

TRÁCH NHIỆM CHÍNH TRỊ CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

*Trần Thị Thu Hà**

Tóm tắt: *Trách nhiệm chính trị là hình thức trách nhiệm quan trọng và chủ yếu nhất của chức danh Thủ tướng Chính phủ. Bài viết tập trung phân tích, đánh giá về lý thuyết và thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm chính trị của Thủ tướng Chính phủ nước ta; trên cơ sở đó đề xuất một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật và tăng cường trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam hiện nay.*

Abstract: *Political responsibility is the most important and primary form of accountability of the Government's Prime Minister. This article examines and assesses the theoretical framework, legal provisions, and their practical implementation. Based on this analysis, the article makes proposals to improve the legal framework and enhance the accountability of the Prime Minister in Vietnam today.*

1. Nhận diện trách nhiệm chính trị của Thủ tướng Chính phủ

Trách nhiệm của Thủ tướng Chính phủ (TTCP) là trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước. Nhưng đặc biệt hơn những người đứng đầu khác, TTCP là người đứng đầu Chính phủ – trung tâm của toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước, “trái tim” của hành pháp. TTCP là người “quyền cao chức trọng”, trách nhiệm của TTCP được xác định trên cơ sở vị trí pháp lý của người đứng đầu Chính phủ, tương ứng với thẩm quyền mà TTCP có, theo nguyên tắc “địa vị càng cao, thẩm quyền càng lớn, trách nhiệm càng nặng nề”. Trong số các hình thức trách nhiệm có thể được áp dụng đối với TTCP, trách nhiệm chính trị là hình thức trách nhiệm quan trọng nhất, bao trùm lên toàn bộ chế độ trách nhiệm của TTCP, phản ánh sâu sắc đặc trưng về vị trí pháp lý và tính chất hoạt động của người đứng đầu Chính phủ.

Về bản chất, trách nhiệm chính trị của TTCP chính là sự chịu trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ trên phương diện chính trị. Đây là yêu cầu có nguồn gốc sâu xa từ nguyên lý uỷ quyền. TTCP lãnh đạo Chính phủ thực hiện quyền hành pháp thực chất là thực hiện sự uỷ quyền của lập pháp. Cho nên, cả hoạt động của Chính phủ và TTCP đều không được vượt ra ngoài phạm vi uỷ quyền và phải được sự tán thành của cơ quan lập pháp. Nếu không đáp ứng được các đòi hỏi đó, Chính phủ cũng như nhà lãnh đạo cao nhất của Chính phủ (những đại diện của hành pháp) phải chịu sự phán xét của lập pháp, mà cụ thể là chịu sự bất tín nhiệm của cơ quan lập pháp¹.

Trên thế giới, trách nhiệm chính trị của TTCP thường được xác định thông qua cơ chế *bỏ phiếu bất tín nhiệm* (vote of no confidence). Quy trình xác định trách nhiệm chính trị của TTCP phải tuân theo các điều

* TS., Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Bùi Xuân Đức, *Hoàn thiện cơ chế trách nhiệm của Chính phủ và các thành viên Chính phủ*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 12/2002, tr.30.

kiện, trình tự, thủ tục chặt chẽ do Luật định. Cụ thể như sau:

Một là, Nghị viện chỉ tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm TTCP trên cơ sở đề nghị của một tỷ lệ nghị sĩ nhất định. Thông thường tỷ lệ đó là 10%².

Hai là, phải đảm bảo một khoảng thời gian nhất định kể từ khi có kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm đến khi thủ tục này được tiến hành. Khoảng thời gian đó có thể là “sau 48 giờ” (Điều 49 Hiến pháp Pháp năm 1958) hay “không sớm hơn 3 ngày” (Điều 94 Hiến pháp Italia năm 1947)... Quy định này nhằm đảm bảo cho TTCP và Chính phủ được báo cáo, giải trình, tranh luận, phản biện nhằm thuyết phục các Nghị sĩ tiếp tục tin tưởng vào các chính sách và hành động của Chính phủ. Thực tiễn ở các nước cho thấy, trong nhiều trường hợp, dù bị kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm nhưng cuối cùng TTCP vẫn vượt qua được “cửa ải” này nhờ khả năng hóa giải của mình³.

² Chẳng hạn, theo Hiến pháp Ba Lan, Hạ nghị viện nước này gồm 460 Hạ nghị sĩ (khoản 1 Điều 96). Và Hạ nghị viện chỉ tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Hội đồng Bộ trưởng trên cơ sở đề nghị của ít nhất 46 Hạ nghị sĩ (khoản 1 Điều 158), tức phải thỏa mãn tỷ lệ tối thiểu là 10% (Trung tâm Thông tin Thư viện và Nghiên cứu khoa học, Văn phòng Quốc hội, Tuyển tập Hiến pháp một số nước trên thế giới, tập 2, Hà Nội, 2012, tr. 26, 42).

³ Ví dụ: Ngày 11/7/2022, theo đề nghị của Đảng Nước Pháp bất khuất (LFI), tức Đảng đối lập, Quốc hội Pháp đã tiến hành bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với Thủ tướng Elisabeth Borne, người đứng đầu Chính phủ thiểu số. Tuy nhiên, nữ Thủ tướng đã vượt qua lần “sát hạch” đầu tiên tại Quốc hội không mấy khó khăn, khi chỉ có 146 phiếu ủng hộ bỏ phiếu bất tín nhiệm trên tổng số 577 nghị sĩ. Trong cuộc tranh luận trước khi bỏ phiếu, Thủ tướng Elisabeth Borne đã cáo buộc đảng LFI đang tiêu tốn thời gian của Quốc hội trước các vấn đề quan trọng (Theo Anh Dũng, *Chính phủ mới của Pháp vượt qua cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm đầu tiên*, <https://baotintuc.vn/the-gioi/chinh-phu-moi-cua-phap-vuot-qua-cuoc-bo-phi-eu-bat-tin-nhiem-dau-tien-20241009103706960.htm>,

Vậy nên, có ý kiến cho rằng, ý nghĩa thực sự của cơ chế bỏ phiếu bất tín nhiệm không phải ở chỗ TTCP có bị đưa ra bỏ phiếu bất tín nhiệm hay không mà điều quan trọng là nó buộc TTCP phải bảo vệ mình và Chính phủ bằng cách giải trình về chính sách trước các nghị sĩ, các đảng đối lập và đông đảo cử tri cả nước⁴. Theo tác giả, đó là một ý kiến hợp lý.

