

BÀN VỀ ĐỐI TƯỢNG LẤY PHIẾU TÍN NHIỆM TẠI QUỐC HỘI VIỆT NAM

*Trương Thị Minh Thùy**

Tóm tắt: Bài viết phân tích quy định của pháp luật hiện hành về đối tượng lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội Việt Nam và thực tiễn thực hiện cũng như các bất cập của những quy định này. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra kiến nghị đối tượng lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội Việt Nam nên được tập trung vào các thành viên của Chính phủ nhằm đảm bảo tính hiệu quả của hoạt động này.

Abstract: This article analyzes the current legal provisions concerning which officials are subject to votes of confidence in Vietnam's National Assembly, as well as the practical implementation of these provisions and the shortcomings that have arisen. Based on these findings, the article proposes that confidence votes in the National Assembly should focus on members of the Government in order to enhance the effectiveness of this oversight mechanism.

1. Quy định pháp luật về đối tượng lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội Việt Nam và thực tiễn thực hiện

Theo quy định của pháp luật hiện hành, 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, Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội, Tổng Thư ký Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Ủy ban của 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. 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 96/2023/QH15 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 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*”. Tức là, nếu một người giữ chức vụ Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội đồng thời kiêm nhiệm chức vụ Chủ tịch Hội đồng dân tộc hoặc Chủ nhiệm một Ủy ban của Quốc hội thì chỉ lấy phiếu tín nhiệm một lần đối với cả hai chức vụ của người này. Ngoài ra, theo khoản 5 Điều 2 Nghị quyết số 96/2023/QH15, Quốc hội không lấy phiếu tín nhiệm đối với người đã có thông báo nghỉ công tác chờ nghỉ hưu hoặc được bầu, bổ nhiệm trong năm lấy phiếu tín nhiệm. Quy định này là một điểm mới của Nghị quyết số 96/2023/QH15 so với Nghị quyết 85/2014/QH13, nhằm đảm bảo sự phù hợp với Quy định số 96-QĐ/TW ngày 02/02/2023 của Bộ Chính trị về việc lấy phiếu tín nhiệm đối với chức danh, chức vụ lãnh đạo quản lý trong hệ thống chính trị và

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

thực tiễn của việc lấy phiếu tín nhiệm trong thời gian qua¹.

Cho đến nay, Quốc hội đã tiến hành lấy phiếu tín nhiệm bốn lần trên thực tế vào năm 2013, 2014, 2018 và 2023. Trong đó, tại lần lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2013 và 2014, việc lấy phiếu tín nhiệm được áp dụng theo Nghị quyết số 35/2012/QH13. Còn lần lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2018 thì áp dụng Nghị quyết số 85/2014/QH13, lần lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2023 áp dụng Nghị quyết số 96/2023/QH15. Có thể thấy, quy định của Nghị quyết số 35/2012/QH13, Nghị quyết số 85/2014/QH13 về đối tượng lấy phiếu tín nhiệm cơ bản là giống nhau². Tuy nhiên, hiện nay, đối tượng lấy phiếu tín nhiệm theo

Nghị quyết số 96/2023/QH15 được mở rộng thêm đối với Tổng Thư ký Quốc hội, nhằm đảm bảo sự phù hợp với Luật Tổ chức Quốc hội và Quy định số 96-QĐ/TW³. Căn cứ trên các quy định này, số lượng người được lấy phiếu tín nhiệm có thể là từ 49 – 51 người⁴. Cụ thể, vào năm 2013, Nghị quyết 35/2012/QH13 quy định đối tượng lấy phiếu tín nhiệm bao gồm “*các thành viên khác của Ủy ban thường vụ Quốc hội*”. Điều này được Nghị quyết số 561/2013/UBTVQH13 hướng dẫn như sau: “*Đối với nhiệm kỳ Quốc hội 2011-2016, các thành viên khác của Ủy ban thường vụ Quốc hội gồm có: a) Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội là Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội; b) Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội là Trưởng Ban công tác đại biểu của Ủy ban thường vụ Quốc hội. Trường hợp Quốc hội bầu bổ sung Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội thì Ủy viên này cũng được lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm theo quy định của Nghị quyết số 35/2012/QH13*”. Vào kỳ họp thứ nhất Quốc hội khóa XIII, Quốc hội đã quyết định số thành viên của Ủy ban thường vụ Quốc hội là 18 người. Trong đó, cơ cấu 01 Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội phụ trách công

¹ Tờ trình số 485/TTr-UBTVQH15 của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 25/5/2023 về dự thảo Nghị quyết của Quốc hội 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 (sửa đổi).

² Khoản 2 Điều 1 Nghị quyết 35/2012/QH13 quy định: Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ sau đây:

- a) Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước;
- b) 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;
- c) Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ;
- d) Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước.

Khoản 2 Điều 1 Nghị quyết số 85/2014/QH13 quy định: Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ sau đây:

- a) Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước;
- b) 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;
- c) Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ;
- d) Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán nhà nước.

³ Tờ trình số 485/TTr-UBTVQH15 của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 25/5/2023 về dự thảo Nghị quyết của Quốc hội 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 (sửa đổi).

