

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA CHÍNH PHỦ THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

Nguyễn Thanh Lý*

Nguyễn Thị Hoa**

*TS. Khoa Luật, Học viện Khoa học xã hội.

**ThS. Phòng Biên tập trị sự, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Trách nhiệm giải trình, Chính phủ kiến tạo, quản trị nhà nước, cơ quan hành pháp, kiểm soát quyền lực.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 10/02/2021

Biên tập : 16/4/2021

Duyệt bài : 18/4/2021

Tóm tắt:

Trong quản trị nhà nước, trách nhiệm giải trình là biện pháp hữu hiệu để kiểm soát quyền lực của Chính phủ. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả phân tích, đánh giá về thực trạng trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam hiện nay và đề xuất một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

Article Information:

Keywords: Accountability; developmental government; governance; power control.

Article History:

Received : 10 Feb. 2021

Edited : 16 Apr. 2021

Approved : 18 Apr. 2021

Abstract:

In governance, accountability is an effective measure to control the government power. Within the scope of this article, the authors provide an analysis of and assessment of the current status of accountability of the Government of Vietnam and propose a number of solutions for further improvement of the effectiveness of the accountability of the Government

1. Khái niệm trách nhiệm giải trình của Chính phủ theo pháp luật Việt Nam

Khoản 8 Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 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 quy định tại Luật này”. Khoản 5 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định “Trách nhiệm giải trình 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”. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 không đưa ra khái niệm về giải trình hay trách nhiệm giải trình. Khoản 1 Điều 3 Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 8/8/2013 của Chính phủ quy định “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”.

Các quy định của pháp luật nêu trên cho thấy, pháp luật Việt Nam mới chỉ nhận diện trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước

(trong đó có Chính phủ) ở góc độ giải thích, cung cấp, làm rõ thông tin mà chưa nhìn nhận trách nhiệm giải trình là một nghĩa vụ (của Chính phủ). Do đó, trách nhiệm giải trình rất dễ bị đánh đồng với hoạt động công khai, minh bạch thông tin. Thiết nghĩ, *trách nhiệm giải trình của Chính phủ cần được hiểu là nghĩa vụ của Chính phủ trong việc cung cấp, giải thích, làm rõ các thông tin về quyết định, hoạt động của mình theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ khi được chủ thể có thẩm quyền yêu cầu.*

2. Chủ thể có quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình

Căn cứ vào các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước và về trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong Hiến pháp năm 2013 có thể thấy, Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình trước các chủ thể sau:

Thứ nhất, Quốc hội (bao gồm cả Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội, đại biểu Quốc hội)

Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của quốc gia, có thẩm quyền bầu ra Thủ tướng và phê chuẩn các thành viên khác của Chính phủ. Điều đó cho thấy, tiền đề đầu tiên của quyền yêu cầu Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình chính là thẩm quyền lập ra Chính phủ của Quốc hội¹. Tiền đề thứ hai xuất phát từ chức năng cơ bản của Quốc hội là thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước². Bên cạnh đó, cơ quan thường trực của Quốc hội là Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng có quyền giám sát hoạt động của Chính phủ³; Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban chuyên môn của Quốc hội với thẩm quyền thẩm tra và giám sát đối

với các văn bản và dự án liên quan đến hoạt động của Chính phủ đồng thời có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ giải trình hoặc cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết⁴. Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của Nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình và của Nhân dân cả nước; là người thay mặt Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội có quyền chất vấn Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ⁵. Về cơ bản, Hiến pháp năm 2013 và các đạo luật về tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước Việt Nam đã có những quy định giao cho Quốc hội thẩm quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình.

Thực tiễn thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ cũng cho thấy, Quốc hội là chủ thể chủ yếu yêu cầu Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình. Nhưng có những vấn đề hạn chế ảnh hưởng đến quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ của chủ thể này như: hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp của Quốc hội (thường lệ mỗi năm 2 kỳ), việc yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ thường xuyên phải nhờ đến các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội; trong khi đó, năng lực chuyên môn của các cơ quan thuộc Quốc hội và đại biểu Quốc hội không đồng đều; tính kiêm nhiệm của đại biểu Quốc hội với các chức vụ hành chính có nguy cơ không đảm bảo tính khách quan khi thực hiện yêu cầu và giám sát trách nhiệm giải trình của Chính phủ...

