

# QUY ĐỊNH TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG TIẾP THU Ý KIẾN GÓP Ý XÂY DỰNG VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

TRẦN THỊ HƯƠNG HUỆ\*

*Thực hiện tốt trách nhiệm giải trình trong hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có ý nghĩa vô cùng quan trọng, bởi giúp tạo sự đồng thuận xã hội và là tiền đề bảo đảm tính khả thi của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Mặc dù đây là hoạt động cấp thiết nhưng thực tế lại chưa có quy định cụ thể về nội dung này. Vì vậy, bài viết tập trung nghiên cứu về sự cần thiết quy định trách nhiệm giải trình trong hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, đồng thời, đưa ra một số kiến nghị nâng cao trách nhiệm này, giúp tăng cường hiệu lực, hiệu quả của hoạt động xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.*

*Từ khóa: Trách nhiệm giải trình; góp ý; xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.*

*Holding accountability in soliciting comments in the development of draft legal normative documents is extremely significant because it helps build social consensus and ensures feasibility of draft legal normative documents. In spite of its significance, no specific regulations exist to govern it. Therefore, the article studies the necessity of a regulation on accountability in soliciting comments in the development of legal normative documents and makes some recommendations to enhance this accountability to improve effectiveness of the development of legal normative documents.*

*Key words: Accountability; comments; development of legal normative documents.*

NGÀY NHẬN: 28/3/2020

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 27/4/2020

NGÀY DUYỆT: 16/7/2020

## 1. Trách nhiệm giải trình trong hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) của các tổ chức, cá nhân có liên quan trong quá trình xây dựng VBQPPL là một công đoạn rất quan trọng trong quy trình xây dựng VBQPPL nhằm bảo đảm chất lượng của loại văn bản này.

Đây là một hoạt động đã được luật hóa và ngày càng được bổ sung, hoàn thiện. Cụ thể, nêu trong Luật Ban hành VBQPPL năm 1996 mới chỉ đề cập đến việc cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền tham gia góp ý kiến xây dựng VBQPPL và cơ quan soạn thảo phải tạo điều kiện để cơ quan, tổ chức, cá nhân tham gia

\* ThS, Học viện Hành chính Quốc gia

góp ý kiến và phải tập hợp, nghiên cứu, tiếp thu ý kiến góp ý, chỉnh lý và báo cáo cơ quan có thẩm quyền (Điều 3, Điều 39) thì Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành VBQPPL năm 2002 đã bổ sung thêm nhiệm vụ “tổ chức lấy ý kiến đối tượng trực tiếp chịu sự tác động của văn bản” và trách nhiệm “nghiên cứu tiếp thu ý kiến góp ý” (Điều 3). Luật Ban hành VBQPPL năm 2008 tiếp tục bổ sung thêm quy định cụ thể về cách thức tổ chức hoạt động lấy ý kiến góp ý, như việc phải nêu những vấn đề cần xin ý kiến, xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; đăng tải toàn văn dự thảo trên Trang thông tin điện tử của Chính phủ hoặc của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là 60 ngày..., đồng thời cũng quy định rõ các hình thức lấy ý kiến: lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo để góp ý, tổ chức hội thảo, thông qua Trang thông tin điện tử... Và lần đầu tiên, “trách nhiệm” của cơ quan soạn thảo đối với việc tiếp thu ý kiến được Luật đề cập đến: “Cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu các ý kiến góp ý” (Điều 35).

Gần đây nhất, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã làm sâu sắc hơn chế định tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL bằng một loạt các quy định như, bổ sung nguyên tắc: “Bảo đảm công khai, dân chủ trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cá nhân, cơ quan, tổ chức trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật” (Điều 5). Đặc biệt, lần đầu tiên Luật này sử dụng thuật ngữ “giải trình”: “Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh có trách nhiệm... tổng hợp, nghiên cứu, giải trình các ý kiến góp ý, đăng tải báo cáo giải trình, tiếp thu trên cổng thông tin điện tử...” (Điều 36).