Ba là, Nghị quyết về bất tín nhiệm TTCP phải được đa số các thành viên Hạ viện ủng hộ⁵.

Bốn là, một số quốc gia quy định thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm “có tính chất xây dựng”. Nghĩa là, kết quả bỏ phiếu chỉ được chấp nhận khi Nghị viện không chỉ thông qua Nghị quyết về việc bất tín nhiệm TTCP hiện tại mà còn phải tìm ra được người đứng đầu Chính phủ mới (điển hình

truy cập ngày 13/10/2024). Mới đây, vào ngày 08/10/2024, Chính phủ của tân Thủ tướng Pháp Michel Barnier cũng đã vượt qua cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm đầu tiên tại Quốc hội, với chỉ 197/577 phiếu ủng hộ bỏ phiếu bất tín nhiệm, thấp hơn nhiều so với 289 phiếu cần thiết để được đa số trong Quốc hội thông qua (Theo Trần Uyên, *Thủ tướng Pháp Michel Barnier và Chính phủ của ông đã vượt qua cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm*, https://baotintuc.vn/the-gioi/thu-tuong-phap-vuot-qua-cuoc-bo-phi-eu-bat-tin-nhiem-20220712080_921097.htm, truy cập ngày 13/01/2024).

⁴ Lê Anh, *Bỏ phiếu bất tín nhiệm tại Anh – Tập quán Nghị viện quan trọng nhất*, <http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=262055>, công bố ngày 05/02/2010, truy cập ngày 05/12/2019.

⁵ Trong đó, Anh và Nga chỉ đòi hỏi đa số tương đối, song Đức và Bỉ lại yêu cầu đa số tuyệt đối. Thậm chí, Hiến pháp Thụy Điển còn cụ thể hóa “đa số tuyệt đối” thành con số ít nhất 175 nghị sĩ (trên tổng số 349 thành viên Nghị viện) nhất trí thông qua Nghị quyết bất tín nhiệm người đứng đầu Chính phủ. Ngoài ra, theo Điều 49 Hiến pháp Pháp năm 1958, Nghị quyết bất tín nhiệm Chính phủ và TTCP sau khi được thông qua tại Quốc hội còn phải có chữ ký của ít nhất một phần mười số đại biểu Quốc hội.

là Đức và Bỉ⁶). Đây là cách làm minh bạch, không những tạo ra “một cơ chế cạnh tranh khỏe mạnh” mà còn tạo “khả năng chuyển tiếp”⁷, “cho phép tránh những cuộc khủng hoảng Chính phủ kéo dài do Nghị viện một thời gian dài không thành lập được Chính phủ mới”⁸.

2. Trách nhiệm chính trị của Thủ tướng Chính phủ theo pháp luật Việt Nam hiện hành

Trước hết, ưu điểm dễ nhận thấy của pháp luật hiện hành là đã xác định tương đối cụ thể hình thức trách nhiệm chính trị của TTCP, đã làm sáng tỏ các vấn đề mấu chốt như phạm vi chịu trách nhiệm, những công cụ cần thiết để áp đặt sự chịu trách nhiệm về mặt chính trị đối với TTCP, trình tự, thủ tục áp dụng cũng như hệ quả pháp lý của việc áp dụng chúng. Việc tái thừa nhận cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm từng được

quy định tại bản Hiến pháp đầu tiên, sau một thời gian dài bị đứt quãng bởi 3 bản Hiến pháp, và tiếp tục được mở rộng, phát triển bởi các văn bản pháp luật hiện hành, cho thấy nhận thức của Đảng, Nhà nước ta về cơ chế chịu trách nhiệm của quan chức nói chung và người đứng đầu Chính phủ nói riêng hoàn toàn phù hợp với xu hướng chung của thế giới.

Tuy vậy, trách nhiệm chính trị của TTCP nước ta vẫn còn một số hạn chế nhất định. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, trong khi Hiến pháp của nhiều nước trên thế giới có hẳn điều luật riêng trực tiếp quy định việc Chính phủ và TTCP có thể bị bất tín nhiệm bởi Nghị viện, coi đó như một nội dung tất yếu của chế định Chính phủ⁹ thì ở Việt Nam, Hiến pháp chỉ nhắc đến việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trong sự liệt kê những nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân dù đưa ra những quy định cụ thể hơn song việc xác định vấn đề chịu trách nhiệm của TTCP trên phương diện chính trị vẫn bị lẫn trong việc bỏ phiếu tín nhiệm, lấy phiếu tín nhiệm “những người đảm nhận các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn” một cách nhạt nhòa. Điều này phần nào cho thấy tính nhạy cảm trong việc xác

⁶ Vào năm 1982, Helmut Kohl được chọn làm Thủ tướng Đức chỉ sau khi Hạ viện thông qua một Nghị quyết bất tín nhiệm đối với ông Helmut Schmidt – người tiền nhiệm và đồng ý bầu Helmut Kohl làm người thay thế. Bởi theo quy định tại Điều 67 Luật cơ bản, Hạ viện Đức chỉ có thể tuyên bố chính thức bất tín nhiệm Thủ tướng khi cơ quan này bầu ra được một người kế nhiệm mới với tỷ lệ quá bán trên cơ sở danh sách đề xuất của nhóm đại biểu đề nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm. Tương tự, Điều 96 Hiến pháp năm 2018 của Vương quốc Bỉ cũng quy định: “Chính phủ Liên bang gửi đề nghị từ chức lên Nhà vua nếu Hạ viện thông qua với đa số tuyệt đối một Nghị quyết về việc bất tín nhiệm Chính phủ, trong đó có đề xuất người kế nhiệm TTCP để Nhà vua bổ nhiệm hoặc đề xuất người kế nhiệm TTCP trong vòng ba ngày sau khi từ chối việc bỏ phiếu tín nhiệm cho Nhà vua bổ nhiệm”...