⁴ Cụ thể là: 01 Chủ tịch nước, 01 Phó Chủ tịch nước; 01 Chủ tịch Quốc hội, 04 Phó Chủ tịch Quốc hội, 13 Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội (gồm 01 Chủ tịch Hội đồng dân tộc, 09 Chủ nhiệm Ủy ban của Quốc hội, 01 Trưởng ban Dân nguyện, 01 Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội); 01 Thủ tướng Chính phủ, 03 – 05 Phó Thủ tướng Chính phủ, 22 Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ; 01 Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, 01 Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, 01 Tổng Kiểm toán nhà nước.

tác dân nguyện làm Trưởng ban Dân nguyện. Tuy nhiên, tại kỳ họp đó, Quốc hội chỉ bầu được 17 thành viên⁵, còn thiếu 01 thành viên. Do đó, tại lần lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2013, Trưởng ban Dân nguyện không thuộc danh sách những người được lấy phiếu tín nhiệm. Bên cạnh đó, vào thời điểm này, Chính phủ chỉ có 04 Phó Thủ tướng⁶. Tại thời điểm lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2013, ông Đinh Tiến Dũng vừa được Quốc hội bầu giữ chức danh Bộ trưởng Bộ Tài chính, ông Nguyễn Hữu Văn vừa được Quốc hội bầu giữ chức danh Tổng Kiểm toán Nhà nước. Do đó, hai vị này chưa đủ thời gian công tác để được Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm⁷. Chính vì những lý do trên, danh sách những người được lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2013 chỉ có 47 người. Còn vào năm 2014, Bộ trưởng Bộ Tài chính và Tổng Kiểm toán Nhà nước đã đủ thời gian công tác để được Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm. Đồng thời, vào ngày 16/11/2013, tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội đã bầu bổ sung Trưởng ban Dân nguyện Nguyễn Đức Hiền giữ chức Ủy viên Ủy ban

thường vụ Quốc hội⁸. Theo Nghị quyết số 561/2013/UBTVQH13 Ủy viên Ủy ban thường vụ Quốc hội được Quốc hội bầu bổ sung cũng được lấy phiếu tín nhiệm. Ngoài ra, mặc dù thời điểm này, Chính phủ có 05 Phó Thủ tướng⁹ nhưng do Phó Thủ tướng Phạm Bình Minh kiêm Bộ trưởng Bộ Ngoại giao nên khối Chính phủ chỉ có 27 người được lấy phiếu tín nhiệm. Với tình hình nhân sự như trên, danh sách lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2014 gồm 50 người. Vào năm 2018, số lượng nhân sự được lấy phiếu tín nhiệm trong các cơ quan¹⁰ không có sự thay đổi so với năm 2014. Nhưng tại đầu kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XIV, Quốc hội đã bầu Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng giữ chức vụ Chủ tịch nước và thông qua nghị quyết phê chuẩn việc bổ nhiệm ông Nguyễn Mạnh Hùng giữ chức vụ Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông¹¹. Theo khoản 6 Điều 1 Nghị quyết số 85/2014/QH13, trường hợp người được lấy phiếu tín nhiệm có thời gian đảm nhiệm chức vụ liên tục chưa đủ 09 tháng, tính đến ngày khai mạc kỳ họp tổ chức lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội thì sẽ không lấy phiếu tín nhiệm đối với người này. Vì thế, hai chức danh trên không có trong

⁵ Thông cáo số 3 kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIII, <https://quochoi.vn/hoatdongcuaquochoi/cackyhopquochoi/quochoikhoaxiii/kyhopthunhat/Pages/thong-cao.aspx?ItemID=22641>, truy cập ngày 07/3/2023.

⁶ Bốn Phó Thủ tướng vào thời điểm này là: Ông Hoàng Trung Hải, ông Nguyễn Thiện Nhân, ông Vũ Văn Ninh, ông Nguyễn Xuân Phúc.

⁷ Mặc dù thời gian công tác tối thiểu của người được lấy phiếu tín nhiệm không được Nghị quyết số 35/2012/QH13 quy định. Tuy nhiên, trên thực tế, trong lần lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2013, đối với những chức danh chưa đảm bảo thời gian công tác, Quốc hội khóa XIII vẫn không tiến hành lấy phiếu tín nhiệm. Xem thêm: Quang Vũ, *Thông qua danh sách 47 người để lấy phiếu tín nhiệm*, https://quochoi.vn/_catalogs/masterpage/TVPortal.Publishing.Subsite.aspx?ItemID=5803, công bố ngày 10/6/2013, truy cập ngày 06/3/2023.

⁸ H. Ngọc, N. Giang, *Kỳ họp thứ Sáu, QH Khóa XIII*, <https://daibieunhandan.vn/Thoi-su-Quoc-hoi/Ky-hop-thu-Sau-QH-Khoa-XIII-i17090/>, công bố ngày 16/11/2013, truy cập ngày 07/3/2023.

⁹ Ông Vũ Đức Đam, ông Hoàng Trung Hải, ông Phạm Bình Minh, ông Vũ Văn Ninh, ông Nguyễn Xuân Phúc.

¹⁰ Cụ thể, khối Chủ tịch nước là 02 người, khối Quốc hội vẫn là 18 người, khối Chính phủ vẫn là 27 người (do Phó Thủ tướng Phạm Bình Minh vẫn tiếp tục kiêm nhiệm Bộ trưởng Bộ Ngoại giao), khối khác (Toà án, Viện kiểm sát, Kiểm toán nhà nước) là 03 người.