Thứ hai, thẩm quyền của Tòa án về yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình

Đại diện cho nhánh quyền tư pháp, thẩm quyền của Tòa án về yêu cầu Chính phủ có

¹ Trần Quyết Thắng (2018), “Trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Chính phủ liên chính”, Tạp chí Khoa học Nội vụ, số 26.

² Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

³ Điều 74 Hiến pháp năm 2013 và Điều 50 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

⁴ Điều 77 Hiến pháp năm 2013.

⁵ Điều 21 và Điều 32 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.

trách nhiệm giải trình là hoàn toàn phù hợp về mặt lý luận cũng như thực tiễn. Tuy nhiên, không phải Tòa án nào cũng có thể trở thành chủ thể yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Thực tế, nội dung các vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ trước Tòa án thường xoay quanh vấn đề vi phạm Hiến pháp. Từ kinh nghiệm một số nước trên thế giới theo mô hình bảo hiến tập trung như Đức, Pháp và một số nước châu Âu, Tòa án có chức năng bảo hiến là chủ thể chủ yếu yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ⁶.

Ở Việt Nam, trong hệ thống tổ chức của Tòa án được phân chia theo lãnh thổ và theo cấp xét xử gồm có: (1) Tòa án nhân dân tối cao; (2) Tòa án nhân dân cấp cao (một cấp Tòa mới được bổ bổ sung theo Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014); (3) Tòa án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Tòa án nhân dân cấp tỉnh); (4) Tòa án nhân dân cấp quận, huyện, thị xã (Tòa án nhân dân cấp huyện); (5) Tòa án quân sự (gồm Tòa án quân sự Trung ương; Tòa án quân sự quân khu và tương đương; Tòa án quân sự khu vực). Trong hệ thống tổ chức của Tòa án ở Việt Nam không có *Tòa án bảo hiến và thẩm quyền bảo hiến của Tòa án cũng không được thừa nhận rõ ràng từ quy định của pháp luật đến thực tiễn thực thi*. Mặc dù, Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp; Tòa án nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ công lý, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân⁷. Song, *không có cơ sở pháp lý cụ thể quy định thẩm quyền của Tòa án nào có thể kiểm soát hay yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ*.

Tòa án chỉ có quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong trường hợp xét xử các khiếu kiện của công dân hoặc theo quy định tại khoản 7 Điều 2 Luật Tổ chức Tòa án: Trong quá trình xét xử vụ án, Tòa án phát hiện và kiến nghị với các cơ quan có thẩm quyền xem xét sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ văn bản pháp luật trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội để bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, cơ quan, tổ chức; cơ quan có thẩm quyền có trách nhiệm trả lời Tòa án kết quả xử lý văn bản pháp luật bị kiến nghị theo quy định của pháp luật làm cơ sở để Tòa án giải quyết vụ án. Với thẩm quyền này thì Tòa án có quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, lý do để yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ không chỉ dừng lại ở việc ban hành những văn bản trái luật mà phạm vi, nội dung trách nhiệm giải trình của Chính phủ rộng hơn nhiều. Thực tế, lịch sử tư pháp ở Việt Nam chưa ghi nhận vụ việc nào Tòa án yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ mà trong hoạt động tư pháp của Tòa án, Chính phủ nếu có tham gia thì chỉ thường đóng vai trò hỗ trợ trong quá trình xét xử của Tòa án.

Thứ ba, quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình của Chủ tịch nước

Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam về đối nội và đối ngoại, có thẩm quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ⁸. Theo quy định của Hiến pháp thì với tư cách là một nguyên thủ quốc gia, Chủ tịch nước hoàn toàn

⁶ Xem thêm: Trần Quyết Thắng (2018), “Trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Chính phủ liên chính”, Tạp chí Khoa học Nội vụ, số 26.

⁷ Điều 102 Hiến pháp năm 2013.

