

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM NGƯỜI ĐỨNG ĐẦU CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

★ TS TRẦN VĂN DUY

Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

● **Tóm tắt:** Người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước (CQHCCN) là người thực hiện vai trò lãnh đạo, quản lý hoạt động của CQHCCN, có quyền cao nhất đối với hoạt động của CQHCCN và chịu trách nhiệm về hoạt động của CQHCCN đó. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, bên cạnh việc người đứng đầu chưa hiểu rõ và thực hiện đúng thì những quy định pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu CQHCCN còn nhiều sơ hở. Bài viết làm rõ những quy định pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước và kiến nghị một số điểm nhằm hoàn thiện pháp luật về vấn đề này.

● **Từ khóa:** pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước.

1. Thực trạng pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước

Phải khẳng định Việt Nam đã có khung thể chế pháp lý khá rộng để xác định trách nhiệm của người đứng đầu CQHCCN, ví dụ như:

- Nghị định 211/2013/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 107/2006/NĐ-CP quy định xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra tham nhũng do mình quản lý, phụ trách.

- Nghị định số 157/2007/NĐ-CP ngày 27-10-2007 của Chính phủ quy định chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong thi hành nhiệm vụ, công vụ (sau đây gọi là Nghị định 157);

- Nghị định số 103/2007/NĐ-CP ngày 14-6-2007 của Chính phủ quy định trách nhiệm của

người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị và trách nhiệm của CBCC, viên chức trong việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí (sau đây gọi là Nghị định 103);

- Thông tư số 08/2007/TT-BNV ngày 1-10-2007 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thực hiện Nghị định số 107/2006/NĐ-CP ngày 22-9-2006 của Chính phủ quy định xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách đối với các đơn vị sự nghiệp, doanh nghiệp của Nhà nước và các tổ chức xã hội, xã hội - nghề nghiệp có sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước...

Trong hệ thống các văn bản để điều chỉnh trách nhiệm của CBCC nói chung, cũng có nội dung có thể vận dụng đối với trách nhiệm của

người đứng đầu CQHCCN. Có thể kể đến các văn bản như:

- Bộ luật Hình sự Việt Nam năm 2015 quy định về các tội phạm về tham nhũng và về các tội phạm về chức vụ;

- Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 dành riêng Chương IV. Chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong phòng, chống tham nhũng, gồm 4 Điều (từ Điều 70 đến Điều 73) quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong phòng, chống tham nhũng.

- Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2013 dành Điều 7 quy định Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí: Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chương trình, kế hoạch thực hành tiết kiệm, chống lãng phí gắn với nhiệm vụ cải cách hành chính, xác định rõ mục tiêu, chỉ tiêu tiết kiệm và yêu cầu chống lãng phí trong phạm vi lĩnh vực, trong cơ quan, tổ chức được giao quản lý; xây dựng các giải pháp để thực hiện nhằm đạt được mục tiêu thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của mình, chịu trách nhiệm về việc ban hành các văn bản cá biệt không phù hợp thực tiễn hoặc trái pháp luật gây lãng phí. Chịu trách nhiệm cá nhân về việc tổ chức thực hiện thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; định kỳ đánh giá, rút kinh nghiệm việc thực hiện chương trình, kế hoạch và giải trình về việc để xảy ra lãng phí trong cơ quan, tổ chức mình...

- Luật Cán bộ, công chức (thông qua ngày 13-11-2008, có hiệu lực thi hành từ ngày 1-1-2010) với Điều 10 quy định về nghĩa vụ của cán bộ công chức là người đứng đầu.

Nhìn chung, pháp luật đã quy định phạm vi trách nhiệm của người đứng đầu CQHCCN, bao

gồm trách nhiệm đối với nội bộ và trách nhiệm đối với xã hội. Nội dung điều chỉnh pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu CQHCCN được xác định khá rõ ràng và cụ thể. Điều đó được phản ánh qua một số nội dung cơ bản quy định xác định trách nhiệm trong tổ chức quản lý đội ngũ cán bộ, công chức thuộc quyền, trong quản lý tài sản công, trong đấu tranh phòng chống tham nhũng chống lãng phí và thực hành tiết kiệm...; quy định xác định trách nhiệm của người đứng đầu đối với việc ban hành văn bản quản lý nhằm thực hiện các chức năng lãnh đạo, quản lý; quy định xác định trách nhiệm đối với kết quả hoạt động của CQHCCN. Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước mang tính xã hội sâu sắc và trước hết, về mặt lợi ích, người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm với toàn thể nhân dân, toàn thể xã hội của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đặc điểm này gắn liền với một nguyên tắc cơ bản của Hiến pháp nước ta, đó là: "Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân", "Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân..." (Khoản 1, 2, Điều 2).

