

HOÀN THIÊN QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

BÙI THỊ NGỌC MAI*

Trách nhiệm giải trình là một trong “bốn trụ cột” của hoạt động quản lý nhà nước trong thế kỷ XXI, bao gồm: trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính dự đoán được và sự tham gia¹. Ở Việt Nam hiện nay, trách nhiệm giải trình là vấn đề ngày càng được quan tâm nhằm hướng đến một nền công vụ dân chủ, hiệu quả hơn. Bài viết khái quát một số vấn đề về trách nhiệm giải trình; đánh giá ưu điểm, hạn chế trong các quy định về trách nhiệm giải trình, từ đó đưa ra một số đề xuất nhằm hoàn thiện các quy định về trách nhiệm giải trình ở Việt Nam.

Từ khóa: Trách nhiệm giải trình; quy định; minh bạch; sự tham gia; chủ thể.

Accountability is one of the "four pillars" of governance in the twenty first century which consists of accountability, transparency, predictability, and participation. In Vietnam, accountability is increasingly highlighted for a more effective, democratic civil service. The article mentions some issues concerning accountability, assessing the advantages and inadequacies of the regulations on accountability, proposing solutions to complete the regulations on accountability in Vietnam.

Keywords: Accountability; regulations, transparency; participation; actors.

NGÀY NHẬN: 10/8/2020

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 12/9/2020

NGÀY DUYỆT: 16/3/2021

1. Khái quát về trách nhiệm giải trình

Trách nhiệm giải trình (TNGT), trong tiếng Anh là “Accountability”, có nguồn gốc Latin là *accomptare* (giải thích)². Tuy nhiên, vẫn chưa có một định nghĩa đầy đủ về TNGT, mặc dù đây là một thuật ngữ có tính phổ biến ở các nhà nước pháp quyền hiện đại.

Nhóm chuyên gia World Bank cho rằng: TNGT hàm ý các thông tin chính xác và dễ tiếp cận, là cơ sở để đánh giá xem một công việc có được thực hiện tốt hay không. TNGT cũng gồm có các cơ chế khen thưởng, xử

phạt đúng đắn để khuyến khích hiệu quả làm việc³.

Theo một số nhà khoa học Việt Nam, trong khuôn khổ hoạt động của Nhà nước, TNGT được hiểu là trách nhiệm của cơ quan công quyền đã nhận quyền lực từ Nhân dân và đặt ra mục tiêu thực thi quyền lực vì Nhân dân thì đồng thời có nghĩa vụ trả lời, lý giải và chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của mình. Theo nghĩa đó có thể hiểu, TNGT là việc cơ quan nhà nước cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

nhệm vụ, quyền hạn được giao và chịu trách nhiệm của mình trong việc thực hiện nhệm vụ, quyền hạn đó⁴.

Một ý kiến khác cho rằng: “Accountability thể hiện khả năng của một cá nhân/tổ chức thừa nhận về những gì mình đã làm khi thực hiện một việc nào đó; đồng thời, nó bao hàm nghĩa vụ giải thích, báo cáo, thông tin, biện giải về những việc đó và những hệ quả, cũng như việc sẵn sàng chịu sự đánh giá, phán xét, thậm chí là trừng phạt cả về mặt pháp lý và đạo đức đối với những hệ quả đó. Accountability có thể được hiểu là tổng hợp của trách nhiệm (responsibility), khả năng biện minh (answerability) và nghĩa vụ pháp lý (liability)”⁵.

Từ các khái niệm nêu trên, có thể hiểu cụ thể: TNGT là việc tổ chức, cá nhân trong nền công vụ cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về thực hiện nhệm vụ, quyền hạn được giao và chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhệm vụ, quyền hạn đó.

Theo đó, TNGT gồm 2 thành phần cơ bản:

(1) *Sự giải trình*: sự giải trình hay còn gọi là tính giải đáp (answerability) đề cập nghĩa vụ của chính phủ, các cơ quan chức năng và người có thẩm quyền trong việc cung cấp thông tin về các quyết định, hành động và biện minh trước công chúng và các tổ chức về hoạt động của mình⁶.

(2) *Sự chịu trách nhiệm*: sự chịu trách nhiệm hay còn gọi là tính bắt buộc thực thi (enforcement) được hiểu rằng các tổ chức có liên quan đến TNGT có thể bị xử phạt hoặc buộc phải khắc phục thiệt hại nếu vi phạm trách nhiệm này⁷.