¹¹ Bảo Yên, *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>, công bố ngày 24/10/2018, truy cập ngày 20/7/2019.

danh sách những người được lấy phiếu tín nhiệm trong kỳ họp này¹². Đó là lý do tại sao danh sách lấy phiếu tín nhiệm vào năm 2018 chỉ có 48 người.

Tuy nhiên, số lượng người được lấy phiếu tín nhiệm có thể thay đổi rất lớn so với con số trên vì sự thay đổi nhân sự theo từng thời kỳ. Đơn cử là vào lần lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội vào ngày 25/10/2023, Quốc hội chỉ lấy phiếu tín nhiệm đối với 44 người. Vì trong năm lấy phiếu tín nhiệm - năm 2023, có 05 chức danh được Quốc hội bầu/phê chuẩn việc bổ nhiệm là: Chủ tịch nước (ông Võ Văn Thưởng), 02 Phó Thủ tướng Chính phủ (ông Trần Hồng Hà và Trần Lưu Quang), Bộ trưởng Tài nguyên và Môi trường (ông Đặng Quốc Khánh) và Chủ nhiệm Ủy ban Tài chính Ngân sách (ông Lê Quang Mạnh)¹³. Theo khoản 5 Điều 2 Nghị quyết số 96/2023/QH15, Quốc hội không lấy phiếu tín nhiệm đối những người này.

2. Bất cập trong quy định pháp luật về đối tượng lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội Việt Nam

Có thể thấy, quy định về đối tượng lấy phiếu tín nhiệm như hiện nay đã phần nào thể hiện đầy đủ trách nhiệm, quyền hạn của Quốc hội - với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước ta - thay mặt cử tri cả nước xem xét, đánh giá mức độ tín

nhiệm đối với một số người giữ chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Tuy nhiên, quy định này cũng có một số hạn chế đáng kể, cụ thể là đối tượng lấy phiếu tín nhiệm như hiện nay là quá rộng. Về bản chất, lấy phiếu tín nhiệm là một hoạt động giám sát tối cao của Quốc hội. Nhưng, thay vì ưu tiên sự giám sát của mình đối với hành pháp, mà cụ thể và trước hết là đối với Thủ tướng Chính phủ 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 nhau¹⁴. Việc quy định đối tượng lấy phiếu tín nhiệm rộng như hiện nay là không nên bởi những lý do sau:

Thứ nhất, quy định trên là không phù hợp và không khả thi đối với Quốc hội nước ta. Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, để giám sát được Chính phủ, Quốc hội đều phải làm việc thường xuyên. “*Nhưng cho dù làm việc quanh năm, vẫn rất ít Quốc hội nước nào có thể tự hào là đã giám sát được Chính phủ một cách hiệu quả*”¹⁵. Trong khi đó, Quốc hội nước ta là Quốc hội hoạt động không thường xuyên với phần lớn đại biểu là kiêm nhiệm. Điều này làm cho các đại biểu ít có thời gian và điều kiện để giám sát thêm các cơ quan khác ngoài Chính phủ. Nói cách khác, việc quy định đối tượng giám sát nói chung và đối tượng lấy phiếu tín nhiệm nói riêng như hiện nay là quá rộng, không phù hợp với tổ chức của Quốc hội nước ta¹⁶.

¹² Bảo Yên, *Quốc hội thông qua danh sách những người được lấy phiếu tín nhiệm*, <http://quochoi.vn/tin-tuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?itemid=37842>, công bố ngày 24/10/2018, truy cập ngày 20/7/2019.

¹³ B.H.Thanh, *Vì sao Quốc hội chỉ lấy phiếu tín nhiệm 44/49 người tại Kỳ họp thứ 6?*, <https://nld.com.vn/thoi-su/vi-sao-quoc-hoi-chi-lay-phiếu-tin-nhiem-44-49-nguoi-tai-ky-hop-thu-6-2023-1019173610723.htm>, công bố ngày 19/10/2023, truy cập ngày 13/10/2024.

¹⁴ Trần Thị Thu Hà, *Chế định Thủ tướng Chính phủ ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, Thành phố Hồ Chí Minh, 2022, tr. 155.

¹⁵ Nguyễn Sĩ Dũng, *Bàn về Quốc hội và những thách thức của khái niệm*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, 2017, tr. 84.

¹⁶ Trần Ngọc Đường, *Tiếp tục đổi mới Quốc hội theo định hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội*

Thứ hai, quy định đối tượng lấy phiếu tín nhiệm quá rộng có thể dẫn đến tính hình thức trong lấy phiếu tín nhiệm. Tính hình thức này được thể hiện một phần qua kết quả lấy phiếu tín nhiệm vào bốn năm 2013, 2014, 2018 và 2023. Theo đó, số phiếu tín nhiệm thấp ở những chức danh ngoài khối Chính phủ là rất ít, tỷ lệ chiếm chưa đến 13%. Cụ thể, vào năm 2013, người có số lượng phiếu tín nhiệm thấp nhất (ngoài khối Chính phủ) là Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với 34 phiếu (chiếm 6,83% tổng số đại biểu Quốc hội). Năm 2014, là Tổng Kiểm toán nhà nước với 62 phiếu (chiếm 12,47% tổng số đại biểu Quốc hội). Năm 2018, là Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao với 41 phiếu (chiếm 8,45% tổng số đại biểu Quốc hội). Năm 2023, là Chánh án Tòa án nhân dân tối cao với 28 phiếu (chiếm 5,82% tổng số phiếu thu về)¹⁷.

