the confidence, and the procedures of the voting.

Keywords: vote of confidence, conducting vote of confidence, the National Assembly.

1. Đặt vấn đề

Trong những năm gần đây, Quốc hội Việt Nam dành nhiều thời gian và nỗ lực cho hoạt động giám sát. Nhờ đó hiệu quả và hiệu lực của hoạt động giám sát của Quốc hội đã có những chuyển biến nhất định. Chất vấn, giám sát ngày càng trở thành công cụ quan trọng để

đảm bảo các cơ quan nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả. Bên cạnh những hoạt động giám sát truyền thống, Quốc hội còn ban hành bổ sung quy định về lấy phiếu tín nhiệm. Lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội là một cơ chế tiên tiến, tạo ra bước đột phá nhằm phát huy dân chủ trong hoạt động của cơ quan dân cử cũng như trong đời sống xã

hội. Và, quan trọng hơn là, từ diễn đàn của Quốc hội, cơ chế này đã và đang tạo hiệu ứng tích cực đối với cả đời sống chính trị, xã hội.

“Tín nhiệm” là “tin tưởng mà giao phó, trông cậy vào nhiệm vụ, sự việc cụ thể nào đó” [4]. Trái lại, bất tín nhiệm nghĩa là mất niềm tin vào ai đó. Từ cách hiểu thông thường như vậy, thuật ngữ “tín nhiệm” được xem xét dưới góc độ pháp lý, trở thành hành vi được pháp luật quy định liên quan đến việc đánh giá niềm tin đối với một chủ thể, trên cơ sở việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Theo quy định tại Khoản 1 Điều 2, Nghị quyết số 85/2014/QH13 về việc lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn: “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 người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn để làm cơ sở cho việc xem xét đánh giá cán bộ” [3]. Như vậy, lấy phiếu tín nhiệm là đánh giá mức độ tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ quan trọng trong bộ máy nhà nước. Hoạt động này xuất phát từ chức năng giám sát tối cao của Quốc hội đã được Hiến pháp và pháp luật quy định. Bài viết phân tích làm rõ những nội dung về hoạt động lấy phiếu tín nhiệm; đề xuất kiến nghị hoàn thiện hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội Việt Nam.

2. Những nội dung hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội

2.1. Về đối tượng áp dụng lấy phiếu tín nhiệm

Theo quy định hiện hành, đối tượng lấy phiếu tín nhiệm bao gồm: Chủ tịch nước,

Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, các thành viên khác của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng kiểm toán nhà nước. Đây là những người giữ các chức vụ lãnh đạo, quản lý trong bộ máy nhà nước, được Quốc hội, cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, bầu hoặc phê chuẩn. Bằng phẩm chất, đạo đức và năng lực của mình, họ tham gia vào hoạt động của Nhà nước, có trách nhiệm “tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân” (Điều 8 Luật Cán bộ, công chức năm 2008). Lấy phiếu tín nhiệm là quyền của Quốc hội, nhưng cũng là thước đo của lòng dân đối với các “công bộc” của mình.

Phạm vi đối tượng lấy phiếu tín nhiệm theo quy định hiện nay là khá rộng, dễ dẫn đến dàn trải, hình thức. Việc Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm theo kiểu “cào bằng” đối với tất cả những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn là quy định không phù hợp, bởi ba lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp khác nhau và đòi hỏi về năng lực điều hành công việc của người đứng đầu cũng khác nhau. Trong khi đó, kết quả lấy phiếu tín nhiệm chỉ căn cứ vào số phiếu tín nhiệm cao, tín nhiệm hay tín nhiệm thấp mà người đó nhận được chứ ít khi tính đến đặc thù công việc của từng người. Cùng một thời điểm lấy phiếu tín nhiệm, với cùng tiêu chí, thang bậc đánh giá thì kết quả khó có thể đảm bảo tính đúng đắn, khách quan, công bằng.