Các quy định pháp luật cũng đã quy định các loại hình trách nhiệm của người đứng đầu CQHCCN, bao gồm trách nhiệm chính trị, trách nhiệm pháp lý, trách nhiệm đạo đức của người đứng đầu CQHCCN trong thực thi công vụ. Đây là những cơ sở pháp lý quan trọng để người đứng đầu CQHCCN thực hiện trách nhiệm cũng như là căn cứ để các cơ quan, tổ chức, cá nhân đánh giá, xem xét trách nhiệm của người đứng đầu CQHCCN.

Chịu trách nhiệm về sự thành, bại của một công việc, một công tác đã nhận, là hệ quả một

người phải nhận lấy từ sự ràng buộc giữa quyền và nghĩa vụ: làm tốt thì được khen thưởng, làm hỏng thì chịu phạt. Nếu kết quả thực hiện những nghĩa vụ và quyền không tốt, người đứng đầu cơ quan HCNN sẽ phải chịu trách nhiệm. Tương ứng với quyền quyết định cao nhất, bao quát các lĩnh vực, các hoạt động của cơ quan HCNN, người đứng đầu cơ quan HCNN phải là người chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động của cơ quan HCNN. Người đứng đầu cơ quan HCNN phải chịu trách nhiệm trước các chủ thể khác nhau với các hình thức chế tài khác nhau tùy thuộc vào đó là loại hình trách nhiệm chính trị, pháp lý hay đạo đức.

Tuy nhiên, nghiên cứu văn bản pháp luật, cũng thấy một số vấn đề sau:

Thứ nhất, không có văn bản pháp luật nào xác định thật cụ thể người đứng đầu CQHCCN.

Để hiểu người đứng đầu là ai, phải vận dụng nhiều văn bản khác nhau. Theo cách đó căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ, Ủy ban nhân dân và cơ quan chuyên môn mới có thể hiểu người đứng đầu cơ quan HCNN ở Việt Nam bao gồm các chức danh sau: Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch UBND các cấp, Giám đốc Sở, Trưởng phòng và tương đương.

Thứ hai, các quy định pháp luật chưa thống nhất cách hiểu về "trách nhiệm" của người đứng đầu CQHCCN. Bởi lẽ, Nghị định 157/2007/NĐ-CP quy định chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong thi hành nhiệm vụ, công vụ, theo đó, trách nhiệm là việc được làm, phải làm, không được làm, và nếu vi phạm sẽ bị xử lý. Nghị định 157/2007 sử dụng cụm từ "chế độ trách nhiệm" đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong thi hành

nhiệm vụ, công vụ và có giải thích cụm từ này như sau: "Chế độ trách nhiệm" đối với người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước là toàn bộ các quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và thẩm quyền được Nhà nước giao cho người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu; trường hợp vi phạm sẽ bị xử lý (Khoản 2 Điều 3). *Theo cách giải thích này, chế độ trách nhiệm của người đứng đầu bao gồm: Nghĩa vụ, quyền và việc xử lý (chịu trách nhiệm) nếu vi phạm các quy định về nghĩa vụ và quyền.* Trong khi đó, trách nhiệm được hiểu chỉ là "nhiệm vụ, quyền hạn" trong Nghị định 123/2016/NĐ-CP quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ khi quy định "trách nhiệm của Bộ trưởng", từ Điều 24 đến Điều 29:

+ Điều 24. Nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng đối với Bộ;

+ Điều 25. Nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ trưởng trong mối quan hệ với các Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ;

+ Điều 26. Nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ trưởng trong mối quan hệ với chính quyền địa phương;

+ Điều 27. Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ;

+ Điều 28. Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, cử tri và Nhân dân;

+ Điều 29. Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với các tổ chức chính trị - xã hội.

