

LIÊN HIỆP CÁC HỘI KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT VIỆT NAM  
VIỆN KHOA HỌC MÔI TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI  
**GS.TS. PHAN TRUNG LÝ - ThS. NGUYỄN TRUNG THÀNH**  
(Đồng chủ biên)

# CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

## CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

(Sách chuyên khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chủ tịch Hội đồng  
GIÁM ĐỐC - TẠNG BIÊN TẬP  
PGS.TS. PHẠM MINH TUẤN

Chủ tịch Hội đồng  
Y VIÊN HỘI ĐỒNG BIÊN TẬP - XUẤT BẢN  
TS. VÕ VĂN BÉ

Biên tập nội dung:	VĂN THỊ THANH HƯƠNG NGUYỄN THỊ HỒNG BÌNH NGUYỄN THỊ THOẠI TRẦN KHÁNH LÝ NGUYỄN VIỆT HÀ
Trình bày bìa:	PHẠM THÚY LIÊU
Chế bản và tính:	HOÀNG MINH TÁM
Các sách kèm theo:	TRẦN KHÁNH LÝ BÙI BÍCH THƯ

---

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 2650-2022/CXBIPH/8-106/CTQG.  
Số quy định xuất bản: 1538-Q /NXBCTQG, ngày 09/8/2022.  
Ngày phát hành: tháng 8 năm 2022.  
Mã ISBN: 978-604-57-7936-1.

CÔNG KHAI, MINH BẠCH  
VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

**CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC  
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**



LIÊN HIỆP CÁC HỘI KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT VIỆT NAM  
VIỆN KHOA HỌC MÔI TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI  
GS.TS. PHAN TRUNG LÝ - ThS. NGUYỄN TRUNG THÀNH  
(Đồng chủ biên)

CÔNG KHAI, MINH BẠCH  
VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

---

CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC  
Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

(Sách chuyên khảo)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT  
Hà Nội - 2021

## ĐỒNG CHỦ BIÊN

GS.TS. PHAN TRUNG LÝ	Nguyên Chủ nhiệm Ủy ban pháp luật của Quốc hội
ThS.NCS. NGUYỄN TRUNG THÀNH	Phó Viện trưởng Viện Khoa học Môi trường và Xã hội

## THAM GIA BIÊN SOẠN

PGS.TS. NGUYỄN ĐỨC BÁCH	Viện trưởng Viện Khoa học Môi trường và Xã hội
TS. NGUYỄN TRÍ TUỆ	Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao
TS. NGUYỄN VĂN THANH	Phó Tổng Thanh tra Chính phủ
TS. TRẦN CÔNG PHẦN	Phó Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao
TS. PHAN THANH HÀ	Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam
ThS. HOÀNG THỊ HƯỜNG	Viện Khoa học Môi trường và Xã hội
ThS. NGUYỄN ĐÌNH PHÚC	Viện Khoa học Môi trường và Xã hội
Nhà báo BÙI THỊ HƠN	Viện Khoa học Môi trường và Xã hội
Nhà báo LÊ THỊ NHUNG	Viện Khoa học Môi trường và Xã hội

Cuốn sách này được biên soạn bởi Viện Khoa học Môi trường và Xã hội (ESSI) thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam (VUSTA), trong khuôn khổ Đề tài “*Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*” (Mã số KX.01.41/16-20) thuộc Chương trình: Nghiên cứu những vấn đề trọng yếu về khoa học xã hội và nhân văn phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, Mã số KX.01/16-20. Viện Khoa học Môi trường và Xã hội chịu trách nhiệm về nội dung và giữ bản quyền cuốn sách này.





## MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Lời Nhà xuất bản</i>	13
<i>Lời giới thiệu</i>	15
<i>Lời nói đầu</i>	19
Danh mục hình	22
Danh mục bảng	24

### *Chương I*

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH	25
<b>I. Khái niệm về công khai, minh bạch và trách     nhiệm giải trình</b>	25
1. Công khai, minh bạch	25
2. Trách nhiệm giải trình	45
3. Các cơ quan hành chính ở Việt Nam	69
4. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa	85
5. Mối quan hệ, vị trí, vai trò của công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình	119
<b>II. Quy định về công khai, minh bạch và trách     nhiệm giải trình trong pháp luật quốc tế và     pháp luật một số nước</b>	132
1. Quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong pháp luật quốc tế	132
2. Quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong pháp luật một số nước trên thế giới	139

<b>III. Các yếu tố tác động đến hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình</b>	170
1. Tác động của các yếu tố chủ quan	170
2. Tác động của các yếu tố khách quan	187

## *Chương II*

<b>THỰC TRẠNG CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM</b>	213
--	-----

<b>I. Chủ trương của Đảng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước</b>	213
<b>II. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước</b>	220
1. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật	220
2. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong công tác tổ chức bộ máy, biên chế, thi tuyển, tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức	237
3. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong thực hiện quyền hành chính của hoạt động công vụ	262
4. Quy định của pháp luật về công khai, minh bạch đối với tài chính công	277
5. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các cấp	291

6. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai	308
7. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực môi trường	320
8. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch	331
9. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đầu tư xây dựng	339
10. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp	348
<b>III. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước</b>	<b>352</b>
1. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Thủ tướng Chính phủ, các thành viên chính phủ, cán bộ, công chức thuộc Chính phủ	352
2. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của người đứng đầu và cán bộ, công chức của cơ quan bộ, ngành	369
3. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp	383
4. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong đầu tư công	392
5. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai	404
6. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường	415
7. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực quy hoạch	425

8. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng	432
9. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực hành chính tư pháp	443
<b>IV. Sự tham gia của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp và người dân vào việc thúc đẩy thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình</b>	452
1. Vị trí, vai trò của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp và người dân	452
2. Pháp luật quy định về hoạt động của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp, người dân	460
3. Thực trạng tham gia của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp và người dân trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước	466
4. Nhận diện những vấn đề đặt ra	472

### *Chương III*

<b>QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH</b>	483
<b>I. Quan điểm chỉ đạo về việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam</b>	483
<b>II. Giải pháp bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước</b>	487
1. Giải pháp chung	488
2. Giải pháp cụ thể	490

3. Giải pháp bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong một số lĩnh vực	512
<b>III. Xây dựng bộ chỉ số đánh giá thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình</b>	<b>529</b>
1. Những vấn đề chung về chỉ số	529
2. Chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình	533
<b>IV. Kiến nghị</b>	<b>549</b>
1. Kiến nghị với Bộ Chính trị, Ban Bí thư	549
2. Kiến nghị với Quốc hội	550
3. Kiến nghị với Chính phủ	556
4. Kiến nghị với bộ, ngành, địa phương	558
5. Kiến nghị về việc xây dựng đạo luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình	561
<b>KẾT LUẬN</b>	<b>575</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO</b>	<b>579</b>



## LỜI NHÀ XUẤT BẢN

**H**iện nay, trong bối cảnh đất nước ta đang quyết liệt thực hiện việc xây dựng, củng cố và từng bước hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, vấn đề công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đã và đang được Đảng và Nhà nước ta rất chú trọng. Tiêu chí công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình là tiêu chí quan trọng của các tổ chức quốc tế trong việc đánh giá Chính phủ mở, chỉ số pháp quyền cũng như môi trường kinh doanh - đầu tư. Theo đó, các nội dung của công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đã được đề cập trong Hiến pháp và các văn bản pháp luật như Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Tiếp cận thông tin... Mặc dù đã có hành lang pháp lý khá đầy đủ, tuy nhiên, việc tiếp tục hoàn thiện thực thi pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước vẫn đang là một nhiệm vụ đặt ra ở Việt Nam hiện nay.

Nhằm cung cấp tài liệu tham khảo cho việc nghiên cứu, tìm hiểu và tìm ra các giải pháp nhằm cung cấp luận cứ khoa học và thực tiễn cho các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp trong xây dựng và thực hiện pháp luật, tạo bước chuyển biến mạnh mẽ, góp phần phòng, chống tham nhũng, bảo đảm hiệu quả hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật xuất bản cuốn sách ***Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay (Sách chuyên khảo)***

do GS.TS. Phan Trung Lý và ThS. Nguyễn Trung Thành (Chủ biên). Nội dung cuốn sách bao gồm 4 chương, đề cập những vấn đề lý luận; thực trạng thực thi pháp luật; đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay, từ đó, đưa ra những quan điểm, giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

*Tháng 5 năm 2021*

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT



## LỜI GIỚI THIỆU

**T**ăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước là công cụ quan trọng và hữu hiệu để bảo đảm hiệu lực quản lý nhà nước; góp phần hoàn thiện thể chế, chức năng, nhiệm vụ, phương thức và cơ chế vận hành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước. Trong bối cảnh thực hiện chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và quá trình hội nhập quốc tế, việc bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam luôn được coi là một yêu cầu không thể thiếu nhằm bảo đảm nguyên tắc dân chủ trong hoạt động của Nhà nước.

Một trong những chức năng chủ yếu của hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước là cung cấp dịch vụ hành chính (dịch vụ công) cho công dân, tổ chức, doanh nghiệp. Hoạt động này mang tính chất phục vụ Nhân dân nhiều hơn, hiệu quả của hoạt động hành chính xét dưới góc độ cung cấp dịch vụ công được đánh giá bằng mức độ hài lòng của người dân và chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ. Nói cách khác, khi chất lượng và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính được nâng cao thì mức độ hài lòng của Nhân dân cũng tăng lên, điều đó phụ thuộc vào mức độ công khai, minh bạch trong hoạt động hành chính. Ngược lại, khi sự công khai, minh bạch không được đề cao, quá trình xây dựng thể chế sẽ có chỗ cho hiện tượng “mua, bán chính sách”, thủ tục hành chính không rõ ràng là cơ hội

để cán bộ công quyền những nhiễu, hạch sách người dân, là môi trường để những hành vi tham nhũng, tiêu cực nảy sinh. Việc được tiếp cận với các thông tin cho phép công dân chất vấn, phản biện và ngăn cản các hành động của chính quyền mà họ không đồng tình, cũng như cho phép họ tìm cách “uốn nắn” các hành vi sai trái của các quan chức. Công khai gắn liền với minh bạch. Chính phủ công khai, minh bạch phải có trách nhiệm tạo điều kiện để người dân có thể tiếp cận được với các văn bản và thông tin của chính quyền.

Ngoài ra, những thách thức mà bộ máy hành chính nhà nước đang phải đối mặt chính là sự tác động không nhỏ từ nền kinh tế toàn cầu và cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư (Cách mạng công nghiệp 4.0) đang hình thành và tác động mạnh mẽ tới tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Đối với nền hành chính nhà nước, cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 tạo ra nhiều cơ hội cũng như thách thức đòi hỏi nhà quản lý phải nắm bắt kịp thời để có những định hướng và giải pháp phù hợp, hoàn thiện nền hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp phát triển đất nước. Chất lượng của chính quyền, tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước, của hệ thống chính trị ngày càng trở nên quan trọng để xây dựng niềm tin của công chúng. Việc xây dựng các thể chế chính trị cởi mở hơn và bảo đảm tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình sẽ ngày càng trở thành yêu cầu quan trọng trước bối cảnh hội nhập và phát triển trong khi các tổ chức quốc tế đánh giá “quản trị công xếp hạng Việt Nam ở mức độ khá thấp trong góc nhìn về trách nhiệm giải trình của nền hành chính”.

Trong bối cảnh đó, Văn phòng các Chương trình trọng điểm cấp nhà nước đã tổ chức tuyển chọn đơn vị chủ trì thực hiện đề tài “*Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và*

*hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa*” và Viện Khoa học Môi trường và Xã hội đã được giao làm đơn vị chủ trì, GS.TS. Phan Trung Lý là chủ nhiệm đề tài. Kết quả nghiên cứu của đề tài không chỉ làm rõ những vấn đề lý luận và thực tiễn, mà còn góp phần thúc đẩy quá trình công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Trên cơ sở các dữ liệu, thông tin, tài liệu, báo cáo tổng hợp của đề tài, Viện Khoa học Môi trường và Xã hội cùng nhóm tác giả đã thực hiện biên soạn cuốn sách chuyên khảo *“Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay”*. Đây là cuốn sách chuyên khảo trên cả phương diện lý luận và thực tiễn về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam. Mặc dù đã có rất nhiều cố gắng nhưng cuốn sách này vẫn không tránh khỏi những hạn chế thiếu sót, nhóm tác giả mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc để tiếp tục hoàn thiện cuốn sách trong lần xuất bản sau.

*Hà Nội, ngày 10 tháng 9 năm 2020*

**PGS.TS. Nguyễn Đức Bách**

**VIỆN TRƯỞNG**

**VIỆN KHOA HỌC MÔI TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI**



## LỜI NÓI ĐẦU

Công khai (open, public), minh bạch (transparency) và trách nhiệm giải trình (accountability) là những khái niệm, thuật ngữ phổ biến từ lâu ở nhiều quốc gia trên thế giới. Tuy cách thức thực hiện khác nhau nhưng công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đã xuất hiện rất sớm, ngay từ thời kỳ La Mã. Nhà nước cổ đại đã sử dụng các công cụ này để nắm bắt tường tận những gì diễn ra trong xã hội, kiểm soát xã hội để phục vụ cho việc cai trị của mình.

Ngày nay, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là yêu cầu cơ bản để quản trị tốt. Đây cũng là xu thế phát triển bền vững tất yếu của bất cứ quốc gia nào trong thế giới hiện đại. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình được quy định ngày càng cụ thể và đầy đủ trong pháp luật của nhiều nước trên thế giới. Ở một số quốc gia đã có những đạo luật riêng để điều chỉnh các vấn đề về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Ở Việt Nam, ngay từ khi ra đời, Đảng và Nhà nước ta đã quan tâm đến công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Cùng với sự khẳng định quyết tâm “Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của Nhân dân” trong Hiến pháp năm 1946, Đảng và Nhà nước ta đã coi công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình như một yêu cầu không thể thiếu trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước từ trung ương đến cơ sở.

Cùng với việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, yêu cầu

thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình càng có ý nghĩa đặc biệt. Các nội dung của công khai, minh bạch đã được điều chỉnh, càng ngày càng nhiều trong các văn bản pháp luật. Khái niệm công khai, minh bạch được chính thức quy định trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 và được hoàn thiện trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018. Theo đó “công khai, minh bạch về tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị là việc công bố cung cấp thông tin, giải trình về tổ chức bộ máy, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị” (khoản 4 Điều 3)<sup>1</sup>. Để cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng được quy định trong Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, luật tổ chức của các cơ quan nhà nước và các văn bản pháp luật khác.

Có thể thấy rằng, công khai và minh bạch là hai thuật ngữ gắn liền với nhau, tưởng giống nhau nhưng thực chất là hai thuật ngữ khác nhau. *Công khai* được sử dụng như một hoạt động của chủ thể, đó là hình thức công bố thông tin. *Minh bạch* là thuật ngữ chỉ trạng thái biểu hiện rõ ràng ra bên ngoài. Công khai là phương thức thực hiện để hướng tới mục đích là sự minh bạch, còn minh bạch không đồng nghĩa với công khai, nhưng nếu muốn đạt được sự minh bạch đòi hỏi cần công khai. Tuy nhiên, việc thực hiện công khai, minh bạch trên thực tế còn nhiều hạn chế, còn mang nặng tính hình thức.

Cuốn sách này là sản phẩm của quá trình nghiên cứu nhằm mục đích góp tiếng nói chung, tìm ra các giải pháp hữu hiệu để tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong điều kiện mới. Đây là một trong những sản phẩm của Đề tài nghiên cứu

---

1. Luật này được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Luật Doanh nghiệp năm 2020 (sau đây viết tắt là Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018).

khoa học cấp Nhà nước *”Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”*, Mã số KX.01.41/16-20, thuộc Chương trình khoa học và công nghệ *”Nghiên cứu những vấn đề trọng yếu về khoa học xã hội nhân văn phục vụ phát triển kinh tế - xã hội”*, Mã số KX.01/16-20.

Nội dung chủ yếu của cuốn sách tập trung giải quyết những vấn đề lý luận và thực tiễn về công khai, minh bạch; phân tích, đánh giá thực trạng thi hành pháp luật về công khai, minh bạch ở Việt Nam; đề xuất những giải pháp hoàn thiện pháp luật và tổ chức, cũng như điều kiện bảo đảm thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình ở Việt Nam. Cuốn sách này được biên soạn ở thời điểm bản lề của thập niên mới với những sự kiện quan trọng quyết định.

Nhóm tác giả mong rằng, với những ý tưởng sẵn có, với những vấn đề được đặt ra, với những giải pháp và kiến nghị được đề xuất, cuốn sách này sẽ góp phần tích cực vào việc khẳng định sự cần thiết thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình như một yêu cầu không thể thiếu bảo đảm cho sự phát triển bền vững của đất nước.

Trân trọng cảm ơn.

T/M BAN BIÊN SOẠN

**Chủ biên**

**GS.TS. Phan Trung Lý**

## DANH MỤC HÌNH

Hình 2.1: Thực trạng công khai, minh bạch các ý tưởng, đề xuất hoạch định chính sách	230
Hình 2.2: Công khai dự thảo và báo cáo tổng hợp, đánh giá trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật ở các cấp	231
Hình 2.3: Công khai, minh bạch văn bản quy phạm pháp luật sau khi ban hành	234
Hình 2.4: Thực trạng công khai, minh bạch trong tổ chức bộ máy cơ quan quản lý nhà nước	249
Hình 2.5: Thực trạng công khai, minh bạch trong công tác quản lý cán bộ, công chức, viên chức	254
Hình 2.6: Thực trạng công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ của cơ quan hành chính	270
Hình 2.7: Thực trạng công khai, minh bạch trong quản lý tài chính công	285
Hình 2.8: Công khai ngân sách của Việt Nam so với khu vực (OBI 2017)	287
Hình 2.9: Thay đổi về mức độ công khai ngân sách của Việt Nam (OBI 2006-2017)	288
Hình 2.10: Đánh giá của cán bộ, công chức, viên chức về mức độ công khai, minh bạch trong công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan quản lý nhà nước	304
Hình 2.11: Đánh giá của người dân về mức độ công khai, minh bạch báo cáo thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo của cơ quan quản lý nhà nước	305
Hình 2.12: Đánh giá của người dân về mức độ công khai, minh bạch các thông tin đất đai	316



Hình 2.13: Đánh giá của người dân về mức độ công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch	337
Hình 2.14: Mức độ công khai, minh bạch các dự án đầu tư xây dựng	345
Hình 2.15: Khảo sát cán bộ, công chức, viên chức về công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp	350
Hình 2.16: Khảo sát của người dân về công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp	351
Hình 2.17: Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan bộ, ngành	380
Hình 2.18: Tỷ lệ người dân yêu cầu cơ quan quản lý nhà nước thực hiện giải trình trong lĩnh vực đất đai	410
Hình 2.19: Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai	412
Hình 2.20: Mức độ hài lòng của người dân đối với việc công chức trả lời giải thích thắc mắc trong các lĩnh vực	413
Hình 2.21: Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường	421
Hình 2.22: Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực đầu tư xây dựng	441
Hình 2.23: Mục tiêu của Cổng thông tin quốc gia về giám sát và đánh giá đầu tư	442
Hình 2.24: Khảo sát người dân về yêu cầu thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực hành chính tư pháp	448
Hình 3.1. Đề xuất quy trình lấy ý kiến cộng đồng	525

## DANH MỤC BẢNG

Bảng 2.1: Đánh giá của người dân về các nội dung chính quyền địa phương thực hiện công khai, minh bạch	249
Bảng 2.2: Đánh giá của cán bộ, công chức về công khai, minh bạch trong hoạt động công chức, công vụ	251
Bảng 2.3: Yêu cầu của người dân đối với chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư công	399
Bảng 2.4: Cơ quan hành chính nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình về hoạt động công vụ trong lĩnh vực đất đai	411
Bảng 2.5: Yêu cầu của người dân với chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường	420
Bảng 2.6: Kết quả khảo sát về yêu cầu của người dân với chính quyền địa phương giải trình trong lĩnh vực quy hoạch	429
Bảng 2.7: Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam	431
Bảng 2.8: Kết quả khảo sát yêu cầu của người dân với cơ quan hành chính nhà nước giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng	438
Bảng 2.9: Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh về đầu tư xây dựng	440
Bảng 2.10: Đánh giá của cán bộ, công chức về sự tác động của tổ chức xã hội đến việc thúc đẩy thực hiện công khai, minh bạch	468
Bảng 2.11: Đánh giá của người dân về sự tác động của tổ chức xã hội đến thúc đẩy công khai, minh bạch	468

## Chương I

# NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

## I. KHÁI NIỆM VỀ CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

### 1. Công khai, minh bạch

#### 1.1. Khái niệm công khai, minh bạch

##### 1.1.1. Khái niệm công khai (openness)

Theo *Từ điển tiếng Việt* thì công khai “là việc không giữ kín, mà để cho mọi người đều có thể biết”<sup>1</sup>. Xem xét về thuật ngữ khái niệm “Hán - Việt” này, thì “công” với nghĩa là “chung”, “công cộng” (của xã hội như: “sự việc chung”, “vấn đề chung”, “công việc chung”, “hoạt động chung”... “công” trong khái niệm “công bố” cũng có nghĩa là “chung” - “công cộng”). “Khai” với nghĩa là “mở ra”, “khai mở”... (như “mở ra” cho chủ thể nào đó được biết một vấn đề gì đó, một sự việc nào đó, một hoạt động nào đó, một kết quả nào đó, v.v.).

Công khai (openness) là khái niệm phổ biến từ rất sớm ở các quốc gia trên thế giới:

Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) thì công khai là việc nhà nước cung cấp thông tin chính sách đến người dân và doanh nghiệp trên phương diện truyền đạt và trình bày, đồng

---

1. Viện Ngôn ngữ học (Hoàng Phê Chủ biên): *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, Trung tâm Từ điển học, 2003, tr.208

thời cơ quan nhà nước tiếp nhận những ý kiến đóng góp của người dân và doanh nghiệp vào xây dựng và thực hiện chính sách<sup>1</sup>.

Bannister và Connolly cho rằng sự công khai liên quan đến các hoạt động giám sát của người dân vào công việc của Chính phủ trong quá trình xây dựng và thực hiện chính sách. Chính phủ cần cung cấp thông tin, trình bày và biện minh cho các quyết định về những chính sách của mình<sup>2</sup>.

Còn theo các tác giả Anamarija Musa, Domagoj Bebić, Petra Đurman thì công khai liên quan đến việc cung cấp thông tin, giải trình thông tin về xây dựng, thực hiện chính sách trong quá trình quản lý của nhà nước<sup>3</sup>.

Những quy định về công khai được quy định cụ thể trong pháp luật của một số quốc gia như: công khai là hoạt động của cơ quan chính quyền công bố các thông tin, hoặc chuyển các bản sao tài liệu tới người dân;... Việc cung cấp thông tin cho người dân qua phương tiện thông tin (mạng truyền thông);... Về nguyên tắc công khai thông tin: các cơ quan chính quyền phải cung cấp cho công chúng các thông tin thuộc quyền sở hữu và quản lý của cơ quan chính quyền<sup>4</sup>. Việc công khai hóa các thông tin của cơ quan hành chính là điều kiện thúc đẩy một nền hành chính công bằng và dân chủ, bảo đảm quyền được bàn, được biết của Nhân dân. Công khai thể hiện quyền được yêu cầu

---

1. OECD: *Public Sector Transparency and Openness, Making it Happen* Paris: OECD, 2002.

2. Bannister, F., R. Connolly: *The Trouble with Transparency: A Critical View of Openness in E- Government*. Paper presented at EGPA Annual Conference, Toulouse, France, 7-10 September, 2010.

3. Anamarija Musa, Domagoj Bebić, Petra Đurman: *Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities*, Tạp chí về Lý thuyết và thực hành hành chính công, 2015.

4. Luật Công bố thông tin của cơ quan công quyền Hàn Quốc, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.dolsiSeq=195063&efYd=20170726#J1:0>.

cung cấp các văn bản hành chính của người dân, nghĩa vụ cung cấp văn bản hành chính của cơ quan nhà nước<sup>1</sup>. Mọi công dân và tổ chức có thể có được thông tin của chính quyền phù hợp với pháp luật, từ đó nâng cao tính minh bạch trong hoạt động của chính quyền, thúc đẩy sự quản lý bằng pháp luật và thực thi triệt để chức năng dịch vụ thông tin của chính quyền vì lợi ích và đời sống của đại bộ phận nhân dân và nhằm tác động đến tình hình kinh tế, xã hội. Theo đó, cơ quan nhà nước phải thiết lập những cơ chế toàn diện trong việc công khai thông tin của chính quyền để công bố thông tin của chính quyền một cách kịp thời và chính xác. Bên cạnh những thông tin được các cơ quan nhà nước công bố công khai, cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân có thể gửi đơn yêu cầu cung cấp thông tin<sup>2</sup>.

Ở Việt Nam, trong quản trị nhà nước trước đây, công khai được hiểu một cách đơn giản là *công bố thông tin của Nhà nước*. Đây cũng là cách hiểu được thể hiện trong định nghĩa pháp lý đầu tiên về sự công khai ở Việt Nam, được nêu trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005, theo đó: “*Công khai là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị công bố, cung cấp thông tin chính thức về văn bản, hoạt động hoặc về nội dung nhất định*”<sup>3</sup>.

---

1. Luật Công bố thông tin do cơ quan hành chính Nhật Bản năm 1999, sửa đổi lần cuối năm 2008.

2. Nghị định số 492 ngày 17/01/2007 của Hội đồng nhà nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về các quy định của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về việc tiết lộ thông tin của Chính phủ, sửa đổi lần cuối năm 2019, <http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/tiaoli.html>.

3. Theo giải thích từ ngữ được quy định tại khoản 2 Điều 2 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 cũng có cách hiểu tương tự: “*Công khai, minh bạch về tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị là việc công bố, cung cấp thông tin, giải trình về tổ chức bộ máy, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị* (khoản 4, Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018).

Báo cáo kết quả điều tra tham nhũng ở Việt Nam do Ban Nội chính Trung ương chủ trì thực hiện, công bố năm 2005 đã nhận định, việc xây dựng một xã hội công khai, minh bạch nhằm phòng, chống tham nhũng là một giải pháp hết sức quan trọng. Thể chế hóa đường lối của Đảng, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 đã xác định công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị là biện pháp quan trọng đầu tiên để ngăn ngừa tham nhũng. Trong thông cáo báo chí tại Hội nghị Đối thoại về phòng, chống tham nhũng lần thứ 3, được tổ chức vào tháng 6/2008 do Văn phòng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng - Thanh tra Chính phủ - Đại sứ quán Thụy Điển tại Việt Nam chủ trì đã kết luận “Công khai và minh bạch là những chìa khóa then chốt nhằm bảo đảm đấu tranh chống tham nhũng thành công”.

Trong hoạt động của bộ máy nhà nước, “công khai” nghĩa là mọi hoạt động của nhà nước phải được công bố hoặc phổ biến, truyền tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, làm cho mọi người dân có thể tiếp cận được các quyết định của Nhà nước một cách dễ dàng. Trong khoa học pháp lý Việt Nam, công khai cũng được một số tác giả hiểu theo cách tiếp cận tương đối hẹp nêu trên, ví dụ: “Trong hoạt động của bộ máy nhà nước, công khai nghĩa là mọi hoạt động của nhà nước phải được công bố hoặc phổ biến, truyền tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, làm cho mọi người dân có thể tiếp cận được các quyết định của Nhà nước một cách dễ dàng”<sup>1</sup>.

---

1. Nguyễn Văn Tiếp: *Hoàn thiện thể chế về công khai, minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước*, số 05/2013, Tạp chí *Tổ chức Nhà nước*. Dẫn theo Đặng Minh Tuấn: *Lý luận cơ bản về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*, tham luận tại Hội thảo quốc tế về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng trên thế giới và ở Việt Nam do Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội phối hợp với Viện Khoa học Môi trường và Xã hội tổ chức, ngày 03/11/2019.

Tuy nhiên, cần thấy rằng nội hàm của sự công khai trong quản trị nhà nước theo quan niệm phổ biến trên thế giới được mở rộng hơn so với nhận thức ở Việt Nam, theo đó công khai không chỉ được hiểu là sự mở về thông tin, mà còn bao gồm sự mở cho phép sự tham gia của công dân vào các hoạt động quản trị nhà nước<sup>1</sup>. Minh chứng là Chính phủ mở (Open Government)<sup>2</sup> - một mô hình quản trị công mới đang được cổ vũ mạnh mẽ hiện nay trên thế giới - có nền tảng là bảo đảm sự công khai thông tin và cho phép người dân tham gia vào quản trị nhà nước. Sự công khai trong mô hình chính quyền mở dựa trên các nguyên tắc cơ bản của quản trị nhà nước tốt, đó là minh bạch, có thể tiếp cận và đáp ứng<sup>3</sup>. Theo nghĩa đó, trong mô hình Chính phủ mở, minh bạch (tuy từ một góc độ nhất định là rộng hơn sự công khai), cũng là một nội dung của công khai<sup>4</sup>.

Từ những quan điểm nêu trên có thể khẳng định: *Công khai trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là việc chủ động công bố thông tin về tổ chức và hoạt động công vụ của mình bằng các hình thức khác nhau để người dân có thể tiếp cận được một cách thuận tiện.*

Nội hàm của khái niệm này bao gồm:

*Thứ nhất, mọi tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước phải công bố thông tin do mình tạo ra.*

Các cơ quan hành chính nhà nước được thành lập từ trung ương đến cơ sở tạo thành một chỉnh thể thống nhất, tổ chức theo hệ

---

1, 4. Đặng Minh Tuấn: *Lý luận cơ bản về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*, tham luận tại Hội thảo.

2. Trong bài viết này, cụm từ “Chính phủ” (Government) trong khái niệm “Chính phủ mở” (Open Government) được sử dụng với nghĩa của “Nhà nước”.

3. OECD: *Modernising Government: The Way Forward*, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government\\_9789264010505-en#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en#page2), 29.

thống thứ bậc và có mối quan hệ chặt chẽ, mật thiết với nhau. Các cơ quan hành chính nhà nước có những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn riêng biệt theo quy định của pháp luật, thực hiện hoạt động quản lý hành chính nhà nước. Một trong những chức năng chủ yếu là cung cấp dịch vụ hành chính (dịch vụ công) cho công dân, tổ chức, doanh nghiệp. Hoạt động này mang tính chất phục vụ Nhân dân nhiều hơn, hiệu quả của hoạt động hành chính xét dưới góc độ cung cấp dịch vụ công được đánh giá bằng mức độ hài lòng của người dân và chất lượng, hiệu quả cung cấp dịch vụ. Nói cách khác, khi chất lượng và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính được nâng cao thì mức độ hài lòng của Nhân dân cũng tăng lên, điều đó phụ thuộc vào mức độ công khai trong hoạt động hành chính nhà nước. Ngược lại, khi sự công khai không được bảo đảm, quá trình xây dựng thể chế sẽ có chỗ cho hiện tượng “mua, bán chính sách”, thủ tục hành chính không rõ ràng là cơ hội để cán bộ, công chức cơ quan công quyền nhũng nhiễu, hạch sách người dân, là môi trường để những hành vi tham nhũng, tiêu cực nảy sinh.

Mọi cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai hoạt động của mình, trừ nội dung thuộc bí mật Nhà nước, bí mật quốc gia. Việc thực hiện công khai với các thông tin không chỉ cho phép công dân tiếp cận được “được biết” và tạo điều kiện cho công dân góp ý, thảo luận “được bàn”. Như vậy, các cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm phải thực hiện hoạt động công khai nhằm tạo điều kiện để người dân có thể tiếp cận được với các văn bản và thông tin về tổ chức và hoạt động của mình.

*Thứ hai, các hình thức công khai đa dạng và phong phú, bao gồm: tổ chức các cuộc họp, hội nghị, niêm yết tại trụ sở làm việc, phát hành ấn phẩm, báo chí, thông tin bằng văn bản, đăng lên trang thông tin điện tử, các phương tiện thông tin đại chúng,...*



Đối tượng hướng tới của việc thực hiện công khai về tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước là người dân. Với một phạm vi rộng lớn như vậy đòi hỏi các cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện nhiều hình thức công khai khác nhau mới bảo đảm các thông tin được công khai đến với người dân, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin và tạo được sự đồng thuận cao. Các hình thức công khai chủ yếu là tổ chức các cuộc họp, hội nghị, niêm yết tại trụ sở làm việc, phát hành ấn phẩm, báo chí, thông tin bằng văn bản, đăng lên trang thông tin điện tử, các phương tiện thông tin đại chúng,... Các cơ quan hành chính nhà nước căn cứ vào điều kiện cụ thể trong thực tiễn cùng với khả năng thực hiện để tiến hành một số hình thức công khai phù hợp, linh hoạt.

*Thứ ba, trách nhiệm pháp lý của chủ thể công khai thông tin.*

Vì thông tin do cơ quan hành chính nhà nước tạo ra đều căn cứ vào Hiến pháp và pháp luật, nên việc thực hiện công khai của cơ quan hành chính nhà nước là bảo đảm sự giám sát của Nhân dân “dân kiểm tra”, qua đó kiểm soát quyền lực công của cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ, công chức và người đứng đầu trong thực thi công vụ. Dưới góc độ phòng, chống tham nhũng, công khai là yêu cầu rất quan trọng, trước hết và trực tiếp nhằm mục đích nâng cao hiệu quả phòng, ngừa, phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng. Qua đó góp phần bảo đảm kỷ luật, kỷ cương hành chính, nâng cao hiệu quả quản trị nhà nước. Công khai trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước sẽ tạo điều kiện để người dân giám sát, phản biện xã hội.

#### 1.1.2. Khái niệm minh bạch (Transparency)

Minh bạch là “*rõ ràng, rành mạch*”<sup>1</sup>, theo nghĩa này, minh bạch hàm ý là sáng tỏ, rõ ràng, đầy đủ, đúng sự thật.

---

1. Viện Ngôn ngữ học (Hoàng Phê Chủ biên): *Từ điển Tiếng Việt*, Sđd, tr.633.

Minh bạch là khái niệm được các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức quốc tế sử dụng vào đầu những năm 1990 của thế kỷ XX. Sự ra đời của Tổ chức Minh bạch quốc tế (Transparency International) và các hoạt động của nó đã giúp định hình khái niệm này và nâng cao nhận thức về nó trong công chúng và giới khoa học. Tổ chức Minh bạch quốc tế được thành lập với mục tiêu góp phần vào công cuộc phòng, chống tham nhũng thông qua các hoạt động đánh giá tác động và hậu quả của tham nhũng đối với công dân ở các quốc gia, từ đó đề xuất thay đổi chính sách các cấp nhằm đấu tranh, phòng, chống tham nhũng. Như vậy, ý tưởng ban đầu của “minh bạch” gắn liền với vấn đề phòng, chống tham nhũng.

Minh bạch là việc Chính phủ công khai thông tin về hoạt động, về pháp luật và thể chế cho các chủ thể bên trong và bên ngoài hệ thống chính trị trong nước. Minh bạch được thúc đẩy bởi cơ chế bảo đảm sự công khai thông tin, tự do báo chí, Chính phủ mở, đối thoại công chúng... Các yếu tố này đóng vai trò công khai hóa các thông tin khách quan về Chính phủ<sup>1</sup>.

Trong công tác điều hành của Chính phủ, minh bạch được hiểu là khả năng truy cập thông tin của người dân và người dân hiểu rõ quá trình ra quyết định của Chính phủ. Ví dụ, người dân được tiếp cận thông tin về quy trình quản lý hành chính, được theo dõi các cuộc thảo luận, tranh luận của Quốc hội qua truyền hình, được tiếp cận các báo cáo kiểm toán của Chính phủ, được biết thông tin về tuyển dụng nhân sự cho các cơ quan chính phủ,...<sup>2</sup>.

---

1. Đặng Minh Tuấn: *Lý luận cơ bản về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*, Tlđđ.

2. S. Campo và P. Sundaram: *To serve and to reserve: improving public administration in a competitive world*, Asian Development Bank, 2000.

Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) nhìn nhận minh bạch dưới khía cạnh của kinh tế: Môi trường kinh doanh minh bạch là môi trường trong đó các tác nhân kinh tế có những thông lệ về môi trường kinh doanh các nguồn thông tin cân xứng và không có sự che giấu thông tin. Minh bạch được coi như kết quả của trao đổi thông tin hai chiều giữa một bên là Chính phủ với đối tác khác<sup>1</sup>.

Nghiên cứu của Kaufmann, D. and Kraay, A<sup>2</sup> và Finel, Bernard I and Kristin M. Lord<sup>3</sup> cho rằng minh bạch không chỉ dừng lại ở số lượng thông tin mà còn ở nội dung, phạm vi, độ chính xác, và kịp thời mà người dân, doanh nghiệp hoặc Chính phủ có thể tiếp cận một cách dễ dàng.

Theo R. Smith thì minh bạch là biểu hiện về mặt chất lượng của sự rõ ràng hoặc công khai. Nó cho phép những người quan tâm nhìn thấu qua, dễ dàng cho việc kiểm tra, giám sát, và cho phép hiểu về sự vật và hiện tượng một cách rất dễ dàng<sup>4</sup>;

Tác giả R. Oliver cho rằng minh bạch thể hiện trách nhiệm trong việc chủ động cung cấp thông tin các tổ chức và cơ quan quản lý<sup>5</sup>.

Theo các tác giả Alícia Adserà, Carles Boix, Mark Payne thì việc bảo đảm minh bạch dựa trên 3 yếu tố: thông tin về chính sách pháp luật được công bố công khai; những thay đổi trong luật pháp

---

1. OECD: *Public Sector Transparency and Openness, Making it Happen*, Paris: OECD, 2002.

2. Kaufmann, Daniel. and Kraay, Aart: *Growth Without Governance*, World Bank Policy Research Working Paper 2928, World Bank, 2002.

3. Finel, Bernard I and Kristin M. Lord: *The Surprising Logic of Transparency*, International Studies Quarterly 43, no. 2, 1999, 315-339.

4. R. Smith: *Is transparency is fundamental to quality in healthcare?* *British Medical Journal*, [www.bmj.com/talks](http://www.bmj.com/talks), 2004.

5. Oliver: *What is transparency*, The McGraw-Hill Companies, Inc, 2004.

được thông báo; các quy định hay chính sách pháp luật được thực hiện công bố thống nhất, công bằng thông qua cách thức thích hợp<sup>1</sup>.

Theo Erna Scholtes, minh bạch được hiểu là các thông tin về hoạt động của Chính phủ và các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước được cung cấp đến nhân dân một cách kịp thời, phù hợp, tin cậy<sup>2</sup>.

Tóm lại, từ góc độ quản trị nhà nước, khái niệm minh bạch hiện nay hàm ý sự công khai thông tin của các chủ thể tham gia vào quản lý xã hội, trong đó đặc biệt là nhà nước nhưng không chỉ giới hạn ở nhà nước. Minh bạch được đặt trong mối quan hệ đối lập với sự “bí mật” trong tổ chức, hoạt động của các chủ thể tham gia vào quản lý xã hội - rộng hơn so với cách tiếp cận lúc đầu chỉ nhấn mạnh đến khía cạnh “tham nhũng”, tức là thu hẹp trong những hành vi khuất tất của các chủ thể công quyền<sup>3</sup>.

Mặc dù hàm chứa nhiều khía cạnh, song minh bạch thường nhấn mạnh đến sự công khai và quyền tiếp cận về thông tin. Đây chính là lý do Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) định nghĩa minh bạch trong quản trị nhà nước là sự công khai và khả năng tiếp cận các dữ liệu và thông tin của chính quyền<sup>4</sup>. Tổ chức

---

1. Alicia Adserà, Carles Boix, Mark Payne: *Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government*, Journal of Law, Economics & Organization, Oxford University Press, vol. 19, no.2, 2013, <http://www.princeton.edu/~cboix/JLEO-paper.pdf>.

2. Erna Scholtes: *Transparency, symbol of a drifting government*, Transatlantic Conference on Transparency Research Utrecht, The Netherlands 8 and 9 June 2012. <https://www.oecd.org/gov/open-government.htm>.

3. Carolyn Ball: *What Is Transparency* (2009), 11(4) Public Integrity, 293-308, [https://www.researchgate.net/publication/250174526\\_What\\_Is\\_Transparency](https://www.researchgate.net/publication/250174526_What_Is_Transparency), dẫn theo Đặng Minh Tuấn.

4. <https://www.oecd.org/gov/open-government.htm>, dẫn theo Đặng Minh Tuấn: *Lý luận cơ bản về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*, Tlđd.

Thương mại thế giới (WTO) cũng cho rằng việc bảo đảm minh bạch dựa trên 3 yêu cầu chính: công bố tối công chúng các thông tin, quy định, pháp luật và chính sách có liên quan; thông báo đến các bên thứ ba các quy định, pháp luật và sửa đổi có liên quan; và bảo đảm rằng các quy định, pháp luật được quản lý thống nhất, công bằng và hợp lý<sup>1</sup>.

Ở Việt Nam, nhận thức phổ biến cho rằng, so với công khai, khái niệm minh bạch đặt ra yêu cầu cao hơn. Minh bạch không chỉ là công khai mà còn đòi hỏi sự chủ động, trách nhiệm và trung thực trong việc thực hiện công khai. Mặc dù vậy, như đã nêu ở trên, nếu tiếp cận từ quan niệm rộng về sự công khai (trong mô hình chính quyền mở), thì minh bạch cũng là một nội dung của công khai.

Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam đề cập tính minh bạch trong đo lường chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam được hiểu là “khả năng mà doanh nghiệp có thể tiếp cận những kế hoạch của tỉnh và văn bản pháp lý cần thiết cho hoạt động kinh doanh, tính sẵn có của các loại tài liệu, văn bản này; các tài liệu này có được lấy ý kiến đóng góp của doanh nghiệp trước khi ban hành và có thể dự đoán được các tác động trong quá trình triển khai thực hiện các văn bản đó; mức độ truy cập, tiện dụng trang web của tỉnh đối với doanh nghiệp”<sup>2</sup>.

---

1. Ana Beller & Danel Kaufmann: *Transparenting Transparency' Initial Empirics and Policy Applications*, Bài trình bày tại Hội thảo của IMF về Transparency and Integrity, tổ chức từ ngày 6-7 tháng 7 năm 2005, [https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting\\_Transparency171005.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency171005.pdf), dẫn theo Đặng Minh Tuấn, *Tlđđ*.

2. VCCI: *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2009: Đánh giá chất lượng điều hành kinh tế để thúc đẩy sự phát triển của kinh tế tư nhân*, Báo cáo Nghiên cứu Chính sách-VCCI, 14, 2009.

Minh bạch nghĩa là không những phải công khai mà còn phải trong sáng, không khuất tất, không rắc rối, không gây khó khăn cho công dân trong tiếp cận thông tin<sup>1</sup>.

Từ những phân tích ở trên, có thể khái quát thành ba cách tiếp cận chính về minh bạch như sau<sup>2</sup>:

*Thứ nhất, minh bạch là một công cụ hoặc quy tắc để phòng, chống tham nhũng.* Ở cách tiếp cận này, minh bạch có được khi người dân có thông tin, bảo đảm công khai trong ban hành và thực hiện chính sách công. Minh bạch đòi hỏi phải có trách nhiệm giải trình của nhà nước và vì thế nó phải được thể chế hóa thành hệ thống các quy tắc pháp luật quốc tế và quốc gia.

*Thứ hai, minh bạch là phương thức quản trị mở.* Cách tiếp cận này chú trọng đến quy trình quản trị nhà nước. Minh bạch chính là việc tiếp cận và sử dụng dễ dàng các thông tin của các cơ quan nhà nước và tổ chức khác trong xã hội. Quản trị càng mở, thông tin càng dễ tiếp cận thì tính minh bạch càng lớn. Khác với cách tiếp cận thứ nhất coi việc ban hành chính sách công mở là một thành tố của minh bạch, theo cách tiếp cận này, ban hành chính sách công mở có nghĩa tương đương với minh bạch.

*Thứ ba, minh bạch là một vấn đề phức hợp, đặc biệt liên quan đến phân tích, xây dựng chính sách công.* Minh bạch có tính phức hợp bởi vì nó liên quan đến tất cả các vấn đề của quản trị nhà nước, từ chủ thể có quyền quyết định cho đến quy trình ban hành chính sách công. Minh bạch được tạo ra trong việc thiết kế chính sách

---

1. Nguyễn Văn Tiếc: *Hoàn thiện thể chế về công khai, minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước*, Tạp chí *Tổ chức nhà nước*, đăng ngày 31/08/2013.

2. Carolyn Ball: *What Is Transparency*: 11(4) Public Integrity, 293-308, [https://www.researchgate.net/publication/250174526\\_What\\_Is\\_Transparency](https://www.researchgate.net/publication/250174526_What_Is_Transparency), 2019, dẫn theo Đặng Minh Tuấn, *Tlđđ*.

công, là một phần của chính sách công tốt. Thông qua việc phân tích, đánh giá chính sách, các nhà hoạch định chính sách công góp phần tạo lập sự minh bạch.

Quan điểm, nhận thức về minh bạch cho thấy, đến nay chưa có khái niệm chung nào về minh bạch, mỗi tổ chức, quốc gia phụ thuộc vào điều kiện xã hội, kinh tế, pháp lý mà có các quan điểm riêng, và thể hiện rõ tính minh bạch trong những vấn đề cụ thể. Trên cơ sở kết quả khảo cứu của đề tài, bối cảnh kinh tế - xã hội và pháp luật của Việt Nam, nhóm tác giả đưa ra quan điểm như sau:

Minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là việc chủ động công bố thông tin về tổ chức và hoạt động công vụ một cách đầy đủ, rõ ràng để người dân tiếp cận được, hiểu được, đánh giá được tính hiệu quả, hiệu lực của hoạt động nhà nước.

Nội hàm khái niệm bao gồm:

*Thứ nhất, mọi thông tin do cơ quan hành chính nhà nước tạo ra và cung cấp phải bảo đảm tính pháp lý và chịu trách nhiệm pháp lý.*

Những thông tin mà cơ quan hành chính nhà nước tạo ra và công bố đối với người dân phải bảo đảm tính chính xác, đầy đủ cơ sở pháp lý. Các cơ quan hành chính nhà nước cần phải thực hiện công bố, cung cấp thông tin theo một trình tự, thủ tục nhất định đã được quy định trong luật. Đồng thời, khi các cơ quan hành chính nhà nước không thực hiện đúng theo quy định của pháp luật về công khai thì sẽ phải chịu những hậu quả pháp lý bất lợi (xử lý kỷ luật, vi phạm hành chính, các chế tài hình sự,...)

*Thứ hai, nội dung thông tin khi cung cấp phải bảo đảm tính đầy đủ, rõ ràng, dễ hiểu và tin cậy.*

Mọi thông tin mà cơ quan hành chính nước khi cung cấp phải bảo đảm cho mọi đối tượng đều hiểu được những nội dung trong

thông tin đó, tránh việc mập mờ, không rõ ràng, gây ra nhiều cách hiểu khác nhau, dẫn đến nhiều khó khăn, bất cập trong quá trình thực hiện.

*Thứ ba, thông tin phải được cung cấp bằng nhiều hình thức khác nhau bảo đảm tính kết nối, xuyên suốt, dễ tiếp cận, dễ sử dụng.*

Minh bạch không chỉ là làm rõ bằng luật pháp, kế hoạch, quy trình và hành động mà còn để người dân biết tại sao, làm sao, làm gì và mức độ thế nào về hành động của Nhà nước và quyền của người công dân.

Lưu ý: “công khai” và “minh bạch” là hai khái niệm khác nhau, nhưng quan hệ mật thiết. *Sự khác nhau*: “Công khai” chủ yếu phản ánh về “những chủ thể cần và có thể được biết” (về những sự việc, vấn đề, văn bản, hoạt động... nào đó). Còn “minh bạch”, chủ yếu phản ánh về “nội dung những vấn đề, sự việc, văn bản, hoạt động... nào đó, cần đầy đủ, đúng sự thật, rõ ràng...). *Sự mật thiết* thể hiện: Cụm từ “công khai” thường đi cùng và gắn liền với cụm từ “minh bạch” song “công khai” là việc công bố cái mình có, cái mình tạo ra, còn “minh bạch” với tính chất là một trạng thái để các chủ thể có thể nhận thức đúng bản chất, rõ ràng nhất về một sự vật/vấn đề cụ thể, là việc làm rõ nội dung, hàm ý cái mình có, cái mình tạo ra để các chủ thể hiểu một cách thống nhất, đầy đủ. Nói cách khác, “công khai” là một phương thức để hướng tới sự “minh bạch”. Công khai, minh bạch là một biện pháp hữu hiệu để kiểm soát quyền lực công, ngăn ngừa lạm quyền và là công cụ quan trọng để phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong bộ máy nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức và người đứng đầu.

Như vậy, có thể hiểu: *công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là việc cung cấp thông tin, dữ liệu do mình tạo ra một cách chủ động, đầy đủ và rõ ràng*



bằng các hình thức khác nhau để dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, qua đó đánh giá tính hiệu lực, hiệu quả trong thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước.

### **1.2. Chủ thể, đối tượng, phạm vi và nội dung, phương thức của công khai, minh bạch**

#### **1.2.1. Chủ thể, đối tượng thực hiện công khai, minh bạch**

Chủ thể thực hiện công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước là các cơ quan, tổ chức, đơn vị và cá nhân cán bộ, công chức, viên chức đang làm việc ở các cơ quan hành chính nhà nước ở tất cả các cấp. Bên cạnh đó, một số chủ thể khác cũng có thể phải thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình khi tham gia các hoạt động phối hợp cùng các cơ quan hành chính nhà nước, ví dụ như các công ty hay tổ chức xã hội sử dụng ngân sách nhà nước để cung cấp một số dịch vụ công.

Hiện tại, trong pháp luật Việt Nam, vấn đề công khai, minh bạch được quy định ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau, có thể chia thành 3 nhóm chủ thể, bao gồm:

*Thứ nhất, các cơ quan:* bao gồm các cơ quan trong bộ máy nhà nước ở trung ương và địa phương; kể cả các cơ quan hành pháp các cấp.

*Thứ hai, các tổ chức:* bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, các tổ chức khác do dân cử có sử dụng ngân sách nhà nước và nguồn đóng góp của Nhân dân.

*Thứ ba, các đơn vị:* bao gồm các đơn vị kinh tế và các pháp nhân khác.

Ngoài ra, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 còn quy định trách nhiệm của người đứng đầu; người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị, gồm các cơ quan hành chính (khoản 1, 2 Điều 12) hoặc được giao thực hiện nhiệm vụ, công vụ và có quyền hạn nhất định trong khi thực hiện nhiệm vụ,... cũng có thể

xác định là chủ thể có trách nhiệm thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 xác định phạm vi và trách nhiệm cung cấp thông tin. Điều 9 Luật này quy định: cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin do mình tạo ra, trừ trường hợp quy định tại Điều 6 Luật này; đối với trường hợp quy định tại Điều 7 Luật này thì cung cấp thông tin khi có đủ điều kiện theo quy định. Ủy ban nhân dân cấp xã có trách nhiệm cung cấp thông tin do mình tạo ra và thông tin do mình nhận được để trực tiếp thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình, trừ trường hợp quy định tại Điều 6 của Luật này... (khoản 1). Cơ quan nhà nước trực tiếp tổ chức thực hiện việc cung cấp thông tin (khoản 2) trừ 9 trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 9.

### 1.2.2. Nội dung, phương thức thực hiện công khai, minh bạch

Xét về nội dung, về nguyên tắc, tất cả các vấn đề liên quan đến cơ cấu tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đều phải công khai, và tương ứng với nó là phải giải trình với các chủ thể liên quan khi cần thiết. Mặc dù vậy, do tính chất của hoạt động quản lý nhà nước nói chung, hoạt động hành chính nói riêng, có những vấn đề các cơ quan nhà nước, cơ quan hành chính nhà nước có thể giữ kín nếu như việc công khai những thông tin đó ảnh hưởng đến an ninh quốc gia, trật tự công cộng, đạo đức của xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân, hoặc đến hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

Về nội dung cụ thể, mỗi văn bản pháp luật nêu ở mục trên có quy định nội dung công khai, minh bạch khác nhau. Cụ thể, Điều 10 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định nội dung công khai, minh bạch về tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức đơn vị như sau:

*Nhóm thứ nhất*, bao gồm: (i) Việc thực hiện chính sách, pháp luật có liên quan đến quyền, lợi ích hợp pháp của cán bộ, công chức, viên chức; người lao động; cán bộ, chiến sĩ trong lực lượng vũ trang và công dân; (ii) Việc bố trí, quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công hoặc kinh phí huy động từ các nguồn hợp pháp khác; (iii) Công tác tổ chức cán bộ của cơ quan, tổ chức, đơn vị; quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn; (iv) Việc thực hiện chính sách, pháp luật có nội dung không thuộc trường hợp trên mà theo quy định của pháp luật phải công khai, minh bạch.

*Nhóm thứ hai*, bao gồm tất cả các thủ tục hành chính do các cơ quan, tổ chức, đơn vị có quyền và có trách nhiệm thực hiện.

Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 quy định 14 loại thông tin phải được công khai rộng rãi (khoản 1 Điều 17). Ngoài thông tin quy định tại khoản 1 Điều này, căn cứ vào điều kiện thực tế, cơ quan nhà nước chủ động công khai thông tin khác do mình tạo ra hoặc nắm giữ (khoản 2 Điều 17). Luật quy định về thông tin công dân được tiếp cận (Điều 5); thông tin công dân không được tiếp cận (Điều 6); thông tin công dân được tiếp cận có điều kiện (Điều 7)...

Bên cạnh đó, Điều 9 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định một nguyên tắc chung đó là, cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai, minh bạch mọi thông tin về tổ chức, hoạt động của mình, trừ những nội dung thuộc bí mật nhà nước, bí mật kinh doanh và nội dung khác không được công khai theo quy định của pháp luật. Thêm vào đó, việc công khai, minh bạch phải bảo đảm chính xác, rõ ràng, đầy đủ, kịp thời theo trình tự, thủ tục do cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quy định nhưng phải phù hợp với quy định của pháp luật.

Phạm vi các vấn đề phải công khai, minh bạch bao gồm: (i) Việc thực hiện chính sách, pháp luật có nội dung liên quan đến quyền,

lợi ích hợp pháp của cán bộ, công chức, viên chức; người lao động; cán bộ, chiến sĩ trong lực lượng vũ trang và công dân; (ii) Việc bố trí, quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công hoặc kinh phí huy động từ các nguồn hợp pháp khác; (iii) Công tác tổ chức cán bộ của cơ quan, tổ chức, đơn vị; quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn; (iv) Việc thực hiện chính sách, pháp luật có nội dung không thuộc trường hợp quy định tại các điểm a, b và c khoản này mà theo quy định của pháp luật phải công khai, minh bạch (khoản 1 Điều 10 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018). Ngoài các vấn đề đã nêu, cơ quan, tổ chức, đơn vị trực tiếp giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân khác còn phải công khai, minh bạch về thủ tục hành chính (khoản 2 Điều 10 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018).

Việc công khai có thể thực hiện qua những hình thức: (i) Công bố tại cuộc họp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; (ii) Niêm yết tại trụ sở của cơ quan, tổ chức, đơn vị; (iii) Thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; (iv) Phát hành ấn phẩm; (v) Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng; (vi) Đăng tải trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử; (vii) Tổ chức họp báo; (viii) Cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân (khoản 1 Điều 11 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018). Đối với hình thức họp báo, có thể tổ chức định kỳ hoặc đột xuất đối với vụ việc có liên quan đến tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình mà dư luận xã hội quan tâm, trừ trường hợp pháp luật về báo chí có quy định khác (Điều 13 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018).

Điều 18 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 quy định các hình thức, thời điểm công khai thông tin, bao gồm: (i) Đăng tải trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử của cơ quan nhà nước;

(ii) Công khai trên phương tiện thông tin đại chúng; (iii) Đăng Công báo; (iv) Niêm yết tại trụ sở cơ quan nhà nước và các địa điểm khác; (v) Thông qua việc tiếp công dân, họp báo, thông cáo báo chí, hoạt động của người phát ngôn của cơ quan nhà nước theo quy định của pháp luật; (vi) Các hình thức khác thuận lợi cho công dân do cơ quan có trách nhiệm công khai thông tin xác định (khoản 1). Trường hợp pháp luật có quy định về hình thức công khai đối với thông tin cụ thể thì áp dụng quy định đó. Trường hợp pháp luật không quy định cụ thể hình thức công khai thông tin thì căn cứ vào điều kiện thực tế, cơ quan nhà nước có trách nhiệm cung cấp thông tin có thể lựa chọn một hoặc một số hình thức công khai thông tin quy định tại khoản 1 Điều 18 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 bảo đảm để công dân tiếp cận được thông tin (khoản 2)... Thời điểm công khai thông tin đối với từng lĩnh vực được thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan; trường hợp pháp luật chưa có quy định thì chậm nhất là 05 ngày làm việc kể từ ngày tạo ra thông tin, cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải công khai thông tin (khoản 4)...

Ngoài các cơ quan, tổ chức, đơn vị thuộc khu vực công, Điều 53 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 (Nghị định số 59/2019/NĐ-CP) quy định về thực hiện công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp, tổ chức khu vực ngoài nhà nước mà có huy động các khoản đóng góp của Nhân dân để hoạt động từ thiện. Theo đó, các chủ thể này, phù hợp với đặc thù trong tổ chức, hoạt động của mình, có trách nhiệm quy định cụ thể hình thức công khai, nội dung, trách nhiệm thực hiện việc công khai, minh bạch trong doanh nghiệp, tổ chức mình. Nội dung công khai, minh bạch bao gồm: a) Việc thực hiện chính sách, pháp luật có nội dung liên quan đến quyền, lợi ích

hợp pháp của người lao động, thành viên; chế độ lương, thưởng; thời giờ làm việc, thời giờ nghỉ ngơi và các chế độ phúc lợi xã hội khác; quy tắc ứng xử, điều lệ doanh nghiệp, tổ chức; công tác tổ chức, bố trí nhân sự và các nội dung khác phải công khai, minh bạch theo quy định của pháp luật có liên quan. Ngoài ra, còn phải công khai, minh bạch các nội dung sau: quy chế huy động, quản lý, sử dụng các khoản đóng góp để hoạt động từ thiện; quyền lợi và nghĩa vụ của người đóng góp, người được hưởng lợi; mục đích huy động các khoản đóng góp để hoạt động từ thiện; đối tượng, hình thức và mức huy động các khoản đóng góp; kết quả huy động, bao gồm: danh sách các đối tượng đóng góp, tài trợ, hình thức và mức đóng góp, tài trợ của từng đối tượng; kết quả quản lý, sử dụng các khoản huy động vào mục đích từ thiện.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đề cập các biện pháp bảo đảm công khai, minh bạch trên cơ sở kế thừa các quy định của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005, bao gồm: Phát huy vai trò của Nhân dân, của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và của báo chí trong việc bảo đảm công khai, minh bạch bằng quyền yêu cầu cung cấp thông tin (Điều 14); đẩy mạnh cải cách hành chính, ứng dụng khoa học công nghệ trong quản lý (Điều 27, 28); đổi mới phương thức thanh toán bằng việc không dùng tiền mặt là biện pháp tăng cường sự minh bạch trong lĩnh vực tài chính, ngân sách của cơ quan, đơn vị và các khoản lương, thưởng của cán bộ, công chức, viên chức, người lao động (Điều 29). Đồng thời, quy định chặt chẽ hơn về: nguyên tắc bắt buộc thực hiện công khai, minh bạch (Điều 9); quy định rõ hơn về trách nhiệm thực hiện công khai, minh bạch (Điều 12); quy định thêm hình thức họp báo, phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí là hình thức bắt buộc (Điều 13). Đặc biệt, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đã quy định về

chế tài xử lý để bảo đảm công khai, minh bạch: trường hợp phát hiện vi phạm pháp luật về công khai, minh bạch thì phải xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị người có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật (khoản 2 Điều 12). Đây là điểm mới so với các luật phòng, chống tham nhũng trước đó.

Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 quy định về nguyên tắc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin như sau: việc cung cấp thông tin phải kịp thời, minh bạch, thuận lợi cho công dân; đúng trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật (khoản 3 Điều 3); quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân trong việc tiếp cận thông tin (Điều 8); về phạm vi và trách nhiệm cung cấp thông tin (Điều 9)...

## 2. Trách nhiệm giải trình

### 2.1. Khái niệm trách nhiệm giải trình (*accountability*)

Trách nhiệm giải trình có nguồn gốc từ thời cổ đại, ngay trước Công nguyên, trong chế độ nhà nước Athens, nhiều tổ chức đã có những quy định liên quan đến bảo đảm trách nhiệm giải trình. Bất cứ người dân nào cũng có thể đưa ra khiếu nại đối với các hành động sai trái của công chức nhà nước, từ hành vi sai trái cho đến việc các chính sách kém hiệu quả<sup>1</sup>. Cùng với sự phát triển của lịch sử, trách nhiệm giải trình của nhà nước ngày càng hoàn thiện cùng với sự phát triển của chế độ dân chủ. Theo đó, trách nhiệm giải trình bao gồm ba yếu tố chính: *thứ nhất*, tính đúng đắn, trung thực bảo đảm rằng các công chức sẽ hành động một cách thích hợp thông qua các cơ chế phòng ngừa và cơ chế loại bỏ (những công chức nào có các hành vi không phù hợp sẽ không còn được tiếp tục nắm giữ quyền

---

1. Deirdre Dopnysia von Dornum: *The straight and Crooked: Legal Accountability in Ancient Greece*, Columbia Law Review, 1997, Vol.97, No.5, tr.1484.

lực); *thứ hai*, tính minh bạch bảo đảm cho người dân có quyền biết được các công chức của họ đang làm gì, chính sự minh bạch này sẽ tạo động lực cho niềm tin vào chính quyền. Từ minh bạch sẽ dẫn đến lý do thứ ba của trách nhiệm giải trình, đó là tăng cường sự tham gia của người dân vào các hoạt động của chính quyền.

Trách nhiệm giải trình được sử dụng rộng rãi trong hành chính công bắt đầu từ những năm 80 của thế kỷ XX xuất phát từ nước Anh với làn sóng, quan điểm quản trị công mới, quản trị tốt. Trách nhiệm giải trình là khái niệm thường được nhắc đến trong phạm trù đạo đức và quản trị; là thuật ngữ dùng trong chính trị và pháp lý. Tuy nhiên, tùy theo hướng tiếp cận, tùy theo góc độ nghiên cứu, tùy theo hệ giá trị nghiên cứu, tùy từng thời điểm... thì trách nhiệm giải trình sẽ có những nội hàm ý nghĩa khác nhau.

Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ giải thích “trách nhiệm giải trình” là: nhiệm vụ mà những người có thẩm quyền phải “trả lời” về những hành vi và hành động của mình với tư cách là công chức đang thi hành công vụ; “trách nhiệm giải trình là phạm vi mà trong đó người phải chịu trách nhiệm với cấp cao hơn - về mặt pháp lý hoặc tổ chức - về những hành động của họ trong xã hội nói chung hoặc trong phạm vi một tổ chức nào đó nói riêng”<sup>1</sup>.

Mark Considine sử dụng thuật ngữ “accountability” để diễn đạt trách nhiệm là nghĩa vụ pháp lý phải tôn trọng những lợi ích hợp pháp của chủ thể khác và sử dụng đúng thẩm quyền trong thực thi công việc<sup>2</sup>. Tuy nhiên, quan niệm này chưa phản ánh được bản chất của trách nhiệm giải trình mà mới chỉ giải thích được nội dung

---

1. Jay M. Shafritz: *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2002.

2. Mark Considine: *The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services*, Governance Journal, 2002, Volume 15, Issue 1.



của “trách nhiệm” ở khía cạnh tích cực - là nghĩa vụ, hay bốn phần phải thực hiện nghĩa vụ.

Theo Jonathan GS Koppell, thuật ngữ “accountability” được hiểu là nghĩa vụ giải thích và biện minh cho những hoạt động hay nói cách khác, đó là trách nhiệm giải trình<sup>1</sup>. Theo O’Connell, thuật ngữ “accountability” được hiểu là trách nhiệm phải thực hiện các công việc được yêu cầu của công chúng<sup>2</sup>.

Theo Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), trách nhiệm giải trình là trách nhiệm và nghĩa vụ của chính phủ trong việc thông tin với các công dân về các quyết định ban hành cũng như chịu trách nhiệm về các hoạt động và thực thi quyền lực của chính phủ và các viên chức nhà nước<sup>3</sup>. Theo Ngân hàng Thế giới (WB), thuật ngữ “trách nhiệm giải trình” hàm ý rằng 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. Trách nhiệm giải trình cũng gồm có các cơ chế khen thưởng, xử phạt đúng đắn để khuyến khích hiệu quả làm việc.

Dưới góc nhìn về hiệu quả để giải quyết công việc, trách nhiệm giải trình 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. Trách nhiệm giải trình cũng gồm có các cơ chế khen thưởng, xử phạt đúng đắn để khuyến khích hiệu quả làm việc<sup>4</sup>. Hơn thế, trách nhiệm giải

---

1. Jonathan GS Koppell: *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”*, Public Administration Review, 2005, Volume 65, Issue 1.

2. Lenahan O’Connell: *Program Accountability as an Emergent Property: The Role of Stakeholders in a Program’s Field*, Public Administration Review, 2005, Volume 65, Issue 1.

3. <https://www.oecd.org/gov/open-government.htm>.

4. World Bank: *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010 - Các thể chế hiện đại*, 2010, tr.4, <http://documents.worldbank.org>.

trình cũng được thừa nhận một cách hợp pháp về các hành động, sản phẩm, các quyết định và chính sách trong lĩnh vực hành chính của một chủ thể tương ứng với vai trò, vị thế mà chủ thể ấy đang nắm giữ.

Xét từ phương diện tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, trách nhiệm giải trình được coi là một trong những hoạt động công vụ cần thực hiện. Theo đó, trách nhiệm giải trình là trách nhiệm và nghĩa vụ của chính quyền trong việc thông tin với các công dân về các quyết định mà chính quyền ban hành, cũng như chịu trách nhiệm về các hoạt động và thực thi quyền lực của chính quyền và các viên chức nhà nước<sup>1</sup>.

Ở Việt Nam, có nhiều quan điểm về trách nhiệm giải trình:

Theo *Từ điển tiếng Việt* “giải trình” là trình bày và giải thích, thuyết minh<sup>2</sup>; “trách nhiệm” theo nghĩa thứ nhất là phần việc được giao cho hoặc coi như được giao cho, phải bảo đảm làm tròn, nếu kết quả không tốt thì phải gánh chịu phần hậu quả; theo nghĩa thứ hai là sự ràng buộc đối với lời nói, hành vi của mình, bảo đảm đúng đắn, nếu sai trái thì phải gánh chịu phần hậu quả<sup>3</sup>.

Theo tác giả Phạm Duy Nghĩa thì trách nhiệm giải trình trong nền hành chính công là một thuộc tính của người được ủy quyền thực thi công vụ phải có nghĩa vụ giải thích và phải chịu trách nhiệm về những việc mình làm trước người ủy quyền và các bên có liên quan<sup>4</sup>. Với quan niệm này, có thể thấy trách nhiệm giải trình

1. OECD: *Modernising Government: The Way Forward*, 2005, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government\\_9789264010505-en#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en#page2).

2, 3. Viện Ngôn ngữ học (Hoàng Phê Chủ biên): *Từ điển tiếng Việt*, Sdd, tr.388, 1020.

4. Phạm Duy Nghĩa: *Trách nhiệm giải trình: vươn tới những chuẩn mực của một nền hành chính phục vụ phát triển*, 2015, [www.fetp.edu.vn/attachment](http://www.fetp.edu.vn/attachment).

được hiểu dưới hai khía cạnh: *thứ nhất*, trách nhiệm giải trình là nghĩa vụ, bổn phận của người được ủy quyền; *thứ hai*, trách nhiệm giải trình còn là sự “chịu trách nhiệm” - chịu hậu quả nhất định khi không thực hiện đầy đủ nghĩa vụ, bổn phận của mình.

Theo tác giả Nguyễn Quốc Hiệp, “trách nhiệm giải trình là một hoạt động công vụ, là việc 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”<sup>1</sup>.

Tác giả Đào Trí Úc cho rằng: trách nhiệm giải trình là loại hoạt động quyền lực thể hiện mối liên hệ giữa chủ thể quyền lực với khách thể của nó nhằm theo dõi, kiểm tra quá trình thực hiện các nhiệm vụ, chức năng và thẩm quyền, bảo đảm để khách thể phải nằm trong quỹ đạo của các yêu cầu về quyền lực được xác định trong Hiến pháp, pháp luật và các đòi hỏi khác nhau của chủ thể quyền lực như đường lối, chính sách, đạo đức, tư tưởng<sup>2</sup>.