⁸ Điều 86 Điều 88 Hiến pháp năm 2013.

có quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình. Với địa vị pháp lý của mình, Chủ tịch nước không chỉ đóng vai trò là chủ thể yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình mà Chủ tịch nước đồng thời là chủ thể chia sẻ quyền hành pháp với Chính phủ. Bởi lẽ, trong hoạt động đối nội, Chủ tịch nước có quyền phong tặng các danh hiệu, thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân; trong đối ngoại, Chủ tịch nước có quyền quyết định đàm phán, ký điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước; trình Quốc hội phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế⁹.

Thứ tư, quyền yêu cầu Chính phủ có trách nhiệm giải trình của Kiểm toán nhà nước

Kiểm toán nhà nước là một cơ quan hiến định độc lập, thực hiện kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công¹⁰. Kiểm toán nhà nước có nhiệm vụ tổ chức thực hiện kế hoạch kiểm toán hằng năm và thực hiện nhiệm vụ kiểm toán theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Để thực hiện được nhiệm vụ, Kiểm toán nhà nước có quyền yêu cầu đơn vị được kiểm toán và tổ chức, cá nhân có liên quan cung cấp đầy đủ, chính xác, kịp thời thông tin, tài liệu phục vụ cho việc kiểm toán. Như vậy, về mặt cơ sở pháp lý thì Kiểm toán nhà nước hoàn toàn có quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ, nhưng Kiểm toán nhà nước đồng thời cũng là cơ quan thực hiện nhiệm vụ kiểm toán theo yêu cầu của Chính phủ. Tuy nhiên, thực tế thẩm quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ của Kiểm toán nhà nước chỉ dừng lại ở việc phối hợp giúp Quốc hội

kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công của Chính phủ khi có yêu cầu.

Thứ năm, thẩm quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ của Nhân dân

Chính phủ - bộ phận chính quyền của Nhà nước, nhân danh quyền lực nhân dân, chính quyền phải giải thích được và chịu trách nhiệm về mọi hành vi của mình trước Nhân dân, trước dân tộc¹¹. Các bản Hiến pháp của Việt Nam đều ghi nhận quyền làm chủ của Nhân dân¹², trong đó bao hàm cả quyền giám sát đối với bộ máy nhà nước. Về cơ sở pháp lý, Nhân dân là chủ thể có quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình của Chính phủ. Điều này cũng được chi tiết hóa trong Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 8/8/2013 quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Ở Việt Nam, tư tưởng lâu đời “lấy dân làm gốc” được truyền tải cho đến ngày nay, mọi hoạt động của nền hành chính công đều phải đảm bảo sự ủng hộ của nhân dân, dựa trên sự hậu thuẫn của nhân dân. Thực tiễn thi hành cho thấy, nhân dân với tư cách cá nhân đơn lẻ thường yêu cầu giải trình đối với những nội dung liên quan đến cá nhân họ, người giải trình thường là công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước, các đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, xã hội... Bởi vì, theo quy định tại khoản 2 Điều 6 Nghị định số 90/2013/NĐ-CP thì điều kiện tiếp nhận yêu cầu giải trình là “nội dung yêu cầu giải trình liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu giải trình”. Việc yêu cầu trực tiếp trách nhiệm giải trình từ Chính phủ của

⁹ Các khoản 4, 5, 6 Điều 88 Hiến pháp năm 2013.

¹⁰ Điều 118 Hiến pháp năm 2013.

¹¹ Phạm Duy Nghĩa (2015), *Trách nhiệm giải trình: vươn tới những chuẩn mực của một nền hành chính phục vụ phát triển*, Tập bài giảng Thạc sĩ Chính sách công trường Fulbright.

¹² Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: *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. Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.*

Nhân dân là thường thông qua Quốc hội để giải quyết những vấn đề nóng, bức xúc của đại đa số người dân. Ở phương diện này, nhân dân trở thành chủ thể gián tiếp yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ. Từ tính chất vấn đề đó, trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong trường hợp này thường bị đánh đồng với *trách nhiệm giải trình trước xã hội*.