Như vậy, việc chế định lấy ý kiến góp ý và tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL ngày càng hoàn thiện đã thể hiện rõ cơ quan nhà nước ngày càng coi trọng vấn đề này trong

mục tiêu nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng VBQPPL. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, chất lượng hoạt động lấy ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL vẫn chưa đáp ứng được kỳ vọng đặt ra. Nguyên nhân bởi hiệu quả hoạt động lấy ý kiến góp ý kiến xây dựng VBQPPL phụ thuộc vào rất nhiều yếu tố, như trình tự, thủ tục thực hiện hoạt động góp ý kiến còn phức tạp, chưa tạo điều kiện thuận lợi cho người dân thực hiện; người dân chưa có văn hóa tham gia nội dung này; các tổ chức xã hội chưa đủ mạnh để phản ánh tiếng nói của cộng đồng... Nguyên nhân chính ở đây là do thiếu quy định trách nhiệm giải trình (TNGT) đối với hoạt động nêu trên.

Về bản chất, TNGT là một giá trị, đồng thời là một nguyên tắc của quản trị nhà nước mà mô hình Quản trị tốt (Good Governance) đề cao, bởi tác động của nó đến hiệu quả quản lý nhà nước. Do vậy, việc quy định TNGT đối với vấn đề tiếp thu ý kiến xây dựng VBQPPL có ý nghĩa rất quan trọng nhằm nâng cao hiệu quả của hoạt động đó. Tuy nhiên, thế nào là TNGT đối với hoạt động tiếp thu ý kiến xây dựng VBQPPL? Ở đây, TNGT có đơn thuần là việc công khai tiếp thu ý kiến và giải thích việc tiếp thu ý kiến cho các đối tượng góp ý như Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã quy định hay còn là những trách nhiệm khác nữa?

Theo Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 08/8/2013 của Chính phủ về TNGT của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và Thông tư số 02/2014/TT-TTCT ngày 29/4/2014 của Thanh tra Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định số 90/2013/NĐ-CP thì nội hàm của khái niệm giải trình được hiểu: “Giải trình là việc cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó”. Tuy nhiên, khái niệm này dường

như chưa bao quát được toàn bộ nội hàm của khái niệm TNGT vì cách giải thích “đường như nghiêng về “giải trình” hơn là “trách nhiệm”.

Theo từ điển Cambridge định nghĩa: “Trách nhiệm giải trình là việc chịu trách nhiệm cho những gì mình làm và có thể đưa ra một lý do thỏa đáng cho việc mình làm hoặc kết quả có thể xảy ra”. Hoặc: “Trách nhiệm giải trình cũng có nghĩa là có thể đưa ra lời giải thích hoặc biện minh và chấp nhận trách nhiệm đối với các sự kiện hoặc giao dịch và cho các hành động của chính mình liên quan đến các sự kiện hoặc giao dịch này”<sup>2</sup>. Một cách giải thích khác xuất phát từ thuật ngữ “accountability” (“accountability” có thể được hiểu là tổng hợp của: trách nhiệm (responsibility), khả năng biện minh (answerability) và nghĩa vụ pháp lý (liability), tức là không chỉ bao gồm những việc phải làm, mà còn bao gồm việc đứng ra nhận và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện những việc đó.

Như vậy, mặc dù có các định nghĩa khác nhau về TNGT, nhưng theo nghĩa chung nhất thì TNGT cần hiểu đầy đủ bao gồm 3 nhóm trách nhiệm cụ thể: *một là*, trách nhiệm cung cấp thông tin đầy đủ và chính xác về quá trình thực hiện nhiệm vụ được giao; *hai là*, trách nhiệm báo cáo, giải thích, chứng minh về kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao; *ba là* trách nhiệm đối với kết quả thực hiện nhiệm vụ (bao gồm khả năng gánh chịu trách nhiệm pháp lý khi để xảy ra hậu quả xấu)...