⁷ Nguyễn Minh Tuấn, *Chính phủ Cộng hòa Liên bang Đức: Một thiết chế độc lập và chịu trách nhiệm*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 09/2014, tr.71,72.

⁸ Minh Thy, *Bỏ phiếu bất tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm*, <http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=77&NewsId=262056>, công bố ngày 26/10/2012, truy cập ngày 05/12/2019.

⁹ Chẳng hạn, Mục VI Luật Cơ bản Đức năm 1949 quy định về Chính phủ Liên bang, với 9 điều, trong đó có hai điều (Điều 67 và Điều 68) quy định về bỏ phiếu bất tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm đối với TTCP. Hoặc Hiến pháp Pháp năm 1958 (sửa đổi năm 2008) dành hẳn chương V để điều chỉnh mối quan hệ giữa Nghị viện và Chính phủ, trong đó có hai điều (Điều 49 và Điều 50) đề cập đến vấn đề Chính phủ chịu trách nhiệm trước Nghị viện thông qua việc bỏ phiếu bất tín nhiệm.

định trách nhiệm chính trị của TTCP, ở một quốc gia mà theo thông lệ các chức danh thuộc nhóm “tứ trụ” thường hiếm khi phải đối mặt với các quy trình quy kết trách nhiệm một cách công khai. Tuy nhiên, tác giả cho rằng, trên phương diện pháp lý, hình thức trách nhiệm chính trị của TTCP nước ta chưa được đề cao đúng mức, trong khi với tư cách người đứng đầu Chính phủ, đứng đầu hệ thống hành chính nhà nước, hình thức trách nhiệm này của TTCP cần phải được nhấn mạnh hơn, thậm chí, cần phải có một thủ tục riêng được quy định rõ ràng trong một văn bản có giá trị pháp lý cao¹⁰. Bởi, đây chính là hiện thân của mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ, giữa lập pháp và hành pháp.

Thứ hai, cơ chế “bỏ phiếu tín nhiệm” bị chồng lấn với cơ chế “lấy phiếu tín nhiệm”, phần nào làm rườm rà thêm quy trình xác định trách nhiệm chính trị của TTCP.

Hiến pháp năm 2013 chỉ quy định về thẩm quyền bỏ phiếu tín nhiệm của Quốc hội nhưng Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 tiếp nối tinh thần của Nghị quyết số 35/2012/QH13 ngày 21/11/2012 của Quốc hội khóa 13 đã bổ sung thêm hình thức lấy phiếu tín nhiệm và coi đây là một kênh tham khảo về mức độ tín nhiệm của Quốc hội đối với những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, trong đó có TTCP. Xung quanh vấn đề này, xuất hiện những quan điểm khác nhau. Quan điểm đồng tình cho rằng, việc Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm một số chức danh là việc làm bình thường của cơ quan có chức năng giám sát tối cao, cần

thiết phải được tiến hành một cách thường xuyên và thực chất nhằm nâng cao trách nhiệm của TTCP cũng như những người được Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn trước Quốc hội và trước nhân dân¹¹. Ngược lại, quan điểm phản đối nhấn mạnh, Quốc hội chỉ nên bày tỏ thái độ thông qua lá phiếu tín nhiệm trong tình huống “có vấn đề”, không nên bỏ phiếu đại trà, thường kỳ¹². Theo tác giả, quy định Quốc hội vừa lấy phiếu tín nhiệm vừa bỏ phiếu tín nhiệm đối với TTCP và các chức danh khác do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn là không cần thiết. Đành rằng đã có sự phân định khá cụ thể về các trường hợp áp dụng, trình tự áp dụng, hệ quả pháp lý giữa hai hình thức này, song triết lý áp dụng chúng chưa rõ, còn lẫn lộn, mục đích áp dụng chưa thực sự sáng tỏ, việc xử lý kết quả lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm thậm chí khá nửa vời¹³.

Một là, về lấy phiếu tín nhiệm TTCP. Nếu mục đích của lấy phiếu tín nhiệm chủ yếu là nhằm “đo” xem Quốc hội tín nhiệm người đứng đầu Chính phủ đến đâu thì ba mức độ “tín nhiệm thấp”, “tín nhiệm” và “tín nhiệm cao” là không đủ. Bởi “tín nhiệm thấp” khác với “không tín nhiệm”. Đã chấp nhận “đo” thì phải công nhận kết quả đo được một cách khách quan, không thể lẫn lộn các khái niệm. Hơn nữa, việc định lượng mức độ “tín nhiệm thấp”, “tín nhiệm cao” khá cảm tính, phụ thuộc vào

¹⁰ Lê Minh Thông (chủ biên), *Một số vấn đề về hoàn thiện tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước*, Nxb. Khoa học xã hội, 2001, tr. 322 - 325.

¹¹ Bùi Thị Ngọc Mai, *Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước*, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr. 158.

¹² 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 11/2006, tr.46.

¹³ Trần Thị Thu Hà, *Bàn về mối quan hệ giữa Thủ tướng Chính phủ và Quốc hội theo pháp luật hiện hành*, Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, số 05/2019, tr.12.

nhận thức chủ quan của người bỏ phiếu. Và lại, thông điệp từ lấy phiếu tín nhiệm suy cho cùng chỉ có ý nghĩa nhắc nhở, răn đe TTCP phải cố gắng hoàn thành trọng trách được giao, giữ gìn hình ảnh chính trị để không đánh mất sự tín nhiệm của cơ quan đã bầu ra mình. Để đạt được điều đó, Quốc hội đã có những công cụ khác, hình thức khác, không nhất thiết phải phát sinh thêm việc lấy phiếu tín nhiệm¹⁴.