Như vậy, với cách quy định này, có thể thấy, trách nhiệm ở đây được hiểu chỉ là "nhiệm vụ, quyền hạn" mà không bao hàm việc bị xử lý khi sai phạm. Và trên thực tế, có rất nhiều văn bản về trách nhiệm của các

chức danh trong các CQHCCN đều quy định theo cách này.

2. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu CQHCCN

Thứ nhất, cần đảm bảo quy định nhất quán về trách nhiệm của người đứng đầu CQHCCN. Trước hết, trong các văn bản pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu CQHCCN, thuật ngữ “trách nhiệm” cần được hiểu theo một nghĩa thống nhất bao gồm ba yếu tố cấu thành: những việc phải làm, không được làm, hoặc được làm; những thứ được nhận (quyền hạn, quyền lợi), và chế tài xử lý (chịu trách nhiệm)⁽¹⁾. Do đó, các thuật ngữ: “nghĩa vụ”/ “nhiệm vụ”, “quyền”/ “quyền hạn”, “chịu trách nhiệm” cần được phân biệt với nhau một cách rõ ràng. Nếu như đó là việc phải làm, hoặc không được làm, thì nên gọi đó là nghĩa vụ/ nhiệm vụ; Nếu như đó là việc được làm, thì gọi đó là quyền hạn; Nếu như đó là hậu quả phải gánh chịu do thực hiện không đúng, không tốt nghĩa vụ và quyền, thì gọi là chịu trách nhiệm. Còn nếu đã nói đến “chế độ trách nhiệm”, thì cần hội tụ đầy đủ cả ba yếu tố trên. Do đó, trong các quy định về “trách nhiệm của người đứng đầu CQHCCN” phải bao gồm một tổng thể thống nhất tương thích của ba yếu tố: nghĩa vụ, quyền, việc chịu trách nhiệm. Còn nếu thuật ngữ “trách nhiệm” khi thì được hiểu với nghĩa là “nhiệm vụ, quyền hạn”, khi thì hiểu là “chịu trách nhiệm” như lâu nay vẫn xảy ra sẽ rất dễ gây ra sự nhầm lẫn hoặc có cách hiểu không thống nhất. Và điều đó không thuận lợi cho hoạt động QLNN, một lĩnh vực vốn rất cần sự rõ ràng và nhất quán⁽²⁾.

Thứ hai, các quy định cần cụ thể hóa vai trò, vị trí, trách nhiệm của người đứng đầu; cần chú trọng đến chế tài xử phạt khi người đứng đầu chính quyền vi phạm công tác điều hành, quản

lý. Các quy định nên theo hướng tăng tự chủ cho người đứng đầu chính quyền cơ sở. Đẩy mạnh việc giao quyền tạo sự chủ động, quyền tự chủ, tự quyết của người đứng đầu trên cơ sở định lượng công việc được giao. Thể chế hóa các phương thức quản lý, giám sát chính quyền cơ sở và người đứng đầu như minh bạch, công khai, hướng dẫn công tác giám sát của người dân; ban hành quy định ứng xử của người đứng đầu trong đó có người đứng đầu chính quyền. Ban hành quy trình bỏ phiếu tín nhiệm người đứng đầu chính quyền, chú trọng hình thức không tín nhiệm gắn với chế tài xử lý và hình thức bãi nhiệm.

Thứ ba, cụ thể hóa trách nhiệm trong trường hợp nhất thể hóa người đứng đầu cấp ủy Đảng và người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước các cấp, để tránh nguy cơ chuyên quyền, lạm quyền và quan liêu.

Thứ tư, thể chế hóa nguyên tắc nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức, hoạt động của Đảng và chính quyền. Phân định rõ, cụ thể nhiệm vụ điều hành, thẩm quyền quyết định thuộc về cá nhân người đứng đầu và thẩm quyền thuộc về tập thể □

(1) Bùi Thị Ngọc Mai: *Về thực hiện trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước*, Tạp chí *Quản lý nhà nước*, số 6/2015, tr.20-24.

(2) Vũ Văn Phúc (2012): *Báo cáo Hội thảo khoa học “Thẩm quyền, trách nhiệm người đứng đầu cấp ủy, chính quyền trong mối quan hệ với tập thể cấp ủy, cơ quan, đơn vị”*, Tạp chí *Cộng sản*, Ban Tổ chức Trung ương và Tỉnh ủy Bắc Ninh tổ chức, Bắc Ninh, tr.1-9.