Trên cơ sở đó, cần hiểu TNGT trong hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL là việc cơ quan soạn thảo phải có trách nhiệm: (1) Công khai cung cấp thông tin về việc tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL. (2) Giải thích, biện minh, nêu rõ lý do của việc tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL. (3) Chịu trách nhiệm về

hậu quả xảy ra (nếu có) đối với việc tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL.

2. Sự cần thiết phải quy định trách nhiệm giải trình trong việc tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Từ những phân tích nêu trên, có thể thấy, cần quy định cụ thể TNGT trong việc tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL, bởi:

*Thứ nhất*, việc chính thức quy định TNGT trong hoạt động tiếp thu ý kiến xây dựng VBQPPL giúp cho chính cơ quan có trách nhiệm soạn thảo VBQPPL có ý thức trong việc tổ chức hoạt động lấy ý kiến góp ý. Nhưng quan trọng hơn là thúc đẩy trách nhiệm nội tại của cơ quan soạn thảo trong việc nâng cao chất lượng dự thảo các văn bản. Bởi vì nếu chất lượng dự thảo văn bản không tốt sẽ ảnh hưởng đến năng lực, uy tín của cơ quan chủ trì soạn thảo VBQPPL. Do vậy, cách tốt nhất là phải thật sự cẩn trọng, chuẩn bị kỹ dự thảo văn bản trước khi đưa ra lấy ý kiến góp ý.

*Thứ hai*, việc chính thức quy định TNGT với hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL sẽ giúp thúc đẩy sự tham gia đóng góp ý kiến của đông đảo công chúng là các chuyên gia, nhà khoa học, tổ chức xã hội và người dân quan tâm. Theo nhiều chuyên gia nhận định, một trong những lý do họ không muốn tham gia đóng góp ý kiến xây dựng VBQPPL là do không nhận được sự tiếp thu ý kiến, không được giải trình cụ thể, sự giải trình của cơ quan chủ trì soạn thảo hoặc ban soạn thảo về việc tiếp thu ý kiến các đối tượng chịu sự tác động hoặc ý kiến các chuyên gia, nhà khoa học không được thể hiện rõ nét. Các chuyên gia cũng cho rằng, hiện đang thiếu cơ chế phản hồi từ phía cơ quan chủ trì soạn thảo. Chính điều này đã làm giảm động lực tham gia đóng góp ý kiến xây dựng luật của chuyên gia, nhà khoa học và của người dân, tổ chức, doanh nghiệp<sup>3</sup>.

*Thứ ba*, việc quy định TNGT còn giúp cơ quan soạn thảo tiếp thu được nhiều ý kiến góp ý có giá trị để bổ sung, hoàn thiện cho dự thảo VBQPPL sắp ban hành. Rõ ràng, việc có nhiều ý kiến góp ý sẽ giúp cho dự thảo VBQPPL được xem xét từ nhiều khía cạnh và từ nhiều cách nhìn khác nhau, trên cơ sở đó có thể phân tích, đánh giá những ưu điểm và kịp thời phát hiện những vấn đề không hợp lý, giúp nâng cao chất lượng dự thảo văn bản. Hơn nữa, một trong những nguyên nhân để khuyến khích, thu hút sự tham gia của các tổ chức, cá nhân liên quan, đó là khả năng công khai thông tin tiếp nhận và sự cầu thị trong việc lý giải lý do tiếp nhận, cũng như cam kết chịu trách nhiệm với việc tiếp thu ý kiến góp ý - những điều này chỉ có khi cơ quan soạn thảo thực hiện nghiêm túc trách nhiệm giải thích.