Tác giả Hà Thị Mai Hiền xem xét trách nhiệm của cơ quan hiến định: “... đó là nghĩa vụ của cơ quan nhà nước ở tầm Hiến pháp có trách nhiệm phải báo cáo, giải thích rõ ràng về những nội dung sự việc và 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”<sup>3</sup>.

---

1. Nguyễn Quốc Hiệp: *Thực hiện trách nhiệm giải trình trong thực thi công vụ nhằm phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam hiện nay*, 2015, Đề tài Khoa học cấp Bộ do Viện Khoa học Thanh tra chủ trì.

2. Đào Trí Úc: *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2015.

3. Hà Thị Mai Hiền: *Những nội dung cơ bản của Hiến pháp sửa đổi năm 2013 về trách nhiệm giải trình của các cơ quan hiến định và định hướng triển khai thực hiện*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số tháng 6/2014.

Nếu nhìn nhận vấn đề “trách nhiệm giải trình” từ khía cạnh quyền lực, tính chịu kiểm soát của quyền lực, thì quyền hành pháp cũng chỉ là một bộ phận cấu thành quyền lực nhà nước, do Nhân dân ủy quyền, cũng giống như mọi nhánh quyền lực khác đều phải chịu sự kiểm soát của các nhánh quyền lực nhà nước khác. Điều này đã được khẳng định trong Điều 2 Hiến pháp năm 2013: “quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp”. Do vậy, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước là phương tiện, công cụ để “kiểm soát” việc thực hiện quyền lực hành pháp và quyền lực hành chính, để Nhà nước, xã hội, Nhân dân kiểm soát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, của cán bộ, công chức trong bộ máy đó nhằm bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, của cơ quan, tổ chức, sự trung thực, đúng đắn, công khai, minh bạch, pháp chế, kỷ luật trong hoạt động hành chính nhà nước, để phòng, chống tham nhũng.

Bên cạnh đó, khi nghiên cứu về trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước, cũng cần thấy rằng, để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, cơ quan hành chính nhà nước đều ban hành chính sách, các quyết định pháp luật, thực hiện chính sách, quyết định, hành vi, hoạt động luôn tác động tới những đối tượng nhất định. Do đó, cơ quan hành chính phải giải trình trước yêu cầu, đòi hỏi của đối tượng chịu sự tác động này.

*Thứ nhất*, trách nhiệm giải trình là nghĩa vụ cung cấp thông tin, giải thích, trả lời một cách công khai, minh bạch gắn liền với việc nhận trách nhiệm và chịu trách nhiệm của người được ủy quyền đối với người ủy quyền.

Theo đó, trách nhiệm giải trình bao gồm bốn khía cạnh: (i) Phản ánh tình trạng năng lực đảm trách một thẩm quyền được ủy nhiệm nào đó gắn với chức năng, nhiệm vụ; (ii) Nghĩa vụ phải giải trình, giải thích với người ủy quyền, cơ quan cấp trên và với xã hội; (iii) Phải chịu trách nhiệm về hành vi của mình, như là hệ quả của việc không thể giải trình hoặc thừa nhận hành vi sai gây ra hậu quả, ví dụ từ chức, bãi miễn...; (iv) Đạo đức của người được ủy quyền phải hành xử cẩn trọng, có trách nhiệm, đúng đắn trong việc sử dụng quyền lực ủy nhiệm.

*Thứ hai*, là phương thức để kiểm soát quyền lực, nhằm góp phần dự báo hành vi, hậu quả và có thể quy kết trách nhiệm người được ủy quyền.

Trách nhiệm giải trình không có nghĩa là chờ đến khi hậu quả xảy ra mới suy xét trách nhiệm mà vấn đề là trong quá trình thực thi quyền lực đại diện, người được ủy quyền phải thực hiện trách nhiệm giải trình để người ủy quyền có thể kiểm soát và ngăn chặn kịp thời những tiêu cực có thể xảy ra; đồng thời, nếu để hậu quả xảy ra thì người được ủy quyền phải chịu trách nhiệm. Do đó, suy cho cùng, thông qua yêu cầu người được ủy quyền thực hiện trách nhiệm giải trình, người ủy quyền đã tạo ra được “khả năng quy kết trách nhiệm” đối với người đại diện. Trách nhiệm giải trình chính là một phương thức để kiểm soát quyền lực của Nhân dân giao phó cho Nhà nước có thể bảo đảm trách nhiệm trong thực thi công vụ, khắc phục hành vi, hậu quả.

Trong cơ chế quyền lực ủy quyền, quyền lực có nguy cơ bị tha hóa, lạm quyền, thao túng, dẫn đến tham nhũng. Do vậy, người chủ quyền lực phải có các biện pháp để giám sát và kiểm soát quyền lực đó, bảo đảm quyền lực được thực hiện đúng. Trách nhiệm giải trình sẽ đặt ra những yêu cầu đối với bản thân người đại diện (cơ

quan nhà nước) phải ý thức trách nhiệm, có nghĩa vụ với người chủ quyền lực (Nhân dân) để Nhân dân, cử tri tham gia vào quá trình kiểm soát, phản biện các hoạt động của Nhà nước. Không những thế, thực hiện trách nhiệm giải trình của chính quyền sẽ thúc đẩy những nhận thức và yêu cầu đối với bản thân người dân, cử tri về quyền lợi, nghĩa vụ người chủ quyền lực tham gia vào quá trình giám sát, kiểm soát quyền lực của mình. Người dân thông qua việc thực hiện trách nhiệm giải trình của chính quyền sẽ hình thành “du luận xã hội” và chính “du luận xã hội” kết hợp với các chế tài sẽ là công cụ tích cực, quan trọng để thay đổi động cơ của cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan nhà nước làm cho họ không ngừng nâng cao trách nhiệm trong nhiệm vụ được giao, đáp ứng được yêu cầu, nguyện vọng của người dân.

Các nghiên cứu trên đã có những quan điểm chung khi nhìn nhận trách nhiệm giải trình là thuật ngữ liên quan tới những nguyện vọng của người dân, người ủy quyền về khả năng chịu trách nhiệm của người được ủy quyền. Mọi sự ủy quyền đều đi đôi với trách nhiệm giải trình. Trách nhiệm giải trình là sự thừa nhận về trách nhiệm đối với mọi hành động, mọi quyết định hay chính sách mà người được ủy quyền đưa ra trong việc lãnh đạo, quản lý và thực hiện công việc, gắn với nghĩa vụ báo cáo, giải thích, biện minh cho những hậu quả gây ra. Nghĩa vụ giải trình được hiểu là thực hiện nghĩa vụ thông tin đầy đủ, nghĩa vụ biện minh cho hành động của người được ủy quyền trong quá khứ, hiện tại hoặc tương lai và chịu đựng sự trừng phạt nếu như gây ra hậu quả tiêu cực. Vì vậy, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước được hiểu là việc cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức và người có thẩm quyền có nghĩa vụ cung cấp các thông tin liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cũng kết quả công việc được

giao và phải chịu trách nhiệm trước người dân, xã hội và các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan về hoạt động công vụ của mình. Trách nhiệm giải trình là một trong các giá trị cơ bản của nền công vụ ở hầu hết các quốc gia phát triển bên cạnh các giá trị khác như hiệu lực, hiệu quả, minh bạch...

Như vậy, có thể thấy các nghiên cứu trong và ngoài nước nêu trên tuy khác nhau về hướng tiếp cận nhưng đều nhìn nhận trách nhiệm giải trình là nghĩa vụ cung cấp thông tin một cách công khai, minh bạch của các cá nhân, cơ quan, tổ chức gắn với vị trí, chức trách của mình. Theo hướng này thì trách nhiệm giải trình cần chú ý tới 3 yếu tố đó là: trách nhiệm cung cấp thông tin; thông tin đó phải được công khai, minh bạch; phải gắn với vị trí, vai trò của chủ thể giải trình.

Một hướng tiếp cận khác với trách nhiệm giải trình đó là coi trách nhiệm giải trình như một *công cụ, phương thức* để kiểm soát quyền lực nhà nước cũng như ngăn chặn các sai phạm của bộ máy nhà nước. Cách hiểu này đã được thể hiện trong nhiều nghiên cứu, nhiều mô hình quản trị tốt trong và ngoài nước.

Ví dụ như mô hình “Thành phố minh bạch” của thành phố Martin, Xiôvakia thì trách nhiệm giải trình là một trong những tiêu chí để minh bạch hóa hoạt động của bộ máy hành chính công để chống tham nhũng.

CHỐNG THAM NHƯNG = CẠNH TRANH + MINH BẠCH +  
TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

Ở mô hình này trách nhiệm giải trình được xem là một trong 3 trụ cột chính để ngăn ngừa tham nhũng, là công cụ để kiểm soát hoạt động của Nhà nước nhằm thực hiện đúng chức năng và nhiệm vụ đã được quy định. Cũng coi trách nhiệm giải trình là các quy chuẩn hoạt động của Nhà nước, tác giả Mark Bovens (Trường Quản

trị Utrecht, Đại học Utrecht, Hà Lan) coi trách nhiệm giải trình là những vấn đề mang tính quy chuẩn; là các tiêu chuẩn để đánh giá cách hành xử của của các chủ thể công quyền; là tiêu chuẩn cần đạt được của tổ chức công hoặc công chức.

Trách nhiệm giải trình được thực hiện nhằm kiểm soát, phát hiện, ngăn chặn những tiêu cực có thể xảy ra, đồng thời cũng bao gồm các chế tài xử lý nếu để xảy ra các sai phạm; là quyền lực để giám sát, kiểm tra việc sử dụng quyền lực đã được Nhân dân phó thác, giao cho của các cơ quan nhà nước. Theo tài liệu của Ngân hàng Phát triển châu Á, trách nhiệm giải trình “yêu cầu các quan chức nhà nước phải chịu trách nhiệm về hành động của mình, bao gồm cả hai yếu tố là khả năng giải đáp và chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra”<sup>1</sup>.

Từ cả hai hướng tiếp cận với trách nhiệm giải trình ở trên cho thấy mỗi một hướng tiếp cận đó đều có những ưu điểm, nhược điểm riêng. Nếu tiếp cận trách nhiệm giải trình theo hướng là nghĩa vụ cung cấp thông tin thì ưu điểm của nó là nói ra được bản chất của trách nhiệm giải trình là đáp ứng nhu cầu đòi hỏi được cung cấp thông tin của chủ thể yêu cầu trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, nếu tiếp cận theo hướng này thì hạn chế của nó là nhắc tới các chế tài xử lý đối với những sai phạm trong giải trình.

Ngược lại, nếu tiếp cận trách nhiệm giải trình như một công cụ giám sát quyền lực của Nhà nước thì lợi ích đem lại là bảo đảm tính pháp lý, tính răn đe cao tuy nhiên lại chưa nêu được các công việc cụ thể của trách nhiệm giải trình là gì. Do đó, để có thể trả lời được trách nhiệm giải trình là gì, cần nhìn nhận vấn đề này dưới nhiều góc độ khác nhau, gồm cả động cơ cũng như nội dung của giải trình.

---

1. Mark J. Green, James M. Fallows, David Zwick: *Ai chỉ huy Quốc hội (Sự thật về Quốc hội Mỹ)* (sách dịch), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2001.



Từ những quan điểm nêu trên cho thấy: *Trách nhiệm giải trình được hiểu là việc cung cấp, lý giải thông tin một cách đầy đủ, rõ ràng về hoạt động của chủ thể và chịu trách nhiệm về hoạt động đó. Với ý nghĩa đó, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước bao gồm hai nội dung cơ bản đó là việc cung cấp thông tin và lý giải thông tin do mình cung cấp phải gắn với trách nhiệm pháp lý của tổ chức, cá nhân giải trình.*

Từ quan điểm nhận định nêu trên cho thấy, nội hàm của trách nhiệm giải trình bao gồm 3 nội dung sau:

*Thứ nhất, trách nhiệm giải trình là nghĩa vụ cung cấp thông tin*

Nghĩa vụ cung cấp thông tin là nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, của cán bộ, công chức nhà nước. Tức là chủ thể của trách nhiệm giải trình là các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ của các cơ quan đó. Nội dung của các thông tin giải trình liên quan tới công việc, chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể giải trình.

Việc cung cấp thông tin hướng tới hai đối tượng tương ứng với hai phương thức giải trình là giải trình lên trên và giải trình xuống dưới. Trong đó, trách nhiệm giải trình hướng lên trên tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc, các chỉ thị và chỉ đạo đến từ bộ máy nhà nước. Hình thức này sẽ quan tâm nhiều đến việc tuân thủ các quy định; còn trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới tập trung vào các kết quả mà một cá nhân hay một cơ quan có nhiệm vụ thực hiện giám sát, có chức năng yêu cầu giải trình đối với các cơ quan nhà nước.

*Thứ hai, thông tin cung cấp phải đầy đủ, rõ ràng, phù hợp với chức năng nhiệm vụ*

Để tránh cho việc giải trình sai, giải trình không đúng đối tượng thì trước hết cần phải xác định chức năng, nhiệm vụ của chủ thể cung cấp thông tin; các nội dung nào được phép giải trình và giải

trình với ai. Việc phân định rõ các yếu tố đó giúp giải trình đúng chức năng, nhiệm vụ, phạm vi cho phép.

Thông tin cung cấp trong quá trình giải trình phải phù hợp với yêu cầu giải trình được đưa ra; cách thức truyền tải thông tin phải phù hợp, thuận tiện, khoa học để có thể dễ dàng tiếp cận; thông tin được cung cấp phải bảo đảm tính chân thực, chính xác.

### *Thứ ba, trách nhiệm giải trình gắn với trách nhiệm pháp lý*

Ở đây, trách nhiệm pháp lý được hiểu theo hai hướng đó là trách nhiệm giải trình của cá nhân, cơ quan, tổ chức được quy định rõ ràng trong các văn bản pháp luật; hai là nếu không thực hiện đúng trách nhiệm giải trình sẽ phải chịu các biện pháp, chế tài xử phạt.

## *2.2. Chủ thể, nội dung, hình thức của trách nhiệm giải trình*

### *2.2.1. Chủ thể giải trình*

Chủ thể có trách nhiệm giải trình là các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của mình phải làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của cơ quan trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao. Trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước ở đây có thể là trách nhiệm giải trình chính trị hoặc giải trình hành chính và được thực hiện theo hai hình thức: (i) Chủ động giải trình - công khai thông tin và (ii) Giải trình bị động - khi có yêu cầu của tổ chức, công dân. 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.

Chủ thể yêu cầu giải trình là các tổ chức, công dân. Phạm vi chủ thể thực hiện trách nhiệm giải trình sẽ được xác định tương ứng với từng loại trách nhiệm giải trình. Trong hoạt động của bộ máy công quyền thì trách nhiệm giải trình thuộc về các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền thực thi quyền lực công. Bởi vì, các cơ quan,

tổ chức, cá nhân này khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao được sử dụng quyền lực nhà nước và các quyết định được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế nhà nước.

Về tổ chức bộ máy nhà nước, hiện các cơ quan nhà nước được chia một cách tương đối thành ba loại: cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp. *Đối với cơ quan lập pháp*, nguyên tắc chủ đạo chi phối tổ chức và hoạt động đó là chế độ làm việc tập thể và quyết định theo đa số. Ví dụ như ở Quốc hội, các đại biểu Quốc hội dù kiêm nhiệm hay chuyên trách thì đều có tiếng nói như nhau và có quyền biểu quyết như nhau đối với các vấn đề thuộc thẩm quyền của Quốc hội. Đại biểu Quốc hội chỉ phải chịu trách nhiệm giải trình trước cử tri bầu ra mình. Tuy nhiên, các cơ quan giúp việc cho Quốc hội lại được tổ chức như cơ quan hành chính nhà nước, có trật tự, thứ bậc, cấp trên - cấp dưới. Lúc này những nguyên tắc của hoạt động hành chính được áp dụng, theo đó cấp dưới có nghĩa vụ giải trình trước cấp trên về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. *Đối với cơ quan tư pháp*, nguyên tắc chi phối hoạt động của các thẩm phán là độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Tuy nhiên, nguyên tắc này chỉ áp dụng trong việc xét xử một vụ án cụ thể. Hoạt động của cơ quan tư pháp vẫn bao gồm các mảng hoạt động hành chính, do đó, cấp dưới cũng có nghĩa vụ giải trình trước cấp trên về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đối với các cơ quan trong hệ thống hành pháp (Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, các Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, huyện, xã và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân), trách nhiệm giải trình cũng được xác định gồm hai nhóm trách nhiệm chủ yếu là: trách nhiệm giải trình chính trị và trách nhiệm giải trình hành chính. Thực tiễn, các hoạt động này được điều chỉnh bởi rất nhiều văn bản pháp luật khác nhau (văn bản quy phạm pháp luật, văn

bản nội bộ). Tuy nhiên, tùy theo cách thức tổ chức và hoạt động cũng như những đặc điểm riêng của từng cơ quan mà việc thực hiện giải trình được thực hiện theo những cách thức, biện pháp khác nhau và cũng trong từng trường hợp cụ thể mà các cơ quan nhà nước hoặc người có thẩm quyền là chủ thể giải trình hoặc là chủ thể yêu cầu giải trình.

### 2.2.2. Hình thức giải trình

Trách nhiệm giải trình bao gồm hai nhóm: trách nhiệm giải trình theo chiều dọc và trách nhiệm giải trình theo chiều ngang. Trách nhiệm giải trình theo chiều ngang, đó chính là cơ chế kiểm chế, đối trọng giữa ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trách nhiệm giải trình theo chiều dọc, là mối quan hệ giữa công dân và công quyền. Trong đó, công quyền là những người có quyền ra quyết định, nhưng công dân có khả năng gây ảnh hưởng nhất định đến tiến trình ra quyết định đó<sup>1</sup>.

Trách nhiệm giải trình cũng có thể chia thành trách nhiệm giải trình hướng lên trên và trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới. Trong đó trách nhiệm giải trình hướng lên trên tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc, các chỉ thị và chỉ đạo đến từ bộ máy nhà nước. Hình thức này sẽ quan tâm nhiều đến việc tuân thủ các quy định; còn trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới tập trung vào các kết quả mà một cá nhân hay một cơ quan có nhiệm vụ thực hiện. Hình thức này sẽ quan tâm nhiều hơn đến việc phục vụ<sup>2</sup>.

Không đi vào hình thức giải trình theo đối tượng mà tập trung giải trình theo các lĩnh vực thì có thể chia trách nhiệm giải trình

---

1. OECD: *Modernising Government: The Way Forward*, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government\\_9789264010505-en#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en#page2), 2005.

2. World Bank: *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010 - Các thể chế hiện đại*, Sđd, tr.4.

thành 8 loại như sau: trách nhiệm giải trình về đạo đức; trách nhiệm giải trình hành chính; trách nhiệm giải trình chính trị; trách nhiệm giải trình quản lý; trách nhiệm giải trình thị trường; trách nhiệm giải trình tư pháp; trách nhiệm giải trình trước cử tri và trách nhiệm giải trình nghề nghiệp.

Trách nhiệm giải trình cũng có thể được chia làm bốn loại, bao gồm: trách nhiệm giải trình về chính trị; trách nhiệm giải trình về hành chính; trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp, trách nhiệm giải trình trước xã hội<sup>1</sup>. Cách phân loại này rất sát với hoạt động quản trị nhà nước, tuy nhiên dường như tác giả khá giới hạn loại trách nhiệm giải trình nhà nước mà lại đồng nhất nó với trách nhiệm giải trình hành chính vốn chỉ là một nội dung trong trách nhiệm giải trình nhà nước, bao gồm: cơ chế giải trình hành chính, cơ chế giải trình trước cơ quan dân cử; cơ chế giải trình tư pháp - một loại giải trình quan trọng trong bộ máy nhà nước.

Gắn với mục đích của trách nhiệm giải trình là hướng tới bảo đảm công khai, minh bạch của cả bộ máy nhà nước. Với mục đích như vậy, trách nhiệm giải trình gắn liền với việc công khai, minh bạch trong tổ chức, hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị nhằm hướng đến sự bảo đảm quyền dân chủ trong quản lý nhà nước và bảo đảm để xã hội thực hiện quyền giám sát. Như vậy, trách nhiệm của cơ quan nhà nước được thực hiện theo phương thức thực hiện giải trình có thể là chủ động giải trình - công khai thông tin và giải trình bị động - khi có yêu cầu của tổ chức, công dân. Theo đó: (i) Giải trình chủ động là các cơ quan nhà nước chủ động báo cáo, thông tin hoặc chủ động công khai các thông tin liên quan đến hoạt động của mình

---

1. Ngân hàng Thế giới: *Việt Nam 2035: Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ*, Hà Nội, 2014.

đến cơ quan, người có thẩm quyền hoặc đối với xã hội. Ví dụ, chủ động công khai các thông tin có liên quan khi ban hành quy định mới, thủ tục mới, chuẩn mực, định mức mới hoặc khi có sự thay đổi trong các quy định, thủ tục, chuẩn mực, định mức đó hoặc khi xảy ra những “sự cố” thuộc trách nhiệm quản lý của mình... Phương thức giải trình này nhằm đề cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trước toàn xã hội và thể hiện sự tôn trọng đối với Nhân dân, là người chủ đích thực của quyền lực nhà nước. (ii) Giải trình bị động (giải trình khi được yêu cầu) là việc các cơ quan nhà nước cung cấp thông tin theo yêu cầu của các chủ thể có liên quan để giải trình về hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị mình. Như vậy, khác với giải trình chủ động, giải trình theo yêu cầu được thực hiện khi xuất hiện yêu cầu giải trình của chủ thể có quyền yêu cầu giải trình (có thể xuất phát từ người dân, cơ quan hoặc tổ chức trong xã hội). Trường hợp giải trình theo yêu cầu được thực hiện và tuân thủ theo những quy định chặt chẽ về điều kiện, trình tự, thủ tục yêu cầu, việc thực hiện yêu cầu giải trình.

Để phân loại trách nhiệm giải trình cần trả lời được các câu hỏi như: Trách nhiệm giải trình là của ai? Cần giải trình với ai? Giải trình về vấn đề gì? Thực hiện giải trình bằng công cụ nào? Kết quả của giải trình là gì? Chế tài quy định giải trình là gì?... Để trả lời các câu hỏi trên, có thể chia trách nhiệm giải trình theo một số hướng tiếp cận như:

*Trách nhiệm giải trình về chính trị:* đó là trách nhiệm giải trình của mỗi cơ quan, tổ chức nhà nước, mỗi đảng viên trước Đảng Cộng sản Việt Nam. Để bảo đảm chức năng lãnh đạo, Đảng đã thiết lập một hệ thống kiểm tra từ Ủy ban Kiểm tra Trung ương tới Ủy ban kiểm tra các Đảng bộ, Tỉnh ủy, Đảng ủy cơ sở, cơ quan nội chính... Phương thức giải trình chính trị là thông qua các báo cáo về

hoạt động của cơ quan, đơn vị tại các kỳ hội nghị; các báo cáo kiểm tra, giám sát cụ thể; chế tài xử lý đối với các vi phạm về trách nhiệm giải trình chính trị là các hình thức kỷ luật Đảng như khiển trách, cảnh cáo, khai trừ... từ đó dẫn tới buộc từ chức hoặc bãi nhiệm chức vụ thông qua các kênh chính thức của cơ quan dân cử hoặc cơ quan hành chính.

Ngoài việc đánh giá hiệu quả của trách nhiệm giải trình thông qua các báo cáo trên thì có một tiêu chí để đánh giá trách nhiệm giải trình chính trị đó là uy tín, sức ảnh hưởng của cán bộ, công chức trong lĩnh vực được ủy quyền quản lý thông qua việc lấy phiếu tín nhiệm, đánh giá cán bộ lãnh đạo.

*Trách nhiệm giải trình hành chính:* trong trách nhiệm giải trình hành chính thì có ba hướng giải trình chính đó là trách nhiệm giải trình trước cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân); trách nhiệm giải trình theo hàng dọc (giữa cấp dưới với cấp trên); trách nhiệm giải trình hàng ngang (giữa cá nhân/tổ chức với các đơn vị khác có chức năng thanh tra, giám sát). Nếu vi phạm các quy định về trách nhiệm giải trình hành chính sẽ phải chịu các chế tài hành chính (như giáng chức, kỷ luật, luân chuyển...) hoặc chế tài pháp lý (buộc thôi việc, đền bù thiệt hại, truy cứu trách nhiệm hình sự...).

*Trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp:* trong việc thực hiện thực thi công vụ, cán bộ, công chức không chỉ phải đáp ứng các quy định về mặt pháp luật mà còn chịu sự ràng buộc, tác động của những quy tắc đạo đức nghề nghiệp. Hiện nay, trong một số ngành những chuẩn mực đạo đức đó đôi khi đồng nhất, hòa nhập thành các tiêu chuẩn để đánh giá năng lực công tác, hiệu quả công việc của cán bộ, công chức, viên chức. Để có thể phát huy được trách nhiệm giải trình về nghề nghiệp cần tăng cường tính tự chủ, tự quản của các tổ chức, cơ quan và xem trách nhiệm giải trình nghề nghiệp là một trong những yếu tố hỗ trợ cho trách nhiệm giải trình hành chính.

*Trách nhiệm giải trình trước xã hội:* để bảo đảm một nền chính trị cởi mở, thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước thì cần huy động sự giám sát của người dân, của các tổ chức xã hội, của các cơ quan báo chí... Cần phải thực hiện trách nhiệm giải trình trước xã hội vì Nhân dân, các tổ chức xã hội... không chỉ là đối tượng quản lý của Nhà nước mà cũng là chủ thể của quản lý xã hội; hơn nữa để các chính sách công đạt được hiệu quả cần phải có sự đồng thuận, ủng hộ, chia sẻ của người dân... Pháp luật quy định về trách nhiệm giải trình xã hội trên thực tế không chặt chẽ chi tiết như trách nhiệm giải trình hành chính hay chính trị, đồng thời việc vận dụng nó vào thực tế lại tùy thuộc vào quan điểm lãnh đạo, vào tình hình của các ngành, các địa phương. Trách nhiệm giải trình xã hội không dẫn tới trách nhiệm pháp lý song lại có khả năng tác động, lan truyền, gây sức ép xã hội khiến cho các cơ quan hành chính phải ghi nhận, giải quyết...

### 2.2.3. Nội dung thực hiện giải trình

Nội dung giải trình là những thông tin hoặc vấn đề cụ thể mà các chủ thể có trách nhiệm giải trình phải chuẩn bị và trả lời với cơ quan quyền lực, cơ quan quản lý cấp trên hoặc với các đối tượng quản lý có liên quan (tổ chức, công dân). Hay nói cách khác, nội dung giải trình của cơ quan nhà nước là các thông tin có liên quan đến quyết định, hành vi của “mình” trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao mà theo quy định của pháp luật phải giải trình hoặc khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó. Đối với những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết/quản lý, Thủ tướng, Bộ trưởng thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng.



Xác định nội dung, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước cần phải căn cứ vào quy định của pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm cơ quan đó và của đội ngũ, cán bộ, công chức. Luật Cán bộ, công chức năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2019 đưa ra những quy định chung nhất về nhiệm vụ, công vụ cũng như những nghĩa vụ của cán bộ, công chức trong việc thực thi nhiệm vụ, công vụ. Trên cơ sở những quy định chung đó, trong từng lĩnh vực sẽ có những quy định cụ thể trong nội quy, quy chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị về nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức trong từng vị trí, chức danh cụ thể. Ví dụ: (i) Theo quy định tại khoản 1, 2 Điều 82 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020 thì tại phiên họp Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán Nhà nước và cá nhân hữu quan *giải trình* về những vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội phụ trách. Người được yêu cầu *giải trình* có trách nhiệm báo cáo, *giải trình* tại phiên họp của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội. (ii) Theo quy định tại Điều 29 và 34 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 thì Thủ tướng Chính phủ thực hiện báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; *giải trình*, trả lời chất vấn trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, trường hợp vắng mặt thì ủy quyền cho Phó Thủ tướng Chính phủ thực hiện. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là người đứng đầu Bộ, cơ quan ngang bộ *giải trình* về những vấn đề Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội quan tâm; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội, kiến nghị của cử tri, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội về những vấn đề thuộc trách nhiệm quản lý.

Cụ thể, theo quy định tại Điều 3 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 thì nội dung giải trình gồm: (i) Cơ sở pháp lý của việc ban hành quyết định, thực hiện hành vi; (ii) Thẩm quyền ban hành quyết định, thực hiện hành vi; (iii) Trình tự, thủ tục ban hành quyết định, thực hiện hành vi và (iv) Nội dung của quyết định, hành vi.

Điều kiện tiếp nhận *yêu cầu giải trình*: (i) Cá nhân yêu cầu giải trình có năng lực hành vi dân sự đầy đủ hoặc có người đại diện theo quy định của pháp luật; cơ quan, tổ chức, đơn vị yêu cầu giải trình có người đại diện hợp pháp của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình; (ii) Quyết định, hành vi của cơ quan, tổ chức, đơn vị được yêu cầu giải trình tác động trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có yêu cầu giải trình (Điều 4 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

*Những trường hợp được từ chối yêu cầu giải trình*: (i) Không đủ điều kiện tiếp nhận yêu cầu giải trình được quy định tại Điều 4 của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP; (ii) Nội dung yêu cầu giải trình thuộc trường hợp quy định tại Điều 6 của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP, nội dung đã được giải trình hoặc đã được cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền thụ lý giải quyết, trừ trường hợp người yêu cầu có lý do chính đáng; (iii) Người yêu cầu giải trình đang trong tình trạng không làm chủ được hành vi do dùng chất kích thích hoặc có hành vi gây rối trật tự, đe dọa, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của người tiếp nhận yêu cầu giải trình; (iv) Người được ủy quyền, người đại diện không có giấy tờ hợp pháp theo quy định của pháp luật (Điều 5 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

*Những nội dung không thuộc phạm vi giải trình*: (i) Nội dung thuộc bí mật nhà nước, bí mật đời sống riêng tư, bí mật cá nhân,

bí mật kinh doanh theo quy định của pháp luật; (ii) Nội dung chỉ đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong nội bộ cơ quan, tổ chức, đơn vị mà chưa ban hành, chưa thực hiện hoặc nội dung chỉ đạo, điều hành của cơ quan cấp trên với cơ quan cấp dưới (Điều 6 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

*Trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình:* (i) Quy định cụ thể việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong nội quy, quy chế làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị; (ii) Phân công cá nhân hoặc bộ phận có trách nhiệm tiếp nhận yêu cầu giải trình; (iii) Tổ chức, chỉ đạo, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện trách nhiệm giải trình và xử lý vi phạm theo thẩm quyền (Điều 7 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

*Quyền và nghĩa vụ của người yêu cầu giải trình:* (i) Người yêu cầu giải trình có các quyền sau đây: (a) Tự mình hoặc ủy quyền cho người khác có năng lực hành vi dân sự đầy đủ thực hiện yêu cầu giải trình; (b) Rút một phần hoặc toàn bộ yêu cầu giải trình; (c) Nhận văn bản giải trình của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình; (d) Khiếu nại, tố cáo theo quy định của pháp luật; (ii) Người yêu cầu giải trình có các nghĩa vụ sau đây: (a) Nêu rõ họ tên, địa chỉ hoặc xuất trình giấy tờ tùy thân, giấy ủy quyền; (b) Thực hiện đúng trình tự, thủ tục yêu cầu giải trình quy định tại Mục 3 Chương II của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP và các quy định khác của pháp luật có liên quan; (c) Trình bày rõ ràng, trung thực, có căn cứ về nội dung yêu cầu giải trình; (d) Cung cấp thông tin, tài liệu có liên quan đến nội dung yêu cầu giải trình (Điều 8 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

*Quyền và nghĩa vụ của người thực hiện trách nhiệm giải trình:* (i) Người thực hiện trách nhiệm giải trình có các quyền sau đây: (a) Yêu cầu người yêu cầu giải trình cung cấp thông tin, tài liệu

liên quan đến nội dung yêu cầu giải trình; (b) Hướng dẫn người yêu cầu giải trình thực hiện đúng trình tự, thủ tục quy định tại Mục 3 Chương II của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP và các quy định khác của pháp luật có liên quan; (c) Từ chối yêu cầu giải trình trong các trường hợp được quy định tại Điều 5 của Nghị định này; (ii) Người thực hiện trách nhiệm giải trình có các nghĩa vụ sau đây: (a) Tiếp nhận yêu cầu giải trình thuộc thẩm quyền; (b) Hướng dẫn người yêu cầu giải trình thực hiện đúng trình tự, thủ tục quy định tại Mục 3 Chương II của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP và các quy định khác của pháp luật có liên quan; (c) Giải quyết yêu cầu giải trình theo đúng trình tự, thủ tục và thời hạn quy định tại Nghị định số 59/2019/NĐ-CP và các quy định khác của pháp luật có liên quan (Điều 9 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

#### 2.2.4. Trình tự, thủ tục thực hiện việc giải trình

*Yêu cầu giải trình:* Yêu cầu giải trình được thực hiện bằng văn bản hoặc trực tiếp tại cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm giải trình. Nếu yêu cầu giải trình bằng văn bản thì: (i) Văn bản yêu cầu giải trình phải nêu rõ nội dung yêu cầu giải trình; ghi rõ họ tên, địa chỉ, số điện thoại hoặc địa chỉ thư tín của người yêu cầu giải trình; (ii) Văn bản yêu cầu giải trình phải có chữ ký hoặc điểm chỉ xác nhận của người yêu cầu giải trình. Nếu yêu cầu giải trình trực tiếp thì: (i) Người yêu cầu giải trình trình bày rõ ràng nội dung yêu cầu với người được giao tiếp nhận yêu cầu giải trình (trường hợp nhiều người cùng yêu cầu giải trình về một nội dung thì phải cử người đại diện để trình bày. Việc cử người đại diện được thể hiện bằng văn bản có chữ ký hoặc điểm chỉ của những người yêu cầu giải trình); (ii) Người được giao tiếp nhận yêu cầu giải trình phải thể hiện trung thực nội dung yêu cầu giải trình bằng văn bản; ghi rõ họ tên, địa chỉ, số điện thoại hoặc địa chỉ thư tín của người yêu cầu giải trình;

(iii) Người yêu cầu giải trình ký hoặc điểm chỉ xác nhận vào văn bản yêu cầu giải trình (Điều 10 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

*Tiếp nhận yêu cầu giải trình:* cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình tiếp nhận yêu cầu giải trình khi đáp ứng các điều kiện tiếp nhận và không thuộc những trường hợp từ chối yêu cầu giải trình lần lượt quy định tại Điều 4 và Điều 5 của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP. Trường hợp yêu cầu giải trình không thuộc trách nhiệm thì người tiếp nhận hướng dẫn người yêu cầu đến cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Trường hợp văn bản yêu cầu giải trình không đáp ứng điều kiện quy định tại khoản 2 Điều 10 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP thì người tiếp nhận có trách nhiệm hướng dẫn người yêu cầu giải trình bổ sung thông tin, tài liệu. Trường hợp nội dung yêu cầu giải trình đã được giải trình cho người khác trước đó thì cung cấp bản sao văn bản giải trình cho người yêu cầu giải trình. Trong thời hạn 05 ngày làm việc, kể từ ngày tiếp nhận yêu cầu, người giải trình phải thông báo bằng văn bản cho người yêu cầu giải trình về việc giải quyết hoặc không giải quyết và nêu rõ lý do (Điều 11 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

*Thực hiện việc giải trình:* trong trường hợp yêu cầu giải trình trực tiếp, có nội dung đơn giản, thì việc giải trình có thể thực hiện bằng hình thức trực tiếp. Việc giải trình trực tiếp phải được lập thành biên bản có chữ ký hoặc điểm chỉ của các bên. Trong những trường hợp còn lại thì việc giải trình được thực hiện như sau: (i) Thu thập, xác minh thông tin có liên quan; (ii) Làm việc trực tiếp với người yêu cầu giải trình để làm rõ những nội dung có liên quan khi thấy cần thiết. Nội dung làm việc được lập thành biên bản có chữ ký hoặc điểm chỉ của các bên; (iii) Ban hành văn bản giải trình; (iv) Gửi văn bản giải trình đến người yêu cầu giải trình. Văn bản giải trình phải có các nội dung sau đây: (i) Họ tên, địa chỉ người yêu cầu giải trình;

(ii) Nội dung yêu cầu giải trình; (iii) Kết quả làm việc trực tiếp với tổ chức, cá nhân (nếu có); (iv) Căn cứ pháp lý thực hiện việc giải trình; (v) Nội dung giải trình cụ thể.

*Thời hạn thực hiện việc giải trình:* thời hạn thực hiện việc giải trình không quá 15 ngày, kể từ ngày ra thông báo tiếp nhận yêu cầu giải trình; trường hợp có nội dung phức tạp thì có thể gia hạn 01 lần; thời gian gia hạn không quá 15 ngày và phải thông báo bằng văn bản đến người yêu cầu giải trình. Thời gian tạm đình chỉ việc giải trình theo quy định tại khoản 1 Điều 14 của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP không được tính vào thời hạn thực hiện việc giải trình (Điều 13 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

*Tạm đình chỉ, đình chỉ việc giải trình:* trong quá trình thực hiện việc giải trình, người thực hiện trách nhiệm giải trình quyết định tạm đình chỉ việc giải trình trong các trường hợp sau đây: (i) Người yêu cầu giải trình là cá nhân đã chết mà chưa xác định được người thừa kế quyền, nghĩa vụ; cơ quan, tổ chức bị chia tách, sáp nhập, giải thể mà chưa có cá nhân, tổ chức kế thừa quyền, nghĩa vụ trong vụ việc yêu cầu giải trình; (ii) Người yêu cầu giải trình là cá nhân mất năng lực hành vi dân sự mà chưa xác định được người đại diện theo pháp luật; (iii) Cá nhân yêu cầu giải trình bị ốm đau hoặc vì lý do khách quan khác mà người thực hiện trách nhiệm giải trình chưa thể thực hiện được việc giải trình. Người thực hiện trách nhiệm giải trình tiếp tục thực hiện việc giải trình khi lý do của việc tạm đình chỉ không còn. Người thực hiện trách nhiệm giải trình quyết định đình chỉ việc giải trình trong các trường hợp sau: (i) Người yêu cầu giải trình là cá nhân đã chết mà không có người thừa kế quyền, nghĩa vụ; cơ quan, tổ chức bị chia tách, sáp nhập, giải thể mà không có cá nhân, tổ chức kế thừa quyền, nghĩa vụ trong vụ việc yêu cầu giải trình; (ii) Người yêu cầu giải trình là cá nhân mất

năng lực hành vi dân sự mà không có người đại diện theo pháp luật;  
(iii) Người yêu cầu giải trình rút toàn bộ yêu cầu giải trình (Điều 14 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

### **3. Các cơ quan hành chính ở Việt Nam**

#### **3.1. Khái niệm**

Bộ máy nhà nước thực chất là một tổ chức để triển khai thực thi pháp luật của nhà nước và do đó, tùy thuộc các tư duy về quản lý nhà nước mà có thể có những dạng tổ chức khác nhau. Về nguyên tắc, quyền lực nhà nước bao gồm ba nhóm yếu tố cấu thành là quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp. Đó là dạng chung nhất tư duy về quyền lực nhà nước. Tuy nhiên, mối quan hệ giữa các tổ chức trong việc thực thi ba nhóm quyền lực này không giống nhau giữa các nước, tùy thuộc vào thể chế chính trị, hình thức chính thể mà có thể ra đời các mô hình phân chia quyền lực nhà nước theo: cứng nhắc, mềm dẻo hay thống nhất tập trung.

Bộ máy hành chính nhà nước được hiểu theo hai nghĩa: Theo nghĩa rộng, đó là bộ máy thực thi quyền hành pháp. Tức triển khai tổ chức thực hiện pháp luật; đưa pháp luật vào đời sống. Đây chính là bộ máy đang tồn tại ở rất nhiều nước. Theo nghĩa hẹp, đúng với bộ máy hành chính nhà nước ở Việt Nam. Trong trường hợp này, khi nghiên cứu bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam, Hội đồng nhân dân không thuộc phạm trù bộ máy hành chính nhà nước. Điều này cũng chỉ mang tính tương đối. Hiến pháp năm 2013 cũng như các văn bản pháp luật khác đều quy định: “Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương”. “Ủy ban nhân dân là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân và là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương”. Chính vì vậy, phạm vi hành chính nhà nước chỉ bao gồm Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp.

Bộ máy hành chính nhà nước là “hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước hợp thành chỉnh thể thống nhất (Chính phủ, các bộ, các cơ quan ngang bộ... và Ủy ban nhân dân các cấp, các sở, phòng,... của Ủy ban nhân dân), có chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định rõ ràng, được tổ chức theo một trật tự thứ bậc và hoạt động trong mối quan hệ truyền đạt, điều phối, kiểm tra... để thực hiện quyền hành pháp và quản lý, điều hành mọi mặt đời sống xã hội của một quốc gia”<sup>1</sup>.

Như vậy, có thể hiểu một cách chung nhất: ở Việt Nam, cơ quan hành chính nhà nước được hình thành từ các cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất và là cơ quan chấp hành của Quốc hội, Chính phủ do Quốc hội thành lập, Ủy ban nhân dân là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, do Hội đồng nhân dân và cơ quan cùng cấp bầu và miễn nhiệm. Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp hợp thành hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, được tổ chức, hoạt động theo những nguyên tắc thống nhất, đồng bộ và có chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định rõ ràng, được tổ chức theo một trật tự thứ bậc và hoạt động trong mối quan hệ truyền đạt, điều phối, kiểm tra... để thực hiện quyền hành pháp và quản lý, điều hành mọi mặt đời sống xã hội của một quốc gia.

### **3.2. Đặc điểm, cơ cấu tổ chức của các cơ quan hành chính ở Việt Nam**

#### **3.2.1. Đặc điểm của các cơ quan hành chính**

*Thứ nhất*, về mục tiêu: Mục tiêu của bộ máy hành chính nhà nước do pháp luật quy định. Tất cả các cơ quan cấu thành bộ máy

---

1. Đinh Ngọc Hiện (Chủ biên): *Thuật ngữ hành chính*, Viện Nghiên cứu Khoa học hành chính, Hà Nội, 2020, tr.14.



hành chính nhà nước đều hướng đến một mục tiêu chung là thực thi quyền hành pháp, bảo đảm hiệu lực quản lý của Nhà nước trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Tất cả các hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước đều hướng đến các mục tiêu mang tính chính trị của đảng chính trị cầm quyền, hay giai cấp cầm quyền. Đây là sự khác biệt rất cơ bản trong mục tiêu của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước nói riêng cũng như bộ máy hành chính nhà nước nói chung. Từ cách tiếp cận này, bộ máy hành chính nhà nước là một thiết chế chính trị - hành chính, là công cụ để thực thi các mục tiêu chính trị của đảng cầm quyền hay giai cấp cầm quyền. Hoạt động quản lý hành chính nhà nước bên cạnh các mục tiêu thực hiện chức năng mang tính quản lý, nó còn phải mang tính phục vụ cho Nhân dân, cho lợi ích chung của cộng đồng, các sản phẩm của quản lý hành chính nhà nước thường không mang tính lợi nhuận, kinh doanh.

*Thứ hai*, về cách thức thành lập hay vị trí pháp lý: Mỗi cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước có một cách thức thành lập riêng trong khuôn khổ quy định của pháp luật. Bộ máy hành chính nhà nước được tổ chức và hoạt động dựa trên các quy định chặt chẽ của pháp luật, các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước chỉ được thành lập khi có các văn bản quy phạm pháp luật cho phép. Các văn bản pháp luật cho phép thành lập mang lại các địa vị pháp lý khác nhau cho từng cơ quan trong hệ thống tổ chức hành chính nhà nước. Địa vị pháp lý của từng cơ quan được xác định rõ ràng trong các hoạt động của từng cơ quan, tổ chức và của cả bộ máy hành chính nhà nước. Mỗi cơ quan, tổ chức được thành lập để thực hiện một hoặc một nhóm chức năng, nhiệm vụ rõ ràng, không chồng chéo, trùng lặp, bảo đảm tính chất độc lập tương đối và tạo thành chỉnh thể cho bộ máy hành chính nhà nước.

*Thứ ba, về quyền lực - thẩm quyền:* Bộ máy hành chính nhà nước được Nhà nước trao cho quyền lực của Nhà nước để thực hiện các chức năng và nhiệm vụ của mình. Đây là quyền lực đặc biệt của Nhà nước, bắt buộc xã hội và công dân phải thi hành các quyết định trong quản lý hành chính nhà nước. Quyền lực của các cơ quan, tổ chức trong bộ máy hành chính nhà nước được trao mang tính pháp lý, thể hiện qua các dấu hiệu sau:

(i) Các cơ quan quản lý hành chính nhà nước có quyền ban hành các văn bản quy phạm pháp luật dưới luật buộc các cơ quan cấp dưới trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước, các tổ chức khác trong xã hội, và công dân phải chấp hành, thực hiện;

(ii) Quyền kiểm tra việc thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật hoặc thành lập các đoàn kiểm tra, thanh tra việc thực hiện các quyết định quản lý;

(iii) Tiến hành các biện pháp giáo dục, thuyết phục, khen thưởng, kỷ luật và cưỡng chế khi cần thiết trong quản lý hành chính nhà nước.

Tùy thuộc vào địa vị pháp lý và chức năng, nhiệm vụ, các cơ quan hành chính nhà nước được trao thẩm quyền chung hoặc thẩm quyền riêng để hoạt động. Thẩm quyền chung được trao cho những tổ chức hành chính nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên những quy mô rộng và nhiều lĩnh vực, vừa mang tính chất ngành, vừa mang tính chất lãnh thổ, ví dụ như Chính phủ, Ủy ban nhân dân các cấp. Thẩm quyền riêng được trao cho những tổ chức thực hiện chức năng quản lý hành chính theo ngành hoặc các lĩnh vực cụ thể, ví dụ như các bộ, ngành... Sự phân chia theo ngành, lĩnh vực trong quản lý hành chính nhà nước giúp cho việc thực thi quyền hành pháp của bộ máy hành chính nhà nước được chuyên môn hóa, tuy nhiên, sự phân chia này có thể chỉ là tương đối.

*Thứ tư*, về quy mô hoạt động: Bộ máy hành chính nhà nước là một hệ thống từ trung ương đến địa phương, bảo đảm các chức năng trong quản lý hành chính nhà nước trên tất cả các lĩnh vực được trao. Từng bộ phận cấu thành của hệ thống đảm nhiệm chức năng quản lý nhà nước đối với từng ngành, lĩnh vực hay lãnh thổ cũng là những tổ chức có quy mô rất lớn.

*Thứ năm*, về nguồn lực: Nguồn lực cho hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước được chia thành hai nhóm:

(i) Nguồn nhân lực: Đó là con người làm việc trong các cơ quan, tổ chức của bộ máy hành chính nhà nước, họ là người của Nhà nước, được Nhà nước thuê và sử dụng, họ phải tuân thủ theo các quy định của Nhà nước. Mỗi người được trao một nhiệm vụ cụ thể theo từng vị trí, chức vụ. Những người làm việc trong các cơ quan, tổ chức của bộ máy hành chính nhà nước là những người thực thi những công việc đặc biệt: thực thi công vụ, họ được Nhà nước quản lý và sử dụng theo các quy định riêng của pháp luật.

(ii) Nguồn tài chính: Nguồn tài chính để cho các tổ chức hành chính nhà nước hoạt động cũng như chi trả lương cho đội ngũ công chức lấy từ ngân sách của nhà nước. Các hoạt động chi tiêu liên quan đến hoạt động quản lý hành chính nhà nước phải tuân thủ theo pháp luật, được kiểm soát chặt chẽ bởi kiểm toán nhà nước. Sự kiểm soát này nhằm bảo đảm cho việc sử dụng ngân sách nhà nước có hiệu quả cao nhất, chống lãng phí, tiêu cực, tham nhũng.

### **3.2.2. Cơ cấu tổ chức của cơ quan hành chính**

Bộ máy cơ quan hành chính nhà nước là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước Việt Nam. Từ góc độ thẩm quyền, bộ máy cơ quan hành chính nhà nước được chia thành hai bộ phận: Chính phủ ở cấp trung ương và Ủy ban hành chính ở cấp địa phương.

*Thứ nhất, Chính phủ:*

Chính phủ (còn gọi là Nội các) là một thiết chế vừa mang tính chất chính trị, vừa mang tính chất hành chính nhà nước<sup>1</sup>. Chính phủ là động lực chính của bộ máy nhà nước hiện đại<sup>2</sup>.

Theo Điều 94 Hiến pháp năm 2013: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội”. Quy định này kế thừa Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2021 (tiếp tục khẳng định Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, là cơ quan chấp hành của Quốc hội), đồng thời bổ sung một nội dung mới, rất quan trọng, đó là *Chính phủ thực hiện quyền hành pháp*. Quy định này tác động đến vị trí của Chính phủ trong mối quan hệ với các cơ quan quyền lực nhà nước khác và đến việc thực hiện chức năng hành pháp của Chính phủ.

Cụ thể, quy định Chính phủ thực hiện quyền hành pháp chính là đề cập việc phân công quyền lực (phân quyền) giữa Chính phủ và các nhánh quyền lực nhà nước khác, theo đó, Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp. Sự phân công quyền lực này vừa bảo đảm tính thống nhất, vừa bảo đảm tính phối hợp và kiểm soát lẫn nhau, trên cơ sở hướng tới sự cân bằng và bảo đảm sự thông suốt của quyền lực<sup>3</sup>. Đây được xem như là một bước tiến có tính đột phá trong lịch sử lập hiến ở nước ta, tuy nhiên, việc phân công quyền lực này không được xem là tam quyền phân lập, cân bằng, kiểm chế và đối trọng như trong các nhà nước tư sản.

---

1, 2, 3. Nguyễn Phước Thọ: *Một số điểm mới về vị trí, chức năng của Chính phủ trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Cổng thông tin điện tử của Bộ Tư pháp, ngày 10/02/2015, <https://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/ctv/news/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=>.

Được Hiến pháp trao cho quyền hành pháp, Chính phủ có tính chất, vị trí và chức năng mới - đó là cơ quan thực hiện hành pháp. Điều này mang lại cho Chính phủ một vị thế mới trong bộ máy nhà nước, bảo đảm tính độc lập tương đối hơn trong quan hệ với cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp, từ đó tạo cơ sở tăng cường tính chủ động, linh hoạt và tính sáng tạo của Chính phủ trong hoạt động, đồng thời, thiết lập tiền đề khách quan cho việc Chính phủ có thể kiểm soát đối với cơ quan lập pháp và cơ quan tư pháp<sup>1</sup>. Ngoài ra, với chức năng thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ có khả năng thực hiện hiệu quả hơn việc hoạch định và điều hành chính sách quốc gia, tổ chức thực hiện Hiến pháp và pháp luật để duy trì và bảo vệ trật tự công cộng, bảo vệ lợi ích quốc gia, bảo vệ quyền con người, quyền công dân<sup>2</sup>.

Tuy nhiên, quy định Chính phủ thực hiện quyền hành pháp không có nghĩa là toàn bộ quyền hành pháp được phân công cho Chính phủ đảm nhiệm. Theo Hiến pháp năm 2013, một số quyền hành pháp được phân chia cho Chủ tịch nước. Chủ tịch nước hiện nay được Hiến pháp giao một số quyền hạn thuộc cả về lập pháp, hành pháp, tư pháp, trong đó các quyền thuộc về hành pháp như quyền thay mặt Nhà nước về đối nội và đối ngoại, quyền thống lĩnh các lực lượng vũ trang, quyền ra lệnh tổng động viên, ban bố tình trạng khẩn cấp<sup>3</sup>...

Về mặt lý luận, chức năng hành pháp của Chính phủ được thể hiện qua các hoạt động chủ yếu sau<sup>4</sup>: (i) Hoạch định và điều hành chính sách quốc gia; (ii) Dự thảo và trình Quốc hội các dự án luật; (iii) Ban hành các kế hoạch, chính sách cụ thể và văn bản dưới

---

1, 2, 3, 4. Nguyễn Phước Thọ: *Một số điểm mới về vị trí, chức năng của Chính phủ trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Tlđđ.

luật để các cơ quan hành chính nhà nước thực thi các chủ trương, chính sách và luật đã được Quốc hội thông qua; (iv) Quản lý, điều hành vĩ mô, hướng dẫn, điều hành và giám sát việc thực hiện kế hoạch, chính sách, chủ trương; (v) Thiết lập trật tự công (trật tự hành chính) trên cơ sở các quy định của luật; (vi) Phát hiện, điều tra, xử lý vi phạm theo thẩm quyền hoặc/và yêu cầu Tòa án xét xử theo trình tự thủ tục tư pháp.

Về mặt pháp lý, Điều 96 Hiến pháp năm 2013 đã quy định khái quát các nhiệm vụ, quyền hạn quan trọng của Chính phủ bao gồm: tổ chức thi hành Hiến pháp và luật, nghị quyết của Quốc hội; lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn; thi hành các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân.

Bên cạnh quyền trình dự án luật, Điều 100 Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung quyền ban hành văn bản pháp quy của Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ như một nhiệm vụ, quyền hạn độc lập của chức năng hành pháp: “Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lý các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật”.

Theo Hiến pháp năm 2013, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Điều đó có nghĩa là Chính phủ nắm quyền thống nhất quản lý điều hành các mặt đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, trước hết là quyết định những vấn đề về chủ trương, cơ chế, chính sách, thể chế quản lý hành chính nhà nước. Có vị trí cao nhất nước về mặt quản

lý hành chính, nên chức năng hành chính của Chính phủ phải bao quát toàn bộ các công việc quản lý hành chính nhà nước của đất nước, của cả bộ máy nhà nước và hệ thống chính trị. Các quyết định của Chính phủ phải được tất cả các cơ quan, tổ chức trong xã hội, trong hệ thống chính trị, bộ máy nhà nước tôn trọng và chấp hành nghiêm túc<sup>1</sup>.

Mặc dù quy định nêu trên kế thừa Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2021 nhưng được đưa lên vị trí đầu tiên trong nội dung quy định của Hiến pháp về tính chất, vị trí, chức năng của Chính phủ. Đây là sự kế thừa kỹ thuật lập hiến của Hiến pháp năm 1946, bảo đảm sự đồng bộ, logic với quy định về Quốc hội (là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam) và về Tòa án nhân dân (Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam)<sup>2</sup>. Việc điều chỉnh về mặt kỹ thuật lập hiến này cho thấy, so với các Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2021, Hiến pháp năm 2013 đã nhấn mạnh và đề cao tính chất, vị trí, chức năng của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Điều này có ý nghĩa quan trọng, ít nhất là trên 4 khía cạnh sau đây<sup>3</sup>:

(i) Định hình rõ hơn việc phân công quyền lực giữa Chính phủ, Quốc hội và Tòa án nhân dân tối cao. Theo đó, ngoài việc phân công thực hiện quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp lần lượt cho Quốc hội, Chính phủ và Tòa án nhân dân tối cao thì giữa 3 cơ quan này còn có sự phân biệt rất rõ về tính chất, có vị

---

1, 2, 3. Nguyễn Phước Thọ: *Một số điểm mới về vị trí, chức năng của Chính phủ trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Tlđd.

trí ngang nhau: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Tòa án nhân dân tối cao là cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

(ii) Việc phân định rõ ràng hơn trên đây về tính chất, vị trí trong phân công quyền lực tạo cho Chính phủ có vị trí độc lập hơn, do vậy sẽ chủ động, linh hoạt và sáng tạo hơn trong hoạt động. Qua đó, Hiến pháp năm 2013 đã đề cao tính hành động, tính chủ động, linh hoạt, sáng tạo trong tổ chức thực thi chức năng, thẩm quyền của Chính phủ. Đây chính là cơ sở Hiến định xác lập vai trò kiến tạo phát triển của Chính phủ.

(iii) Tạo cơ sở hiến định bảo đảm tính trật tự của hệ thống hành chính nhà nước, bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia, tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính. Với tính chất và vị trí là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Chính phủ là thiết chế có thẩm quyền hành chính cao nhất không chỉ đối với hệ thống hành chính nhà nước mà còn đối với cả hệ thống chính trị. Chính phủ có chức năng quản lý nhà nước thống nhất đối với tất cả các lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội của đất nước; quản lý thống nhất nền hành chính quốc gia. Tính chất hành chính nhà nước cao nhất của Chính phủ chi phối không những mối quan hệ của Chính phủ với hệ thống hành chính mà còn các mối quan hệ giữa Chính phủ với các cơ quan lập pháp, hành pháp, với các tổ chức trong hệ thống chính trị nói chung. Theo đó, về mặt hành chính nhà nước, Chính phủ có vị trí và thẩm quyền cao nhất, các quyết định của Chính phủ có giá trị trong toàn quốc. Tất cả các cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị, các tổ chức và cá nhân trong xã hội phải tôn trọng và chấp hành. Đồng thời, bảo đảm cho Chính phủ có quyền chủ động, linh hoạt, phát huy tính sáng tạo trong quản lý điều hành.



(iv) Vượt lên trên hết, đó là việc kế thừa và phát triển tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh được thể hiện trong Lời nói đầu Hiến pháp năm 1946 là: “Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của Nhân dân”. Một chính quyền mạnh trước hết phải được thể hiện ở một Chính phủ mạnh, hiệu lực, hiệu quả. Chính phủ mạnh thì Đảng mạnh, Chính phủ mạnh thì Quốc hội mạnh và cơ quan tư pháp mạnh. Đó là không chỉ một nguyên lý chung, mà còn là thực tiễn rất sinh động của Việt Nam.

Cũng theo Hiến pháp năm 2013, Chính phủ đồng thời là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Quy định này kế thừa các quy định từ các Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 (mặc dù tên gọi và cách quy định trong các Hiến pháp này có một số khác biệt với nhau). Quy định này thể hiện ở việc Chính phủ chấp hành và tổ chức thi hành các đạo luật, các nghị quyết của Quốc hội; phản ánh tính chịu trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ trước Quốc hội. Đây là cơ sở cho việc thực hiện quyền giám sát tối cao của Quốc hội đối với Chính phủ; bảo đảm sự gắn bó chặt chẽ giữa Chính phủ và Quốc hội, bảo đảm tính thống nhất trong việc thực hiện quyền lập pháp và hành pháp.

Tóm lại, với quy định: “Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội”, Hiến pháp năm 2013 đã đồng thời thể hiện tính chất, vị trí, chức năng của Chính phủ trên 3 phương diện: hành chính nhà nước, hành pháp, chấp hành của Quốc hội, gắn bó chặt chẽ với nhau. Chính vì vậy, cả về nhận thức và thực tiễn, các chức năng của Chính phủ (hành chính nhà nước, hành pháp và chấp hành) có sự đan xen, quan hệ chặt chẽ với nhau, khó phân biệt, tách bạch.

*Thứ hai, Ủy ban nhân dân*

Ủy ban nhân dân là một cấu phần của chính quyền địa phương theo Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019 (Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015). Trước đây, theo các Hiến pháp năm 1959; 1980; 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2021 Ủy ban nhân dân (cùng với Hội đồng nhân dân) được tổ chức ở ba cấp tỉnh, huyện, xã, tuy nhiên, theo Điều 110 Hiến pháp năm 2013 thì ngoài các cấp này còn có đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt mà Quốc hội có thể thành lập. Trên cơ sở đó, Luật Tổ chức chính quyền địa phương đã quy định mang tính nguyên tắc về tổ chức chính quyền địa phương ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt, còn cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân ở đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội quy định khi thành lập các đơn vị đó.

Ngoài ra, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung quy định ở thành phố trực thuộc Trung ương ngoài đơn vị hành chính truyền thống (quận, huyện, thị xã) còn có đơn vị hành chính tương đương. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã xác định “đơn vị hành chính tương đương” thuộc thành phố trực thuộc Trung ương là “thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương”.

Như vậy, theo Điều 2 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định các đơn vị hành chính của nước ta gồm có: (i) Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (cấp tỉnh); (ii) Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc Trung ương (cấp huyện); (iii) Xã, phường, thị trấn (cấp xã) và (iv) Đơn vị hành chính đặc biệt.

Theo Điều 111 Hiến pháp năm 2013: “Chính quyền địa phương được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội

chủ nghĩa Việt Nam. Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định”. Như vậy, so với Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 chế định chính quyền địa phương đã có sự phát triển mới khi quy định linh hoạt về đơn vị hành chính. Hiến pháp năm 2013 không quy định áp dụng thống nhất một loại mô hình chính quyền địa phương cho toàn quốc mà chính quyền địa phương sẽ được tổ chức dựa trên cơ sở phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt và các nguyên tắc phân cấp, phân quyền giữa trung ương với địa phương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau.

Khoản 1 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 khẳng định rõ chính quyền địa phương có hai loại nhiệm vụ, quyền hạn được phân biệt với nhau, đó là: (i) Tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật tại địa phương và (ii) Quyết định các vấn đề của địa phương do luật định. Quy định thể hiện nhiệm vụ có tính tự quản cao của chính quyền địa phương nhằm phát huy lợi thế của mỗi địa phương trên thực tế. Ngoài ra, Hiến pháp cũng quy định nghĩa vụ quan trọng của chính quyền địa phương là “chịu sự kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước cấp trên”.

Khoản 2 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định rõ: “Nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương được xác định trên cơ sở phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương”. Đây là một định hướng quan trọng trong việc thiết kế cơ chế điều chỉnh mối quan hệ giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương cũng như giữa các cấp chính quyền địa phương với nhau.

Khoản 3 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Trong trường hợp cần thiết, chính quyền địa phương được giao thực hiện một số nhiệm vụ của cơ quan nhà nước cấp trên với các điều kiện bảo đảm thực hiện nhiệm vụ đó”. Trên thực tế rất nhiều nhiệm vụ của Trung ương giao cho địa phương thực hiện nhưng chỉ giao việc mà không kèm theo các điều kiện bảo đảm để thực hiện công việc, gây không ít khó khăn cho địa phương. Quy định này tạo cơ sở hiến định giải quyết nhiều khó khăn của các địa phương hiện nay.

Việc phân định thẩm quyền giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương hiện nay được thực hiện dựa trên các nguyên tắc cụ thể như sau: (i) Bảo đảm quản lý nhà nước thống nhất về thể chế, chính sách, chiến lược và quy hoạch đối với các ngành, lĩnh vực; bảo đảm tính thống nhất, thông suốt của nền hành chính quốc gia; (ii) Phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính trong việc thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước trên địa bàn theo quy định của pháp luật; (iii) Kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ, phân định rõ nhiệm vụ quản lý nhà nước giữa chính quyền địa phương các cấp đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ; (iv) Việc phân định thẩm quyền phải phù hợp điều kiện, đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo và đặc thù của các ngành, lĩnh vực; (v) Những vấn đề liên quan đến phạm vi từ hai đơn vị hành chính cùng cấp trở lên thì thuộc thẩm quyền giải quyết của chính quyền cấp trên, trừ trường hợp luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ có quy định khác; (vi) Chính quyền địa phương được bảo đảm nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được phân quyền, phân cấp và chịu trách nhiệm trong phạm vi được phân quyền, phân cấp.

Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã quy định việc phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương phải được quy định trong các luật, chính quyền địa phương tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền. Như vậy, chủ thể có quyền phân quyền chỉ có thể là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất - Quốc hội. Cấp chính quyền được phân quyền có toàn quyền và chịu trách nhiệm về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền; phân quyền tạo nên sự độc lập giữa chính quyền địa phương và chính quyền trung ương ở những nội dung được phân quyền, bảo đảm cho cấp chính quyền được phân quyền là những pháp nhân công quyền độc lập. Cơ quan nhà nước cấp trên trong phạm vi quyền hạn của mình có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền cho các cấp chính quyền địa phương. Các luật khi quy định nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương, của các cơ quan thuộc chính quyền địa phương phải bảo đảm các nguyên tắc về phân định thẩm quyền và phù hợp với các nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương theo quy định của pháp luật.

Căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể ở địa phương, cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương được quyền phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện một cách liên tục, thường xuyên một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của mình, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác. Như vậy, chủ thể phân cấp là các cơ quan nhà nước ở trung ương và chính quyền địa phương; đối tượng được phân cấp là chính quyền địa phương và cơ quan nhà nước ở cấp dưới, giữa cơ quan được phân cấp và cơ quan phân cấp có mối quan hệ trực thuộc về tổ chức hoặc trực thuộc về

chức năng. Việc phân cấp phải bảo đảm các nguyên tắc về phân định thẩm quyền và phải được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước phân cấp, trong đó xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn phân cấp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới, trách nhiệm của cơ quan nhà nước phân cấp và cơ quan nhà nước được phân cấp. Cơ quan nhà nước cấp trên khi phân cấp nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải bảo đảm nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp. Cơ quan nhà nước được phân cấp chịu trách nhiệm trước cơ quan nhà nước đã phân cấp về thực hiện nhiệm vụ được phân cấp. Căn cứ tình hình cụ thể ở địa phương, cơ quan nhà nước ở địa phương có thể phân cấp tiếp cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan nhà nước cấp trên phân cấp nhưng phải được sự đồng ý của cơ quan đã phân cấp.

Cơ quan hành chính nhà nước cấp trên có thể ủy quyền bằng văn bản cho Ủy ban nhân dân cấp dưới thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể trong trường hợp cần thiết. Chế độ ủy quyền chỉ có thể được thực hiện trong hệ thống cơ quan hành chính cấp trên với cơ quan hành chính cấp dưới; cơ quan, tổ chức khác chỉ có thể hiểu là những cơ quan, tổ chức thuộc bộ phận cơ cấu của cơ quan hành chính nhà nước, hay những cơ quan, tổ chức có quan hệ trực thuộc với cơ quan hành chính nhà nước ủy quyền. Trong quan hệ hành chính, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên chỉ có thể ủy quyền cho những cơ quan tổ chức trực thuộc mình về mặt tổ chức

mà không thể ủy quyền cho cơ quan không nằm trong mối quan hệ trực thuộc về tổ chức hay chức năng. Cơ quan hành chính nhà nước cấp trên khi ủy quyền cho Ủy ban nhân dân cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác phải bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình ủy quyền; kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã ủy quyền và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình đã ủy quyền. Cơ quan, tổ chức được ủy quyền phải thực hiện đúng nội dung và chịu trách nhiệm trước cơ quan hành chính nhà nước cấp trên về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình được ủy quyền. Cơ quan, tổ chức nhận ủy quyền không được ủy quyền tiếp cho cơ quan, tổ chức khác thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn đã được cơ quan hành chính nhà nước cấp trên ủy quyền.

Có thể nói, Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã có nhiều quy định mới về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương ở nước ta so với các giai đoạn trước, bảo đảm xây dựng bộ máy chính quyền địa phương tinh gọn, hiệu quả, thông suốt, đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

#### **4. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa**

##### ***4.1. Bản chất, đặc điểm của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa***

Về bản chất, tại Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII của Đảng (tháng 01/1994), lần đầu tiên, Đảng ta đã chính thức sử dụng thuật ngữ “Nhà nước pháp quyền Việt Nam”. Văn kiện Hội nghị xác định nhiệm vụ: Xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân với các nội dung: “Tiếp tục xây dựng và từng bước hoàn thiện Nhà nước pháp quyền Việt Nam. Đó là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân,

quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật, đưa đất nước phát triển theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước pháp quyền Việt Nam được xây dựng trên cơ sở tăng cường, mở rộng khối đại đoàn kết toàn dân, lấy liên minh giữa giai cấp công nhân với nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng, do Đảng ta lãnh đạo”<sup>1</sup>.

Hội nghị lần thứ 8 Ban Chấp hành Trung ương khóa VII (tháng 01/1995) đã ra Nghị quyết số 08-NQ/HNTW về *tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính*. Tư tưởng về nhà nước pháp quyền đã có sự phát triển nhất định. Đó là, vấn đề xây dựng nhà nước pháp quyền được coi là một trong năm nguyên tắc xây dựng Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, gắn với yêu cầu tăng cường pháp chế, quản lý xã hội bằng pháp luật.

Tại Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII (tháng 6/1997), khi đánh giá về quá trình đổi mới tổ chức, hoạt động của Nhà nước, Đảng ta đã ra Nghị quyết số 03-NQ/HNTW khẳng định từng bước phát triển hệ thống quan điểm, nguyên tắc cơ bản về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân; và chỉ rõ: “Việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong điều kiện chuyển đổi nền kinh tế là nhiệm vụ mới mẻ, hiểu biết của chúng ta còn ít, có nhiều việc phải vừa làm, vừa tìm tòi, rút kinh nghiệm”. Đến đây, cụm từ: “*Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân*” đã chính thức xuất hiện. Nghị quyết của Hội nghị nhấn mạnh yêu cầu phát huy tốt và nhiều hơn quyền làm chủ của nhân dân; tiếp tục xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII*, lưu hành nội bộ, tr.56.