3. Chủ thể đại diện cho Chính phủ có trách nhiệm giải trình

Một là, Chính phủ có trách nhiệm giải trình với tư cách là một tập thể bởi Hiến pháp quy định rất rõ Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số. Đồng thời, Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình với tư cách tập thể dựa theo địa vị pháp lý mà Chính phủ được xác lập: (1) Là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; (2) Là cơ quan thực hiện quyền hành pháp; (3) Là cơ quan chấp hành của Quốc hội¹³. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 cũng quy định rõ: Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình; về kết quả, hiệu lực, hiệu quả quản lý, điều hành của bộ máy hành chính nhà nước; về các chủ trương, chính sách do mình đề xuất với cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đối với báo cáo thường xuyên, Chính phủ báo cáo công tác của Chính phủ với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước một năm hai lần. Ngoài ra, Chính phủ báo cáo công tác đột xuất theo yêu cầu của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước¹⁴.

Hai là, các thành viên của Chính phủ có trách nhiệm giải trình với tư cách cá nhân gồm: Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Có sự phân chia thành 3 cấp quyền lực và tương ứng có 3 cấp trách nhiệm giải trình từ Thủ tướng Chính phủ đến Phó

Thủ tướng Chính phủ, đến Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

Việc thiết lập chủ thể trách nhiệm giải trình của Chính phủ ở Việt Nam làm nảy sinh một số vấn đề vướng mắc như: đối với một vụ việc cụ thể nếu xem xét đến chức năng, nhiệm vụ để xác định nội dung trách nhiệm giải trình thuộc chủ thể nào rất dễ bị chông chéo, khó phân biệt được đâu là trách nhiệm giải trình của tập thể Chính phủ, đâu là trách nhiệm giải trình của cá nhân. Chính sự chông chéo đó cộng với cơ chế “làm việc tập thể, quyết định theo đa số” rất dễ đẩy sang trách nhiệm giải trình tập thể và né tránh trách nhiệm giải trình cá nhân.

4. Nội dung vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ

Để làm rõ nội dung vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ, chúng ta lần lượt trả lời các câu hỏi sau:

Thứ nhất, trách nhiệm giải trình xuất hiện khi nào?

Trong khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ, Chính phủ tự chủ động giải thích, công khai, minh bạch các thông tin... thì không được gọi là trách nhiệm giải trình. Chính phủ có trách nhiệm giải trình khi có yêu cầu giải trình và điều kiện để tiếp nhận yêu cầu giải trình là: (1) Yêu cầu giải trình từ chủ thể có thẩm quyền yêu cầu giải trình; (2) Nội dung yêu cầu giải trình phải đúng với chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ. Theo logic thực tế thì chỉ khi có vấn đề bất thường chẳng hạn như: hoạt động kém hiệu quả; có dấu hiệu tham ô, tham nhũng, hối lộ, lãng phí; khi gây ra nhiều tranh cãi, bức xúc... thì mới xuất hiện nhu cầu giải trình và chủ thể có thẩm quyền mới đưa ra yêu cầu giải trình, lúc đó trách nhiệm giải trình của Chính phủ mới xuất hiện.

¹³ Điều 94, Hiến pháp năm 2013.

¹⁴ Điều 27 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015.

Thứ hai, trách nhiệm giải trình của Chính phủ đối với vấn đề gì?

Thẩm quyền (bao gồm nghĩa vụ và quyền hạn để thực hiện chức năng, nhiệm vụ) của Chính phủ sẽ trả lời cho câu hỏi: Chính phủ có trách nhiệm giải trình vấn đề gì, tức là nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đến đâu thì trách nhiệm giải trình của Chính phủ đến đó. Trong tổ chức bộ máy nhà nước, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và thẩm quyền này bao trùm mọi mặt đời sống, kinh tế, xã hội của quốc gia. Cũng bởi vậy, không thể có một đạo luật nào chứa đựng hết các quy định chi tiết về nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ mà nó nằm rải rác ở hầu hết các đạo luật từ Hiến pháp đến các luật và văn bản dưới luật. Tuy nhiên, dựa vào Hiến pháp và các luật tổ chức cơ quan nhà nước vẫn có thể phân định nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ để từ đó xác định trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

Thứ ba, phạm vi trách nhiệm giải trình của Chính phủ?

