

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG - MỘT SỐ KHÓA CẠNH LÝ LUẬN, PHÁP LÝ

Hà Ngọc Anh*

Tóm tắt: Trong công tác cải cách hành chính, việc thực hiện trách nhiệm giải trình (TNGT) góp phần tăng cường hơn nữa sự đối thoại giữa người dân và cơ quan nhà nước. Người dân và doanh nghiệp có điều kiện tiếp cận dễ dàng với các thông tin, quyết định và biện pháp của cơ quan quản lý. Qua đó, góp phần minh bạch thông tin và giảm một phần đáng kể các khiếu kiện, thắc mắc của người dân đối với các cơ quan nhà nước. Bài viết làm rõ một số khía cạnh lý luận, pháp lý về TNGT của chính quyền địa phương (CQDP), từ đó đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng quản trị và hành chính công.

Từ khóa: chính quyền địa phương, trách nhiệm giải trình, minh bạch thông tin

Abstract: In public administration reform, the implementation of accountability will further enhance the dialogue between citizens and government agencies. Citizens and businesses have easy access to information, decisions and measures of regulatory agencies. Thereby, it contributes to information transparency and significantly reduces the complaints and questions of the people to the state agencies. The article clarifies some theoretical and legal aspects about accountability of local authorities, thereby proposing solutions to improve the quality of governance and public administration.

Keywords: local government, accountability, information transparency

Ngày nhận bài: 14/8/2019 Ngày sửa bài: 24/9/2019 Ngày duyệt đăng: 25/12/2019

1. Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương

Thuật ngữ "trách nhiệm" được sử dụng rất phổ biến trong ngôn ngữ đời sống hàng ngày cũng như trong các văn bản pháp luật ở nước ta và được các nhà khoa học tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau, tập trung vào hai hướng chính: i) là nghĩa vụ, bổn phận phải làm, nên làm, được làm hoặc không được làm, có thể từ sự tự nguyện, tự giác hay buộc phải thực hiện do yêu cầu, đòi hỏi của các quy phạm pháp

luật, hay đạo đức. ii) là chịu trách nhiệm, gắn với hậu quả bất lợi phải gánh chịu, khi thực hiện không đúng trách nhiệm theo nghĩa là nghĩa vụ, nhiệm vụ, bổn phận, quyền hạn. Đa số các giáo trình Lý luận về nhà nước và pháp luật tại các cơ sở đào tạo luật ở Việt Nam tiếp cận theo hướng này. Cả hai cách tiếp cận nêu trên đều có điểm hợp lý nhất định, tuy nhiên, nếu xem xét trên một số phương diện hay hoạt động nào đó mà chỉ tiếp cận trên một khía cạnh sẽ là phiến diện. Ở Việt Nam, có xu hướng gắn trách nhiệm pháp lý với vi phạm pháp

* TS, Học viện Chính trị Khu vực III

luật và xem vi phạm pháp luật là căn cứ để truy cứu trách nhiệm pháp lý, do vậy, đã không phản ánh đầy đủ, bao quát được hết thực tiễn phong phú của đời sống pháp lý đang diễn ra sôi động hiện nay. Do đó, khi đề cập đến trách nhiệm không thể tách rời khỏi nghĩa vụ, trách nhiệm pháp lý gắn liền với nghĩa vụ pháp lý, nói đến trách nhiệm pháp lý là thể hiện mối liên hệ, ràng buộc pháp lý giữa các chủ thể pháp luật, một bên có nghĩa vụ thực hiện một hành vi nào đó, bảo đảm cho một việc gì đó, thực hiện cam kết của mình, nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của bên liên quan, điều này sẽ dẫn tới việc phải chịu trách nhiệm đối với những thiệt hại mà hành vi của mình gây ra cho bên liên quan và có thể gắn liền với một hình phạt do pháp luật quy định [1].