Như vậy, đến Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII, xây dựng nhà nước pháp quyền được xác định là một quan điểm chỉ đạo, chi phối toàn bộ nội dung đổi mới tổ chức, hoạt động của Nhà nước; đánh dấu bước tiến mới trong nhận thức của Đảng về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Đến Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX (tháng 4/2001), Đảng ta khẳng định: “Nhà nước ta là công cụ chủ yếu để thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân, là Nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật. Mọi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức, mọi công dân có nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật”<sup>1</sup>. Tại Đại hội, Đảng ta tiếp tục xác định: Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng là nhiệm vụ bao trùm trong nội dung đẩy mạnh cải cách tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phát huy dân chủ, tăng cường pháp chế.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X (tháng 4/2006), tiếp tục khẳng định: Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; nhất quán thực hiện quan điểm: “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa”<sup>2</sup>; chỉ rõ phương hướng xây dựng cơ chế vận hành của Nhà nước, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.131-132.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr.126.

Thực hiện Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI (tháng 01/2011), Quốc hội khóa XIII đã tổ chức sửa đổi, bổ sung Hiến pháp năm 1992, ban hành Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013. Các nguyên tắc, nội dung, tính chất của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam được thể hiện rõ ràng, đầy đủ, mang tính chính trị - pháp lý cao. Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: “1. 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. 2. 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. 3. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

Hiến pháp năm 2013 đánh dấu nhận thức vượt bậc, toàn diện, sâu sắc của Đảng, Nhà nước, Nhân dân về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam; tỏ rõ quyết tâm đẩy mạnh xây dựng, hoàn thiện và thực thi một hình thức nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội ở Việt Nam. Theo đó, việc bảo đảm công khai, minh bạch luôn được coi là một yêu cầu không thể thiếu nhằm bảo đảm nguyên tắc dân chủ trong xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng xác định những quan điểm, chủ trương, định hướng quan trọng, đưa đất nước ta phát triển vững chắc trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng hơn. Trong đó, quan điểm “xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội

chủ nghĩa”<sup>1</sup> đã thể hiện bước phát triển quan trọng về nhận thức Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam với một số nội dung như: *thứ nhất, Đảng cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa bằng pháp luật; thứ hai*, hoàn thiện thể chế, chức năng, nhiệm vụ, phương thức và cơ chế vận hành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; *thứ ba*, hoàn thiện tổ chức và nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước; *thứ tư*, Đảng xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế.

Đến Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII (01/2021), Đảng ra xác định: “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị. Nâng cao năng lực, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Nhà nước<sup>2</sup>.

Từ bản chất trên của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, từ lý luận và thực tiễn xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam thời gian qua, có thể rút ra một số đặc điểm cơ bản của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam như sau:

*Một là*, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước đều thuộc về Nhân dân; quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.171.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, t.1, tr.174.

*Hai là*, trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các cơ quan công quyền và công dân bình đẳng về quyền và nghĩa vụ, quan hệ đồng trách nhiệm; các quyền tự do, dân chủ và lợi ích chính đáng của con người được Nhà nước bảo đảm thực hiện bằng pháp luật.

*Ba là*, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đề cao vai trò thượng tôn của pháp luật trong quản lý xã hội, trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước.

*Bốn là*, trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, các tổ chức đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Sự lãnh đạo của Đảng và quyền làm chủ của Nhân dân được thể hiện tập trung ở Nhà nước, được thực hiện chủ yếu thông qua hoạt động của Nhà nước<sup>1</sup>.

#### *4.2. Nguyên tắc của nhà nước pháp quyền*

*Thứ nhất, tổ chức, thực thi và kiểm soát quyền lực nhà nước bằng pháp luật*

Nguyên tắc pháp quyền là một trong những nguyên tắc quan trọng, đóng vai trò là những tư tưởng chủ đạo, xuyên suốt trong quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Đến Đại hội XII của Đảng, tổng kết 30 năm đổi mới toàn diện đất nước và đề ra phương hướng cho giai đoạn tới, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng khẳng định: “Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt

---

1. Xem Đảng Cộng sản Việt Nam: *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận-thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986-2016)*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2015, tr.141-143.

kết quả cao hơn”<sup>1</sup>. Nguyên tắc pháp quyền tiếp tục được ghi nhận trong Văn kiện Đại hội XIII của Đảng khi Đảng yêu cầu phải: “Xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, tư pháp trên cơ sở nguyên tắc pháp quyền”<sup>2</sup>. Theo đó, mọi tổ chức và hoạt động của Nhà nước nói chung và cơ quan hành chính nhà nước nói riêng phải tuân thủ theo pháp luật.

Nguyên tắc pháp quyền điều chỉnh mối quan hệ giữa quyền lực và pháp luật. Tư tưởng cốt lõi của nguyên tắc pháp quyền là quyền lực nhà nước ràng buộc bởi pháp luật, tổ chức, thực thi trên cơ sở pháp luật và được kiểm soát bằng pháp luật. Yêu cầu này đã được thể hiện rõ trong Hiến pháp và một số đạo luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Ở nước ta, quyền lực nhà nước đã và đang được tổ chức, thực thi và kiểm soát trên cơ sở Hiến pháp và pháp luật và đã trở thành nguyên tắc hiến định khi Hiến pháp năm 2013 quy định “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật” (khoản 1 Điều 8).

(i) Về tổ chức quyền lực nhà nước

Hiến pháp năm 2013 xác định “quyền lực nhà nước là thống nhất” (khoản 3 Điều 2); “tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân...” (khoản 2 Điều 2). Theo Điều 6, Hiến pháp năm 2013, Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Về dân chủ đại diện, nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Sđd, tr.175.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Sđd, t.1, tr.174-175.

Ở Việt Nam, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Quyền lực cầm quyền của Đảng bắt nguồn từ Nhân dân, từ sự ủy nhiệm quyền lực của Nhân dân<sup>1</sup>. Đảng lãnh đạo Nhà nước ban hành pháp luật nhưng Đảng phải hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật. Các tổ chức của Đảng và đảng viên hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật (khoản 3 Điều 4 Hiến pháp năm 2013), quy định như vậy phù hợp với yêu cầu của nguyên tắc pháp quyền.

(ii) Về phân công giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhà nước

Về phân công theo chiều ngang giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương trong thực thi quyền lực nhà nước: Hiến pháp năm 2013 xác định rõ chức năng của từng cơ quan trong thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và điều chỉnh một số nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan này. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp (Điều 69, Điều 120). Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94). Tòa án nhân dân thực hiện quyền tư pháp (khoản 1 Điều 102). Hiến pháp và pháp luật về tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước trong bộ máy nhà nước đã quy định cụ thể vị trí, chức năng, cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn và các mối quan hệ của các cơ quan như Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, Tòa án, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân...

Về phân công theo chiều dọc giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương: Hiến pháp và một số đạo luật đã quy định mối quan hệ phân cấp, phân quyền giữa chính quyền trung ương và

---

1. Xem Trịnh Đức Thảo - Nguyễn Thị Việt Hương: *Nguyên lý chủ quyền nhân dân và biểu hiện của nó trong nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 2 (87)/2015, tr.43,44.

chính quyền địa phương. Trong quan hệ phân cấp, phân quyền theo chiều dọc, Hiến pháp năm 2013 không quy định cụ thể về tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cấp mà định hướng tiếp tục đổi mới tổ chức chính quyền địa phương và tạo cơ sở cho Luật Tổ chức chính quyền địa phương điều chỉnh.

(iii) Sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong thực hiện quyền lực nhà nước

Ở khía cạnh này, nghiên cứu tập trung vào sự phối hợp giữa các cơ quan trong thực hiện quyền hành pháp: Hiến pháp năm 2013 trao cho Chính phủ chức năng và thẩm quyền thực hiện quyền hành pháp (Điều 94). Bên cạnh đó, quyền hành pháp cũng được Hiến pháp trao cả cho các cơ quan khác: Hiến pháp năm 2013 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội: “Quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ Chính phủ; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước (khoản 3, khoản 4 Điều 70). Sự phối hợp giữa Quốc hội và Chính phủ trong thực hiện quyền hành pháp còn ở nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ (khoản 7 Điều 70). Ngoài ra, Chủ tịch nước cũng tham gia quyền hành pháp như thay mặt nhà nước về đối nội, đối ngoại (Điều 86), ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp (khoản 5 Điều 88). Sự phối hợp giữa Chủ tịch nước và Chính phủ được thể hiện ở thẩm quyền của Chủ tịch nước

bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ trên cơ sở nghị quyết của Quốc hội (khoản 2 Điều 88).

(iv) Về kiểm soát quyền lực

Việc kiểm soát quyền lực nhà nước được quy định trong các Chương V, VI, VII, VIII, IX của Hiến pháp năm 2013 và được chi tiết hóa trong các quy định của các luật về tổ chức bộ máy nhà nước làm cơ sở pháp lý cho việc tổ chức, thực thi, kiểm soát quyền lực nhà nước như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương...

*Cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước từ phía Nhân dân bằng các hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ gián tiếp.* Các hình thức dân chủ trực tiếp phổ biến nhất là bầu cử, bãi miễn đại biểu, Nhân dân tham gia quản lý nhà nước, trưng cầu ý dân, dân chủ cơ sở, Nhân dân giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước, khiếu nại, tố cáo, phản biện xã hội, dân nguyện. Hiến pháp năm 2013, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân năm 2015, Luật Trưng cầu ý dân năm 2015, Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013, Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020, các văn bản pháp luật về dân chủ cơ sở... tạo cơ sở cho việc thực hiện dân chủ trực tiếp.

Theo Điều 6 Hiến pháp năm 2013, ngoài việc thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ đại diện, Nhân dân còn thực hiện quyền lực thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp như bầu cử và bãi nhiệm (Điều 7); biểu quyết khi Nhà nước trưng cầu ý dân (Điều 29); tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với các cơ quan nhà nước (Điều 28). Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị xã hội với vai trò là cơ sở chính trị của chính



quyền nhân dân, đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, giám sát, phản biện xã hội.

*Kiểm soát trong bộ máy nhà nước:* Sự phân công đã bao hàm trong đó mục tiêu kiểm soát, phân công rành mạch nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cơ quan sẽ làm cho các cơ quan không bị chồng chéo nhiệm vụ, thẩm quyền của nhau. Các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước có thể được kiểm soát bởi chính mình bên cạnh sự kiểm soát lẫn nhau giữa các cơ quan thực hiện quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Đánh giá tổng quát về thực trạng cơ sở pháp lý bảo vệ Hiến pháp, Đại hội lần thứ XII cho rằng: “chưa chế định rõ, đồng bộ, hiệu quả cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước ở các cấp”<sup>1</sup>. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII xác nhận: “Cơ chế kiểm soát quyền lực chậm được hoàn thiện, còn nhiều sơ hở”<sup>2</sup>. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII đánh giá: “Cơ chế kiểm soát quyền lực trong Đảng, Nhà nước chưa thật đầy đủ, đồng bộ; hiệu lực, hiệu quả chưa cao”<sup>3</sup>.

Kiểm soát quyền hành pháp bằng pháp luật: nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi quyền lực hành pháp phải được thể hiện bằng pháp luật, mặt khác, pháp luật phải là công cụ kiểm soát quyền hành pháp, hạn chế sai lầm, vi phạm pháp luật trong hệ thống cơ quan hành pháp. Kiểm soát tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, *Sdd*, tr.173.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: Nghị quyết số 04/NQ-TW ngày 30/10/2016, Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XII) về tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng; ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” trong nội bộ.

3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, *Sdd*, t.1, tr.32.

hành pháp được thực hiện chủ yếu dựa trên Hiến pháp và các luật như: Luật Tổ chức Chính phủ; Luật Tổ chức chính quyền địa phương; Luật Cán bộ, công chức; Luật Viên chức; Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân; Luật Thanh tra; Luật Khiếu nại; Luật Tố cáo; Luật Phòng, chống tham nhũng; Luật Báo chí; Luật Tiếp cận thông tin... ngoài ra còn có các văn bản dưới luật quy định về tổ chức và hoạt động của các bộ, ngành, của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, các quy định mang tính quản lý và cung ứng dịch vụ công trong các lĩnh vực cụ thể... Ngoài các quy định chung về chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan hành pháp, về nghĩa vụ và trách nhiệm của công chức, viên chức trong các lĩnh vực quản lý cụ thể còn phải thực hiện các văn bản pháp luật chuyên ngành.

Việc thực hiện kiểm soát đối với hệ thống cơ quan hành chính thông qua hoạt động giám sát của các tổ chức như: Giám sát tối cao của Quốc hội; Giám sát của Chủ tịch nước theo Điều 88 Hiến pháp năm 2013; Giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp đối với các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; Thanh tra, kiểm tra của các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên đối với cơ quan hành chính cấp dưới; giải quyết khiếu nại, tố cáo đối với cơ quan hành chính nhà nước cấp trên; Xét xử của Tòa án đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của các cơ quan hành chính nhà nước liên quan từ cấp bộ trở xuống; Kiểm toán việc quản lý, sử dụng tài chính, tài sản công của cơ quan Kiểm toán Nhà nước. Về tuyển dụng, quản lý, sử dụng công chức, viên chức đã có nhiều văn bản pháp luật về bầu cử, tuyển dụng, bổ nhiệm, sử dụng, luân chuyển, điều động, đào tạo, nghỉ hưu, thôi việc, khen thưởng, kỷ luật... thể hiện nguyên tắc pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan hành pháp. Sự ràng buộc vào pháp luật và kiểm soát quyền lực đã được thể hiện trong các quy định về tiêu chuẩn, điều kiện tuyển dụng,

bổ nhiệm cán bộ, công chức, viên chức cũng như trong các quy định về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức trong thực thi công vụ, nhiệm vụ.

Xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu là rất cần thiết để kiểm soát quyền lực và là một trong ba trọng tâm công tác cấp bách về xây dựng Đảng đã được xác định trong Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 16/01/2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về một số vấn đề cấp bách và xây dựng Đảng hiện nay. Thể chế hóa đường lối của Đảng, Nhà nước ban hành nhiều quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong thi hành nhiệm vụ, công vụ.

*Kiểm soát quyền lực từ phía các tổ chức trong hệ thống chính trị của người dân và xã hội:* Các chủ thể này thường thực hiện việc kiểm soát quyền lực nhà nước bằng các thiết chế và thể chế mang tính xã hội, được thể hiện trong mối liên hệ pháp quyền với dân chủ, quyền làm chủ của Nhân dân, với sự lãnh đạo của Đảng.

*Phân công phối hợp giữa chính quyền trung ương và địa phương:* tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương dựa trên quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Cụ thể hóa Điều 112 Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã phân định thẩm quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và ở địa phương và giữa các cấp chính quyền địa phương. Chức năng lập pháp thuộc về chính quyền trung ương, nhiệm vụ tổ chức và bảo đảm việc thi hành pháp luật trên địa bàn là trách nhiệm của chính quyền ở địa phương. Về phân công, phối hợp giữa các cấp chính quyền địa phương: nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương ở các đơn vị hành chính được xác định theo hướng tập trung ở cấp tỉnh, giảm dần xuống cấp huyện đến cấp xã. Việc kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước của chính quyền

địa phương giao cho Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp giám sát các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền, phân cấp, bên cạnh đó chịu sự giám sát của Nhân dân.

*Thứ hai, bảo đảm tính tối thượng của pháp luật*

*Trong xây dựng và ban hành pháp luật:* tư tưởng pháp quyền gắn với bảo đảm tính tối thượng của pháp luật đã thấy rõ trong quan điểm của Đảng: “Quản lý đất nước bằng pháp luật chứ không chỉ bằng đạo lý”<sup>1</sup>; Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng tiếp tục khẳng định: “Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật;... Bảo đảm pháp luật vừa là công cụ để Nhà nước quản lý xã hội, vừa là công cụ để Nhân dân làm chủ, kiểm tra giám sát quyền lực nhà nước”<sup>2</sup>.

Thể chế hóa đường lối, quan điểm của Đảng về pháp quyền, Hiến pháp năm 2013 và nhiều đạo luật hiện hành đã thể hiện rõ tư tưởng “thượng tôn” pháp luật. Tính tối thượng của Hiến pháp đã được chú ý trong Hiến pháp năm 2013 và các đạo luật “Hiến pháp là luật cơ bản”, “có hiệu lực pháp lý cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp” (khoản 1 Điều 119 Hiến pháp năm 2013). Bảo đảm tính hợp hiến là một trong những nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 (khoản 1 Điều 14) cấm ban hành văn bản quy phạm pháp luật trái với Hiến pháp, trái với văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1987, tr.120.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, *Sđd*, tr.176.

nhà nước cấp trên. Hiến pháp hiện hành xác định Nhà nước “quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật” (khoản 1 Điều 8), sự đề cao vai trò của Hiến pháp và pháp luật thể hiện rõ hơn tính pháp quyền của Hiến pháp.

*Trong thực hiện pháp luật và duy trì hiệu lực của pháp luật:* Nguyên tắc nhà nước quản lý bằng pháp luật và tính tối thượng của pháp luật đã được quán triệt trong thực tiễn hoạt động của bộ máy nhà nước và của công chức, viên chức nhà nước. Pháp luật, cơ chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các nguồn lực kinh tế đang được sử dụng là công cụ chủ yếu để quản lý nhà nước về kinh tế, trong đó, pháp luật được xem như phương tiện được ưu tiên. Bảo đảm hiệu lực tối thượng của pháp luật trong thực hiện nguyên tắc pháp quyền đã có tác động lớn đến đời sống xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế, xã hội. Tuy nhiên, vẫn còn những hạn chế trong bảo đảm tính tối thượng của pháp luật trong thực hiện Hiến pháp và pháp luật. Không ít những quy định của pháp luật còn chưa hợp lý tồn tại khá lâu nhưng chưa được sửa đổi kịp thời và xảy ra vi phạm. Hạn chế lớn nhất trong thực hiện nguyên tắc pháp quyền ở phương diện bảo đảm tính tối thượng của pháp luật ở việc thực hiện pháp luật đó là tình trạng vi phạm pháp luật, vi phạm kỷ luật, kỷ cương vẫn diễn ra ở mức độ đáng lo ngại ở một số lĩnh vực như đầu tư công, tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ...

#### *Thứ ba, bảo đảm an toàn pháp lý*

An toàn pháp lý là thể hiện sự rõ ràng, rành mạch, sự tin cậy, sự ổn định của pháp luật. Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, các yêu cầu này phải được cơ quan làm luật chú ý. Như Quốc hội đã ban hành các bản Hiến pháp đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của đất nước trong từng giai đoạn cụ thể, qua đó, đã có Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 và Hiến pháp năm 2013. Tương tự trong các lĩnh vực tổ chức

thực hiện quyền lực, Quốc hội thường xuyên phải rà soát, sửa đổi, bổ sung luật như Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ... Trong lĩnh vực dân sự, kinh tế, thương mại như Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Thương mại...

*Thứ tư, thực hiện nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật*

Bình đẳng là một trong những nội dung, yêu cầu của nguyên tắc pháp quyền. Nguyên tắc bình đẳng đã được hiến định trong Hiến pháp năm 2013 với các ghi nhận về bình đẳng giữa các dân tộc (khoản 2 Điều 5); mọi người bình đẳng trước pháp luật (Điều 16); nhà nước tạo sự bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội (khoản 2 Điều 59)... Trong quan hệ giữa Nhà nước và công dân, bình đẳng trước pháp luật đòi hỏi đội ngũ cán bộ, công chức và người dân đều có nghĩa vụ bảo đảm tính hợp pháp trong hành vi, hành động. Tức là, không ai được làm trái các quy định của pháp luật.

*Thứ năm, nguyên tắc pháp quyền gắn với nguyên tắc dân chủ*

Dân chủ, pháp quyền là hai yếu tố, yêu cầu được tiến hành đồng thời trong nhà nước pháp quyền. Dân chủ trong khuôn khổ pháp quyền, quán triệt nguyên tắc pháp quyền mới có tính hợp pháp. Nguyên tắc pháp quyền và nguyên tắc dân chủ là những nguyên tắc cơ bản của xã hội hiện đại, tồn tại trong mối quan hệ hai chiều, tương tác, vừa là tiền đề, điều kiện, vừa là động lực, mục tiêu của nhau. Dân chủ không phù hợp với pháp quyền sẽ mất đi tính hợp pháp của dân chủ. Trái lại, nhờ có dân chủ mà pháp quyền mới có tính chính đáng. Pháp quyền vừa coi dân chủ là đích đến, vừa xem dân chủ là điều kiện bảo đảm sức sống của pháp quyền.

Nguyên tắc dân chủ với nội hàm chứa đựng yêu cầu bắt buộc về sự khẳng định toàn bộ quyền lực thuộc về Nhân dân, bảo đảm cho người dân bằng ý chí trực tiếp hoặc thông qua đại diện thực hiện một cách bình đẳng quyền quyết định tập thể về các vấn đề xã hội,

của cộng đồng. Những ý tưởng về chủ quyền nhân dân và chính quyền dân chủ phải được chế định hóa thành các quy tắc có hiệu lực pháp lý. Các quyền dân chủ, các thủ tục thực thi dân chủ, các điều kiện bảo đảm hiện thực hóa các quyền dân chủ, các biện pháp chống lại các hành vi vi phạm dân chủ... cần được ghi nhận, và giới hạn bởi pháp luật. Ở một khía cạnh khác, dân chủ chỉ thực chất khi pháp luật được tôn trọng bởi các chủ thể, khi các cơ quan nhà nước, công chức, viên chức nhà nước, công dân, tổ chức và các chủ thể khác, đều đề cao tính tối thượng của pháp luật, tồn tại trong mối quan hệ với pháp luật, ràng buộc bởi pháp luật và thực hiện pháp luật. Hay dân chủ chỉ hợp pháp và thực chất khi có các quy tắc có tính ràng buộc pháp lý ghi nhận, bảo đảm, bảo vệ dân chủ và các quy tắc đó được tôn trọng và thực hiện trên thực tế.

Ở chiều ngược lại, dân chủ là tiền đề và mục tiêu pháp quyền. Với nội dung cốt lõi là quyền lực nhà nước được kiểm soát, ràng buộc với pháp luật, chỉ được thực hiện trên cơ sở và trong khuôn khổ pháp luật, nguyên tắc pháp quyền đòi hỏi pháp luật phải ràng buộc được nhà nước và các chủ thể khác. Pháp luật có công năng nói trên nếu khởi xuất ý chí chung của Nhân dân, được hình thành qua quá trình quyết định tập thể của Nhân dân (bằng ý chí trực tiếp hoặc thông qua đại diện), đồng thời, phản ánh đầy đủ ý chí nguyện vọng của nhân dân. Như vậy, pháp quyền được nhìn nhận như là phương tiện hiệu quả để đạt được mục tiêu dân chủ mà mọi xã hội dân chủ đều trải qua.

Ở nước ta, về mặt nhận thức, mối quan hệ chặt chẽ, gắn bó giữa pháp quyền và dân chủ được xác định rõ trong tư duy chính trị của Đảng và Nhà nước. Từ Đại hội Đảng lần thứ VI, yếu tố quản lý nhà nước bằng pháp luật gắn với bảo đảm quyền dân chủ thực

sự của Nhân dân đã được nhấn mạnh. Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (năm 1994) đã gắn tính pháp quyền với tính dân chủ của Nhà nước, xác định Nhà nước pháp quyền Việt Nam là “Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, quản lý mọi mặt đời sống xã hội bằng pháp luật...”<sup>1</sup>. Qua các kỳ đại hội, đến Văn kiện Đại hội toàn quốc lần thứ XII (năm 2016) của Đảng đã chỉ rõ nhu cầu và sự gắn kết việc thực hiện nguyên tắc pháp quyền và dân chủ: “Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt hiệu quả cao hơn...”<sup>2</sup>.

Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong mối quan hệ với nguyên tắc dân chủ còn một số khó khăn, cản trở: Về nhận thức, nội hàm nguyên tắc pháp quyền và nguyên tắc dân chủ và mối quan hệ của chúng chưa được nhận diện đầy đủ. Báo cáo tổng kết 30 năm đổi mới, Đảng đã ghi nhận “Lý luận... về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, về dân chủ và xây dựng dân chủ xã hội chủ nghĩa,... còn hạn chế, chưa đầy đủ và hệ thống, chưa lý giải và làm sáng tỏ nhiều vấn đề do thực tiễn đặt ra;... Quan điểm về dân chủ xã hội chủ nghĩa chưa sâu sắc và đầy đủ; có lúc, có nơi còn xem nhẹ việc thực hành dân chủ; chưa giải quyết tốt mối quan hệ giữa dân chủ và kỷ luật, kỷ cương. Chưa coi trọng đúng mức phát triển các hình thức dân chủ trực tiếp”<sup>3</sup>. Pháp luật về dân chủ còn nhiều bất cập về cả nội dung và hình thức, còn nhiều khoảng trống

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII, Sđd*, tr.56.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd*, tr.175.

3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận và thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986-2016)*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2015, tr.144.



và nhiều điểm chưa phù hợp, chưa đủ sức giới hạn, ràng buộc, kiểm soát các chủ thể trong các hành động liên quan đến bảo đảm quyền dân chủ. Xây dựng pháp luật chưa thu hút được sự tham gia tích cực và hiệu quả của người dân. Tình trạng tách rời, thậm chí đối lập giữa dân chủ và kỷ cương, dân chủ và pháp luật vẫn còn xuất hiện trong một số tổ chức, cá nhân có thẩm quyền của Đảng, của Nhà nước và trong xã hội. Nhiều hành vi vi phạm dân chủ chưa được phát hiện và xử lý một cách thực sự bình đẳng, triệt để, nghiêm minh.

Tại Đại hội Đảng lần thứ XIII, Đảng ta tiếp tục khẳng định lại vấn đề này một lần nữa: “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị... Xác định rõ hơn vai trò, vị trí, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở các nguyên tắc pháp quyền, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công ràng buộc, phối hợp chặt chẽ và tăng cường kiểm soát quyền lực nhà nước”<sup>1</sup>.

*Thứ sáu, thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong quan hệ với quyền làm chủ của Nhân dân*

Công dân và các tổ chức đại diện của họ (các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp) thực hiện nguyên tắc pháp quyền chính là biểu hiện của làm chủ, làm chủ trong khuôn khổ pháp luật. Dân chủ bao hàm hai khía cạnh: Nhân dân là chủ và Nhân dân làm chủ. Nhân dân là chủ nhấn mạnh khía cạnh bản chất của dân chủ, thể hiện vị thế và tư cách của người dân đối với Nhà nước, xã hội. Nhân dân làm chủ nhấn mạnh khía

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Sđd, t.1, tr.174-175.

cạnh thực tế của dân chủ, phản ánh phạm vi các quyền mà người dân có được cũng như khả năng, điều kiện và năng lực để người dân thực hiện các quyền cụ thể của mình trong tư cách là người chủ của quyền lực. Phát huy quyền làm chủ của Nhân dân là vấn đề được Đảng ta đặc biệt quan tâm “Đảng lãnh đạo, Nhân dân làm chủ, Nhà nước quản lý”<sup>1</sup> là cơ chế chính trị chung trong xây dựng và quản lý xã hội, “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”<sup>2</sup> đối với mọi công việc của Nhà nước là nội dung và phương thức thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân.

Nhìn từ phương diện thực hành của dân chủ, quyền làm chủ của Nhân dân rất cần đến một khuôn khổ pháp lý đầy đủ và ổn định để người dân có thể tự do thụ hưởng các quyền của mình thông qua việc ghi nhận các quyền dân chủ cụ thể, xác lập quy trình, thủ tục cũng như các điều kiện để hiện thực hóa các quyền cụ thể đó, đồng thời chế định nghĩa vụ và ràng buộc trách nhiệm của Nhà nước trong việc tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ quyền dân chủ. Bằng pháp luật, Nhà nước phải đặt người dân vào vị trí trung tâm trong mọi hoạt động của Nhà nước, bảo đảm quyền tham gia của người dân vào các hoạt động của Nhà nước, quyền kiểm tra, giám sát đối với hoạt động của bộ máy nhà nước, cung cấp cho người dân phương tiện để ngăn chặn nguy cơ lạm quyền, đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải tuân thủ pháp luật trong mọi hành động.

*Thứ bảy, thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong quan hệ với nguyên tắc Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo*

Thực hiện nguyên tắc pháp quyền trong quan hệ với nguyên tắc Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo chứa đựng cả hai yêu cầu phải tuân thủ: (i) Thực hiện nguyên tắc pháp quyền dưới sự lãnh

---

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đảng toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, t.41, tr.263; 2006, t.45, tr.429.

đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam; (ii) Đảng cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước và xã hội trên cơ sở nguyên tắc pháp quyền.

Thực hiện nguyên tắc pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam: nguyên tắc Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước và xã hội đã trở thành tư tưởng chủ đạo cả trong điều chỉnh pháp luật bằng pháp luật và trong thực hiện pháp luật. Đã có nhiều văn bản pháp luật quy định nguyên tắc Đảng lãnh đạo như: Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Điều 5) và Luật Viên chức năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Điều 6) đều khẳng định bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng là một trong những nguyên tắc quản lý cán bộ, công chức, viên chức.

Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước và xã hội trên cơ sở và theo nguyên tắc pháp quyền: Hiến pháp năm 2013 khẳng định vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam và trao cho Đảng sứ mệnh lãnh đạo Nhà nước và xã hội (khoản 1 Điều 4). Mặt khác, Hiến pháp năm 2013 quy định các tổ chức của Đảng và đảng viên hoạt động theo khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật (khoản 3 Điều 4). Đảng Cộng sản Việt Nam tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Một trong những nội dung cơ bản của nguyên tắc đó là tổ chức Đảng quyết định các vấn đề thuộc phạm vi, quyền hạn của mình, song không được trái với nguyên tắc, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước và nghị quyết của cấp trên (khoản 6 Điều 9 Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam). Như vậy, yêu cầu tuân thủ nguyên tắc pháp quyền đối với đảng viên đã thể hiện rất rõ cả trong Hiến pháp và Điều lệ Đảng.

*4.3. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa đặt ra yêu cầu đối với việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình*

Để xây dựng thành công nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, trước hết cần xây dựng được bộ máy nhà nước, trong đó đặc biệt là bộ máy hành chính nhà nước liêm chính, hiệu lực, hiệu quả.

Mục tiêu đó gắn liền với việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước.

Bối cảnh thực tế hiện nay ở Việt Nam đang đặt ra những yêu cầu cho việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước, cụ thể như sau:

*Thứ nhất, yêu cầu gắn vấn đề công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức, hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước với việc kiểm soát quyền lực nhà nước*

Bất kỳ nhà nước hiện đại nào cũng được tổ chức và hoạt động theo quy định của Hiến pháp, pháp luật. Hoạt động của Nhà nước mang tính quyền lực trong phạm vi, giới hạn của pháp luật. Công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình chính là yếu tố bảo đảm sự giới hạn các hoạt động của cơ quan nhà nước trong khuôn khổ pháp luật; là yêu cầu nội tại, xuất phát từ nguyên tắc của nhà nước dân chủ, là một chuẩn mực đối với tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

Công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình có vai trò tích cực góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan hành chính nhà nước, qua đó hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước có thể được kiểm soát, được giám sát chặt chẽ. Công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình còn là biện pháp hữu hiệu để phòng ngừa các hành vi tiêu cực, tham nhũng trong quá trình thực thi công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức ở các cơ quan hành chính nhà nước. Chỉ có thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình mới có thể kiểm soát được việc sử dụng quyền lực nhà nước một cách hiệu quả nhất. Vì thế, cần phải xem công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình như là một yếu tố cấu thành cốt lõi trong mọi chiến lược, kế hoạch, chính sách, pháp luật về kiểm soát quyền lực của bộ máy cơ quan hành chính nhà nước.

*Thứ hai, nền hành chính nhà nước phải bảo đảm tính thống nhất bằng pháp luật, xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, công chức và người đứng đầu, nền hành chính nhà nước chỉ được tổ chức và hoạt động theo pháp luật*

Điều kiện đặc biệt quan trọng bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả của hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật thực định. Hệ thống pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đòi hỏi phải được bảo đảm những yêu cầu, tiêu chuẩn chất định như tính phù hợp, tính toàn diện, tính thống nhất, đồng bộ, trình độ kỹ thuật pháp lý cao, không mâu thuẫn, không chồng chéo, có tính khả thi cao và đáp ứng được những nhu cầu đòi hỏi của đời sống thực tiễn đang đặt ra.

Trong hệ thống pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình phải có đầy đủ ở các lĩnh vực khác nhau theo cơ cấu nội dung logic và thể hiện sự thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng. Không chỉ chú trọng tới luật nội dung mà còn phải chú ý tới luật hình thức, luật về trình tự, thủ tục. Giữa các quy định của pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình phải bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất, tránh hiện tượng trùng lặp, chồng chéo hay mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật, trong mỗi lĩnh vực, mỗi chế định pháp luật và giữa các quy phạm pháp luật với nhau.

Việc tổ chức và thực hiện các hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của người đứng đầu cơ quan, đơn vị hay những cán bộ, công chức được ủy quyền, được giao nhiệm vụ thực hiện cần phải phân định rõ những chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tránh tình trạng cắt khúc, chồng chéo hoặc bỏ trống nhiệm vụ; bảo đảm sự liên thông, gắn kết chặt chẽ giữa các bộ phận. Công tác triển

khai hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình phải theo đúng quy định của pháp luật, không được trái với các quy định của pháp luật.

*Thứ ba, thực hiện tinh thần thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, mọi tổ chức, cá nhân có quyền và nghĩa vụ ngang nhau trong quá trình tham gia vào nền hành chính nhà nước, cũng như phát triển kinh tế - xã hội một cách bình đẳng*

Pháp luật nước ta luôn quy định mọi công dân Việt Nam không phân biệt dân tộc, nam nữ, tôn giáo, địa vị xã hội, đều bình đẳng trước pháp luật, không ai được hưởng những đặc quyền, đặc lợi (Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội - Điều 16 Hiến pháp năm 2013). Bình đẳng là một phạm trù pháp lý, sự ngang nhau về khả năng pháp lý (ngang bằng nhau cả về quyền và nghĩa vụ pháp lý) được pháp luật ghi nhận. Với tinh thần tối thượng của Hiến pháp như vậy, tất cả cán bộ, Nhân dân đều có nghĩa vụ tuân thủ về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình theo đúng quy định của pháp luật, không một ai được đặt mình trên pháp luật hay ngoài pháp luật, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Đây cũng chính là sự bảo đảm cao nhất về mặt pháp luật của một Nhà nước hợp pháp thể hiện trong tư tưởng lập hiến của Chủ tịch Hồ Chí Minh. Thông qua đó, quyền của công dân được bảo vệ và chủ quyền quốc gia được bảo đảm.

Để pháp luật được thượng tôn, Nhà nước phải tổ chức, hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình theo Hiến pháp, pháp luật và được kiểm soát bằng chính Hiến pháp và pháp luật. Nhà nước cần phải tạo ra được các thiết chế giám sát hiệu quả, bảo đảm luật pháp được thực thi. Mặt khác, ý thức chấp hành pháp luật của người dân cũng phải được nâng lên, mỗi người dân có thể

thông qua cơ chế chính sách, pháp luật để tự bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

*Thứ tư, quyền làm chủ của Nhân dân phải được bảo đảm bằng một nền hành chính nhà nước minh bạch trên tinh thần dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*

Khẳng định quyền làm chủ của Nhân dân là một trong những nguyên tắc hiến định ở nước ta, là mục tiêu có tính cương lĩnh của Đảng và bản chất của Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: “*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*” đã thể hiện nhất quán quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về đề cao quyền làm chủ của Nhân dân trong Hiến pháp là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, đồng thời thể hiện đất nước Việt Nam là do chính Nhân dân làm chủ, Nhân dân là chủ thể quan trọng trong xây dựng và bảo vệ đất nước.

Các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương phải được tổ chức và hoạt động một cách công khai, minh bạch và giải trình những vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân. Đây là một trong những công cụ hữu hiệu để Nhân dân thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước và đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Thể chế hóa và thực hiện tốt phương châm mà Đảng ta đã đề ra: “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra”.

Để cho “dân biết” thì phải công khai, minh bạch các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, nhất là các công việc, kế hoạch, tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Nhân dân phải được thông tin một cách đầy đủ, đa chiều và chính xác. Nhân dân có quyền được yêu cầu cung cấp thông

tin về mọi mặt (trừ những nội dung thuộc phạm vi bí mật nhà nước), tránh việc bùng bít thông tin, từ chối cung cấp thông tin, thông tin một chiều, cắt xén thông tin và thông tin không khách quan, không trung thực.

Để cho “dân bàn” thì các cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng phải gần dân, tôn trọng và lắng nghe, tiếp thu ý kiến, tâm tư, nguyện vọng của Nhân dân liên quan đến các vấn đề phát triển đất nước, chủ quyền quốc gia, vị thế của Việt Nam trong khu vực và trên thế giới, đặc biệt là vấn đề liên quan đến tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

Để cho “dân làm”, dân tham gia vào các công việc của đất nước, của địa phương, tham gia quản lý xã hội, thực hiện đúng theo quy định của pháp luật đã đề ra, được yêu cầu các cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

Để cho “dân kiểm tra”, dân được kiểm tra việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, từ cách thức tổ chức bộ máy, các quy định của pháp luật, việc thực hiện hoạt động công vụ, hoạt động quản lý nhà nước cho đến hiệu lực, hiệu quả của các vấn đề ấy. Các cơ quan công quyền phải tạo mọi điều kiện để dân được kiểm tra, chất vấn, theo dõi, giám sát, yêu cầu giải trình đến nơi đến chốn.

Theo pháp luật Việt Nam hiện hành, sự tham gia của Nhân dân trong quản trị nhà nước không chỉ thông qua các cơ quan dân biểu, mà còn thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp như trưng cầu dân ý, đối thoại, qua các phương tiện thông tin đại chúng. Những hình thức Nhân dân tham gia quản trị nhà nước sẽ làm cho các quyết định và chính sách của Nhà nước được ban hành sát thực



tế hơn, đồng thời là cơ sở tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước, bởi qua sự tham gia, người dân có thể trực tiếp chứng kiến, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước.

*Thứ năm, yêu cầu bảo đảm quyền con người, quyền công dân nhất là quyền tiếp cận thông tin như là một yêu cầu cơ bản để thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức, hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước*

Một trong những yêu cầu cơ bản của nhà nước pháp quyền là tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Phải tăng cường công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước để thực hiện yêu cầu đó. Trong xã hội ngày nay, các chủ thể đều phải được bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, bao gồm các thông tin về tổ chức và hoạt động của cơ quan nhà nước (trừ các bí mật nhà nước). Quyền tiếp cận thông tin là công cụ cốt yếu giúp tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức, hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Việc ban hành và bảo đảm thực hiện Luật Tiếp cận thông tin sẽ giúp các chủ thể được biết về tổ chức, hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, từ đó bảo đảm sự minh bạch trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước, tăng cường trách nhiệm của công chức hành chính và giúp công dân tham gia hiệu quả vào công việc quản lý hành chính nhà nước.

Vì vậy, cần xem bảo đảm quyền tiếp cận thông tin như một điều kiện cơ bản để thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức, hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Để bảo đảm quyền này cần tuân thủ các nguyên tắc: *thứ nhất*, các cơ quan hành chính nhà nước có nghĩa vụ chủ động cung cấp thông tin cho các chủ thể, để có thể tiếp cận thông tin một cách dễ

dàng và chủ động; *thứ hai*, các chủ thể có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp những thông tin mà họ quan tâm, miễn là không thuộc bí mật nhà nước.

*Thứ sáu, yêu cầu bảo đảm sự tuân thủ pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước*

Hiện tại trên thế giới, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình vừa là xu hướng, vừa là tiêu chí của nền quản trị nhà nước tốt mà nhiều quốc gia đang theo đuổi. Thực hiện nghiêm túc, kịp thời các quy định của pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình đối với các cơ quan nhà nước không chỉ nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản trị nhà nước, mà còn giúp thúc đẩy dân chủ. Thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình cũng phù hợp với quan điểm xây dựng nền hành chính lấy công dân làm trung tâm để phục vụ, lấy sự hài lòng của người dân làm thước đo của hiệu quả quản lý.

Bảo đảm sự tuân thủ pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải thực hiện nghiêm túc các quy định có liên quan của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, đặc biệt là quy định tại Điều 9, trong đó việc công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình phải bảo đảm chính xác, rõ ràng, đầy đủ, kịp thời theo trình tự, thủ tục do cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quy định và phù hợp với quy định của pháp luật. Tuân thủ pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình đòi hỏi áp dụng nhiều hình thức công khai khác nhau để các chủ thể có thể theo dõi, giám sát bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Bảo đảm sự tuân thủ pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình đòi hỏi phải nâng cao trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong vấn đề

này, thông qua việc chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc, hướng dẫn cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thuộc quyền quản lý thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị người có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật đối với các trường hợp vi phạm pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

*Thứ bảy, yêu cầu bảo đảm công khai, minh bạch trong xây dựng chính sách, pháp luật*

Công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong việc xây dựng chính sách, pháp luật có ý nghĩa rất quan trọng đối với việc bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Để bảo đảm vấn đề này, cần thực hiện nghiêm túc, hiệu quả việc tham vấn ý kiến người dân và doanh nghiệp về các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật; kết hợp với việc minh bạch hóa quá trình chuẩn bị, soạn thảo, trình, ban hành các chính sách, pháp luật của Nhà nước. Đồng thời, cần chú trọng rà soát, hệ thống hóa, công bố danh mục tài liệu bí mật nhà nước để ngăn ngừa, hạn chế việc lợi dụng bí mật nhà nước theo nguyên tắc: công khai là tối đa, bí mật là tối thiểu.

Quản lý nhà nước không tách rời thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quyết định đối với các chủ thể quản lý. Vì vậy, kiểm tra việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình là rất cần thiết, nhất là trong bối cảnh giữa quy định và thực hiện quy định còn có một khoảng cách khá lớn. Vì vậy, cần hoàn thiện khung khổ pháp luật để tăng cường công tác kiểm tra việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình ở các cơ quan, tổ chức, đơn vị hành chính, cũng như các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động

của các ngành, các cơ quan, đơn vị hành chính nhằm bảo đảm sự công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

*Thứ tám, yêu cầu về việc nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện công khai, minh bạch, giải trình*

Các cơ quan nhà nước cần thực hiện nghiêm quy định về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động, có trách nhiệm giải trình rõ những ý kiến, kiến nghị của người dân về các vấn đề liên quan, đem lại hiệu quả cao nhất trong vấn đề này. Đồng thời, Nhà nước cần đẩy mạnh cải cách hành chính theo hướng đơn giản hóa để tạo thuận lợi nhất cho các tổ chức, cá nhân khi có yêu cầu giải quyết công việc; tạo điều kiện để người dân có thể giám sát và kiểm soát được hoạt động của cơ quan công quyền với phương châm *lấy sự hài lòng của người dân và doanh nghiệp làm thước đo của hiệu quả* hành chính công.

Các cơ quan nhà nước cần bảo đảm quyền được tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân, công dân, nhất là 14 loại thông tin mà công dân được công khai tiếp cận theo Điều 17 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, qua đó phát huy quyền dân chủ của người dân và tăng cường vai trò giám sát của Nhân dân đối với các hoạt động của cơ quan nhà nước.

*Thứ chín, yêu cầu về nâng cao trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức hành chính trong thực thi công vụ*

Việc này đòi hỏi phải tổ chức thực hiện tốt quy định của Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019; xây dựng và thực hiện chế độ, định mức công việc theo vị trí việc làm gắn với phân công rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mỗi cán bộ, công chức hành chính. Việc bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong đánh giá cán bộ, công chức hành chính và sự

minh bạch trong quản trị nhà nước sẽ tạo thuận lợi cho người dân giám sát hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, trong đó, việc xây dựng, thực hiện định mức theo vị trí việc làm và trách nhiệm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình là điều kiện để xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hành chính liêm chính, kỷ cương, trách nhiệm. Nhà nước cũng cần duy trì và nâng cao chất lượng quản lý hoạt động cơ quan hành chính theo tiêu chuẩn ISO hiện đã và đang áp dụng tại một số cơ quan, đơn vị. Cũng cần hoàn thiện và thực hiện các bộ quy tắc ứng xử, đạo đức công vụ để công dân có căn cứ giám sát hoạt động của cán bộ, công chức và cơ quan hành chính.

*Thứ mười, yêu cầu về xây dựng, áp dụng các quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp của cán bộ, công chức, viên chức hành chính*

Việc xây dựng và áp dụng quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của bộ máy hành chính nhằm tạo ra khuôn mẫu hành vi công vụ đối với cán bộ, công chức, viên chức hành chính, qua đó, người dân, doanh nghiệp và đồng nghiệp có thể giám sát hoạt động của họ. Quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp cần đưa ra những yêu cầu về thái độ, hành vi của cán bộ, công chức, viên chức hành chính khi thi hành công vụ. Đồng thời, các hình thức xử lý trách nhiệm cũng cần được quy định rõ và tương xứng nhằm bảo đảm thực hiện các quy tắc ứng xử, đạo đức nghề nghiệp trên thực tế. Mặt khác, cần giáo dục, nâng cao ý thức của cán bộ, công chức hành chính về thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và sự liêm chính. Mỗi cán bộ, công chức hành chính phải coi công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong thi hành công vụ là trách nhiệm của mình. Tính liêm chính thể hiện phẩm chất của mỗi người và cần được coi như một yêu cầu bắt buộc đối với cán bộ, công chức - những người công bộc của Nhân dân và phải gương mẫu trước Nhân dân.

*Mười một là, yêu cầu bảo đảm sự giám sát của người dân và quyền giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội*

Sự tham gia của Nhân dân vào quản trị nhà nước không chỉ làm cho các quyết định của Nhà nước được ban hành sát với thực tế, mà còn là cơ sở tăng cường sự minh bạch hoạt động của cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức trong quá trình thực thi công vụ. Vì vậy, cần bảo đảm sự giám sát của người dân và quyền giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể chính trị - xã hội trên thực tế.

Để tăng cường sự tham gia của Nhân dân trong hoạch định chính sách, pháp luật, cần thực hiện tốt Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật này<sup>1</sup>. Các cơ quan dân cử cần phát huy tốt vai trò truyền tải và giải quyết các vấn đề cử tri, công dân quan tâm về hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Công dân phải được tham gia vào quá trình xây dựng các tiêu chí đánh giá và được đánh giá kết quả hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng, nhất là các báo cáo tổng kết thực hiện chính sách, pháp luật, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Về mặt phương pháp, ngoài việc đa dạng hóa các hình thức phản hồi của các tổ chức và công dân đối với hoạt động của cơ quan

---

1. Nghị định này được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 92/2017/NĐ-CP ngày 07/8/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định liên quan đến kiểm soát thủ tục hành chính; Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2018/NĐ-CP.

nhà nước hoặc các dịch vụ công do Nhà nước cung cấp, cần bảo đảm sự giám sát của cơ quan dân biểu, vai trò giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội với tư cách là các tổ chức đại diện của Nhân dân đối với hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng theo Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị-xã hội ban hành kèm theo Quyết định số 217-QĐ/TW ngày 12/12/2013 của Bộ Chính trị.

Về mặt kỹ thuật, cần đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin trong hoạt động của cơ quan nhà nước, như Cổng thông tin điện tử Chính phủ và các cơ quan nhà nước địa phương, đường dây nóng qua Internet,... phục vụ việc tra cứu, truy cập thông tin, trao đổi, giải quyết các thủ tục hành chính của tổ chức, cá nhân. Các thông tin, tài liệu của cơ quan nhà nước cần đăng tải lên các phương tiện thông tin để mọi công dân và các tổ chức có điều kiện tiếp cận, qua đó giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng thường xuyên, kịp thời. Những thập niên đầu thế kỷ XXI chứng kiến sự bùng nổ công nghệ thông tin và sự ứng dụng ngày càng rộng rãi của nó trong các lĩnh vực của đời sống nhân loại. Trên thế giới, công nghệ thông tin hiện được xem là phương tiện rất quan trọng để hạn chế tham nhũng, nâng cao sự công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước. Công nghệ thông tin cũng giúp cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức tiết kiệm thời gian tiếp công dân và các chủ thể khác đến giao dịch trực tiếp, giảm thiểu chi phí giao dịch trực tiếp tại công sở. Vì vậy, để tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng, cần thúc đẩy việc ứng dụng rộng rãi công nghệ thông tin trong quản trị quốc gia.

Cuối cùng, cần phát huy vai trò của báo chí và các phương tiện thông tin đại chúng trong việc cung cấp thông tin về tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng, tạo diễn đàn tranh luận cho công chúng và tạo dư luận để thúc đẩy tiến trình, nội dung minh bạch hóa hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Đồng thời, cần thực hiện nghiêm Luật Báo chí, xử lý nghiêm những trường hợp vi phạm Luật Báo chí của các cơ quan, cán bộ, công chức.

*Mười hai là, yêu cầu về việc hoàn thiện và công khai danh mục bí mật nhà nước và cải cách hành chính*

Việc công khai danh mục bí mật nhà nước sẽ tạo điều kiện để người dân thực hiện tốt hơn vai trò giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước. Đó cũng là cơ sở pháp lý để ngăn chặn tình trạng lạm dụng hay lách quy định để từ chối các quyền chính đáng của công dân được giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Vì vậy, để tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, các cơ quan hành chính nhà nước nói riêng cần xác định rõ danh mục bí mật của các bộ, ngành, địa phương. Việc này trước mắt sẽ giúp ngăn ngừa, hạn chế tình trạng cơ quan, đơn vị lấy lý do tài liệu bí mật nhà nước để từ chối công khai và cung cấp thông tin cho người dân và doanh nghiệp.

Về cải cách hành chính, một trong các mục tiêu là tạo thuận lợi, giảm bớt phiền hà cho người dân, doanh nghiệp trong quá trình giải quyết công việc với các cơ quan nhà nước, qua đó giúp loại bỏ những lực cản, tạo sự phát triển kinh tế - xã hội. Quá trình cải cách hành chính gắn liền với việc đơn giản hóa các thủ tục và quy trình giải quyết công việc của người dân, doanh nghiệp cũng như



xác định rõ trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc thực hiện công khai, minh bạch thủ tục hành chính nhà nước. Tăng cường cải cách hành chính chính là thực hiện công khai, minh bạch hoạt động hành chính, giúp người dân và doanh nghiệp hiểu rõ các quyền, nghĩa vụ của mình, cũng như về quy trình giải quyết công việc với cơ quan nhà nước, qua đó xóa bỏ tình trạng “đặc quyền về thông tin”. Cải cách hành chính là tiền đề thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan nhà nước.

*Mười ba là, yêu cầu về phát huy vai trò của các phương tiện thông tin đại chúng*

Các phương tiện thông tin đại chúng đóng vai trò rất quan trọng trong việc truyền tải thông tin tới người dân và các chủ thể khác trong xã hội, qua đó, tạo diễn đàn tranh luận, thúc đẩy sự kết nối giữa các cá nhân và nhóm xã hội khác nhau. Các phương tiện thông tin đại chúng hiện cũng là phương tiện quan trọng bậc nhất để người dân có thể tiếp cận thông tin của các cơ quan nhà nước. Mặt khác, với vai trò là “quyền lực thứ tư” sau lập pháp, hành pháp và tư pháp, các phương tiện truyền thông có thể gây áp lực thông qua dư luận để thúc đẩy tiến trình công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước.

## **5. Mối quan hệ, vị trí, vai trò của công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình**

### *5.1. Mối quan hệ giữa công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình*

Trong hoạt động hành chính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình có mối quan hệ qua lại, gắn bó với nhau. Trước đây, pháp luật Việt Nam cũng chỉ tập trung vào quy định về “công khai”.

Trong khoảng 20 năm trở lại đây, đặc biệt là trong bối cảnh hội nhập quốc tế, cụm từ “minh bạch” mới xuất hiện phổ biến trong các văn bản quy phạm pháp luật với tính chất là một trạng thái để các chủ thể có thể nhận thức đúng bản chất, rõ ràng nhất về một sự vật/vấn đề cụ thể. Nói cách khác, “công khai” là một phương thức để hướng tới sự “minh bạch”. Thuật ngữ “trách nhiệm giải trình” là thuật ngữ pháp lý mới xuất hiện trong vài năm trở lại đây, đặc biệt là khi đề cập vấn đề công khai, minh bạch hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Điều này có thể thấy rất rõ trong quá trình hoàn thiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng.

Nếu “trách nhiệm” dùng để nói công việc gì, do ai thực hiện thì trách nhiệm giải trình thường có nghĩa rộng hơn. Thông qua trách nhiệm giải trình, người khác có thể tìm được câu trả lời cho những câu hỏi như: Cái gì? Tại sao lại như vậy? Ai? Ở đâu? Khi nào?... “Trách nhiệm giải trình” được xem như là một yếu tố cấu thành không thể thiếu khi đề cập vấn đề “công khai, minh bạch” hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Trách nhiệm giải trình không chỉ bao gồm trách nhiệm của các chủ thể khi công khai các nội dung theo yêu cầu mà bao gồm cả việc giải thích và làm rõ các nội dung đó. Nói cách khác, “trách nhiệm giải trình” là phương tiện để hướng tới sự “minh bạch”. Có thể hiểu “trách nhiệm giải trình” cũng nhằm bảo đảm việc cung cấp đủ bằng chứng, căn cứ mang tính khách quan để giải thích hay làm rõ về các nội dung hoặc vấn đề cần minh bạch”<sup>1</sup>. Ở đây, sự gắn kết giữa trách nhiệm giải trình và công khai, minh bạch được thể hiện rất rõ. *Trách nhiệm giải trình gắn liền với thuộc tính minh bạch và liêm chính. Để bảo đảm tính liêm chính và minh bạch, đòi hỏi phải xác định rõ về trách nhiệm giải trình hay*

---

1. VCCI: *Liêm chính và minh bạch trong kinh doanh vì sự phát triển bền vững*, tr.18.

*nói cách khác là phải làm rõ cơ chế xác định trách nhiệm. Trách nhiệm giải trình là khái niệm theo đó các cá nhân, cơ quan và tổ chức phải chịu trách nhiệm thực hiện một cách đúng đắn chức trách nhiệm vụ của mình và có khả năng giải thích, làm rõ hoặc cung cấp thông tin về quá trình thực hiện đó<sup>1</sup>.*

Công khai, minh bạch đóng vai trò quan trọng trong việc tạo điều kiện và thúc đẩy người dân tham gia quản lý nhà nước và đòi hỏi trách nhiệm giải trình của các cơ quan, công chức nhà nước. Ảnh hưởng, tác động của công khai, minh bạch được đánh giá dựa trên khả năng của chúng trong việc thúc đẩy trách nhiệm giải trình và sự tham gia của người dân trong quản trị nhà nước. Trong khi đó, việc tăng cường trách nhiệm giải trình sẽ thúc đẩy chính quyền ngày càng công khai, minh bạch.

Từ góc độ khác, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đều liên quan chặt chẽ đến việc bảo đảm một số quyền con người, đặc biệt các quyền tham gia quản lý nhà nước và quyền tiếp cận thông tin.

Quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân vừa là yêu cầu, vừa là nội dung của công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nói cách khác, việc bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân cũng là để bảo đảm sự công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và ngược lại. Sự tham gia quản lý xã hội của người dân tạo thành cơ chế giám sát xã hội đối với các cơ quan, viên chức nhà nước. Khi thực thi quyền tham gia, người dân có quyền yêu cầu các cơ quan và viên chức nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình.

Quyền tiếp cận thông tin là quyền con người cơ bản cho phép người dân được biết, được tiếp cận, sử dụng, chia sẻ các thông tin

---

1. VCCI: *Liêm chính và minh bạch trong kinh doanh vì sự phát triển bền vững*, tr.23.

của nhà nước. Quyền tiếp cận thông tin chỉ có thể được bảo đảm khi thông tin của Nhà nước công khai, hoạt động của các cơ quan nhà nước được minh bạch và có tham gia của người dân. Trên thực tế, sự hình thành và mở rộng của quyền tiếp cận thông tin gắn liền với cuộc đấu tranh đòi hỏi công khai và minh bạch hóa đời sống chính trị. Sự bùng nổ, bí mật thông tin gây ra nhiều hệ quả đối với xã hội, vì thế ở các quốc gia, người dân ngày càng đặt ra yêu cầu với chính quyền phải công khai, minh bạch hơn trong hoạt động. Ở chiều ngược lại, việc bảo đảm tiếp cận thông tin sẽ thúc đẩy sự công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Mặt khác, trong quản trị nhà nước, việc bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình luôn đặt trong mối quan hệ với các quyền được giữ bí mật đời tư và việc bảo vệ bí mật quốc gia. Tất cả những vấn đề này liên quan đến các quy định về giới hạn quyền con người. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cần được giới hạn trong khuôn khổ bảo vệ quyền đời tư, bí mật quốc gia và các giới hạn quyền con người khác. Mặc dù pháp luật quốc tế có các quy định và hướng dẫn về các vấn đề này, các quốc gia vẫn có các quy định rất khác nhau về mức độ thể hiện về các mối quan hệ này.

## 5.2. Vị trí

Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là những yêu cầu cơ bản của quản trị hiện đại/quản trị tốt. Khác với nền quản trị truyền thống lấy nhà nước làm trung tâm, thực hiện quyền cai trị, ban phát các dịch vụ, trong khi người dân thụ động tiếp nhận các dịch vụ, nền quản trị hiện đại lấy người dân làm trung tâm, có vai trò chủ động và quan trọng trong việc tất cả các quá trình quản trị, từ ban hành, quyết định và thực thi chính sách, pháp luật. “Quản trị tốt” (good governance) là cách thức quản trị mới ngày càng được sử dụng phổ biến, đặc biệt bởi các tổ chức phát triển quốc tế và khu vực. Các nhà kinh tế học tin rằng hiệu quả của các cải cách kinh tế

phụ thuộc vào sự hiện diện của các thể chế chính trị tốt. Theo cách tiếp cận này, quản trị tốt dựa trên những nguyên tắc và yêu cầu về thể chế để phòng, chống tham nhũng và vận hành, phát triển nền kinh tế. Quản trị tốt được thiết lập dựa trên một số nguyên tắc cơ bản sau đây: pháp quyền; minh bạch; trách nhiệm giải trình; công bằng; phục vụ; hiệu lực, hiệu quả; đồng thuận; có tính dự báo và tin cậy; đối tác với các bên liên quan.

Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình góp phần xây dựng quản trị dân chủ (democratic governance). Quản trị dân chủ là quá trình quản trị thúc đẩy sự đáp ứng của các thiết chế trong việc cung cấp các dịch vụ cho tất cả mọi người một cách bình đẳng<sup>1</sup>. Qua đó xã hội đạt được sự đồng thuận và thực thi các chính sách, pháp luật, cấu trúc chính trị - xã hội nhằm đạt được công lý, công bằng, quyền con người, quyền công dân. Các chính sách và pháp luật được thực thi bởi nhiều thiết chế: các cơ quan nhà nước, các đảng chính trị và các chủ thể đa dạng trong các tổ chức xã hội đoàn thể. Theo nghĩa này, quản trị dân chủ giải quyết câu hỏi làm thế nào để tổ chức một xã hội có thể bảo đảm sự bình đẳng và công bằng cho tất cả công dân<sup>2</sup>. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình góp phần xây dựng sự tin tưởng, thái độ tích cực của người dân vào bộ máy công quyền. Theo Tổng Thư ký Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD), công khai và minh bạch được coi là những trụ cột của dân chủ, tin tưởng và phát triển. Chúng là những điều cần thiết

---

1. Noha El-Mikawy và Ingvild Oia: *Understanding and Programming for Linkages: Democratic Governance and Development*, Discussion Paper 8 Oslo Governance Centre, [http://www.fes-globalization.org/new\\_york/ny\\_assets/programmingforlinkages.pdf](http://www.fes-globalization.org/new_york/ny_assets/programmingforlinkages.pdf).

2. [http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/grad/syllabi/G53.1731\\_cheema\\_f05.pdf](http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/grad/syllabi/G53.1731_cheema_f05.pdf).

để vận hành các nền dân chủ và kinh tế thị trường<sup>1</sup>. Trong khi đó, trách nhiệm giải trình bảo đảm các cơ quan nhà nước phải có trách nhiệm thực thi đầy đủ các nghĩa vụ, trách nhiệm trong hoạt động công vụ, đáp ứng nhu cầu, lợi ích của cộng đồng, xã hội và đông đảo quần chúng nhân dân.

### 5.3. Vai trò

*Thứ nhất*, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình giúp bảo đảm hoạt động của bộ máy các cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nói riêng, phù hợp, tuân thủ đúng Hiến pháp, pháp luật; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân. Đó là bởi công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình là cơ sở để các cơ quan, cán bộ, công chức hành chính làm việc đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát. Thực tế cho thấy nếu không bảo đảm sự công khai, minh bạch sẽ không thể phát hiện, xử lý và qua đó ngăn chặn hành vi lạm dụng quyền lực để thu lợi riêng (tham nhũng), từ đó bảo vệ được lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân. Hoặc nếu không bảo đảm trách nhiệm giải trình thì sẽ không thể buộc các cơ quan và cán bộ, công chức hành chính 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.

*Thứ hai*, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình giúp bảo đảm hoạt động của bộ máy hành chính được liên tục, thông suốt, có tính hệ thống, thống nhất, liên tục và hiệu quả. So với hoạt động của hệ thống cơ quan lập pháp và tư pháp, hoạt động của hệ thống

---

1. Angel Gurría, OECD Secretary-General: *Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress*, <https://www.oecd.org/about/secretary-general/opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>.

cơ quan hành pháp có tính đa dạng, phức tạp và đặt ra những đòi hỏi cao hơn về tính thống nhất và kịp thời. Những thách thức và yêu cầu đó chỉ được giải quyết khi thông tin về tổ chức, hoạt động của các cơ quan trong hệ thống được phổ biến rộng rãi, cũng như trách nhiệm của mỗi cơ quan trong hệ thống được xác định rõ ràng và được thực thi đầy đủ. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là cơ sở để đạt được những mục tiêu đó.

*Thứ ba*, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình giúp bảo đảm hoạt động của bộ máy hành chính tuân thủ nguyên tắc thứ bậc và có sự phối hợp chặt chẽ với nhau. Nguyên tắc thứ bậc là một yêu cầu cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy hành chính - đây cũng là một trong những đặc thù của bộ máy hành chính so với bộ máy các cơ quan nhà nước khác. Nguyên tắc thứ bậc cũng đòi hỏi các cơ quan trong bộ máy hành chính phải phối hợp với nhau để cùng thực hiện nhiệm vụ chung. Nguyên tắc thứ bậc chỉ có thể thực hiện được dựa trên sự công khai, minh bạch về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của từng cơ quan trong hệ thống. Trong khi đó, yêu cầu về sự phối hợp đòi hỏi các cơ quan trong hệ thống phải công khai, minh bạch về những hoạt động đã và đang tiến hành để các cơ quan khác biết. Cuối cùng, trách nhiệm giải trình - với ý nghĩa là trách nhiệm chứng minh sự tin cậy - có tác dụng bảo đảm sự gắn kết, phối hợp, cũng như sự ổn định của trật tự thứ bậc trong toàn bộ máy cơ quan hành chính.

*Thứ tư*, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đóng góp vai trò rất quan trọng trong công cuộc phòng, chống tham nhũng. Một trong những nguyên nhân cơ bản của tham nhũng là sự thiếu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước. Vì thế để phòng, chống tham nhũng thì cần phải công khai, minh bạch để không tạo ra môi trường cho các hành vi tham

những, buộc các cơ quan công quyền phải chịu trách nhiệm về các hoạt động của mình, đồng thời cho phép người dân tăng cường kiểm tra, giám sát được dễ dàng và hiệu quả hơn. Tham nhũng và sự thiếu công khai, minh bạch như là hai mặt của một đồng tiền. Trong khi đó, tham nhũng phụ thuộc rất lớn vào mức độ người dân có thể buộc các chính trị gia, công chức phải chịu trách nhiệm cho hành động của mình<sup>1</sup>.

Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng nâng cao chất lượng, hiệu quả trong hoạt động quản trị nhà nước thông qua việc thu hút sự tham gia tích cực và rộng rãi của công chúng trong quản trị nhà nước, tăng cường đối thoại giữa Nhà nước và công dân, đánh giá, giám sát hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước. Trách nhiệm giải trình bảo đảm cơ chế giám sát liên tục hiệu quả hoạt động của các cơ quan, viên chức nhà nước, bảo đảm rằng các cơ quan công quyền, viên chức nhà nước không những phải thực thi đúng, đầy đủ các nhiệm vụ, quyền hạn, mà còn phát huy tối đa tiềm năng, cung cấp các dịch vụ tốt phục vụ người dân.

Dưới góc độ phòng, chống tham nhũng, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là yêu cầu trước hết và trực tiếp nhằm mục đích nâng cao hiệu quả phòng, ngừa, phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng. Đối với xã hội nói chung, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình sẽ giúp phân bổ nguồn lực xã hội hiệu quả hơn. Khi bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình thì về nguyên tắc, tài sản và nguồn lực xã hội sẽ có cơ hội trao cho người sử dụng nó hiệu quả nhất. Đối với doanh nghiệp, công khai,

---

1. Alicia Adserà, Carles Boix, Mark Payne: *Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government*, *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol. 19, No.2, Oxford University Press, 2003, <http://www.princeton.edu/~cboix/JLEO-paper.pdf>.



minh bạch và trách nhiệm giải trình sẽ giảm thiểu chi phí, giảm rủi ro. Khi nhà đầu tư dễ dàng tiếp cận thông tin, nhanh chóng thực hiện các thủ tục hành chính, tiên liệu được các thay đổi về chính sách và sẽ có động lực để đầu tư lớn và lâu dài. Đối với bộ máy công vụ, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình làm giảm thiểu tham nhũng và những đòi hỏi của người dân về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn có thể tạo ra sức ép để bộ máy công vụ vận hành tốt hơn.

Gắn với bộ máy hành chính nhà nước, trong nhà nước pháp quyền, mọi hoạt động sử dụng quyền lực đều phải dựa trên pháp luật, trong khuôn khổ pháp luật: “Nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép, còn công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm”. Để thực hiện nguyên tắc đó, các cơ quan hành chính nhà nước phải hành xử một cách công khai, minh bạch và phải có trách nhiệm giải trình trong nội bộ và trước Nhân dân. Chỉ có như vậy, hoạt động của các cơ quan hành chính - có tính đa dạng và sôi động nhất trong toàn bộ hệ thống các cơ quan nhà nước - mới có thể được giám sát, kiểm soát và hạn chế được sự quan liêu, lạm quyền, những nhiễu.

*Thứ năm*, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình tạo sự chủ động của người dân và xã hội. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước nhằm cung cấp thông tin cho người dân một cách cụ thể, đầy đủ và rõ ràng về tổ chức và hoạt động của mình. Điều này cho phép người dân tiếp cận thông tin của Nhà nước là một bước thực chất tăng cường quyền cho họ trong việc tham gia vào các quá trình trao đổi chính trị và ban hành chính sách. Trong quá trình này, các cơ quan hành chính nhà nước đăng tải những nội dung về dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật (nghị định, thông tư) cần được ban hành

hoặc bổ sung trên các phương tiện thông tin truyền tải đến người dân, xã hội. Từ đó, người dân chủ động tham gia đóng góp ý kiến giúp cho các chính sách, pháp luật của cơ quan nhà nước sau khi ban hành nhận được sự đóng góp ý kiến của người dân, xã hội, tạo sự đồng thuận và có tính khả thi, tính phù hợp với đời sống thực tiễn của người dân.

Nhà nước chủ động công khai thông tin đến người dân, đó là cơ sở để bảo đảm “quyền được biết”, thúc đẩy tính tích cực, chủ động của người dân, tạo cơ hội để người dân nắm được các công việc của Nhà nước để tham gia một cách chủ động, thiết thực và có hiệu quả. Từ đó, xây dựng một xã hội văn minh, thực hiện sự công bằng về mọi mặt của đời sống xã hội. Nâng cao trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước và của cán bộ, công chức trong việc tiếp thu các ý kiến và nguyện vọng của Nhân dân. Nếu cơ quan hành chính nhà nước không thực hiện công khai, minh bạch và giải trình sẽ dẫn đến hệ lụy bùng bít thông tin, che giấu thông tin, cơ chế phát ngôn không được bảo đảm; người dân sẽ không tiếp cận được thông tin, trở nên thụ động, không có kế hoạch, không có định hướng cụ thể, thiếu những giải pháp ứng phó kịp thời khi có thay đổi hoặc rủi ro, từ đó không đạt được những nguyện vọng, lợi ích chính đáng của mình. Mặt khác, công bố thông tin pháp luật và chính sách có giá trị cốt lõi trong việc bảo đảm rằng mọi người hiểu và tuân thủ chúng - công khai theo nghĩa này có giá trị trực tiếp đối với pháp quyền.

*Thứ sáu*, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình tạo môi trường để giám sát, phản biện xã hội và đánh giá của người dân. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước là những phương thức để người dân giám sát, đánh giá, phản biện xã hội. Kneneth Culp Davis cho rằng: “Công khai là kẻ thù tự nhiên của độc đoán

chuyên quyền, cũng là đồng minh tự nhiên để chống lại sự bất công”<sup>1</sup>. Còn Norman Marsh cũng cho rằng: “Bản thân bí mật cũng giống như điều ác, là công cụ của âm mưu, là nguyên nhân của bất bình đẳng; công khai chính là bản chất của chính trị dân chủ, công khai càng nhiều tư liệu thì càng giúp ích nhiều cho lợi ích công”<sup>2</sup>.