Ở Việt Nam, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định tại Chương VII Hiến pháp năm 2013, Chương II, III, IV Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, ngoài ra còn được quy định bổ sung trong nhiều luật khác về tổ chức các cơ quan nhà nước và các luật chuyên ngành. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ bao gồm nhiệm vụ, quyền hạn chung của tập thể Chính phủ; nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ; nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Dựa theo nhiệm vụ, quyền hạn chung của Chính phủ thì nội dung vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ như sau:

(1) Chính phủ đại diện cho nhánh quyền hành pháp và là cơ quan hành chính cao nhất của quốc gia; do đó, trách nhiệm giải trình đầu tiên phải kể đến của Chính phủ là trách nhiệm giải trình đối với nhiệm vụ, quyền hạn đặc trưng cho quyền hành pháp là *tổ chức thi hành Hiến pháp và pháp luật*.

(2) Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định chính sách và trình dự án luật, pháp lệnh. Mặc dù, chức năng lập pháp là một trong những chức năng cơ bản của Quốc hội nhưng thực tế hầu hết các văn bản pháp luật được thông qua bởi Quốc hội đều do Chính phủ khởi thảo. Bởi lẽ, từ hoạt động thực tiễn, Chính phủ nắm được nhu cầu và có đủ thông tin, hiểu biết để dự thảo luật, chiều ngược lại mỗi đạo luật ra đời thì cũng là do Chính phủ thực thi.

(3) Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạt động quản lý và phát triển kinh tế; quản lý tài nguyên, môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu; khoa học công nghệ; giáo dục và đào tạo; văn hóa thể thao và du lịch; thông tin và truyền thông; công tác dân tộc; công tác tín ngưỡng, tôn giáo; quốc phòng; cơ yếu; an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; bảo vệ quyền và lợi ích của Nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân. Chính phủ chịu trách nhiệm thống nhất quản lý nhà nước đối với mọi hoạt động trên; vì vậy, Chính phủ cũng phải có trách nhiệm giải trình đối với việc hoạch định chính sách quản lý; cách thức, biện pháp quản lý; và kết quả quản lý.

(4) Chính phủ có trách nhiệm giải trình đối với việc thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình trong đối ngoại và hội nhập quốc tế. Trong đó, trách nhiệm giải trình của Chính phủ xuất phát từ việc xây dựng và trình Quốc hội chính sách cơ bản về đối ngoại; tổ chức thực hiện đường lối đối ngoại; quyết định tham gia điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ hoặc trình Quốc hội, Chủ tịch nước tham gia hoặc chấm dứt hiệu lực đối với điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền của Quốc hội và Chủ tịch nước; hoạt động hợp tác quốc tế.

(5) Chính phủ có trách nhiệm giải trình về vấn đề nhân sự của Chính phủ như: quản lý về tổ chức bộ máy hành chính nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, viên chức và công tác thi đua, khen thưởng; công tác thanh tra, kiểm tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại,

tổ cáo, phòng chống quan liêu, tham nhũng, lãng phí; vấn đề nhân sự đối với chính quyền địa phương; quan hệ của Chính phủ với Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội...

Như vậy, tương ứng với những nhiệm vụ, quyền hạn Chính phủ được giao là trách nhiệm giải trình của Chính phủ, cho thấy, phạm vi và nội dung vấn đề thuộc trách nhiệm giải trình của Chính phủ là rộng lớn, bao trùm mọi mặt đời sống xã hội: chính sách pháp luật, các văn bản pháp lý do Chính phủ ban hành; hoạt động xây dựng và thực hiện chính sách công; việc sử dụng ngân sách nhà nước; vấn đề nhân sự của Chính phủ; nội dung, chất lượng, giá cả của dịch vụ công; thủ tục hành chính. Về cơ bản, nội dung của trách nhiệm giải trình của Chính phủ thể hiện rất rõ trách nhiệm của tập thể.

5. Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ

Yêu cầu, nội dung, mức độ của sự việc sẽ quyết định Chính phủ chịu trách nhiệm giải trình bằng hình thức nào. Trong đó, các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ có thể là: (1) Gửi báo cáo giải trình; (2) Trả lời chất vấn; (3) Tham gia phiên điều trần; (4) Trả lời yêu cầu của người dân; (5) Thông qua các phương tiện thông tin đại chúng...

Ở Việt Nam, hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ biểu hiện như sau:

Thứ nhất, hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình qua báo cáo hoạt động của Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước. Đây là hình thức phổ biến nhất ở Việt Nam sử dụng cho cả trường hợp báo cáo thường xuyên (một năm 2 lần) và báo cáo khi có yêu cầu đột xuất, đồng thời,

chủ yếu là báo cáo bằng văn bản. Quy trình thực hiện hoạt động báo cáo này bao gồm: thẩm tra, phản biện, thảo luận, tranh luận của các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội đối với Chính phủ và cuối cùng ra Nghị quyết. Nghị quyết của hoạt động báo cáo bao gồm các nội dung sau: đánh giá kết quả đạt được và hạn chế đối với vấn đề yêu cầu báo cáo; chỉ ra nguyên nhân và trách nhiệm của Chính phủ đối với vấn đề đó; định hướng biện pháp xử lý; hạn định thời gian và nội dung khắc phục; phân công thẩm quyền thực hiện¹⁵.

Thứ hai, trả lời chất vấn trước Quốc hội. Nội dung của thủ tục này gồm việc các đại biểu Quốc hội, nhóm các đại biểu Quốc hội, nêu câu hỏi, đặt ra yêu cầu đối với một bộ trưởng hoặc của thủ tướng để làm rõ đường lối chính trị hoặc quyết định của những người đại diện cho cơ quan hành pháp¹⁶. Ở Việt Nam, các phiên chất vấn và trả lời chất vấn luôn giành được sự quan tâm đặc biệt của cử tri tại mỗi kỳ họp Quốc hội; đặc biệt, trong nhiệm kỳ 2006-2010, các phiên chất vấn tại Quốc hội đã được phát thanh, truyền hình trực tiếp để đồng bào, cử tri cả nước theo dõi.

Thứ ba, trách nhiệm giải trình của Chính phủ được thực hiện thông qua hình thức giải quyết khiếu nại, tố cáo. Đây là một hình thức quan trọng thể hiện trách nhiệm giải trình trực tiếp của Chính phủ đối với những đơn thư khiếu nại, tố cáo của nhân dân về các hành vi vi phạm pháp luật của bộ máy hành chính.

Khiếu nại là việc công dân, cơ quan, tổ chức hoặc cán bộ, công chức theo thủ tục do luật quy định, đề nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét lại quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, của người có thẩm quyền trong cơ quan hành chính nhà nước hoặc quyết định kỷ luật cán bộ, công chức khi có căn cứ cho rằng quyết

¹⁵ Trần Quyết Thắng (2018), “Trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Chính phủ liên chính”, Tạp chí Khoa học Nội vụ, số 26.

¹⁶ Bùi Thị Cần (2017), “Trách nhiệm giải trình của Chính phủ”, Tạp chí Lý luận chính trị, số 5-2017.

định hoặc hành vi đó là trái pháp luật, xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp của mình¹⁷. Tổ cáo là việc cá nhân theo thủ tục quy định của pháp luật báo cho cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền biết về hành vi vi phạm pháp luật của bất kỳ cơ quan, tổ chức, cá nhân nào gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân¹⁸. Nhưng đáng tiếc là người đưa ra yêu cầu trách nhiệm giải trình chỉ được yêu cầu trách nhiệm giải trình đối với những vụ việc liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân có yêu cầu giải trình¹⁹.

Ngoài ra, cách thức giải quyết khiếu nại, tố cáo qua nhiều tầng, cấp cũng là một trong những yếu tố làm “thiếu” và “nhật” nội dung giải trình ở cấp Bộ trưởng, Phó Thủ tướng, Thủ tướng Chính phủ. Thực tế, trong vô số những khiếu nại, tố cáo thì chỉ số ít đến được Bộ trưởng, Phó Thủ tướng và Thủ tướng hoặc có đến thì đã được chọn lọc thông qua bộ máy hành chính cấp dưới. Đồng thời, để nâng cao hơn nữa hiệu quả của hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình này của Chính phủ cần làm tốt công tác phối hợp giữa Thanh tra Chính phủ với các cơ quan tiếp công dân tại trụ sở của Chính phủ.