TNGT là thuật ngữ mới xuất hiện ở Việt Nam trong vài năm gần đây và ngày càng được sử dụng nhiều trong các báo cáo nghiên cứu liên quan đến quá trình cải cách thể chế của bộ máy nhà nước, phòng, chống tham nhũng, quản trị nhà nước... Xét về mặt nguồn gốc của thuật ngữ, một số nhà nghiên cứu cho rằng, TNGT - "accountability" có nguồn gốc từ tiếng Anglo-Norman, ban đầu rất gần với thuật ngữ "accounting" với nghĩa là sổ sách kế toán-"bookkeeping". Trải qua nhiều thế kỷ, thuật ngữ trách nhiệm không còn gắn với duy nhất một lĩnh vực quản lý tài chính hay sổ sách kế toán nữa mà nó còn được coi là cơ sở của hệ thống quản lý công bằng, vô tư khách quan và trách nhiệm không chỉ là trách nhiệm của người dân đối với Hoàng gia hay đối với nhà nước mà ngược lại nhà nước cũng có trách nhiệm với dân chúng. Đến

những năm 80 của thế kỷ XX, cùng với làn sóng Quản lý công mới từ nước Anh nó đã thoát hẳn nghĩa trực tiếp và trở thành một thuật ngữ được sử dụng rộng rãi trong nghiên cứu và thực hành quản trị tốt. Tuy nhiên, logic của hoạt động kế toán vẫn tồn tại, đó là người được ủy quyền, được sử dụng nguồn lực của người khác thì phải có trách nhiệm sử dụng một cách có hiệu quả nhất và chịu trách nhiệm trước những người ủy quyền cho họ cả về tiến trình, hoạt động và hiệu quả công việc. Chính vì lý do ngôn ngữ này nên tồn tại rất nhiều cách hiểu về TNGT [2]. Dưới góc độ quản trị tốt, nội hàm của khái niệm TNGT bao gồm 02 thành tố: i) khả năng giải đáp, là việc yêu cầu các công chức phải có khả năng giải đáp theo định kỳ những vấn đề liên quan đến việc họ đã sử dụng thẩm quyền của mình như thế nào, những nguồn lực được sử dụng vào đâu, với các nguồn lực đó đã đạt được kết quả gì. ii) việc chịu trách nhiệm hậu quả xảy ra, đó là nhu cầu về việc phải dự đoán được những hậu quả (không nhất thiết mang tính trừng phạt, không nhất thiết phải tính bằng tiền và không nhằm vào một cá nhân cụ thể). Nghiên cứu về chỉ số PAPI ở Việt Nam cho rằng: Bản thân khái niệm TNGT là một khái niệm khó giải thích vì nó có những cách diễn giải và dịch thuật khác nhau, và rất khó để khẳng định xem nó được thực thi như thế nào? Nói một cách ngắn gọn, khái niệm TNGT cơ bản là đảm bảo cho người dân, nhà nước và các tổ chức ngoài nhà nước có cá khung pháp lý lẫn khả năng buộc các cơ quan và cán bộ công chức nhà nước phải giải trình về những gì họ làm hoặc không làm khi thực thi chức năng, nhiệm vụ của

mình [3]. Với tính cách là một hoạt động của nhà nước, TNGT được hiểu 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 chịu trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó. Theo điển điển đó, TNGT còn được thực hiện bởi các cơ quan lập pháp, cơ quan hành chính nhà nước, cơ quan tư pháp. Ở Việt Nam, dưới góc độ phòng, chống tham nhũng, TNGT được hiểu là việc các cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền trong cơ quan nhà nước chủ động hoặc theo yêu cầu thực hiện cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời về quyền, nghĩa vụ, về quá trình thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao và trách nhiệm của mình đối với kết quả thực hiện chức trách, nhiệm vụ đó trước người dân, xã hội và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