Dưới góc độ giám sát, phản biện xã hội thì công khai, minh bạch, giải trình có thể xem là những phương thức để bảo đảm và tăng cường sự giám sát của công dân và xã hội đối với quyền lực công, là điều kiện để thực hiện “lấy xã hội chế ước quyền lực công”, “dùng quyền công dân để chế ước quyền lực”, qua đó góp phần bảo đảm thực hiện quyền lực công và thể hiện tốt lợi ích công. Vì vậy, thực hiện giám sát, phản biện xã hội của người dân (cũng như các hình thức tham gia khác của công dân) là những phương thức không thể thiếu nhằm bảo đảm sự giám sát của công dân và xã hội đối với quyền lực công. Để người dân có thể giám sát, phản biện được, điều kiện đầu tiên là người dân phải được bảo đảm “quyền được biết” đối với những thông tin liên quan đến những chính sách, pháp luật, hoạt động và tổ chức bộ máy của cơ quan hành chính nhà nước, để từ đó có thể tiến hành tham gia thảo luận và đưa ra kiến nghị nhằm góp phần giải quyết những khó khăn, bất cập trong quá trình tổ chức triển khai nhiệm vụ, quyền hạn theo luật định. Không thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình để bảo đảm “quyền được biết” một cách đầy đủ, kịp thời của người dân thì không thể bảo đảm thực hiện giám sát, phản biện xã hội.

---

1. Kneneth Culp Davis: *Discreption Just*. Baton Rouge, Louisiana State University, 1970, p97.

2. Norman Marsh: *Public Access to Goverment Held Information*, London, Steven L.Son Ltd, 1987, pp2-4.

Như chúng ta đã biết thể chế quản lý nhà nước có sự tham gia từ dưới lên được gọi là thể chế quản trị. Đến nay, lý thuyết quản trị đã được hoàn chỉnh khá rõ ràng và được áp dụng ở hầu hết các nước đang phát triển và các nước có nền kinh tế chuyển đổi (Việt Nam vừa là nước đang phát triển và vừa là nước có nền kinh tế chuyển đổi). Nếu tách riêng quản lý có sự tham gia từ dưới lên thì hạt nhân là mọi chủ thể trong xã hội (người dân) đều được pháp luật trao cho quyền tham gia vào các quyết định của Nhà nước (tham gia vào quá trình quản lý) và tham gia vào giám sát quản lý. Sự tham gia này được thể hiện dưới hai hình thức: i) lấy ý kiến của người dân về các quyết định của Nhà nước; ii) người dân tham gia giám sát việc thực thi công việc trên thực tế. Và để bảo đảm sự tham gia của người dân, pháp luật cần bảo đảm các điều kiện cụ thể: công khai, minh bạch toàn bộ thông tin quản lý, ngoại trừ các thông tin thuộc phạm vi bảo mật theo quy định của pháp luật; tạo cơ chế cụ thể để người dân được trợ giúp tri thức từ tất cả các tổ chức, cộng đồng, xã hội vì mục tiêu bảo vệ lợi ích của dân; có các quy định cụ thể trong hệ thống pháp luật về trách nhiệm giải trình của các cán bộ, công chức khi có yêu cầu từ phía người dân; có quy định về vận hành một cơ chế phù hợp nhằm bảo đảm sự tham gia của người dân vào các quyết định của Nhà nước và thực hiện giám sát về thực thi các công việc hành chính.

Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình góp phần bảo đảm tính hiệu lực của giám sát, phản biện xã hội. Tính hiệu lực của giám sát, phản biện xã hội được hiểu là những ý kiến hợp lý, có căn cứ khoa học và thực tiễn được đề xuất thông qua quá trình giám sát, phản biện xã hội được các cơ quan có trách nhiệm quan tâm, nghiên cứu, tiếp thu, giải trình và đưa đến sự thay đổi nào đó đối với tổ chức và hoạt động của mình. Mỗi khi được công khai, minh bạch, giải

trình thì thông tin có liên quan sẽ được các cơ quan có trách nhiệm tiếp cận và coi đó như là căn cứ để đưa ra sự tác động kịp thời.

Mục tiêu chung đặt ra đối với bất kỳ hệ thống quản lý nào cũng bao gồm: (i) Hiệu suất cao nhất, nói cách khác là chi phí cần sử dụng là thấp nhất để thực hiện các quy định của pháp luật; (ii) Hiệu quả cao nhất, là việc thực thi pháp luật đạt được gần nhất với kỳ vọng đặt ra khi xây dựng pháp luật; (iii) Tác động tích cực nhất tới kinh tế, xã hội, môi trường... Như vậy, có thể thấy sự tham gia của người dân dưới hai dạng: thứ nhất là tham gia vào quản lý dưới dạng các ý kiến đóng góp cho các quyết định của Nhà nước về chính sách, pháp luật,... các ý kiến tham gia dạng này thường gọi là “phản biện xã hội”; thứ hai là tham gia vào “giám sát xã hội” việc thực hiện các công việc hành pháp. Điều kiện cần để thực hiện phản biện xã hội và giám sát xã hội là phải công khai, minh bạch mọi thông tin quản lý. Điều kiện đủ là các cơ quan hành chính nhà nước và cán bộ, công chức có liên quan phải thực hiện trách nhiệm giải trình trước các ý kiến phản biện và giám sát của Nhân dân. Như vậy, Nhà nước cần có quy định pháp luật cụ thể về công khai, minh bạch thông tin, sự tham gia của người dân và trách nhiệm giải trình của các cơ quan và cán bộ, công chức.

*Thứ bảy*, dựa trên nền tảng của công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình tạo cơ sở bảo đảm Nhà nước và công dân thực sự làm việc cùng nhau để đạt được các mục tiêu, giá trị cho tất cả các bên, cũng như cùng tìm ra các giải pháp giải quyết các vấn đề đặt ra:

Giá trị đối với Nhà nước: công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình giúp Nhà nước quản lý và phân bổ các nguồn lực hiệu quả hơn. Thông qua hệ thống thông tin và dữ liệu cũng như sự minh bạch trong quản trị nhà nước, Nhà nước có thể xây dựng nền tảng vững chắc cho việc sử dụng tối ưu nguồn lực và tăng cường hiệu quả.

Giá trị đối với công dân: công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình tạo sự kết nối vững chắc và liên tục giữa công dân và Nhà nước. Sự trao đổi thông tin qua lại giữa công dân và Nhà nước cho phép Nhà nước hiểu rõ hơn các nhu cầu thực sự của người dân và đáp ứng các nhu cầu đó. Hơn thế nữa, nó tạo điều kiện để Nhà nước và công dân thiết lập lòng tin và làm việc cùng nhau trong quá trình quản trị. Sự công khai, minh bạch trong quản trị nhà nước thúc đẩy phát triển thông qua việc nâng cao năng lực cung cấp cho các công dân các sản phẩm và dịch vụ mà công dân cần có và xứng đáng được hưởng. Mọi vấn đề quản trị nhà nước đều liên quan đến quyền và lợi ích của người dân, vì thế, sự công khai, minh bạch, giải trình cho phép người dân giám sát các hoạt động quản trị để bảo đảm rằng chúng không bị lạm dụng theo hướng không phục vụ hoặc đi ngược lại quyền và lợi ích của Nhân dân.

Giá trị đối với doanh nghiệp: bằng cách xây dựng sự công khai và minh bạch, Nhà nước có thể tạo ra ngày càng nhiều điều kiện ổn định cho hoạt động kinh doanh. Bằng việc công khai các hợp đồng công, nhiều trong số đó được thực hiện bởi các doanh nghiệp tư nhân, sự công khai có thể tạo ra môi trường tốt cho sự cạnh tranh công bằng và bình đẳng. Sự công khai cũng giúp cho Nhà nước làm việc hiệu quả với các đối tác trong lĩnh vực tư.

## II. QUY ĐỊNH VỀ CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG PHÁP LUẬT QUỐC TẾ VÀ PHÁP LUẬT MỘT SỐ NƯỚC

### **1. Quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong pháp luật quốc tế**

Công ước về chống tham nhũng của Liên hợp quốc (UNCAC) là điều ước quốc tế cơ bản nhất hiện nay về vấn đề này, với sự tham gia của hầu hết quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Công

ước nhấn mạnh sự cần thiết phải áp dụng các nguyên tắc quản trị nhà nước tốt để bảo đảm sự liêm chính của bộ máy công quyền và khuyến khích việc xây dựng văn hóa chống tham nhũng trong xã hội. Cụ thể, mục đích của Công ước này là: (i) Thúc đẩy và tăng cường các biện pháp phòng, chống tham nhũng một cách hữu hiệu và hiệu quả hơn; (ii) Thúc đẩy, tạo điều kiện và hỗ trợ hợp tác quốc tế, trợ giúp kỹ thuật trong việc phòng và chống tham nhũng, kể cả việc thu hồi tài sản; (iii) Thúc đẩy sự liêm chính, chế độ trách nhiệm và việc quản lý đúng đắn công vụ và tài sản công.

Mặc dù các mục tiêu nêu trên không nêu trực tiếp vấn đề công khai, minh bạch, song các vấn đề này hàm chứa trong tất cả các mục tiêu đó, đặc biệt là các mục tiêu về thúc đẩy và tăng cường các biện pháp phòng, chống tham nhũng một cách hiệu quả hơn; thu hồi tài sản tham nhũng, thúc đẩy sự liêm chính, chế độ trách nhiệm và việc quản lý đúng đắn công vụ và tài sản công. Vấn đề công khai, minh bạch được phản ánh trực tiếp hoặc gián tiếp trong hầu hết nội dung của Công ước về chống tham nhũng, song tập trung nhất là ở Chương II (Về các biện pháp phòng ngừa), trong đó nổi bật là các điều, khoản sau:

Điều 7 (Khu vực công) quy định, mỗi quốc gia thành viên nỗ lực duy trì và củng cố chế độ tuyển dụng, thuê, giữ lại, đề bạt và hưu trí đối với công chức dựa trên các nguyên tắc hiệu quả, minh bạch và tiêu chí khách quan như năng lực, công bằng và năng khiếu (khoản 1); đồng thời, tiến hành các biện pháp lập pháp và hành chính thích hợp nhằm tăng cường sự minh bạch trong việc cho các ứng cử viên vào các chức vụ nhà nước cũng như việc tài trợ cho các đảng chính trị, nếu phù hợp (khoản 3). Thêm vào đó, mỗi quốc gia thành viên cũng cần nỗ lực ban hành, duy trì và củng cố các cơ chế tăng cường minh bạch và phòng ngừa xung đột lợi ích (khoản 4).

Điều 8 (Quy tắc ứng xử cho công chức) quy định, mỗi quốc gia thành viên sẽ thúc đẩy, cùng những tiêu chuẩn khác, sự liêm chính, trung thực và trách nhiệm trong đội ngũ công chức nước mình trên cơ sở phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của hệ thống pháp luật của mình. Cụ thể, mỗi quốc gia thành viên sẽ nỗ lực áp dụng trong khuôn khổ hệ thống pháp luật và thể chế nước mình, những quy tắc hoặc chuẩn mực ứng xử để bảo đảm việc thực hiện chức năng công được chính xác, chính trực và đúng đắn.

Điều 9 (Mua sắm công và quản lý tài chính công) quy định, mỗi quốc gia thành viên sẽ tiến hành các biện pháp cần thiết để xây dựng được các cơ chế mua sắm phù hợp dựa trên sự minh bạch, cạnh tranh và tiêu chí khách quan trong khâu ra quyết định, giúp phòng ngừa tham nhũng có hiệu quả. Những cơ chế này, mà việc áp dụng chúng có thể tính đến các ngưỡng giá trị thích hợp sẽ điều chỉnh các vấn đề, trong đó có các vấn đề sau: (i) Thông báo công khai về thủ tục mua sắm và hợp đồng mua sắm, trong đó có cả thông tin về mời thầu và thông tin thích hợp có liên quan về trao thầu, để các nhà thầu tiềm năng có đủ thời gian để chuẩn bị và nộp hồ sơ thầu; (ii) Đưa ra trước điều kiện tham gia thầu, kể cả tiêu chuẩn chọn và trao thầu và các quy định về đấu thầu, đồng thời công bố những điều kiện này; (iii) Sử dụng những tiêu chuẩn khách quan và định trước đối với việc quyết định mua sắm công nhằm tạo điều kiện cho việc xác minh về sự chính xác trong việc áp dụng các quy tắc hay thủ tục; (iv) Một cơ chế xem xét lại hữu hiệu, trong đó có cơ chế kháng nghị hữu hiệu, nhằm bảo đảm việc viện dẫn ra tòa và áp dụng các chế tài được thực hiện trong trường hợp các quy định hay quy trình mua sắm ban hành theo khoản này không được tuân thủ. Thêm vào đó, mỗi quốc gia thành viên sẽ tiến hành các biện pháp thích hợp nhằm tăng cường minh bạch và trách nhiệm trong quản lý tài chính công



bao gồm: (i) Thủ tục thông qua ngân sách quốc gia; (ii) Báo cáo kịp thời về thu và chi; (iii) Hệ thống các tiêu chuẩn kế toán, kiểm toán, và cơ chế giám sát có liên quan; (iv) Cơ chế quản lý rủi ro và kiểm soát nội bộ có hiệu quả và hữu hiệu; (v) Khi thích hợp, biện pháp khắc phục trong trường hợp không tuân thủ những yêu cầu theo quy định của khoản này. Thêm vào đó, mỗi quốc gia thành viên thực hiện các biện pháp hành chính và dân sự cần thiết bảo đảm sự minh bạch của sổ sách kế toán, chứng từ, báo cáo tài chính hoặc các tài liệu khác liên quan đến thu, chi công, và phòng ngừa việc giả mạo những tài liệu này.

Điều 10 (Báo cáo công khai) quy định, mỗi quốc gia thành viên sẽ tiến hành các biện pháp cần thiết để tăng cường minh bạch trong quản lý hành chính công, kể cả về tổ chức, quá trình thực hiện và ra quyết định. Các biện pháp đó bao gồm: (i) Ban hành những thủ tục hoặc quy định cho phép công chúng, khi thích hợp, có được thông tin về tổ chức, quá trình thực hiện và ra quyết định của các cơ quan hành chính nước mình, cũng như các thông tin về quyết định và hành vi pháp lý liên quan đến công chúng mà vẫn bảo đảm được bí mật và thông tin cá nhân; (ii) Đơn giản hóa thủ tục hành chính ở những khâu thích hợp nhằm tạo điều kiện cho công chúng tiếp cận với cơ quan có thẩm quyền ra quyết định; (iii) Công bố thông tin, trong đó có thể bao gồm báo cáo định kỳ về nguy cơ tham nhũng trong các cơ quan hành chính nước mình.

Điều 12 (Khu vực tư) quy định, mỗi quốc gia thành viên sẽ tiến hành các biện pháp để phòng ngừa tham nhũng liên quan đến khu vực tư, trong đó bao gồm: (i) Thúc đẩy xây dựng các chuẩn mực và thủ tục nhằm bảo vệ sự liêm khiết của các tổ chức tư nhân tương ứng, trong đó có quy tắc ứng xử về tính chính xác, tính chính trực và tính đúng đắn trong hoạt động kinh doanh và tất cả các nghề

nghiệp liên quan, đồng thời, thúc đẩy công tác phòng ngừa xung đột lợi ích, thúc đẩy nhân rộng các thực tiễn thương mại tốt trong hoạt động kinh doanh và trong quan hệ hợp đồng với quốc gia đó; (ii) Tăng cường tính minh bạch giữa các tổ chức tư nhân, khi thích hợp áp dụng cả các biện pháp nhận dạng cá nhân tham gia thành lập và quản lý công ty. Thêm vào đó, nhằm mục đích phòng ngừa tham nhũng, phù hợp với pháp luật và quy định của nước mình về duy trì sổ sách, chứng từ, công khai báo cáo tài chính và tiêu chuẩn kế toán, kiểm toán, mỗi quốc gia thành viên tiến hành các biện pháp cần thiết để cấm những hành vi sau đây được thực hiện nhằm mục đích phạm bất kỳ tội nào trong những tội được quy định theo Công ước này: (i) Lập tài khoản ngoài sổ sách; (ii) Tiến hành giao dịch ngoài sổ sách hoặc giao dịch không được xác minh thoả đáng; (iii) Lập chứng từ khống; (iv) Đưa vào sổ sách những khoản nợ mà xác định sai đối tượng nợ; (v) Dùng giấy tờ, chứng từ giả; và (vi) Cố tình hủy tài liệu sổ sách trước thời hạn do pháp luật quy định.

Điều 13 (Tham gia của xã hội) quy định, mỗi quốc gia thành viên sẽ tiến hành các biện pháp thích hợp nhằm thúc đẩy sự tham gia chủ động của các cá nhân và tổ chức ngoài khu vực công, như xã hội dân sự, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức cộng đồng, vào công tác phòng ngừa và đấu tranh chống tham nhũng; và nhằm nâng cao nhận thức của công chúng về sự tồn tại, nguyên nhân và tính chất nghiêm trọng cũng như sự đe dọa của tham nhũng. Sự tham gia đó cần được tăng cường thông qua các biện pháp như: (i) Tăng cường tính minh bạch trong các quy trình ra quyết định, thúc đẩy đóng góp của công chúng vào các quy trình ra quyết định; (ii) Đảm bảo cho công chúng được tiếp cận thông tin một cách hiệu quả; (iii) Tổ chức các hoạt động thông tin cho công chúng góp phần đấu tranh không khoan nhượng chống tham nhũng, cũng như các

chương trình giáo dục công chúng, bao gồm cả chương trình giảng dạy trong nhà trường và trường đại học; (iv) Tôn trọng, tăng cường và bảo vệ quyền tự do tìm kiếm, nhận, xuất bản và tuyên truyền thông tin về tham nhũng. Quyền tự do đó có thể cũng có một số giới hạn nhất định, nhưng những giới hạn đó phải được pháp luật quy định và phải là cần thiết để: Tôn trọng quyền và danh tiếng của người khác; Bảo vệ an ninh quốc gia hay trật tự công cộng hay sức khoẻ hoặc đạo đức cộng đồng.

Qua những quy định nêu trên, có thể thấy Công ước xem việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình là biện pháp nền tảng cần được áp dụng trong hầu hết các lĩnh vực/vấn đề của phòng, chống tham nhũng. Tuy nhiên, việc dành một điều khoản riêng (Điều 10 - Báo cáo công khai) về công khai, minh bạch trong quản lý hành chính công cho thấy Công ước đặc biệt chú trọng đến vấn đề này.

Một số văn kiện pháp luật quốc tế cũng nhấn mạnh sự cần thiết bảo đảm trách nhiệm giải trình. Trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, người có thẩm quyền không chỉ là trách nhiệm giải trình việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ mà còn bao gồm cả giải trình về nguồn gốc tài sản, gắn liền với việc công khai tài sản, thu nhập bởi lẽ “quy định về công khai thu nhập, tài sản là một lời nhắc nhở hiệu quả đối với các công chức về bảo đảm trách nhiệm giải trình đi kèm với chức trách”<sup>1</sup>. Điều này cũng được khẳng định tại Điều 20 Công ước về chống tham nhũng của Liên hợp quốc quy định hành vi làm giàu bất hợp pháp đối với “việc tài sản của một công chức tăng đáng kể so với thu nhập hợp pháp của công chức mà công chức này không giải thích được một cách hợp lý về lý do tăng đáng kể như vậy”.

---

1. StAR: *Việc công, lợi ích tư bảo đảm trách nhiệm giải trình thông qua công khai thu nhập, tài sản*, tr.7.

Bên cạnh đó, Điều 8 (Quy tắc ứng xử của công chức) cũng quy định “mỗi quốc gia thành viên cũng sẽ xem xét đề ra các biện pháp và cơ chế để tạo thuận lợi cho công chức báo cáo với các cơ quan có thẩm quyền về các hành vi tham nhũng mà họ phát hiện được trong khi thi hành công vụ”. Đồng thời, mỗi quốc gia thành viên cần phải “nỗ lực thiết lập các biện pháp và cơ chế yêu cầu công chức báo cáo cơ quan có thẩm quyền về các vấn đề có liên quan, trong đó có những hoạt động công việc, các khoản đầu tư bên ngoài hay tài sản hoặc quà tặng giá trị lớn, những thứ có thể gây xung đột lợi ích khi họ thực hiện công vụ”. Do vậy, khi các quốc gia tham gia Công ước quốc tế về phòng, chống tham nhũng cũng phải yêu cầu “người có hành vi phạm tội chứng minh nguồn gốc hợp pháp của tài sản bị cho là do phạm tội mà có hoặc tài sản khác chịu tịch thu, trong chừng mực mà yêu cầu này phải tuân theo các nguyên tắc căn bản của pháp luật quốc gia”.

Trong lĩnh vực quản lý tài chính, Điều 14 (Các biện pháp phòng, chống rửa tiền) đã quy định, các quốc gia thành viên sẽ xem xét thực hiện các biện pháp khả thi nhằm phát hiện, kiểm soát việc di chuyển tiền mặt và các công cụ có giá trị chuyển đổi qua biên giới nước mình, đặc biệt “yêu cầu các cá nhân và tổ chức kinh doanh báo cáo về việc chuyển qua biên giới những lượng tiền mặt lớn và các công cụ có giá trị chuyển đổi khác”. Như vậy, việc thực hiện báo cáo giải trình của các tổ chức, cá nhân trong giao dịch tiền tệ sẽ giúp các quốc gia tổ chức kiểm soát được dòng tiền cũng như đánh giá được tình hình phát triển kinh tế của đất nước.

Nhìn chung, trong các điều ước quốc tế thường áp dụng ba nhóm biện pháp để bảo đảm ba yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, đó là:

- (i) Không công khai, minh bạch thì không có hiệu lực áp dụng.

(ii) Các biến động pháp lý chỉ được phép trong phạm vi các nguyên tắc, khuôn khổ pháp lý chung đã được xác lập trong các điều ước quốc tế.

(iii) Tham vấn đối tượng bị tác động.

## **2. Quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong pháp luật một số nước trên thế giới**

### *2.1. Một số quy định chung về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình*

Đối với công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, pháp luật của nhiều quốc gia trên thế giới quy định các nguyên tắc cũng như thể chế hóa để bảo đảm cho việc thực hiện vấn đề công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình thực sự được ghi nhận trong các văn bản pháp luật một cách có hệ thống gắn liền với việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin, cụ thể:

Trên phạm vi quốc tế, trong Nghị quyết số 59 được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua vào ngày 14/12/1946 đã nêu rằng: “Tự do thông tin là một quyền con người cơ bản và... là chuẩn mực của tất cả các hình thức tự do khác mà Liên hợp quốc cần cổ vũ”. Trên cơ sở đó, quyền tự do thông tin tiếp tục được ghi nhận một cách rộng rãi, trực tiếp hoặc gián tiếp, trong nhiều văn kiện pháp luật quốc tế khác do Liên hợp quốc ban hành. Nhìn chung, quyền này được chứa đựng trong các văn kiện pháp luật quốc tế về ba lĩnh vực: (i) *Quyền con người*; (ii) *Chống tham nhũng*; và (iii) *Bảo vệ môi trường*.

Ở cấp độ khu vực, quyền tiếp cận thông tin cũng được ghi nhận trong nhiều văn kiện. Ở châu Âu, Hội đồng châu Âu (Council of Europe) đã thông qua các văn kiện: Công ước về bảo vệ các quyền

con người và tự do cơ bản (Công ước châu Âu về quyền con người năm 1950); Công ước về tiếp cận các tài liệu công năm 2008; Tuyên ngôn về quyền tự do biểu đạt và thông tin năm 1982. Còn Liên minh châu Âu (European Union) đã thông qua các văn kiện: Hiến chương về các quyền cơ bản của Liên minh châu Âu năm 2000; Hiệp ước Liên minh châu Âu và Tuyên ngôn về quyền tiếp cận thông tin năm 1992; Hiệp ước Lisbon năm 2007,...

Ở châu Mỹ đã thông qua các văn kiện: Công ước châu Mỹ về quyền con người năm 1969; Tuyên ngôn Liên Mỹ về các nguyên tắc của tự do biểu đạt năm 2000; Luật Mẫu Liên Mỹ về tiếp cận thông tin năm 2011; Các nguyên tắc về quyền tiếp cận thông tin năm 2008;... Còn ở châu Phi có các văn kiện: Hiến chương châu Phi về dân chủ, bầu cử và quản trị tốt năm 2007; Hiến chương châu Phi về các quyền con người và quyền của các dân tộc năm 1982; Công ước châu Phi về phòng, chống tham nhũng năm 2003; Tuyên ngôn về các nguyên tắc của tự do biểu đạt ở châu Phi năm 2002; Luật Mẫu về tiếp cận thông tin ở châu Phi năm 2013; Hiến chương châu Phi về các giá trị và nguyên tắc của dịch vụ công và hành chính năm 2011;... Ở các nước Ả-rập có Hiến chương Ả-rập về quyền con người năm 2004.

Ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương, việc ban hành pháp luật quy định về quyền tiếp cận thông tin có phần chậm và hạn chế hơn các khu vực khác. Ô-xtrây-li-a và Niu Dê-lân là những quốc gia đầu tiên của châu Á ban hành Luật liên quan đến Quyền tiếp cận thông tin. Thái Lan cũng đã ban hành Luật Tự do thông tin nhưng tác dụng của đạo luật này trong thực tế chưa được rõ ràng. Nhật Bản ban hành Luật Tự do thông tin vào năm 2000 và sau đó các chính quyền địa phương của Nhật Bản cũng đã ban hành văn bản pháp luật về tự do thông tin trong phạm vi địa phương mình.

Khu vực Trung Đông, Ixraen đã ban hành Luật Tự do thông tin quốc gia. Ở châu Phi, Quốc hội Uganda đã ban hành Luật Tự do thông tin vào tháng 5/2005; các nhà lãnh đạo của Kênia và Nigêria cũng đã cam kết sẽ ban hành Luật trong một tương lai gần. Rất nhiều quốc gia khác ở châu Phi cũng đang trong quá trình xem xét để ban hành Luật này, đặc biệt là các quốc gia là thành viên khối thịnh vượng chung. Bên cạnh việc ban hành Luật Tiếp cận thông tin của các quốc gia trong nhiều khu vực, quyền tiếp cận thông tin hay quyền được thông tin - với tư cách là một trong những quyền cơ bản của công dân - đã được ghi nhận trong rất nhiều bản Hiến pháp của các quốc gia trên thế giới<sup>1</sup>. Thời gian qua, số lượng các bản Hiến pháp có các quy định về quyền tiếp cận thông tin đã tăng nhanh một cách đáng kể. Hầu hết trong các bản Hiến pháp thành văn mới ban hành của các quốc gia đang chuyển đổi, đặc biệt là ở khu vực Đông Âu, Trung Âu và khu vực Mỹ Latinh đều có quy định về quyền tiếp cận thông tin. Ngoài ra, ở một số quốc gia mà Hiến pháp đã được ban hành từ lâu đời như Phần Lan, Na Uy, thì cũng có xu hướng sửa đổi Hiến pháp để bổ sung một số quy định về quyền tiếp cận thông tin.

Hiện nay nhiều quốc gia đã có luật tự do báo chí như: Luật Tự do báo chí của Thụy Điển năm 1766 là đạo luật về báo chí lâu đời nhất trên thế giới, trong đó lần đầu tiên quy định về quyền tiếp cận thông tin. Sau này, quyền tiếp cận thông tin còn được quy định trong Luật về Tự do ngôn luận năm 1991 của Thụy Điển. Đây là hai đạo luật chủ đạo liên quan đến quyền tiếp cận thông tin. Ngoài ra, một số quy định liên quan đến vấn đề này còn được quy định tại bộ

---

1. Theo Báo cáo tự do thông tin thế giới năm 2006, có trên 90 quốc gia có các quy định trong Hiến pháp ghi nhận quyền tiếp cận thông tin của công dân.

Quy tắc điều hành Chính phủ năm 1974. Bước sang thế kỷ XX, với việc thừa nhận rộng rãi quyền tự do dân chủ và quyền con người, đặc biệt, sau Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền năm 1948 và Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, xu hướng về việc pháp luật hóa quyền tiếp cận thông tin đã hình thành trên phạm vi toàn cầu. Một số quốc gia như Hoa Kỳ ban hành Luật Tự do thông tin (năm 1966), Canada (1983), Hunggari (1992), Anh (2000), Nam Phi (2000), Mehicô... Ở một số quốc gia trên thế giới, tầm quan trọng của tiếp cận thông tin chỉ xếp sau Hiến pháp. Một số đạo luật về tự do thông tin hoặc tiếp cận thông tin nêu rõ, các quy định về quyền tiếp cận thông tin, tự nó, đã là các quy định Hiến định đơn cử như ở Thụy Điển, Luật Tự do báo chí là một trong bốn đạo luật nền tảng tạo thành Hiến pháp của Thụy Điển. Bên cạnh đó, một số quốc gia lại quy định Luật về Tiếp cận thông tin có địa vị pháp lý cao hơn các đạo luật khác. Ở Canada, Tòa án đã tuyên bố Luật về Tiếp cận thông tin là quy định “mang tính chất của Hiến pháp”; ở Niu Dilân, năm 1988, Tòa phúc thẩm đã phán quyết rằng “tầm quan trọng của Luật Thông tin chính thức là ở chỗ các biện pháp trong Luật này có thể được coi là các biện pháp mang tính Hiến định”. Nhiều quốc gia trên thế giới có quan điểm mở về tiếp cận thông tin và tự do thông tin. Đặc biệt, ở các nước Bắc Âu với mô hình xã hội dân chủ và nhà nước phúc lợi, nguyên tắc của công khai, minh bạch là quyền tiếp cận thông tin được coi là một công cụ quan trọng để bảo đảm quyền dân chủ của công dân trong nhà nước pháp quyền.

Bên cạnh đó nhiều quốc gia đã chú trọng đến tăng cường tính minh bạch trong hệ thống tài chính công, một số trường hợp được quy định vào Hiến pháp. Điển hình như: Hiến pháp liên bang Braxin quy định báo cáo tóm tắt việc thực hiện hoạt động ngân sách phải được công khai trong vòng 30 ngày kể từ ngày kết thúc giai đoạn



tài chính kéo dài hai tháng. Văn phòng Tổng Kiểm soát Braxin đã thành lập Cổng thông tin điện tử minh bạch. Cổng Thông tin này có các thông tin về các nguồn lực tài chính do các cơ quan Liên bang sử dụng hay chuyển cho các cơ quan khác. Tại Côlômbia, các cơ quan công đều phải báo cáo về thu, chi đến Văn phòng Tổng Kiểm toán. Nội dung báo cáo được tập hợp vào cơ sở dữ liệu chung thực hiện kế hoạch phát triển quốc gia. Hằng quý và hằng năm, Ápganixtan đăng tải thông tin về thu, chi lên trang web của Bộ Tài chính. Hiến pháp Bungari quy định Quốc hội có quyền thông qua ngân sách và báo cáo việc thực hiện ngân sách nhà nước. Hằng năm, Hội đồng Bộ trưởng (CoM) xây dựng dự thảo Luật Ngân sách trình Quốc hội phê chuẩn hai tháng trước khi năm tài chính bắt đầu. Mỗi năm Hội đồng Bộ trưởng tiến hành thủ tục thông qua ngân sách bằng các cơ chế khác nhau để tăng cường minh bạch và sự tham gia của tổ chức xã hội.

Ngày nay, đấu tranh chống tham nhũng đã trở thành vấn đề mang tính toàn cầu. Các quốc gia đều khẳng định quyết tâm chống tham nhũng và xác định đây là cuộc đấu tranh lâu dài, có ý nghĩa chiến lược và cần phải thắng lợi từng bước. Giải pháp phòng, chống tham nhũng của các quốc gia không hoàn toàn giống nhau nhưng nhìn chung gồm ba nhóm chính là: phòng ngừa, phát hiện và xử lý đối với hành vi tham nhũng, thực hiện minh bạch, quy trách nhiệm cho cơ quan, người có thẩm quyền. Một số quốc gia có chiến lược chống tham nhũng, trong đó xác định rõ chủ trương, giải pháp, bước đi, lực lượng tiến hành. Có những nước còn đề ra chiến lược cho từng ngành, lĩnh vực. Có quốc gia tìm kiếm các giải pháp làm cho công chức “không cần tham nhũng, không thể tham nhũng và không dám tham nhũng” như Xingapo, v.v..

## *2.2. Quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình ở một số quốc gia cụ thể*

### *2.2.1. Trường hợp của Hàn Quốc*

Hàn Quốc là nền kinh tế phát triển, đứng thứ tư ở châu Á và đứng thứ 13 trên thế giới<sup>1</sup>. Sau Chiến tranh Triều Tiên, Hàn Quốc đã từ một trong những nước nghèo nhất thế giới trở thành một trong những nước phát triển nhất, là thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế OECD (năm 1996). Với nền công nghiệp phát triển, nhiều lĩnh vực chiếm vị trí hàng đầu thế giới, như: công nghiệp ô tô, công nghệ thông tin... Nền kinh tế Hàn Quốc có quy mô hơn 1.500 tỷ USD (năm 2017), thu nhập bình quân đầu người năm 2018 đã vượt ngưỡng 30 nghìn USD. Cùng với sự phát triển về kinh tế, đời sống của nhân dân được nâng cao, ngang bằng các quốc gia phát triển khác ở châu Âu và các nước Bắc Mỹ. Trong vòng hơn hai thập kỷ (từ năm 1995), công cuộc phòng, chống tham nhũng của Hàn Quốc đã đạt được những thành tựu rất đáng ghi nhận<sup>2</sup>. Năm 2019, Hàn Quốc xếp thứ 39 trên tổng số 18 quốc gia về CPI (chỉ số cảm nhận tham nhũng hàng năm của Tổ chức Minh bạch quốc tế). Như vậy, đã tăng từ vị trí 45 (năm 2018) và 51 (năm 2017). Qua đó, cho thấy Hàn Quốc thể hiện rõ khả năng giải quyết vấn nạn tham nhũng. Những thành tựu đó đạt được là do Hàn Quốc đã có những chiến lược, chính sách về thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong các cơ quan nhà nước, cụ thể:

*Thứ nhất, trong xây dựng pháp luật:* Hàn Quốc đã ban hành Luật Công bố thông tin nhằm mục đích minh bạch hoạt động của các

---

1. World Economic Forum: *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2019*.

2. <https://tcnn.vn/news/detail/43180/Kinh-nghiem-phong-chong-tham-nhung-cua-Han-Quoc.html>.

cơ quan nhà nước cũng như của công chức. Trong số nhiều nội dung của Luật này có quy định: Mọi công chức nhà nước đều có quyền và trách nhiệm cung cấp các thông tin về tổ chức và hoạt động của cơ quan mình cho phóng viên báo chí và không ai được phép điều tra, tìm hiểu để xác định nguồn của các thông tin đã được đăng trên báo chí. Bên cạnh Luật Công khai thông tin của cơ quan chính quyền còn có Luật Bảo vệ thông tin của cá nhân do cơ quan nhà nước quản lý. Ngoài ra, Quốc hội Hàn Quốc còn soạn thảo Luật Công bố thông tin của Quốc hội, Luật Công bố thông tin về giáo dục... Việc ban hành luật công bố thông tin về từng lĩnh vực cụ thể cho thấy, để bảo đảm quyền được biết của công dân, cần phải có một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh và độc lập, có tính thực thi trực tiếp, không mang tính nguyên tắc mà bảo đảm tính cụ thể, dễ hiểu và dễ tiếp cận. Ngoài ra, cơ chế khởi kiện và giải quyết các trường hợp công dân kiện cơ quan hành chính nhà nước về việc không bảo đảm quyền được biết của công dân cũng khá hoàn chỉnh. Trong Luật Công bố thông tin của cơ quan chính quyền Hàn Quốc luôn luôn chú trọng tới việc quy định về quyền khởi kiện cũng như trình tự khởi kiện để định hướng hành vi cho công dân tự bảo vệ quyền được tiếp cận thông tin của mình. Bên cạnh đó, trước hành vi vi phạm pháp luật về quyền công bố thông tin của cán bộ cơ quan chính quyền, hệ thống pháp luật Hàn Quốc đã xây dựng một cơ chế pháp lý bảo đảm việc phát hiện và xử lý qua hệ thống cơ quan giám sát trong nội bộ thuộc Bộ Hành chính và An ninh, trong giám sát của Quốc hội (thông qua báo cáo thường kỳ của Bộ Hành chính và An ninh trước Quốc hội) và trách nhiệm bồi thường nhà nước được quy định trong chế độ công vụ tại Luật Công vụ Hàn Quốc. Trong thực tiễn thực hiện công khai thông tin, có rất nhiều vụ kiện của công dân Hàn Quốc, các nhà báo - dưới sự trợ giúp và tư vấn của luật sư, của Tổ chức Liên minh nhân dân,

Tổ chức Thúc đẩy công bố thông tin... đã được Tòa án tuyên thắng kiện và cơ quan chính quyền bắt buộc phải cung cấp thông tin mà không được viện lý do thông tin không được công bố để từ chối cung cấp cho người yêu cầu hoặc cung cấp không đầy đủ. Thực tiễn này cho thấy, để bảo đảm quyền được thông tin không chỉ xây dựng được một Luật Công bố thông tin của cơ quan chính quyền là đủ, mà cần phải có một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ mới bảo đảm tính khả thi của luật.

Về cơ chế thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình được ghi nhận trong các bộ luật: Bộ luật Hình sự, Luật Đạo đức công chức, Quy tắc Ứng xử của công chức, Luật Kiểm toán và thanh tra, Luật về Lương và điều kiện xã hội, cùng rất nhiều quy định khác về thực hiện công khai, minh bạch, giải trình trên toàn quốc... Luật Chống tham nhũng năm 2001 xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan, tổ chức, của công chức, của công dân và hoàn thiện hệ thống pháp luật liên quan đến minh bạch; cải cách thể chế hành chính; cải thiện mức sống của cán bộ, công chức; khuyến khích và bảo vệ người dân trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng; tuyên truyền, giáo dục về tác hại của tham nhũng; xác định đúng vai trò của các cơ quan báo chí, truyền thông là một công cụ, một lực lượng hữu hiệu để công khai thông tin;... Nhìn chung, các biện pháp để thực hiện công khai, minh bạch và phòng, chống tham nhũng ở Hàn Quốc tương đối đa dạng, kích lệ sự tham gia của toàn xã hội. Để thực hiện quyết tâm chính trị của mình, Chính phủ Hàn Quốc nhận thức rõ rằng, cần có sự phối hợp giữa Chính phủ, truyền thông, các tổ chức quần chúng và người dân. Trong đó, nhân dân được coi là động lực, là lực lượng to lớn có vai trò quan trọng thúc đẩy công khai, minh bạch. Luật Chống tham nhũng năm 2001 của Hàn Quốc trao cho công dân quyền hạn rộng rãi. Mọi công dân đều có nhiệm

vụ tích cực hợp tác với các cơ quan nhà nước và có quyền yêu cầu cơ quan chống tham nhũng thanh tra các trường hợp nghi ngờ có tham nhũng. Nhân dân là người đánh giá thực trạng tham nhũng; đánh giá hiệu quả các chương trình, chiến lược chống tham nhũng của Chính phủ. Ý kiến của người dân là cơ sở để hoạch định chính sách, phát hiện tham nhũng. Cơ chế bảo đảm chủ yếu của trách nhiệm giải trình đối với hoạt động của Chính phủ kiến tạo Hàn Quốc chính là khả năng quy trách nhiệm. Điển hình từ những năm 90 thế kỷ XX đến nay, Hàn Quốc đã tịch thu tài sản tham ô, truy tố và bỏ tù hàng trăm quan chức Chính phủ phạm tội tham nhũng, trong đó có Bộ trưởng Quốc phòng, ba cựu Tổng thống (Chun Doo Hwan, Roh Tae Woo, Lee Myung Back), phế truất và kết án một Tổng thống khi đang đương nhiệm (Park Geun Hye)... Đây là điều khó thấy được ở nhiều quốc gia khác khi việc “quy trách nhiệm” không trở nên miễn nhiệm đối với người nắm quyền cao nhất, đồng thời cũng cho thấy tính quy trách nhiệm hiệu quả trong tổ chức bộ máy Chính phủ khi không để vấn đề trách nhiệm giải trình phải đi qua nhiều cấp - đồng nghĩa với nhiều màng lọc khác nhau. Ngày nay, kế thừa những giá trị của một nhà nước trước đó, Hàn Quốc vẫn tiếp tục thực hiện cơ chế quản lý theo cơ chế định hướng, chỉ huy nền kinh tế thị trường và xã hội hóa tuyệt đối các dịch vụ tư nhân đảm nhận hiệu quả đã khiến cho quốc gia Đông Á này trở thành một trong những trung tâm kinh tế, tài chính, khoa học - công nghệ và công nghiệp điện tử của toàn cầu.

*Thứ hai, xây dựng bộ máy hành chính - công vụ minh bạch, tinh gọn, hiệu quả:* để xây dựng được bộ máy đó, Hàn Quốc tiến hành các cải cách hành chính, đặt trọng tâm là tái cơ cấu nhằm làm tinh gọn bộ máy, áp dụng nguyên tắc cạnh tranh và nguyên tắc chất lượng thực thi công vụ theo vị trí việc làm. Cải cách cơ cấu được áp

dụng cùng lúc trong các lĩnh vực, nhằm phát huy tính kỷ luật và hiệu quả của nguyên tắc thị trường và lực lượng thị trường, đồng thời, phát huy tác dụng trong phòng, chống tham nhũng. Từ năm 2003, Hàn Quốc đã thành lập “hệ thống tuyển dụng mở”. Theo đó, hàng trăm vị trí công vụ được mở cửa cho các ứng viên bên ngoài tham gia thi tuyển, dựa trên năng lực, trình độ và hạnh kiểm. Để kiểm soát tham nhũng, tất cả các công chức và các ứng viên thi vào hệ thống công vụ đều phải kê khai tài sản. Hàn Quốc cũng thành lập một “Hệ thống kiểm soát công chức nhà nước” để thường xuyên theo dõi nhân sự hành chính, đặc biệt là kiểm soát việc phình to bộ máy, tăng số lượng công chức.

Hàn Quốc rất chú ý cải thiện chế độ tiền lương và thực hiện các chính sách liên quan đến quyền lợi cho công chức, bảo đảm cho công chức có thu nhập xứng đáng với lao động của họ, yên tâm thực hiện phận sự công chức. Từ năm 1999, Chính phủ Tổng thống Kim Dae Jung đã áp dụng chế độ lương, thưởng dựa theo đánh giá chất lượng hoạt động của từng cá nhân công chức (hoàn toàn khác với cơ chế trả lương dựa theo cấp bậc kiểu truyền thống). Theo đó, những công chức hoàn thành tốt công việc của mình sẽ được thưởng thêm 150%, 100% hoặc 50% lương cơ bản, tùy theo họ được xếp vào nhóm 10% giỏi nhất, hay 10-30% hoặc 30-70% người giỏi nhất.

Chương trình cải cách hành chính của Hàn Quốc cũng nhằm giảm số lượng các quy định, thủ tục hành chính, là nơi chủ yếu nảy sinh nạn hối lộ. Đến đầu những năm 2000, các thủ tục hành chính ở Hàn Quốc đã giảm một nửa. Về thể chế, đã sửa đổi các quy định của nhà nước để bảo đảm sự thích ứng với sự phát triển nhanh chóng của thị trường trên nguyên tắc giảm bớt sự can thiệp của nhà nước và giảm chi phí cho người dân. Các lĩnh vực được cải cách về thể chế

là: quản lý hành chính, nhân sự, quản lý tài chính; quản lý doanh nghiệp công và quản lý lao động.

*Thứ ba, xây dựng và thực hành các chuẩn mực đạo đức công vụ liên chính:* Luật Đạo đức Công chức của Hàn Quốc ban hành năm 1981, có hiệu lực từ thi hành ngày 01/01/1983 (được sửa đổi, bổ sung vào các năm 1993, 2001, 2005) với các nội dung chủ yếu là: chế độ đăng ký, kê khai tài sản của công chức; chế độ tín thác cổ phiếu; khai báo khi nhận quà cáp, tiền mừng và giới hạn việc làm của công chức sau khi nghỉ hưu. Việc kê khai, khai báo những vấn đề liên quan được quy định chặt chẽ, cụ thể, tiện lợi, thông qua hệ thống điện tử. Hàn Quốc thành lập Ủy ban Đạo đức Công chức để đánh giá, xác minh, xử lý và chấp thuận tính trung thực của việc kê khai, khai báo tài sản. Những món quà, tiền mừng của cá nhân, tổ chức nước ngoài tặng cho công chức có giá trị từ 100 USD trở lên phải báo cáo, kê khai và nộp lại cho Nhà nước. Việc làm và hoạt động sau khi công chức nghỉ hưu cũng được quy định, có giới hạn để không tạo điều kiện cho các hành vi tham nhũng do công việc mà công chức đảm nhiệm khi đương chức. Việc này được Ủy ban đạo đức công chức giám sát chặt chẽ. Hàn Quốc có tổng cộng 265 Ủy ban Đạo đức Công chức, trong đó có 5 Ủy ban trong các cơ quan ở trung ương (Quốc hội, Tòa án Tối cao, Tòa án Hiến pháp, Ủy ban Bầu cử quốc gia, Bộ Hành chính) và 260 Ủy ban ở địa phương. Các Ủy ban nêu trên độc lập với nhau, với cơ cấu chung, gồm: Chủ tịch, Phó Chủ tịch Ủy ban và 9 Ủy viên. Nhiệm kỳ của Ủy ban là hai năm. Chức năng chính của Ủy ban là thẩm tra việc kê khai tài sản, xác nhận, cấp phép làm việc cho công chức nghỉ hưu...

Bên cạnh Bộ Quy tắc ứng xử của Công chức (năm 2003) và Quy tắc Ứng xử cho các Hội đồng địa phương (năm 2010) dưới hình thức Pháp lệnh của Tổng thống được ban hành. Các Quy tắc ứng xử

này không chỉ quy định về đạo đức công vụ nói chung mà còn nhấn mạnh vai trò phòng chống tham nhũng, dưới hình thức các chuẩn mực ứng xử. Ủy ban Phòng, chống tham nhũng và quyền công dân là cơ quan được giao hướng dẫn việc thực hiện quy tắc ứng xử của công chức, giáo dục, tư vấn, quảng bá về quy tắc ứng xử; kiểm tra, điều tra những hành vi vi phạm quy tắc ứng xử; hỗ trợ các cơ quan, tổ chức trong việc cụ thể hóa quy tắc ứng xử trong từng cơ quan, tổ chức. Ngoài ra, trong các cơ quan, tổ chức phải chỉ định “người quản lý quy tắc ứng xử” để tổng điều hành các công việc liên quan đến quy tắc ứng xử. Bộ Quy tắc ứng xử của công chức cũng quy định rõ những yêu cầu mà công chức cần phải thực hiện và những điều cấm đối với công chức; tạo điều kiện để công chức hoàn thiện thái độ và nhân cách của mình. Những người đảm nhiệm vị trí lãnh đạo, khi nhậm chức phải tuyên thệ tuân thủ nguyên tắc Bộ Quy tắc ứng xử.

*Thứ tư, xây dựng hạ tầng thông tin:* Hàn Quốc đã xây dựng được mạng lưới hạ tầng thông tin thuộc loại tốt nhất trên thế giới, thiết lập xong hệ thống xử lý công việc hành chính trong nội bộ các cơ quan hành chính thông qua mạng điện tử, tiến hành việc cung cấp dịch vụ công thông qua Internet, kể cả việc cung cấp dịch vụ hành chính thông qua điện thoại di động, công khai hóa việc xử lý các vấn đề của dân, của doanh nghiệp trên mạng. Trong quản lý nhân sự, Chính phủ Hàn quốc đã xây dựng một hệ thống quản lý nhân sự là “e- Saram” rất khoa học, minh bạch, hiệu quả. Theo đó, mọi thông tin của cán bộ, công chức đều được cập nhật từ khi bắt đầu được tuyển dụng đến khi nghỉ hưu. Mọi thay đổi của cán bộ trong quá trình làm việc, như: đi học, nghỉ phép, làm việc tăng ca... đều được cập nhật kịp thời. Theo đó, nhà quản lý cũng có thể nắm được tình hình làm việc của mỗi cán bộ để thưởng - phạt xứng đáng. Nhờ ứng dụng công nghệ hiện đại, bộ máy hành chính nhà nước



Hàn Quốc khá tinh gọn, minh bạch, trọng dụng nhân tài, tạo hiệu quả tối ưu cho hệ thống công vụ.

*Thứ năm, thực hiện cải cách, minh bạch trong mua sắm công để chống tham nhũng.* Từ sau khi có Luật Chống tham nhũng năm 2021, Hàn Quốc thiết lập hệ thống mua sắm công trực tuyến (online), quy định bắt buộc áp dụng thống nhất trong cả nước. Mọi cơ quan có nhu cầu mua sắm, danh sách các nhà cung cấp sản phẩm đều phải công bố công khai trên mạng. Việc đấu thầu và chấm thầu sẽ được tiến hành trên mạng bằng hệ thống chấm điểm tự động. Bên cạnh đó, Hàn Quốc còn thành lập một Hội đồng chấm thầu gồm 5 chuyên gia để chấm điểm cho những gói thầu phức tạp. Hệ thống cơ quan mua sắm công tập trung của Hàn Quốc bao gồm: Trung tâm mua sắm công tập trung Trung ương (Public Procurement Service - PPS) thuộc Bộ Kế hoạch và Tài chính và 11 văn phòng khu vực với 945 nhân viên. Việc mua sắm công trực tuyến ở Hàn Quốc đã đạt tới 95% trong các cơ quan nhà nước. Hệ thống mua sắm công trực tuyến của Hàn Quốc đã được quốc tế đánh giá cao. Năm 2003, Hàn Quốc đoạt giải nhất Dịch vụ công cộng của Liên hợp quốc, năm 2006 đoạt giải thưởng Công nghệ thông tin xuất sắc toàn cầu, năm 2007 đoạt giải thưởng Thương mại điện tử khu vực châu Á.

*Thứ sáu, xây dựng cơ chế bảo vệ và khen thưởng những người tố cáo tham nhũng:* Việc bảo vệ, khen thưởng người tố cáo tham nhũng được áp dụng nhiều biện pháp, như: bí mật danh tính, thông tin cá nhân, cử cảnh sát canh gác, hộ tống, bảo đảm an toàn tính mạng, đến chăm lo đời sống, việc làm... Nếu phát hiện các doanh nghiệp hoặc cơ quan nhà nước trù dập người tố cáo bằng cách gây khó dễ, cho thôi việc, phân biệt đối xử, mất lợi ích kinh tế... thì Cơ quan phòng chống tham nhũng buộc các doanh nghiệp và cơ quan nhà nước này trong vòng 30 ngày phải phục hồi cho người tố cáo.

Những ai vi phạm các quy định bảo vệ người tố cáo tham nhũng có thể bị phạt tù 3 năm hoặc phạt tiền lên tới 10 triệu won. Chính phủ còn thực hiện đền bù thiệt hại về vật chất và tinh thần cho những người tố cáo, đấu tranh chống tham nhũng. Tiền đền bù lấy từ tiền thu được nhờ sự tố cáo tham nhũng, dao động từ 4% đến 20%. Ngoài ra, người tố cáo còn có thể được miễn giảm về hình sự hoặc kỷ luật nếu liên quan đến sai phạm. Bằng các biện pháp này, Hàn Quốc đã khích lệ tinh thần chống tham nhũng trong nhân dân, đồng thời góp phần xây dựng các chuẩn mực văn hóa chống tham nhũng bảo đảm công bằng, minh bạch.

*Những kinh nghiệm rút ra từ trường hợp của Hàn Quốc:*

*Một là*, Chính phủ phải có cam kết chính trị mạnh mẽ, quyết liệt; tầm nhìn chiến lược và chương trình hành động nhất quán, rõ ràng về phòng, chống tham nhũng. Đây là yếu tố quan trọng, quyết định sự thành bại và huy động toàn xã hội Hàn Quốc vào cuộc đấu tranh phòng, chống tham nhũng. Quyết tâm đó của Chính phủ thể hiện qua các chính sách, biện pháp ngắn hạn và dài hạn, đồng bộ, hiệu quả.

*Hai là*, Nhà nước ban hành hệ thống pháp luật chặt chẽ, trên cơ sở đó thành lập các cơ quan phòng, chống tham nhũng thực quyền, đủ thẩm quyền, bảo đảm tính nghiêm minh, công bằng, dân chủ. Hệ thống pháp luật là cơ sở pháp lý cho công cuộc chống tham nhũng.

*Ba là*, xây dựng bộ máy hành chính - công vụ minh bạch, tinh gọn, hiệu quả.

*Bốn là*, xây dựng và thực hành các chuẩn mực đạo đức công vụ liêm chính.

*Năm là*, việc xây dựng Chính phủ điện tử là một trong những giải pháp hữu hiệu nhất để bảo đảm tính minh bạch và hiệu quả. Điều đó đã phát huy tác dụng tốt trong phòng, chống tham nhũng.

Khi mọi thủ tục hành chính, khiếu nại của công dân, mọi thông tin, cấp phép, xin phép, nộp thuế, khai hải quan... đều thực hiện thông qua mạng Internet. Nhờ hạn chế việc công chức tiếp xúc với người dân và doanh nghiệp, do đó giảm các cơ hội để những nhiễu hoặc nhận hối lộ. Hơn nữa, Chính phủ điện tử vừa tăng tính công khai, minh bạch vừa nhanh chóng, giảm thiểu được thời gian, chi phí đi lại.

Sáu là, xây dựng cơ chế bảo vệ và khen thưởng những người tố cáo tham nhũng. Cần quy định rõ ràng và chi tiết trách nhiệm của các cơ quan phòng, chống tham nhũng đối với việc bảo đảm an toàn thân thể, tính mạng, kinh tế, việc làm cho người tố cáo tham nhũng và thân nhân của họ trong thời gian dài. Đây là một trong những điều kiện bảo đảm cho công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

### **2.2.2. Trường hợp của Nhật Bản**

Nhật Bản được xem là hình mẫu không chỉ bởi những thành tựu kinh tế thần kỳ tính từ thời kỳ cách mạng Minh Trị mà còn nhờ vào việc tổ chức bộ máy hành chính nhà nước chuyên nghiệp và phục vụ đúng nghĩa. Một quốc gia dân chủ gắn liền với tự do về kinh tế, có nền kinh tế phát triển đứng thứ ba trên thế giới, là điểm đến hấp dẫn của các nhà đầu tư và được xếp hạng là một trong những quốc gia có tình trạng tham nhũng ít nhất thế giới.

Trong tổ chức bộ máy hành chính công, Nhật Bản hướng tới sự tinh gọn. Đồng thời, trong tổ chức nhân sự, Nhật Bản là điển hình cho sự kết hợp giữa mô hình chức nghiệp và việc làm, trong đó khai thác được ưu thế tính ổn định của mô hình chức nghiệp để giúp công chức ổn định môi trường làm việc và ưu thế đánh giá công chức dựa trên công trạng của mô hình việc làm để giúp tạo động lực cho công

chức trẻ phấn đấu. Đây chính là bí quyết giúp tạo dựng được một bộ máy hành chính tận tụy, chuyên nghiệp.

Bên cạnh đó, trong hoạt động, Chính phủ hướng tới tính hiệu quả nhờ xác định được ranh giới sự can thiệp của Nhà nước với phạm vi tự do hoạt động của thị trường nên sự tác động của Chính phủ lên đời sống kinh tế, xã hội quốc gia hiếm khi trở nên cứng nhắc và thừa thãi. Cụ thể, Nhà nước Nhật Bản nắm khoảng 1/3 tổng số đầu tư tư bản cố định trong nước; thường tập trung vào cơ cấu hạ tầng, xây dựng các ngành công nghiệp mới và nghiên cứu khoa học. Những ngành này đòi hỏi vốn đầu tư lớn, chu chuyển chậm, lợi nhuận thấp nhưng hết sức quan trọng, tạo tiền đề cho sự phát triển lực lượng sản xuất xã hội. Như vậy, nhà nước Nhật Bản vận hành theo hướng xác lập vai trò chỉ huy, định hướng và hỗ trợ thị trường phát triển, qua đó tạo lập nền kinh tế thị trường năng động, sáng tạo và không lệ thuộc vào Nhà nước. Đồng thời, trong việc khắc phục các khuyết tật của thị trường, Chính phủ Nhật Bản tuân thủ tuyệt đối nguyên tắc chỉ can thiệp vào ba nội dung: dân sự không làm được; dân sự không được làm và dân sự không muốn làm. Điều này không chỉ thúc đẩy khả năng tự lập của thị trường mà giúp Chính phủ tiết kiệm nhiều chi phí, đặc biệt là các chi phí đầu tư hạ tầng, an ninh công cộng... qua đó có nhiều nguồn lực hơn dành cho y tế, giáo dục và phúc lợi khác.

Ngoài cách thức tổ chức hiệu quả, Chính phủ Nhật Bản có được niềm tin và sự ủng hộ rất lớn từ dân chúng nhờ vào khả năng minh bạch trong tổ chức, hoạt động và tính tự kiểm soát quyền lực cao. Lãnh đạo hành pháp Nhật Bản chỉ có nhiệm kỳ hai năm nhằm ngăn ngừa sự tha hóa. Công chức hành chính cũng được ràng buộc bởi bộ quy tắc trong đó thể hiện rõ vai trò của họ là người cung cấp dịch vụ công, còn người dân là khách hàng. Nhật Bản quan tâm

xây dựng Luật Đạo đức, phổ biến cho tất cả công chức Nhà nước và nhân dân. Luật về Công chức quốc gia điều chỉnh đối với công chức ở trung ương, Luật Công chức địa phương, điều chỉnh công chức ở địa phương. Nhật Bản còn tăng cường tính công khai, minh bạch trong quản lý, tăng cường công tác giám sát, kiểm soát nội bộ (thanh tra nội bộ) tạo điều kiện để công chức và cả người bên ngoài phản ánh, tố cáo việc làm sai trái hoặc vi phạm như: Lập đường dây nóng, đề ra chương trình triệt để xử lý tội phạm tham nhũng... và hình thức phản ánh, tố cáo rất đơn giản, thuận lợi, dễ thực hiện, như: Tố cáo qua Internet, qua thư phản ánh hoặc trực tiếp đều được chấp nhận và xử lý. Vì vậy, cơ quan, tổ chức đã nhận được rất nhiều phản ánh, tố cáo đối với công chức nhà nước dù có những việc rất nhỏ. Đây cũng là biện pháp phòng ngừa tham nhũng tốt của Nhật Bản.

Trong quá trình vận hành, minh bạch, trách nhiệm giải trình được thực hiện thường xuyên như một nguyên tắc bất dịch của bốn phạm gấn với thẩm quyền của bộ máy hành pháp nói riêng và cơ quan quyền lực nhà nước nói chung. Điều đặc biệt ở chỗ, trong hệ thống pháp lý Nhật Bản không có điều khoản quy định về trách nhiệm giải trình của Chính phủ và cũng không có ghi nhận về quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình từ Chính phủ của người dân. Tuy nhiên, không vì vậy mà trên thực tế vấn đề này không được thực hiện. Ngược lại, trách nhiệm giải trình của Chính phủ Nhật Bản là một trách nhiệm giải trình tự thân. Nghĩa là Chính phủ tự ý thức được bốn phạm đó để thực hiện như một lẽ tự nhiên mà không cần đến ràng buộc pháp lý hay yêu cầu từ bên ngoài. Cũng chính vì thế, người dân và xã hội Nhật Bản có niềm tin rất lớn vào hoạt động của Chính phủ. Khi một chế định được thực hiện thuận theo lẽ tự nhiên thì không có lý do gì để sử dụng đến pháp luật nhằm chế định nó. Để nâng cao tính minh bạch, giải trình, tính hiệu lực,

hiệu quả của cơ quan hành chính nhà nước, Chính phủ Nhật Bản đã có những biện pháp như:

*Thứ nhất, tăng cường sự lãnh đạo chính trị trong mọi tổ chức cấp bộ:*

Một, hai hoặc ba Thứ trưởng chính trị sẽ được bổ nhiệm vào Văn phòng Nội các và vào mỗi bộ. Họ phải được xác định vị trí giữa Bộ trưởng và Thứ trưởng hành chính. Mỗi Thứ trưởng sẽ hoạt động cho Bộ trưởng và chịu trách nhiệm đáng kể trong bộ. Ngoài ra, hệ thống trợ lý chính trị cho Bộ trưởng cũng sẽ được giới thiệu. Các trợ lý chính trị sẽ được chỉ định trong mọi tổ chức cấp bộ để tham gia hoạch định, hoạch định chính sách cụ thể và cũng để giải quyết các vấn đề chính trị. Theo các hệ thống này, sự lãnh đạo chính trị trong mỗi bộ sẽ được tăng cường.

*Thứ hai, củng cố chức năng Nội các và vai trò lãnh đạo của Thủ tướng:*

Ngoại trừ Thủ tướng, số lượng Bộ trưởng sẽ giảm tối đa từ 20 người xuống còn từ 14 đến 17 người. Nội các được vận hành linh hoạt hơn, có các Bộ trưởng có trách nhiệm đặc biệt sẽ được quyết định cụ thể theo nhu cầu của thực tiễn từng thời kỳ.

Để bảo đảm sự lãnh đạo mạnh mẽ hơn của Thủ tướng và Nội các, Ban Thư ký Nội các sẽ được trao quyền không chỉ phối hợp mà còn bắt đầu hoạch định chính sách cơ bản. Văn phòng Nội các được thành lập để hỗ trợ Thủ tướng và Nội các. Hội đồng tư vấn về các chính sách kinh tế và tài khóa, về các chính sách khoa học và công nghệ, v.v.. sẽ được thành lập. Thủ tướng dự kiến sẽ bổ nhiệm các nhân viên hỗ trợ của mình một cách tự do hơn theo sáng kiến của chính mình không chỉ từ bên trong Chính phủ mà còn từ bên ngoài Chính phủ.

*Thứ ba, tái cơ cấu quyết liệt các bộ và cơ quan*

Theo luật được thông qua, 23 tổ chức cấp bộ được cơ cấu lại thành một văn phòng (Văn phòng Nội các) và 12 tổ chức cấp bộ.

Mục tiêu cơ bản của việc sắp xếp lại này là phá vỡ các bức tường ngăn cách giữa các bộ và cơ quan hiện có; hợp nhất các chức năng tương tự hoặc tương tự nhau để các chức năng liên quan này có thể được phối hợp nhanh nhất có thể trong một bộ có thẩm quyền rộng hơn; sự trùng lặp, tương tự từ các chương trình có thể được giảm càng nhiều càng tốt. Bộ Y tế và Phúc lợi và Bộ Lao động được sáp nhập làm một. Cơ quan Khoa học và Công nghệ và Bộ Giáo dục với nhiều trường đại học quốc gia và các viện nghiên cứu trực thuộc của họ sẽ được sáp nhập làm một. Bộ Giao thông vận tải, Bộ Xây dựng, Cơ quan Đất đai quốc gia và Cơ quan Phát triển được sáp nhập. Tổ chức bảo vệ môi trường được nâng từ cơ quan lên bộ.

*Thứ tư, tinh giản và hợp lý hóa các tổ chức và hoạt động của Chính phủ:*

(i) Pháp nhân hành chính độc lập: Các pháp nhân hành chính độc lập bắt đầu được hình thành từ năm 2015. Chúng có tư cách pháp lý độc lập bên ngoài bộ hoặc các cục. Chính phủ sẽ chuyển giao thực thi chính sách và các chức năng khác của các bộ và cơ quan cho tổ chức loại hình pháp nhân mới này. Pháp nhân hành chính độc lập bảo đảm việc quản lý linh hoạt hơn. Giám đốc điều hành hoặc nhân viên quản lý có thể được tuyển dụng từ bên ngoài Chính phủ và việc quản lý hoạt động hàng ngày được giao cho chính các pháp nhân. Mục đích chính của hệ thống này là tách biệt các chức năng hoạch định chính sách và chức năng thực thi chính sách; nâng cao hiệu quả và chất lượng dịch vụ cho người dân bằng cách trao thêm quyền tự chủ và trách nhiệm cho một pháp nhân và cũng để bảo đảm tính minh bạch của sự hoạt động.

(ii) Giảm các tổ chức của các tổ chức cấp bộ: Các tổ chức nội bộ của các tổ chức cấp bộ sẽ được giảm xuống để hợp lý hóa các tổ chức cũng như để bảo đảm sự phối hợp chính sách rộng hơn. Các đơn vị cấp cục bị giảm từ 128 xuống còn 96. Các đơn vị cấp phòng ban bị cắt giảm từ 1.200 xuống 1.000.

(iii) Giảm nhân viên toàn thời gian: Chính phủ lập kế hoạch giảm lực lượng ít nhất 10% nhân viên toàn thời gian của các bộ và cơ quan trong thời gian mười năm bắt đầu từ tháng 01/2001. Chính phủ cũng giảm nhân sự bằng cách tạo ra các pháp nhân hành chính độc lập và những cách khác sao cho số lượng nhân viên giảm 25% trong mười năm. Chính phủ về cơ bản sẽ xem xét các chức năng và chương trình hiện tại của mình để thực hiện việc giảm quy mô lớn như vậy.

(iv) Bãi bỏ quy định và cải cách hành chính bao cấp và công trình công cộng: Việc bãi bỏ quy định và cải cách quy định cải cách quản lý công trình công cộng bao cấp sẽ được đẩy mạnh hơn nữa để hợp lý hóa các hoạt động của chính quyền trung ương, xây dựng một thị trường tự do và minh bạch hơn để thúc đẩy phân cấp và bảo đảm ra quyết định hiệu quả và minh bạch hơn.

Để có được những kết quả mong đợi, cải cách hệ thống và thực hành công vụ là không thể thiếu. Chính phủ Nhật Bản dự kiến sẽ thiết lập một hệ thống quản lý nhân sự của Chính phủ cho phép những người có trình độ, năng lực tốt được đưa vào Ban Thư ký Nội các, Văn phòng Nội các và bộ. Hệ thống tuyển dụng và thăng tiến sẽ được cải thiện. Ngoài ra, việc trao đổi nhân sự giữa các bộ sẽ được đẩy mạnh hơn nữa.

Minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của Chính phủ Nhật Bản đã tạo ra không chỉ niềm tin và sự đồng cảm sâu sắc giữa Chính phủ và công dân mà còn mang đến những



hiệu quả lớn khi tránh được xu hướng vận động chính sách tiêu cực. Nhật Bản là quốc gia đã từng chịu nhiều ảnh hưởng của các đặc trưng từ nền chính trị Hoa Kỳ, trong đó tiêu biểu có mô hình “lật xác chính trị” và “vận động chính sách”. Tuy nhiên, ngày nay cả hai vấn đề kể trên đã được kiềm chế hoặc xóa bỏ đều nhờ vào minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nếu mô hình “lật xác chính trị” bị xóa bỏ nhờ cơ chế giải trình khi lựa chọn nhân sự nội các của người đứng đầu Chính phủ thì “vận động chính sách” với những nguy cơ nhãn tiền về “đi đêm”, “cửa sau” dẫn tới tệ nạn tham nhũng chính sách tồi tệ như ở các quốc gia đang phát triển hiện nay cũng được loại bỏ nhờ cơ chế giải trình trong suốt chu trình xây dựng chính sách. Trở lại quan điểm cốt lõi của một Chính phủ kiến tạo mạnh mẽ, hiệu quả là hệ thống chính sách minh bạch và khoa học, rõ ràng đã được minh chứng trong trường hợp Nhật Bản, với vai trò bảo đảm xuyên suốt của trách nhiệm giải trình.

*Một số kinh nghiệm rút ra từ sự nghiên cứu trường hợp Nhật Bản:*

Một là, việc hoàn thiện bộ máy tổ chức của hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hiệu quả phải là công việc được đặt ra thường xuyên vì mỗi một thời kỳ, mỗi hoàn cảnh cụ thể của tình hình trong nước và quốc tế đặt ra cho hệ thống chính trị những đòi hỏi khác nhau.

Hai là, các bộ trong Chính phủ đều có xu hướng bảo vệ quyền lợi của mình theo kiểu lợi ích phe nhóm. Điều này dẫn tới việc hình thành những “bức tường” vô hình trong quá trình vận hành, cản trở tốc độ và suy giảm sức mạnh của Chính phủ và của cả hệ thống chính trị. Chính vì vậy, cải cách bộ máy của hệ thống chính trị chỉ thực sự có hiệu quả khi được tiến hành trên quy mô toàn hệ thống chứ không chỉ tiến hành cục bộ ở một bộ phận nào đó.