Thứ ba, việc quy định đối tượng lấy phiếu tín nhiệm quá rộng nhưng lại không hợp lý có thể gây nên sự lãng phí về kinh phí, thời gian, nhân lực... cho hoạt động lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội. Thậm chí, điều này có thể tạo ra những “xáo trộn” không nên có về tinh thần, thời gian đối với

những người được lấy phiếu tín nhiệm thuộc diện “không cần thiết phải được lấy phiếu tín nhiệm”. Cụ thể, đối tượng lấy phiếu tín nhiệm không nên bao gồm những người giữ chức vụ sau đây:

Một là, những người giữ chức vụ trong Quốc hội (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). Quy định Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ này là chưa hợp lý, dễ dẫn đến tính hình thức trong việc lấy phiếu tín nhiệm. Thực tiễn bốn lần lấy phiếu tín nhiệm cho thấy, kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ trong Quốc hội đều rất cao¹⁸. Kết quả này một phần có thể do họ thực hiện tốt công việc nhưng cũng có thể xuất phát từ những lý do sau đây: (i) Việc Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh này giống như Quốc hội đang “tự đánh giá tín nhiệm đối với chính mình”. Mặc dù lấy phiếu tín nhiệm được tiến hành bằng cách bỏ phiếu kín nhưng việc đại biểu Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh lãnh đạo trong Quốc hội ít nhiều sẽ khó đảm bảo được tính khách quan, không “vị nể”. Kinh nghiệm các quốc gia trên thế giới cũng cho thấy rằng, không có quốc gia nào quy định Quốc hội tự đánh giá tín nhiệm mình như ở nước ta¹⁹. (ii) Quốc hội là cơ quan đại diện của nhân dân. Do đó, so với Chính phủ, công việc của Quốc hội thường ít dẫn đến sự “va chạm”, gây bức xúc cho người dân. Từ đó, ít ảnh hưởng đến kết quả lấy phiếu tín nhiệm. (iii) Quốc hội là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, mọi vấn đề thuộc nhiệm

chủ nghĩa, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 5 (166), 2010, tr. 17.

¹⁷ Các số liệu này được tổng hợp từ: 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; Nguyễn Linh, *Quốc hội công bố kết quả lấy phiếu tín nhiệm*, <https://baochinhphu.vn/quoc-hoi-cong-bo-ket-qua-lay-phiếu-tin-nhiem-102174169.htm>, công bố ngày 15/11/2014, truy cập ngày 28/3/2023; Công thông tin điện tử Quốc hội, *Thông cáo số 4, kì họp thứ 6 Quốc hội khóa XIV*, <https://quochoi.vn/hoatdongcuaquochoi/cackyhoppquochoi/quochoikhoaxiv/kyhopthu6/pages/thong-cao.aspx?ItemID=37889>, công bố ngày 25/10/2018, truy cập ngày 28/3/2023; 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.

¹⁸ Như trên.

¹⁹ Nguyễn Mai Thuyên, *Hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội Việt Nam*, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, Số 6 (115), 2017, tr. 10.

vụ, quyền hạn của Quốc hội đều được thảo luận tập thể và biểu quyết theo đa số. Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội và người đứng đầu các cơ quan trực thuộc Quốc hội chỉ giữ vai trò điều phối. Vì thế, việc xác định trách nhiệm cá nhân của những người này trong tổng thể hoạt động của Quốc hội khó có thể rõ ràng như đối với Chính phủ.

Hai là, Chủ tịch nước, Phó chủ tịch nước. Theo Điều 86 Hiến pháp năm 2013, *“Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà 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 đầu Nhà nước, không đứng đầu Chính phủ và không giữ quyền Tổng chỉ huy quân đội toàn quốc như trong Hiến pháp năm 1946. Nghiên cứu các nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước theo pháp luật hiện hành²⁰ cũng có thể thấy, chế định Chủ tịch nước ở nước ta đang được xây dựng theo hướng *“không có thực quyền hành pháp mà mang tính lễ nghi, biểu tượng”*²¹. Thậm chí quyền của Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013 được đánh giá là *“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”*²². Như vậy,

trong Hiến pháp hiện hành, sức mạnh của thiết chế Chủ tịch nước là sức mạnh của đạo đức, biểu tượng, không phải sức mạnh của quyền lực. Một số quan điểm cho rằng²³, Quốc hội giám sát Chủ tịch nước, lấy phiếu tín nhiệm Chủ tịch nước là hợp lý. Bởi, Chủ tịch nước được Quốc hội bầu ra. Thế nhưng, đối chiếu với các nước trên thế giới, nguyên thủ quốc gia ở rất nhiều nước theo mô hình đại nghị (ví dụ như Vương quốc Anh, Cộng hoà liên bang Đức...) ²⁴ cũng do Quốc hội bầu ra, nhưng họ vẫn không là đối tượng giám sát của Quốc hội. Các quốc gia này cho rằng, việc nguyên thủ quốc gia không là đối tượng giám sát của Quốc hội sẽ đặt nguyên thủ quốc gia *“đứng ngoài vòng chính trị”*, đảm bảo tính biểu tượng cho quốc gia, dân tộc và vai trò phục vụ như chiếc *“van an toàn cuối cùng”* của chế độ²⁵. Đối với Phó Chủ tịch nước, Điều 92 Hiến pháp năm 2013 quy định: *“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”*. Như vậy, Phó Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 2013 chỉ có vai trò giúp Chủ tịch nước thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Do đó, việc quy định đối tượng lấy

²⁰ Hiện nay, các nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước được quy định chủ yếu trong Điều 88, Điều 84, Điều 90... Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật khác có liên quan như: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức Tòa án nhân dân; Bộ luật Hình sự; Bộ luật Tố tụng hình sự; Luật Quốc tịch; Luật Thi đua, khen thưởng; Luật Sĩ quan Quân đội nhân dân Việt Nam; Luật Cơ quan đại diện nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài; Luật Điều ước quốc tế; Luật Quốc phòng; Luật Công an nhân dân; Luật Đặc xá,...