Thứ tư, trách nhiệm giải trình của Chính phủ thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Cần lưu ý ở hình thức này là Chính phủ thường thông qua các phương tiện thông tin đại chúng để truyền phát đi những thông tin về hoạt động của mình và rất dễ bị đánh đồng giữa việc công khai, minh bạch thông tin với trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

Với sự phát triển của mạng xã hội, Việt Nam đã áp dụng hình thức này tiêu biểu như kênh “Cổng thông tin điện tử Chính phủ”; “Diễn đàn cạnh tranh quốc gia”, “Dân hỏi - Bộ trưởng trả lời”, nhưng hình thức này vẫn còn cần thời gian dài để đánh giá mức độ hài lòng của Nhân dân cũng như hiệu quả đối với trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

Thứ năm, từ thực tiễn các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ ở Việt Nam cho thấy, mặc dù đã nỗ lực khai thác và đa dạng hóa các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ, nhưng trách nhiệm giải trình của Chính phủ thông qua các phiên điều trần chưa được chú trọng đúng mức. Điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội là một cơ chế chính thức để các Ủy ban của Quốc hội có thể thu thập thông tin (ý kiến, quan điểm, chứng cứ, dữ liệu...) về những vấn đề chính sách từ các cơ quan thuộc Chính phủ, các chuyên gia từ bên ngoài, các tổ chức dân sự, hiệp hội, doanh nghiệp, cá nhân, công dân nhằm mục đích tăng cường chất lượng ra quyết định. Điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội mang lại lợi ích cho cả 3 bên: Quốc hội, Chính phủ và Nhân dân²⁰.

Thông thường, quy trình tiến hành điều trần gồm các bước: Soạn thảo Đề cương tham chiếu; mời công chúng gửi ý kiến bằng văn bản; tìm kiếm hỗ trợ từ chuyên gia độc lập; nghe các nhân chứng trình bày, thường là công khai (thường kéo dài nhiều phiên); công bố biên bản về nội dung phiên điều trần; soạn thảo báo cáo về điều trần; công bố báo cáo và đưa báo cáo vào chương trình nghị sự; theo dõi việc thực hiện các kiến nghị trong báo

¹⁷ Khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011.

¹⁸ Khoản 1 Điều 2 Luật Tố cáo năm 2018.

¹⁹ Khoản 2 Điều 6 Nghị định số 90/2013/NĐ-CP quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

²⁰ Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu, John Patterson, Kit Dawnay (2011), *Báo cáo Nghiên cứu điều trần tại các ủy ban của Nghị Viện và khả năng áp dụng ở Việt Nam*, Dự án 00049114 - “Tăng cường năng lực của các cơ quan đại diện ở Việt Nam” - Giai đoạn III, Văn phòng Quốc hội - Chương trình phát triển Liên hợp quốc, tr.10-17.

cáo²¹. Trên thế giới, hoạt động điều trần được thực hiện phổ biến ở hầu hết Nghị viện các nước phát triển và mang lại giá trị lớn trong giám sát đối với Chính phủ.

Ở Việt Nam, thuật ngữ *điều trần* còn rất mới mẻ trong hoạt động lập pháp. Do chưa làm rõ quy trình thực hiện phiên điều trần và phiên chất vấn nên có sự nhầm lẫn giữa phiên điều trần và phiên chất vấn ở Ủy ban của Quốc hội. Trong khi đó những hạn chế về năng lực ở các Ủy ban của Quốc hội dẫn đến hoạt động điều trần giảm hiệu quả. Vì vậy, để tăng cường hiệu quả trách nhiệm giải trình thông qua các phiên điều trần tại các Ủy ban của Quốc hội đòi hỏi bên cạnh việc củng cố cơ sở pháp lý và hoàn thiện một số quy định của pháp luật, còn cần khắc phục những rào cản về nhận thức, năng lực thực hiện phiên điều trần.