Qua phân tích có thể thấy, TNGT thể hiện hai phương diện cơ bản: i) là trách nhiệm báo cáo, trình bày, cung cấp, giải thích một vấn đề/nội dung nào đó thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của một chủ thể nhất định. Trách nhiệm này có thể do chủ thể giải trình chủ động thực hiện hoặc khi có yêu cầu của chủ thể có thẩm quyền yêu cầu giải trình. ii) bao hàm việc xác định trách nhiệm của chủ thể đối với vấn đề/nội dung đã báo cáo, trình bày, cung cấp giải thích thuộc nhiệm vụ, thẩm quyền. Hai phương diện này là thống nhất trong một chỉnh thể và không thể xem xét một cách biệt lập, bởi lẽ, TNGT phải là sự kết hợp giữa hai yếu tố: sự giải trình và sự chịu trách nhiệm. Việc chịu trách nhiệm sẽ không có đầy đủ ý nghĩa của nó nếu không dựa trên căn cứ nào - chịu trách

nhiệm phải dựa trên sự giải trình, ngược lại, chỉ giải trình mà không chịu trách nhiệm hoặc không kèm theo chế tài thì sự giải trình đó không hơn nhiều những biện hộ văn hóa. Trong khuôn khổ là hoạt động của nhà nước, TNGT được hiểu 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 chịu trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó. Từ đó có thể hiểu, TNGT của CQĐP là trách nhiệm của các cơ quan công quyền ở địa phương trong việc thực hiện nghĩa vụ cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao và chịu hệ quả pháp lý về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó. Trách nhiệm giải trình của CQĐP có đặc điểm: i) Chủ thể thực hiện là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở địa phương do nhà nước thành lập, được giao những nhiệm vụ, thẩm quyền nhất định theo quy định của pháp luật. Thông thường là cơ quan dân cử và cơ quan hành chính ở địa phương, tùy theo từng quốc gia hệ thống các cơ quan này được thành lập khác nhau. Bên cạnh đó, TNGT của CQĐP còn có thể là hoạt động giải trình nội bộ do chính các cơ quan trong hệ thống thực hiện. Ở Việt Nam, chủ thể thực hiện TNGT là Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và các cơ quan trực thuộc nó. ii) Với tính là cơ quan nhà nước ở địa phương, chủ thể yêu cầu CQĐP phải thực hiện TNGT là rất đa dạng, đó là cơ quan nhà nước cấp trên, các cơ quan nhà nước cùng cấp, tổ chức chính trị, tổ chức xã hội, các cơ quan tư pháp, các cơ quan truyền thông, người dân địa phương. iii) Nội dung giải trình là liên quan đến việc thực hiện chức

năng, nhiệm vụ, thẩm quyền được giao, thực chất đó là việc tổ chức thực hiện và kết quả thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền đã được pháp luật quy định. iv) Được thực hiện thông qua nhiều phương thức khác nhau như: cung cấp thông tin, giải thích, báo cáo, trả lời chất vấn, giám sát, giải trình, thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo, đối thoại, họp báo... tùy vào phương thức giải trình CQĐP có cách thức thực hiện khác nhau.

2. Nội dung trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương

Chủ thể giải trình là tổ chức phải tiến hành giải trình nhân danh tổ chức, làm rõ các thông tin hoạt động của tập thể cũng như trách nhiệm khi để xảy ra hậu quả của cơ quan đó tới đâu thông qua người đứng đầu hay người đại diện giải trình. Chủ thể là cá nhân phải tiến hành giải trình cũng như chịu trách nhiệm khi để xảy ra hậu quả nhân danh cá nhân trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Tùy thuộc việc tổ chức CQĐP ở mỗi quốc gia mà chủ thể giải trình là khác nhau, đối với Việt Nam, chủ thể thực hiện TNGT là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân và người đứng đầu các cơ quan này.

Chủ thể yêu cầu CQĐP thực hiện TNGT trước hết là các cơ quan nhà nước cấp trên, bởi lẽ, chức năng của CQĐP không chỉ thực thi công vụ thuần túy mang tính chất địa phương theo ý nguyện của nhân dân địa phương, mà còn phải thực hiện các công vụ do chính quyền trung ương quy định. Tiếp đến là các cơ quan nhà nước cùng cấp, các cá nhân có thẩm quyền, các tổ chức xã hội và nhân dân địa

phương. Đối với CQĐP ở Việt Nam đó là, cơ quan quyền lực nhà nước cấp trên, cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên và người đứng đầu, các tổ chức chính trị-xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp và người dân địa phương, các doanh nghiệp, trong một số trường hợp nhất định đó là Tòa án nhân dân.