Hai là, về bỏ phiếu tín nhiệm TTCP. Với hình thức này, Quốc hội bày tỏ sự “tín nhiệm” hoặc “không tín nhiệm” đối với nhân vật số một của Chính phủ trong những tình huống thật sự “có vấn đề”. Đây là chế tài chính trị nghiêm khắc, là điểm nhấn quyền lực của Quốc hội trong mối quan hệ với TTCP, là nỗi ám ảnh đối với TTCP trong quá trình thực thi quyền lực to lớn của người đứng đầu Chính phủ. Nhưng, để chế tài có đủ sự mạnh mẽ thì hậu quả của việc bị mất tín nhiệm phải được quy định dứt khoát hơn. Theo Điều 13 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 và Điều 19 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, TTCP phải đối diện với nguy cơ từ chức hoặc nguy cơ bị đề nghị xem xét việc “miễn nhiệm” nếu không lựa chọn phương án “xin từ chức” trong trường hợp quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá “không tín nhiệm”. Vậy là, kết quả bỏ phiếu tín nhiệm không tiến thẳng đến sự ra đi của TTCP, vì còn phải trải qua khâu “xem xét việc miễn nhiệm”. Cụ thể, Quốc hội sẽ còn phải tiến hành bỏ phiếu thêm một lần nữa để quyết nghị xem có miễn nhiệm TTCP hay không. Và cho dù trước đó, đa số đại biểu đã bày tỏ thái độ “không tín nhiệm” nhưng nếu ở vòng này đa số ý kiến lại chọn

phương án “không miễn nhiệm” thì TTCP vẫn có thể tại vị¹⁵.

Sự chông lán giữa cơ chế “bỏ phiếu tín nhiệm” và cơ chế “lấy phiếu tín nhiệm” như đã phân tích ở trên cho thấy một vấn đề khá lớn, đó là chúng ta chưa nhận diện được trách nhiệm đặc biệt của TTCP, dẫn đến chưa đề cao đúng mức tầm quan trọng của công cụ “bỏ phiếu tín nhiệm” (thực ra là “bỏ phiếu bất tín nhiệm”) trong vấn đề kiểm soát trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ. Trong khi, lẽ ra cần phải nhấn mạnh trách nhiệm của TTCP trước hết và chủ yếu là trách nhiệm chính trị, mà công cụ pháp lý mạnh mẽ nhất để Quốc hội có thể buộc TTCP phải chịu trách nhiệm về chính trị không thể khác là công cụ “bỏ phiếu tín nhiệm”. Công cụ ấy được ví như thanh gươm Damocles treo lơ lửng, với mục đích răn đe là chính, nhưng lại sẵn sàng sập xuống bất cứ khi nào thỏa mãn các điều kiện luật định để xác định số phận chính trị của người đứng đầu Chính phủ¹⁶. Chính bởi sự nhận diện không chuẩn xác nên chúng ta mới cần tới công cụ thứ hai thiếu hẳn tính sắc bén – công cụ “lấy phiếu tín nhiệm”, có ý nghĩa như một phép thử, một sự báo động, thậm chí còn mang hơi hướng của một “sự bình xét thi đua” đem đến kết quả “vui là chính”. Điều này cũng phần nào phản ánh sự hữu khuynh, chưa quyết liệt quy trách nhiệm đối với người đứng đầu Chính phủ nói riêng và các quan chức cao cấp nói chung ở nước ta hiện nay.

¹⁵ Vũ Văn Nhiêm, *Bỏ phiếu tín nhiệm: Bàn về thủ tục khả thi*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5/2004, tr.6.

¹⁶ Thanh gươm Damocles của Quốc vương Dionysius II trong thần thoại Hy Lạp - theo Nguyễn Lâm, *Bỏ phiếu bất tín nhiệm - Thanh gươm Damocles*, <http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=69&ItemId=262054&GroupId=2271>, công bố ngày 26/10/2012, truy cập ngày 25/10/2019.

¹⁴ Trần Thị Thu Hà, *tlđd*, 2019, tr.12.

Thứ ba, pháp luật hiện hành còn chưa làm sáng tỏ mối quan hệ về trách nhiệm giữa cá nhân TTCP và tập thể Chính phủ. Về nguyên tắc, trách nhiệm Chính phủ và trách nhiệm TTCP gắn liền với nhau. Phó TTCP và các thành viên khác của Chính phủ đều do TTCP giới thiệu để Quốc hội phê chuẩn, đều là những người được Thủ tướng tin cậy, lựa chọn, do vậy đương nhiên sẽ cùng sẻ chia và cùng gánh vác trách nhiệm với người đứng đầu Chính phủ. Theo nguyên lý chung, khi Quốc hội thể hiện sự bất tín nhiệm đối với TTCP, cả Chính phủ cũng bị bất tín nhiệm theo. Tuy nhiên, điều này chưa được đề cập đến trong pháp luật nước ta hiện nay.

Điều 94 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội”. Thế nhưng, không chỉ Hiến pháp mà các Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Luật Tổ chức Chính phủ và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan khác đều không hề đề cập đến việc Chính phủ phải chịu trách nhiệm như thế nào trước cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Việc “lấy phiếu tín nhiệm” và “bỏ phiếu tín nhiệm” chỉ áp dụng cho TTCP, các Phó TTCP, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ với tư cách những cá nhân “giữ chức vụ được Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn”. Trong khi đó, ở nước ta, Chính phủ trước hết là một tập thể, hoạt động theo chế độ tập thể lãnh đạo là chủ yếu. Tính chất “tập thể” đó thậm chí còn được nhấn mạnh hơn bởi Hiến pháp năm 2013 thông qua khẳng định tại Điều 95: “Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số” cũng như bởi Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 (sửa đổi) thông qua việc xóa bỏ quy định từng tồn tại ở Điều 19 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001: “Chính phủ thảo

luận tập thể và biểu quyết theo đa số những vấn đề quan trọng”. Trong mô hình đó, TTCP đứng đầu Chính phủ nhưng về cơ bản lại có lá phiếu bình đẳng với các thành viên khác của Chính phủ. Với nguyên tắc “quyết định theo đa số”, TTCP về lý thuyết hoàn toàn có thể thuộc bên thiểu số trong quá trình thông qua một chính sách nào đó của Chính phủ. Song điều đáng nói là, TTCP lại vẫn phải chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động của Chính phủ trước Quốc hội, ngay cả khi quyết định của tập thể khác với ý chí cá nhân nhà lãnh đạo, bởi đơn giản TTCP là người đứng đầu Chính phủ. Tính liên đới chịu trách nhiệm giữa TTCP và các thành viên Chính phủ rõ ràng chưa được chú trọng¹⁷.