2.2. Về căn cứ đánh giá mức độ tín nhiệm

Quốc hội tiến hành lấy phiếu tín nhiệm nhằm góp phần thực hiện và đảm bảo hiệu quả hoạt động giám sát tối cao. Các đại biểu đánh giá tín nhiệm cũng là sự thể hiện lòng tin của nhân dân đối với những cán bộ chủ chốt của nhà nước. Đại biểu Quốc hội khi đánh giá mức độ tín nhiệm trước hết dựa trên các yêu cầu đối với cán bộ công chức nhà nước nói chung, các chức danh chủ chốt nói riêng đã được luật định [1]. Trên cơ sở đó, Nghị quyết số 85/2014/QH13 quy định việc đánh giá tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn dựa trên hai căn cứ:

Thứ nhất, việc đánh giá tín nhiệm dựa trên kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Hiệu quả hoạt động của những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn lập tức ảnh hưởng đến sự vận hành của cả bộ máy nhà nước, từ đó sẽ ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của nhân dân. Năng lực, trí tuệ, phẩm chất, đạo đức của cán bộ lãnh đạo tốt xấu thế nào phản ánh rõ nét ngay ở hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Vì thế, căn cứ đầu tiên để các đại biểu dân cử bỏ lá phiếu tín nhiệm là kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn. Căn cứ quan trọng này cũng đã được đề cập đến trong một số văn bản. Điều 45 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 quy định: “Trong quá trình giám sát, nếu phát hiện người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn có hành vi vi phạm pháp luật hoặc không thực hiện đúng và đầy đủ nhiệm vụ, quyền hạn được giao, gây thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá

nhân hoặc khi có kiến nghị bằng văn bản của ít nhất hai mươi phần trăm tổng số thành viên Hội đồng dân tộc, thành viên Ủy ban của Quốc hội về việc xem xét bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn thì Thường trực Hội đồng dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội có trách nhiệm báo cáo Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội xem xét, quyết định” [3].

Thứ hai, việc lấy phiếu tín nhiệm dựa trên phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, việc chấp hành Hiến pháp và pháp luật. Đối với cán bộ lãnh đạo, tiêu chuẩn này càng trở thành đòi hỏi quan trọng. Bên cạnh năng lực, trí tuệ, người cán bộ phải có phẩm chất chính trị vững vàng, đạo đức mẫu mực, lối sống trong sạch, gương mẫu thì mới có thể hết lòng hết sức phục vụ nhân dân, bảo vệ lợi ích của nhân dân. Chỉ khi nào hội tụ đầy đủ các phẩm chất trên thì mới có thể được nhân dân tin tưởng, giao phó quyền lực. Phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống của những người giữ chức vụ sẽ được đánh giá dựa trên sự công tâm, khách quan, trung thực và bản lĩnh của các đại biểu. So với căn cứ thứ nhất thì căn cứ này khó xác định hơn, mang tính định tính. Cách quy định của pháp luật còn chung chung, không rõ ràng, dẫn tới những khó khăn trong quá trình thực hiện. Theo quy trình, trước khi lấy phiếu tín nhiệm, các đối tượng được đưa ra lấy phiếu phải có báo cáo bằng văn bản về việc thực hiện nhiệm vụ quyền hạn cũng như về phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống của mình. Song, báo cáo này liệu có phản ánh được đầy đủ, trung thực việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cũng như phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống của người giữ chức vụ? Khi nhận được báo cáo, mỗi đại biểu phải nghiên cứu kỹ, đồng thời

trong quá trình hoạt động, đại biểu phải có tư duy độc lập, chủ động nắm bắt, tiếp nhận, thu thập, phân tích, đánh giá thông tin và xác định được nguyên nhân chủ quan, khách quan có liên quan đến trách nhiệm, quyền hạn và mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người được lấy phiếu. Trường hợp thấy cần làm rõ vấn đề liên quan đến người được lấy phiếu tín nhiệm, đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị Ủy ban thường vụ Quốc hội yêu cầu cơ quan có thẩm quyền xác minh và trả lời bằng văn bản. Điều này đặt ra vấn đề trách nhiệm của người đại biểu Quốc hội trong hoạt động lấy phiếu tín nhiệm.