Nội dung giải trình của CQĐP, với tính cách là hoạt động mang tính ủy quyền, nên hầu hết các hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước đều phải gắn với TNGT, ngoại trừ những vấn đề có nội dung liên quan đến bí mật quốc gia. Ở các quốc gia khác nhau, dưới sự tác động của các yếu tố chính trị, pháp luật, mức độ phân quyền, trình độ dân trí... nội dung TNGT là khác nhau, nó phụ thuộc vào việc xác định quyền lực nhà nước ở địa phương được tổ chức như thế nào, nguyên tắc phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và CQĐP được lựa chọn, sự cụ thể hóa trong các quy định của pháp luật... Ở Việt Nam, nội dung TNGT của CQĐP là những vấn đề thuộc về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được quy định trong các văn bản pháp luật.

Phương thức giải trình, căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và quy định của pháp luật; chủ thể yêu cầu giải trình; nội dung/vấn đề giải trình mà chủ thể giải trình có thể lựa chọn những phương thức giải trình khác nhau, với mục đích cao nhất là đáp ứng được yêu cầu của chủ thể yêu cầu giải trình. Đối với Việt Nam, trên phương diện luật thực định và thực tiễn hiện nay, CQĐP chủ yếu thực hiện TNGT thông qua hoạt động: thực hiện báo cáo

công tác, thực hiện chất vấn, thanh tra, kiểm tra, cung cấp thông tin, giải trình, tiếp dân, đối thoại...

Trình tự, thủ tục thực hiện giải trình, đối với CQĐP đó là cách thức mà cơ quan dân cử và cơ quan hành chính thực hiện TNGT của mình, tập trung vào các nội dung chủ yếu: việc tiếp nhận yêu cầu giải trình; việc thu thập, xác minh và tiếp nhận; việc xử lý thông tin, tài liệu liên quan đến giải trình; việc công khai văn bản giải trình; việc lập, quản lý hồ sơ giải trình và thanh tra, kiểm tra việc thực hiện TNGT... Cũng như xác định trình tự, thủ tục mà chủ thể có TNGT từ chối thực hiện giải trình trong những trường hợp nhất định.

Hậu quả của TNGT, trước hết là việc phải chịu hậu quả bất lợi khi không thực hiện hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ TNGT đã được quy định và phải xác định được trách nhiệm của mình đối với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Đó là trách nhiệm hành chính và không loại trừ có thể phải chịu trách nhiệm dân sự, hình sự, thậm chí là hậu quả tiêu cực về chính trị, đạo đức, uy tín. Tùy theo các kênh chịu TNGT, mức độ chịu hậu quả là có sự khác nhau, đó có thể do cơ quan cấp trên, cơ quan cùng cấp thực hiện và có thể do cơ quan Toà án ra phán quyết.

3. Cơ sở pháp lý về trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương

Thuật ngữ TNGT mới xuất hiện gần đây trong pháp luật Việt Nam, tuy nhiên, những quy định pháp luật hàm chứa các nội dung liên quan đến TNGT của nhà

nước, của CQĐP đã được đề cập khá lâu trong lịch sử và tồn tại dưới nhiều dạng thức khác nhau, biểu hiện rõ nét nhất là bước đầu đã có cơ chế cho TNGT, công khai, minh bạch trong hoạt động của các chủ thể công quyền. Việc tồn tại các quy định nêu trên cho thấy, trong lịch sử lập pháp, lập quy, TNGT của CQĐP đã hiện hữu, đây là căn cứ quan trọng cho việc tiếp tục thừa nhận và có bước phát triển mới trên phương diện pháp luật. Nhìn tổng thể, hệ thống các quy định trong quá trình hình thành, phát triển luôn có sự kế thừa qua các thời kỳ, vận động theo xu hướng ngày càng được quy định rõ ràng, chặt chẽ và có tính đặc thù được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, từ Hiến pháp, Luật đến các văn bản dưới luật.