Sự thiếu vắng hình thức trách nhiệm tập thể của Chính phủ trong pháp luật Việt Nam hiện hành có thể dẫn đến nhiều hậu quả. *Một*, trách nhiệm chính trị của TTCP gần như bị tách rời với trách nhiệm chính trị của Chính phủ. Nếu TTCP buộc phải ra đi khi đánh mất sự tín nhiệm của Quốc hội, Chính phủ vẫn “bình an vô sự”. *Hai*, không có chế tài tập thể nên bản thân Chính phủ khó trở thành một Chính phủ năng động và chịu trách nhiệm¹⁸. Với tính răn đe cao, chế tài tập thể giúp từng thành viên hiểu rằng nếu Chính phủ buộc phải từ chức thì vị trí của họ trong Chính phủ cũng không còn và sự trì trệ, sự hời hợt, sự kém hiệu quả trong hoạch định chính sách, điều hành vĩ mô đương nhiên là con đường ngắn nhất đưa

¹⁷ Võ Trí Hào, *Nâng cao trách nhiệm chính trị của Chính phủ*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9, kỳ 1, tháng 5, 2014, tr 39.

¹⁸ Nguyễn Cửu Việt, *Vị trí, vai trò của Chính phủ trong Hiến pháp của Nhà nước pháp quyền*, trong cuốn “Sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992 – những vấn đề lý luận và thực tiễn”, tập 1, Nxb. Hồng Đức, 2012, tr. 491.

Chính phủ đến với chế tài đó. Ba, vì không có cơ chế chịu trách nhiệm chung một cách rành mạch nên TTCP có thể an tâm dựa vào tập thể Chính phủ để quyết định những vấn đề “khó khăn” - những vấn đề dễ khiến người đứng đầu Chính phủ phải đối diện với trách nhiệm cá nhân. Đây chính là khía cạnh cho thấy trách nhiệm chính trị của cá nhân TTCP có thể bị hòa lẫn trong trách nhiệm chính trị của tập thể Chính phủ. Mà sự hòa lẫn đó, suy cho cùng, lại là biểu hiện của việc không phải chịu trách nhiệm.

3. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm chính trị của Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, về cơ chế bỏ phiếu tín nhiệm

Từ trước đến nay, Quốc hội nước ta chưa từng tiến hành bỏ phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn nói chung và TTCP nói riêng. Theo đó, thực tiễn chưa ghi nhận trường hợp nào người đứng đầu Chính phủ buộc phải từ chức hoặc bị miễn nhiệm, bãi nhiệm vì lý do bị mất tín nhiệm. Do vậy, bỏ phiếu tín nhiệm (mà về bản chất là “bỏ phiếu bất tín nhiệm” theo quan niệm của phương Tây) được ví như thanh “thượng phương bảo kiếm” chưa một lần được tháo ra khỏi vỏ¹⁹. Mặc dù, có những thời điểm nhất định (trước Hiến pháp năm 2013), một số đại biểu Quốc hội đã đề xuất vấn đề bỏ phiếu tín nhiệm đối với TTCP và dư luận xã hội mong muốn được thấy cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thể hiện sức mạnh của công cụ sắc bén đó.

¹⁹ Nguyễn Hà, *Bỏ phiếu tín nhiệm: “Thượng phương bảo kiếm” của Quốc hội*, <http://vneconomy.vn/thoi-su/bo-phieu-tin-nhiem-thuong-phuong-bao-kien-cua-quoc-hoi-20120604094132780.htm>, công bố ngày 04/6/2012, truy cập ngày 16/3/2020.

Thứ hai, về vấn đề lấy phiếu tín nhiệm

Khác với bỏ phiếu tín nhiệm, từ năm 2013 đến nay, Quốc hội nước ta đã bốn lần tổ chức lấy phiếu tín nhiệm TTCP cùng với những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn như Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các thành viên Chính phủ, Chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc... Hai lần lấy phiếu tín nhiệm đầu tiên (2013, 2014) được tổ chức định kỳ hàng năm theo tinh thần Nghị quyết số 35/2012/QH13 của Quốc hội và hai lần lấy phiếu tín nhiệm tiếp theo (2018, 2023) được tổ chức “một lần trong mỗi nhiệm kỳ vào kỳ họp thường lệ cuối năm thứ ba của nhiệm kỳ” trên cơ sở quy định của Nghị quyết số 85/2014/QH13, Luật Tổ chức Quốc hội 2014, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015.

Từ thực tiễn tổ chức thực hiện, có thể thấy việc lấy phiếu tín nhiệm đối với TTCP nước ta trong thời gian qua đã thu được những kết quả đáng ghi nhận, trong đó nổi bật những vấn đề sau:

Một là, việc lấy phiếu tín nhiệm đặt TTCP trước sự thăm dò tín nhiệm của chính cơ quan đã bầu ra mình, giúp TTCP nhận diện được uy tín của bản thân đồng thời có ý thức sâu sắc hơn về trách nhiệm chính trị của người đứng đầu Chính phủ trước Quốc hội. Kết quả lấy phiếu tín nhiệm có thể không chính xác một cách tuyệt đối nhưng trong chừng mực nhất định là sự phản ánh tương đối khách quan những điều TTCP đã làm và chưa làm được trên cương vị của mình²⁰.