²¹ Nguyễn Sĩ Dũng, sdd, tr. 298.

²² Đỗ Minh Khôi (chủ biên), *Chế định nguyên thủ quốc gia trong các Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2014, tr. 158.

²³ Trương Thị Hồng Hà, *Hoàn thiện cơ chế pháp lý đảm bảo chức năng giám sát của Quốc hội*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2009, tr. 66 - 68.

²⁴ Mặc dù nước ta chưa làm rõ hình thức chính thể của Nhà nước ta có phải là đại nghị hay không. Thế nhưng, nước ta vẫn đang áp dụng những nguyên tắc cơ bản của mô hình đại nghị, như: Việc Chính phủ hình thành trên cơ sở Quốc hội và chịu trách nhiệm trước Quốc hội; việc thiết kế chức danh Chủ tịch nước không có thực quyền hành pháp mà mang tính lễ nghi, biểu tượng. Hiến pháp năm 2013 cũng đã cố gắng tăng thêm một số thẩm quyền cho Chủ tịch nước nhưng về cơ bản, mô hình nguyên thủ quốc gia hiện nay nước ta đang xây dựng vẫn thiên nhiều về mô hình đại nghị. Xem thêm: Nguyễn Sĩ Dũng, sdd, tr. 89.

²⁵ Nguyễn Sĩ Dũng, sdd, tr. 298.

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 tính hình thức 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, 2023 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 và của Phó Chủ tịch nước vào năm 2013, 2014, 2018, 2023 tương ứng là: 263-215-13, 302-168-15, 323-146-6 và 410-65-06²⁶.

Ba là, Chánh án Toà án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao. Quy định đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm bao gồm những chức danh này là chưa hợp lý và khó khả thi bởi những lý do sau:

(i) Theo Điều 102 Hiến pháp năm 2013, Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp. Theo Điều 107 Hiến pháp năm 2013, Viện kiểm sát nhân dân thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp. Như vậy, hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân là hoạt động mang tính chuyên môn ở tầm vĩ mô, theo thủ tục tố tụng với các sự kiện pháp lý cụ thể²⁷. Nói cách khác, đây là những “thiết chế pháp lý”. Đối với thiết chế này, chứng cứ là quan trọng nhất²⁸. Trong khi đó, hoạt động của Quốc hội là hoạt động mang tính chất chính trị - pháp lý ở tầm vĩ mô, tầm quốc gia, theo thủ tục nghị trường với sự tranh luận phản biện dân chủ về những vấn đề trọng đại của

quốc gia, tác động sâu rộng không những trong nước mà còn cả trên trường quốc tế²⁹. Quốc hội được xem là một “thiết chế chính trị” và với Quốc hội, ý chí của đa số là quan trọng nhất. Việc dùng một thiết chế chính trị như Quốc hội để giám sát thiết chế pháp lý (Toà án, Viện kiểm sát) là rất khó khăn³⁰, nếu không muốn nói là không tiến hành được hoặc tiến hành hình thức³¹.

(ii) Đối chiếu với các quốc gia trên thế giới, cũng có thể thấy, hầu như các quốc gia không quy định Quốc hội giám sát Toà án, Viện kiểm sát, ngoại trừ một số quốc gia chuyển đổi từ mô hình Xô Viết (cũ)³².

(iii) Quy định trên có thể ảnh hưởng đến sự độc lập của tư pháp - “trụ cột” quan trọng của Nhà nước pháp quyền. Một trong những nội dung thể hiện giá trị cốt lõi của khái niệm độc lập tư pháp chính là độc lập của cá nhân Thẩm phán và độc lập của toàn bộ hệ thống tư pháp³³. Theo khoản 2 Điều 103 Hiến pháp năm 2013, “*Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*”. Về mặt lý luận, độc lập của cá nhân Thẩm phán có nghĩa là họ phải được tự do quyết án, không sợ hãi hay phải lưỡng lự trước sự trừng phạt hay khen thưởng (trái pháp luật)³⁴. Tuy nhiên, hiện nay, sự độc lập của Thẩm phán chịu những ảnh hưởng nhất định từ Chánh án Toà án nhân dân tối cao thông qua vai trò của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia trong quy trình bổ

²⁶ Xem thêm: Chú thích số 17.

²⁷ Trần Ngọc Đường, sđd, tr. 17.

²⁸ Nguyễn Sĩ Dũng, sđd, tr. 86.

²⁹ Trần Ngọc Đường tldd, tr. 17.

³⁰ Nguyễn Sĩ Dũng, sđd, tr. 86.

³¹ Trần Ngọc Đường tldd, tr. 17.

³² Nguyễn Sĩ Dũng, sđd, tr. 86.