2.3. Về thời hạn và thời điểm tổ chức lấy phiếu tín nhiệm

Hiện nay, việc lấy phiếu tín nhiệm được thực hiện một lần trong mỗi nhiệm kỳ Quốc hội, vào kỳ họp thường lệ cuối năm thứ ba của nhiệm kỳ. Quy định như vậy là không hợp lý vì làm cho hoạt động lấy phiếu tín nhiệm mang tính hình thức. Lấy phiếu tín nhiệm là cách để đại biểu thể hiện chính kiến, cách đánh giá đối với từng người giữ chức vụ đã được mình lựa chọn và cũng là cách để đại biểu giám sát công việc của những người này, những việc đã làm được, chưa được, từ đó có thể quy kết trách nhiệm đối với từng người. Đồng thời, lấy phiếu tín nhiệm cũng là thước đo chất lượng của đại biểu dân cử, là một kênh để nhân dân giám sát người đại diện của mình. Thước đo này là sự trung thực, công tâm, khách quan, có chính kiến, có bản lĩnh, dám chịu trách nhiệm, không bị chi phối bởi quyền lực và các mối quan hệ lợi ích, xứng đáng là những người đại diện ưu tú cho nhân dân. Đối với cán bộ lãnh đạo, qua lấy phiếu, họ có thể nhìn lại quá trình công tác của mình,

kịp thời điều chỉnh, khắc phục những hạn chế và phát huy những mặt tích cực trong quá trình quản lý điều hành. Quy định về thời hạn và thời điểm lấy phiếu tín nhiệm như hiện nay thì tất cả các mục đích trên có lẽ đều không đạt được kết quả tốt. Bởi lẽ, nhiệm kỳ của Quốc hội là 5 năm (trừ trường hợp kéo dài hoặc rút ngắn nhiệm kỳ), mỗi năm họp thường lệ hai kỳ. Nếu cả nhiệm kỳ Quốc hội chỉ lấy phiếu tín nhiệm một lần thì cơ hội cho cán bộ lãnh đạo soi lại mình để khắc phục, sửa chữa là rất ít, gần như không có. Hậu lấy phiếu, nếu cán bộ lãnh đạo khắc phục được khuyết điểm để hoàn thiện bản thân, hoàn thành tốt công việc thì cũng không có cơ hội được đánh giá cao ở lần lấy phiếu tín nhiệm sau. Hơn nữa, trong trường hợp cán bộ lãnh đạo vì bị nhiều phiếu tín nhiệm thấp mà từ chức, hoặc đủ cơ sở đưa ra bỏ phiếu tín nhiệm thì cũng coi như một sự kết thúc tương đối “an toàn”, vì đã đi được một chặng đường khá dài trong nhiệm kỳ Quốc hội.

2.4. Về trình tự lấy phiếu tín nhiệm

Mục tiêu của việc lấy phiếu tín nhiệm là để đo uy tín, đánh giá cán bộ lãnh đạo và cũng là cơ hội để cho cán bộ năng lực yếu hoặc có tình làm sai cảnh tỉnh, chấn chỉnh hành vi, cách làm việc của mình. Lấy phiếu tín nhiệm cũng là sự cảnh báo cho các cán bộ giữ vị trí lãnh đạo biết được uy tín của mình. Kết quả phiếu là số đo khách quan để người đó có giải pháp tốt nhất cho mình và tuyên bố từ chức trong danh dự, trong văn hóa.

Trình tự lấy phiếu tín nhiệm càng được quy định cụ thể, chặt chẽ bao nhiêu càng đảm bảo việc đánh giá tín nhiệm được tiến hành một cách dễ dàng, nhanh chóng, đúng

đấn bấy nhiêu. Trong đó, báo cáo của người được đưa ra lấy phiếu tín nhiệm là cơ sở chủ yếu để các đại biểu dựa vào đó đánh giá tín nhiệm. Tuy nhiên, pháp luật chỉ quy định chung chung về nội dung của báo cáo. Báo cáo này liệu có phản ánh được đầy đủ, trung thực việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn cũng như phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống của người giữ chức vụ? Cơ quan nào có trách nhiệm kiểm tra tính đúng đắn của báo cáo? Trên thực tế, trong lần lấy phiếu tín nhiệm tại kỳ họp thứ 5 và thứ 8 của Quốc hội, đại biểu còn thiếu thông tin về người được lấy phiếu tín nhiệm. Việc báo cáo kết quả công tác của những người này cũng được thực hiện khác nhau. Do không có sự xác nhận hay phê chuẩn của cơ quan chức năng nên việc đại biểu tự “thẩm định” tính chân thực của báo cáo cũng rất khó. Điều 6 Nghị quyết 85 cũng quy định: “Ủy ban Mặt trận Tổ quốc tổng hợp đầy đủ, kịp thời ý kiến, kiến nghị của cử tri liên quan đến người được lấy phiếu tín nhiệm” [3]. Nhưng hầu như báo cáo của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc chỉ tập hợp ý kiến cử tri chung chung và ca ngợi chủ trương lấy phiếu tín nhiệm, còn nhận xét, kiến nghị liên quan đến các chức danh đưa ra lấy phiếu thì không có.