Như vậy, TNGT phải là sự kết hợp giữa hai yếu tố: sự giải trình và sự chịu trách nhiệm. Hai phương diện này của TNGT là thống nhất trong một chỉnh thể, không thể xem xét một cách biệt lập. Việc chịu trách nhiệm phải dựa trên những căn cứ nhất định - chủ thể chịu trách nhiệm phải giải

trình, ngược lại, chỉ giải trình mà không chịu trách nhiệm hoặc không kèm theo chế tài nào thì sự giải trình đó không còn đầy đủ ý nghĩa.

Đặc điểm của TNGT bao gồm⁸:

Một là, chủ thể của TNGT là các cơ quan nhà nước được giao những nhệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Chủ thể thực hiện giải trình có thể là người đứng đầu cơ quan, hay người đại diện cho các cơ quan nhà nước. Trong trường hợp cụ thể, có thể là cá nhân trong tổ chức liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhệm vụ, quyền hạn được giao.

Hai là, chủ thể yêu cầu thực hiện việc giải trình rất đa dạng. Đó có thể là cơ quan nhà nước cấp trên, cơ quan nhà nước cùng cấp, tổ chức chính trị, tổ chức xã hội, cơ quan tư pháp, cơ quan truyền thông đại chúng, người dân...

Ba là, nội dung giải trình liên quan đến việc thực hiện chức năng, nhệm vụ, thẩm quyền được giao, thực chất là việc tổ chức thực hiện và kết quả thực hiện các chức năng, nhệm vụ, thẩm quyền đã được pháp luật quy định.

Bốn là, TNGT được thực hiện thông qua nhiều phương thức khác nhau: 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 thuộc vào phương thức giải trình mà các cơ quan giải trình theo cách thức khác nhau.

Từ 4 đặc điểm nêu trên, có thể phân loại TNGT như sau⁹:

- (1) TNGT theo chiều dọc và TNGT theo chiều ngang;
- (2) TNGT hướng lên trên và TNGT hướng xuống dưới;
- (3) TNGT trong hệ thống cơ quan nhà nước và TNGT trước xã hội;

(4) TNGT chủ động và TNGT bị động;

(5) TNGT theo pháp lý và TNGT theo đạo đức;

(6) TNGT nhà nước, TNGT chính trị, TNGT nghề nghiệp, TNGT xã hội.

2. Một số đánh giá đối với các quy định pháp luật về trách nhiệm giải trình hiện nay

Nhìn tổng thể, các quy định của pháp luật Việt Nam về TNGT đã có sự kế thừa và vận động theo hướng ngày càng quy định rõ ràng hơn. Hiện nay, cơ sở pháp lý về TNGT được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau, tập trung chủ yếu vào các văn bản như: *Hiến pháp* năm 2013, *Luật Tổ chức Quốc hội* năm 2014, *Luật Tổ chức Chính phủ* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), *Luật Tổ chức chính quyền địa phương* năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), *Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân* năm 2015, *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018, *Luật Cán bộ, công chức* năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019), *Luật Thanh tra* năm 2010, *Luật Xử lý vi phạm hành chính* năm 2012, *Luật Tiếp cận thông tin* năm 2013, *Luật Tiếp cận thông tin* năm 2016...

Đặc biệt, Việt Nam đã có văn bản quy định riêng về TNGT, đó là Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 08/8/2013 của Chính phủ quy định TNGT của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao (sau đây viết tắt là Nghị định 90/2013). Đây là văn bản pháp luật đầu tiên điều chỉnh riêng về TNGT. Tiếp đó, có Thông tư số 02/2014/TT-TTCP ngày 29/4/2014 của Thanh tra Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Nghị định 90/2013. Các quy định này đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để các tổ chức và cá nhân trong nền công vụ thực hiện giải trình có trách nhiệm trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao, là công cụ pháp lý quan trọng tăng

cường sự giám sát của người dân đối với các cơ quan nhà nước.

Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm này, các quy định pháp luật về TNGT vẫn tồn tại một số hạn chế sau:

Thứ nhất, các quy định hiện hành về TNGT có xu hướng nghiêng về vấn đề “giải trình” hơn là vấn đề “trách nhiệm”. Chẳng hạn, Nghị định 90/2013 giải thích: giải trình là “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” (khoản 1 Điều 3). *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018 cũng quy định: TNGT là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của mình trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao (khoản 5 Điều 3). Cách quy định này cho thấy chủ yếu nhấn mạnh yếu tố giải trình, còn yếu tố chịu trách nhiệm còn mờ nhạt. Cách quy định này cũng có thể dẫn đến hệ quả pháp lý của giải trình thiếu rõ ràng, làm giá trị của các quy định về TNGT bị suy giảm.