³³ Đỗ Minh Khôi, Huỳnh Thị Sinh Hiền, Phạm Thị Phương Thảo, *Một số nghiên cứu hiện đại về Toà án*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, 2021, tr. 108.

³⁴ John Ferejohn, *Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence*, Southern California Law Review, Volume 72, 1999, p. 353.

nhiệm Thẩm phán³⁵. Do đó, việc quy định Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với Chánh

³⁵ Theo đó, Điều 39 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024 quy định nhiệm vụ của Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia là: “*Xem xét tuyển chọn người đủ tiêu chuẩn, điều kiện làm Thẩm phán theo quy định của Luật này để đề nghị Chánh án Tòa án nhân dân tối cao: a) Trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao; b) Trình Chủ tịch nước quyết định bổ nhiệm Thẩm phán Tòa án nhân dân, bổ nhiệm lại Thẩm phán Tòa án nhân dân*”. Theo Điều 40 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2024: “*Thành phần Hội đồng tuyển chọn, giám sát Thẩm phán quốc gia gồm có Chủ tịch Hội đồng, Phó Chủ tịch Hội đồng và các Ủy viên Hội đồng, được quy định cụ thể như sau: a) Chánh án Tòa án nhân dân tối cao là Chủ tịch Hội đồng; b) 01 Phó Chủ tịch Hội đồng là Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao là Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao được Chánh án Tòa án nhân dân tối cao phân công luân phiên theo nhiệm kỳ 01 năm 01 lần; c) Chánh án Tòa án quân sự trung ương; d) Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao; đ) 01 đại diện lãnh đạo Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Luật gia Việt Nam, Văn phòng Chủ tịch nước, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính*”. Như vậy, thành phần của Hội đồng này không đề cao tính đại diện từ giới Thẩm phán. Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Chánh án Tòa án quân sự trung ương, Chánh án Tòa án nhân dân cấp cao đều thuộc phạm vi quản lý của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao. Những thành viên khác (đại diện lãnh đạo Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Luật gia Việt Nam, Văn phòng Chủ tịch nước, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính) hoàn toàn có thể không có chuyên môn về vấn đề này. Trong bối cảnh đó, vai trò của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao là rất nổi bật. Vì thế, những thành viên khác của Hội đồng thường nghe theo ý kiến của Chánh án, ý kiến của Chánh án mang tính quyết định đối với việc một người nào đó được bổ nhiệm làm Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Nói cách khác, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao có một khả năng ảnh hưởng rất lớn đối với những Thẩm phán muốn được chọn làm Thẩm phán Tòa án nhân dân và đặc biệt là các Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Khả năng ảnh hưởng này rõ ràng là nguy hại cho tính độc lập của các Thẩm phán. Dẫn từ: Tô Văn Hoà, *Tinh độc lập của Tòa án – Nghiên cứu pháp lý về các khía cạnh Lý luận, Thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các*

án Tòa án nhân dân tối cao có thể tiềm ẩn nguy cơ ảnh hưởng đến sự độc lập của Thẩm phán.

(iv) Mặc dù theo pháp luật hiện hành, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao do Quốc hội bầu, Tòa án nhân dân tối cao lại là một cơ quan quan trọng trong bộ máy nhà nước nhưng việc quy định Quốc hội giám sát Tòa án nhân dân tối cao thông qua giám sát người đứng đầu (bằng hoạt động lấy phiếu tín nhiệm) chưa hẳn là một giải pháp giám sát duy nhất và khả thi. Bởi, hiện nay, để kiểm soát trách nhiệm của Tòa án, có ba mô hình sau: Mô hình thứ nhất giao quyền kiểm soát này cho các nhánh quyền lực chính trị (lập pháp và hành pháp), mô hình thứ hai giao quyền kiểm soát này cho chính nhánh tư pháp và mô hình thứ ba - mô hình hỗn hợp - giao quyền kiểm soát này cho nhánh tư pháp hoặc hành pháp và lập pháp³⁶. Ngay cả trong mô hình thứ nhất, nếu lập pháp có kiểm soát Tòa án thì cũng có những cách thức phù hợp hơn việc lấy phiếu tín nhiệm người đứng đầu ngành Tòa án. Chẳng hạn như, Quốc hội có thể thành lập “Thanh tra Quốc hội” (Ombudsman). Thông qua báo cáo của cơ quan này, Quốc hội có thể tác động lên Tòa án bằng cách sửa đổi và hoàn thiện các quy phạm pháp luật về tố tụng, tránh sự can thiệp trực tiếp vào các phán quyết của Tòa án. Hay trong mô hình thứ hai, việc xét xử các vụ án hiện nay đều theo quy trình tố tụng, các cấp xét xử và thủ tục xét lại bản án thực chất đã giám sát lẫn nhau. Cấp phúc thẩm có thể giám sát cấp sơ thẩm; giám đốc thẩm lại có thể giám sát phúc thẩm. Giám sát quy trình xét xử còn có

kiến nghị đối với Việt Nam, Nxb. Lao động, 2007, tr. 486.