Trong giai đoạn hiện nay, TNGT của CQĐP được quy định chủ yếu trong các văn bản pháp luật như: Hiến pháp năm 2013, đã xác lập TNGT của các cơ quan hiến định phải có nghĩa vụ báo cáo, giải thích rõ ràng về những nội dung sự việc các quyết định thuộc thẩm quyền công vụ của mình trước nhân dân và trước các chủ thể có thẩm quyền giám sát theo hiến định; Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, khoản 8, Điều 2 quy định: Giải trình là việc cơ quan, cá nhân hữu quan giải thích, làm rõ trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo yêu cầu của chủ thể giám sát; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) khoản 1, Điều 3 lần đầu tiên quy định đầy đủ: TNGT là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời,

dãy đủ về quyết định, hành vi của mình trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao; Luật Tổ chức CQĐP năm 2015, khoản 8. Điều 104 quy định: Thường trực Hội đồng nhân dân có nhiệm vụ, quyền hạn yêu cầu các cơ quan, tổ chức, cá nhân giải trình các vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của Thường trực Hội đồng nhân dân tại phiên họp Thường trực Hội đồng nhân dân... ngoài ra, còn được quy định trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật Tiếp công dân năm 2013, Luật tiếp cận thông tin năm 2016... và các văn bản dưới luật như: Nghị định số 90/2013/NĐ-CP, Thông tư số 02/2014/TTCP... Sự hiện diện các quy định pháp luật nêu trên cho thấy, pháp luật về TNGT của CQĐP đã có bước phát triển mới, so với các giai đoạn trước đã được đề cập một cách trực tiếp trong các quy định pháp luật, được quy định rõ, đầy đủ hơn trên nhiều phương diện: chủ thể, nội dung, phương thức, trình tự thủ tục, hệ quả pháp lý... Các quy định hiện hành về cơ bản đã tạo cơ sở pháp lý nhất định cho CQĐP thực hiện có hiệu quả TNGT trong quá trình thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao; là công cụ pháp lý quan trọng để tăng cường sự giám sát của người dân đối với các cơ quan nhà nước ở địa phương, xác định rõ ràng trách nhiệm, hậu quả pháp lý đối với các chủ thể có TNGT tại CQĐP.

Tuy nhiên, cũng cần thấy rằng, TNGT nói chung và của CQĐP nói riêng chủ yếu được hiểu là trách nhiệm giải thích việc thực thi nhiệm vụ, công vụ hay những vấn đề liên quan đến trách nhiệm quản lý của mình khi được yêu cầu, nhưng trên thực tế, quan niệm về TNGT còn rộng

hơn, không chỉ thực hiện khi có yêu cầu mà còn được thực hiện ngay cả khi không có yêu cầu nhưng chủ thể thấy đó là việc làm cần thiết để tìm kiếm sự ủng hộ, đồng thuận về những vấn đề đã, đang hoặc sẽ được thực hiện, bảo đảm tính khả thi của các quyết định hay việc làm của mình trên thực tế. Trong một số trường hợp, giải trình không chỉ là trách nhiệm mà cũng có thể được coi là quyền của một chủ thể nào đó được phát biểu, nói lên ý kiến giải thích cho việc làm của mình là đúng đắn, hợp pháp. Do đó, TNGT trước hết phải dựa trên "nhu cầu" thấy "cần" phải giải thích của cá nhân người có trách nhiệm, không chỉ là thực hiện do quy định của pháp luật.

Việc luận giải một số vấn đề lý luận, pháp lý nêu trên là tiền đề quan trọng cho việc tiếp cận TNGT của CQĐP một cách toàn diện, khoa học, đặc biệt trên phương diện pháp luật, nhằm hướng đến việc hoàn thiện các quy định pháp luật, đảm bảo cho CQĐP thực hiện có hiệu quả trách nhiệm của mình, đáp ứng yêu cầu đổi mới hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Văn Quân (2018), *Góp phần nhận thức lại về trách nhiệm pháp lý dưới góc độ lý luận*, Tạp chí Khoa học ĐHQGHN: Luật học, Tập 34, Số 1, tr 1-7
2. Bùi Phương Đình (2017), *TNGT trong phòng, chống tham nhũng-Kinh nghiệm quốc tế và gợi mở cho Việt Nam*, Tạp chí Thông tin khoa học lý luận chính trị số 3.
3. Báo cáo chỉ số quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2011, tr32.