2.5. Về hệ quả pháp lý của lấy phiếu tín nhiệm

Dựa trên các mức độ đánh giá “tín nhiệm cao”, “tín nhiệm” và “tín nhiệm thấp”, pháp luật quy định hệ quả pháp lý đối với người được lấy phiếu tín nhiệm như sau:

Một là, kết quả của lấy phiếu tín nhiệm tạo điều kiện thực hiện cơ chế từ chức, hay nói cách khác là khai mở văn hóa từ chức ở Việt Nam. Theo quy định, 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 chức là thuật ngữ

được nhắc đến thường xuyên trong đời sống chính trị của nhiều nước, song ở Việt Nam lại tương đối mới mẻ. Từ trước đến nay, văn hóa từ chức được đề cập đến nhằm nhắc nhở những người giữ các chức vụ quan trọng trong bộ máy nhà nước rằng, nếu không đủ đức, đủ tài, gây ảnh hưởng tới lợi ích của nhân dân thì họ nên chủ động nhận trách nhiệm và thôi giữ chức vụ. Từ chức trong trường hợp này có lẽ là lối thoát danh dự nhất và ít mất mát nhất. Quy định của pháp luật về từ chức thông qua kết quả lấy phiếu tín nhiệm có thể làm thay đổi tập quán nghị trường ở Việt Nam. Kết quả lấy phiếu tín nhiệm chính là một chỉ số khách quan để người cán bộ lựa chọn giải pháp tốt nhất cho mình, trong danh dự, văn hóa, đó là từ chức. Đây rõ ràng là tín hiệu mạnh mẽ và trực tiếp gửi đến cán bộ lãnh đạo ở Việt Nam.

Hai là, người có trên hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá “tín nhiệm thấp” thì Ủy ban thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm. Có thể coi lấy phiếu tín nhiệm là bước đi thứ nhất, là bước đệm để tiến tới bỏ phiếu tín nhiệm. So với lấy phiếu tín nhiệm thì bỏ phiếu tín nhiệm là mức cao hơn, có tính chất quyết định hơn đối với sinh mệnh chính trị của cán bộ lãnh đạo. Trong trường hợp không được quá nửa tổng số đại biểu tín nhiệm thì Quốc hội xem xét, quyết định việc miễn nhiệm hoặc phê chuẩn việc miễn nhiệm với người đó trên cơ sở đề nghị của cơ quan hoặc của người có thẩm quyền.

3. Kiến nghị hoàn thiện hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội Việt Nam

Khác với nhiều nước trên thế giới, hoạt động đánh giá tín nhiệm của Quốc hội ở

Việt Nam mang nhiều nét đặc thù, xuất phát từ đặc trưng của hệ thống chính trị nước ta. Ở các nhà nước tổ chức quyền lực theo nguyên tắc tam quyền phân lập, cơ quan dân cử có thể áp dụng những công cụ giám sát mạnh mẽ, quyết liệt. Bỏ phiếu tín nhiệm/bất tín nhiệm là hình thức kiểm soát quyền lực thường được sử dụng ở những nước này. Có thể coi đây như là khâu cuối cùng trong quá trình giám sát mà kết quả của nó là sự thể hiện rõ nhất trách nhiệm của Chính phủ trước Nghị viện. Kết quả bỏ phiếu tín nhiệm/bất tín nhiệm thường dẫn tới sự từ chức của Chính phủ và có thể là sự giải tán Nghị viện. Đôi khi hoạt động này còn gắn với những thủ đoạn chính trị, là hình thức “tấn công” lẫn nhau giữa đảng cầm quyền và đảng đối lập. Bộ máy nhà nước ở Việt Nam hiện nay được tổ chức theo 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” [4]. Chính vì thế, hoạt động giám sát, kiểm soát của Quốc hội đối với các cơ quan nhà nước, đặc biệt là đối với Chính phủ, không mạnh mẽ như ở các nhà nước tổ chức quyền lực theo nguyên tắc phân quyền. Về cơ bản, giám sát của Quốc hội Việt Nam chủ yếu chỉ dừng lại ở cảnh báo, nhắc nhở (không áp dụng chế tài), điều đó làm cho hiệu quả giám sát không cao. Lấy phiếu tín nhiệm là một cơ chế tương đối mềm dẻo, linh hoạt và thích hợp với điều kiện Việt Nam hiện nay. Để hoạt động lấy phiếu tín nhiệm phát huy được mục đích, ý nghĩa của nó, góp phần quan trọng nâng cao hiệu quả hoạt động giám sát của Quốc hội, cần sớm hoàn thiện khung pháp lý về vấn đề này. Yêu cầu trước mắt là Quốc hội nhanh chóng ban hành Nghị quyết