³⁶ Đỗ Minh Khôi, Huỳnh Thị Sinh Hiền, Phạm Thị Phương Thảo, sđd, tr. 108.

các luật sư, kiểm sát viên³⁷. Những sự giám sát này là khả thi và hữu hiệu hơn so với việc giám sát bằng cách Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với Chánh án Toà án nhân dân tối cao. Như vậy, việc Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với hai chức danh trên là khó khả thi và rất dễ dẫn đến tính hình thức. Thực tế bốn lần lấy phiếu tín nhiệm cũng cho thấy, kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với hai chức danh trên là khá cao. Cụ thể, vào năm 2013, số phiếu tín nhiệm cao, tín nhiệm và tín nhiệm thấp của Chánh án Toà án nhân dân tối cao và Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao lần lượt là: 195-260-34 và 198-269-23, vào năm 2014 là 205-225-50 và 207-235-43, vào năm 2018 là 286-171-18 và 204-229-41, vào năm 2023 là 311-142-28 và 337-130-11³⁸. Số phiếu tín nhiệm thấp nhất nhiều nhất đối với Chánh án Toà án nhân dân tối cao là 50 phiếu, chiếm 10,06% tổng số đại biểu Quốc hội; đối với Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao là 43, chiếm 8,65% tổng số đại biểu Quốc hội.

Bốn là, Tổng Kiểm toán nhà nước. Quy định đối tượng được lấy phiếu tín nhiệm bao gồm chức danh này là chưa hợp lý vì những lý do sau:

(i) Theo Điều 118 Hiến pháp năm 2013, Kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công. Theo khoản 5 Điều 3 Luật Kiểm toán nhà nước (KTNN), hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước là việc đánh giá và xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các thông tin tài chính công, tài sản công hoặc báo cáo tài chính liên quan đến quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công; việc chấp hành pháp luật và hiệu quả trong việc quản

lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Như vậy, hoạt động kiểm toán của Kiểm toán nhà nước là hoạt động mang tính chuyên môn, không phải hoạt động mang tính chất chính trị. Với Kiểm toán nhà nước, những con số, hoá đơn, chứng từ... là quan trọng nhất. Đây là cơ sở để xác định tính đúng, sai trong hoạt động kiểm toán. Điều này hoàn toàn khác với hoạt động mang tính chất chính trị của Quốc hội. Đối với Quốc hội, những điều được đa số quyết định có nghĩa là đúng và được thi hành. Vì thế, tương tự như việc để Quốc hội giám sát Toà án và Viện kiểm sát, việc để Quốc hội giám sát Kiểm toán nhà nước, cụ thể là bằng hoạt động lấy phiếu tín nhiệm đối với Tổng Kiểm toán nhà nước là một điều khó khăn và không phù hợp với Quốc hội.

(ii) Về bản chất, độc lập là một trong những yêu cầu quan trọng để đảm bảo tính khách quan, hiệu quả trong hoạt động của Kiểm toán nhà nước. Điều 5 Tuyên bố Lima năm 1977 của Tổ chức quốc tế các cơ quan kiểm toán tối cao (International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI) quy định: “*Cơ quan kiểm toán tối cao chỉ có thể thực hiện được nhiệm vụ của mình một cách khách quan và hiệu quả khi nó có vị trí độc lập với đơn vị được kiểm toán và được bảo vệ trước những ảnh hưởng từ bên ngoài*”. Ở nước ta, Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên có một chương riêng quy định về Kiểm toán nhà nước cùng với Hội đồng bầu cử quốc gia. Điều này phần nào cho thấy rằng, Kiểm toán nhà nước là một cơ quan hiến định độc lập trong bộ máy nhà nước nước ta. Tính độc lập của Kiểm toán nhà nước còn được thể hiện trong Điều 118 Hiến pháp năm 2013 thông qua quy định: “*Kiểm toán nhà nước là cơ quan do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, thực hiện kiểm toán*

³⁷ Nguyễn Sĩ Dũng, sdd, tr. 82, 90.

³⁸ Xem thêm: Chú thích số 17.

việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công”. Như vậy, mặc dù Kiểm toán nhà nước do Quốc hội thành lập nhưng hoạt động của cơ quan này phải “*độc lập và chỉ tuân theo pháp luật*”. Thiết nghĩ, sự độc lập này trước hết phải là sự độc lập trước đơn vị được kiểm toán. Theo khoản 3 Điều 3 Luật KTNN, đơn vị được kiểm toán là cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng tài chính công³⁹, tài sản công⁴⁰. Như vậy, Quốc hội cũng là một trong những đơn vị được kiểm toán. Vì Quốc hội cũng là một cơ quan quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công, như: Ngân sách nhà nước, tài sản nhà nước... Do đó, việc quy định Quốc hội có quyền giám sát Kiểm toán nhà nước thông qua việc lấy phiếu tín nhiệm đối với Tổng Kiểm toán nhà nước có thể ảnh hưởng đến sự độc lập của cơ quan này.

(iii) Mặc dù Tổng Kiểm toán nhà nước do Quốc hội bầu, Kiểm toán nhà nước lại là một cơ quan quan trọng trong bộ máy nhà

³⁹ Theo khoản 10 Điều 3 Luật KTNN, tài chính công bao gồm: Ngân sách nhà nước; dự trữ quốc gia; các quỹ tài chính nhà nước ngoài ngân sách; tài chính của các cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, đơn vị cung cấp dịch vụ, hàng hóa công, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp có sử dụng kinh phí, ngân quỹ nhà nước; phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp; các khoản nợ công.