*Thứ tư*, việc quy định TNGT giúp minh bạch hóa quy trình xây dựng VBQPPL, hạn chế tối đa lợi ích nhóm trong việc xây dựng VBQPPL, tạo tiền đề để bảo đảm tính khả thi của VBQPPL. Vấn đề minh bạch hóa quy trình xây dựng văn bản và hạn chế việc “cài lợi ích nhóm” trong các dự thảo VBQPPL là vấn đề được Đảng ta nhận định “là yêu cầu, nhiệm vụ cấp bách trong tình hình hiện nay, quyết định đến sự phát triển bền vững của đất nước, sự thành bại của công cuộc đổi mới; góp phần ngăn chặn sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, tham nhũng, tiêu cực trong Đảng”<sup>4</sup>. Bởi vì, qua điều tra, truy tố, xét xử các vụ án, vụ việc tham nhũng, tiêu cực cho thấy, “nhóm lợi ích” đã tác động đến tất cả các khâu, công đoạn, quy trình của quá trình thực thi chính sách<sup>5</sup>. Do vậy, giảm bớt, tiến tới xóa bỏ lợi ích nhóm có tính chất tiêu cực là nhiệm vụ rất quan trọng trong công tác xây dựng VBQPPL.

Rõ ràng, thực hiện TNGT đối với hoạt động xây dựng VBQPPL là một công cụ hữu hiệu để giảm bớt lợi ích nhóm tiêu cực, vì

tính chất minh bạch thông tin cũng như tính chịu sự giám sát của xã hội và tính chịu trách nhiệm pháp lý về hậu quả xảy ra đối hoạt động xây dựng VBQPPL.

3. Một số kiến nghị nhằm nâng cao trách nhiệm giải trình trong hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam

Để nâng cao TNGT trong hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL ở Việt Nam trong thời gian tới, cần tập trung vào một số nội dung sau:

*Một là*, cần chính thức cụ thể hóa quy định TNGT đối với hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL. Việc thể chế hóa TNGT sẽ tạo cơ sở pháp lý để thực hiện trách nhiệm này trên thực tế và xử lý những trường hợp không thực hiện hoặc thực hiện sai TNGT trong hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL. Quy định này cần xác định cụ thể nội hàm của TNGT đối với hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL bao gồm 3 yếu tố cấu thành: (1) Trách nhiệm công khai thông tin về việc tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL. (2) Trách nhiệm giải thích lý do tiếp thu và không tiếp thu các ý kiến góp ý. (3) Trách nhiệm pháp lý, tức là cơ quan, cá nhân có liên quan phải cam kết chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hậu quả xảy ra (nếu có) đối với việc tiếp thu hoặc không tiếp thu ý kiến góp ý.

*Hai là*, cần xây dựng quy trình tiếp thu ý kiến góp ý công khai, minh bạch, đơn giản, dễ hiểu, dễ tiếp cận. Hiện nay, Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 đã quy định khá chi tiết về cách thức tiếp thu ý kiến góp ý, như: được cung cấp về các vấn đề cần góp ý, được sử dụng đa dạng các hình thức lấy ý kiến góp ý (tổ chức họp lấy ý kiến, gửi dự thảo văn bản trực tiếp để lấy ý kiến, đăng tải dự thảo lấy ý kiến trên cổng thông tin của cơ quan soạn thảo hoặc trên các phương tiện thông tin đại chúng...); hoặc bắt buộc phải có báo cáo giải

trình tiếp thu ý kiến góp ý đăng tải trên cổng thông tin điện tử... Tuy nhiên, quy định này chưa đủ, bởi theo Báo cáo đánh giá 3 năm thực hiện *Luật Ban hành VBQPPL* năm 2015, Bộ Tư pháp đã chỉ ra một số tồn tại, trong đó việc lấy ý kiến góp ý đối với các đề nghị xây dựng VBQPPL còn hạn chế: "Nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân được lấy ý kiến chưa quan tâm đến việc góp ý; đa số ý kiến góp ý đều gửi chậm so với thời hạn theo quy định của *Luật*. Hầu hết các đề nghị, dự án, dự thảo đăng tải trên Cổng thông tin điện tử không nhận được ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân"<sup>6</sup>. Thực trạng này phản ánh một thực tế là quy trình, thủ tục và cả công cụ, phương tiện để thực hiện hoạt động lấy ý kiến góp ý chưa thuận tiện cho cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến.