thể chế hóa quy định của Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, trong đó quy định cụ thể về thời hạn, thời điểm và trình tự lấy phiếu tín nhiệm. Những bất cập trong Nghị quyết 85/2014/QH13 cần được tiếp thu, nghiên cứu để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Nghị quyết mới về lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn sẽ là cơ sở pháp lý cho việc tiến hành lấy phiếu tín nhiệm trong nhiệm kỳ khóa XIV của Quốc hội. Để hoàn thiện pháp luật về hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội, chúng tôi có 4 kiến nghị sau:

Thứ nhất, cần xác định lại phạm vi đối tượng áp dụng lấy phiếu tín nhiệm. Theo đó, Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ sau: Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng kiểm toán nhà nước.

Đây là những đối tượng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn riêng, dễ có cơ sở xác định trách nhiệm, hiệu quả hoạt động và mức độ tín nhiệm. Không nên quy định Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ trong cơ quan lập pháp (Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội). Đề xuất này xuất phát từ 3 lý do sau. Lý do thứ nhất xuất phát từ tính chất công việc của các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp. Các nhiệm vụ của các cơ quan này có đặc thù tính chất công việc khác nhau, không thể cùng một lúc được đưa ra đánh giá tín nhiệm với tiêu chí như nhau. Đối với các chức vụ Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng

dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, đây là các chức vụ thuộc Quốc hội/cơ quan của Quốc hội. Các cơ quan này chủ yếu thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, không đưa ra các quyết định giải quyết cuối cùng. Hoạt động của các cơ quan này ít dẫn tới va chạm về quyền lợi. Với nguyên tắc làm việc tập thể, việc xác định trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu các cơ quan của Quốc hội cũng không rõ ràng. Ngay bản thân Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc hay chủ nhiệm các ủy ban cũng chỉ là người giữ vai trò điều phối. Trong khi đó, Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, trực tiếp thực hiện các công việc nhà nước, đề xuất và sử dụng ngân sách, đề xuất chính sách, pháp luật và tổ chức thi hành. Các chức vụ trong cơ quan hành pháp (Thủ tướng, Phó Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang bộ) thực hiện những công việc liên quan đến đời sống nhân dân, thường đối mặt trực tiếp, chịu trách nhiệm về các vấn đề nóng của xã hội. Tính trách nhiệm cũng như tính va chạm của cơ quan này rất cao. Chính phủ và các cơ quan của Chính phủ làm việc theo chế độ thủ trưởng, trách nhiệm cá nhân nhìn thấy ngay qua công việc. Đối với các chức vụ thuộc các cơ quan tư pháp, Hiến pháp cũng xác định rõ ràng chức năng của các cơ quan này: “Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp” (Điều 102 Hiến pháp năm 2013) [2]; “Viện kiểm sát nhân dân thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp” (Điều 107 Hiến pháp năm 2013) [2]. Với phạm vi thẩm quyền riêng như vậy, đánh giá tín nhiệm những người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan này là cần thiết và có cơ sở. Lý do thứ