Ba là, kinh nghiệm Nhật Bản cho thấy, việc bãi bỏ hoặc hợp nhất các tổ chức cấp bộ là công việc rất khó khăn, trong khi thiết lập các bộ/ngành mới là một hiện tượng phổ biến và dễ thuyết phục hơn. Trong cuộc cải cách gần đây nhất, Nhật Bản đã tinh giản các cơ quan Chính phủ trên quy mô lớn, riêng 23 tổ chức cấp bộ sẽ được cơ cấu lại thành 13 tổ chức. Thực tế này cho thấy cần phải có ý chí quyết tâm và sự kiên định trong quá trình cải cách, đổi mới, tinh gọn bộ máy của cơ quan hành chính.

### 2.2.3. Trường hợp của Xingapo

Nền hành chính của Xingapo rất tiên tiến, bộ máy cơ quan công quyền có tính liêm chính cao, các nguyên tắc công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình được tuân thủ và bảo đảm rất tốt. Xingapo trở thành quốc gia ít tham nhũng bậc nhất thế giới. Báo cáo mới nhất của Transparency International (TI) năm 2020 cho thấy Xingapo đạt 85 điểm - là một trong các quốc gia đứng đầu về chỉ số CPI về tính minh bạch trong quản lý đất nước. Nếu xét tại châu Á Thái Bình Dương, Xingapo chỉ đứng thứ hai sau Niu Dilân. Xingapo thực hiện các chính sách giám sát chặt chẽ nhằm bảo đảm tính minh bạch trong hệ thống quan chức nhà nước. Hơn nữa, Xingapo đề ra Chương trình xóa bỏ cách làm việc quan liêu, nhiều tầng nấc của bộ máy hành chính với mục tiêu là việc gì cũng phải có cơ quan chịu trách nhiệm. Thường xuyên rà soát để loại bỏ những quy định lỗi thời không còn phù hợp. Đặc biệt chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ công chức, coi đó là giải pháp cơ bản nhất để xây dựng nền công vụ có hiệu quả. Sau 55 năm kể từ thời điểm độc lập (năm 1965), những kinh nghiệm về quản trị nhà nước nói chung, về công khai, minh bạch, giải trình nói riêng của Xingapo được thể hiện trên các khía cạnh:

*Thứ nhất, lựa chọn cán bộ có tài và liêm chính:*

Một trong những chìa khóa thành công của Xingapo là việc áp dụng chế độ nhân tài (meritocracy). Lý Quang Diệu luôn coi trọng tầm quan trọng của lãnh đạo tốt (good leadership): Cho dù hệ thống chính quyền có tốt như thế nào, lãnh đạo yếu kém sẽ đem đến nguy hại cho người dân. Yếu tố quyết định duy nhất cho sự phát triển của Xingapo là năng lực của các Bộ trưởng và chất lượng của các viên chức dân sự giúp việc cho họ. Trong việc lãnh đạo, ông tiếp cận theo hướng thực tế để giải quyết vấn đề hơn là những quan điểm giáo điều. Ông không làm việc dựa trên các lý thuyết, mà thay vào đó sẽ hỏi: cái gì sẽ hiệu quả?

Chế độ nhân tài và việc chấp nhận - thực hiện cách tiếp cận thực dụng trong xây dựng chính sách đưa đến sự sẵn lòng giới thiệu những chính sách mới hoặc sửa đổi những chính sách đang tồn tại theo đòi hỏi của hoàn cảnh, bất kể vấn đề nguyên tắc ý thức hệ. Chính sách tuyển dụng yêu cầu ứng viên phải đáp ứng các tiêu chuẩn cao về sự liêm khiết và hiệu quả công việc. Các nhà lãnh đạo luôn để lại dấu ấn là những người mẫu mực, liêm chính, từ đó tạo ra nền văn hóa công vụ trung thực và liêm chính.

*Thứ hai, xây dựng bộ máy công chức chuyên nghiệp, có trách nhiệm giải trình, có đạo đức công vụ tốt:*

Bộ máy công chức ở Xingapo bao gồm 16 bộ (ministries) và 64 cục tác vụ (statutory boards). Các cục tác vụ nằm dưới thẩm quyền của bộ và chịu trách nhiệm với bộ, nhưng tự chủ về quản lý và tuyển dụng, độc lập và linh hoạt trong hoạt động giống như một doanh nghiệp. Mỗi cục tác vụ có chức năng, nhiệm vụ rõ ràng, chịu trách nhiệm ở nhiều lĩnh vực, được điều chỉnh liên tục và có thể sáp nhập với chỗ khác. Chính cơ cấu tinh gọn - linh hoạt này, cùng với chế độ nhân tài đã đưa đến kết quả là một Chính phủ hiệu quả: chất lượng

cung cấp dịch vụ công, chất lượng của công chức, năng lực của các viên chức dân sự (civil servants), sự độc lập của dịch vụ dân sự (civil service) khỏi các áp lực chính trị, sự tín nhiệm với các cam kết của Chính phủ về các chính sách.

Nền quản trị công ở Xingapo quan tâm nhiều đến việc nâng cao hệ thống thông tin, trách nhiệm giải trình với kết quả; tổ chức tốt các hình thức kiểm toán, các cuộc gặp mặt trực tiếp với khách hàng, các nhóm sử dụng dịch vụ; phát hành những thông báo tóm tắt về ngân sách để công chúng dễ tiếp cận; xây dựng hệ thống đánh giá thực thi; rà soát và sử dụng kết quả báo cáo hàng quý và năm; tổ chức diễn đàn với công chúng để thu thập thông tin phản hồi về các vấn đề chính sách, lựa chọn áp dụng tri thức mới vào khu vực công. Ở Xingapo, Chính phủ điện tử giúp tăng năng suất hoạt động chung của Chính phủ; nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình công; đơn giản hóa và tăng tốc độ cung ứng nhiều dịch vụ công; nâng cao chất lượng dịch vụ, từ đó tăng mức hài lòng của công dân; hỗ trợ truyền bá thông tin, giúp công dân và công chức cùng ra quyết định tốt hơn; giúp liên thông, thống nhất hoạt động của các cơ quan.

Hiệu quả trọng tâm trong hoạt động của Chính phủ Xingapo đến từ khả năng ban hành chính sách công hiệu quả và minh bạch. Để có được một môi trường chính trị trong sạch và hiệu quả, trách nhiệm giải trình của nhà nước Xingapo đã được thiết lập và đề cao đến từng cá nhân của bộ máy. Cụ thể: pháp luật về công vụ của Xingapo ghi nhận trách nhiệm giải trình là bốn phạm không thể chối bỏ của công chức hành chính trước cấp trên và người dân.

Trong quá trình hoạt động, công chức cung ứng dịch vụ công phải có trách nhiệm giải trình trước người dân khi được yêu cầu về giá cả, chất lượng phục vụ và về những vấn đề của bản thân. Kết quả của trách nhiệm giải trình được người dân đánh giá thông qua

việc cho điểm đối với từng công chức bằng hệ thống lấy ý kiến đánh giá của khách hàng ngay tại thời điểm cung ứng dịch vụ hoặc được thực hiện hằng năm. Đối với chính quyền nói chung cũng chịu sự yêu cầu và đánh giá này. Tuy nhiên, điểm khác biệt ở chỗ, chính quyền ở đây là hệ thống chính quyền cung ứng dịch vụ, không phải chính quyền quản lý. Ở Xingapo, chỉ chính quyền trung ương mới mang nghĩa là một chính quyền quản lý hoàn chỉnh.

Trong ban hành chính sách, Chính phủ Xingapo cũng quy định trách nhiệm giải trình về mục đích ban hành và nội dung chính sách trước dân chúng như một khâu bắt buộc của chu trình chính sách. Đặc biệt, trong khoảng 10 năm trở lại đây, vấn đề trách nhiệm giải trình hiện diện nhiều hơn tại Xingapo sau những chỉ trích về chế độ kém dân chủ của các quốc gia phương Tây đối với đất nước này.

Như vậy có thể thấy, vấn đề trách nhiệm giải trình luôn có một vị thế pháp lý và chính trị quan trọng nhằm chống lại sự tha hóa quyền lực và mang đến hiệu quả cho Chính phủ hành pháp nói chung. Ngày nay, cùng với những đòi hỏi dân chủ ngày càng gia tăng, các nhà nước cũng nâng cao các giá trị dân chủ và tìm kiếm các giải pháp bảo đảm sự hòa hợp hơn với người dân, do đó trách nhiệm giải trình cũng được đề cao hơn. Ngoài ra, hoạt động trách nhiệm giải trình của các cơ quan khác như cơ quan lập pháp, cơ quan tư pháp,... cũng được tổ chức thực hiện một cách nghiêm túc và đạt được nhiều hiệu quả. Cụ thể:

(i) *Đối với trách nhiệm giải trình và liêm chính trong hoạt động của các cơ quan lập pháp*, bắt đầu mỗi cuộc họp của Quốc hội, các nghị sĩ có cơ hội để đưa ra những câu hỏi với các Bộ trưởng liên quan đến thẩm quyền của họ. Thông qua việc chất vấn các Bộ trưởng, Quốc hội buộc Chính phủ phải chịu trách nhiệm cho các hành động

của mình và cho phép công chúng được nghe các quan điểm và ý kiến đa chiều về cách các quyết định được đưa ra.

Riêng về vấn đề ngân sách nhà nước, quy trình phân bổ ngân sách đối với cơ quan lập pháp cũng giống như quy trình của các bộ của Chính phủ. Các nghị sĩ không có quyền tiếp cận với các quỹ, không được ghi chép và không có việc chi tiêu công cộng nào đáng kể mà không cần sự chấp thuận của cơ quan lập pháp. Công khai thông tin về tài sản cho công chúng được tiếp cận là việc không bắt buộc. Ngân sách của cơ quan lập pháp được công khai thông qua trang web ngân sách của Bộ Tài chính. Ủy ban Tài khoản công và Ủy ban Hạ viện có thể tổ chức các phiên điều trần kín hoặc công khai và báo cáo kết quả.

(ii) *Đối với trách nhiệm giải trình và liêm chính trong hoạt động chính trị*, theo luật hiện hành, các cán bộ có thẩm quyền của các hiệp hội chính trị phải chịu trách nhiệm cho bất kỳ sự bất thường nào về tài chính. Bên cạnh bị buộc tội, cán bộ trong ba năm sẽ không có tên trong danh sách cử tri, không thể bỏ phiếu tại bất kỳ cuộc bầu cử nào và làm một ứng cử viên trong cuộc bầu cử Quốc hội hoặc Tổng thống. Các đảng chính trị có các quy tắc ứng xử cho các thành viên của họ và “ứng cử viên vô đạo đức” (tức là những người đang điều tra/bị kết án về tội phạm) không thể tham gia bầu cử. Ngoài ra, quy định về minh bạch trong việc gây quỹ của các đảng phái chính trị không được ban hành nhưng có được ghi lại tại Sổ Tài trợ chính trị. Luật Hạn mức chi tiêu cho bầu cử (Election Expenses Limit Law) quy định hạn mức được chi nhằm bảo đảm công bằng giữa các ứng cử viên.

(iii) *Đối với trách nhiệm giải trình và liêm chính trong hoạt động của cơ quan tư pháp và dịch vụ công*, lực lượng SPF (Lực lượng Cảnh sát Xingapo) có 13.377 sĩ quan toàn thời gian bao gồm sĩ

quan chính quy, sĩ quan dân sự và Cảnh sát quốc gia phục vụ toàn thời gian. Tổng chi trong năm 2003, bao gồm chi để phát triển là 1.104,22 triệu Đôla Xingapo giống như các cơ quan khác, lực lượng cảnh sát được tài trợ thông qua ngân sách khối điều hành/ngân sách khối phát triển. Theo sự sắp xếp tài trợ này, lực lượng cảnh sát được cấp một khối tiền mặt để hoạt động hoặc tiến hành phát triển tương ứng, giới hạn ở tỷ lệ phần trăm được xác định trước của GDP. Sau đó, ngân sách này được thông qua tại Quốc hội sau cuộc tranh luận về ngân sách. Cảnh sát hoặc công tố viên không có quyền tiếp cận vào các quỹ ngoài sách. Tất cả các quỹ của Chính phủ phải được hạch toán và ghi chép đúng và đầy đủ.

(iv) *Đối với trách nhiệm giải trình và liêm chính trong hoạt động kinh doanh*, Ủy ban quản trị doanh nghiệp là một trong ba lãnh đạo khu vực tư nhân có nhiệm vụ xem xét quản trị doanh nghiệp và khung pháp lý của Xingapo, đã đưa ra Bộ quy tắc quản trị doanh nghiệp được điểm chuẩn so với quy tắc tại Hoa Kỳ, Vương Quốc Anh và Ôxtrâyliya. Bộ quy tắc này có hiệu lực từ năm 2003 quy định các nguyên tắc và thông lệ quản trị doanh nghiệp được khuyến nghị trong các lĩnh vực như thành phần hội đồng quản trị, hoạt động của hội quản trị, thù lao của giám đốc, trách nhiệm và giao tiếp với các cổ đông. Các công ty niêm yết được SGX (Sàn giao dịch Xingapo) yêu cầu tiết lộ và giải thích mọi sai lệch so với mã. Hội đồng về công bố và quản trị doanh nghiệp có trách nhiệm thường xuyên cập nhật mã để bảo đảm rằng nó vẫn phù hợp và phù hợp với thông lệ quốc tế.

*Thứ ba, xây dựng một Chính phủ trong sạch và cơ quan phòng, chống tham nhũng hiệu quả:*

Tham nhũng là một vấn đề rất nghiêm trọng ở Xingapo trước giai đoạn Xingapo đạt được chính quyền tự trị sau khi Đảng

hành động nhân dân (PAP) giành chiến thắng trong cuộc tổng tuyển cử và năm 1959. Năm 1960, Xingapo ban hành Luật Ngăn chặn tham nhũng (Prevention of Corruption Act/POCA) và củng cố Cục Điều tra tham nhũng (Corrupt Practices Investigation Bureau/CPIB, thành lập năm 1952) bằng cách trao cho nó nhiều quyền lực pháp lý, nhân sự và nguồn lực hơn để thực hiện hiệu quả chức năng của mình.

CPIB hiệu quả bởi: *thứ nhất*, mặc dù được đặt dưới thẩm quyền của Văn phòng Thủ tướng, nhưng Cục Điều tra tham nhũng hoạt động độc lập bởi Thủ tướng và các lãnh đạo chính trị không can thiệp vào hoạt động hằng ngày và các báo cáo của nó đến Thư ký Nội các. Hơn nữa, giám đốc Cục Điều tra tham nhũng có thể nhận được sự đồng ý của Tổng thống dân cử để điều tra các cáo buộc tham nhũng chống lại Thủ tướng, thành viên Nghị viện và các công chức cấp cao nếu Thủ tướng không đồng ý; *thứ hai*, Cục Điều tra tham nhũng thực hiện cách tiếp cận tổng quát để thực thi và giải quyết cả những vụ việc lớn và nhỏ về tham nhũng trong khu vực công và tư, bất kể số lượng, cấp bậc hoặc địa vị của người bị điều tra. Một quy trình và thủ tục tương tự được áp dụng cho mọi người bị điều tra, bao gồm cả Thủ tướng và giám đốc điều hành của các công ty lớn. Cả người đưa hối lộ và nhận hối lộ đều cùng có tội theo Luật Ngăn chặn tham nhũng; *thứ ba*, Cục Điều tra tham nhũng nâng cao năng lực của nhân viên bằng cách gửi họ tham gia các chương trình đào tạo về các chủ đề quản lý và nghề nghiệp ở trong và ngoài nước; *thứ tư*, Cục Điều tra tham nhũng thực thi một cách không thiên vị Luật Ngăn chặn tham nhũng, theo đó bất cứ ai bị phát hiện có tội về tham nhũng đều bị trừng phạt bất kể vị trí, địa vị hoặc quan hệ chính trị của họ. Công chúng và các phương tiện truyền thông, báo chí được khuyến khích tham gia giám sát, hỗ trợ chống tham nhũng.



Nhìn chung, sự kết hợp của những thể chế bao gồm bộ máy công chức, bộ máy hành chính và xây dựng đạo đức công vụ đã tạo nên một nền văn hóa “phi tham nhũng” của Xingapo, nơi các công chức “không thể, không dám và không muốn tham nhũng”.

*Thứ tư, giáo dục đạo đức và dưỡng liêm:*

Một chìa khóa quan trọng cho tương lai dài hạn của Xingapo là giáo dục. Xingapo “may mắn” bởi thiếu các nguồn lực tự nhiên, do đó, nó buộc phải phát triển nguồn lực duy nhất của mình là con người. Chính phủ luôn coi giáo dục là “đầu tư quốc gia” và đã tăng mạnh chi tiêu Chính phủ cho giáo dục (khoảng 200 lần từ năm 1959 đến năm 2016). Đầu tư cho giáo dục đã giúp nâng cao chất lượng, kỹ năng của người dân và thu hút những người “tốt nhất và sáng giá nhất” tham gia và gắn bó với bộ máy công chức và chính quyền bằng chế độ nhân tài. Chính sách tiền lương cạnh tranh cho công chức luôn được điều chỉnh bất kịp và giảm khoảng cách với khu vực tư nhân, giúp giảm sự chảy máu chất xám từ khu vực công sang khu vực tư nhân.

Có thể nói, trả mức lương thích đáng là nhân tố đặc biệt quan trọng để duy trì chất lượng hành chính công ở Xingapo. Một Chính phủ với “những con người tốt nhất và sáng giá nhất” có lẽ là điểm mạnh chính của Xingapo trong việc họ có khả năng sáng tạo ra những gì đất nước cần để tồn tại và phát triển. Bằng cơ chế trả lương cho công chức hành chính dựa trên cơ sở tham chiếu của lương ở khu vực tư nhân cộng thêm tương ứng với tốc độ phát triển kinh tế của năm đã bảo đảm cho công chức hành chính ở Xingapo nằm trong nhóm cao nhất thế giới. Điều kiện kèm theo của những ưu đãi đó là một bộ quy tắc ứng xử với công dân theo tiêu chuẩn cung ứng - khách hàng và mọi vi phạm dù là tham nhũng nhỏ nhất đều phải chịu những hình phạt nghiêm khắc bên cạnh bị loại trừ ra khỏi bộ

máy nhà nước. Nhìn chung, chính sách trả lương cạnh tranh để thu hút những người tốt nhất và sáng giá nhất tham gia bộ máy công chức đã thành công bằng sự phản ánh qua điểm số và thứ hạng cao liên tục trong chỉ số quản trị của Ngân hàng Thế giới về Chính phủ hiệu quả.

*Thứ năm, học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia khác: liên tục cải cách quản trị công*

Chính phủ luôn thiện chí học hỏi từ kinh nghiệm của những quốc gia khác bằng việc không lặp lại những lỗi lầm mà họ gây ra trong việc giải quyết vấn đề của họ. Các nhà lãnh đạo và công chức cao cấp sẽ xem xét những gì đã thực hiện có hiệu quả ở quốc gia khác và khu vực tư nhân để xác định các biện pháp phù hợp giải quyết vấn đề chính sách ở Xingapo. Các giải pháp chính sách được lựa chọn thường được cải biến và thay đổi cho phù hợp với bối cảnh của Xingapo. Nhìn chung, niềm tin vào “sự lan truyền chính sách” hoặc “sự mô phỏng và vay mượn các ý tưởng và giải pháp chính sách từ các quốc gia khác” là một chiến lược quan trọng được Chính phủ chấp nhận và thực hiện để giải quyết các vấn đề.

Việc học hỏi kinh nghiệm từ quốc gia này cần xem xét tới ba khía cạnh: thứ nhất, cần phải nhận ra được sự khác biệt bối cảnh quan trọng giữa Xingapo-một quốc gia-thành phố thịnh vượng, chính trị ổn định với diện tích và dân số nhỏ, với các quốc gia khác; thứ hai, quyết tâm chính trị phân bổ các nguồn lực cần thiết và huy động sự hỗ trợ cần thiết từ các bên liên quan để thực thi hiệu quả các chính sách ở quốc gia mình; thứ ba, cần quan tâm đến quyết tâm chính trị, các điều kiện tiên quyết cho thành công, chi phí kinh tế và chính trị cao của những giải pháp với sự thay đổi hợp lý để giải quyết các vấn đề của quốc gia mình.

Từ thực tiễn trong nước và một số quốc gia nêu trên có thể thấy một số kinh nghiệm để Việt Nam có thể tham khảo áp dụng, như sau:

*Một là*, cần có chiến lược chống tham nhũng rõ ràng, xác định rõ chủ trương, giải pháp, bước đi, lực lượng tiến hành một cách cụ thể. Trong đó, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình phải được xác định là giải pháp quan trọng, giải pháp trung tâm của chiến lược.

*Hai là*, cần thiết không chỉ ban hành mà cần có cơ chế áp dụng hiệu quả Luật Tiếp cận thông tin để đồng đảo quần chúng nhân dân đều có quyền tiếp cận với những thông tin, tài liệu chính thức của các cơ quan nhà nước, có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp hoặc cho xem bất cứ tài liệu nào có trong hồ sơ lưu trữ của cơ quan nhà nước.

*Ba là*, cần có quy định về quyền của báo chí trong việc thúc đẩy công khai thông tin, nhằm minh bạch hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như của công chức. Pháp luật về vấn đề này cần bảo đảm rằng mọi công chức nhà nước đều có quyền và trách nhiệm cung cấp các thông tin về tổ chức và hoạt động của cơ quan mình cho phóng viên báo chí và không ai được phép điều tra để xác định nguồn của các thông tin đã được đăng trên báo chí.

*Bốn là*, cần có quy định bắt buộc về việc công khai rộng rãi hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trên các phương tiện thông tin đại chúng để Nhân dân biết.

*Năm là*, cần có quy định pháp luật và thực hiện tốt quy định pháp luật về việc công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn để phòng, chống tham nhũng.

### III. CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN HOẠT ĐỘNG CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

#### 1. Tác động của các yếu tố chủ quan

##### *1.1. Tác động của cơ chế chính sách, cách thức vận hành của bộ máy hành chính nhà nước, cơ chế giám sát của Nhân dân*

###### 1.1.1. Tác động của cơ chế chính sách:

Có nhiều chính sách tác động đến thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính. Có thể kể đến một số chính sách cơ bản sau:

*Thứ nhất*, chính sách về tổ chức bộ máy hành chính

Tổ chức bộ máy hành chính không chỉ bị chi phối bởi nguyên tắc tổ chức, thực hiện quyền lực nhà nước trong toàn bộ bộ máy nhà nước nói chung mà còn bị chi phối mạnh mẽ bởi chính điều kiện, hoàn cảnh quản lý, điều kiện thực tế xã hội, bao gồm cả tác động trong nước và quốc tế. Một bộ máy hành chính tinh gọn, hoạt động hiệu quả là mong ước của mọi Nhà nước, ở mọi thời đại. Trong nhiều năm gần đây, ở Việt Nam, do có những thay đổi căn bản về điều kiện trong nước và sự tác động của những yếu tố quốc tế nên cải cách bộ máy hành chính được bắt đầu từ nhiều năm trước và vẫn đang tiếp tục được thực hiện. Chính sách về tổ chức bộ máy hành chính thể hiện xuyên suốt là cắt giảm các khâu trung gian; việc thành lập mới cơ quan, đơn vị, bộ phận cấu thành trong cơ quan hành chính phải bảo đảm những căn cứ pháp lý, khoa học, thực tiễn; bộ máy hành chính ở các cấp khác nhau, các địa phương khác nhau không nhất thiết phải giống nhau mà tùy thuộc vào điều kiện thực tế cụ thể.

*Thứ hai*, chính sách về phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước:

“Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền

lập pháp, hành pháp, tư pháp” (Điều 2 Hiến pháp 2013). Theo đó, các hoạt động của cơ quan hành chính chịu sự giám sát toàn diện của cơ quan quyền lực nhà nước thông qua việc xét báo cáo công tác của cơ quan hành chính; chất vấn thành viên của cơ quan hành chính về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn; xem xét văn bản quy phạm pháp luật do cơ quan hành chính ban hành...

Đồng thời, nhiều hoạt động của cơ quan hành chính chịu sự giám sát của cơ quan tư pháp. Trước năm 2002, Viện kiểm sát nhân dân có chức năng kiểm sát chung, tức là kiểm sát việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan từ cấp bộ trở xuống. Từ khi Luật Tổ chức viện kiểm sát nhân dân năm 2002 có hiệu lực, Viện kiểm sát không còn chức năng này nên hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính không chịu sự kiểm soát của cơ quan tư pháp. Trước khi Pháp lệnh Thủ tục giải quyết vụ án hành chính năm 1996 có hiệu lực thì tất cả các hoạt động áp dụng pháp luật của cơ quan hành chính đều không chịu sự kiểm soát của cơ quan tư pháp. Từ khi Pháp lệnh Thủ tục giải quyết vụ án hành chính năm 1996 có hiệu lực đến nay thì hoạt động ban hành một số văn bản áp dụng quy phạm pháp luật của cơ quan hành chính (quyết định hành chính) chịu sự kiểm soát của Tòa án thông qua hoạt động xét xử vụ án hành chính.

Không chỉ có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước mà việc phân công, phối hợp, kiểm soát còn thể hiện ngay trong chính bộ máy hành chính. Toàn bộ bộ máy hành chính được tổ chức thống nhất từ trung ương đến địa phương cùng thực hiện chức năng chung. Nguyên tắc chung là bảo đảm một cơ quan thực hiện nhiều việc nhưng một việc chỉ giao cho một cơ quan chủ trì thực hiện và chịu trách nhiệm chính. Giữa các cơ quan hành chính có sự phân cấp, phối hợp theo chiều dọc và chiều ngang,

có sự kiểm soát của cấp trên đối với cấp dưới và kiểm soát của cơ quan chuyên trách là cơ quan thanh tra nằm ngay trong chính bộ máy hành chính.

*Thứ ba*, chính sách về trách nhiệm của cơ quan hành chính, cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ không đúng quy định của pháp luật:

Mặc dù các cơ quan hành chính được thiết kế bộ máy tương ứng với thẩm quyền được trao, cùng phối hợp, kiểm soát nhau trong quá trình hoạt động, các cán bộ, công chức được tiêu chuẩn hóa phù hợp với vị trí, công việc, được lựa chọn, giao nhiệm vụ một cách chặt chẽ nhưng vì nhiều lý do khác nhau vẫn không thể tránh khỏi việc cơ quan, cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ không đúng quy định của pháp luật. Khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ không đúng quy định của pháp luật, cơ quan hành chính, cán bộ, công chức phải chịu trách nhiệm pháp lý về việc làm của mình, bao gồm cả trách nhiệm hình sự, trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm bồi thường.

*Những tác động:*

Các chính sách về tổ chức bộ máy hành chính, về phân công, phối hợp giữa các cơ quan cũng như trách nhiệm của cơ quan hành chính, cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính nói trên trong thời gian qua đã có tác động tích cực đến việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính, có thể kể đến các biểu hiện sau:

*Một là*, vị trí, vai trò của Chính phủ được đề cao. Trong mối quan hệ với Quốc hội, trước đây Chính phủ được xác định là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Điều 109 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001) thì nay đã được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ

ngĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội (Điều 94 Hiến pháp năm 2013). Theo đó, vị trí cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, vai trò thực hiện quyền hành pháp của Chính phủ được đặt lên hàng đầu, cũng có nghĩa là độ độc lập của Chính phủ tăng lên.

*Hai là*, thẩm quyền của các cơ quan hành chính được xác định rõ ràng hơn, hợp lý hơn xét cả theo chiều dọc và chiều ngang, vừa tạo điều kiện thuận lợi, vừa đặt ra yêu cầu cao hơn cho việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nếu xét theo chiều dọc, thẩm quyền giữa các cơ quan hành chính ở các cấp đã có những thay đổi, dịch chuyển giữa các cấp và được phân định cụ thể hơn<sup>1</sup>. Nếu xét theo chiều ngang, đã giảm được đáng kể các khâu trung gian, giảm số lượng bộ, cơ quan ngang bộ, khắc phục phần nào những chồng chéo thẩm quyền giữa các cơ quan này<sup>2</sup>.

*Ba là*, phân định rõ hơn giữa thẩm quyền của tập thể với thẩm quyền của người đứng đầu, thẩm quyền của người đứng đầu tập thể tăng lên, trách nhiệm cá nhân được đề cao. Đối với Chính phủ, Ủy ban nhân dân, bao giờ pháp luật cũng quy định thẩm quyền của tập thể và thẩm quyền của người đứng đầu trong sự kết hợp với nhau. Có thời kỳ trách nhiệm tập thể lấn át trách nhiệm cá nhân dẫn đến tình trạng trách nhiệm thực thi công việc không rõ ràng, kết quả tích cực hay sai phạm trong thực thi công việc thuộc về ai cũng không rõ nên nền hành chính chậm chạp, trì trệ, khó bảo đảm công khai, minh bạch, càng không thể nói đến trách nhiệm giải

---

1, 2. TS. Nguyễn Trọng Thừa: *Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tỉnh gọn, hiệu lực, hiệu quả - nhiệm vụ quan trọng của cải cách hành chính nhà nước*, Tạp chí *Tổ chức nhà nước*, đăng ngày 29/4/2018, [https://tcnn.vn/news/detail/39881/To\\_chuc\\_bo\\_may\\_hanh\\_chinh\\_nha\\_nuoc\\_tinh\\_gon\\_hieu\\_luc\\_hieu\\_qua\\_nhiem\\_vu QUAN TRONG CUA CAI CACH HANH HALL.HTML](https://tcnn.vn/news/detail/39881/To_chuc_bo_may_hanh_chinh_nha_nuoc_tinh_gon_hieu_luc_hieu_qua_nhiem_vu QUAN TRONG CUA CAI CACH HANH HALL.HTML).

trình. Gần đây trách nhiệm của người đứng đầu tập thể được đề cao, không chỉ là người điều hành chung mà còn trực tiếp giải quyết các vấn đề thuộc thẩm quyền của tập thể theo cách thức mà pháp luật quy định. Kết quả đã làm cho nền hành chính năng động hơn, hoạt động hiệu quả hơn, phân minh hơn. Khi cơ quan hành chính có độ độc lập cao hơn, thẩm quyền của các cơ quan, cá nhân rõ ràng, hợp lý, ít chồng chéo hơn thì tất yếu kéo theo hệ quả công khai, minh bạch hơn và trách nhiệm giải trình tốt hơn.

Qua những phân tích trên ta đã thấy được những tác động của cơ chế chính sách đối với việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Vì vậy, đòi hỏi cần phải nhận thức rõ ràng những tác động của yếu tố này trong nền hành chính nhà nước hiện đại.

#### 1.1.2. Tác động của cách thức vận hành của bộ máy hành chính đến việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình

Nếu hiểu vận hành là hoạt động, cách thức làm việc mà mỗi bộ phận thực hiện chức năng của mình và trong mối quan hệ với phần khác<sup>1</sup> thì cách thức vận hành của bộ máy hành chính có thể xét đến:

*Một là*, mỗi cơ quan hành chính chủ động, độc lập thực hiện thẩm quyền của mình. Bộ máy hành chính bao gồm nhiều cơ quan, trong đó mỗi cơ quan có thẩm quyền nhất định theo quy định của pháp luật. Mặc dù hoạt động của cơ quan hành chính cần thường xuyên chủ động, linh hoạt nhưng đồng thời các hoạt động đó phải nằm trong giới hạn thẩm quyền của mình và chịu trách nhiệm trước pháp luật, trước các cơ quan khác, trước Nhân dân về việc thực hiện thẩm quyền.

---

1. <http://tratu.coviet.vn/hoc-tieng-anh/tu-dien/lac-viet/all/v%E1%BA%ADn+h%C3%A0nh.html>.



*Hai là*, cơ quan hành chính thực hiện thẩm quyền theo yêu cầu, đề nghị của các cá nhân, tổ chức khác. Mặc dù quan niệm bộ máy hành chính là bộ máy cai trị hay phục vụ thì nền hành chính luôn có nhiệm vụ, mục đích phục vụ đời sống xã hội, phục vụ con người. Một mặt, cơ quan hành chính chủ động phục vụ bằng cách thực hiện các tác động quản lý đến các lĩnh vực xã hội để phát triển kinh tế, văn hóa, cung ứng các dịch vụ xã hội đáp ứng ngày càng tốt hơn các nhu cầu của người dân, bảo đảm an ninh, an toàn cho Nhân dân và cho xã hội. Mặt khác, cơ quan hành chính thực hiện các công việc cần thiết theo yêu cầu của các cá nhân, tổ chức trong từng trường hợp cụ thể để tạo điều kiện cho cá nhân, tổ chức thực hiện quyền, bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của mình, của Nhà nước, của xã hội.

*Ba là*, các cơ quan hành chính phối hợp với nhau trong khi thực hiện thẩm quyền, kết hợp chế độ tập thể với trách nhiệm cá nhân. Mỗi cơ quan hành chính có thẩm quyền riêng nhưng toàn bộ các cơ quan hành chính đều cùng nhau thực hiện chức năng chung của bộ máy hành chính. Để thực hiện được chức năng chung, các cơ quan hành chính phối hợp với nhau, gồm phối hợp giữa các cơ quan ở các cấp với nhau, phối hợp giữa cơ quan có thẩm quyền chung với cơ quan có thẩm quyền chuyên môn, giữa các cơ quan có thẩm quyền chuyên môn cùng cấp với nhau. Sự phối hợp đó được thực hiện trong giới hạn và theo cách thức mà pháp luật quy định. Mối quan hệ giữa chế độ tập thể với trách nhiệm cá nhân trong cơ quan hành chính nhà nước cũng quyết định đến thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của cơ quan.

Ở một khía cạnh khác, nếu xem xét cách thức vận hành của bộ máy hành chính từ căn cứ thực hiện hoạt động quản lý thì có:

*Một là*, cơ quan hành chính thực hiện hoạt động theo đúng các quy định chặt chẽ của pháp luật. Với cách thức này thì các hoạt

động của cơ quan hành chính có căn cứ pháp lý cụ thể: Ai? Khi nào? Được hay phải làm gì? Làm như thế nào? Với cách thức này thì sẽ dễ thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng dễ được bảo đảm do có căn cứ pháp lý rõ ràng.

*Hai là*, cơ quan hành chính thực hiện hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật. Đây là cách thức hoạt động mà sách, báo hiện nay thường gọi là tùy nghi hành chính (hay quyền tự định liệu/ tự định đoạt). Do phải thích ứng với những biến đổi thường xuyên cũng như sự đa dạng của đối tượng, nội dung, yêu cầu, hoàn cảnh quản lý nên cơ quan hành chính không thể luôn bị bó buộc vào các quy định chi tiết, chính xác, tỉ mỉ. Cơ quan hành chính cần những khoảng được lựa chọn làm hay không làm, làm cái gì, làm khi nào và làm như thế nào. Vận hành theo cách này bảo đảm hoạt động của cơ quan hành chính linh hoạt, hiệu quả nhưng việc bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình sẽ khó khăn, phức tạp hơn cách vận hành nói trên.

#### *Những tác động:*

Khi cơ quan hành chính thực hiện thẩm quyền theo yêu cầu của các cá nhân, tổ chức trong tình huống cụ thể thì cơ quan hành chính, cán bộ, công chức thường yên tâm dựa vào các quy định của pháp luật, cảm thấy tự tin khi đưa ra quyết định, tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng dễ được bảo đảm. Tuy nhiên, trong trường hợp chủ động thực hiện thẩm quyền hoặc thực hiện thẩm quyền trong trường hợp pháp luật quy định cơ quan hành chính được tùy nghi thì ngay cơ quan hành chính cũng có thể phải e dè về sự công khai, minh bạch trong hoạt động của mình và sẽ khó khăn khi thực hiện trách nhiệm giải trình đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân khác. Khi ban hành quyết định thì phải công khai và giải trình được căn cứ, mục đích của việc ban hành quyết định giải

quyết vấn đề gì, kết quả có thể đạt được là gì; nếu không giải trình được quyết định đã ban hành thì phải chịu trách nhiệm về quyết định đã ban hành. Trên thực tế, với phần hoạt động của cơ quan hành chính không được pháp luật quy định trực tiếp, cụ thể, chi tiết có thể dẫn đến hai hệ lụy đáng lưu ý: *Một là*, cơ quan, cán bộ, công chức không đủ năng lực để nhận định chính xác tình hình, sợ trách nhiệm nên không dám đưa ra quyết định. Khi đó, yêu cầu công khai, minh bạch đã trở thành rào cản cho nền hành chính chủ động, linh hoạt; *Hai là*, vì pháp luật không quy định trực tiếp, cụ thể nên sự dè dặt trong lựa chọn, quyết định của cơ quan, cán bộ, công chức khá lớn nên sự mềm dẻo của pháp luật lúc này có thể lại trở thành phương tiện nguy hiểm cho sự tùy tiện, thiếu cân trọng, thiếu trách nhiệm.

#### 1.1.3. Tác động của cơ chế giám sát của Nhân dân đến việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình

Sự giám sát của Nhân dân đối với hoạt động của cơ quan hành chính được thực hiện thông qua nhiều phương thức khác nhau. Có thể kể đến: giám sát thông qua cơ quan quyền lực nhà nước mà Nhân dân hoặc đại diện của Nhân dân là các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; giám sát thông qua các tổ chức xã hội mà Nhân dân là thành viên; giám sát thông qua các hoạt động Nhân dân trực tiếp thực hiện như hoạt động khiếu nại, khởi kiện vụ án hành chính, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, yêu cầu cung cấp thông tin. Mặc dù có những sự khác nhau nhất định về các cơ chế giám sát của Nhân dân đối với hoạt động của cơ quan hành chính nhưng tất cả đều có điểm chung là đòi hỏi cơ quan hành chính phải chứng minh tính hợp pháp, hợp lý trong các hoạt động của mình. Vì vậy, khi các cơ chế này được thực hiện thì góp phần không nhỏ vào việc bảo đảm tính công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính.

Trong số các cơ chế giám sát của Nhân dân đã nói ở trên, hoạt động giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân chính là một phần của chính sách phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước đã được đề cập. Giám sát của các tổ chức xã hội, hiện nay vẫn còn hạn chế mặc dù pháp luật có nhiều quy định để các tổ chức xã hội thực hiện giám sát, trong đó có quy định về hoạt động phản biện của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, hoạt động đóng góp ý kiến cho các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của các tổ chức xã hội. Các hoạt động này đã và đang được thực hiện trên thực tế nhưng do các tổ chức xã hội chưa thật tích cực thực hiện quyền của mình và các cơ quan hành chính cũng chưa coi trọng ý kiến của các tổ chức xã hội nên các tổ chức xã hội chưa phát huy được vai trò giám sát. Có ý nghĩa nhiều nhất phải kể đến cơ chế giám sát của Nhân dân thông qua việc trực tiếp thực hiện các quyền khiếu nại, khởi kiện vụ án hành chính, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, yêu cầu cung cấp thông tin. Khi thực hiện các quyền này, Nhân dân yêu cầu cơ quan, người có thẩm quyền xem xét lại tính hợp pháp của quyết định hành chính, hành vi hành chính của cơ quan, cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính (khiếu nại, khởi kiện vụ án hành chính), báo cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, cán bộ, công chức trong cơ quan hành chính (tố cáo), cung cấp thông tin, trình bày ý kiến, nguyện vọng, đề xuất giải pháp với cơ quan hành chính về những vấn đề liên quan đến việc thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật, công tác quản lý của các cơ quan đó (kiến nghị, phản ánh), yêu cầu cơ quan hành chính tạo điều kiện cho mình đọc, xem, nghe, ghi chép, sao chụp thông tin do các cơ quan nhà nước tạo ra (tiếp cận thông tin). Như vậy, bản thân sự tồn tại của các cơ chế này khiến cho các cơ quan hành chính khi thực hiện thẩm quyền đã phải chú

ý đến cơ sở pháp lý, cơ sở thực tiễn cho các hoạt động của mình. Khi các cơ chế này vận hành thì đương nhiên cơ quan hành chính phải cung cấp thông tin, phải chứng minh, giải trình về căn cứ, mục đích ban hành quyết định, thực hiện hành vi, chịu trách nhiệm về quyết định, hành vi của mình, xem xét trách nhiệm của cơ quan, cá nhân có liên quan.

## ***1.2. Tác động của nguồn lực con người, nguồn lực tài chính***

### ***1.2.1. Tác động của nguồn lực con người***

Ở đây, nói tới nguồn lực con người là nói tới đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Công chức nói chung - những người được tuyển dụng vào hệ thống để được giao thực thi nhiệm vụ công vụ. Nhiệm vụ công vụ đó về mặt pháp lý có thể là nhiệm vụ công vụ cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước nhưng cũng có thể là những nhiệm vụ cụ thể của cá nhân trong hệ thống hành chính. Việc thực thi nhiệm vụ công vụ đó vẫn đòi hỏi phải được thực hiện bởi chính đội ngũ cán bộ, công chức.

Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình có được thực hiện đúng theo quy định của pháp luật hay không phụ thuộc vào trách nhiệm của cán bộ, công chức, trách nhiệm này gắn với năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kỹ năng và phẩm chất đạo đức của họ. Trách nhiệm công vụ nếu được cán bộ, công chức tự ý thức về quyền và nhiệm vụ được phân công cũng như bổn phận phải thực hiện các quyền và nhiệm vụ đó. Một nền công vụ hiệu lực, hiệu quả đều dựa trên cơ sở đề cao tính trách nhiệm với tinh thần tận tụy, mẫn cán và làm tròn bổn phận của cán bộ, công chức. Khi thực hiện nhiệm vụ công vụ, công chức được giao quyền tương xứng với nhiệm vụ; được bảo đảm trang thiết bị và các điều kiện làm việc khác theo quy định của pháp luật; được cung cấp thông tin liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn được giao; được đào

tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ chính trị, chuyên môn, nghiệp vụ; được pháp luật bảo vệ khi thi hành công vụ. Những quyền này tương xứng với nghĩa vụ phải tuân thủ các quy định về giao và thực thi nhiệm vụ của công chức.

Năng lực, trình độ, nhận thức của đội ngũ cán bộ, công chức tác động đến công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình:

Việc xây dựng hệ thống các quy định của pháp luật chịu ảnh hưởng bởi yếu tố nhận thức, trình độ và năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức. Để xây dựng được các quy định pháp luật phù hợp với thực tiễn, tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình thực hiện thì đòi hỏi người cán bộ, công chức phải có trình độ chuyên môn, có kiến thức, hiểu biết pháp luật, nhất là hiểu biết chuyên sâu về các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh lĩnh vực chuyên môn, nghiệp vụ mà họ đảm trách cũng như hiểu biết pháp luật chung về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nếu thiếu năng lực này, các chính sách pháp luật nói chung về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình nói riêng sẽ không sát với thực tế, từ đó gây khó khăn cho việc thực hiện pháp luật.

Trong thực thi công vụ: cán bộ, công chức là “công bộc”, “đầy tớ” của Nhân dân, hàng ngày trực tiếp hoặc gián tiếp giải quyết các công việc theo chức năng, nhiệm vụ và có liên quan tới lợi ích của Nhà nước, xã hội, cộng đồng dân cư và các quyền, lợi ích hợp pháp của Nhân dân. Năng lực thực hiện pháp luật của đội ngũ cán bộ, công chức bao gồm nhiều tiêu chí về đạo đức công vụ, chuyên môn hiểu biết các quy định của pháp luật, năng lực thực tế và sự hiểu biết về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Mỗi một cán bộ, công chức khi thực hiện hoạt động công vụ cần phải nêu cao tinh thần trách nhiệm và chấp hành kỷ luật tốt kỷ luật công vụ. Điều này giúp cho việc thực hiện pháp luật có hiệu quả, người dân dễ

dàng tiếp cận được thông tin. Các cán bộ, công chức được giao công vụ có ý thức, trách nhiệm thực hiện pháp luật càng cao thì người dân sẽ có niềm tin vào pháp luật, thấy được giá trị của việc tôn trọng pháp luật và thực hiện chính xác, tuân theo pháp luật và vận động người khác làm theo pháp luật. Ngược lại không chỉ làm giảm hiệu quả mà còn làm giảm niềm tin của người dân vào pháp luật, vào chính quyền.

Trình độ chuyên môn nghiệp vụ của cán bộ, công chức: mỗi cán bộ, công chức phải hiểu biết rõ ràng về những vấn đề lý luận, các quan điểm, chủ trương của Đảng, các quy định của pháp luật liên quan đến nhiệm vụ được giao, nắm rõ được nội dung, quy trình, thủ tục, phạm vi thực hiện công khai, minh bạch và giải trình, bên cạnh đó cần phải có kỹ năng giao tiếp, tuyên truyền, thuyết phục, trình độ ngoại ngữ, kỹ năng tin học để ứng dụng công nghệ thông tin trong thực hiện nhiệm vụ. Điều này giúp cho việc thực hiện nhiệm vụ, thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình có hiệu quả, tuân thủ đúng theo quy định của pháp luật, đáp ứng được yêu cầu cung cấp thông tin của người dân. Ngược lại, nếu các cán bộ, công chức không nắm rõ rất dễ vi phạm, làm sai, thông tin không được cung cấp đúng, đủ, rõ ràng.

### **1.2.2. Tác động của nguồn lực tài chính**

Việc xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình chịu tác động lớn bởi nguồn lực tài chính. Ngay cả khi chính sách, pháp luật được ban hành một cách rất rõ ràng và cụ thể, nhưng nếu thiếu nguồn lực tài chính cần thiết, thì kết quả của việc thực thi chính sách, pháp luật đó cũng không đạt được mục tiêu đã đề ra. Vậy, vấn đề đặt ra là cần bao nhiêu chi phí cho việc thực hiện công khai, minh bạch, giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính. Do đó, yếu

tố kinh tế là động lực mang lại hiệu quả của hoạt động này. Vì thế, bảo đảm nguồn lực tài chính là yếu tố không thể thiếu để thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình có hiệu quả. Theo đó, cần phải phân bổ kinh phí đúng, đủ bảo đảm vận hành và duy trì bộ máy, các hoạt động hiệu quả: (i) Hoạt động xây dựng pháp luật gồm nhiều công đoạn khác nhau cần phải có một nguồn lực tài chính đủ mới đáp ứng được các yêu cầu, nâng cao hiệu quả xây dựng pháp luật; (ii) Công vụ được thực thi bởi đội ngũ cán bộ, công chức, để bảo đảm cho cán bộ, công chức yên tâm công tác cần bảo đảm về tiền lương, các khoản đãi ngộ tốt. Ngược lại, sẽ không khuyến khích được cán bộ, công chức chuyên tâm công tác, tiền lương và các khoản đãi ngộ không tương xứng với tính chất công việc là nguyên nhân dẫn đến những tiêu cực, lạm dụng chức vụ, quyền hạn, tham nhũng, gây suy thoái phẩm chất, đạo đức nghề nghiệp của một bộ phận cán bộ, công chức; (iii) Để nâng cao trình độ đội ngũ cán bộ, công chức cần phải có đủ chi phí cho việc đào tạo, bồi dưỡng nâng cao chất lượng công chức; (iv) Để chính sách pháp luật đến với người dân cần các khoản kinh phí cho công tác truyền thông pháp luật; (v) Bên cạnh đó, cần tập trung nguồn lực tài chính để xây dựng đồng bộ Đề án Chính phủ điện tử nhằm tạo cơ sở nền tảng kỹ thuật, hạ tầng thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về thông tin cho từng ngành, từng lĩnh vực để chủ động công khai thông tin, minh bạch thông tin phục vụ quyền tiếp cận thông tin của công dân.

### *1.3. Tác động của hoạt động truyền thông*

Luật Báo chí năm 2016, Nghị định số 09/2017/NĐ-CP ngày 09/02/2017 của Chính phủ quy định chi tiết việc phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí của cơ quan hành chính nhà nước và Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Nghị định số 13/2018/NĐ-CP ngày 23/01/2018 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành



Luật Tiếp cận thông tin là những căn cứ quan trọng, tạo khung pháp lý cho việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân và nâng cao tính công khai, minh bạch, giải trình trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

Bộ máy và nhân sự phụ trách hoạt động truyền thông trong cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp được tổ chức như sau: khoảng 11.000 xã, phường, thị trấn trên cả nước có người phát ngôn là Chủ tịch Ủy ban nhân dân, có cán bộ phụ trách và phương tiện truyền thông chính là loa đài truyền thanh, có trang thông tin điện tử; Hơn 700 quận, huyện, thị xã có người phát ngôn là Chủ tịch Ủy ban nhân dân, có phòng văn hóa thông tin và phương tiện truyền thông chính là đài phát thanh - truyền thanh - truyền hình; có trang/cổng thông tin điện tử 63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có người phát ngôn là Chủ tịch Ủy ban nhân dân, người phát ngôn là Chánh văn phòng Ủy ban nhân dân, người phát ngôn là Giám đốc các sở, Thủ trưởng các cơ quan cấp tỉnh, có cổng thông tin điện tử, có đài phát thanh - truyền hình, một tờ báo, một số tạp chí. Gần 40 bộ, cơ quan ngang bộ có người phát ngôn là Bộ trưởng, Thủ trưởng các cơ quan ngang bộ; có người phát ngôn thường xuyên là Chánh văn phòng bộ, cơ quan ngang bộ; có bộ máy truyền thông chuyên trách, có phương tiện chính là cổng thông tin điện tử, một tờ báo, một số tờ tạp chí, kênh truyền hình. Chính phủ có người phát ngôn là Thủ tướng, Chủ nhiệm Văn phòng chính phủ, phương tiện truyền thông chính là Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, Thông tấn xã Việt Nam, Đài Truyền hình Trung ương, Đài Tiếng nói Việt Nam.

Thời gian vừa qua, công tác truyền thông được thúc đẩy, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình đã được chú trọng thực hiện hơn. Các cơ quan đã bước đầu quan tâm đổi mới về nội dung, phương tiện tuyên truyền. Trước hết, nội dung về chính sách, pháp

luật được đẩy mạnh thực hiện, thông qua đó vừa nâng cao nhận thức cho cán bộ, công chức, người dân thực hiện đúng đắn, đầy đủ các quy định, vừa tiếp thu ý kiến phản hồi của người dân trực tiếp vào nội dung các văn bản, quy định để có những điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung kịp thời.

Bộ Nội vụ đã chủ trì triển khai Đề án Tăng cường công tác thông tin, tuyên truyền cải cách hành chính giai đoạn 2016 - 2020, ký kết các chương trình phối hợp trong công tác thông tin, tuyên truyền về cải cách hành chính như Chương trình phối hợp với Đài Truyền hình Việt Nam về thông tin, tuyên truyền cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2018 - 2020. Trên cơ sở đó, các bộ, ngành, địa phương đã triển khai một cách hệ thống, đồng bộ, với các nội dung và hình thức tuyên truyền cụ thể, phù hợp với điều kiện thực tế trong đó có nội dung tuyên truyền về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình với tư cách là một nội dung quan trọng của cải cách hành chính, qua đó đã góp phần làm cho mọi người nhận thức sâu sắc, đúng đắn về các quy định, chính sách của Nhà nước, đặc biệt là về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình để thống nhất trong thực hiện.

Các bộ, ngành, địa phương đã tập trung truyền thông sâu rộng về tầm quan trọng, mục tiêu và tác động của công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình đến hoạt động của cơ quan nhà nước và việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; vai trò, trách nhiệm của các cơ quan đối với việc triển khai thực hiện nhiệm vụ này. Nội dung tuyên truyền đã bám sát mục tiêu và làm nổi bật trách nhiệm của Chính phủ, các cơ quan, những kết quả đạt được, những mô hình mới cũng như những tồn tại, hạn chế trong quá trình triển khai. Hình thức tuyên truyền thông qua tất cả các loại hình báo chí và đài phát thanh, truyền hình, cổng/trang thông tin điện tử. Chất lượng

tin, bài, phóng sự tuyên truyền được nâng cao, dẫn đi sâu vào phân tích, bình luận các nội dung giải pháp dưới góc nhìn đa chiều, sát với thực tiễn, thu hút sự quan tâm của Nhân dân.

Ở địa phương, hầu hết đài phát thanh - truyền hình duy trì có hiệu quả việc phát sóng định kỳ chuyên mục, chương trình gặp gỡ, đối thoại với người dân, doanh nghiệp để tuyên truyền về kết quả cũng như giải đáp những vướng mắc, qua đó, giúp nâng cao nhận thức và tăng cường sự tham gia của xã hội vào tiến trình thực hiện. Cổng thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước đều đăng tải tin, bài có nội dung liên quan đến công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Một số cơ quan chủ động xây dựng chuyên trang, chuyên mục tuyên truyền, phản ánh sinh động việc quán triệt, triển khai thực hiện, chú trọng vai trò giám sát, phản biện của báo chí để theo dõi, phản ánh kịp thời việc thực hiện.

Nhiều cơ quan thiết lập đơn vị chuyên trách về công tác truyền thông như Bộ Y tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng nhà nước,... Các cơ quan này đã nâng tầm công tác tuyên truyền đơn giản trước đây thành công tác truyền thông mang tính chuyên nghiệp.

Các bộ, ngành đã tích cực triển khai xây dựng các chuyên đề, phóng sự, tập huấn hằng năm. Một số nơi có những sáng tạo như lồng ghép với các cuộc thi, hài kịch, sân khấu hóa hoặc tuyên truyền trên mạng, làm tăng thêm tính hấp dẫn, thu hút sự quan tâm của khán giả, qua đó góp phần nâng cao nhận thức, trách nhiệm đối với việc phòng, chống tham nhũng, cải cách hành chính, phát triển kinh tế - xã hội. Từ đó, tạo sự đồng thuận và tham gia của cá nhân, tổ chức trong thực hiện. Đài Truyền hình Việt Nam cũng thực hiện một số phóng sự chuyên đề về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước như “Hải quan đẩy mạnh cung cấp dịch vụ công trực tuyến”; “Quyết định sai, người dân

chịu thiệt”..., chia sẻ những sáng kiến, kinh nghiệm về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong phạm vi cả nước.

Mặc dù có được những tiến bộ nhất định nhưng thực tế thời gian qua cho thấy, công tác tuyên truyền thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước cũng còn nhiều hạn chế:

Cơ quan hành chính nhà nước các cấp chưa thật sự coi trọng công tác truyền thông. Công tác thông tin tuyên truyền của các cơ quan Đảng và Nhà nước nói chung còn mang tính một chiều, chủ yếu coi trọng chiều truyền thông từ trên xuống, từ cơ quan nhà nước đến người dân, mà chưa thật sự coi trọng chiều truyền thông ngược lại, đó là thông tin phản hồi từ người dân đến cơ quan nhà nước.

Một hạn chế lớn của công tác truyền thông nhà nước là mức độ công khai, minh bạch còn rất thấp. Cơ quan hành chính nhà nước chưa công khai danh mục toàn bộ thông tin mà cơ quan hành chính nhà nước đang nắm giữ, do đó người dân không được biết mỗi cơ quan hành chính nhà nước hiện đang nắm giữ những thông tin gì. Đó là chưa kể đến loại thông tin được gọi là “nhạy cảm”, nghĩa là không thuộc thông tin mật, nhưng người dân vẫn không thể tiếp cận, vì tính chất “nhạy cảm” của nó.

Hầu như các cơ quan chưa có đơn vị làm công tác truyền thông chuyên nghiệp. Các kênh cung cấp thông tin sẵn có như trang/cổng thông tin cũng chưa được khai thác, tận dụng thực sự hiệu quả vào công tác tuyên truyền, thiết kế, tính năng thiếu đầy đủ, hiện đại. Với 3 cấp độ truyền thông cơ bản là: chỉ cung cấp thông tin trên các phương tiện cơ bản (mức độ 1); quan hệ với báo chí, làm việc với báo chí (mức độ 2); có chiến lược truyền thông chủ động (mức độ 3) thì công tác truyền thông của đa phần cơ quan nhà nước chỉ dừng lại

ở cấp độ 1, 2 và thông tin còn chưa thực sự nhanh, phong phú nên tác dụng thúc đẩy minh bạch, trách nhiệm giải trình còn chưa cao.

Trong việc thực thi pháp luật, nhiều cơ quan hành chính nhà nước còn chậm chạp, lúng túng, né tránh trong việc thực hiện trách nhiệm phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí: Nhiều cơ quan nhà nước chưa thực hiện nghiêm túc trách nhiệm phát ngôn và cung cấp thông tin cho báo chí, cử người phát ngôn cho có, chỉ mang tính hình thức, chiếu lệ, đối phó. Nhà báo, phóng viên liên lạc với người phát ngôn rất khó, bị né tránh bằng nhiều hình thức: trả lời chung chung, qua loa, chiếu lệ hoặc khất hẹn, né tránh...<sup>1</sup>. Tình trạng lạm dụng dấu mật, đưa những thông tin, tài liệu không mật vào danh sách tài liệu mật đã diễn ra khá phổ biến ở nhiều cơ quan nhà nước. Trong đó, có những trường hợp cố tình đóng dấu mật sai quy định để che giấu, bưng bít thông tin về hành vi sai phạm của cơ quan nhà nước.

## 2. Tác động của các yếu tố khách quan

### 2.1. Tác động của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Từ Đại hội Đảng lần thứ VI đến Đại hội Đảng lần thứ XIII, thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ngày càng được hoàn thiện và được chứng minh tính đúng đắn trên thực tế khi đã giúp đất nước ta thoát khỏi thời kỳ khó khăn về kinh tế và đạt tốc độ tăng trưởng ngày càng cao. Trước yêu cầu đổi mới của nền kinh tế Việt Nam để đạt tốc độ tăng trưởng nhanh, bền vững, Đảng và

---

1. Towards Transparency, Báo cáo nghiên cứu: *Thực tiễn thi hành quyền tiếp cận thông tin của báo chí trong phòng chống tham nhũng tại Việt Nam*, Hà Nội, 2020, nguồn: [https://towardstransparency.vn/wp-content/uploads/2018/11/2020-09-23-B%C3%A1o-c%C3%A1o-Nghi%C3%AAn-c%E1%BB%A9u\\_B%C3%A1o-ch%C3%AD-v%C3%A0-TCTT\\_Final.pdf](https://towardstransparency.vn/wp-content/uploads/2018/11/2020-09-23-B%C3%A1o-c%C3%A1o-Nghi%C3%AAn-c%E1%BB%A9u_B%C3%A1o-ch%C3%AD-v%C3%A0-TCTT_Final.pdf)

Nhà nước đặt ra những vấn đề để hoàn thiện hơn thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, trong đó cần bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong quản lý nhà nước.

*Thứ nhất, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là một định hướng phát triển phù hợp trong giai đoạn hiện nay, bảo đảm cho trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình của cơ quan hành chính nhà nước, bảo đảm kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo đảm sự tham gia của người dân trong quản lý nhà nước.*

Sự phát triển nhận thức của Đảng từ Đại hội Đảng lần thứ VI đến Đại hội Đảng lần thứ XIII về mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, cũng như mối quan hệ và sự kết hợp giữa Nhà nước với thị trường là cả một quá trình tìm tòi, trải nghiệm, phát triển từ thấp lên cao, ngày càng đầy đủ và hoàn thiện. Đến Đại hội Đảng lần thứ XIII, mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta đã được khắc họa rõ nét và đầy đủ hơn. Văn kiện Đại hội lần thứ XIII của Đảng đã nhấn mạnh: “Thống nhất và nâng cao nhận thức về phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là mô hình kinh tế tổng quát của nước ta trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. Đó là nền kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập quốc tế, vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo; bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa vì mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh” phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước”<sup>1</sup>.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Sđd, tr.128.

Kinh tế thị trường có tính đa dạng và gắn liền với sự phát triển của sản xuất hàng hóa tại những quốc gia có những chế độ chính trị - xã hội khác nhau. Quan hệ Nhà nước với thị trường trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam không phải là quan hệ xung khắc, loại trừ và kiểm chế nhau, mà là mối quan hệ tương hỗ, chế định, cùng vận động và bổ sung cho nhau trong một chỉnh thể và cùng hướng tới mục tiêu chung là xây dựng đất nước Việt Nam dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng và văn minh. Theo đó, một mặt, cần tôn trọng các nguyên tắc, quy luật kinh tế thị trường và các cam kết hội nhập quốc tế nhằm tạo môi trường, động lực cạnh tranh đầy đủ, minh bạch, khai thác các nguồn lực và không ngừng nâng cao hiệu quả đầu tư xã hội. Mặt khác, không tuyệt đối hóa vai trò của thị trường, xem nhẹ vai trò kiến tạo và điều chỉnh theo tín hiệu thị trường, kiểm soát an toàn vĩ mô của Nhà nước. Một thị trường hoàn hảo, đồng bộ không chỉ giúp phát huy tính năng động, sáng tạo, trách nhiệm cá nhân và sự phân bổ các nguồn lực công bằng, hiệu quả, mà còn góp phần tạo áp lực hoàn thiện nâng cao năng lực, hiệu lực, sự minh bạch của các thể chế nhà nước. Hơn nữa, hệ thống thị trường hoàn hảo không thể hình thành đồng bộ và vận hành đầy đủ, lành mạnh trong điều kiện một Nhà nước yếu kém, thiếu trong sạch. Đến lượt mình, một Nhà nước vững mạnh là điều kiện và luôn có tác động tích cực cho sự phát triển đồng bộ, làm lành mạnh hóa các yếu tố thị trường và các loại thị trường, giúp khắc phục các thất bại, khuyết tật của thị trường và bảo đảm công bằng xã hội; giảm tác động mặt trái của tính tự phát, sớm nhận diện, ngăn chặn và kiểm soát khủng hoảng, bảo đảm tăng trưởng bao trùm và hài hòa lợi ích theo yêu cầu phát triển bền vững quốc gia và quốc tế...

Nếu như tính kinh tế thị trường của nền kinh tế Việt Nam được thống nhất khẳng định là nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế, vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật và tuân thủ đúng quy trình của kinh tế thị trường, thì tính định hướng xã hội chủ nghĩa phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước lại được thể hiện ở mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh” và được bảo đảm bởi sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo. Sự kết hợp hiệu quả giữa tính kinh tế thị trường và tính định hướng xã hội chủ nghĩa cũng chính là bảo đảm cho công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

*Thứ hai, công khai, minh bạch, giải trình trong quản lý nhà nước có vai trò quan trọng trong nền kinh tế*

Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta được hình thành và phát triển trên cơ sở phát huy vai trò làm chủ xã hội của Nhân dân, bảo đảm vai trò quản lý, điều tiết nền kinh tế của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng lãnh đạo. Nhà nước ngày càng tăng dần vai trò chủ thể quản lý và thu hẹp dần vai trò chủ thể về kinh tế. Theo đó, Nhà nước thực hiện quản lý nền kinh tế, định hướng, điều tiết, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và lực lượng vật chất, bảo đảm cho thị trường phát triển, tuân thủ các quy luật của kinh tế thị trường, tương thích với thông lệ của các nước; kiến tạo được môi trường vĩ mô; xây dựng kết cấu hạ tầng cơ sở và bảo đảm an sinh xã hội; ban hành cơ chế chính sách về phân bổ nguồn lực, phân phối và phân phối lại theo hướng bảo đảm tăng trưởng kinh tế gắn với tiến bộ và công bằng xã hội; bảo vệ môi trường.

Dưới sự lãnh đạo của Đảng, về cơ bản Việt Nam đã, đang và sẽ tiếp tục chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung quan liêu,



bao cấp sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với những thành tựu kinh tế - xã hội ngày càng to lớn. Thể chế kinh tế thị trường, đặc biệt là hệ thống luật pháp và bộ máy quản lý ngày càng được xây dựng, hoàn thiện theo hướng tiến bộ, phù hợp, bảo đảm, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Công tác đối ngoại, hội nhập quốc tế được triển khai sâu rộng và hiệu quả. Dân chủ trong xã hội tiếp tục được mở rộng. Chính trị - xã hội ổn định; quốc phòng, an ninh được giữ vững.

### *2.2. Tác động của hội nhập quốc tế*

Sự phát triển của kinh tế thị trường đòi hỏi các quốc gia phải mở rộng thị trường, hình thành thị trường khu vực và quốc tế. Đây chính là động lực chủ yếu thúc đẩy quá trình hội nhập quốc tế.

Việt Nam chính thức tham gia Hiệp định thương mại tự do đầu tiên vào năm 1993 bằng việc gia nhập Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (AFTA - ASEAN Free Trade Area) là một FTA đa phương giữa các nước trong khối ASEAN. Tính đến tháng 3/2020, Việt Nam đã ký kết 13 Hiệp định thương mại tự do (trong đó 12 hiệp định đã có hiệu lực) và đang đàm phán 3 hiệp định thương mại tự do khác<sup>1</sup>.

Một trong những vấn đề xuyên suốt và luôn được các bên quan tâm trong quá trình đàm phán và phê duyệt các hiệp định FTA là trách nhiệm của các quốc gia tham gia để bảo đảm các nghĩa vụ về công khai, minh bạch trong quản trị nhà nước. Điều này thực tế có tác động sâu rộng đến việc thực thi các chính sách, pháp luật đã ban hành cũng như quá trình xây dựng, điều chỉnh hệ thống pháp luật của các quốc gia thành viên. Tại Việt Nam, trong bối cảnh thực hiện

---

1. Trung tâm WTO và Hội nhập - VCCI 2020: *Tổng hợp các FTA của Việt Nam tính đến tháng 02/2020*, tại <http://www.trungtamwto.vn/thong-ke/12065-tong-hop-cac-fta-cua-viet-nam-tinh-den-thang-112018>.

chủ trương xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và quá trình hội nhập quốc tế, việc bảo đảm công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật luôn được coi là một yêu cầu không thể thiếu nhằm bảo đảm nguyên tắc dân chủ trong hoạt động của Nhà nước và là yêu cầu bắt buộc đối với Việt Nam theo các điều ước, hiệp định mà Việt Nam là thành viên.

### 2.2.1. Yêu cầu công khai, minh bạch, giải trình trong các Hiệp định thương mại tự do

*Trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình trong các FTA đa phương*

*Một là, trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình trong CPTPP:*

Trong Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), minh bạch là vấn đề được nhấn mạnh trong nhiều cam kết ở hầu hết các chương (minh bạch hóa và chống tham nhũng; hải quan và tạo thuận lợi thương mại; mua sắm công...), với các quy định cụ thể về các nghĩa vụ công khai thông tin, thời hạn thông báo... trong mỗi vấn đề. Cụ thể, CPTPP yêu cầu các nước thành viên phải thực hiện các nghĩa vụ về minh bạch liên quan tới 04 nhóm vấn đề chung và lĩnh vực cụ thể, bao gồm:

#### (i) Minh bạch về các văn bản pháp luật áp dụng chung

Theo quy định của CPTPP, các nước thành viên cam kết ít nhất phải đăng tải dự thảo văn bản quy phạm pháp luật cấp trung ương trên ấn phẩm hoặc trên một website chính thức duy nhất. Tương tự, khi các văn bản này đã được ban hành, cần được đăng trên Công báo hoặc một website chính thức duy nhất. CPTPP cũng khuyến nghị các thành viên có thêm bản giải trình thuyết minh cho văn bản đó. Theo Điều 26.2 (Công bố), trong chừng mực có thể, mỗi Bên sẽ phải “*công bố trước các luật, quy định, thủ tục và quyết định hành chính*

*mang tính áp dụng chung liên quan tới bất kỳ vấn đề nào thuộc phạm vi Hiệp định mà Bên đó dự kiến ban hành*"; và *"tạo cơ hội hợp lý để các tổ chức, cá nhân có quan tâm và các Bên khác đóng góp ý kiến đối với các biện pháp dự kiến ban hành"*. Việc công bố cũng phải thực hiện trên *"một trang web"* hoặc *"ấn phẩm chính thức"* trong thời gian *"không ít hơn 60 ngày"* trước thời hạn đóng góp ý kiến kết thúc.

Không chỉ có nghĩa vụ công khai, minh bạch trong quá trình dự thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Hiệp định còn xem trách nhiệm giải trình là một nghĩa vụ bắt buộc, phải tuân thủ ngay lập tức. Cụ thể, theo Điều 26.5 (Cung cấp Thông tin) thì khi một Bên có yêu cầu giải trình về các văn bản pháp luật áp dụng chung, Bên còn lại *"sẽ ngay lập tức cung cấp thông tin và trả lời câu hỏi liên quan đến bất kỳ biện pháp dự kiến hoặc thực tế nào mà Bên yêu cầu nhận thấy có thể ảnh hưởng đến việc thực thi Hiệp định"*.

(ii) Minh bạch liên quan đến các thủ tục tố tụng hành chính áp dụng pháp luật và quy định mang tính áp dụng chung;

(iii) Tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân và xã hội trong việc công khai, minh bạch và phòng chống tham nhũng;

(iv) Minh bạch trong các thủ tục khiếu nại, khiếu kiện;

(v) Minh bạch trong một số thủ tục liên quan tới được phẩm và thiết bị y tế.