⁴⁰ Theo khoản 11 Điều 3 Luật KTNN, tài sản công bao gồm: Đất đai; tài nguyên nước; tài nguyên khoáng sản; nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời; tài nguyên thiên nhiên khác; tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; tài sản công được giao cho các doanh nghiệp quản lý và sử dụng; tài sản dự trữ nhà nước; tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng và các tài sản khác do Nhà nước đầu tư, quản lý thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

nước nhưng việc quy định Quốc hội giám sát Kiểm toán nhà nước thông qua giám sát người đứng đầu (bằng hoạt động lấy phiếu tín nhiệm) chưa hẳn là một giải pháp giám sát khả thi. Bởi, như đã phân tích, Quốc hội là một cơ quan hoạt động mang tính chính trị, ở tầm vĩ mô, còn Kiểm toán nhà nước là cơ quan hoạt động mang tính chuyên môn kỹ thuật ở tầm vi mô. Song song đó, ngoài việc Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với Tổng Kiểm toán nhà nước, còn rất nhiều phương thức khác để kiểm soát hoạt động của cơ quan này. Chẳng hạn như, công khai các báo cáo kiểm toán. Điều này sẽ góp phần giúp Kiểm toán nhà nước phải tiến hành kiểm toán một cách thực sự chuyên nghiệp để đưa ra các kết luận kiểm toán chính xác, thuyết phục. Nếu sự công khai này được thực hiện tốt thì đây cũng chính là câu trả lời cho câu hỏi: “*Liệu có cần đặt ra cơ quan nào đó để kiểm soát tiếp đối với Kiểm toán nhà nước hay không*”⁴¹. Như vậy, việc Quốc hội lấy phiếu tín nhiệm đối với Tổng Kiểm toán nhà nước là khó khả thi và rất dễ dẫn đến tính hình thức. Thực tế cho thấy, kết quả lấy phiếu tín nhiệm đối với chức danh này vào năm 2014, 2018 và 2023 là khá cao. Cụ thể, vào năm 2014, số phiếu tín nhiệm cao, tín nhiệm và tín nhiệm thấp của Tổng Kiểm toán nhà nước lần lượt là: 105-318-62, vào năm 2018 là 245-194-36, vào năm 2023 là 292-173-14⁴². Số phiếu tín nhiệm thấp nhiều nhất đối với chức danh này là 62 phiếu, chiếm 12,47% tổng số đại biểu Quốc hội.

Ngoài ra, quy định “*trường hợp một người đồng thời giữ nhiều chức vụ trên thì*

⁴¹ Tô Văn Hòa, *Chế định Kiểm toán nhà nước trong Hiến pháp 2013*, <https://iluatsu.com/hien-phap/che-dinh-kiem-toan-nha-nuoc-trong-hien-phap-2013/>, công bố ngày 14/5/2021, truy cập ngày 29/3/2023.

⁴² Xem thêm: Chú thích số 17.

việc lấy phiếu tín nhiệm được thực hiện một lần đối với các chức vụ đó” có phần chưa hợp lí. 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 nhiệm⁴³.

3. Kiến nghị

Để khắc phục những bất cập trên, 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. Bởi những lý do sau:

Thứ nhất, trong bối cảnh Quốc hội nước ta hoạt động không thường xuyên với đa số đại biểu Quốc hội là kiêm nhiệm thì việc xác định đối tượng giám sát nói chung và lấy phiếu tín nhiệm nói riêng là rất quan trọng. Thay vì giám sát, lấy phiếu tín nhiệm một cách “dàn trải” nhưng lại hình thức, Quốc hội cần xác định trọng tâm giám sát. Theo đó, xét về thứ tự ưu tiên, giám sát Chính phủ là quan trọng nhất. Đối chiếu với các nước phát triển khác, trọng tâm giám sát

của Quốc hội cũng là đảm bảo các cơ quan hành pháp hành động theo các chuẩn mực do Quốc hội xác lập và vì lợi ích của nhân dân⁴⁴. Vì vậy, việc Quốc hội tập trung giám sát Chính phủ, lấy phiếu tín nhiệm đối với các thành viên Chính phủ là phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh nước ta và thông lệ quốc tế. Điều này sẽ hạn chế được tính hình thức và “dàn trải”, đảm bảo tính tập trung, khách quan, minh bạch và công bằng trong lấy phiếu tín nhiệm tại Quốc hội.

Thứ hai, với bản chất là một thiết chế chính trị, Quốc hội chỉ phù hợp cho việc giám sát ở tầm chính trị, nghĩa là chỉ phù hợp cho việc giám sát Chính phủ như nhận định: “Quốc hội có thể giám sát Chính phủ được vì đó là việc một thiết chế chính trị giám sát một thiết chế chính trị khác”⁴⁵.

Thứ ba, Chính phủ - với chức năng quản lý của mình - là nơi thường xuyên có những “va chạm” hàng ngày với cuộc sống của người dân. Việc lấy phiếu tín nhiệm đối với những người giữ chức vụ trong Chính phủ là công cụ hữu hiệu để đánh giá mức độ hài lòng của đại biểu, của người dân đối với công việc quản lý, điều hành của Chính phủ.

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.

⁴³ Trương Thị Minh Thùy, *Hoàn thiện pháp luật về hoạt động lấy phiếu tín nhiệm của Quốc hội*, Tạp chí Luật học, số 10, 2019, tr. 64.

⁴⁴ Nguyễn Đăng Dung, *Quốc hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2007, tr. 392.

⁴⁵ Nguyễn Sĩ Dũng, sđd, tr. 86.