*Ba là*, cần có cơ chế giám sát việc tổ chức lấy kiến và việc tiếp thu ý kiến góp ý. Đây cũng là quan điểm của các chuyên gia tại Hội nghị phản biện dự thảo *Luật* sửa đổi, bổ sung một số điều của *Luật Ban hành VBQPPL* năm 2015: một trong những tồn tại của *Luật* năm 2015, đó là dù bước đầu quy định trách nhiệm của cơ quan chủ trì lấy ý kiến và cơ quan, tổ chức tham gia góp ý kiến về đề nghị xây dựng VBQPPL, dự án, dự thảo VBQPPL nhưng lại chưa có quy định cơ chế giám sát việc tổ chức lấy ý kiến, tham gia góp ý kiến và TNGT, phản hồi của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong quy trình này. Chính điều này đã làm cho việc lấy ý kiến bị hình thức, mang tính chiếu lệ<sup>7</sup>.

*Bốn là*, xây dựng văn hóa TNGT cho đội ngũ cán bộ, công chức. Mỗi cán bộ, công chức cần coi thực hiện TNGT là trách nhiệm của bản thân, là cách hành xử mà mình phải thể hiện, đó là đạo đức cán bộ, công chức chứ không chỉ là nghĩa vụ bắt buộc phải thực hiện trong quy trình xây dựng và ban hành VBQPPL. Chỉ khi đó, đội ngũ cán bộ, công chức mới có sự chủ động thực hiện TNGT và thực hiện nó một cách nghiêm túc,

có trách nhiệm. Do đó, cần xây dựng văn hóa TNGT bắt đầu từ văn hóa trách nhiệm người đứng đầu đến việc xây dựng quy chế thực hiện TNGT và các hình thức tuyên truyền, nêu gương cá nhân tiêu biểu trong việc thực hiện TNGT.

Như vậy, thực hiện tốt TNGT trong hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng dự thảo VBQPPL có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong việc phát huy hiệu quả của hoạt động này nhằm thu hút ngày càng nhiều ý kiến góp ý có giá trị và quan trọng hơn là tạo sự đồng thuận ngay từ khi bắt đầu xây dựng dự thảo, là tiền đề bảo đảm tính khả thi của dự thảo VBQPPL. Tuy nhiên, để thực hiện tốt TNGT, cần phải thực hiện đồng bộ và đa dạng các giải pháp, trong đó quan trọng nhất là phải thể chế hóa chính thức TNGT đối với hoạt động tiếp thu ý kiến góp ý xây dựng VBQPPL. Đồng thời, xây dựng quy trình tiếp thu ý kiến, xây dựng cơ chế kiểm soát việc thực hiện TNGT và xây dựng văn hóa TNGT □

**Chú thích:**

- 1, 6. *Trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước*. <http://www.issi.gov.vn>, ngày 05/7/2018.
2. Bùi Thị Ngọc Mai. *Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước/Luận án tiến sĩ/Học viện Hành chính Quốc gia*, 2015, tr. 30.
3. *Cơ hội góp ý, phản biện dự án luật*. <http://tcnn.vn>, ngày 23/10/2014.
- 4, 5, 7. *Quan điểm của Đảng về kiểm soát, ngăn chặn nhóm lợi ích ở Việt Nam hiện nay*. <https://www.bqlilang.gov.vn>, ngày 28/11/2019.

**Tài liệu tham khảo:**

1. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 1996.
2. *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2002.
3. *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật* năm 2008, 2015.
4. *Nghị định số 90/2013/ND-CP* ngày 08/8/2013 của Chính phủ quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.