hai xuất phát từ thực tiễn kết quả lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội thời gian qua. Tại kỳ họp thứ 5, Quốc hội khóa XIII, một số chức danh đầu ngành có tỷ lệ phiếu “tín nhiệm thấp” khá cao như ngành giáo dục đào tạo (35,54%), y tế (29,32%), tài nguyên môi trường (20,88%), ngân hàng (41,97%)²... Tại lần lấy phiếu tín nhiệm thứ hai, có thể thấy rõ sự chuyển biến tích cực về tinh thần trách nhiệm của các cán bộ lãnh đạo thông qua kết quả lấy phiếu. Mặc dù tín nhiệm đối với một số thành viên Chính phủ đã tăng lên, nhưng nhìn một cách tổng thể, những người giữ chức vụ trong khối lập pháp vẫn có số phiếu “tín nhiệm cao” lớn hơn khối hành pháp [5]. Lý do thứ ba xuất phát từ kinh nghiệm bỏ phiếu tín nhiệm/bất tín nhiệm ở nhiều nước trên thế giới. Ở nhiều nước việc đánh giá tín nhiệm chỉ chủ yếu áp dụng đối với nhánh hành pháp. Quốc hội các nước thực hiện chức năng giám sát bằng các hình thức rất đa dạng. Ở chính thể đại nghị, đó là nghe báo cáo ở phiên toàn thể, chất vấn, lập các đoàn kiểm tra, bỏ phiếu bất tín nhiệm, thay đổi các thành viên của chính phủ cho đến lật đổ cả chính phủ... Trong đó, bỏ phiếu tín nhiệm/bất tín nhiệm là hình thức kiểm soát quyền lực tương đối hiệu quả, thể hiện rõ nhất trách nhiệm của chính phủ trước nghị viện³. Ở các nhà nước tổ chức theo mô hình chính thể cộng hòa tổng thống, bỏ phiếu tín nhiệm/bất tín nhiệm gần như không đặt ra. Các hình thức biểu hiện chức năng giám sát của quốc hội trong mô hình chính thể cộng hòa tổng thống tương đối đơn giản (như luận tội và buộc tội các quan chức cao cấp, điều trần tại các ủy ban của quốc hội...). Đại biểu quốc hội ở các nước này cũng có quyền kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với các bộ trưởng, song thẩm quyền này chỉ có ý

nghĩa biểu tượng. Không có nước nào quy định Quốc hội tự đánh giá tín nhiệm mình như ở Việt Nam. Việc lấy phiếu tín nhiệm cũng vì thế mà khó đảm bảo tính khách quan, minh bạch và công bằng.

Thứ hai, cần quy định về thời hạn và thời điểm lấy phiếu tín nhiệm như sau: “Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm định kỳ hàng năm, kể từ kỳ họp thường lệ cuối năm thứ hai của nhiệm kỳ” [2]. Cần coi lấy phiếu tín nhiệm là hoạt động đánh giá định kỳ hàng năm đối với cán bộ lãnh đạo, như chiếc vòng kim cô mà Quốc hội tạo ra để thực hiện quyền giám sát tối cao. Chiếc vòng ấy sẽ treo trên đầu cán bộ lãnh đạo, mỗi năm một lần phát huy tác dụng của nó. Trong hai kỳ họp thường lệ mỗi năm của nhiệm kỳ Quốc hội thì kỳ cuối năm là toàn diện nhất. Tại kỳ họp này, Quốc hội tiến hành đánh giá tình hình kinh tế - xã hội trong năm, thảo luận và quyết định các chỉ tiêu, giải pháp chủ yếu của năm sau; đồng thời xem xét hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội; kiểm điểm, đánh giá sự điều hành chỉ đạo của Chính phủ. Hơn nữa, lúc này cũng là thời điểm các cán bộ, đảng viên tự kiểm điểm đánh giá cá nhân của một năm công tác, tổ chức bình xét, phân loại đảng viên, xét thi đua, khen thưởng... Trên cơ sở đó, các đại biểu sẽ có thêm căn cứ để đánh giá đúng hơn, đầy đủ hơn, toàn diện, khách quan và chính xác hơn đối với từng chức danh được lấy phiếu tín nhiệm.