²⁰ Chẳng hạn, năm 2013, TTCP nhiệm kỳ 2011 – 2016 đứng thứ 3/47 trong danh sách xếp hạng theo số phiếu tín nhiệm thấp và đứng thứ 25/47 trong danh sách xếp hạng theo số phiếu tín nhiệm cao (Theo Nghị quyết số 44/2013/QH13 ngày 11/6/2013 xác nhận kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn). Đây

Hai là, kết quả lấy phiếu tín nhiệm tạo ra những áp lực nhất định đối với TTCP, thôi thúc họ phải hành động tốt hơn, hiệu quả hơn, tích cực phát huy các ưu điểm, nghiêm túc và nhanh chóng khắc phục các khuyết điểm, tồn tại²¹. Nếu so sánh kết quả lấy phiếu tín nhiệm trong hai năm 2013 và 2014, có thể thấy, việc lấy phiếu tín nhiệm đối với TTCP ở Việt Nam về cơ bản đã đáp ứng tốt một trong những mục đích quan trọng được xác định tại Điều 3 Nghị quyết số 85/2014/QH13, đó 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”.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực kể trên, việc lấy phiếu tín nhiệm đối với TTCP nước ta còn đặt ra những vấn đề cần tiếp tục trao đổi.

là kết quả phản ánh khá chính xác mức độ tín nhiệm của các đại biểu Quốc hội trước tình hình kinh tế - xã hội không mấy khả quan, trong bối cảnh các tập đoàn kinh tế nhà nước đặt dưới sự quản lý trực tiếp của TTCP chẳng những không đạt được kỳ vọng trở thành những “quả đấm thép” của nền kinh tế mà còn làm ăn thua lỗ, buộc phải tái cơ cấu, kéo theo hàng loạt những hệ lụy đáng tiếc, với những đại án như Vinashin, Vinaline... Ngược lại, năm 2018, TTCP nhiệm kỳ 2016 – 2021 đứng thứ 2/48 trong danh sách xếp hạng theo số phiếu tín nhiệm cao (Báo điện tử Chính phủ, <https://baochinhphu.vn/quoc-hoi-cong-bo-ket-qua-lay-phiếu-tin-nhiem-48-chuc-danh-102246771.htm>, công bố ngày 25/10/2018, truy cập ngày 19/3/2020). Điều này cho thấy các đại biểu ghi nhận khá công tâm những đóng góp của Chính phủ và TTCP trong việc tạo ra những con số tăng trưởng kinh tế ấn tượng, đánh giá cao những nỗ lực của TTCP trong việc xây dựng một Chính phủ “kiến tạo, phát triển”.

²¹ Theo Nghị quyết số 85/2014/QH13 ngày 28/11/2014 xác nhận kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, với lần lấy phiếu tín nhiệm thứ hai, TTCP nhiệm kỳ 2011 - 2016 lúc bấy giờ đã có sự bứt phá đáng khích lệ so với chính mình, thể hiện ở 320 phiếu tín nhiệm cao (chiếm tỷ lệ 64,39%) và 68 phiếu tín nhiệm thấp (chiếm tỷ lệ 13,68%).

Một là, TTCP được tiến hành lấy phiếu tín nhiệm đồng thời với những người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn khác. Theo tác giả, điều này chưa hợp lý. Cùng một lúc, các đại biểu Quốc hội thông qua lá phiếu để biểu lộ mức độ tín nhiệm của mình cho 47, 48 chức danh khác nhau, trong đó bao gồm cả các chức danh đến từ lĩnh vực hành pháp và các chức danh nằm ngay trong cấu trúc nội tại của Quốc hội. Cách “đo lường” đó, thiết nghĩ, hơi ôm đồm và thiếu tập trung. Lấy phiếu tín nhiệm thực chất là một hình thức hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội, thay vì ưu tiên sự giám sát của mình đối với hành pháp, mà cụ thể và trước hết là đối với TTCP và các thành viên Chính phủ, Quốc hội nước ta lại tiến hành giám sát một cách khá đại trà đối với nhiều đối tượng khác nhau. Đây là cách làm hơi ngược. Bởi, hơn bất kỳ chủ thể nào khác, hoạt động thực thi quyền lực của người đứng đầu Chính phủ, nhân vật trung tâm của hành pháp cần phải được Quốc hội giám sát một cách thường xuyên và thực chất.

Hai là, cách tổ chức lấy phiếu tín nhiệm TTCP ở nước ta chưa phù hợp với thông lệ quốc tế. Pháp luật các quốc gia theo mô hình dân chủ Nghị viện Anh có sự phân biệt rạch ròi giữa hình thức *bỏ phiếu bất tín nhiệm* được Quốc hội sử dụng để xác định trách nhiệm chính trị của TTCP và hình thức *bỏ phiếu tín nhiệm* được Quốc hội tiến hành theo đề nghị của chính TTCP. Trong đó, vì không trực tiếp dẫn đến chế tài về mặt chính trị nên *bỏ phiếu tín nhiệm* chỉ đơn thuần là một hình thức thăm dò tín nhiệm, kiểu như lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội Việt Nam, chỉ khác đây là việc làm xuất phát từ nguyện vọng của người đứng đầu Chính phủ. Hơn nữa, đối với hầu hết các

quốc gia phương Tây, dù bỏ phiếu bất tín nhiệm hay bỏ phiếu tín nhiệm, cũng chỉ có hai mức độ: Tín nhiệm và không tín nhiệm. Do đó, TTCP hiển nhiên bị coi là mất tín nhiệm khi có tới hơn nửa số Nghị sỹ bỏ phiếu không tín nhiệm. Ở nước ta, việc lấy phiếu tín nhiệm được tiến hành một cách bắt buộc nhưng lại chỉ với mục đích cảnh báo là chính. Và các đại biểu bỏ phiếu ở ba mức: “Tín nhiệm cao” (rất tin tưởng), “tín nhiệm” (tin tưởng ở mức độ trung bình), “tín nhiệm thấp” (ít tin tưởng), mà không có mức “không tín nhiệm” (tức hoàn toàn không tin tưởng). Điều này phần nào cho thấy sự ý nhị trong truyền thống văn hoá trọng danh dự của dân tộc Việt Nam nhưng khá bất ổn từ góc nhìn pháp lý. Vì, chúng gây cảm giác mơ hồ, không có tiêu chí xác định cụ thể, không rành mạch. Cho nên, chính các đại biểu Quốc hội – những người trực tiếp bỏ phiếu cũng khó tránh khỏi sự lúng túng²². Việc đại biểu nghiêng về “tín nhiệm cao” hay “tín nhiệm thấp” quả thực phụ thuộc rất nhiều vào nhận thức chủ quan của từng người.