Thứ hai, có sự thiếu đồng bộ trong các văn bản quy định về TNGT. Trong khi *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018 quy định về TNGT của các cơ quan nhà nước thì đối tượng điều chỉnh của Nghị định số 90/2013 hẹp hơn, chỉ là TNGT của cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công lập thuộc cơ quan hành chính nhà nước và người có thẩm quyền trong việc thực hiện TNGT. Việc này đã làm ảnh hưởng đến quá trình triển khai các quy định của *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018 về nội dung này trên thực tế⁹.

Thứ ba, các quy định của pháp luật chủ yếu hướng đến TNGT bị động, chưa đề cập nhiều đến giải trình chủ động. Điều 15 *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018 quy

định về TNGT được hiểu là trách nhiệm giải thích việc thực thi nhiệm vụ, công vụ hay các vấn đề liên quan đến trách nhiệm quản lý của mình khi được yêu cầu. Trong khi đó, nội dung về TNGT rộng hơn, không chỉ thực hiện khi có yêu cầu, mà còn được thực hiện ngay cả khi không có yêu cầu. Trong một số trường hợp, giải trình không chỉ là trách nhiệm mà còn 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 luật¹⁰.

Thứ tư, trong các quy định pháp luật hiện nay, thuật ngữ TNGT chủ yếu dành cho chủ thể là tổ chức, mà đại diện là người đứng đầu. Khoản 3 Điều 3 Nghị định 90/2013 quy định: “Người giải trình là người đứng đầu cơ quan nhà nước hoặc người được người đứng đầu cơ quan nhà nước ủy quyền thực hiện việc giải trình”. Như vậy, quy định hiện nay chưa đề cập rõ TNGT của chủ thể là cá nhân cán bộ, công chức (CBCC), người có thẩm quyền quản lý mà việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của họ liên quan trực tiếp đến các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

Thứ năm, phương thức giải trình chưa phong phú, chủ yếu là giải trình trong nội bộ, giải trình với cấp trên, còn TNGT đối với người dân thì chưa được chú trọng.

Thứ sáu, các quy định hiện hành chủ yếu đề cập và nhấn mạnh đến trách nhiệm tuân thủ các quy định về thực hiện đúng thẩm quyền, đúng trách nhiệm được giao, còn cơ chế thực hiện TNGT gắn với trách nhiệm thực hiện hiệu quả công việc lại ít được pháp luật đề cập đến¹¹. Trong khi đó, đối với hoạt động quản lý nhà nước, đạt được tính hiệu lực (tuân thủ đúng quy định) là chưa đủ mà còn phải hướng đến tính hiệu quả, nhằm

bảo đảm sự phát triển của xã hội, gia tăng sự hài lòng của người dân.

3. Một số đề xuất nhằm hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm giải trình

Một là, cần quy định rõ ràng hơn hệ quả pháp lý của giải trình nhằm nâng cao giá trị của các quy định về TNGT. Cần quy định rõ các tổ chức, cá nhân có liên quan đến TNGT sẽ bị xử phạt hoặc buộc phải khắc phục thiệt hại như thế nào nếu vi phạm trách nhiệm. Một trong những nguyên nhân làm cho hoạt động giải trình, đặc biệt là trong phòng, chống tham nhũng khó đạt hiệu quả là do thiếu các quy định xử lý vi phạm trong việc giải trình, đặc biệt liên quan đến việc giải trình tài sản, thu nhập của CBCC một cách hợp lý. Vì vậy, cần bổ sung quy định cụ thể về việc xử lý vi phạm đối với hành vi vi phạm về TNGT.

Hai là, sửa đổi khoản 1 Điều 2 của Nghị định 90/2013 về chủ thể thực hiện giải trình, trong đó cần mở rộng thêm đối tượng giải trình, bao gồm tất cả các cơ quan sử dụng ngân sách nhà nước đều phải thực hiện TNGT nhằm công khai, minh bạch và tăng cường sự giám sát của Nhân dân. Quy định này làm cho các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân sử dụng ngân sách nhà nước có trách nhiệm hơn trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

Ba là, cần hoàn thiện các quy định về giải trình chủ động của tổ chức, cá nhân. Hiện nay, trong *Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018* đã quy định tại Điều 11 về các hình thức công khai về tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị, song quy định này chỉ áp dụng trong lĩnh vực phòng, chống tham nhũng. Do đó, các quy định về TNGT chuyên biệt có thể quy định theo hướng này để hoàn thiện quy định về giải trình chủ động của các tổ chức, cá nhân trong thực thi công vụ nói chung. Trước hết, cần sửa đổi Điều 1 Nghị định số 90/2013 theo hướng mở

rộng phạm vi TNGT, không chỉ thực hiện khi có yêu cầu mà còn được thực hiện khi các chủ thể thấy cần thiết, thấy có nhu cầu thực hiện TNGT.