Hai là, trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình trong EVFTA:

Cùng với CPTPP, Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - EU (bao gồm Hiệp định thương mại EVFTA và Hiệp định bảo hộ đầu tư EVIPA) là hai FTA có phạm vi cam kết rộng và mức độ cam kết cao nhất của Việt Nam từ trước tới nay. Mặc dù đã được Nghị viện EU và Quốc hội Việt Nam thông qua, hiệu lực triển khai EVFTA

vẫn chưa được xác định cụ thể do các thủ tục nội bộ của EU. Tuy vậy, xét đến thời điểm hiện tại, công khai, minh bạch là vấn đề được nhấn mạnh trong nhiều cam kết ở các Chương của EVFTA với các quy định về các nghĩa vụ công khai thông tin, thông báo dự thảo... trong các vấn đề cụ thể. Cụ thể, EVFTA yêu cầu Việt Nam và EU phải bảo đảm thực hiện các nghĩa vụ sau:

(i) Đối với các quy định pháp luật:

Theo Điều 14.3 (Công bố), các quy định pháp luật phải được công bố tại một địa chỉ được chỉ định, tốt nhất là trên phương tiện điện tử, thời gian từ khi công bố tới khi có hiệu lực phải đủ dài để người dân, doanh nghiệp làm quen với quy định mới;

Trước khi ban hành quy định mới, phải công bố dự thảo, tạo cơ hội để người dân, doanh nghiệp góp ý cho dự thảo và phải tiếp thu nghiêm túc các ý kiến góp ý;

Phải duy trì các điểm hỏi đáp theo cách thức thích hợp để trả lời các thắc mắc, câu hỏi của người dân, doanh nghiệp trong quá trình thực thi pháp luật;

(ii) Đối với các quyết định xử lý hành chính:

Các chủ thể bị ảnh hưởng trực tiếp phải được thông báo đầy đủ, phải có cơ hội để trình bày bằng chứng và lập luận để bảo vệ mình;

Thủ tục giải quyết phải bảo đảm công bằng, khách quan và đúng pháp luật

Bên cạnh đó, cũng như CPTPP, trách nhiệm giải trình của các quốc gia thành viên trong quá trình này cũng được quy định rất cụ thể (Điều 14.4 - Yêu cầu thông tin và đầu mối liên lạc): *“Theo yêu cầu của một Bên, Bên kia phải ngay lập tức cung cấp thông tin và phản hồi các câu hỏi đối với biện pháp áp dụng chung hiện tại hoặc dự kiến mà Bên yêu cầu nhận thấy có thể ảnh hưởng đáng kể đến việc thực hiện Hiệp định này, bất kể là Bên yêu cầu có được thông báo trước về biện pháp đó hay không”*.

(iii) Đối với các thủ tục tố tụng tại Tòa, thủ tục khiếu nại/khiếu kiện quyết định hành chính phải: Bảo đảm rằng các quy trình tố tụng là công bằng, đúng pháp luật; Đương sự phải có cơ hội trình bày lập luận, bảo vệ quyền lợi của mình; Bản án ban hành phải dựa trên các chứng cứ xác thực.

Ngoài ra, Việt Nam và EU cũng cam kết trao đổi thông tin và hợp tác trong công tác đánh giá tác động, rà soát để bảo đảm chất lượng quy định pháp luật cũng như hướng tới các thực tiễn tốt trong thi hành các thủ tục hành chính.

Ba là, trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình trong AEC Cộng đồng kinh tế ASEAN (AEC) được thành lập trên cơ sở các hiệp định và chương trình nghị sự chung của khối ASEAN. Để hiện thực hóa AEC, rất nhiều hiệp định, thỏa thuận, sáng kiến... đã được các thành viên đàm phán, ký kết và thực hiện. Trong đó các hiệp định quan trọng và được thực thi tương đối đầy đủ là: Hiệp định Thương mại hàng hóa ASEAN (ATIGA); Hiệp định Khung về dịch vụ ASEAN (AFAS); Hiệp định về di chuyển thể nhân trong ASEAN; Các thỏa thuận thừa nhận lẫn nhau về một số lĩnh vực dịch vụ; Hiệp định Đầu tư toàn diện ASEAN (ACIA).

Trách nhiệm công khai, minh bạch của các quốc gia trong AEC được thể hiện rất rõ, đặc biệt là minh bạch hóa về thông tin, chính sách pháp luật, hành chính, chứng chỉ, quy chuẩn, tiêu chuẩn... Chẳng hạn, theo Điều 47 (Các nguyên tắc thuận lợi hóa thương mại) của Hiệp định Thương mại hàng hóa ASEAN (ATIGA) thì: *“Thông tin về các chính sách, pháp luật, quy định, quy tắc hành chính, cấp phép, cấp chứng nhận, cấp chứng chỉ và các yêu cầu về đăng ký, quy chuẩn kỹ thuật, tiêu chuẩn, hướng dẫn, thủ tục và thông lệ liên quan tới thương mại hàng hóa... cần được công bố tới tất cả các bên liên quan một cách phù hợp và kịp thời, miễn phí hoặc với chi*

*phí hợp lý... các cơ quan có thẩm quyền phải nỗ lực để tạo thuận lợi và xúc tiến cơ chế trao đổi hiệu quả với cộng đồng doanh nghiệp và thương mại, kể cả việc tạo cơ hội tham vấn khi ban hành, thực hiện và rà soát quy tắc và thủ tục thương mại”.*

Bên cạnh đó, nghĩa vụ công khai, minh bạch của các quốc gia thành viên cũng thể hiện rất cụ thể và đầy đủ trên các lĩnh vực như tố tụng, hải quan, đầu tư...

*Bốn là, trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình trong Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Liên minh kinh tế Á Âu (EAEU)*

Mặc dù không chi tiết như EVFTA hay CPTPP, nhưng nguyên tắc minh bạch hóa trong việc công bố và giải trình các dự thảo luật, quy định liên quan cũng đã được thể hiện tương đối đầy đủ trong EAEU. Sự ràng buộc này phần lớn tuân theo thông lệ quốc tế và các nguyên tắc của WTO. Chẳng hạn, theo Điều 1.13 (Minh bạch hóa) Thông báo số 50/2016/TB-LPQT ngày 12/8/2016 của Bộ Ngoại giao về việc điều ước quốc tế có hiệu lực thì: mỗi bên sẽ phải “công bố trước các luật và quy định trong nước nêu tại đoạn 1 của Điều này mà Bên đó dự kiến ban hành” và “tạo cơ hội hợp lý để các cá nhân có quan tâm và Bên kia đóng góp ý kiến đối với các luật và quy định... mà Bên đó đề xuất thông qua”. Đối với trách nhiệm giải trình, Điều 1.13 cũng quy định: “khi một Bên có yêu cầu, Bên kia sẽ ngay lập tức trả lời câu hỏi và cung cấp thông tin liên quan về các luật và quy định” mà một bên dự kiến ban hành.

*Năm là, trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình trong các FTA đa phương giữa ASEAN và các quốc gia khác*

Các hiệp định FTA đa phương đã ký kết và có hiệu lực giữa ASEAN, các quốc gia và vùng lãnh thổ bao gồm: ASEAN - Trung Quốc (ACFTA); ASEAN - Hàn Quốc (AKFTA); ASEAN - Nhật Bản

(AJFTA); ASEAN - Ấn Độ (AIFTA); ASEAN - Ôxtrâyliya - Niu Dilân (AANZFTA); ASEAN - Hồng Kông (Trung Quốc) (AHKFTA). Các hiệp định này nhìn chung đều thống nhất với các nghị định song phương giữa mỗi quốc gia ASEAN và đối tác (Trung Quốc, Hàn Quốc, Nhật Bản...) về việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nhìn chung, việc công khai, minh bạch tập trung vào việc công bố kịp thời, báo cáo thường niên cho các đối tác về sự thay đổi pháp luật, quy định hoặc hướng dẫn hành chính; bao gồm cả việc công khai các dự thảo thay đổi pháp luật, quy định hoặc hướng dẫn hành chính<sup>1</sup>. Sự khác biệt chủ yếu về trách nhiệm công khai, minh bạch trong nhóm FTA đa phương này là thời gian công khai, cung cấp thông tin về dự thảo pháp luật, quyết định trước khi được ban hành chính thức.

*Trách nhiệm công khai, minh bạch trong các FTA song phương*

*Một là, Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Chilê (VCFTA)*

Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Chilê được ký kết vào ngày 11/11/2011 và chính thức có hiệu lực từ ngày 01/01/2014. Việc thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch được định hướng xuyên suốt và thể hiện cụ thể tại Điều 7.10 và Điều 10.3. Trong đó, các bên thừa nhận tầm quan trọng của minh bạch hóa trong việc đưa ra quyết định bao gồm cả việc tạo cơ hội thực sự cho các cá nhân đóng góp ý kiến đối với các quy chuẩn kỹ thuật và quy trình đánh giá sự

---

1. Chi tiết tại Điều 4 Hiệp định về Thương mại dịch vụ ASEAN - Hàn Quốc; Điều 11 Văn kiện Hiệp định Thương mại tự do giữa ASEAN - Hồng Kông (Trung Quốc) (AHKFTA); Điều 5 Hiệp định khung về Hợp tác kinh tế toàn diện ASEAN - Trung Quốc; Chương 6 (tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và quy trình đánh giá sự phù hợp) và Chương 8 (thương mại dịch vụ) của Hiệp định thành lập Khu vực thương mại tự do ASEAN - Ôxtrâyliya - Niu Dilân (AANZFTA).

phù hợp; phải chuyển thông báo cùng với bản dự thảo qua đường điện tử cho bên kia và cần cho phép khoảng thời gian tối thiểu 60 ngày để Bên kia đóng góp ý kiến bằng văn bản đối với bản dự thảo. Bên cạnh đó, theo yêu cầu của một Bên, Bên kia phải cung cấp các thông tin liên quan đến mục tiêu, và lý do đối với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật hoặc quy trình đánh giá sự phù hợp mà Bên đó đã ban hành hoặc dự định ban hành.

Tuy vậy, khác với các Hiệp định kể trên, VCFTA không quá ràng buộc và quy định quy trình cụ thể việc lấy ý kiến và giải trình về dự thảo luật hoặc quyết định hành chính mà chỉ quy định *“tạo cơ hội hợp lý cho các cá nhân quan tâm và Bên kia đóng góp ý kiến đối với các biện pháp dự định thi hành”*.

Hai là, Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Hàn Quốc (VKFTA)

Hàn Quốc là đối tác đã có FTA với Việt Nam trong khuôn khổ FTA ASEAN - Hàn Quốc (bao gồm Hiệp định khung và 04 hiệp định cụ thể). Sau đó, trên cơ sở đàm phán giữa các bên, Việt Nam và Hàn Quốc tiếp tục ký Hiệp định Thương mại tự do song phương. Về cơ bản, các cam kết thuế quan trong VKFTA được xây dựng trên nền các cam kết thuế quan trong FTA ASEAN - Hàn Quốc (AKFTA), nhưng với mức độ tự do hóa cao hơn. Nói cách khác, VKFTA sẽ cắt giảm thêm một số ưu đãi thuế quan mà trong AKFTA chưa được cắt giảm hoặc mức độ cắt giảm còn hạn chế. Đối với trách nhiệm công khai, minh bạch, các cam kết trong VKFTA hầu như không khác biệt đáng kể so với AKFTA. Chẳng hạn, tại Chương 14 VKFTA thì minh bạch hóa được quy định cụ thể bao gồm việc *“công bố dự thảo luật và các quy định mang tính áp dụng chung ít nhất 40 ngày trước ngày việc lấy ý kiến công chúng kết thúc”* và *“khi một Bên có yêu cầu, Bên kia sẽ ngay lập tức cung cấp*



*thông tin và trả lời câu hỏi*” liên quan đến việc ban hành các quy định các cam kết trong Hiệp định.

*Ba là*, Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện Việt Nam - Nhật Bản (EPA)

Hiệp định Đối tác kinh tế toàn diện Việt Nam - Nhật Bản (EPA) bắt đầu đàm phán từ năm 2007. Sau 9 phiên đàm phán chính thức, hai bên đã ký kết Hiệp định EPA vào ngày 25/12/2008. Hiệp định này có hiệu lực từ ngày 01/10/2009. Đây là một Hiệp định kinh tế toàn diện cả về thương mại hàng hóa, dịch vụ, đầu tư và hợp tác kinh tế. Trong đó, mặc dù thời điểm này các quy định của pháp luật Việt Nam về công khai, minh bạch chưa hoàn chỉnh nhưng việc tích hợp nội dung về minh bạch hóa đã có tác động rất lớn đến quá trình phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam trên lĩnh vực này. Theo đó, Điều 4 của Hiệp định về thủ tục đóng góp ý kiến của công chúng quy định: Chính phủ của mỗi Bên phải, phù hợp với các luật và quy định của Bên đó, cố gắng thông qua hoặc duy trì các thủ tục đóng góp ý kiến của công chúng, nhằm: “công bố trước các quy định được áp dụng chung có ảnh hưởng đến các vấn đề được Hiệp định này điều chỉnh, khi Chính phủ thông qua, sửa đổi hoặc bãi bỏ chúng”; và “tạo cơ hội hợp lý cho các ý kiến góp ý của công chúng và xem xét các ý kiến này trước khi thông qua, thay đổi hoặc bãi bỏ các quy định đó”.

2.2.2. Tác động của các cam kết về công khai, minh bạch, giải trình và yêu cầu thực hiện

*Tác động của các cam kết về công khai, minh bạch*

Trong quá trình hội nhập, việc ký kết các Hiệp định thương mại tự do đã làm thay đổi đáng kể và tác động khá sâu rộng đến sự phát triển của tư tưởng công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Đến nay, đặc biệt là sau

Hiến pháp năm 2013, pháp luật Việt Nam đã đáp ứng cơ bản các nghĩa vụ về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các Hiệp định thương mại tự do.

Hiện thực hóa các cam kết trong các điều ước nói chung và Hiệp định thương mại tự do nói riêng, Việt Nam đã luật hóa việc tuân thủ quy định của các điều ước khá rõ ràng trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Thể hiện rõ nét nhất tại Điều 12 Hiến pháp năm 2013 và được cụ thể hóa tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020:

Tại khoản 5 Điều 5 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải: *“không làm cản trở việc thực hiện các điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên”*. Khoản 5 Điều 156 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 cũng quy định: *“Việc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật trong nước không được cản trở việc thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Trong trường hợp văn bản quy phạm pháp luật trong nước và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác nhau về cùng một vấn đề thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó, trừ Hiến pháp”*. Về thời điểm có hiệu lực của văn bản quy phạm pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 cơ bản đáp ứng được các nguyên tắc về minh bạch và công bố trong các Hiệp định thương mại tự do kể trên. Khác biệt ở đây chủ yếu là thời gian hiệu lực được cố định so với quãng thời gian mà các Hiệp định đưa ra (Điều 151 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng như nghị quyết, nghị định của Chính phủ, quyết định, chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ phải dựa trên căn cứ *“cam kết trong điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên”* (các điều 32, 84, 88, 97 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020); phải kiểm tra, thẩm định, thẩm tra *“tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên”* (các điều 58, 65, 92, 98 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020). Việc xây dựng, dự thảo và thẩm định để ban hành thông tư của các bộ, ngành cũng bảo đảm tuân thủ tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của dự thảo thông tư với hệ thống pháp luật; tính tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên (Điều 102 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Bên cạnh đó, việc công khai xin ý kiến rộng rãi trong quá trình xây dựng, ban hành và bảo đảm thời hạn hiệu lực sau khi ra quyết định của các văn bản quy phạm pháp luật đã được áp dụng rất nhất quán ở cấp trung ương (Quốc hội, Chính phủ và các bộ, ngành). Việc lấy ý kiến đối với dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết được áp dụng rộng rãi với *“đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và cơ quan, tổ chức có liên quan”*;... cũng như phải *“đăng tải báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh... trong thời gian ít nhất 30 ngày”* và *“đăng tải toàn văn dự thảo văn bản và tờ trình”* dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết *“trên cổng thông tin điện tử... trong thời gian ít nhất là 60 ngày, trừ những văn bản được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn, để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến”* (Điều 57 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ

sung năm 2020). Việc lấy ý kiến đối với nghị định của Chính phủ và thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cũng được quy định tương tự. Quy định này hầu hết đáp ứng quy định của các thông lệ quốc tế cũng như nguyên tắc minh bạch trong các Hiệp định thương mại tự do (mỗi Bên sẽ cho phép ít nhất 60 ngày để bất kỳ Bên nào khác trình bày ý kiến về các luật và quy định được đề xuất hoặc quy trình tổ chức thực hiện trừ trường hợp khẩn cấp về an toàn, sức khỏe, bảo vệ môi trường hoặc an ninh quốc gia phát sinh, hoặc đe dọa phát sinh).

*Quy định trong các văn bản khác*

Thực tế, để bảo đảm các cam kết của Việt Nam trong các Hiệp định thương mại tự do (trong đó có nguyên tắc công khai, minh bạch) hầu hết các luật chuyên ngành đã đưa nội dung này vào một hoặc nhiều điều khoản liên quan, tùy thuộc nội dung tương thích với các quy định của điều ước và hiệp định mà Việt Nam đã ký kết. Chẳng hạn, Điều 4 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định nguyên tắc cơ bản trong hoạt động quy hoạch phải tuân theo quy định của... điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên”. Điều 2 Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020 quy định: Trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác với quy định của Luật này thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó. Điều 5 Luật Thương mại năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019 quy định: Áp dụng điều ước quốc tế, pháp luật nước ngoài và tập quán thương mại quốc tế: Trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định áp dụng pháp luật nước ngoài, tập quán thương mại quốc tế hoặc có quy định khác với quy định của Luật này thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó.

Ngoài việc tuân thủ, bảo đảm tính tương thích với các công ước và các Hiệp định thương mại tự do đã ký kết, hầu hết các luật chuyên ngành ban hành sau Hiến pháp năm 2013 đều có nội dung quy định cụ thể về nguyên tắc thực thi công khai, minh bạch (chẳng hạn Điều 4 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định nguyên tắc cơ bản trong hoạt động quy hoạch phải: *“bảo đảm tính khách quan, công khai, minh bạch, tính bảo tồn...”*). Một số luật chuyên ngành còn quy định cụ thể về quy trình, trình tự công khai, minh bạch các quy định mà luật đó ban hành (chẳng hạn Luật Xây dựng 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020 dành tới 4 điều (từ Điều 40 tới Điều 43 để quy định cụ thể việc công bố công khai quy hoạch xây dựng; trách nhiệm tổ chức công bố công khai quy hoạch xây dựng; hình thức công bố công khai quy hoạch xây dựng; cung cấp thông tin về quy hoạch xây dựng).

#### *Đối với văn bản của địa phương*

Đối với quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở cấp địa phương, với thời gian khác nhau, việc xin ý kiến góp ý và công khai dự thảo các văn bản quy phạm pháp luật như nghị quyết (của Hội đồng nhân dân) và quyết định (của Ủy ban nhân dân) đã được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 (các điều 112, 120, 129, 133, 138, 142, 144). Tuy nhiên, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 cũng như các luật chuyên ngành chưa quy định cụ thể trách nhiệm công khai, minh bạch, xin ý kiến và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước khi ban hành quyết định cá biệt; thời gian công khai, xin ý kiến các văn bản quy phạm pháp luật cũng chưa đáp ứng nguyên tắc minh bạch trong các Hiệp định thương mại tự do (quá trình cho ý kiến ở cấp địa phương thường chỉ 30 ngày so với 60 ngày để các bên liên

quan trình bày ý kiến về các quy định được đề xuất hoặc quy trình tổ chức thực hiện như đã nêu ở trên).

Điều này là một trong những bất cập cơ bản khi so sánh với một số nghĩa vụ minh bạch trong EVFTA và CPTPP như đã nêu ở phần trên, ví dụ quyền được trình bày, lập luận trước khi cơ quan hành chính ra quyết định hành chính, quyền được bảo đảm quyết định giải quyết khiếu nại được thực thi nghiêm túc... Đây là những yêu cầu có ý nghĩa rất quan trọng với doanh nghiệp, nhưng vẫn còn khá mới mẻ ở Việt Nam. Sự mới mẻ này không chỉ ở quá trình thực thi của cơ quan hành chính mà còn ở chính các doanh nghiệp. Việc thực thi nghiêm túc các cam kết này trong cộng đồng doanh nghiệp sẽ góp phần bảo vệ tốt hơn lợi ích của họ trong quan hệ với các cơ quan nhà nước liên quan (không chỉ ở Việt Nam mà cả các quốc gia trong Hiệp định).

*Việc rà soát, tuân thủ các cam kết trong điều ước quốc tế*

Việc rà soát, tuân thủ các cam kết trong điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên cũng như trách nhiệm công bố, xin ý kiến rộng rãi và kiểm tra, thẩm định, thẩm tra tính tương thích của các văn bản quy phạm pháp luật với điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết thời gian qua ở cấp trung ương đã được quy định và thực hiện khá nghiêm túc, có ý nghĩa rất lớn đối với trách nhiệm tuân thủ nguyên tắc công khai, minh bạch đã được ký kết trong các Hiệp định tự do thương mại. Tuy nhiên, việc triển khai nguyên tắc này trong quá trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở cấp địa phương còn khá nhiều hạn chế. Một phần, việc không có bước rà soát các cam kết trong điều ước quốc tế và kiểm tra tính tương thích với điều ước quốc tế có thể được lý giải vì các văn bản quy phạm pháp luật ở cấp địa phương được thực hiện trên nguyên tắc căn cứ các văn bản quy phạm pháp luật của cấp trung ương. Nhưng việc chưa công

khai, minh bạch rộng rãi và xin ý kiến các đối tượng liên quan trong quá trình ra quyết định cá biệt của chính quyền địa phương vẫn là điều chưa hợp lý, chưa đáp ứng yêu cầu trong một số Hiệp định mà Việt Nam đã ký kết.

### *2.3. Tác động của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0*

Chính sách và thực thi chính sách về công nghệ thông tin, cách mạng công nghiệp 4.0 có tác động tích cực đến việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước qua các khía cạnh sau đây:

*Thứ nhất, đẩy mạnh thực hiện Chính phủ điện tử thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình*

Chính phủ điện tử là Chính phủ ứng dụng mạnh mẽ thành tựu của công nghệ thông tin - truyền thông để “số hóa” các thủ tục, “tự động hóa” các quy trình làm việc nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý của Nhà nước. So với Chính phủ truyền thống quản lý hành chính trong nội bộ các cơ quan nhà nước diễn ra thủ công, tốn nhiều công sức, thời gian và tiền bạc; người dân không thể liên lạc với Chính phủ, cơ quan hành chính nhà nước bất cứ thời gian nào hay ngoài trụ sở của các cơ quan nhà nước... thì Chính phủ điện tử có thể khắc phục được những hạn chế này. Với sự trợ giúp của các phương tiện và quy trình công nghệ thông tin hiện đại, Chính phủ điện tử sẽ giúp công cuộc quản lý nhà nước đạt được mục tiêu đề ra là tăng cường năng lực, hiệu quả điều hành của Chính phủ, mang lại sự hài lòng của dân chúng, tăng cường sự minh bạch của nền hành chính quốc gia, tinh gọn bộ máy để giảm chi tiêu của Chính phủ và nâng cao đạo đức công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức.

Chính phủ điện tử đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Cụ thể, Chính phủ điện tử với việc cung cấp dịch vụ công cho người dân, cho doanh

nghiệp theo hướng công khai, minh bạch sẽ hạn chế sự phiền hà, sách nhiễu, các việc làm tiêu cực của cán bộ, công chức trong quá trình thực thi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Sự minh bạch, công khai trong phương thức quản lý và phục vụ của Chính phủ điện tử sẽ góp phần đẩy lùi căn bệnh tham nhũng, quan liêu, độc quyền, luôi biếng của đội ngũ cán bộ, công chức. Bằng cách truy cập, kiểm tra các dữ liệu điện tử, người đứng đầu các cơ quan công quyền có thể biết chính xác chuyên viên nào làm việc tận tâm, nhanh gọn, chuyên viên nào “ngâm” văn bản, sách nhiễu người dân, doanh nghiệp, từ đó đưa ra các giải pháp phù hợp. Đơn giản như việc chấm công, giám sát giờ giấc của đội ngũ công chức trước đây phải thực hiện một cách thủ công thì nay các thiết bị điện tử hiện đại kết nối mạng Internet sẽ chuyển dữ liệu về máy chủ để phục vụ cho công tác quản lý nhân sự. Đặc biệt, Chính phủ điện tử cung cấp đầy đủ thông tin cần thiết cho người dân. Trong chế độ dân chủ, Nhân dân có quyền kiểm soát nhà nước nhưng muốn kiểm soát thì Nhân dân phải có thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời. Với khối lượng thông tin do Chính phủ điện tử mang lại, người dân có điều kiện thực hiện tốt hơn chức năng giám sát, kiểm tra của mình; đồng thời có thể tham gia phản biện, xây dựng chính sách, tố cáo các hành vi sai trái của đội ngũ cán bộ, công chức để Chính phủ hoạt động ngày càng tốt hơn.

Cách mạng công nghiệp 4.0 được phát triển trên nền tảng khoa học công nghệ nên để có thể tiếp cận xu thế của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, một giải pháp quan trọng là áp dụng khoa học công nghệ vào hoạt động hành chính, dịch vụ công của các cơ quan nhà nước. Trong thời đại công nghệ 4.0, yêu cầu đặt ra không chỉ là xây dựng Chính phủ điện tử mà Chính phủ điện tử ấy phải có công nghệ tiên tiến nhất, tức là đơn giản nhất, thuận tiện nhất, phổ biến nhất để người dân dễ dàng tiếp cận.



Tóm lại, sự ra đời của Chính phủ điện tử trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0 đang diễn ra mạnh mẽ có thể xem là một cuộc cách mạng trong tiến trình phát triển của quản trị nhà nước. Xây dựng Chính phủ điện tử là bước đi tất yếu trong tiến trình công khai, minh bạch và tăng trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng ở Việt Nam.

*Thứ hai, tăng cường cung cấp các dịch vụ công trực tuyến*

Cung cấp các dịch vụ công trực tuyến đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính. Trên thực tế, cung cấp dịch vụ công trực tuyến ngày càng được chú trọng và đạt nhiều kết quả khích lệ; bước đầu một số dịch vụ công trực tuyến đã được cung cấp cho doanh nghiệp và người dân như: đăng ký doanh nghiệp, kê khai thuế, nộp thuế, hải quan, bảo hiểm xã hội<sup>1</sup>. Theo số liệu của Liên hợp quốc, mặc dù chỉ số Chính phủ điện tử nói chung của Việt Nam ở mức trung bình, nhưng chỉ số thành phần về cung cấp dịch vụ công trực tuyến ở Việt Nam ngày càng tích cực. Cần lưu ý rằng, tính mở và trách nhiệm giải trình là 2 trong 5 tiêu chí (3 tiêu chí còn lại là: tính hiệu lực, tính đáng tin cậy; tính bao trùm) để đánh giá chỉ số dịch vụ công trực tuyến (OSI) theo tiêu chuẩn của Liên hợp quốc.

*Thứ ba, tự do Internet*

Internet là một cầu nối trung gian cốt lõi (a crucial media), qua đó người dân có thể tự bày tỏ và chia sẻ các ý kiến và trở thành một công cụ ngày càng quan trọng của người dân thực hiện quyền tham gia, giám sát các cơ quan công quyền và bảo vệ các quyền con người.

---

1. ThS. Vũ Anh Tuấn: *Thực trạng và định hướng phát triển Chính phủ điện tử hướng tới Chính phủ số, nền kinh tế số, xã hội số tại Việt Nam từ nay đến năm 2025*, trong cuốn sách Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Vũ Ngọc Anh, Nguyễn Thị Minh Hà (Đồng chủ biên): *Chính phủ mở, Chính phủ điện tử và Quản trị nhà nước hiện đại*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, tr.168.

Trong thời đại công nghệ, Internet trở thành một nền tảng chủ chốt để chia sẻ thông tin, vận động chính sách và thúc đẩy quyền con người. Tất cả mọi người có quyền tham gia vào xã hội thông tin, vì thế nhà nước có trách nhiệm bảo đảm quyền tiếp cận Internet của công dân. Internet ngày càng trở nên không thể thiếu để người dân tham gia vào tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội.

Bảo đảm tự do Internet là cơ sở quan trọng cải cách, đổi mới quản trị nhà nước theo hướng nâng cao sự công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, góp phần chống tham nhũng, tiêu cực, phiền hà cho Nhân dân. Tự do Internet giúp người dân có thể tự do chia sẻ, bày tỏ thông tin, quan điểm cá nhân thông qua Internet, nhất là qua các trang web, mạng xã hội; nhiều cơ quan, tổ chức trong hệ thống chính trị từ trung ương đến địa phương sử dụng Internet, mạng xã hội để làm việc, giải quyết các thủ tục hành chính và liên hệ trực tiếp với người dân... Tất cả những điều đó góp phần làm tăng tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản trị nhà nước và phòng chống tham nhũng.

*Thứ tư, thúc đẩy sự tham gia trực tuyến của người dân trong quản lý nhà nước*

Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, công dân có quyền “tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước” (khoản 1 Điều 28) và trách nhiệm của Nhà nước là phải “tạo điều kiện để công dân tham gia quản lý nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân” (khoản 2 Điều 28). Tuy vậy, trên thực tế, sự tham gia của người dân trong quản lý nhà nước còn nhiều hạn chế như tính cục bộ, khép kín trong quá trình xây dựng và thực thi chính sách còn phổ biến; pháp luật chưa thực sự tạo điều kiện đầy đủ cho người

dân tham gia; trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước chưa cao; người dân còn gặp khó khăn trong việc tiếp cận thông tin; vai trò phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên còn mờ nhạt; sự tham gia của các tổ chức xã hội chưa được khuyến khích, tạo điều kiện...

Tuy nhiên, công nghệ thông tin, cách mạng công nghiệp 4.0 có những tác động rất tích cực đến việc thúc đẩy người dân tham gia thông qua con đường trực tuyến. Nếu như hình thức tham gia truyền thống (trực tiếp) còn hạn chế, hình thức tham gia trực tuyến của người dân lại ngày càng được người dân sử dụng rất tích cực. Theo Số liệu thống kê về Chính phủ điện tử của Liên hợp quốc, chỉ số tham gia trực tuyến của người dân (E-Participation Index) về cơ bản có xu hướng ngày càng cao trong những năm gần đây, thể hiện qua bảng thống kê sau đây<sup>1</sup>:

Xếp hạng EPART	2018	2016	2014	2012	2010
Việt Nam/193 quốc gia	72	43	65	101	110

*Thứ năm, trí tuệ nhân tạo (AI) và vấn đề đặt ra với quyền con người, sự minh bạch, trách nhiệm giải trình*

Việc ứng dụng công nghệ thông tin, cách mạng công nghiệp 4.0 trong quản lý nhà nước chủ yếu có tác động tích cực trong việc thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, nó cũng có thể tạo ra những rủi ro, tiêu cực khác như các rủi ro của sự vi phạm, gây hại cho an ninh, trật tự, lợi ích cộng đồng, xã hội và quyền con người trong môi trường mạng. Một trong những thách thức lớn nhất với công khai,

---

1. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/189-Viet-Nam/dataYear/2018>.

minh bạch và trách nhiệm giải trình trong bối cảnh cách mạng công nghiệp 4.0 là ứng dụng AI (Artificial Intelligence) trong quản lý nhà nước và xã hội. AI đem lại những giá trị rất lớn cho con người và xã hội, nó cũng đặt ra những thách thức vô cùng lớn cho công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, như vấn đề công khai, minh bạch quy trình, cách thức vận hành AI và thông tin nó sử dụng, trách nhiệm giải trình của những tổ chức, cá nhân xây dựng, phát triển và sử dụng AI... Đây là thực tế diễn ra ở tất cả các nền quản trị số, Chính phủ điện tử trên thế giới cũng như ở Việt Nam. Do đó, điều quan trọng là cần phải một mặt hạn chế các rủi ro, ảnh hưởng tiêu cực của ứng dụng công nghệ thông tin, cách mạng công nghiệp 4.0 trong quản lý nhà nước, mặt khác cân bằng các giá trị của công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và các lợi ích khác của cá nhân và xã hội.

*Thứ sáu, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân*

Sự tham gia của người dân trong quản lý nhà nước được hỗ trợ và bảo đảm bởi quyền tiếp cận thông tin. Các chính sách ứng dụng công nghệ thông tin và cách mạng công nghiệp 4.0 đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân. Người dân dễ dàng, thuận tiện trong việc tiếp cận các thông tin do Nhà nước cung cấp thông qua các nền tảng trực tuyến. Sự phát triển của Internet và mạng xã hội tạo ra môi trường lý tưởng để người dân tiếp cận và tham gia vào quá trình xây dựng và hoạch định chính sách.

*Thứ bảy, tác động của an toàn thông tin, an ninh mạng đến tính bảo mật, toàn vẹn, khả dụng của các thông tin được công khai, minh bạch*

Thông tin có vai trò rất quan trọng trong việc tuyên truyền, phổ biến những chính sách của Nhà nước, cho người dân biết được

tình hình kinh tế chính trị, xã hội của đất nước. Thông tin được Nhà nước công khai, minh bạch chính xác, tiếp cận với người dân kịp thời có tác động tích cực đến hành động và thái độ của người dân trong việc chấp hành các quy định của Nhà nước trong một hoàn cảnh nhất định, tạo điều kiện cho các cơ quan chức năng thực thi các chính sách. Thông tin sai lệch có thể làm cho người dân hoang mang, có những hành động vi phạm pháp luật, đi ngược lại các chính sách, gây mất niềm tin trong Nhân dân đối với Đảng và Nhà nước. Như vậy, việc bảo đảm an toàn thông tin cần được đặc biệt quan tâm nhằm bảo đảm tính bảo mật, tính toàn vẹn và tính khả dụng của thông tin mà Nhà nước công bố, cũng như các thông tin trên không gian mạng và các phương tiện truyền thông.

Mục đích của tính bảo mật là để bảo đảm việc bảo vệ dữ liệu bằng cách ngăn chặn việc tiết lộ thông tin một cách trái phép. Chỉ những cá nhân có thẩm quyền mới được phép truy cập thông tin cần thiết, còn được gọi là quyền cho phép trên cơ sở “cần phải biết”. Nhìn chung, mục tiêu của bảo mật là ngăn chặn dữ liệu nhạy cảm vào tay kẻ xấu.

Tính toàn vẹn bảo đảm tính chính xác, độ tin cậy và tính hợp lệ của thông tin trong suốt quá trình được sử dụng. Thông tin chỉ giữ giá trị của nó nếu nó phản ánh trung thực thực tế, do đó cần phải thực hiện các biện pháp hiệu quả để ngăn cấm việc thay đổi thông tin, dữ liệu.

Tính khả dụng là việc người có thẩm quyền có thể truy cập được với thông tin khi cần thiết. Đảm bảo được sự liên tục trong việc tiếp cận thông tin phụ thuộc rất nhiều vào việc duy trì nghiêm ngặt hiệu suất của phần cứng, phần mềm, thiết bị và các kênh truyền thông được sử dụng để lưu trữ và xử lý thông tin. Các biện pháp phổ biến được sử dụng để bảo vệ các thông tin quan trọng bao gồm giữ cho tất cả các hệ thống bảo mật thông tin quan trọng luôn được cập

nhật, bảo vệ DDOS (Distributed Denial of Service) - tấn công từ chối dịch vụ phân tán, tường lửa và máy chủ proxy, bảo đảm băng thông đầy đủ và sử dụng các biện pháp kiểm soát truy cập.

*Tóm lại*, công nghệ thông tin, Cách mạng công nghiệp 4.0 đã đem lại rất nhiều giá trị, cơ hội, đồng thời cũng tạo ra những hệ quả xấu, rủi ro và thách thức trong quản trị nhà nước. Dưới góc độ tích cực, sự chuyển đổi số thúc đẩy sự chuyển đổi từ nền quản trị truyền thống sang nền quản trị hiện đại/quản trị tốt góp phần thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Một trong những yêu cầu của quản trị tốt là việc hiểu biết, ứng dụng hiệu quả các công nghệ số trong đời sống chính trị - xã hội. Có nhiều mô hình đã được ghi nhận từ việc ứng dụng các công nghệ mới, như Chính phủ điện tử; tự do Internet. Ở khía cạnh tiêu cực, ứng dụng công nghệ số trong quản trị nhà nước cũng có nhiều tác động xấu, rủi ro, đặc biệt trong việc vận dụng trí tuệ nhân tạo AI trong quản trị nhà nước. Việc mở rộng, thúc đẩy công khai, minh bạch thông qua các ứng dụng công nghệ số cũng đặt ra những thách thức trong việc cân bằng chúng với các giá trị khác của cá nhân và xã hội.

Sự phát triển của công nghệ thông tin, của cuộc Cách mạng công nghiệp 4.0 là một xu hướng không thể đảo ngược, vì thế Việt Nam cần phải tận dụng hết các giá trị, khai thác hết các tiềm năng, thế mạnh để phát triển, trên cơ sở những điều kiện cụ thể của quốc gia mình. Một trong những điều kiện căn bản để hiện thực điều đó là xây dựng khuôn khổ pháp lý làm cơ sở cho việc quản trị dựa trên các công nghệ. Tuy nhiên, sự phát triển vũ bão của công nghệ số thực sự làm cho nước ta, các nhà hoạch định chính sách và các tổ chức cảm thấy lúng túng và chưa theo kịp. Đây có thể nói là thách thức lớn nhất trong quản trị nhà nước trong thời đại cách mạng công nghiệp 4.0.

*Chương II***THỰC TRẠNG CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM  
GIẢI TRÌNH TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG  
CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM****I. CHỦ TRƯỞNG CỦA ĐẢNG VỀ CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ  
TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA  
CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

Sự ghi nhận bằng Hiến pháp và pháp luật về vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội càng làm cho vị thế của Đảng ngày càng được nâng cao hơn. Mọi hoạt động của cơ quan nhà nước đều phải đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng, trong đó có hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Đó chính là yêu cầu mang tính khách quan và trở thành một trong những yếu tố quyết định đến hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

Hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cần phải bảo đảm nguyên tắc lãnh đạo của Đảng thể hiện ở việc Đảng Cộng sản Việt Nam đề ra chủ trương, đường lối, phương hướng và quyết định những vấn đề quan trọng về hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, đồng thời chỉ đạo quá trình xây dựng và thực hiện pháp luật nhằm thể chế hóa các chủ trương của Đảng thành pháp luật, đưa vào thực tiễn, để hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình được thực hiện một cách thống

nhất, đồng bộ và toàn diện trên quy mô toàn xã hội, từ đó thực hiện và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân.

Bên cạnh đó, Đảng lãnh đạo thông qua công tác kiểm tra, giám sát của tổ chức Đảng với nội dung chủ yếu là kiểm tra, giám sát các tổ chức Đảng và Đảng viên chấp hành nghị quyết, chủ trương, đường lối của Đảng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Là Đảng cầm quyền, Đảng ta luôn quan tâm và đề cao nguyên tắc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Quan điểm, đường lối của Đảng về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước được thể hiện trong rất nhiều văn kiện của Đảng, cụ thể:

*Về công tác phòng, chống tham nhũng:* Nghị quyết số 14-NQ/TW ngày 15/5/1996 của Bộ Chính trị; Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng; tại Hội nghị Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XI, Đảng Cộng sản Việt Nam ban hành Kết luận số 21-KL/TW ngày 25/5/2012 về việc tiếp tục thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí yêu cầu: “Thực hiện dân chủ, công khai, minh bạch trong công tác cán bộ, nhất là trong các khâu tuyển dụng, quy hoạch, bổ nhiệm, điều động, luân chuyển, đánh giá, khen thưởng, kỷ luật... Có quy định cụ thể để điều chuyển, thay thế những cán bộ lãnh đạo, quản lý có nhiều dư luận, biểu hiện tham nhũng, lãng phí, uy tín giảm sút, không đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ... Nghiên cứu ban hành quy định về kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn... Quy định về trách nhiệm giải



trình nguồn gốc tài sản tăng thêm”<sup>1</sup>; Kết luận số 10-KL/TW ngày 26/12/2016 của Bộ Chính trị về tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 3 (khóa X)... về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí trong đó, xác định nhiệm vụ, giải pháp là: thực hiện nghiêm các quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị...

*Về bảo đảm quyền con người, quyền của công dân, Đảng chủ trương: “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; mọi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích của Nhân dân [...] Có cơ chế cụ thể để nhân dân thực hiện trên thực tế quyền làm chủ trực tiếp. [...] Quan tâm hơn nữa việc chăm lo hạnh phúc và sự phát triển tự do, toàn diện của con người, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của con người, tôn trọng và thực hiện các điều ước quốc tế về quyền con người mà Việt Nam ký kết”<sup>2</sup>.*

*Trong công tác cán bộ: tại Nghị quyết số 03-NQ/HNTW ngày 18/6/1997 Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII về chiến lược công tác cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước, nêu rõ: “trách nhiệm đánh giá cán bộ thuộc về cấp ủy, tổ chức đảng nơi cán bộ sinh hoạt, cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp của cán bộ và bản thân cán bộ tự đánh giá. Việc đánh giá cán bộ phải trên cơ sở thực hiện nghiêm túc chế độ tự phê bình và phê bình; theo nguyên tắc tập thể, dân chủ, công khai,*

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khóa XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2012, tr.157-158.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, *Sđd*, tr.238-239.

kết luận theo đa số”; “công khai trong việc tuyển chọn cán bộ, công chức, bảo đảm tuyển chọn đúng những người có đủ tiêu chuẩn theo từng chức danh”. Các cơ quan, tổ chức có nhu cầu tuyển chọn cán bộ, công chức phải “công bố công khai nhu cầu, đối tượng, tiêu chuẩn cán bộ cần tuyển”. Do vậy, một trong những nhiệm vụ của công tác cán bộ là phải đẩy mạnh đấu tranh chống tệ nạn quan liêu, tham nhũng, cụ thể là “xây dựng quy chế thực hiện công khai và dân chủ trong việc xét duyệt các chương trình kinh tế - xã hội, dự án đầu tư, phân bổ ngân sách, kinh phí, cấp giấy phép... nhằm ngăn chặn, đẩy lùi các hiện tượng tiêu cực. Tăng cường kiểm kê, kiểm soát, kiểm tra việc chi tiêu ngân sách nhà nước, tài sản công, tài chính đảng, đoàn thể, các loại quỹ do dân đóng góp ở tất cả các cấp, các ngành từ trung ương đến cơ sở”.

Cũng đề cập vấn đề cán bộ các cấp, tại Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã khẳng định việc kiểm soát chặt chẽ quyền lực trong công tác cán bộ, chống chạy chức, chạy quyền, “thực hiện công khai, minh bạch tiêu chuẩn, quy trình, thủ tục và hồ sơ nhân sự, cung cấp, trao đổi thông tin và giải trình khi có yêu cầu. Xác minh, xử lý kịp thời, hiệu quả, hợp lý thông tin phản ánh từ các tổ chức, cá nhân”.

Nghị quyết số 04/NQ-TW ngày 30/10/2016 Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tăng cường xây dựng chính đồn Đảng, ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện “tự diễn biến”, “tự chuyển hóa” trong nội bộ, đã thể hiện bao trùm trong nhiều hoạt động, từ khâu xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật, đến tổ chức bộ máy, đạo đức của cán bộ, công chức và đặc biệt là trong hoạt động tài chính công của các cơ quan hành chính nhà nước. Về cơ chế, chính sách,

“các cấp uỷ, tổ chức đảng chỉ đạo rà soát, hoàn thiện các quy định, văn bản quy phạm pháp luật về quản lý điều hành bảo đảm công khai, minh bạch, góp phần xóa bỏ cơ chế “xin - cho”, “duyet - cấp”; ngăn chặn, đẩy lùi tham nhũng, tiêu cực, lợi ích nhóm, sân sau, trục lợi trong quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản công, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, vốn đầu tư, đất đai, tài nguyên, khoáng sản, tài chính, ngân hàng, thuế, hải quan, phân bổ, quản lý và sử dụng biên chế... Ngoài ra, cần phải “siết chặt kỷ luật, kỷ cương trong Đảng, thực hiện nghiêm các nguyên tắc tổ chức của Đảng; cán bộ, đảng viên vi phạm phải có hình thức xử lý kịp thời, chính xác, bảo đảm công khai, minh bạch, công bằng”.

*Về trách nhiệm của người đứng đầu, cán bộ, công chức:*

Đối với trách nhiệm của người đứng đầu, Nghị quyết số 17-NQ/TW ngày 01/8/2007 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về đẩy mạnh và cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã nêu rõ: “Thủ trưởng cơ quan hành chính các cấp chịu trách nhiệm kiểm tra, thanh tra việc thực hiện công vụ và chịu trách nhiệm về những vi phạm trong thực thi công vụ của cán bộ, công chức thuộc phạm vi mình quản lý”... “Để khắc phục tình trạng quá nhiều cấp phó trong cơ quan hành chính trước hết cần tập trung đổi mới phương thức, lề lối làm việc của các cơ quan; giảm hội họp, phân định rõ trách nhiệm của tập thể và người đứng đầu cơ quan”.

Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 16/01/2012 Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI yêu cầu: “Xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cấp uỷ, chính quyền trong mối quan hệ với tập thể cấp uỷ, cơ quan, đơn vị; tiếp tục đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng”. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng tiếp tục khẳng định: “Thẩm quyền,

trách nhiệm của cán bộ, công chức nhất là trách nhiệm của người đứng đầu chưa rõ”<sup>1</sup>.

Trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức, người có trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ cũng đã được đề cập trong nhiều văn bản của Đảng và pháp luật của Nhà nước như Nghị quyết số 04-NQ/TW ngày 21/8/2006 Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí, với yêu cầu: “Thực hiện nghiêm các quy định về công khai, minh bạch; bổ sung quy định bảo đảm minh bạch quá trình ra quyết định, bao gồm cả chính sách, văn bản quy phạm pháp luật và quyết định giải quyết một vụ việc cụ thể của cơ quan nhà nước các cấp...”.

Nghị quyết Đại hội lần thứ XII của Đảng đã nhấn mạnh: “Tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị...”<sup>2</sup>. Đảng đã xác định phương hướng, nhiệm vụ “Hoàn thiện thể chế hành chính dân chủ - pháp quyền, quy định trách nhiệm và cơ chế giải trình của các cơ quan nhà nước”<sup>3</sup>. Vì vậy, để xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hiệu lực, hiệu quả, trước hết cần xây dựng một nền hành chính liêm chính. Mục tiêu đó gắn liền với việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước và quyền tiếp cận thông tin của công dân.

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII đánh giá: “Trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền chưa

---

1, 2, 3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.193, 175, 178.

được quy định rõ ràng...”<sup>1</sup>; “trách nhiệm giải trình của các cấp chính quyền địa phương còn nhiều hạn chế”<sup>2</sup>.

Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả tiếp tục khẳng định: việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn hạn chế và xác định nhiệm vụ, giải pháp: xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ bằng các quy định của Đảng, pháp luật của Nhà nước, bảo đảm dân chủ, công khai, minh bạch, đề cao trách nhiệm giải trình.

Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng tiếp tục khẳng định: “Tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình; kiểm soát quyền lực gắn với siết chặt kỷ cương, kỷ luật trong hoạt động của Nhà nước và cán bộ, công chức, viên chức”.

Như vậy, hiện nay quan điểm chỉ đạo của Đảng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đã được đề cập, tuy nhiên chưa bao quát toàn diện, đầy đủ trong các lĩnh vực dẫn đến việc thực hiện chưa nhất quán, chưa đồng bộ. Đặc biệt, trong bối cảnh hiện nay ở Việt Nam, việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được coi trọng và đặt lên hàng đầu, do đó, yêu cầu thực thi công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước trở thành một trong những vấn đề được quan tâm đặc biệt, cần phải bảo đảm nguyên tắc lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam xuyên suốt, cần thống nhất nhận thức và quyết tâm chính trị cao. Mặt khác, dưới sự tác động của quá trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng đặt ra nhiều cơ hội và thách thức cho Việt Nam, do đó,

---

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Sđd, tr.174, 260.

cần bảo đảm nguyên tắc tập trung, lãnh đạo thống nhất, phù hợp với các cam kết và thông lệ quốc tế, bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

## II. PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ CÔNG KHAI, MINH BẠCH TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

### **1. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật**

#### *1.1. Quy định của pháp luật về công khai, minh bạch trong việc xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật*

Trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, việc thực hiện công khai, minh bạch trong xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật là vấn đề tất yếu được đặt ra nhằm bảo đảm nguyên tắc dân chủ trong hoạt động của các cơ quan nhà nước. Hiến pháp năm 2013 được xem là một bước tiến lớn đáp ứng cơ bản các nghĩa vụ về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật. Hiện thực hóa tư tưởng công khai, minh bạch trong Hiến pháp năm 2013, Quốc hội đã xây dựng và ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020. Luật năm 2015 có nhiều quy định mới mang tính đột phá so với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004. Thông qua việc quy định chặt chẽ trách nhiệm công khai, minh bạch ngay trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã cơ bản hình thành quy trình xây dựng hệ thống pháp luật thống nhất,

đồng bộ, minh bạch, khả thi, dễ tiếp cận, hiệu lực và hiệu quả. Bên cạnh việc quy định trình tự, thủ tục chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước với nhau, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 cũng bảo đảm sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật và quyền tiếp cận của người dân sau khi văn bản được ban hành.

Hiện nay, việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 được thực hiện theo hai quy trình: đề nghị xây dựng và soạn thảo văn bản. Trong đó, quy trình đề nghị xây dựng (hay còn gọi là đề nghị chính sách) là quy trình mới hoàn toàn và được xem là một trong những thay đổi quan trọng nhất so với trước đó. Hoạch định chính sách trong xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là *“việc xác định những chủ trương, tư tưởng cốt lõi đối với vấn đề mà văn bản dự định điều chỉnh”*<sup>1</sup>. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 có một số yêu cầu tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các chủ thể như sau:

#### 1.1.1. Về nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Nguyên tắc xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã có sự kế thừa và phát triển so với quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

---

1. PGS, TS. Hoàng Thế Liên (Chủ biên): *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011, tr.43.

năm 2008, đó chính là phải bảo đảm tính minh bạch trong quy định của văn bản quy phạm pháp luật (khoản 3 Điều 5). Mặt khác, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung 2020 còn quy định phải bảo đảm tính khả thi, tiết kiệm, hiệu quả, kịp thời, dễ tiếp cận, dễ thực hiện của văn bản quy phạm pháp luật (khoản 4 Điều 5).

#### 1.1.2. Về quy trình xây dựng ban hành văn bản quy phạm pháp luật

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã dành 9 chương (Chương III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X và XI) để quy định trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan có thẩm quyền từ Quốc hội, Chính phủ đến chính quyền địa phương. Căn cứ vào tính chất quan trọng và phức tạp của mỗi loại văn bản quy phạm pháp luật mà trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành mỗi loại văn bản có những điểm đặc thù riêng. Tuy nhiên, đều được quy định rõ ràng, cụ thể về quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan có liên quan, thời hạn, hồ sơ, cách thức tiến hành xây dựng, xem xét, thông qua văn bản. Theo đó, bảo đảm tính công khai được coi là một trong những yêu cầu xuyên suốt trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Cụ thể hóa Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020, ngày 14/5/2016 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 34/2016/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật<sup>1</sup>.

---

1. Nghị định này được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 92/2017/NĐ-CP ngày 07/8/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định liên quan đến kiểm soát thủ tục hành chính; Nghị định số 154/2020/NĐ-CP ngày 31/12/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 34/2016/NĐ-CP (Nghị định số 34/2016/NĐ-CP).



Việc đảm bảo công khai, minh bạch trong quá trình xây dựng chính sách pháp luật theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và Nghị định 34/2016/NĐ-CP có thể khái quát như sau:

*Thứ nhất*, chủ thể thực hiện công khai, minh bạch trong quá trình thực hiện xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đó là các cơ quan nhà nước từ trung ương cho đến địa phương. Theo đó, các cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo phải thực hiện công khai, minh bạch các văn bản quy phạm pháp luật thông qua các hình thức nhất định được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020. Chẳng hạn như đối với các tài liệu về tờ trình, báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý về dự thảo được đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ được quy định cụ thể thuộc về trách nhiệm của cơ quan chủ trì soạn thảo Nghị định (điểm c khoản 2 Điều 90 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020).

*Thứ hai*, nội dung công khai trong quá trình xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật được quy định rõ ràng, cụ thể trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 như sau: văn bản bãi bỏ văn bản quy phạm pháp luật (khoản 1 Điều 12); báo cáo tổng kết, báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh hay các báo cáo về giải trình, tiếp thu các ý kiến góp ý (khoản 1 Điều 36); bản dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh (khoản 2 Điều 48); các dự án, dự thảo về luật, pháp lệnh (khoản 3 Điều 55); dự thảo văn bản, tờ trình và báo cáo thẩm tra về dự án, dự thảo (Điều 70); hồ sơ đề nghị xây dựng nghị định (khoản 1 Điều 86); các văn bản quy phạm pháp luật sau khi được thông qua (Điều 157);... Tuy nhiên, các

nội dung thuộc phạm vi bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước sẽ không được công khai.

*Thứ ba*, hình thức công khai được quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 đa dạng nhằm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin cũng như góp phần nâng cao sự tham gia của người dân, của các cơ quan, tổ chức trong việc đóng góp ý kiến cho các văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó, các hình thức công khai gồm: đăng công báo, niêm yết, đăng tải trên các cổng thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước; ngoài ra còn có tổ chức các hội thảo, tọa đàm, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng.

Việc đăng Công báo văn bản quy phạm pháp luật (trừ văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp huyện, cấp xã) được quy định tại Điều 150 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020. Theo đó, các văn bản quy phạm pháp luật ở trung ương phải được đăng Công báo nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền cấp tỉnh và ở đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt phải được đăng Công báo cấp tỉnh. Trong thời hạn 3 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành, cơ quan, người có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải gửi văn bản đến cơ quan Công báo để đăng Công báo.

Đối với hình thức đăng tải trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật và đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng: Với mục tiêu tăng cường tính công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật, bảo đảm quyền được thông tin và tiếp cận thông tin của công dân, trong đó có thông tin pháp luật theo quy định của Hiến pháp năm 2013, ngoài việc công bố và đăng Công báo, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 còn quy định

trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc đăng tải văn bản quy phạm pháp luật trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật và đưa tin trên các phương tiện thông tin đại chúng (Điều 157).

Đặc biệt là việc bảo đảm quyền tiếp cận văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân sau khi văn bản được ban hành: Cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền có trách nhiệm thực hiện một số hình thức công khai như: đăng tải toàn văn trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật; đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng. Điều này được quy định cụ thể tại Điều 157 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020: *“Văn bản quy phạm pháp luật phải được đăng tải toàn văn trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày công bố hoặc ký ban hành đối với văn bản của cơ quan nhà nước ở trung ương; chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày thông qua hoặc ký ban hành đối với văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng, trừ văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước”*. Các hoạt động nêu trên là hết sức quan trọng nhằm bảo đảm công khai văn bản với người dân, giúp người dân biết được quyền, nghĩa vụ của mình để thực hiện cho đúng pháp luật.

Riêng đối với luật, pháp lệnh sau khi được Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua thì phải được Chủ tịch nước công bố (chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày luật, pháp lệnh được thông qua). Đối với nghị quyết của Quốc hội, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội, để bảo đảm tính công khai, minh bạch, khoản 2 Điều 80 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 bổ sung quy định: Tổng thư ký Quốc hội có trách nhiệm công bố chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày nghị quyết được

thông qua, trừ nghị quyết được xây dựng, ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn;

*Thứ tư*, bảo đảm sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, các cơ quan, tổ chức, cá nhân, người dân trong quá trình lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật:

(i) Sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học:

Theo quy định tại Điều 11 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, cơ quan, tổ chức lập đề nghị có thể huy động sự tham gia của các viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học vào các hoạt động như: (i) Tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành; (ii) Khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến các chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; (iii) Tập hợp, nghiên cứu, so sánh tài liệu, điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có liên quan đến các chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật; (iv) Đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

Trong giai đoạn soạn thảo, các chuyên gia, nhà khoa học được quy định là thành phần bắt buộc trong Ban soạn thảo, trong Hội đồng thẩm định, Hội đồng tư vấn thẩm định các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Để bảo đảm tính khả thi của cơ chế huy động chuyên gia, nhà khoa học; Điều 175 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP đã quy định cụ thể về điều kiện bảo đảm cho việc sử dụng chuyên gia trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo văn bản.

(ii) Sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân:

Trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, việc lấy ý kiến của Nhân dân là căn cứ thực tiễn quan trọng giúp bảo đảm tính khả thi của văn bản khi thi hành, bảo đảm pháp luật sát dân, gần dân, phản ánh được ý chí, nguyện vọng của đông đảo quần chúng nhân dân góp phần bảo đảm hài hòa các quyền, lợi ích trong xã hội. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã có nhiều quy định cụ thể về việc lấy ý kiến và tạo điều kiện để Nhân dân tham gia xây dựng pháp luật một cách thực chất, hiệu quả như:

Quy định việc lấy ý kiến là thủ tục bắt buộc trong cả giai đoạn xây dựng chính sách và giai đoạn soạn thảo đối với tất cả các luật, pháp lệnh, một số loại nghị quyết của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ và nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh. Đối với các loại văn bản pháp luật còn lại thì việc lấy ý kiến được thực hiện khi đã có dự thảo văn bản (các điều 6, 34, 36,...).

Việc lấy ý kiến được thực hiện với nhiều hình thức đa dạng và trong các giai đoạn khác nhau giúp có cái nhìn toàn diện, khách quan và chính xác nhất về những chính sách trong đề nghị và dự thảo văn bản. Chẳng hạn: dự thảo Luật quy định cần phải đăng tải hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trên trang thông tin về xây dựng pháp luật của Chính phủ trong thời gian ít nhất là 30 ngày. Đối với đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, trong trường hợp cần thiết thì tổ chức họp báo thông tin về những chính sách cơ bản trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để thu hút hơn nữa sự quan tâm của các đối tượng chịu sự tác động. Đối với đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh, trong trường hợp cần thiết, cơ quan chủ trì soạn thảo tổ chức đối thoại trực tiếp

về chính sách với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của nghị quyết (Điều 36, Điều 38,...).

Quy định trách nhiệm bắt buộc lấy ý kiến của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp các chính sách (cơ quan, tổ chức, cá nhân) trong đề nghị và dự thảo văn bản (các điều 6, 36, 57... Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức được yêu cầu góp ý kiến như quy định trách nhiệm góp ý kiến bằng văn bản về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày nhận được đề nghị góp ý kiến và trách nhiệm góp ý kiến bằng văn bản về nguồn tài chính, nguồn nhân lực, tác động đối với môi trường, sự tương thích với điều ước quốc tế có liên quan mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên (Điều 36, Điều 86,...).

Như vậy, việc luật hóa quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã chú trọng hai nguyên tắc liên quan đến công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, đó là *“Bảo đảm tính minh bạch trong quy định của văn bản quy phạm pháp luật”* và *“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”*. Kết quả rà soát các quy định, nghĩa vụ về công khai, minh bạch trong các công ước, hiệp định mà Việt Nam đã ký kết cho thấy, công khai, minh bạch là vấn đề được nhấn mạnh trong nhiều cam kết ở hầu hết các quy định của các công ước, hiệp định. Việc thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch trong các công ước, hiệp định mà Việt Nam đã ký kết tập trung nhiều ở các nguyên tắc chung (về dự thảo và ban hành quy phạm pháp luật, chính sách, quy định và quy tắc hành chính) cũng như các quy định cụ thể về tiêu chuẩn kỹ thuật, hàng rào kỹ thuật, thông lệ, hải quan và tố tụng. Với việc ban hành Luật Ban hành văn

bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020, Việt Nam đã bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch trong các công ước, hiệp định ngay trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật<sup>1</sup>.

### *1.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật*

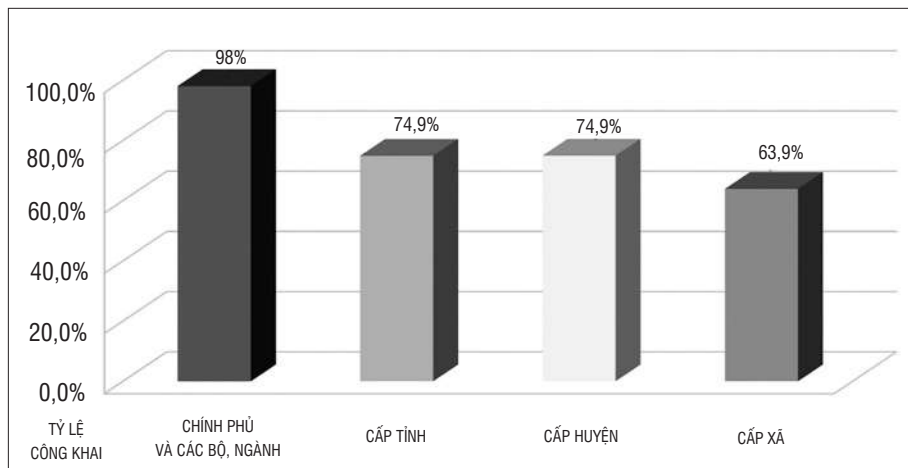
#### **1.2.1. Về công khai, minh bạch trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật**

Theo kết quả khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019, trong số 1.090 cán bộ, công chức, viên chức được hỏi về thực trạng công khai, minh bạch các ý tưởng, đề xuất hoạch định chính sách trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, có 76,88% ý kiến cho biết cơ quan hành chính nhà nước đã công khai các ý tưởng, đề xuất hoạch định chính sách trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Trong đó, mức độ công khai, minh bạch các đề xuất hoạch định chính sách ở cấp trung ương (Chính phủ và các bộ, ngành) là cao nhất với 98,01% số người trả lời cho biết cơ quan thực hiện công khai (Hình 2.1). Điều này cho thấy, về cơ bản các cơ quan quản lý nhà nước đã nhận thức được tầm quan trọng về thực hiện công khai, minh bạch trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Và sau 05 năm ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 và sau 04 năm Luật có hiệu lực thi hành, việc tổ chức thực thi nguyên tắc công khai, minh bạch trong quá trình lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cơ bản được thực hiện nghiêm túc, tạo được sự thống nhất trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước.

---

1. Phan Trung Lý, Nguyễn Trung Thành, Nguyễn Đình Phúc: *Công khai, minh bạch - cam kết của Việt Nam thời hội nhập*, Tạp chí Việt Nam hội nhập, số tháng 7/2020.

**Hình 2.1: Thực trạng công khai, minh bạch các ý tưởng, đề xuất hoạch định chính sách**



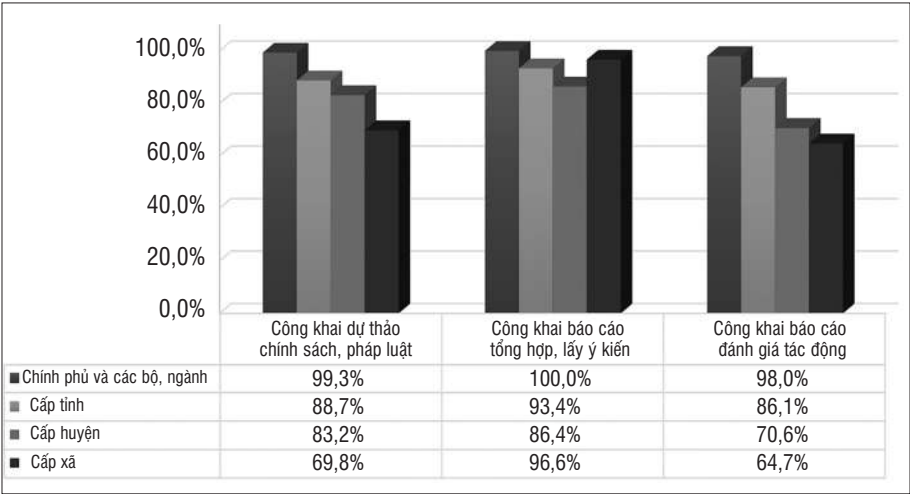
### 1.2.2. Về công khai, minh bạch trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật

Theo kết quả khảo sát, việc công khai, minh bạch các nội dung trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật cơ bản đã được thực hiện khá tốt, bước đầu thu hút được sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thông qua việc cho ý kiến đối với dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Kết quả khảo sát 1.090 đối tượng là cán bộ, công chức, viên chức về thực trạng công khai, minh bạch các nội dung trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật, bao gồm: (i) Công khai dự thảo chính sách, pháp luật; (ii) Công khai báo cáo tổng hợp, lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, đơn vị cá nhân; (iii) Công khai báo cáo đánh giá tác động của chính sách trước khi ban hành văn bản cho thấy: tỷ lệ cơ quan quản lý nhà nước công khai dự thảo chính sách, pháp luật là 86,70%; tỷ lệ cơ quan hành chính nhà nước công khai báo cáo tổng hợp, lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân là 92,84%; tỷ lệ cơ quan nhà nước



công khai báo cáo đánh giá tác động của chính sách trước khi ban hành văn bản là 81,47%. Trong đó, mức độ công khai, minh bạch cao nhất ở cấp trung ương (Chính phủ và các bộ, ngành), thấp hơn ở cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã là thấp nhất (tuy nhiên, mức độ công khai cũng trên 60%) (Hình 2.2). Việc thực hiện tốt nguyên tắc công khai, minh bạch trong quá trình xây dựng chính sách pháp luật ở các cấp thời gian qua đã tăng cường tính dân chủ, phát huy trách nhiệm của công dân cũng như bảo đảm tốt hơn sự tham gia của người dân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội trong xây dựng, ban hành văn bản pháp luật.

**Hình 2.2: Công khai dự thảo và báo cáo tổng hợp, đánh giá trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật ở các cấp**



Một trong những điểm sáng trong việc công khai, minh bạch quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật là Quốc hội đã có một website thống nhất để công bố, công khai các sáng kiến lập pháp, dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết tại website <http://duthaoonline.quochoi.vn>. Kết quả rà soát sơ bộ trên website <http://duthaoonline.quochoi.vn>

cho thấy, tất cả hồ sơ trong chương trình xây dựng luật, pháp lệnh đều được công khai để xin ý kiến, bao gồm toàn văn dự thảo, hồ sơ dự án, ý kiến người dân, thảo luận chính sách, tài liệu tham khảo. Việc này nhìn chung đáp ứng được yêu cầu của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 cũng như cam kết của Việt Nam trong các hiệp định, công ước quốc tế về công khai và minh bạch hóa.

**Công khai, minh bạch trong xây dựng,  
hoàn thiện chính sách pháp luật**

Các dự thảo luật được đăng tải, thông báo đến các cơ quan thông qua báo đài, hợp báo. Có thống kê và tổng hợp bản lấy ý kiến góp ý của cán bộ và người dân. Có ban kiểm tra thực hiện quy chế dân chủ cơ sở và mời đại diện các đoàn thể; công khai trên trang thông tin điện tử (Báo cáo đánh giá tác động chính sách).

1.2.3. Công khai, minh bạch tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân

Trong thời gian qua, các cơ quan hành chính nhà nước đã tích cực chủ động thực hiện công khai, minh bạch việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Thông qua việc thực hiện các hình thức công khai, minh bạch đã giúp cho người dân tiếp cận được toàn bộ hồ sơ dự án xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, thu hút được sự quan tâm của người dân đến công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật. Từ đó văn bản pháp luật sẽ có tính khả thi cao tránh được bệnh chủ quan duy ý chí áp đặt từ một phía, tạo điều kiện thuận lợi để văn bản đi vào

cuộc sống khi chính thức được ban hành. Đồng thời, những ý kiến đóng góp của cơ quan, đơn vị, cá nhân cũng được công khai tạo một diễn đàn trao đổi, phản biện sôi nổi, tích cực, chủ động nhằm đưa ra những ý kiến, kiến nghị thiết thực đến các cơ quan hành chính nhà nước. Mặt khác, các cơ quan hành chính nhà nước còn đăng tải báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến trên các trang thông tin điện tử giúp người dân hiểu rõ những ý kiến nào được tiếp thu, tiếp thu như thế nào, vì sao không được tiếp thu. Theo kết quả khảo sát năm 2019 cho thấy, trong tổng số 1.090 cán bộ, công chức được hỏi, có đến 1.012 cán bộ, công chức (chiếm 92,8%) cho rằng đã công khai, minh bạch báo cáo tổng hợp, lấy ý kiến về dự thảo chính sách, pháp luật. Điều này cho thấy, hoạt động tổ chức thực hiện công khai, minh bạch việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của cơ quan, đơn vị, tổ chức trong quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật tương đối tốt.