Ba là, thực tiễn cho thấy việc lấy phiếu tín nhiệm không mang lại hiệu quả thực sự đối với việc quy kết trách nhiệm chính trị của TTCP. Về bản chất, vốn dĩ nó đã không

phải là một công cụ được sử dụng để quy kết trách nhiệm. Thêm vào đó, ở một đất nước vốn có truyền thống trọng tình hơn trọng lý, thật dễ hiểu khi không ít đại biểu Quốc hội có thái độ nể nang, dè chừng, “trông lên trông xuống” trước kết quả điều hành chưa tốt của Chính phủ và TTCP. Vì thế, sau bốn lần lấy phiếu tín nhiệm, không một TTCP nào “xin từ chức” vì “có quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá tín nhiệm thấp”, càng không có TTCP nào được “Ủy ban Thường vụ Quốc hội trình Quốc hội bỏ phiếu tín nhiệm” do “có hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội trở lên đánh giá tín nhiệm thấp”, cho dù có những thời điểm uy tín của TTCP thực sự xuống thấp trong nhân dân. Do vậy, từ góc nhìn khoa học, tác giả đồng tình với quan điểm rằng lấy phiếu tín nhiệm theo cách thức hiện tại có thể dẫn đến tâm lý coi thường vì sau vài lần không ai phải chịu trách nhiệm, trong khi tình hình kinh tế - xã hội vẫn không biến chuyển nhiều, phòng chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí... hiệu quả không cao thì việc lấy phiếu cũng sẽ không còn đáng ngại nữa²³. Đó là chưa kể, vì nó tồn tại như một dạng “bình xét thi đua” định kỳ nên người đứng đầu Chính phủ nói riêng và các chức danh được Quốc hội bầu, phê chuẩn nói chung thay vì quyết liệt trong hành động lại phải quan tâm nhiều hơn đến việc đảm bảo hài hòa các mối quan hệ nhằm có được kết quả “tín nhiệm cao”, dẫn đến sự băn khoăn về ý nghĩa và tác dụng thực sự của công cụ giám sát được kỳ vọng này.

²² Bằng chứng là, trong lần bỏ phiếu thứ nhất năm 2013, có 160 đại biểu lựa chọn mức “tín nhiệm thấp” nhưng vẫn có 210 đại biểu thể hiện sự “tín nhiệm cao” đối với TTCP nhiệm kỳ 2011 - 2016 (Nghị quyết số 44/2013/QH13 ngày 11/6/2013 xác nhận kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn). Hoặc trong lần bỏ phiếu thứ tư năm 2023, theo Nghị quyết số 102/2023/QH15 của Quốc hội về xác nhận kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, TTCP đương nhiệm nhận 373 phiếu “tín nhiệm cao” (chiếm tỷ lệ 77,55%), 90 phiếu “tín nhiệm” (chiếm tỷ lệ 18,71%) và 17 phiếu “tín nhiệm thấp” (chiếm tỷ lệ 3,53%).

²³ Nguyễn Lâm, *Làm sao để lấy phiếu tín nhiệm không “huê cả làng”*, <https://news.zing.vn/lam-sao-de-lay-phieu-tin-nhiem-khong-hue-ca-lang-post886366.html>, công bố ngày 25/10/2018, truy cập ngày 19/3/2020.

4. Một số kiến nghị nhằm hoàn thiện pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm chính trị của Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, để minh bạch hóa chế độ trách nhiệm của TTCP, cần quy định rõ trách nhiệm chính trị của TTCP

Một là, nên sử dụng khái niệm “bỏ phiếu bất tín nhiệm” thay cho “bỏ phiếu tín nhiệm” để gọi tên chính xác cơ chế xác định trách nhiệm chính trị đối với TTCP. Bởi vì, đây không phải là việc thăm dò tín nhiệm bình thường mà là cách thức phản ứng của Quốc hội trước tình huống bất thường, khi TTCP ở trong tình trạng “có vấn đề” đến mức Quốc hội phải xem xét lại mức độ tín nhiệm của mình đối với người đứng đầu Chính phủ. “Bỏ phiếu tín nhiệm” ở Việt Nam hiện nay thực chất là “bỏ phiếu bất tín nhiệm” (vote of no confidence) theo quy định của pháp luật nhiều quốc gia trên thế giới nhưng lại mang tên gọi tương tự hình thức “vote of confidence” – một dạng bỏ phiếu tín nhiệm theo yêu cầu của chính TTCP để người đứng đầu Chính phủ có thể lựa chọn ứng xử phù hợp nếu không còn giữ được sự ủng hộ của đa số các Nghị sỹ. Theo tác giả, định danh vấn đề theo đúng bản chất của nó là cần thiết, không những phù hợp với quan niệm chung của thế giới mà còn thể hiện cái nhìn thẳng thắn, trực diện, không né tránh về chế tài mang tính chính trị - pháp lý dành cho TTCP.

Hai là, cần bổ sung trong Hiến pháp hiện hành một điều luật riêng trực tiếp quy định việc Chính phủ, TTCP có thể bị bỏ phiếu bất tín nhiệm bởi Quốc hội, coi đó như một nội dung tất yếu của chế định Chính phủ. Đây là kinh nghiệm đã và đang được áp dụng ở nhiều quốc gia phương Tây, Việt Nam có thể tham khảo để một

mặt thể hiện sự đề cao đúng mức trách nhiệm chính trị của người đứng đầu Chính phủ, khắc phục tình trạng TTCP được bỏ phiếu tín nhiệm, lấy phiếu tín nhiệm một cách đại trà, lẫn lộn với những người được Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn, mặt khác làm rõ trách nhiệm tập thể của Chính phủ trước Quốc hội.