Bốn là, cần sửa đổi khoản 3 Điều 3 Nghị định số 90/2013 theo hướng bổ sung TNGT đối với nhóm chủ thể là CBCC, người có thẩm quyền quản lý mà việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ liên quan trực tiếp đến các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Sửa đổi này phù hợp với quy định về TNGT trong các văn bản pháp luật khác, như: *Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân...*

Với hệ thống tổ chức các cơ quan có thẩm quyền quản lý như hiện nay, nếu quy định tất cả CBCC, người có thẩm quyền quản lý đều có nghĩa vụ giải trình về việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của mình mỗi khi công dân có yêu cầu sẽ làm cho hoạt động quản lý thêm phức tạp. Do vậy, cần xác định việc giải trình của CBCC, người có thẩm quyền trong việc thực thi nhiệm vụ, công vụ là nhằm tháo gỡ những băn khoăn, vướng mắc của người dân, nhằm cung cấp thông tin, bằng chứng để chứng minh tính đúng đắn trong hoạt động quản lý. Đồng thời, quy định và thực hiện TNGT đối với một số nhóm chủ thể là CBCC, người có thẩm quyền quản lý, đặc biệt là trong hệ thống cơ quan hành chính mà việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ liên quan trực tiếp đến các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân và TNGT sẽ phát sinh trên cơ sở yêu cầu chính đáng của công dân hoặc các cơ quan thông tin đại chúng¹².

Năm là, tiếp tục nghiên cứu, quy định cụ thể hơn về TNGT của tổ chức, cá nhân trước Nhân dân. Thực hiện TNGT trước Nhân dân là một nghĩa vụ đương nhiên của Nhà nước. Việc giải trình, giải thích công việc của Nhà nước, chức trách nhiệm vụ của CBCC trước

Nhân dân phải thực hiện theo trình tự, thủ tục quy định của pháp luật. Đây là một vấn đề khó, nhưng cần tiếp tục nghiên cứu và thể chế hóa.

Sáu là, thay vì tuân thủ cứng nhắc, nên hành chính công trong tương lai phải năng động. Vì lẽ đó, TNGT chỉ nhấn mạnh tới tuân thủ là chưa đủ, mà phải gắn với kết quả công việc của công chức với mức độ thỏa mãn kỳ vọng của người dân □

Chú thích:

1. S. Chiavo-Campo và P.S.A. Sundaram. *Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*. H.NXB Chính trị quốc gia, 2003, tr. 12.
2. Dykstra, Clarence A. (tháng 2 năm 1939). "The Quest for Responsibility". *American Political Science Review* (The American Political Science Review, Vol. 33, No. 1) 33 (1): 1-25. JSTOR 1949761. doi:10.2307/1949761.
3. *World Bank: Báo cáo phát triển Việt Nam 2010, "Các thể chế hiện đại"*. <http://documents.worldbank.org>, ngày 30/12/2009.
- 4, 9. *Trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước*. <http://www.issi.gov.vn>, ngày 05/7/2018.
5. *Học phí đại học và vấn đề giải trình trách nhiệm*. <http://www.thesaigontimes.vn>, ngày 29/11/2011.
- 6, 7. *World Bank. Accountability in Governance*. <https://siteresources.worldbank.org>, ngày 10/4/2018.
- 8, 11. Hà Ngọc Anh. *Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương*. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 20 (396), tháng 10/2019, tr. 9 - 15.
9. *Trách nhiệm giải trình trong phòng, chống tham nhũng - thực trạng và kiến nghị*. <http://thanhtrievietnam.vn>, ngày 07/5/2019.
10. Lưu Kiếm Anh, Lê Thị Hương. *Trách nhiệm giải trình trong khu vực công ở Việt Nam*. Tạp chí Quản lý nhà nước, số 245, 2016, tr. 30 - 34.
12. *Hoàn thiện cơ sở pháp lý về trách nhiệm giải trình*. <http://noichinh.vn>, ngày 03/9/2013.