6. Hệ quả của trách nhiệm giải trình

Quy trình thực hiện trách nhiệm giải trình được phân ra làm nhiều giai đoạn lần lượt từ yêu cầu giải trình; tiếp nhận yêu cầu giải trình; thực hiện việc giải trình; công bố kết quả giải trình; giải quyết hệ quả của giải trình. Như vậy, hậu giải trình sẽ đưa ra được kết luận. Kết luận này có thể không đem đến bất kỳ một hệ quả bất lợi nào cho Chính phủ nếu trách nhiệm giải trình được cho là thỏa đáng và không vi phạm. Ngược lại, nếu trách nhiệm giải trình thất bại, Chính phủ sẽ phải gánh chịu những hậu quả bất lợi nhất định bao gồm: hậu quả bất lợi đối với tập thể Chính phủ; hậu quả bất lợi đối với cá nhân vi phạm. Hậu quả này có thể mang tính đạo đức, chính trị hoặc pháp lý.

Hậu quả bất lợi đối với tập thể Chính phủ thường biểu hiện thông qua việc: buộc điều chỉnh chính sách cho phù hợp, buộc xóa bỏ chính sách; hoặc bất tín nhiệm đối với Chính phủ, chịu sự chỉ trích từ Quốc hội, nhân dân; hoặc có thể là thay đổi nhân sự của Chính phủ.

Ở Việt Nam, hậu quả khi trách nhiệm giải trình của Chính phủ thất bại là buộc thay đổi chính sách mà chủ yếu là sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ dự thảo luật hoặc các văn bản pháp lý mà Chính phủ xây dựng bị đánh giá là không nhiều so với những sai sót về nội dung và hình thức của các văn bản pháp lý do Chính phủ khởi thảo hoặc ban hành. Đặc biệt, số lượng đại biểu kiêm nhiệm chức vụ hành chính nhiều giúp cho việc thông qua và giám sát chính sách công trở nên dễ dàng hơn. Đối với hậu quả pháp lý làm thay đổi nhân sự của Chính phủ chủ yếu thể hiện thông qua bỏ phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn²².

Hậu quả bất lợi đối với cá nhân vi phạm như: bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với cá nhân; từ chức; miễn nhiệm chức vụ trong Chính phủ hoặc phải chịu trách nhiệm hình sự. Đáng lưu ý, chất vấn là một hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình có chế tài. Tuy nhiên, ở Việt Nam sau mỗi phiên chất vấn mới chỉ đánh giá uy tín của các bên mà chưa làm rõ được hình thức chế tài. Khi thực hiện trách nhiệm giải trình rất nhiều Bộ trưởng phải “xin lỗi” và “nhận trách nhiệm”, song hậu giải trình việc quy kết trách nhiệm đến đâu, ai giám sát việc thực hiện trách nhiệm vẫn chưa được làm rõ.

Điều đặc biệt trong việc chịu trách nhiệm giải trình ở Việt Nam là trách nhiệm giải trình tập thể dẫn đến hậu quả pháp lý tập thể. Nguyên tắc tập thể lãnh đạo, quyết định theo đa số làm trách nhiệm cá nhân của các vị trí lãnh đạo trong Chính phủ giảm. Điều này còn biểu hiện ở hậu giải trình khi thiếu sự cá thể hóa trách nhiệm giải trình cũng như chịu trách nhiệm cá nhân khi giải trình thất bại, dẫn đến không tạo ra được áp lực trách nhiệm để nâng cao hiệu quả với các thành viên Chính phủ cũng như tập thể Chính phủ trong hoạt động của mình ■

²¹ Nguyễn Đức Lam, Hoàng Minh Hiếu, John Patterson, Kit Dawnay (2011), tldđ, tr.3.

²² Hình thức bỏ phiếu tín nhiệm của Quốc hội được thực hiện theo Nghị quyết số 85/2014/QH13 ngày 28/11/2014 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, đồng thời được cụ thể hóa tại các Điều 11, 12, 13 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014.