Thứ hai, cần có sự phân định rõ ràng hơn giữa trách nhiệm tập thể của Chính phủ và trách nhiệm cá nhân của TTCP

Muốn vậy, trước hết phải bổ sung quy định về trách nhiệm tập thể của Chính phủ trước Quốc hội, xác định rõ các trường hợp áp dụng, trình tự, thủ tục áp dụng, hệ quả và hình thức chịu trách nhiệm cụ thể. Theo tác giả, nên kế thừa quy định tại Điều 54 Hiến pháp năm 1946 về trách nhiệm tập thể của Nội các và sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với tình hình mới như sau: Quốc hội có thể bỏ phiếu (bất) tín nhiệm đối với Chính phủ trong trường hợp có đề nghị của Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc kiến nghị của ít nhất mười phần trăm tổng số đại biểu Quốc hội. Nếu quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội đánh giá không tín nhiệm thì *toàn thể Chính phủ buộc phải từ chức*.

Dĩ nhiên, sẽ có ý kiến không đồng tình với đề xuất nói trên. Bởi theo một số chuyên gia, quy định về sự từ chức tập thể của Chính phủ chỉ phù hợp với các xã hội tư sản, nơi tồn tại chế độ đa đảng và áp dụng nguyên tắc phân chia quyền lực trong tổ chức bộ máy nhà nước, nơi mà việc bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với tập thể Chính phủ thực ra là một cách thức để giải quyết mâu thuẫn chính trị giữa các lợi ích khác nhau, thậm chí trong nhiều trường hợp là thủ đoạn chính trị để duy trì sự cầm quyền của các lực lượng tư sản. Trong khi đó, ở Việt Nam, quyền lực nhà nước là thống

nhất, lợi ích của cả dân tộc về cơ bản thống nhất với lợi ích của giai cấp công nhân mà đội tiên phong của nó là Đảng cộng sản cầm quyền, không nên áp dụng chế định bỏ phiếu tín nhiệm đối với tập thể Chính phủ để dẫn đến sự lật đổ Chính phủ như một chế tài chính trị gay gắt²⁴.

Theo tác giả, sự thận trọng đó khá hợp lý. Song, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của phương Tây cho phù hợp với điều kiện cụ thể của Việt Nam vẫn là điều cần thiết. Chính phủ nước ta về cơ bản hoạt động theo chế độ tập thể lãnh đạo. Một Chính phủ quyết định các vấn đề quan trọng thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình bằng cách “thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số” thì đương nhiên các thành viên Chính phủ phải liên đới chịu trách nhiệm với nhau. Nếu không tăng cường trách nhiệm liên đới giữa các thành viên Chính phủ, Chính phủ khó có thể trở thành một tập thể mạnh mẽ, đoàn kết, thống nhất, sẵn sàng hành động và chịu trách nhiệm dưới sự lãnh đạo, điều hành của người đứng đầu. Tất nhiên, hình thức chịu trách nhiệm ở đây chỉ nên là sự từ chức tập thể mà không phải là việc Quốc hội bãi nhiệm, giải thể Chính phủ. Bởi từ chức tập thể vừa có sự nghiêm khắc của chế tài nói chung (khi Chính phủ buộc phải từ chức, nghĩa là, Chính phủ đã không thể ở lại cho đến hết nhiệm kỳ) song cũng vừa có sự tế nhị cần thiết của một chế tài chính trị, là hệ quả tất yếu của việc bị mất tín nhiệm trước Quốc hội, tương thích với đặc trưng của trách nhiệm chính trị - hình thức trách nhiệm mà “chế tài duy nhất là sự bất tín nhiệm”.

Ngoài ra, cần có sự kết nối giữa trách nhiệm cá nhân của TTCP với trách nhiệm tập thể của Chính phủ. Theo đó, nên chăng quy định, nếu TTCP bị đa số đại biểu Quốc

hội bỏ phiếu không tín nhiệm, buộc phải từ chức thì cùng với người đứng đầu Chính phủ, tập thể Chính phủ cũng phải từ chức theo. Đây là cách làm đã và đang được áp dụng ở một số quốc gia trên thế giới, thể hiện nhận thức đúng đắn về mối quan hệ giữa cá nhân người đứng đầu Chính phủ và tập thể Chính phủ. Vì thực ra, rất khó để phân chia rạch ròi nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giữa Chính phủ và TTCP, nếu không muốn nói, Chính phủ và TTCP là một. Suy đến cùng, Chính phủ phải là và nên là Chính phủ của Thủ tướng. Chính phủ mạnh và hiệu quả dưới sự lãnh đạo điều hành quyết đoán, sáng suốt của người đứng đầu Chính phủ và ngược lại. Khi TTCP buộc phải ra đi vì lý do mất tín nhiệm, tập thể Chính phủ buộc phải từ chức theo là thỏa đáng, nhằm tạo điều kiện cho TTCP mới có điều kiện lựa chọn ê kíp mới phù hợp với mình hơn²⁵, từ đó xây dựng một Chính phủ được kỳ vọng có hiệu quả hơn Chính phủ tiền nhiệm.

Thứ ba, xác định chính xác nội dung chịu trách nhiệm của TTCP trong điều hành hành chính

Nghĩa là, phải trả lời được các câu hỏi sau: *Một*, TTCP chỉ phải chịu trách nhiệm về những vấn đề do mình trực tiếp quyết định hay chịu trách nhiệm chung đối với toàn bộ hoạt động của Chính phủ?; *Hai*, đối với những vấn đề vốn thuộc thẩm quyền của TTCP nhưng TTCP đã uỷ quyền cho Phó TTCP hoặc các Bộ trưởng quyết định thì người đứng đầu Chính phủ có phải chịu trách nhiệm không?; *Ba*, đối với những vấn đề thuộc thẩm quyền của cấp dưới nhưng trước khi thực hiện đã được TTCP “chấp thuận”, “đồng ý về chủ trương”, “có ý kiến chỉ đạo”... thì trách nhiệm của TTCP có được đặt ra?

(Xem tiếp trang 60)

²⁴ Bùi Ngọc Sơn, *Chính phủ trong Nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 1/2004, tr.9-15.

²⁵ Bùi Xuân Đức, tldđ, tr. 35.