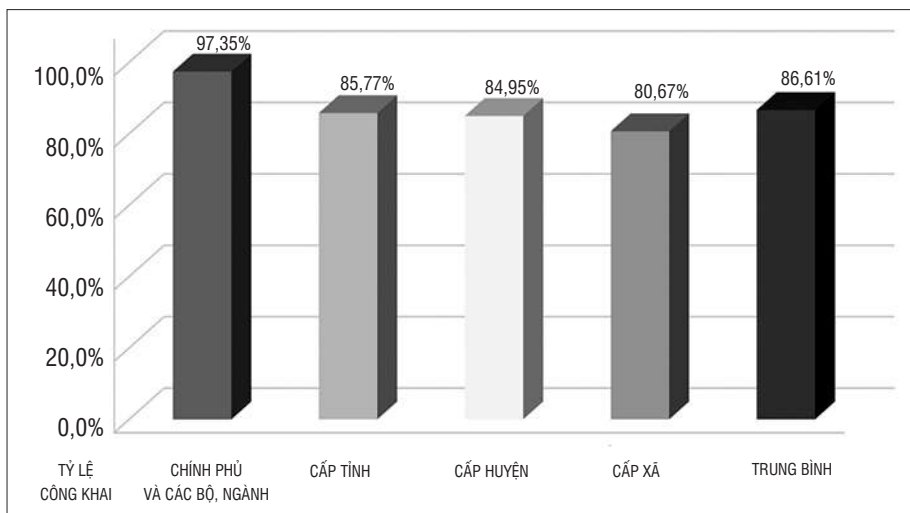
Tuy nhiên, vẫn còn một bộ phận cán bộ, công chức (chiếm 7,2%) cho rằng không công khai, minh bạch tạo điều kiện thuận lợi để văn bản đi vào cuộc sống khi được chính thức ban hành. Thực trạng này chủ yếu là do cán bộ, công chức vẫn chưa nhận thức được vị trí, tầm quan trọng của việc công khai, minh bạch nội dung hoạt động này, cũng không nắm chắc và hiểu rõ các quy định pháp luật cần phải công khai, minh bạch. Việc tổ chức thực hiện công khai, minh bạch việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị là một quy trình quan trọng và có ý nghĩa nhưng dường như chưa được một số cơ quan có thẩm quyền quan tâm đúng mức. Việc thực hiện còn nhiều hạn chế, bất cập, chưa thực sự đạt được kết quả như mong muốn. Cách thức lấy ý kiến chỉ chủ yếu được thực hiện thông qua việc đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của bộ, ngành, địa phương, ít khi thông qua hình thức hội thảo hoặc thông qua phương tiện thông tin đại chúng

nên hạn chế lấy được những ý kiến, kiến nghị mang tính thiết thực của các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân.

#### 1.2.4. Về công khai văn bản quy phạm pháp luật sau khi văn bản được ban hành

Kết quả khảo sát năm 2019 với 1.090 đối tượng là cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước cho thấy, có 86,61% người trả lời cho biết cơ quan có công khai, minh bạch nội dung chính sách, pháp luật sau khi ban hành. Trong đó, việc công khai, minh bạch nội dung chính sách pháp luật được thực hiện tốt nhất ở cấp trung ương (Chính phủ và các bộ, ngành) với 97,35% người được hỏi cho rằng có công khai; sau đó, mức độ công khai tốt xếp theo thứ tự là cơ quan hành chính cấp tỉnh (85,77% người được hỏi trả lời có công khai), cơ quan hành chính cấp huyện (84,95% người được hỏi trả lời có công khai), cơ quan hành chính cấp xã (80,67% người được hỏi trả lời có công khai) (Hình 2.3).

**Hình 2.3: Công khai, minh bạch văn bản quy phạm pháp luật sau khi ban hành**



Kết quả rà soát việc công khai văn bản quy phạm pháp luật sau khi được ban hành trên cổng thông tin điện tử của các cơ quan hành chính nhà nước (ở cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện) cho thấy, tỷ lệ công khai gần như trùng khớp với kết quả khảo sát cán bộ, công chức, viên chức nêu trên. Tuy vậy, khảo sát về công khai văn bản pháp luật trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về pháp luật tại website: <http://vbpl.vn> (do Cục Công nghệ thông tin - Bộ Tư pháp quản lý) cho thấy, mặc dù đây được kỳ vọng là kênh công khai tập trung, thống nhất các văn bản quy phạm pháp luật của các cấp sau khi ban hành, tuy nhiên, việc công khai chưa được thực hiện đầy đủ (đặc biệt là văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp).

Dưới góc độ của người dân, kết quả khảo sát của đề tài với 1.810 người được hỏi tại 6 tỉnh, thành phố cho thấy, chỉ có 965 người (tương đương 53,31%) cho biết tiếp cận được các văn bản chính sách, pháp luật sau khi Nhà nước ban hành. Trong số đó, chủ yếu người dân chỉ tiếp cận được với các chính sách, pháp luật do trung ương quản lý (qua trang thông tin điện tử của Chính phủ và các bộ, ngành). Đối với các quyết định, nghị quyết cấp tỉnh, huyện và xã thì tỷ lệ công khai của các cơ quan hành chính nhà nước là rất thấp. Kết quả rà soát của nhóm nghiên cứu trên các trang thông tin điện tử của cơ quan hành chính cấp tỉnh, huyện cũng cho thấy kết quả tương tự.

Có thể thấy, bên cạnh những kết quả đạt được thì việc thực hiện công khai, minh bạch chưa đầy đủ và đồng bộ, vẫn còn những hạn chế: Theo Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI), tổng hợp chỉ số về công khai, minh bạch trong hoạch định chính sách qua các năm không có sự cải thiện đáng kể

(năm 2016: 5,55 điểm, năm 2018: 5,19 điểm, năm 2019: 5,28 điểm), tổng hợp chỉ số về trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước cũng ở tình trạng tương tự (năm 2011: 5,08 đến năm 2015: 5,04 đến năm 2018: 4,89 điểm, năm 2019: 4,87 điểm (trên thang điểm 10)<sup>1</sup>. Đó là cơ quan nhà nước chưa thực hiện công khai, minh bạch đầy đủ toàn bộ chu trình của chính sách; chưa quy định cụ thể về giám sát cơ quan chủ trì trong việc tổ chức lấy ý kiến, tiếp nhận, phản hồi đối với những góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; quy định về thời gian ban hành văn bản quy định chi tiết chưa phù hợp; Những bất cập đã tác động tới chất lượng xây dựng pháp luật, dẫn tới làm giảm tính kịp thời của chính sách; nhiều văn bản quy phạm pháp luật được ban hành trái pháp luật về nội dung, thẩm quyền, không khả thi, không hợp lý. Trên thực tế, về nội dung hệ thống văn bản quy phạm pháp luật do Ủy ban nhân dân ban hành thường có nhiều văn bản không phù hợp với Hiến pháp, luật hoặc cơ quan nhà nước cấp trên. Có thể thấy được điều này thông qua việc kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật và phát hiện có rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật trái pháp luật. Theo PAR INDEX 2018 (Chỉ số cải cách hành chính), có 51/63 địa phương đạt kết quả Chỉ số thành phần “Xây dựng và tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật” trên 80%, trong đó có 5 địa phương đạt kết quả trên 90%, đánh giá kết quả trên dựa theo các tiêu chí theo dõi thi hành pháp luật, xử lý văn bản phát hiện sai phạm qua kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật sau rà soát, theo thống kê có 51/63 địa phương đã thực

---

1. Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm Nghiên cứu khoa học và Đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT), Công ty Phân tích thời gian thực và chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) (2018), Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI), 2018.

hiện đầy đủ ba hoạt động theo dõi thi hành pháp luật tại Nghị định số 59/2012/NĐ-CP ngày 23/7/2012 của Chính phủ về theo dõi tình hình thi hành pháp luật<sup>1</sup>, đồng thời số đơn vị này đã kịp thời xử lý hoặc kiến nghị xử lý đối với 100% vấn đề hạn chế, bất cập phát hiện trong quá trình tổ chức theo dõi thi hành pháp luật trên địa bàn<sup>2</sup>. Về mức độ dễ hiểu, dễ áp dụng thông tin đòi hỏi cơ quan ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải nỗ lực hơn nữa trong việc cung cấp và phổ biến thông tin hoạt động của mình.

Những hạn chế, bất cập đó có nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có những vấn đề thuộc về quy trình xây dựng và ban hành luật; có những vấn đề thuộc về khâu soạn thảo; có những vấn đề thuộc về chính sách thể chế vào luật... Và đặc biệt là những yêu cầu về công khai, minh bạch trong quá trình xây dựng, ban hành chính sách, pháp luật chưa được bảo đảm. Đây có thể coi là yêu cầu nền tảng mang tính chính trị, là yêu cầu đặt ra phải bảo đảm công khai, minh bạch trong xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật.

## **2. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong công tác tổ chức bộ máy, biên chế, thi tuyển, tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức**

### **2.1. Pháp luật về công khai, minh bạch trong công tác tổ chức bộ máy, biên chế, thi tuyển, tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức**

*Về tổ chức bộ máy:* yêu cầu công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về cơ cấu, tổ chức bộ máy và chức năng, nhiệm vụ, quyền

---

1. Nghị định này được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 32/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2012/NĐ-CP.

2. Bộ Nội Vụ: *Báo cáo chỉ số cải cách hành chính - Par Index 2018*, Hà Nội, 2019.

hạn của cơ quan hành chính nhà nước đã được pháp luật quy định từ khá lâu. Điều 9 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2012 đã quy định: cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai, minh bạch thông tin về tổ chức, hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước, bí mật kinh doanh và nội dung khác theo quy định của pháp luật. Việc công khai, minh bạch phải bảo đảm chính xác, rõ ràng, đầy đủ, kịp thời theo trình tự, thủ tục do cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quy định và phù hợp với quy định của pháp luật. Điều 9 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020 cũng quy định nguyên tắc công khai, minh bạch đó là: Cơ quan, tổ chức, đơn vị phải công khai, minh bạch thông tin về tổ chức, hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước, bí mật kinh doanh và nội dung khác theo quy định của pháp luật. Việc công khai, minh bạch phải bảo đảm chính xác, rõ ràng, đầy đủ, kịp thời theo trình tự, thủ tục do cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quy định và phù hợp với quy định của pháp luật. Điều 5 Luật Tổ chức chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung 2019 quy định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Chính phủ phải đảm bảo minh bạch, hiện đại hóa hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan hành chính nhà nước các cấp; bảo đảm thực hiện một nền hành chính thống nhất, thông suốt, liên tục, dân chủ, hiện đại, phục vụ Nhân dân, chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhân dân. Khoản 2 Điều 5 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 cũng quy định nguyên tắc tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương phải đảm bảo hiện đại, minh bạch, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân. Như vậy, nếu chỉ đề cập riêng về cơ cấu tổ chức bộ máy và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức, đơn vị thì pháp luật hiện hành không đề cập sâu về vấn đề trách



nhiệm giải trình và chỉ dừng lại ở mức độ công khai, minh bạch thông tin về tổ chức, hoạt động.

Quy định về công khai, minh bạch các nội dung quản lý đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống hành chính bao gồm:

*Về biên chế:* Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung 2019 không quy định về việc công khai đối với vấn đề quản lý biên chế. Tuy nhiên, tại Điều 3 Nghị định số 62/2020/NĐ-CP ngày 01/06/2020 của Chính phủ về vị trí việc làm và biên chế công chức xác định nguyên tắc vị trí việc làm và quản lý biên chế công chức phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan, tổ chức, bảo đảm thống nhất, đồng bộ giữa xác định vị trí việc làm, cơ cấu ngạch công chức với sử dụng và quản lý biên chế công chức. Bảo đảm tính khoa học, khách quan, công khai, minh bạch, dân chủ và phù hợp với thực tiễn.

*Về tuyển dụng:* Điều 38 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định nguyên tắc tuyển dụng công chức phải bảo đảm công khai, minh bạch, khách quan và đúng pháp luật. Khoản 2 Điều 39 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 cũng quy định việc kiểm định chất lượng đầu vào công chức được thực hiện theo lộ trình, bảo đảm công khai, minh bạch, thiết thực, hiệu quả. Đối với việc tuyển dụng viên chức, Điều 21 Luật Viên chức năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định nguyên tắc tuyển dụng phải bảo đảm công khai, minh bạch, công bằng, khách quan và đúng pháp luật; Điều 31 Luật Viên chức năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định việc thay đổi chức danh nghề nghiệp đối với viên chức được thực hiện thông qua thi hoặc xét theo nguyên tắc bình đẳng, công khai, minh bạch, khách quan và đúng pháp luật; Điều 32 Luật Viên chức năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định việc lựa chọn viên chức vào vị trí việc làm

còn thiếu do người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập hoặc cơ quan có thẩm quyền quản lý đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện theo nguyên tắc bình đẳng, công khai, minh bạch, khách quan và đúng pháp luật.

Tuy nhiên, Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 và Luật Viên chức năm 2010, sửa đổi, bổ sung 2019 mới chỉ dừng lại ở việc quy định công khai, minh bạch dưới những nguyên tắc chung, chưa quy định rõ hình thức thực hiện công khai như thế nào. Về nội dung công khai được quy định ở văn bản hướng dẫn thi hành dưới luật. Cụ thể, tại Nghị định số 138/2020/NĐ-CP ngày 27/11/2020 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức quy định cơ quan có thẩm quyền tuyển dụng công chức phải thông báo công khai ít nhất 01 lần trên phương tiện thông tin đại chúng, trên trang thông tin điện tử và niêm yết công khai tại trụ sở làm việc của cơ quan về tiêu chuẩn, điều kiện, số lượng cần tuyển, thời hạn và địa điểm tiếp nhận Phiếu đăng ký dự tuyển của người đăng ký dự tuyển; Nghị định số 115/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức<sup>1</sup> quy định cơ quan, đơn vị có thẩm quyền tuyển dụng viên chức phải thông báo công khai ít nhất 01 lần trên phương tiện thông tin đại chúng, trên trang thông tin điện tử và niêm yết công khai tại trụ sở làm việc của cơ quan, đơn vị có thẩm quyền tuyển dụng về tiêu chuẩn, điều kiện, số lượng cần tuyển, thời hạn và địa điểm tiếp nhận Phiếu đăng ký dự tuyển của người đăng ký dự tuyển. Bên cạnh đó, các nghị định kể trên cũng quy định trong thời gian 10 ngày sau ngày nhận được báo cáo kết quả của Hội đồng

---

1. Hợp nhất các Nghị định số 29/2012/NĐ-CP ngày 12/4/2012 và Nghị định số 161/2018/NĐ-CP ngày 29/11/2018 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức.

tuyển dụng, cơ quan, đơn vị có thẩm quyền tuyển dụng viên chức phải niêm yết công khai kết quả thi tuyển hoặc xét tuyển, danh sách dự kiến người trúng tuyển tại trụ sở làm việc và trên trang thông tin điện tử của cơ quan, đơn vị có thẩm quyền tuyển dụng viên chức; gửi thông báo kết quả thi tuyển hoặc xét tuyển bằng văn bản tới người dự tuyển theo địa chỉ mà người dự tuyển đã đăng ký.

*Về đào tạo và xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng:* Điều 48 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý công chức có trách nhiệm xây dựng và công khai kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng để tạo nguồn và nâng cao năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của công chức. Điều 44 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định việc thi nâng ngạch, xét nâng ngạch phải bảo đảm nguyên tắc cạnh tranh, công khai, minh bạch, khách quan và đúng pháp luật. Cụ thể hóa Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Luật Viên chức năm 2010, Điều 3 Nghị định số 101/2017/NĐ-CP ngày 01/09/2017 của Chính phủ về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, viên chức quy định nguyên tắc đào tạo, bồi dưỡng phải căn cứ vào tiêu chuẩn ngạch công chức, tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp viên chức; tiêu chuẩn chức vụ lãnh đạo, quản lý; vị trí việc làm; gắn với công tác sử dụng, quản lý cán bộ, công chức, viên chức, phù hợp với kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng và nhu cầu xây dựng, phát triển nguồn nhân lực của cơ quan, đơn vị... bảo đảm công khai, minh bạch, hiệu quả.

*Về đánh giá định kỳ cán bộ, công chức, viên chức:* khoản 2 Điều 29 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định việc đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ phải được lưu vào hồ sơ cán bộ, thông báo đến cán bộ được đánh giá và công khai trong cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi cán bộ công tác. Điểm b khoản 3 Điều 56

Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định nội dung đánh giá công chức phải bảo đảm công khai, dân chủ, khách quan, định lượng bằng kết quả, sản phẩm cụ thể. Bên cạnh đó, về công khai, minh bạch công tác xếp loại chất lượng công chức, viên chức, khoản 2 Điều 58 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định kết quả xếp loại chất lượng công chức phải thông báo đến công chức được đánh giá và được thông báo công khai trong cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi công chức công tác; khoản 2 Điều 44 Luật Viên chức năm 2010, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định kết quả phân loại viên chức được công khai trong đơn vị sự nghiệp công lập.

Như vậy, có thể thấy yêu cầu về công khai, minh bạch trong công tác tổ chức bộ máy, biên chế, thi tuyển đã được quy định rõ trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019. Tuy nhiên, Luật này lại không quy định một số nội dung cần phải được công khai, minh bạch như quản lý biên chế; hay các hình thức công khai, minh bạch việc này gây khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện. Do vậy, vấn đề đặt ra là các cơ quan nhà nước cần phải tiếp tục nghiên cứu, đánh giá, tổng kết để có cơ sở sửa đổi, bổ sung các quy định còn thiếu nhằm tạo hành lang pháp lý, bảo đảm tốt hơn việc thực hiện công khai, minh bạch trong công tác tổ chức bộ máy, biên chế, thi tuyển đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

*Về công khai tài sản, thu nhập:* vấn đề minh bạch tài sản, thu nhập đã bước đầu được đề cập bằng các quy định về kê khai tài sản trong Pháp lệnh chống tham nhũng năm 1998. Điều 14 Pháp lệnh chống tham nhũng năm 1998 quy định người có chức vụ, quyền hạn phải kê khai nhà, đất và các loại tài sản khác có giá trị lớn của mình. Ngày 17/8/1998, Chính phủ ban hành Nghị định số 64/1998/NĐ-CP

quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh Chống tham nhũng đã nêu rõ rằng mục đích việc kê khai không nhằm truy nguyên nguồn gốc tài sản kê khai của người kê khai mà việc kê khai tài sản của người có chức vụ, quyền hạn là để cơ quan, tổ chức có thẩm quyền biết được tài sản của người kê khai, phục vụ công tác quản lý cán bộ, công chức, góp phần phòng ngừa và ngăn chặn hành vi tham nhũng. Đến Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 vấn đề xác minh tài sản, thu nhập lần đầu tiên được quy định và tiếp tục được cụ thể hóa, hoàn thiện trong Nghị định số 37/2007/NĐ-CP ngày 09/3/2007 của Chính phủ về minh bạch tài sản, thu nhập trong Luật sửa đổi, bổ sung Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2012.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 có sự kế thừa và phát triển so với các quy định của pháp luật trước đây. Những quy định mới trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 phản ánh quá trình đổi mới trong nhận thức về vấn đề này. Ngay từ tên gọi của biện pháp, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đã sử dụng cụm từ “Kiểm soát tài sản, thu nhập - mục 6” thay cho “kê khai tài sản, thu nhập” hay “minh bạch tài sản, thu nhập” trong các văn bản trước đây. Với quy định trong 4 tiểu mục và 29 điều luật tại mục 6 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, có thể thấy cơ chế kiểm soát tài sản, thu nhập theo Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đã có những thay đổi căn bản thông qua các quy định cụ thể về đối tượng phải kê khai, loại tài sản, thu nhập phải kê khai, phương thức, thời điểm kê khai, xác minh tài sản, thu nhập... cho đến việc thiết lập hệ thống cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập và cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập.

*Thứ nhất*, về kê khai tài sản, thu nhập: việc mở rộng phạm vi kê khai được thể hiện tại Điều 34 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 với quy định 4 nhóm người có nghĩa vụ kê khai tài sản,

thu nhập, bao gồm: (i) Cán bộ, công chức; (ii) Sĩ quan Công an nhân dân; sĩ quan Quân đội nhân dân, quân nhân chuyên nghiệp; (iii) Người giữ chức vụ từ Phó Trưởng phòng và tương đương trở lên công tác tại đơn vị sự nghiệp công lập, doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, người được cử làm đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; (iv) Người ứng cử đại biểu Quốc hội, người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân. Với quy định này, tất cả các cán bộ, công chức đều phải kê khai tài sản, thu nhập.

Việc thu hẹp phạm vi thực hiện việc kê khai thể hiện tại Điều 39 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 về phương thức và thời điểm kê khai tài sản, thu nhập. Riêng với người ứng cử đại biểu Quốc hội, người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân thì thời điểm kê khai được thực hiện theo quy định của pháp luật về bầu cử. Theo Điều 36 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 các đối tượng khác phải thực hiện việc kê khai lần đầu, kê khai bổ sung và kê khai hằng năm. Bên cạnh đó, điểm a khoản 4 Điều 36 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 còn quy định về kê khai phục vụ công tác cán bộ được thực hiện đối với người có nghĩa vụ kê khai khi dự kiến bầu, phê chuẩn, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, cử giữ chức vụ khác. Việc kê khai phải hoàn thành chậm nhất là 10 ngày trước ngày dự kiến bầu, phê chuẩn, bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, cử giữ chức vụ khác. Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 cũng quy định cụ thể quy trình tổ chức kê khai tài sản, thu nhập (Điều 37); tiếp nhận, quản lý, bàn giao bản kê khai tài sản, thu nhập (Điều 38); công khai bản kê khai tài sản, thu nhập (Điều 39) và theo dõi biến động tài sản, thu nhập (Điều 40).

*Thứ hai*, về xác minh tài sản, thu nhập: (i) Về căn cứ xác minh tài sản, thu nhập: Điều 41 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đã mở rộng căn cứ xác minh tài sản, thu nhập. Theo đó, việc

xác minh tài sản, thu nhập được thực hiện khi có một trong năm căn cứ: Có dấu hiệu rõ ràng về việc kê khai tài sản, thu nhập không trung thực; Có biến động tăng về tài sản, thu nhập từ 300.000.000 đồng trở lên so với tài sản, thu nhập đã kê khai lần liền trước đó mà người có nghĩa vụ kê khai giải trình không hợp lý về nguồn gốc; Có tố cáo về việc kê khai tài sản, thu nhập không trung thực và đủ điều kiện thụ lý theo quy định của Luật Tố cáo; Thuộc trường hợp xác minh theo kế hoạch xác minh tài sản, thu nhập hằng năm đối với người có nghĩa vụ kê khai được lựa chọn ngẫu nhiên; Có yêu cầu hoặc kiến nghị của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền.

(ii) Về nội dung xác minh tài sản, thu nhập, Điều 43 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định rõ nội dung xác minh tài sản, thu nhập là tính trung thực, đầy đủ, rõ ràng của bản kê khai và tính trung thực trong việc giải trình về nguồn gốc của tài sản, thu nhập tăng thêm. (iii) Về xử lý hành vi kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc của tài sản, thu nhập tăng thêm không trung thực, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 không có quy định cụ thể về việc xử lý đối với tài sản, thu nhập được kê khai không trung thực hoặc tài sản, thu nhập tăng thêm nhưng không được giải trình nguồn gốc mà chỉ quy định xử lý đối với người có hành vi kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc của tài sản, thu nhập tăng thêm không trung thực. Cụ thể là: Người ứng cử đại biểu Quốc hội, người ứng cử đại biểu Hội đồng nhân dân mà kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc của tài sản, thu nhập tăng thêm không trung thực thì bị xóa tên khỏi danh sách những người ứng cử. Người được dự kiến bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, phê chuẩn, cử giữ chức vụ mà kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc của

tài sản, thu nhập tăng thêm không trung thực thì không được bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, phê chuẩn, cử vào chức vụ đã dự kiến. Những người có nghĩa vụ kê khai không thuộc hai trường hợp trên đây mà kê khai tài sản, thu nhập không trung thực, giải trình nguồn gốc của tài sản, thu nhập tăng thêm không trung thực thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, bị xử lý kỷ luật bằng một trong các hình thức cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc hoặc bãi nhiệm; nếu được quy hoạch vào các chức danh lãnh đạo, quản lý thì còn bị đưa ra khỏi danh sách quy hoạch; trường hợp xin thôi làm nhiệm vụ, từ chức, miễn nhiệm thì có thể xem xét không kỷ luật (Điều 51). Để thực hiện việc xác minh tài sản, thu nhập, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đã có các quy định về: thẩm quyền yêu cầu, kiến nghị xác minh tài sản, thu nhập; trình tự xác minh tài sản, thu nhập; quyết định xác minh tài sản, thu nhập; tổ chức xác minh tài sản, thu nhập; quyền và nghĩa vụ của người được xác minh tài sản, thu nhập; báo cáo kết quả xác minh tài sản, thu nhập; kết luận xác minh tài sản, thu nhập; công khai kết luận xác minh tài sản, thu nhập.

*Thứ ba*, về thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân trong kiểm soát tài sản, thu nhập: Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 là văn bản quy phạm pháp luật đầu tiên quy định về cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập. Mô hình cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập được quy định có thể coi là mô hình bán tập trung. Theo đó, các cơ quan thanh tra nhà nước tập trung kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong hệ thống hành chính. Các cơ quan khác kiểm soát tài sản, thu nhập theo phạm vi quản lý của mình (Điều 30). Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 cũng có quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của cơ



quan kiểm soát tài sản, thu nhập (Điều 31) và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan trong kiểm soát tài sản, thu nhập (Điều 32).

*Thứ tư, về cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập:* Cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập bao gồm thông tin về bản kê khai, kết luận xác minh tài sản, thu nhập và các dữ liệu khác có liên quan đến việc kiểm soát tài sản, thu nhập được xây dựng và quản lý tập trung tại Thanh tra Chính phủ. Cơ quan kiểm soát tài sản, thu nhập có quyền tiếp cận, khai thác cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập để phục vụ cho việc xác minh tài sản, thu nhập trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Việc cung cấp thông tin cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập chỉ được thực hiện khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền. Yêu cầu cung cấp thông tin cơ sở dữ liệu quốc gia về kiểm soát tài sản, thu nhập phải được thực hiện bằng văn bản. Văn bản yêu cầu phải nêu rõ lý do, mục đích sử dụng và phạm vi, nội dung, thông tin, dữ liệu phải cung cấp.

***2.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong công tác tổ chức bộ máy, biên chế, thi tuyển, tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức***

#### **2.2.1. Tổ chức bộ máy của cơ quan hành chính**

Nhìn từ góc độ công khai, minh bạch thì yêu cầu đối với tổ chức bộ máy có nội dung trọng tâm là công khai, minh bạch về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền của các cơ quan hành chính. Thực tiễn triển khai thi hành chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước, các bộ, ngành, địa phương đều ban hành kế hoạch triển khai và có lộ trình sắp xếp tinh giản các đầu mối nhằm giảm bớt sự chồng chéo, chồng chéo, nhiều đầu mối của bộ máy, giảm gánh nặng cho ngân sách, đồng thời nâng

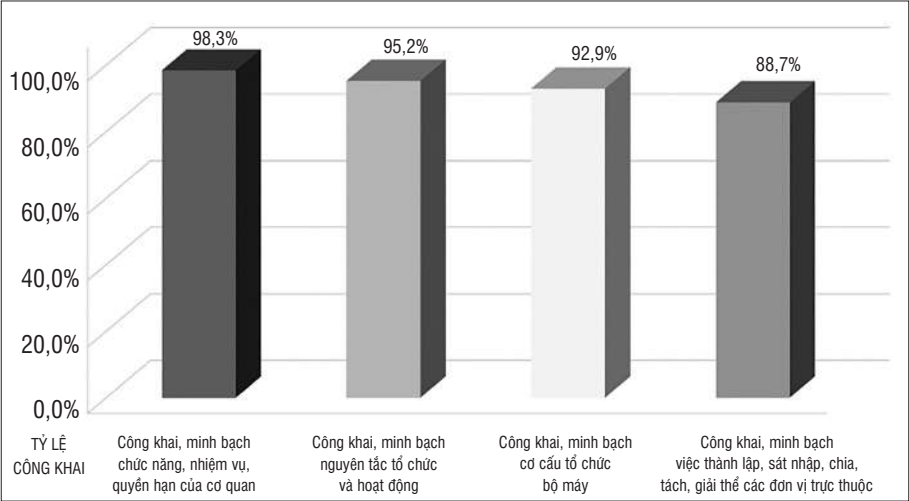
cao hiệu quả hoạt động của từng cơ quan chuyên môn trong toàn hệ thống chính trị, điển hình là Bộ Tài chính đã cắt giảm 63 phòng, ban và 193 chi cục Thuế tại Cục thuế cấp tỉnh, giảm 1.792 đội thuế thuộc chi cục Thuế cấp huyện; cắt giảm 143 phòng thuộc Kho bạc Nhà nước cấp huyện, giảm 48 đơn vị cấp tổ đội; giảm 12 chi cục Hải quan thuộc Cục Hải quan cấp tỉnh. Bộ Giao thông vận tải đã giảm được 32 tổ chức cấp phòng trở lên. Tỉnh Cao Bằng đã cắt giảm 95 đầu mối tổ chức hành chính, qua đó, giảm 144 vị trí lãnh đạo; cắt giảm 158 đơn vị sự nghiệp công lập, qua đó, giảm được 474 vị trí lãnh đạo. Việc sắp xếp các đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã: tính đến ngày 16/12/2019, Bộ Nội vụ đã tổ chức họp thẩm định được 39/45 tỉnh/thành phố; Chính phủ đã trình Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua Đề án sắp xếp đơn vị hành chính cấp huyện, cấp xã của 11 tỉnh/thành phố<sup>1</sup>.

Kết quả khảo sát cho thấy, các cơ quan quản lý nhà nước đã cơ bản thực hiện nghiêm túc việc công khai, minh bạch trong công tác tổ chức bộ máy. Trong số 1.090 đối tượng khảo sát là cán bộ, công chức, viên chức đang công tác tại các cơ quan quản lý nhà nước có, 98,3% số người được hỏi cho biết cơ quan họ công tác đã công khai, minh bạch chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan; 95,2% số người được hỏi cho biết cơ quan họ công tác đã công khai, minh bạch nguyên tắc tổ chức và hoạt động; 92,9% số người được hỏi cho biết cơ quan họ công tác đã công khai, minh bạch cơ cấu tổ chức bộ máy; 88,7% số người được hỏi cho biết cơ quan họ công tác đã công khai, minh bạch việc thành lập, sáp nhập, chia, tách, giải thể các đơn vị trực thuộc (Hình 2.4).

---

1. Báo cáo số 6466/BC-BNV ngày 24/12/2019 của Bộ Nội vụ về tình hình thực hiện công tác cải cách hành chính năm 2019.

Hình 2.4: Thực trạng công khai, minh bạch trong tổ chức bộ máy cơ quan quản lý nhà nước



Bảng 2.1. Đánh giá của người dân về các nội dung chính quyền địa phương thực hiện công khai, minh bạch

Nội dung công khai	Có		Không	
	Số lượng	Tỷ lệ %	Số lượng	Tỷ lệ %
Tổ chức bộ máy của chính quyền địa phương	1644	90,8	166	9,2

Qua đây, có thể thấy các cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp đã chủ động thực hiện công khai về cơ cấu tổ chức; chủ động công khai về thẩm quyền của mình và thực hiện thẩm quyền tương đối đầy đủ, thực hiện tinh giản bộ máy tổ chức bảo đảm hiệu lực, hiệu quả, không công kênh. Việc công khai, minh bạch giúp người dân hiểu rõ, hiểu đúng về chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, các cấp, cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, dễ dàng trong việc liên hệ giải

quyết công việc đúng nơi, đúng bộ phận và đồng thời giám sát được hoạt động của Nhà nước.

Bên cạnh đó, hoạt động công khai, minh bạch, giải trình về tổ chức bộ máy cơ quan hành chính còn một số hạn chế, nhất là đối với cấp huyện, xã. Ở cấp xã đa phần không có trang tin điện tử nên việc công khai thông tin của cơ quan, việc tiếp cận thông tin của người dân bị hạn chế. Các thông tin về cơ cấu tổ chức, thẩm quyền của cấp xã chủ yếu được tích hợp trên cổng thông tin điện tử cấp huyện, nhưng thông tin sơ sài, không cụ thể khiến người dân khó tiếp cận. Người dân tiếp cận thông tin qua trang tin điện tử thấp, theo kết quả khảo sát năm 2019, trong tổng số 1.810 người dân chỉ có 29,7%. Mặt khác, tình trạng bộ máy tổ chức bộc lộ nhiều bất cập vướng mắc vì chưa có quy định chính thức về số lượng các sở, phòng ban, số lượng cấp phó, sở nào, phòng nào, ban nào, sáp nhập với nhau dẫn đến việc phân định thẩm quyền tổ chức bộ máy và nhân sự, mô hình tổ chức chính quyền địa phương chưa có sự phân biệt rõ. Phân cấp, phân quyền mang tính đồng loạt và đại trà, không rõ ràng, cụ thể cấp nào có thẩm quyền gì; thể hiện ở việc tỉnh, huyện, xã đều thực hiện nhiệm vụ luật định gần giống nhau, chỉ khác về cấp độ và khu vực địa lý trong khi nguồn lực, năng lực khác nhau, dẫn đến một thực tế là đôi khi việc của huyện thì đẩy cho xã, việc của xã đẩy xuống thôn, thực hiện chưa đúng thẩm quyền.

#### 2.2.2. Về tổ chức biên chế và quản lý, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống hành chính

Việc thực hiện công khai, minh bạch trong công tác cán bộ đã có tiến bộ: cấp ủy, tổ chức đảng và chính quyền các cấp đã nhận thức được vị trí, tầm quan trọng của công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong công tác cán bộ. Nhiều chủ trương, nguyên tắc, quan điểm... về công tác cán bộ được thể chế, cụ thể hóa bằng quy chế, quy định, quy trình, bảo đảm dân chủ, khách quan, chặt

chẽ từ các khâu: tuyển chọn, quản lý, đánh giá, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, luân chuyển, sử dụng, đề bạt, bổ nhiệm,... Kết quả khảo sát cho thấy, trong số 1.090 đối tượng khảo sát là cán bộ, công chức, viên chức đang công tác tại các cơ quan quản lý nhà nước có 96,3% số người được hỏi cho biết cơ quan đã công khai, minh bạch kế hoạch thi tuyển, quyết định thi tuyển, kết quả thi tuyển; 78,2% cho biết cơ quan đã công khai, minh bạch báo cáo đánh giá kết quả dự bị công chức; 95,7% cho biết cơ quan đã công khai, minh bạch vị trí việc làm; 93,3% cho biết cơ quan đã công khai, minh bạch quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá cán bộ; 91,8% cho biết cơ quan đã công khai, minh bạch công tác bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, hưu trí; 92,8% số người được hỏi cho biết cơ quan đã công khai, minh bạch chuyển ngạch, nâng ngạch, luân chuyển, điều động, biệt phái công tác (Bảng 2.2).

**Bảng 2.2: Đánh giá của cán bộ, công chức về công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ, công chức**

Nội dung công khai	Có		Không	
	Số lượng	Tỷ lệ %	Số lượng	Tỷ lệ %
1. Kế hoạch thi tuyển; Quyết định thi tuyển; Kết quả thi tuyển	1050	96,3	40	3,7
2. Báo cáo đánh giá kết quả dự bị công chức	852	78,2	238	21,8
3. Vị trí việc làm	1043	95,7	47	4,3
4. Báo cáo đánh giá năng lực thực thi công vụ	865	79,4	225	20,6
5. Quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, đánh giá cán bộ	1017	93,3	73	6,7

Nội dung công khai	Có		Không	
	Số lượng	Tỷ lệ %	Số lượng	Tỷ lệ %
6. Công tác bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, hưu trí	1001	91,8	89	8,2
7. Xét thi đua khen thưởng, kỷ luật	1051	96,4	39	3,6
8. Chuyển ngạch, nâng ngạch, luân chuyển, điều động, biệt phái công tác (trừ lĩnh vực nhạy cảm)	1012	92,8	78	7,2

*Nguồn:* Số liệu khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019.

### **Công khai, minh bạch trong tổ chức bộ máy, biên chế**

Việc quy hoạch, kế hoạch tuyển dụng, thi tuyển,... đều được công khai, minh bạch. Tiêu chí tuyển dụng dựa trên nhiều yếu tố: Mối quan hệ với đồng nghiệp: quan hệ phối hợp làm việc. Mối quan hệ đối với người dân: đạo đức, năng lực làm việc, lối sống,... Không xét trường hợp con ông cháu cha. Danh sách thi tuyển công chức, công chức dự bị luôn được công khai với người dân thông qua các cuộc họp với người dân. Báo cáo công tác tập sự của công chức được công khai với người dân qua việc niêm yết tại phòng một cửa.

*Trích phỏng vấn sâu cán bộ Ủy ban nhân xã*

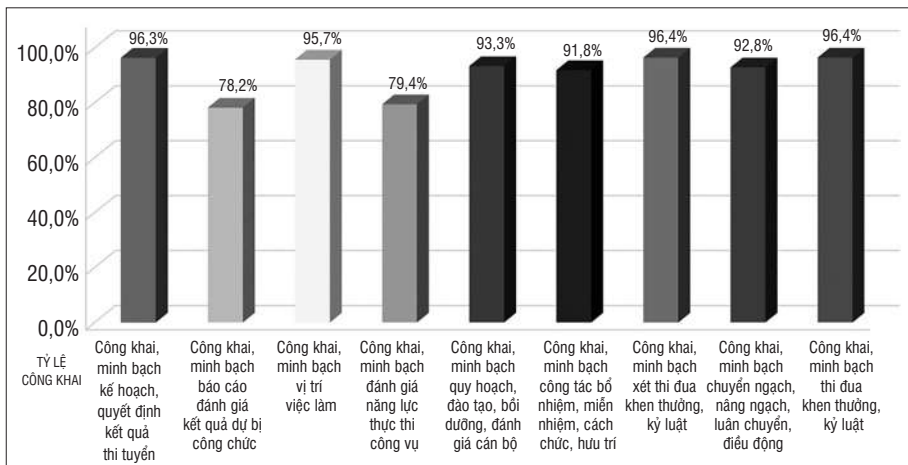
Công khai, minh bạch, dân chủ, kết luận theo đa số là vấn đề có tính nguyên tắc, được thể hiện trong toàn bộ quy trình công tác cán bộ, nhưng trên thực tế việc thực hiện còn lệch lạc, đối tượng, nội dung, phạm vi, mức độ công khai cũng khác nhau. Chính việc làm

thiếu dân chủ, thiếu công khai, công bằng, công tâm, minh bạch trong công tác cán bộ là nguyên nhân dẫn tới nhiều hệ quả tiêu cực. Đó là, tình trạng thao túng trong công tác cán bộ: chạy chức, chạy quyền, chạy tuổi, chạy quy hoạch, chạy luân chuyển, chạy bằng cấp, chạy khen thưởng, chạy danh hiệu, chạy tội,... trong đó có cả cán bộ cao cấp, chưa được ngăn chặn, đẩy lùi; sử dụng quyền lực được giao để phục vụ lợi ích cá nhân hoặc để người thân, người quen lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để trục lợi. Đánh giá cán bộ vẫn là khâu còn hạn chế, chưa phản ánh đúng thực chất, chưa gắn với kết quả, sản phẩm cụ thể, không ít trường hợp còn cảm tính, nể nang, dễ dãi hoặc định kiến. Hầu như tất cả các cơ quan quản lý nhà nước đều tổ chức đánh giá cán bộ, công chức, viên chức hằng năm nhưng hiệu quả không cao, chủ yếu nặng tính hình thức, chủ quan; vì vậy, chưa làm rõ được những ưu điểm, khuyết điểm, mặt mạnh, mặt yếu về phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, năng lực chuyên môn, nghiệp vụ, kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao và triển vọng phát triển của cán bộ, công chức, viên chức. Vì kết quả đánh giá, phân loại công chức, viên chức hằng năm có vai trò rất quan trọng (làm căn cứ chủ yếu để lập kế hoạch, quy hoạch phát triển nguồn nhân lực; để bố trí, sử dụng công chức, viên chức; bổ nhiệm, đề bạt theo quy hoạch, khen thưởng...) nên có nhiều nơi, nhiều trường hợp vẫn có tình trạng bất hợp lý trong kết quả đánh giá.

Kết quả khảo sát đối với 1.090 đối tượng khảo sát là cán bộ, công chức, viên chức đang công tác tại các cơ quan quản lý nhà nước cho thấy, 79,4% số người được hỏi cho biết cơ quan họ công tác đã công khai, minh bạch báo cáo đánh giá năng lực thực thi công vụ; 96,4% số người được hỏi cho biết cơ quan họ công tác đã công khai, minh bạch xét thi đua, khen thưởng, kỷ luật (Hình 2.5). Tình trạng bổ nhiệm cán bộ không đủ tiêu chuẩn, điều kiện, trong đó có cả người nhà, người thân, họ hàng, “cánh hẩu” xảy ra ở một số nơi, gây

bức xúc trong dư luận xã hội. Công tác tuyển dụng, thi nâng ngạch công chức, viên chức còn nhiều hạn chế, chất lượng chưa cao, chưa đồng đều, có nơi còn xảy ra sai phạm, tiêu cực... Theo Báo cáo đánh giá công tác Phòng, chống tham nhũng cấp tỉnh năm 2018 (PAPI 2018), tham nhũng trong tuyển dụng nhân lực vào bộ máy nhà nước do còn tồn tại “vị thân” và “lót tay” để được vào làm công chức, viên chức từ cấp cơ sở<sup>1</sup>. Năm 2018 đã phát hiện 11 địa phương còn vi phạm quy định về tuyển dụng công chức, 12 địa phương vi phạm về quy định tuyển dụng công chức<sup>2</sup>. Đánh giá công chức chuyển từ cách thức tự kiểm điểm và bình bầu sang đánh giá trên các nội dung theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, công tác đánh giá hiện nay còn mang tính nội bộ, khép kín, thiếu sự đánh giá độc lập, không có tổ chức hay nhân sự đánh giá chuyên trách trong khi chúng ta đang xây dựng một nền công vụ mở.

**Hình 2.5: Thực trạng công khai, minh bạch trong công tác quản lý cán bộ, công chức, viên chức**



1. Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2018.

2. Báo cáo chỉ số cải cách hành chính PAR INDEX.



Ở một góc độ khác, báo cáo PACA INDEX 2018 của Thanh tra Chính phủ sau khi kiểm tra việc thực hiện công khai, minh bạch tại 8.619 cơ quan, tổ chức, đơn vị trên cả nước cho thấy:

Đối với công tác tổ chức, cán bộ: theo quy định thì tất cả Ủy ban nhân dân cấp huyện và các cơ quan, đơn vị thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phải công khai đầy đủ các nội dung sau: (i) Công khai phân bổ Chỉ tiêu biên chế; (ii) Công khai thông tin tuyển dụng hàng năm của cơ quan, đơn vị; (iii) Công khai quy hoạch cán bộ; (iv) Công khai thông tin luân chuyển, điều động; (v) Công khai việc bầu, bổ nhiệm cán bộ, công chức, viên chức và (vi) Kết quả kiểm tra, thanh tra, rà soát năm 2018 về việc bổ nhiệm cán bộ. Tuy nhiên, kết quả kiểm tra của Thanh tra Chính phủ cho thấy công khai, minh bạch trong công tác cán bộ được đánh giá là kém nhất so với các lĩnh vực khác, chỉ đạt 1.046/1.5 (69.73%) so với yêu cầu. Có 11 tỉnh đạt 0/1.5 điểm về công khai, minh bạch về công tác cán bộ. Một số địa phương thực hiện công khai nhưng còn mang tính hình thức, còn khó tiếp cận các văn bản có liên quan đến công tác cán bộ khi có nhu cầu thi tuyển, những người có liên quan chỉ biết khi “công bố quyết định” đến cán bộ. Những đánh giá này tương đồng với nội dung công khai liên quan đến công khai trong công tác nhân sự do PAPI đánh giá và điểm số này luôn đạt mức thấp trong thời gian qua.

*Công khai, minh bạch gắn với việc chuyển đổi vị trí công tác:* Theo quy định của pháp luật, có 21 lĩnh vực, ngành, nghề phải chuyển đổi vị trí công tác để phòng ngừa tham nhũng. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh đã ban hành quy định về việc chuyển đổi vị trí công tác của các sở, ngành, quận, huyện và triển khai thực hiện việc chuyển đổi vị trí công tác cán bộ, công chức, viên chức được thực hiện hàng năm dần vào nền nếp. Đa số các địa phương đều xây dựng kế hoạch chuyển đổi vị trí công tác theo quy định, đã tiến

hành chuyển đổi vị trí công tác đối với 29.674 cán bộ, công chức, viên chức. Tuy nhiên, vẫn còn một số địa phương không ban hành kế hoạch chuyển đổi cũng như thực hiện việc chuyển đổi trong năm 2018; nhiều địa phương có xây dựng kế hoạch chuyển đổi nhưng lại không thực hiện việc chuyển đổi hoặc chuyển đổi rất thấp như Bà Rịa Vũng Tàu, Bến tre, Bình Định, Bình Phước, Hà Tĩnh, Hưng Yên, Hà Nam, Quảng Nam, Quảng Trị. Một số địa phương không có kế hoạch chuyển đổi tổng thể nhưng vẫn thực hiện chuyển đổi như Hưng Yên, Quảng Nam; một số địa phương vẫn có cách hiểu nhầm lẫn giữa luân chuyển và chuyển đổi vị trí công tác.

Điểm PACA INDEX 2018 bình quân cả nước ở nội dung này là 1.481/2 điểm, đạt 74.05% so với yêu cầu, thấp hơn so với năm 2017 là 4%. Trong đó có 14 tỉnh đạt điểm tối đa (2.0) trong công tác chuyển đổi vị trí công tác nhằm phòng ngừa tham nhũng. Chuyển đổi vị trí công tác chưa phải là biện pháp hữu hiệu trong phòng, chống tham nhũng mà đôi khi cách thực hiện chưa đồng bộ, kịp thời tạo ra dư luận không tốt trong công tác tổ chức cán bộ; việc thực hiện các biện pháp về chuyển đổi vị trí công tác tại các tỉnh phía Bắc và phía Nam làm tốt hơn các tỉnh khu vực Miền Trung, Tây Nguyên.

Việc xây dựng và công bố, công khai định mức, tiêu chuẩn: Thực hiện yêu cầu từ Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh đã ban hành các văn bản quy định về định mức tiêu chuẩn có liên quan đến các lĩnh vực như tiết kiệm, chống lãng phí, bồi dưỡng cán bộ, chi tiêu ngân sách thường xuyên, việc quản lý sử dụng tài sản công tại cơ quan, đặc biệt là việc khoán chi sử dụng xe công. Ủy ban nhân dân các tỉnh cũng đã chỉ đạo Sở Tài chính hướng dẫn các đơn vị trên địa bàn triển khai thực hiện công khai các chế độ định mức tiêu chuẩn liên quan đến công tác quản lý tài chính, ngân sách, tài sản; đồng thời chịu trách nhiệm trước pháp luật về hành vi vi phạm các quy

định về định mức tiêu chuẩn nhằm phòng ngừa sai phạm tiêu cực trong lĩnh vực này. Kết quả khảo sát PACA INDEX 2018 cho thấy tỷ lệ xây dựng và công bố trung bình trên toàn quốc mới chỉ đạt 1.482/2 điểm, đạt 74.1% so với yêu cầu.

Báo cáo sơ kết cải cách hành chính giai đoạn 2011-2015 của Ban Chỉ đạo cải cách hành chính của Chính phủ cho thấy Công tác xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức có nhiều đổi mới, công khai và minh bạch hơn. Tuy nhiên, cũng còn nhiều hạn chế, bất cập chủ yếu do chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức có nơi chưa đồng đều, còn yếu về năng lực phát hiện vấn đề, tham mưu và đề xuất các biện pháp giải quyết; còn có những hành vi nhũng nhiễu, tiêu cực. Công tác kiểm tra, thanh tra công vụ và xử lý cán bộ, công chức có vi phạm pháp luật chưa bảo đảm yêu cầu công khai, minh bạch, chưa thường xuyên, hiệu quả thấp.

### 2.2.3. Thực hiện kê khai tài sản, thu nhập đối với cán bộ, công chức, viên chức

Thực hiện các quy định của pháp luật về việc kê khai tài sản, thu nhập và công khai, minh bạch tài sản, những năm qua, việc kê khai tài sản của cán bộ, công chức, viên chức đã dần đi vào nề nếp. Về cơ bản, việc kê khai tài sản, thu nhập, trả lương qua tài khoản, nộp lại quà tặng... được triển khai rộng rãi và có tác động nhất định, tạo sự chuyển biến về ý thức, hành động của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Cán bộ, công chức, viên chức đã tự giác kê khai tài sản, thể hiện trách nhiệm của mình trong việc thực hiện minh bạch tài sản, thu nhập, tạo cơ sở pháp lý để cơ quan, tổ chức, đơn vị thực hiện việc quản lý, đánh giá cán bộ và có cơ sở để xác minh về tài sản, thu nhập khi cần thiết. Các văn bản quy phạm pháp luật về kê khai tài sản, thu nhập được rà soát, điều chỉnh, bổ sung đã đáp ứng ngày càng tốt hơn yêu cầu của công tác phòng, chống tham nhũng.

Đặc biệt, với quy định quản lý, sử dụng bản kê khai, bước đầu đã tạo ra cơ chế kiểm soát tài sản của cán bộ, công chức, viên chức.

Bước đầu hình thành cơ sở tài liệu phục vụ xác minh về tài sản, thu nhập cá nhân của người có chức vụ, quyền hạn, “tính đến năm 2016, có khoảng 5 triệu bản kê khai đang được quản lý tại các cơ quan, đơn vị, trong đó 2,2 triệu bản đã được công khai”<sup>1</sup>. Năm 2016, số người đã kê khai tài sản, thu nhập là 1.113.422 người; đạt tỷ lệ 99,8% so với số người phải kê khai; số bản kê khai đã công khai: 1.111.818 bản, đạt tỷ lệ 99,8% so với số bản đã kê khai. Năm 2017, có trên 1,1 triệu người kê khai tài sản, thu nhập, đạt tỷ lệ 99,8% so với số người phải kê khai<sup>2</sup>. Năm 2018, số người đã kê khai tài sản, thu nhập là 1,134 triệu người, đạt tỷ lệ 99,8%; số bản kê khai đã công khai là hơn 1,13 triệu bản, đạt tỷ lệ 99,8% (còn 1.679 bản kê khai chưa được công khai dưới cả 2 hình thức (công khai ở cuộc họp và theo hình thức niêm yết), chiếm 0,2%)<sup>3</sup>.

Theo Báo cáo đánh giá công tác phòng, chống tham nhũng cấp tỉnh 2018 (PACA INDEX 2018) của Thanh tra Chính phủ, điểm số trung bình toàn quốc về minh bạch tài sản, thu nhập là 1.78/5.0 điểm, đạt 35.6% so với yêu cầu. Chủ yếu điểm số đạt được ở nội dung kê khai và công khai tài sản thu nhập đạt trên 98% so với yêu cầu. Điểm số này phù hợp với Báo cáo công tác phòng, chống tham nhũng 2018 số 481/BC-CP của Chính phủ trước Quốc hội với số người đã kê khai tài sản, thu nhập trong năm là: 1.136.902 người; đạt tỷ lệ 99,8% so với số người phải kê khai; Số bản kê khai đã công khai là

---

1. Báo cáo số 330/BC-CP ngày 22/9/2016 của Chính phủ tổng kết 10 năm thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng.

2. Minh bạch kê khai tài sản, <http://www.sggp.org.vn>, ngày 10/9/2019.

3. Số quan chức phải kê khai tài sản hằng năm chỉ còn 4.000-5.000 người, <https://thanhnien.vn>, ngày 11/12/2018.

1.134.685 bản; đạt tỷ lệ 99,8% so với số bản đã kê khai; có 44 người thuộc diện kê khai được xác minh tài sản, thu nhập<sup>1</sup>.

Mặc dù tỷ lệ kê khai rất lớn nhưng nội dung xác minh tài sản thu nhập đạt được rất kém và không hiệu quả. Có 51 địa phương trên cả nước không thực hiện xác minh bất kỳ trường hợp nào về kê khai tài sản đối với người có nghĩa vụ kê khai tài sản. Có 12/63 địa phương thực hiện việc xác minh tài sản thu nhập, trong đó có 2 địa phương không phát hiện sai phạm trong việc kê khai tài sản thu nhập, 10/12 địa phương đã phát hiện đối tượng kê khai tài sản có sai phạm và đã xử lý đối với các trường hợp này. Qua việc xác minh tài sản, thu nhập, cơ quan có thẩm quyền đã phát hiện 6 trường hợp vi phạm (năm 2016 phát hiện 5 trường hợp vi phạm). Đã xử lý kỷ luật 4 trường hợp, kiểm điểm 1 trường hợp, đang xem xét xử lý kỷ luật 1 trường hợp<sup>2</sup>. Nếu địa phương chủ động trong công tác xác minh tài sản thu nhập thì việc phát hiện những sai phạm trong minh bạch tài sản, thu nhập sẽ tăng hiệu quả của biện pháp này trong phòng ngừa tham nhũng.

Kết quả khảo sát của đề tài cho thấy, các cơ quan quản lý nhà nước đã cơ bản thực hiện nghiêm túc việc công khai tài sản thu nhập của cán bộ, công chức. Trong số 1.090 đối tượng khảo sát là cán bộ, công chức, viên chức đang công tác tại các cơ quan quản lý nhà nước cho thấy, 86,3% số người được hỏi cho biết cơ quan họ công tác đã

---

1. Bao gồm: Bộ Xây dựng, Bộ Công an, Bộ Công Thương, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, thành phố Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Yên Bái.

2. Đã xử lý kỷ luật cảnh cáo 1 trường hợp tại Yên Bái; khiển trách 1 trường hợp và kiểm điểm 1 trường hợp tại Thành phố Hồ Chí Minh; xử lý kỷ luật 2 trường hợp tại Bộ Công Thương và Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh; đang xem xét kỷ luật 1 trường hợp tại thành phố Hà Nội.

công khai, minh bạch tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức. Tuy nhiên, kết quả phỏng vấn sâu các đối tượng khảo sát cũng cho thấy, chất lượng công tác kê khai, xác minh tài sản thu nhập còn nhiều hạn chế, thiếu minh bạch.

### **Công khai, minh bạch trong kê khai tài sản, thu nhập**

Trước kia có 2 hình thức công khai (công khai tại cuộc họp và niêm yết tại nơi làm việc). Việc này dẫn đến hình thức đọc bản kê khai, ai nghe thì nghe, còn không bỏ qua. Với quy định mới chỉ có một hình thức là niêm yết tại nơi làm việc. Do vậy, hằng năm tại Sở, từ lãnh đạo đến các chuyên viên đều phải kê khai tài sản, thu nhập và được dán trực tiếp tại bảng tin của Sở trong vòng 1 tháng. Nếu qua 1 tháng, không có ý kiến, thắc mắc hoặc khiếu nại gì về các bản kê khai tài sản, thu nhập thì chúng tôi sẽ gỡ xuống và lưu tại Sở.

*Trích phỏng vấn sâu cán bộ Sở*

Tuy nhiên, thực tế triển khai thực hiện các quy định về kê khai và công khai, minh bạch tài sản, thu nhập của cán bộ, công chức, viên chức cho thấy, việc kê khai tài sản, thu nhập còn mang tính hình thức. Qua tổng kết 10 năm thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng của Chính phủ, các cơ quan chức năng đã tiến hành xác minh 4.859 trường hợp kê khai tài sản và chỉ phát hiện, xử lý kỷ luật 17 người kê khai không trung thực<sup>1</sup>. Năm 2017, có 78 người được xác minh tài sản, thu nhập, qua đó, phát hiện và xử lý 6 trường hợp vi phạm. Năm 2018, trong số hơn 1 triệu người thuộc diện phải

---

1. Số quan chức phải kê khai tài sản hằng năm chỉ còn 4.000-5.000 người. <https://thanhnien.vn>, ngày 11/12/2018.

kê khai, có 44 người được xác minh tài sản, thu nhập, phát hiện 6 trường hợp vi phạm<sup>1</sup>.

Trong khi đó, theo thống kê, chỉ sau hơn hai năm thực hiện Nghị quyết Đại hội XII của Đảng, cấp ủy, Ủy ban kiểm tra các cấp đã thi hành kỷ luật hơn 490 tổ chức đảng và 35 nghìn đảng viên vi phạm, trong đó có gần 1.300 đảng viên bị thi hành kỷ luật do tham nhũng, cố ý làm trái quy định. Đáng chú ý, tiền và tài sản được kê biên, thu giữ từ một số vụ án tham nhũng, án kinh tế đặc biệt nghiêm trọng rất lớn.

Như vậy, có thể thấy việc kê khai tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong thời gian qua đã đạt được một số kết quả bước đầu, góp phần phòng ngừa, phát hiện, xử lý tham nhũng. Hầu hết đối tượng thuộc diện kê khai đã kê khai tài sản, thu nhập theo quy định, thể hiện được trách nhiệm của mình trong việc thực hiện các quy định về minh bạch tài sản, thu nhập. Việc kê khai tài sản, thu nhập đã dần trở thành hoạt động bình thường, tâm lý e ngại phải kê khai tài sản, thu nhập đã dần được khắc phục. Mặc dù vậy, thực tiễn việc kê khai tài sản, thu nhập trong giai đoạn trước đây vẫn còn những hạn chế, bất cập như:

*Thứ nhất*, việc kê khai còn chủ yếu chỉ dựa vào ý thức tự giác của người có nghĩa vụ phải kê khai, hầu hết không kiểm tra, xác nhận; nhiều nội dung trong bản kê khai chưa đầy đủ theo quy định...

*Thứ hai*, còn có sự nhầm lẫn về đối tượng phải kê khai dẫn đến tình trạng nhiều nơi tổ chức việc kê khai chưa đúng, chưa đủ, chưa kịp thời;

*Thứ ba*, việc công khai bản kê khai tài sản, thu nhập ở nơi công tác, trong chi bộ, trong cấp ủy nhiều nơi chưa thực hiện nghiêm túc;

---

1. Số quan chức phải kê khai tài sản hàng năm chỉ còn 4.000-5.000 người. <https://thanhnien.vn>, ngày 11/12/2018.

*Thứ tư*, việc xác minh để bảo đảm tính trung thực của việc kê khai còn ít do điều kiện để tiến hành kiểm tra, xác minh đối với việc kê khai tài sản, thu nhập quá chặt chẽ...

### **3. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong thực hiện quyền hành chính của hoạt động công vụ**

#### ***3.1. Pháp luật về công khai, minh bạch trong thực hiện quyền hành chính***

Pháp luật về công khai, minh bạch trong thực hiện quyền hành chính của hoạt động công vụ được thể hiện ở rất nhiều văn bản pháp luật khác nhau, bao gồm pháp luật về cán bộ, công chức, pháp luật về tổ chức thực hiện thủ tục hành chính và pháp luật chuyên ngành.

Đối với việc bảo đảm công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ theo pháp luật về cán bộ, công chức và phòng, chống tham nhũng: Điều 3 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi bổ sung năm 2019 quy định, các nguyên tắc trong thi hành công vụ phải: (i) Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; (ii) Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân; (iii) Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát; (iv) Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả; (v) Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ. Điều 10 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định: cơ quan, tổ chức, đơn vị trực tiếp giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân khác... phải công khai, minh bạch về thủ tục hành chính. Các hình thức công khai bao gồm: Công bố tại cuộc họp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; niêm yết tại trụ sở của cơ quan, tổ chức, đơn vị; thông báo bằng văn bản đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; phát hành ấn phẩm; thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng; đăng tải trên cổng thông tin điện tử, trang thông tin điện tử;



tổ chức họp báo; cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân.

Đối với việc bảo đảm công khai, minh bạch trong thực thi công vụ theo quy định của pháp luật về thực hiện thủ tục hành chính, căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020, Chính phủ đã ban hành các nghị định về kiểm soát thủ tục hành chính phù hợp với quy định của pháp luật từng thời kỳ. Mới nhất, ngày 07/08/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 92/2017/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định liên quan đến kiểm soát thủ tục hành chính đã được quy định trong các nghị định: số 20/2008/NĐ-CP ngày 14/02/2008, số 63/2010/NĐ-CP ngày 08/6/2010, số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/4/2014; số 37/2014/NĐ-CP ngày 05/5/2014; số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/9/2016; số 48/2013/NĐ-CP ngày 14/5/2013. Ngày 27/9/2017, Chính phủ đã ban hành Văn bản số 10272/VBHN-VPCP hợp nhất các nghị định về kiểm soát thủ tục hành chính. Điều 12 Nghị định quy định nguyên tắc thực hiện thủ tục hành chính phải: (i) Bảo đảm công khai, minh bạch các thủ tục hành chính đang được thực hiện; (ii) Bảo đảm khách quan, công bằng trong thực hiện thủ tục hành chính; (iii) Bảo đảm tính liên thông, kịp thời, chính xác, không gây phiền hà trong thực hiện thủ tục hành chính; (iv) Bảo đảm quyền được phản ánh, kiến nghị của các cá nhân, tổ chức đối với các thủ tục hành chính; (v) Đề cao trách nhiệm của cán bộ, công chức trong giải quyết công việc cho cá nhân, tổ chức. Chủ thể thực hiện công khai các thủ tục hành chính được quy định cụ thể tại Điều 13 Nghị định quy định: (i) Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ công bố thủ tục hành chính được quy định trong văn bản quy phạm pháp

luật về ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi chức năng quản lý của bộ, cơ quan ngang bộ; (ii) Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương công khai danh mục thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của các cấp chính quyền trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (phải xác định rõ tên, căn cứ pháp lý, thời gian, địa điểm thực hiện và phí, lệ phí trong trường hợp được phân cấp hoặc ủy quyền quy định); công khai thủ tục hành chính được giao quy định hoặc quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của các cấp chính quyền trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; (iii) Người đứng đầu cơ quan, đơn vị được cơ quan nhà nước cấp trên giao nhiệm vụ hoặc ủy quyền ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện thủ tục giải quyết công việc cho cá nhân, tổ chức công bố thủ tục thuộc thẩm quyền giải quyết của cơ quan, đơn vị.

Phạm vi công bố thủ tục hành chính (Điều 14) bao gồm công bố tất cả các thủ tục hành chính sau khi ban hành; công bố thủ tục hành chính được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế và công bố thủ tục hành chính bị hủy bỏ hoặc bãi bỏ. Các nội dung thông tin về thủ tục hành chính phải được thực hiện công khai, minh bạch một cách đầy đủ, thường xuyên, rõ ràng, đúng địa chỉ, dễ tiếp cận, dễ khai thác, sử dụng.

Để bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân, thủ tục hành chính được thực hiện công khai kịp thời, đầy đủ, chính xác theo các hình thức sau (Điều 17): đăng tải trên cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính; niêm yết tại bảng tin hoặc sử dụng các hình thức điện tử phù hợp với điều kiện cơ sở vật chất, kỹ thuật trên cơ sở quyết định công bố thủ tục hành chính hoặc kết xuất, kết nối, tích hợp dữ liệu thủ tục hành chính trên Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục

hành chính; Đăng tải trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ, Cổng thông tin điện tử của bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên cơ sở kết nối, tích hợp với Cơ sở dữ liệu quốc gia về thủ tục hành chính. Việc mở rộng hình thức công khai bắt buộc như vậy nhằm đáp ứng nhu cầu tiếp cận, tìm hiểu thông tin, phục vụ cho việc thực hiện thủ tục hành chính; đồng thời, đáp ứng yêu cầu của việc đánh giá công tác cải cách hành chính, trong đó việc công khai thủ tục trên Cổng thông tin điện tử là một chỉ số thành phần đánh giá chỉ số cải cách hành chính của bộ, ngành, địa phương. Việc thực hiện thủ tục hành chính phải được kiểm soát (Điều 4) bởi cơ quan, đơn vị kiểm soát thủ tục hành chính (Điều 5), bảo đảm tính khả thi của quy định về thủ tục hành chính, đáp ứng yêu cầu công khai, minh bạch trong quá trình tổ chức thực hiện thủ tục hành chính (khoản 5 Điều 3).

Đối với việc bảo đảm công khai, minh bạch trong thực thi công vụ theo pháp luật chuyên ngành: việc bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ được thể hiện ở quy trình giải quyết các thủ tục hành chính được quy định trong pháp luật chuyên ngành, quy định của các bộ, ban, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về quy trình, thủ tục hành chính. Ví dụ, việc thực hiện thủ tục thu hồi đất phải được công khai theo Điều 67 Luật Đất đai năm 2013, sửa đổi, bổ sung 2018 (Luật Đất đai năm 2013); thủ tục lập quy hoạch xây dựng phải tổ chức công khai xin ý kiến trong quá trình lập quy hoạch (Điều 16 Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020 về trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch xây dựng); thủ tục cấp lại Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất do bị mất phải thông báo công khai, niêm yết thông báo mất Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất tại trụ sở Ủy ban nhân dân xã trong thời

hạn 30 ngày, hoặc cơ quan báo chí ở địa phương (Điều 77 Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/05/2014<sup>1</sup> của Chính phủ, Quyết định số 3542/QĐ-UBND ngày 12/06/2017 của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội công bố thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai...).

Một trong những nội dung quan trọng trong hoạt động công vụ là soạn thảo dự thảo quyết định hành chính. Việc soạn thảo quyết định hành chính trước khi ban hành là hoạt động thường xuyên của cơ quan quản lý hành chính nhà nước, với tính chất là một công đoạn cụ thể trong quy trình ban hành quyết định hành chính theo yêu cầu của cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp. Hiện nay, đa phần các công ước quốc tế, các hiệp định thương mại tự do mà Việt Nam đã ký kết đều quy định nghĩa vụ về quyền được trình bày, lập luận trước khi cơ quan hành chính ra quyết định hành chính, quyền được bảo đảm quyết định giải quyết khiếu nại được thực thi nghiêm túc<sup>2</sup>... Tuy vậy, hiện nay pháp luật nước ta (ngoài một số lĩnh vực đặc thù như Thanh tra, Kiểm toán) thì đa phần quy trình ban hành quyết định hành chính ở các lĩnh vực khác chưa quy định cụ thể trách nhiệm công khai, minh bạch, xin ý kiến đối với dự thảo quyết định hành chính cá biệt trước khi ban hành. Điều này là một trong những bất cập cơ bản khi so sánh với thông lệ quốc tế cũng như các nghĩa vụ về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các công ước, hiệp định mà Việt Nam đã ký kết.

---

1. Nghị định này được sửa đổi, bổ sung một số điều bởi Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017, Nghị định số 136/2018/NĐ-CP ngày 05/10/2018, Nghị định số 62/2019/NĐ-CP ngày 11/7/2019, Nghị định số 148/2020/NĐ-CP ngày 18/12/2020.

2. Điều 26.3 Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) quy định “tổ chức, cá nhân của Bên khác bị ảnh hưởng trực tiếp bởi một thủ tục tố tụng được có cơ hội hợp lý để trình bày sự việc và các lập luận bảo vệ quan điểm trước khi có bất kỳ quyết định hành chính cuối cùng nào, khi thời gian, bản chất của thủ tục và lợi ích công cộng cho phép”.

### *3.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong thực hiện quyền hành chính của hoạt động công vụ*

Thủ tục, trình tự ban hành phải được coi là tiêu chí quan trọng nhất, phản ánh trực tiếp nhất tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của quyết định hành chính. Hiện nay, các cơ quan hành chính các cấp đã thực hiện công bố, công khai về hoạt động và cập nhật thủ tục hành chính; niêm yết, công khai thủ tục hành chính tại nơi giải quyết công việc để cá nhân, tổ chức biết. Việc tiếp nhận, xử lý kết quả các phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức về quy định hành chính cơ bản đáp ứng được yêu cầu; thường xuyên nắm bắt tình hình, kết quả giải quyết thủ tục hành chính để có những biện pháp đôn đốc, chấn chỉnh kịp thời trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính. Kết nối các thủ tục hành chính, thiết lập mô hình “một cửa”, một cửa liên thông, áp dụng dịch vụ công trực tuyến các mức độ 1,2,3,4 triệt để, đầu mối cung cấp thông tin, công khai, minh bạch, đơn giản hóa thủ tục cho người dân, giúp người dân theo dõi được tình trạng hồ sơ trên trang website trực tuyến qua tin nhắn điện thoại, địa chỉ email, bảo đảm công khai, minh bạch hồ sơ thủ tục. Theo Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam năm 2018 (PAPI 2018), lĩnh vực dịch vụ và thủ tục hành chính công cũng có nhiều chuyển biến, cụ thể đã có sự cải thiện từng bước ở cả 4 nhóm dịch vụ và thủ tục hành chính công<sup>1</sup>.