Thứ ba, cần xây dựng rõ ràng tiêu chí đánh giá tín nhiệm. Có thể lấy các tiêu chí được quy định trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008 làm căn cứ đánh giá tín nhiệm: chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước; phẩm chất chính trị, đạo đức, lối

sống, tác phong và lề lối làm việc; năng lực lãnh đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ; tinh thần trách nhiệm trong công tác; kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao (Khoản 1 Điều 28, Luật Cán bộ, công chức năm 2008). Quy định cụ thể như vậy giúp người được đưa ra đánh giá tín nhiệm báo cáo đầy đủ, rõ ràng các nội dung phục vụ việc đánh giá, đồng thời giúp đại biểu có cơ sở để đánh giá một cách chính xác, khách quan tín nhiệm đối với người giữ chức vụ cán bộ lãnh đạo trong bộ máy nhà nước.

Thứ tư, cần hoàn thiện quy định pháp luật về trình tự lấy phiếu tín nhiệm. Trong các quy định về trình tự lấy phiếu tín nhiệm, cần chú ý đến báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm. Đây là bước đầu tiên, cũng là khâu rất quan trọng trong quy trình đánh giá tín nhiệm. Báo cáo là cơ sở quan trọng để đại biểu nghiên cứu, xem xét trước khi quyết định mức độ tín nhiệm. Pháp luật cần quy định chi tiết, cụ thể về yêu cầu, nội dung, cách thức thể hiện báo cáo của người được lấy phiếu tín nhiệm. Cũng cần bổ sung quy định báo cáo phải được gửi cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc và một số đoàn thể chính trị - xã hội cùng cấp, thậm chí công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng để cán bộ, cử tri có thể xem xét, góp ý. Điều này sẽ góp phần phát huy quyền dân chủ trực tiếp của nhân dân, đồng thời làm cho người được lấy phiếu có tinh thần thẳng thắn, trung thực trong việc báo cáo. Các đại biểu khi nhận được báo cáo phải nghiên cứu kỹ, đồng thời phải có tư duy độc lập, chủ động nắm bắt, tiếp cận, thu thập, phân tích, đánh giá thông tin, có bản lĩnh để đưa ra quyết định đúng đắn, xứng đáng với vai trò, trách nhiệm của người đại diện ưu tú của nhân dân.

4. Kết luận

Lấy phiếu tín nhiệm là công cụ giám sát tương đối mềm dẻo, linh hoạt của Quốc hội, phù hợp với điều kiện Việt Nam và đã được thực tiễn công nhận. Trong nhiệm kỳ khóa XIV và các nhiệm kỳ sau, Quốc hội cần sử dụng công cụ này một cách hiệu quả và tích cực hơn nữa để thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước. Xây dựng khung pháp lý hoàn chỉnh về hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội là cơ sở để nâng cao tính khả thi của cơ chế này, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của Quốc hội, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Chú thích

² Nghị quyết 44/2013/QH13 xác nhận kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

³ Ở nhiều nước trên thế giới có sự phân biệt giữa bỏ phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu bất tín nhiệm. Bỏ phiếu tín nhiệm nghĩa là chính phủ tự mình đặt vấn đề liên quan đến một hoạt động nào đó mà chính phủ muốn quốc hội đồng ý. Trách nhiệm chính trị đặt ra là sự từ chức tập thể của chính phủ nếu như không được

quốc hội tín nhiệm. Ví dụ: năm 1990 Thủ tướng Thụy Điển đưa “kiến nghị cả gói” để nghị viện biểu quyết và tuyên bố nếu nghị viện không thông qua “kiến nghị cả gói”, Chính phủ sẽ tự từ chức mà không đợi thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm. Bỏ phiếu bất tín nhiệm xuất phát từ phía nghị viện, thể hiện thái độ không đồng tình của nghị viện hay quốc hội đối với đường lối, chính sách, những động thái cụ thể nào đó hoặc dự luật của chính phủ. Hệ quả của việc bỏ phiếu bất tín nhiệm là từ chức của chính phủ hoặc có thể là giải tán nghị viện hay quốc hội theo quy định của một số nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2008), *Luật Cán bộ, công chức năm 2008*, Hà Nội.
- [2] Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2013), *Hiến pháp năm 2013*, Hà Nội.
- [3] Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), *Nghị quyết số 85/2014/QH13 về việc lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn*, Hà Nội.
- [4] Như Ý (1996), *Từ điển tiếng Việt thông dụng*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
- [5] <http://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/Quoc-hoi-cong-bo-ket-qua-lay-phieu-tin-nhiem/213507.vgp>