Kết quả đánh giá công tác phòng, chống tham nhũng cấp tỉnh năm 2018 của Thanh tra Chính phủ (PACA INDEX 2018) cho thấy việc thực hiện công khai, minh bạch gắn với cải cách hành chính thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả tích cực. Công tác cải cách

---

1. Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2018.

hành chính tiếp tục được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chỉ đạo xuyên suốt, linh hoạt và toàn diện nhằm đẩy nhanh tiến trình cải cách, hoàn thành các mục tiêu tăng trưởng kinh tế - xã hội, đồng thời, từng bước đáp ứng nhu cầu phát triển và hội nhập của đất nước. Trong năm 2018 có 58/63 tỉnh, thành phố đang cung cấp tổng số 13.830 dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4. Tỷ lệ dịch vụ công có phát sinh hồ sơ trực tuyến là 81,67% đối với mức độ 3; 22,63% đối với mức độ 4. Quảng Ninh tiếp tục vẫn là đơn vị dẫn đầu cả nước trong 2 năm liên tiếp về chỉ số cải cách hành chính khi đạt 2.67/3 (điểm đã quy đổi) khi đạt 89% so với yêu cầu. Đắk Nông (71%), Kon Tum (69.53%) là hai tỉnh có điểm số cải cách hành chính thấp nhất. Giá trị trung bình Chỉ số cải cách hành chính năm 2018 của các tỉnh, thành phố đạt 77.33%, thấp hơn 1.3% so với năm 2017 và 10.4% so với năm 2016 (85.11). Sự biến động giảm không nhiều, khoảng cách giữa các tỉnh đã gần hơn cho thấy có những chuyển biến tốt, đáp ứng được yêu cầu.

Bên cạnh đó, tháng 12/2019, Cổng dịch vụ công quốc gia chính thức vận hành, là đầu mối kết nối với các Cổng dịch vụ công và các hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu của các bộ, ngành, địa phương, giúp công khai, minh bạch các thông tin liên quan về thủ tục hành chính và cung cấp, hỗ trợ thực hiện dịch vụ công theo nhu cầu sử dụng của người dân, doanh nghiệp, phù hợp với từng đối tượng. Với một địa chỉ truy cập duy nhất ([www.dichvucong.gov.vn](http://www.dichvucong.gov.vn)), bằng một tài khoản duy nhất, người dùng có thể đăng nhập được tất cả các Cổng dịch vụ công cấp Bộ, cấp tỉnh để thực hiện dịch vụ công trực tuyến. Người dùng có thể theo dõi tình trạng giải quyết, đánh giá chất lượng giải quyết và gửi phản ánh, kiến nghị mà không phụ thuộc vào thời gian, địa giới hành chính. Các thông tin, dữ liệu được chia sẻ, tái sử dụng, giúp tiết kiệm thời gian chuẩn bị hồ sơ, từ đó giảm đáng kể chi phí xã hội trong thực hiện thủ tục hành chính, đặc biệt là những

thủ tục hành chính có liên quan đến nhiều cơ quan. Tính đến ngày 07/5/2020, Cổng dịch vụ công quốc gia đã có trên 35 triệu lượt truy cập; trên 134 nghìn tài khoản đăng ký; trên 7 triệu hồ sơ được đồng bộ trạng thái; trên 55 nghìn hồ sơ được thực hiện qua Cổng dịch vụ công quốc gia; tiếp nhận, hỗ trợ trên 10 nghìn cuộc gọi của người dân, doanh nghiệp. Đã tiếp nhận, xử lý 5.465 phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp và hoàn thành việc xử lý 4.297 phản ánh, kiến nghị<sup>1</sup>.

Việc đánh giá thực hiện các quy định về công khai, minh bạch trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính được thực hiện rất tốt từ trung ương đến địa phương. Công tác kiểm soát thủ tục hành chính tại các bộ, ngành, địa phương đã có nhiều chuyển biến và đi vào nền nếp; hầu hết các bộ, ngành, địa phương đều ban hành Kế hoạch triển khai công tác kiểm soát thủ tục hành chính; báo cáo định kỳ về tình hình kiểm soát thủ tục hành chính, nhất là trong các ngành, lĩnh vực có nhiều thủ tục hành chính liên quan trực tiếp đến người dân, doanh nghiệp; kiểm soát chặt chẽ việc ban hành các quy định thủ tục hành chính mới, bảo đảm công khai, minh bạch, đơn giản, rõ quy trình, dễ hiểu, dễ thực hiện<sup>2</sup>.

Kết quả khảo sát của đề tài năm 2019 với 1.090 đối tượng là cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan hành chính nhà nước cho thấy, có 99,7% số người trả lời cho biết cơ quan có công khai, minh bạch quy trình, thủ tục hành chính trong tổ chức và hoạt

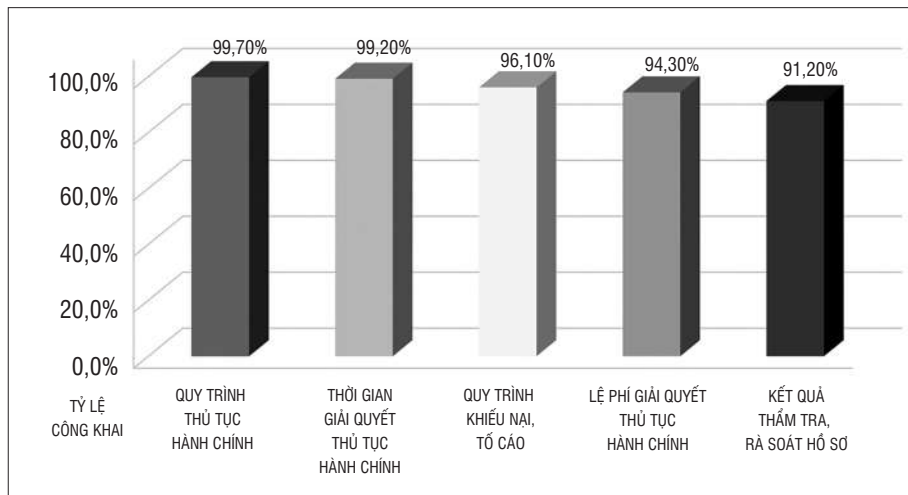
---

1. Báo cáo số 3594/BC-VPCP ngày 07/5/2020 của Văn phòng Chính phủ về công tác cải cách thủ tục hành chính, cải thiện môi trường kinh doanh, triển khai và cung cấp dịch vụ công trực tuyến cho người dân và doanh nghiệp trên Cổng dịch vụ công quốc gia.

2. Văn phòng Chính phủ: Báo cáo về công tác kiểm soát thủ tục hành chính tại các bộ, ngành, địa phương năm 2019 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm năm 2020, 2020.

động; 99,2% số người cho biết cơ quan đã công khai thời gian giải quyết thủ tục hành chính; 96,1% cho biết cơ quan đã công khai quy trình khiếu nại, tố cáo trong giải quyết thủ tục hành chính và thực thi công vụ; 94,3% cho biết cơ quan đã công khai lệ phí giải quyết thủ tục hành chính; và 91,2% cho biết cơ quan đã công khai kết quả thẩm tra, rà soát hồ sơ. Phân tích cụ thể ở các nhóm và đối tượng khảo sát cho thấy, mức độ công khai, minh bạch trong các vấn đề nêu trên là khá cao, cơ bản tương đồng giữa các cấp (trung ương, tỉnh, huyện, xã) và các lĩnh vực (kinh tế, đất đai, môi trường, y tế, sức khỏe, văn hóa xã hội, tư pháp, xây dựng, quản lý tổng hợp) (Hình 2.6).

**Hình 2.6: Thực trạng công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ của cơ quan hành chính**



Kết quả khảo sát đối tượng là người dân về mức độ công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ của cơ quan quản lý nhà nước cho thấy, trong số 1.810 người được hỏi ở các địa phương, có 83,6% người trả lời cho biết cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương



có công khai hoạt động công vụ, công chức; 74,5% cho biết cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương có công khai tổ chức thực thi công vụ.

Như vậy, nhìn chung việc thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ của cơ quan quản lý nhà nước bước đầu đã có chuyển biến tích cực, ít nhất là trong nhận thức của cán bộ, công chức cũng như người dân. Tuy nhiên, tỷ lệ công khai cao trong kết quả khảo sát chưa hẳn đã đồng nhất với mức độ minh bạch và thực thi trách nhiệm giải trình. Kết quả đánh giá của đề tài cũng như ý kiến các chuyên gia tại Hội thảo cho thấy, những tồn tại, hạn chế trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính đối với việc thực thi quyền hành chính chủ yếu là trong việc ban hành các quyết định hành chính và thực hiện hành vi hành chính. Quá trình ban hành các quyết định hành chính và thực hiện hành vi hành chính còn thiếu công khai, minh bạch, không tổ chức đối thoại, giải trình với người bị tác động bởi quyết định hành chính.

Việc đánh giá thực hiện các quy định về công khai, minh bạch trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính được thực hiện rất tốt từ trung ương đến địa phương. Công tác kiểm soát thủ tục hành chính tại các bộ, ngành, địa phương đã có nhiều chuyển biến và đi vào nền nếp; hầu hết các bộ, ngành, địa phương đều ban hành Kế hoạch triển khai công tác kiểm soát thủ tục hành chính; báo cáo định kỳ về tình hình kiểm soát thủ tục hành chính, nhất là trong các ngành, lĩnh vực có nhiều thủ tục hành chính liên quan trực tiếp đến người dân, doanh nghiệp; kiểm soát chặt chẽ việc ban hành các quy định thủ tục hành chính mới, bảo đảm công khai, minh bạch, đơn giản, rõ quy trình, dễ hiểu, dễ thực hiện<sup>1</sup>.

---

1. Văn phòng Chính phủ: Báo cáo về công tác kiểm soát thủ tục hành chính tại các bộ, ngành, địa phương năm 2019 và phương hướng, nhiệm vụ trọng tâm năm 2020, 2020.

Kết quả khảo sát của đề tài về thực hiện công khai thủ tục hành chính của một số địa phương (Hà Nội, Vĩnh Phúc, Đà Nẵng, Đắk Lắk, Thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ) và một số bộ, ngành (Bộ Xây dựng, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Tư pháp, Bộ Giáo dục và Đào tạo) cho thấy, các cơ quan quản lý nhà nước đã công bố công khai thủ tục hành chính trên Cổng thông tin điện tử ngay sau khi ban hành; việc công khai được thực hiện một cách kịp thời, đáp ứng thời gian có hiệu lực thi hành của quy định thủ tục hành chính; các thủ tục hành chính được công khai chính xác theo Quyết định công bố và dữ liệu được kết xuất từ Cơ sở dữ liệu quốc gia đối với thủ tục hành chính; công khai đầy đủ quyết định và bộ phận tạo thành thủ tục hành chính; trường hợp các thủ tục hành chính được công khai có mẫu đơn, mẫu tờ khai cũng được đính kèm ngay sau thủ tục hành chính; bản giấy thủ tục hành chính được niêm yết đầy đủ và công khai tại trụ sở (trừ tình trạng một số điểm khảo sát tại Ủy ban nhân dân cấp xã có trường hợp công khai tại các vị trí khó tiếp cận, không rõ ràng, các thủ tục hành chính bị rách, nát, mờ ố...).

Việc công khai các quyết định hành chính sau khi ban hành còn rất nhiều hạn chế. Hầu hết các quyết định hành chính của địa phương và các bộ, ngành đều chỉ công bố, công khai đối với các đối tượng liên quan trực tiếp đến quyết định. Theo kết quả khảo sát xã hội học của đề tài (phỏng vấn sâu), đa phần cán bộ cơ quan hành chính đều cho rằng các quyết định hành chính chỉ cung cấp cho các đối tượng được nêu trong phần “Nơi nhận” của Văn bản quyết định, hoặc chỉ công khai khi trong quyết định có nội dung yêu cầu phải công khai. Đây là một trong những bất cập không nhỏ trong quá trình thực hiện công khai, minh bạch trong tổ chức thực thi công vụ ở các cấp hiện nay. Khảo sát trên Cổng thông tin điện tử của các địa phương về việc công bố các quyết định hành chính, bao gồm:

quyết định chủ trương đầu tư dự án có sử dụng đất, quyết định thu hồi đất, giao đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất... cho thấy, đa phần các địa phương đều không công khai; cán bộ tiếp công dân cũng không cung cấp khi được yêu cầu vì lý do người yêu cầu không được nêu trong phần “Nơi nhận” của văn bản quyết định.

Việc ban hành quyết định của cơ quan hành chính luôn được thực hiện theo nguyên tắc nhân danh quyền lực công để xác định trách nhiệm pháp lý, quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức cụ thể trong các tình huống cụ thể. Do đó, việc công bố, công khai rộng rãi các văn bản thẩm định, góp ý kiến, văn bản giải trình, dự thảo và quyết định hành chính của cơ quan quản lý nhà nước (đối với cả các quyết định hành chính cá biệt) là yêu cầu tất yếu bảo đảm nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, nâng cao hiệu quả quyền giám sát của Nhân dân, là tiền đề để các nhà quản lý, nhà khoa học thực hiện quyền phản biện. Nguyên tắc này hoàn toàn phù hợp với các quy định của Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 về trách nhiệm cung cấp thông tin do mình tạo ra của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, đây vẫn là tồn tại rất lớn trong việc công khai và minh bạch hóa kết quả thực thi công vụ ở nước ta hiện nay; là một trong những kẽ hở phục vụ lợi ích nhóm và tham ô, tham nhũng trong hoạt động công vụ.

*Về việc lấy ý kiến tổ chức, cá nhân có liên quan, tổ chức đối thoại liên quan đến việc ban hành quyết định hành chính:*

Quá trình rà soát cho thấy, chỉ có một số quy định pháp luật có yêu cầu phải tham vấn ý kiến của người dân trước khi ban hành một quyết định hành chính, như quy định về ban hành quy hoạch xây dựng, quy hoạch sử dụng đất hay thu hồi đất, quyết định xử phạt vi phạm hành chính, quyết định hành chính về nhập khẩu xăng dầu.

Việc lấy ý kiến người dân được thực hiện bằng nhiều hình thức như: tổ chức đối thoại, gặp gỡ cá nhân, tổ chức có liên quan để lắng nghe ý kiến nhằm làm rõ các nội dung liên quan đến việc ban hành quyết định hành chính hoặc phát phiếu khảo sát xã hội học. Việc lấy ý kiến không mang tính quyết định nhưng để bảo đảm các quyết định hành chính có chất lượng tốt hơn, được người dân chấp thuận.

### **Lấy ý kiến người dân**

Việc công khai, minh bạch trên các lĩnh vực đã giúp người dân hiểu rõ hơn các quy định, chính sách pháp luật. Người dân cần tham gia nắm bắt mọi hoạt động của chính quyền, góp ý xây dựng chính quyền. Tỷ lệ người dân tham gia đối thoại xây dựng chính sách thể hiện sự hài lòng của người dân về kết quả giải quyết các vụ việc hành chính. Vì vậy, mọi kế hoạch, quy hoạch, dự án được triển khai người dân phải được biết và theo dõi, đóng góp ý kiến. Trong một số trường hợp đặc biệt phải tổ chức giải trình để người dân hiểu và nắm bắt được chủ trương đường lối của Đảng, Nhà nước.

*Trích phỏng vấn sâu người dân*

Tuy nhiên, trong các văn bản pháp luật hiện hành, quy định về việc lấy ý kiến của đối tượng điều chỉnh của quyết định hành chính lại không thống nhất. Có quy định buộc phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự điều chỉnh nhưng lại không quy định về tỷ lệ, thể thức lấy ý kiến dẫn đến chất lượng của ý kiến thu thập được không như mong muốn. Thực tiễn hiện nay ở một số cơ quan là chủ thể ban hành quyết định hành chính việc lấy ý kiến mới chỉ thực hiện đối với quyết định hành chính nội bộ mà chưa tổ chức lấy ý kiến người dân.

Có quy định việc “lấy ý kiến ở cộng đồng” nhưng cơ quan nhà nước có thẩm quyền lại tổ chức lấy ý kiến của các cán bộ trong hệ thống chính quyền cơ sở, như lấy ý kiến của trưởng thôn, của cán bộ Mặt trận Tổ quốc, của các cấp hội chính trị - xã hội là những đối tượng không hẳn đại diện cho cộng đồng. Kết quả khảo sát Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam năm 2019 đối với 14.138 người cho thấy, chỉ có 4,54% người trả lời cho biết họ có dịp góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương. Kết quả khảo sát các năm 2016, 2017, 2018 với chỉ tiêu này cũng cho thấy không có sự thay đổi đáng kể qua các năm (tỷ lệ người trả lời cho biết họ có dịp góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương qua các năm 2016, 2017, 2018 lần lượt là 4,20%, 4,49% và 5,44%).

*Về việc thẩm định, lấy ý kiến tổ chức pháp chế, cơ quan có liên quan trước khi ban hành quyết định hành chính:*

Một số văn bản quy phạm pháp luật quy định quy trình thẩm định, lấy ý kiến các cơ quan có liên quan trước khi ban hành quyết định hành chính. Các cơ quan được lấy ý kiến pháp luật quy định đa dạng có thể là các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, cơ quan chuyên môn, tổ chức pháp chế, cán bộ chuyên trách, Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia do Thủ tướng Chính phủ thành lập, Hội đồng thẩm định Nhà nước do Thủ tướng Chính phủ thành lập, cơ quan quản lý nhà nước trong một số lĩnh vực, cơ quan chuyên môn về xây dựng theo phân cấp, cơ quan chuyên môn trực thuộc người quyết định đầu tư, lấy ý kiến của cơ quan, tổ chức hữu quan,... Bên cạnh đó, nhiều loại hình văn bản quy định phải thẩm định trước khi trình cấp có thẩm quyền ban hành quyết định hành chính nhưng chưa chỉ rõ cơ quan có thẩm quyền thẩm định là cơ quan nào.

*Về quyền tiếp xúc hồ sơ, hình thức tiếp xúc hồ sơ:*

Quá trình rà soát cho thấy, pháp luật hiện hành có ít quy định về quyền tiếp xúc hồ sơ, hình thức tiếp xúc hồ sơ liên quan trực tiếp đến việc ban hành quyết định hành chính khi xét thấy việc nắm được thông tin trong tài liệu, hồ sơ là cần thiết để xác nhận hoặc bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của họ như: đối tượng vi phạm hành chính được xem quyết định xử phạt vi phạm hành chính, hoặc trường hợp ra quyết định đưa vào trường giáo dưỡng, thân nhân được phép xem hồ sơ trước khi đưa người đó vào trường giáo dưỡng.

Điều 106 Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020 không quy định quyền tiếp xúc hồ sơ, tài liệu mà chỉ quy định quyền của người đề nghị cấp giấy phép xây dựng yêu cầu cơ quan cấp giấy phép xây dựng giải thích, hướng dẫn và thực hiện đúng các quy định về cấp giấy phép xây dựng.

Hiện tại, phần lớn các quy định pháp luật liên quan đến việc quyết định hành chính chưa cho phép người dân được tiếp xúc quyết định hành chính. Tuy nhiên, trong xu hướng phát triển mô hình quản trị công theo hướng công khai, minh bạch thì việc các bên liên quan muốn được tiếp xúc các hồ sơ của quyết định hành chính là một quyền cần được tôn trọng và bảo vệ.

*Về việc công bố, công khai sau khi ban hành quyết định hành chính:*

Việc công bố, công khai sau khi ban hành quyết định hành chính đã được quy định bắt buộc trong tất cả các quy định của pháp luật. Tuy nhiên, việc thực hiện ở nhiều lĩnh vực, nhiều địa phương vẫn còn mang tính đối phó. Theo ý kiến của nhiều chuyên gia, hiệu quả công khai quyết định hành chính hiện nay đang tỷ lệ nghịch với những lợi ích mà quyết định đó mang lại, còn có dấu hiệu của lợi ích nhóm. Chẳng hạn, rà soát việc công bố, công khai quy hoạch

của 63 tỉnh, thành phố trong cả nước trên trang thông tin điện tử cho thấy, chỉ có 35% các cơ quan quản lý nhà nước công bố thông tin quy hoạch theo thẩm quyền. Trong đó (trong số 35%), chỉ có 10% cơ quan quản lý nhà nước công bố đầy đủ các nội dung thông tin quy hoạch; 90% còn lại công khai mang tính đối phó. Ví dụ, cơ quan quản lý nhà nước chỉ công khai quyết định phê duyệt quy hoạch mà không công khai bản đồ quy hoạch, không công khai đồ án quản lý quy hoạch kèm theo. Như vậy, thông tin quy hoạch vẫn chỉ do cơ quan nhà nước nắm giữ. Người dân dù biết quyết định phê duyệt quy hoạch nhưng vẫn không biết khu đất mình quản lý, sử dụng được quy hoạch như thế nào.

#### **4. Quy định của pháp luật về công khai, minh bạch đối với tài chính công**

##### *4.1. Pháp luật về công khai, minh bạch trong tài chính công*

Trong Hiến pháp năm 2013, việc công khai, minh bạch tài chính công được luật hóa thành nguyên tắc hiến định. Ngay tại khoản 1 Điều 55 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia, quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác do Nhà nước thống nhất quản lý và phải được sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật”. Đây là một trong những điểm mới của Hiến pháp năm 2013. Yêu cầu về tính công khai, minh bạch tài chính công được quy định trong Hiến pháp năm 2013 - một đạo luật căn bản của hệ thống pháp lý quy định cho thấy tầm quan trọng của vấn đề này. Đây là tiền đề cho vấn đề công khai, minh bạch tài chính công sẽ được quy định một cách cụ thể, chi tiết trong hệ thống pháp luật nước ta.

Nội luật hóa các điều ước quốc tế và cụ thể hóa vấn đề hiến định trên, nhiều văn bản pháp luật quy định thực hiện công khai,

minh bạch tài chính công, nhất là trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Trong đó, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định ở mục 1 một khung pháp lý về nguyên tắc, nội dung, hình thức, trách nhiệm công khai, minh bạch. Luật Đầu tư công năm 2019, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định những nội dung đầu tư công cần phải được công khai, minh bạch (Điều 14). Điều 50 và Điều 51 Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định rõ việc công khai, minh bạch các tài liệu về báo cáo kiểm toán. Tài chính công cũng là một trong những thông tin mà công dân có quyền được tiếp cận vì vậy Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 quy định rõ về vấn đề này (Điều 17, Điều 18). Việc thực hiện công khai, minh bạch tài chính công được quy định cụ thể và trực tiếp nhất tại Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành, các văn bản pháp luật khác có liên quan. Các quy định cụ thể về công khai, minh bạch tài chính công bao gồm:

*Thứ nhất, về đối tượng công khai, minh bạch tài chính công:* Trên cơ sở Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định các đối tượng cần phải được thực hiện công khai, minh bạch, bao gồm: các cấp ngân sách; đơn vị dự toán ngân sách - là cơ quan, tổ chức, đơn vị được cấp có thẩm quyền giao dự toán ngân sách; tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ; chương trình, dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước. Ngoài ra, Nghị định số 163/2016/NĐ-CP còn quy định đối tượng phải công khai, minh bạch thủ tục quản lý tài chính trong cơ quan hành chính nhà nước, đó là: cơ quan thu, cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước.

*Thứ hai, về nội dung công khai, minh bạch tài chính công:* Những nội dung này quy định ở rất nhiều văn bản pháp luật như



Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 (Điều 15), Luật Đầu tư công năm 2019, sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Điều 14), Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2015. Bên cạnh đó, còn có một số văn bản pháp luật khác như: Nghị định số 163/2016/NĐ-CP, Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, Thông tư số 19/2005/TT-BTC, Thông tư số 343/2016/TT-BTC, Thông tư số 61/2017/TT-BTC của Bộ Tài Chính hướng dẫn chi tiết. Cụ thể:

(i) Công khai hệ thống ngân sách nhà nước (trung ương và địa phương): Điều 15 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định: các nội dung công khai ngân sách nhà nước bao gồm: số liệu và báo cáo thuyết minh dự toán ngân sách nhà nước trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân, dự toán đã được cấp có thẩm quyền quyết định, tình hình thực hiện ngân sách nhà nước và quyết toán ngân sách nhà nước; kết quả thực hiện các kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước; trừ số liệu chi tiết, báo cáo thuyết minh thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh, dự trữ quốc gia.

(ii) Đối với các cơ quan thu, cơ quan tài chính và Kho bạc Nhà nước phải công khai thủ tục ngân sách nhà nước, bao gồm các quy định về quy trình, thủ tục kê khai, thu, nộp, miễn giảm, gia hạn, hoàn lại các khoản thu; tạm ứng, cấp phát, thanh toán ngân sách nhà nước.

(iii) Đối với đơn vị dự toán ngân sách nhà nước thì phải công khai: dự toán thu, chi ngân sách đã được cấp có thẩm quyền giao, tình hình thực hiện dự toán ngân sách và quyết toán ngân sách đã được cấp có thẩm quyền duyệt; dự toán thu, chi ngân sách đã giao cho các đơn vị dự toán cấp dưới; công bố công khai quyết toán ngân sách đã duyệt hoặc thẩm định cho các đơn vị dự toán cấp dưới.

(iv) Các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ thực hiện công khai số liệu dự toán thu, chi ngân sách được cấp có thẩm quyền giao,

tình hình thực hiện và quyết toán thu, chi tài chính, các khoản đóng góp của tổ chức và cá nhân; cơ sở xác định mức hỗ trợ và số tiền ngân sách nhà nước hỗ trợ cho đơn vị.

(v) Công khai ngân sách đối với các chương trình, dự án đầu tư xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công năm 2019, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và các văn bản pháp luật có liên quan. Điều 14 Luật Đầu tư công năm 2019, sửa đổi, bổ sung năm 2020 công bố nội dung 10 loại tài liệu trong đầu tư công để chống thoát vốn, bao gồm: Chính sách, pháp luật và việc tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật trong quản lý và sử dụng vốn đầu tư công; nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư công...

(vi) Đối với quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước thì Chủ tịch Hội đồng hoặc Tổng giám đốc quỹ thực hiện công khai, minh bạch quy chế hoạt động và cơ chế tài chính của quỹ, kế hoạch tài chính hàng năm, kết quả hoạt động và quyết toán năm được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

(vii) Nội dung công khai của các quỹ có nguồn thu từ các khoản đóng góp của Nhân dân bao gồm: quy chế hoạt động của quỹ, các điều kiện, tiêu chuẩn, quyền lợi và nghĩa vụ của người đóng góp và người được hưởng lợi từ quỹ; mục đích huy động và sử dụng các nguồn thu của quỹ; đối tượng và hình thức huy động; mức huy động; kết quả huy động; sử dụng quỹ trong năm cho các mục tiêu; báo cáo quyết toán năm.

(viii) Cuối cùng, các tài liệu về báo cáo kiểm toán và báo cáo tổng hợp kết quả kiểm toán năm và báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị của Kiểm toán Nhà nước sau khi phát hành phải được công bố công khai, minh bạch (Điều 50, Điều 51 Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2015).

Những tài liệu và số liệu liên quan đến tài chính trong các cơ quan hành chính nhà nước thuộc bí mật nhà nước không được công khai theo quy định tại Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018, Quyết định số 59/2013/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về danh mục bí mật nhà nước độ tuyệt mật và tối mật của ngành tài chính. Theo đó, các nội dung không được công khai bao gồm các số liệu chi tiết, báo cáo thuyết minh về xây dựng dự toán ngân sách, quyết toán ngân sách, các chiến lược, kế hoạch đầu tư và dự trữ quốc gia, đấu thầu thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh.

*Thứ ba, về thời điểm công khai, minh bạch tài chính công:* Thời điểm công khai, minh bạch tài chính công đối với từng nội dung được thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan; trường hợp chưa có quy định của pháp luật thì chậm nhất là năm ngày kể từ ngày tạo ra nội dung công khai, cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền phải công khai thông tin<sup>1</sup>. Do vậy, tùy vào từng loại báo cáo tài chính mà cơ quan hành chính nhà nước thực hiện công khai, minh bạch ở những thời điểm khác nhau. Các nội dung này được quy định cụ thể tại Điều 49 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP: Báo cáo dự toán ngân sách nhà nước phải được công khai chậm nhất là 5 ngày làm việc kể từ ngày Chính phủ gửi đến các đại biểu Quốc hội, Ủy ban nhân dân gửi đại biểu Hội đồng nhân dân. Báo cáo dự toán ngân sách nhà nước đã được cấp có thẩm quyền quyết định, báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước đã được cấp có thẩm quyền phê chuẩn, phải được công khai chậm nhất là 30 ngày, kể từ ngày văn bản được ban hành. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách nhà nước hằng quý, 06 tháng phải được công khai chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày kết thúc quý và 06 tháng. Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách nhà nước hằng năm được công khai khi Chính phủ, Ủy

---

1. Xem khoản 4 Điều 18 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016.

ban nhân dân trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Công khai dự toán các đơn vị dự toán ngân sách và các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày được cấp có thẩm quyền giao; công khai tình hình thực hiện ngân sách cả năm của các đơn vị dự toán ngân sách chậm nhất là 5 ngày làm việc, kể từ ngày đơn vị báo cáo đơn vị dự toán ngân sách cấp trên trực tiếp; công khai quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán ngân sách chậm nhất là 15 ngày, kể từ ngày được cấp có thẩm quyền phê duyệt, thẩm định. Công khai thủ tục ngân sách nhà nước chậm nhất là 5 ngày làm việc, kể từ ngày cấp có thẩm quyền ban hành quy định. Ngoài ra, đối với thời điểm công khai của các quỹ có nguồn từ ngân sách nhà nước hay các quỹ có nguồn thu từ các khoản đóng góp của Nhân dân, tùy thuộc vào mỗi nội dung công khai thì tương ứng với thời điểm công khai khác nhau<sup>1</sup>.

*Thứ tư, về hình thức công khai, minh bạch tài chính công:* Để bảo đảm cho sự công khai, minh bạch tài chính công thì các nội dung được công khai, minh bạch được cơ quan hành chính nhà nước lựa chọn một hoặc một số hình thức như sau: công bố tại cuộc họp, niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị; phát hành ấn phẩm; thông báo bằng văn bản đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; đưa lên cổng thông tin điện tử; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng. Đối với tổ chức, cơ quan, đơn vị có cổng thông tin điện tử thì phải thực hiện công khai ngân sách qua Cổng thông tin điện tử của cơ quan, đơn vị mình<sup>2</sup>.

---

1. Xem khoản 1, 2 Mục II Thông tư số 19/2005/TT-BTC.

2. Xem Điều 18 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016; điểm b khoản 1 Điều 15 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015; khoản 2 Điều 50, khoản 2 Điều 51 Luật Kiểm toán Nhà nước năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019; Điều 11 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018.

*Thứ năm, về trách nhiệm công khai, minh bạch tài chính công:*

việc quy định trách nhiệm công khai, minh bạch tài chính của cơ quan hành chính nhà nước nhằm làm rõ nhiệm vụ của mỗi cơ quan ứng với các báo cáo ngân sách. Theo đó, Bộ Tài chính chịu trách nhiệm thực hiện công khai những nội dung trong ngân sách nhà nước và ngân sách trung ương. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thực hiện hoặc giao Sở Tài chính thực hiện công khai các nội dung ngân sách địa phương và ngân sách cấp tỉnh. Đối với ngân sách huyện và ngân sách cấp huyện thì phải do Ủy ban ngân sách cấp huyện hoặc Phòng Tài chính - Kế hoạch huyện thực hiện công khai. Cuối cùng, Ủy ban nhân dân cấp xã thực hiện công khai các nội dung ngân sách xã và các hoạt động tài chính khác ở xã. Thủ trưởng đơn vị dự toán, Thủ trưởng tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ chịu trách nhiệm thực hiện đối với những nội dung mà đơn vị mình công khai. Các nội dung tài chính công khác được những người đứng đầu từng cơ quan hành chính nhà nước có trách nhiệm công khai, minh bạch. Các đối tượng có trách nhiệm phải thực hiện công khai theo quy định của pháp luật, nếu không thực hiện công khai đầy đủ, đúng hạn thì sẽ bị xử lý theo quy định của pháp luật (Điều 81 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP). Tuy nhiên, đây là những hình thức xử lý kỷ luật trong nội bộ, quy định này vẫn còn chưa đề cập việc xử lý vi phạm hành chính, xử lý theo pháp luật hình sự. Vấn đề này đề cập vẫn còn chưa rõ ràng và cụ thể, có nguy cơ tạo ý thức thực hiện công khai, minh bạch một cách chống đối, không chú trọng, quan tâm.

#### *4.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong tài chính công*

Thời gian qua, công tác công khai, minh bạch nội dung tài chính công đã thể hiện được những tiến bộ rõ rệt qua từng năm và

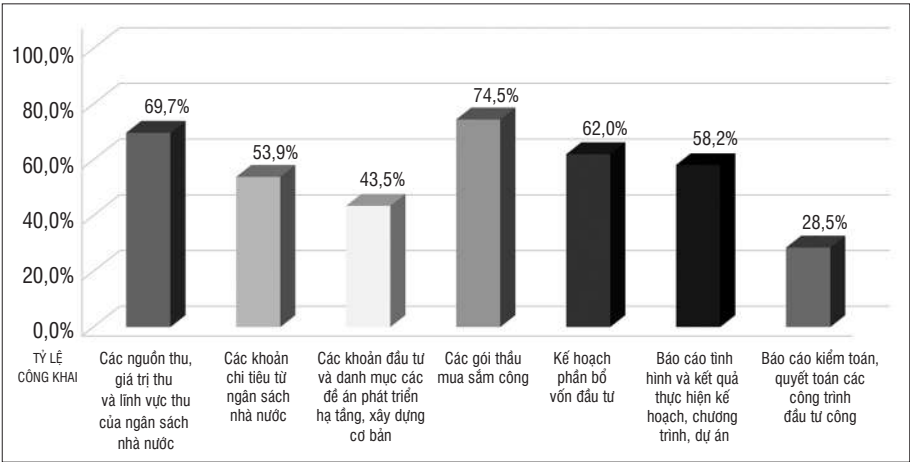
dẫn đi vào nền nếp; có tác động tích cực đến nhận thức và hành động của các cơ quan hành chính nhà nước. Việc công khai, minh bạch nội dung tài chính công được chú trọng thực hiện; công tác kiểm tra nội bộ, cấp trên cấp dưới được tăng cường và nâng cao hiệu quả sử dụng tài chính công, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, chống tham nhũng. Đồng thời, đã tạo điều kiện phục vụ cho việc phân tích, đánh giá, nghiên cứu về tài chính công của các tổ chức, cá nhân.

Các cơ quan hành chính nhà nước đã cơ bản thay đổi nhận thức và chú trọng thực thi trách nhiệm công khai, minh bạch trong lĩnh vực tài chính công. Việc công khai quy trình quản lý tài chính, công khai dự toán, thực hiện dự toán và quyết toán ngân sách, công khai kết quả kiểm toán tài chính hàng năm cũng được đẩy mạnh. Mọi người dân đều có thể dễ dàng tiếp cận được những thông tin, nội dung tài chính công trên những trang thông tin điện tử, phương tiện thông tin đại chúng.

Kết quả khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019 đối với 1.090 đối tượng là cán bộ, công chức, viên chức làm việc tại các bộ, ban, ngành và địa phương cho thấy, phần lớn cán bộ, công chức, viên chức cho rằng các nội dung tài chính công đều được công khai, minh bạch. Trong đó, 69,7% người được hỏi cho biết cơ quan nhà nước nơi họ công tác có công khai nguồn thu, giá trị thu, lĩnh vực thu của ngân sách nhà nước; 53,9% người được hỏi cho biết cơ quan nhà nước nơi họ công tác có công khai các khoản chi tiêu ngân sách nhà nước; 43,5% người được hỏi cho biết cơ quan nhà nước nơi họ công tác có công khai các khoản đầu tư, danh mục các dự án phát triển hạ tầng, xây dựng, cơ bản và các gói đấu thầu mua sắm công; 58,2% người được hỏi cho biết cơ quan nhà nước nơi họ công tác có công khai báo cáo tình hình, kết quả thực hiện các kế hoạch, chương

trình dự án; kế hoạch phân bổ vốn đầu tư; và chỉ 28,5% người được hỏi cho biết cơ quan nhà nước nơi họ công tác có công khai báo cáo kiểm toán, quyết toán các công trình đầu tư (Hình 2.7).

**Hình 2.7: Thực trạng công khai, minh bạch trong quản lý tài chính công**



Kết quả khảo sát đối với 1.810 đối tượng là người dân về việc thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý tài chính công của cơ quan quản lý nhà nước cho thấy, tỷ lệ người dân cho rằng chính quyền địa phương có công khai, minh bạch tài chính công là 49.6%. Bên cạnh đó, kết quả phỏng vấn sâu của Đề tài cho thấy, mặc dù các hoạt động công khai có thể được thực hiện nhưng mức độ quan tâm của người dân khá thấp vì không được giải thích rõ vai trò, tầm quan trọng và ý nghĩa của thông tin được công khai.

Bên cạnh kết quả khảo sát xã hội học, đề tài nghiên cứu của Viện khoa học Môi trường và Xã hội đã khảo cứu nhiều kết quả đo lường mức độ công khai, minh bạch trong quản lý tài chính công đang được triển khai tại Việt Nam hiện nay. Trong đó, có thể kể đến: (i) Chỉ số công khai ngân sách quốc gia (OBI-Open Budget Index);

(ii) Chỉ số công khai ngân sách bộ, cơ quan Trung ương (MOBI-Ministry Open Budget Index) và (iii) Chỉ số công khai ngân sách tỉnh (POBI- Province Open Budget Index)<sup>1</sup>. Khảo sát OBS, MOBS và POBS dựa trên tính đầy đủ, sẵn có, kịp thời của các tài liệu ngân sách được công khai trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ, các tỉnh/thành phố và các bộ, cơ quan Trung ương. OBI, MOBI và POBI là công cụ thúc đẩy Chính phủ; các tỉnh/thành phố; các bộ, cơ quan Trung ương có thể tham chiếu và đo đạc mức độ công khai, minh bạch trong quản lý ngân sách nhà nước và mức độ thực thi Luật Ngân sách nhà nước năm 2015. Các công cụ này đồng thời giúp tăng niềm tin của người dân và các đối tác phát triển đối với quản lý ngân sách của Chính phủ, các bộ và cơ quan Trung ương thông qua các hình thức minh bạch, giải trình và sự tham gia về ngân sách.

Kết quả khảo sát OBS, MOBS và POBS cho thấy Việt Nam còn ít hoặc chưa công khai đầy đủ các thông tin về ngân sách nhà nước theo quy định của pháp luật Việt Nam và thông lệ quốc tế. Chỉ số OBI 2017 của Việt Nam đạt 15/100 điểm, chỉ số POBI 2018 trung bình của 63 tỉnh, thành phố đạt 50.9/100 điểm và chỉ số MOBI 2018 trung bình của 17 bộ, cơ quan Trung ương đạt 11/100 điểm. Chi tiết về mức độ công khai, minh bạch ngân sách của Việt Nam theo từng chỉ số cụ thể như sau:

Chỉ số công khai ngân sách quốc gia (OBI): Kết quả khảo sát OBS 2017 cho thấy Việt Nam thuộc nhóm 27 nước ít hoặc không

---

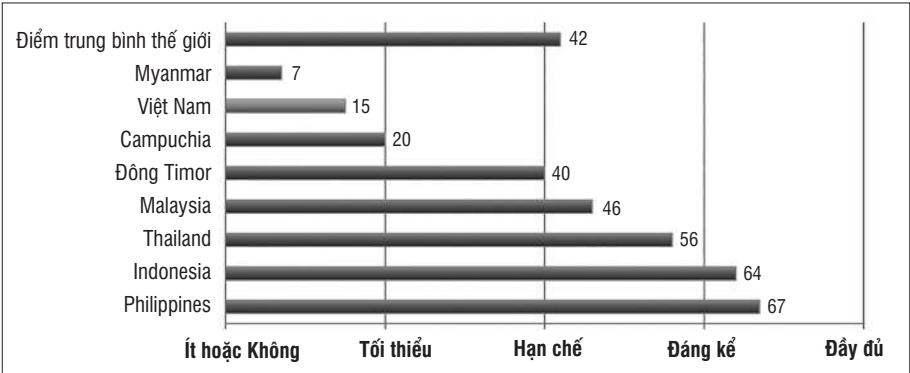
1. Khảo sát về công khai ngân sách quốc gia (OBS-OpenBudgetSurvey), <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/methodology/>.

Khảo sát mức độ công khai ngân sách bộ, cơ quan Trung ương (MOBS-Ministry Open Budget Survey) và khảo sát công khai ngân sách tỉnh (POBS-Province Open Budget Survey) do BTAP, CDI và VERP thực hiện từ năm 2017 được xây dựng dựa trên các tiêu chí quốc tế của Quỹ tiền Tệ quốc tế (IMF), Tổ chức phát triển và hợp tác kinh tế (OECD) Tổ chức kiểm toán quốc tế (INTOSAI). Xem thêm: [www.ngansachvietnam.net](http://www.ngansachvietnam.net)



công khai ngân sách. Chỉ số công khai ngân sách (OBI) của Việt Nam đạt 15/100 điểm thấp hơn mức trung bình của thế giới là 42/100 điểm. Việt Nam xếp hạng thứ 91 trong số 115 quốc gia tham gia khảo sát OBS 2017. Tại khu vực Đông Nam Á, chỉ số OBI của Việt Nam chỉ xếp trên Mianma, xếp sau các nước Campuchia, Đông Timor, Malaixia, Thái Lan, Ấnônêxia và Philippin (Hình 2.8).

**Hình 2.8: Công khai ngân sách của Việt Nam so với khu vực (OBI 2017)**

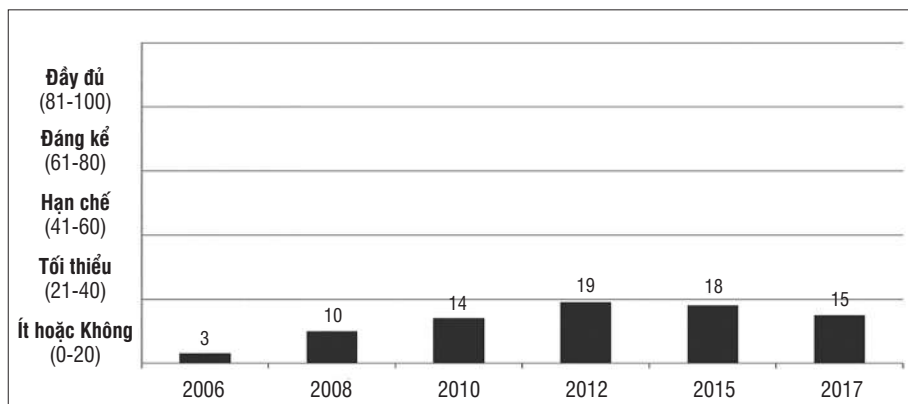


Khảo sát OBS cũng cho thấy Việt Nam chưa công khai đầy đủ và kịp thời các tài liệu ngân sách theo như thông lệ quốc tế. Trong số 8 tài liệu ngân sách bắt buộc phải công khai theo khảo sát OBS<sup>1</sup>, Việt Nam đã công khai 4 tài liệu ngân sách gồm có định hướng xây dựng chính sách, dự toán ngân sách được Quốc hội phê chuẩn, báo cáo tình hình thực hiện ngân sách quý và báo cáo tình hình thực hiện ngân sách năm. Các tài liệu ngân sách khác chưa được công khai hoặc công khai nội bộ.

1. Tổ chức đối tác ngân sách quốc tế (IBP) Xem thêm: <https://www.internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/>.

Việt Nam đã có nhiều nỗ lực nhằm cải thiện mức độ công khai, minh bạch ngân sách nhà nước như ban hành Luật Ngân sách nhà nước năm 2012 và năm 2015. Tuy vậy, những nỗ lực này là chưa đủ để cải thiện chỉ số OBI của Việt Nam. Chỉ số OBI của Việt Nam có xu hướng tăng qua các kỳ đánh giá trong giai đoạn 2006-2012 và giảm nhẹ trong hai kỳ đánh giá gần đây 2015-2017. Năm 2006, chỉ số OBI của Việt Nam được đánh giá ở mức 3/100 điểm, năm 2012 được đánh giá ở mức cao hơn là 19/100 điểm, năm 2015 và năm 2017 chỉ số này của Việt Nam đạt 18/100 điểm và 15/100 điểm, giảm nhẹ so với đánh giá năm 2015 (Hình 2.9).

**Hình 2.9: Thay đổi về mức độ công khai ngân sách của Việt Nam (OBI 2006-2017)**



Chỉ số công khai, minh bạch ngân sách tỉnh: Tương tự MOBI, khảo sát chỉ số công khai ngân sách tỉnh (POBI) là khảo sát độc lập đầu tiên tại Việt Nam đo lường mức độ công khai ngân sách của 63 tỉnh, thành phố. Khảo sát POBI được thực hiện bởi CDI và Viện Nghiên cứu kinh tế và chính sách (VEPR). Khảo sát POBI 2018 đánh giá mức độ công khai ngân sách dựa trên các chỉ số về tính sẵn có, tính kịp thời, tính đầy đủ và tính thuận tiện của 9 tài liệu ngân sách,

trong đó có 7 loại tài liệu ngân sách bắt buộc phải công khai theo Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 và hai tài liệu ngân sách cần phải công khai theo như thông lệ tốt của quốc tế. Kết quả khảo sát POBI 2018 cho thấy chỉ số trung bình về công khai ngân sách tỉnh đạt 50.9 điểm trên tổng số 100 điểm, cao hơn so với chỉ số trung bình đối với POBI 2017 là 30.5 điểm. Điều này cho thấy mức độ công khai ngân sách nhà nước của 63 tỉnh/thành phố năm 2018 đã cải thiện hơn so với năm 2017. Năm 2018, có 6 tỉnh công khai đầy đủ thông tin về ngân sách nhà nước và không còn tỉnh nào có điểm số POBI bằng 0, trong khi năm 2017 có 4 tỉnh có điểm số POBI bằng 0 và không có tỉnh nào công khai đầy đủ thông tin về ngân sách tỉnh<sup>1</sup>.

*Về tính kịp thời của các tài liệu ngân sách:* các tỉnh/thành phố của Việt Nam vẫn chưa công khai kịp thời các tài liệu ngân sách theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015. Dự toán ngân sách tỉnh năm 2019 được Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định và báo cáo quyết toán ngân sách tỉnh năm 2017 là hai tài liệu được công khai kịp thời nhất trong số các tài liệu với tỷ lệ 61.9% và 49.2%<sup>2</sup>.

*Tính đầy đủ của các tài liệu ngân sách:* kết quả của khảo sát Chỉ số công khai ngân sách tỉnh (POBI) 2018 cho thấy các tài liệu ngân sách đã được công khai đầy đủ hơn so với khảo sát POBI 2017, tuy nhiên vẫn chưa được coi là đầy đủ theo đúng như quy định. Có 10/63 tỉnh công khai đầy đủ 13 biểu đính kèm dự thảo dự toán ngân sách tỉnh năm 2019 trình Hội đồng nhân dân tỉnh, 16/63 tỉnh công khai đầy đủ 13 biểu đính kèm dự toán ngân sách tỉnh năm 2019

---

1. CDI và VEPR (2017): *Báo cáo khảo sát chỉ số công khai ngân sách tỉnh năm 2017*.

CDI và VEPR (2018): *Báo cáo khảo sát chỉ số công khai ngân sách tỉnh năm 2018*.

2. CDI-VERP: *Báo cáo chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2017*.

được Hội đồng nhân dân tỉnh quyết định, báo cáo tình hình thực hiện ngân sách tỉnh năm 2018 của 25/63 tỉnh có đầy đủ 3 biểu mẫu<sup>1</sup>.

*Tính sẵn có của các tài liệu ngân sách:* kết quả POBI 2018 cho thấy, các tỉnh công khai tương đối đầy đủ các tài liệu ngân sách nhà nước theo như quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015. Mức độ sẵn có của các tài liệu ngân sách của POBI 2018 đã được cải thiện so với POBI 2017. Số lượng các tài liệu ngân sách được các tỉnh công khai năm 2018 tăng so với năm 2017. Dự thảo dự toán trình Hội đồng nhân dân tỉnh là tài liệu có sự thay đổi lớn nhất giữa POBI 2017 và POBI 2018. Năm 2018, có 46 tỉnh (73%) có công khai dự thảo dự toán ngân sách trình Hội đồng nhân dân tỉnh so với 27 tỉnh (42.9%). Điều này cho thấy các tỉnh đã có trách nhiệm hơn trong việc công khai dự thảo dự toán ngân sách nhà nước để người dân có thể tham gia vào quá trình thảo luận và quyết định dự toán ngân sách của tỉnh<sup>2</sup>.

*Về tính dễ hiểu, thân thiện của tài liệu ngân sách được công bố:* để minh bạch ngân sách thì các tài liệu ngân sách cần được chuyển thành các báo cáo dễ hiểu với người đọc. Tài liệu này được gọi là Báo cáo ngân sách nhà nước dành cho công dân. Báo cáo ngân sách nhà nước dành cho công dân cần phải được xây dựng và công khai cùng với các tài liệu ngân sách khác. Năm 2017, không có bất cứ tỉnh nào trong số 63 tỉnh/thành phố xây dựng và công bố Báo cáo ngân sách nhà nước dành cho công dân. Năm 2018 chỉ duy nhất có Đà Nẵng thực hiện xây dựng và công khai báo cáo này.

*Về sự tham gia của người dân vào chu trình ngân sách:* kết quả khảo sát về minh bạch ngân sách (OBS) 2017 cho thấy sự quan tâm của người dân về vấn đề ngân sách còn ít. Trên thực tế, một số

---

1, 2. CDI-VERP: *Báo cáo chỉ số công khai ngân sách tỉnh POBI 2018*.

nỗ lực của các tổ chức phi chính phủ đã đưa vấn đề thuế, nợ công và ngân sách nhà nước ra công chúng vào năm 2016 và chỉ nhận được ít phản hồi<sup>1</sup>. Các yêu cầu của người dân thông qua tiếp xúc cử tri cũng ít vấn đề chất vấn hoặc đề xuất về vấn đề ngân sách nhà nước. Nhiều người dân cũng phản ánh họ không được trả lời thích đáng về các câu hỏi trong quá trình xây dựng và giám sát ngân sách nên cũng không muốn gửi câu hỏi.

### **5. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các cấp**

#### *5.1. Pháp luật về công khai, minh bạch trong công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các cấp*

##### **5.1.1. Quy định của pháp luật về công khai, minh bạch trong hoạt động thanh tra, kiểm tra**

Theo pháp luật về thanh tra, nhiều nội dung trong hoạt động thanh tra phải được công khai, minh bạch. Các quy định pháp luật về cơ cấu, tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn, trình tự, thủ tục thanh tra đều thể hiện rõ nét những nội dung của nguyên tắc công khai, dân chủ. Với những nguyên tắc được quy định, nhiều công việc của hoạt động thanh tra phải được thông báo một cách đầy đủ và rộng rãi cho mọi đối tượng có liên quan.

*Một là, công khai, minh bạch quyết định thanh tra:*

Quyết định thanh tra là căn cứ pháp lý để tiến hành hoạt động thanh tra. Việc công khai quyết định thanh tra được quy định tại Điều 44 Luật Thanh tra năm 2010 và Điều 25, Điều 26 Nghị định số 86/2011/NĐ-CP ngày 22/9/2011 của Chính phủ hướng dẫn

---

1. Oxfam: *BTAP - góc ý kiến về ngân sách nhà nước trên Vnexpress năm 2016*.

Luật Thanh tra. Theo đó, chủ thể thực hiện công bố quyết định thanh tra là Trưởng đoàn thanh tra. Trưởng đoàn thanh tra có trách nhiệm thông báo đến đối tượng thanh tra về việc công bố quyết định thanh tra. Việc công khai quyết định thanh tra được tổ chức dưới hình thức cuộc họp tại nơi làm việc. Thành phần tham gia bao gồm thành viên Đoàn thanh tra và đối tượng thanh tra. Thời hạn công khai quyết định thanh tra chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày ký quyết định thanh tra. Nội dung công khai quyết định thanh tra phải nêu rõ nhiệm vụ, quyền hạn của Đoàn thanh tra, thời hạn thanh tra, quyền và trách nhiệm của đối tượng thanh tra, dự kiến kế hoạch làm việc của Đoàn thanh tra với đối tượng thanh tra và những nội dung khác liên quan đến hoạt động của Đoàn thanh tra.

*Hai là, công khai, minh bạch kết luận thanh tra:*

Kết luận thanh tra cũng được pháp luật quy định phải công khai, minh bạch. Người ra quyết định thanh tra có trách nhiệm thực hiện việc công khai kết luận thanh tra và lựa chọn một trong các hình thức công khai theo pháp luật quy định. Theo khoản 2 Điều 39 Luật Thanh tra năm 2010 quy định hình thức công khai kết luận thanh tra bao gồm: (i) Công bố tại cuộc họp với thành phần gồm người ra quyết định thanh tra hoặc người được ủy quyền, đại diện Đoàn thanh tra, đối tượng thanh tra, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; (ii) Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng. Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng gồm báo nói, báo hình, báo viết, báo điện tử. Thời gian thông báo trên báo nói, báo điện tử ít nhất là 02 lần; trên báo hình ít nhất 02 lần phát sóng; trên báo viết ít nhất 01 số phát hành; (iii) Đưa lên trang thông tin điện tử của cơ quan thanh tra, cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành hoặc cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp.

Việc thông báo trên trang thông tin điện tử được thực hiện ít nhất là 5 ngày liên tục; (iv) Niêm yết kết luận thanh tra tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra. Việc niêm yết kết luận thanh tra tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức là đối tượng thanh tra do đối tượng thanh tra thực hiện. Thời gian niêm yết ít nhất là 15 ngày liên tục; (v) Cung cấp theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức có liên quan

*Ba là, công khai, minh bạch chương trình, kế hoạch thanh tra:*

Chương trình, kế hoạch thanh tra là văn bản xác định nhiệm vụ chủ yếu về thanh tra của cơ quan thực hiện chức năng thanh tra trong 01 năm do Thủ trưởng cơ quan thực hiện chức năng thanh tra xây dựng để thực hiện định hướng chương trình thanh tra và yêu cầu quản lý của thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp. Để tuân thủ đúng nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động thanh tra, tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động giám sát của người dân thì chương trình, kế hoạch thanh tra cũng phải được công khai, minh bạch. Tuy nhiên, trong Luật Thanh tra năm 2010 lại không quy định rõ ràng về vấn đề này nên lung túng, chưa rõ ràng trong việc công khai kế hoạch thanh tra.

**5.1.2. Quy định của pháp luật về công khai, minh bạch trong hoạt động giám sát**

Liên quan đến cơ chế giám sát và kiểm soát quyền lực có hai khía cạnh cần quan tâm đó là cơ chế giám sát từ các cơ quan quyền lực nhà nước và giám sát từ xã hội: giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, báo chí và truyền thông, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, người dân.

Về hình thức giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước với các cơ quan hành chính, tùy theo chủ thể có thẩm quyền mà có phương thức giám sát khác nhau. Theo Điều 3 Luật Hoạt động giám sát của

Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015, một trong những nguyên tắc trong hoạt động giám sát là: “Bảo đảm khách quan, công khai, minh bạch, hiệu quả”.

*Một là*, với vai trò là cơ quan quyền lực nhà nước ở Trung ương, Quốc hội có thẩm quyền giám sát tối cao đối với việc thực thi quyền lực nhà nước, bao gồm cả quyền lập pháp, quyền tư pháp và quyền hành pháp. Hoạt động giám sát của Quốc hội bao gồm cả thẩm quyền xem xét, đánh giá và xử lý đối với việc thực thi công vụ của cơ quan quản lý nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức. Cần lưu ý rằng, việc xử lý trách nhiệm đối với những vi phạm của cơ quan quản lý nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức trong việc thực thi công vụ được thực hiện với tính chất đặc thù. Quốc hội có thẩm quyền biểu quyết để bãi nhiệm, miễn nhiệm với các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

*Hai là*, việc giám sát của Hội đồng nhân dân được thực hiện qua các phương thức: (i) Giám sát của Hội đồng nhân dân tại kỳ họp; (ii) Giám sát của Thường trực Hội đồng nhân dân; (iii) Giám sát của các Ban của Hội đồng nhân dân; (iv) Giám sát của Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân và các đại biểu Hội đồng nhân dân (khoản 6 Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015). Khi giám sát, Hội đồng nhân dân thành lập Đoàn giám sát nếu xét thấy cần thiết. Thường trực Hội đồng nhân dân có quyền giám sát hoạt động của Ủy ban nhân dân và các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân, hoạt động của Tòa án nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân cùng cấp; giám sát cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân trong việc thi hành Hiến pháp, luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.



Hội đồng nhân dân cấp tỉnh thành lập ba Ban: Ban kinh tế và ngân sách, Ban văn hóa - xã hội, Ban pháp chế; nơi nào có nhiều dân tộc thì có thể thành lập Ban dân tộc. Hội đồng nhân dân cấp huyện thành lập hai Ban: Ban kinh tế - xã hội; Ban pháp chế. Trong hoạt động giám sát, thực chất các Ban của Hội đồng nhân dân chỉ có nhiệm vụ giúp Hội đồng nhân dân thực hiện hoạt động giám sát theo thẩm quyền. Các Ban của Hội đồng nhân dân không được độc lập quyết định việc giám sát mà phải căn cứ vào chương trình giám sát của Hội đồng nhân dân và ý kiến của các thành viên của Ban.

*Ba là*, quy định về công khai, minh bạch trong hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội: Theo Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc được quy định cụ thể từ Điều 25 đến Điều 31. Theo đó, giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là việc Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp trực tiếp hoặc đề nghị các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam theo dõi, xem xét, đánh giá, kiến nghị đối với hoạt động của cơ quan, tổ chức, đại biểu dân cử, cán bộ, công chức, viên chức trong việc thực hiện chính sách, pháp luật. Giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam mang tính xã hội; đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, kịp thời phát hiện và kiến nghị xử lý sai phạm, khuyết điểm; kiến nghị sửa đổi, bổ sung chính sách, pháp luật; phát hiện, phổ biến những nhân tố mới, các điển hình tiên tiến và những mặt tích cực; phát huy quyền làm chủ của Nhân dân, góp phần xây dựng Nhà nước trong sạch, vững mạnh. Hoạt động giám sát được thực hiện theo nguyên tắc bảo đảm phát huy dân chủ, sự tham gia của Nhân dân, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam; xuất phát từ yêu cầu, nguyện vọng của Nhân dân; thực hiện công khai, minh bạch, không chồng chéo; không làm cản trở hoạt động của cơ quan,

tổ chức, cá nhân được giám sát. Như vậy, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức đoàn thể là chủ thể thúc đẩy công khai, minh bạch thông qua hoạt động giám sát.

*Bốn là*, quy định của pháp luật về công khai, minh bạch trong hoạt động giám sát của Báo chí - truyền thông: Tại Đại hội lần thứ XI, Đảng Cộng sản Việt Nam đã chính thức ghi nhận, yêu cầu báo chí cách mạng Việt Nam đảm nhận vai trò, nhiệm vụ phản biện xã hội. Nghị quyết Đại hội nêu rõ: “Chú trọng nâng cao tính tư tưởng, phát huy mạnh mẽ chức năng thông tin, giáo dục, tổ chức và phản biện xã hội của các phương tiện thông tin đại chúng vì lợi ích của Nhân dân và đất nước...”<sup>1</sup>. Trước đó, trong Nghị quyết Trung ương 6 (lần hai) khóa VIII (tháng 02/1999), Đảng ta đã khẳng định báo chí và truyền thông đại chúng là một trong bốn hệ thống giám sát xã hội. Đây là bước phát triển quan trọng về lý luận, nhận thức của Đảng về vai trò xã hội của báo chí và truyền thông đại chúng. Luật Báo chí năm 2016 đã chú trọng và thúc đẩy vai trò giám sát xã hội của báo chí trong quá trình thực hiện chủ trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước là kịp thời phát hiện những nơi làm đúng, làm hay để biểu dương, khích lệ và tổng kết thực tiễn; đồng thời cũng sớm phát hiện những “khiếm khuyết” của các kiến tạo chính sách - thể chế, qua đó nâng cao chất lượng quản trị của bộ máy nhà nước. Vai trò và sức mạnh giám sát xã hội của báo chí trước hết là phát hiện những việc làm tốt và những sai phạm của tổ chức, cá nhân, qua đó khơi nguồn và định hướng dư luận xã hội theo hướng ủng hộ hay phản bác, tạo áp lực dư luận xã hội và yêu cầu các

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Sđd, tr.225.

cơ quan có thẩm quyền giải quyết, giải thích và giải đáp trước công luận, trước Nhân dân.

### 5.1.3. Quy định của pháp luật về công khai, minh bạch trong hoạt động giải quyết khiếu nại

Về giải quyết khiếu nại, khoản 1 Điều 2 Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013 quy định: *“Giải quyết khiếu nại là việc thụ lý, xác minh, kết luận và ra quyết định giải quyết khiếu nại”*. Việc giải quyết khiếu nại được thực hiện theo nguyên tắc *“được thực hiện theo quy định của pháp luật; bảo đảm khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời”* (Điều 4 Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013). Hiện nay, việc khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính được thực hiện theo các văn bản quy phạm pháp luật sau: Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013; Nghị định số 124/2020/NĐ-CP ngày 9/10/2020 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều và biện pháp thi hành Luật Khiếu nại; Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại; Thông tư số 02/2016/TT-TTCP ngày 20/10/2016 của Thanh tra Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 07/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ quy định quy trình giải quyết khiếu nại hành chính... Trong giải quyết khiếu nại, vấn đề công khai, minh bạch và giải trình được quy định khá rõ, đặc biệt là đối với trường hợp thông tin cho người khiếu nại về các quyết định, văn bản trong quá trình giải quyết khiếu nại, đặc biệt là giải quyết khiếu nại lần hai. Cụ thể:

*Thứ nhất*, về chủ thể thực hiện công khai, minh bạch việc giải quyết khiếu nại lần hai. Theo quy định tại Điều 41 Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013, người giải quyết khiếu nại

lần hai có trách nhiệm công khai quyết định giải quyết khiếu nại. Người giải quyết khiếu nại lần hai bao gồm: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện, Giám đốc sở và cấp tương đương, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ trưởng.

*Thứ hai*, về nội dung công khai, minh bạch: về nguyên tắc, trong quyết định giải quyết khiếu nại phải công khai nội dung khiếu nại, kết quả giải quyết khiếu nại, kết quả xác minh nội dung khiếu nại, kết quả đối thoại, căn cứ pháp luật giải quyết khiếu nại, kết luận nội dung khiếu nại,... Tuy nhiên, vấn đề này lại không được quy định cụ thể, rõ ràng trong Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013 dẫn đến tình trạng hiện nay, nhiều cơ quan nhà nước, nhất là ở địa phương không thực hiện công khai đầy đủ các nội dung giải quyết khiếu nại, gây khó khăn cho việc tiếp cận thông tin của người dân, việc thực hiện công khai ở một số nơi mang nặng tính hình thức.

*Thứ ba*, về hình thức công khai quyết định giải quyết khiếu nại: người giải quyết khiếu nại lựa chọn một hoặc một số hình thức công khai như sau:

(i) Công bố tại cuộc họp cơ quan, tổ chức nơi người bị khiếu nại công tác với thành phần tham dự cuộc họp bao gồm: người ra quyết định giải quyết khiếu nại, người khiếu nại hoặc người đại diện, người bị khiếu nại và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Trước khi tiến hành cuộc họp công khai, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại phải có văn bản thông báo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan biết trước 3 ngày làm việc.

(ii) Niêm yết tại trụ sở làm việc hoặc nơi tiếp công dân của cơ quan, tổ chức đã giải quyết khiếu nại ít nhất là 15 ngày, kể từ ngày niêm yết.

(iii) Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng. Việc thông báo quyết định giải quyết khiếu nại trên các phương tiện thông tin đại chúng được thực hiện trên báo nói, báo hình, báo viết, báo điện tử. Người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại có trách nhiệm lựa chọn một trong các phương tiện thông tin đại chúng để thực hiện việc thông báo.

Hiện nay, trong bối cảnh thực hiện công cuộc cải cách hành chính hiện đại, việc áp dụng các ứng dụng công nghệ thông tin trong việc giải quyết khiếu nại là điều cần thiết, nhất là trong hoạt động công khai, minh bạch. Tuy nhiên, các hình thức ở trên được quy định trong Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2013 không đề cập hình thức đăng tải các quyết định giải quyết khiếu nại lên các trang thông tin điện tử mà được quy định tại điểm c khoản 3 Điều 29 Nghị định số 124/2020/NĐ-CP. Điều này cho thấy có sự không thống nhất giữa các quy định của pháp luật. Do vậy, để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động công khai, minh bạch trong giải quyết khiếu nại, đồng thời củng cố niềm tin tưởng của người dân vào chính quyền, tạo sự thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật cần phải bổ sung thêm quy định đăng lên trang thông tin điện tử là một trong những hình thức công khai, minh bạch quyết định giải quyết khiếu nại.

#### **5.1.4. Quy định của pháp luật về công khai, minh bạch trong hoạt động giải quyết tố cáo**

Về giải quyết tố cáo, Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định: “Giải quyết tố cáo là việc thụ lý, xác minh, kết luận nội dung tố cáo và xử lý kết luận nội dung tố cáo của người giải quyết tố cáo” (khoản 7 Điều 2). Việc giải quyết tố cáo được thực hiện theo nguyên tắc: “phải kịp thời, chính xác, khách quan, đúng

thẩm quyền, trình tự, thủ tục và thời hạn theo quy định của pháp luật;...phải bảo đảm an toàn cho người tố cáo; bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của người bị tố cáo trong quá trình giải quyết tố cáo” (Điều 4).

Giải quyết tố cáo là việc thụ lý, xác minh, kết luận nội dung tố cáo và xử lý kết luận nội dung tố cáo của người giải quyết tố cáo. Hiện nay, việc giải quyết tố cáo được thực hiện theo quy định của Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và Nghị định số 31/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ về việc quy định chi tiết một số điều và biện pháp tổ chức thi hành Luật Tố cáo với thẩm quyền giải quyết tố cáo như sau: (i) Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức do người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức, viên chức đó giải quyết; (ii) Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức do người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên trực tiếp của cơ quan, tổ chức đó giải quyết; (iii) Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức thuộc thẩm quyền quản lý của nhiều cơ quan, tổ chức do người đứng đầu cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý cán bộ, công chức, viên chức bị tố cáo chủ trì giải quyết; người đứng đầu cơ quan, tổ chức có liên quan phối hợp giải quyết.

Do đặc thù của giải quyết tố cáo, nên trong quy trình giải quyết tố cáo, yêu cầu công khai, minh bạch có phần hẹp hơn trong quá trình giải quyết khiếu nại. Mặc dù vậy, Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020 cũng quy định một số nội dung bắt buộc phải công khai, minh bạch. Điều 40 Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định công khai kết luận nội dung tố cáo, quyết định xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo, cụ thể là:

*Thứ nhất*, về chủ thể thực hiện công khai, minh bạch: căn cứ vào tình hình thực tế, tính chất vụ việc, yêu cầu của việc giải quyết tố cáo, người giải quyết tố cáo, người có thẩm quyền xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính có trách nhiệm thực hiện việc công khai, minh bạch (khoản 1 Điều 40 Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Theo đó, người có thẩm quyền giải quyết tố cáo trong cơ quan hành chính nhà nước thực hiện công khai, minh bạch trong hoạt động khiếu nại bao gồm: Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện; người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; Tổng cục trưởng, Cục trưởng và cấp tương đương thuộc bộ, cơ quan ngang bộ; người đứng đầu cơ quan thuộc Chính phủ; Bộ trưởng, người đứng đầu cơ quan ngang bộ; Thủ tướng Chính phủ (Điều 13 Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020).

*Thứ hai*, về nội dung công khai, minh bạch: người giải quyết tố cáo phải công khai, minh bạch kết quả xác minh nội dung tố cáo, căn cứ pháp luật để xác định có hay không hành vi vi phạm pháp luật, kết luận nội dung tố cáo, các biện pháp xử lý, các kiến nghị đến các cơ quan có thẩm quyền xem xét (khoản 2 Điều 35 Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020). Tuy nhiên, không phải nội dung nào cũng được công khai, minh bạch. Những nội dung có liên quan đến thông tin về người tố cáo và nội dung thuộc phạm vi bí mật nhà nước sẽ không được tiết lộ nhằm bảo đảm an toàn cho người tố cáo, bảo đảm an ninh quốc gia, an toàn trật tự xã hội.

*Thứ ba*, về hình thức thực hiện công khai, minh bạch kết luận nội dung tố cáo, quyết định xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo: Theo quy định tại khoản 2 Điều 40 Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ

sung năm 2020 thì việc công khai, minh bạch được thực hiện bằng một hoặc một số hình thức sau đây:

(i) Công bố tại cuộc họp ở cơ quan, tổ chức nơi người bị tố cáo công tác hoặc ở cơ quan, tổ chức của người giải quyết tố cáo hoặc ở cơ quan, tổ chức của người được giao xác minh. Thành phần tham gia cuộc họp công bố bao gồm người giải quyết tố cáo, người xác minh nội dung tố cáo, người bị tố cáo; người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi người bị tố cáo công tác, cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan.

(ii) Niêm yết tại trụ sở làm việc hoặc nơi tiếp công dân của người đã giải quyết tố cáo, người đã ra quyết định xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo. Thời gian niêm yết ít nhất 15 ngày liên tục.

(iii) Đăng tải trên cổng thông tin điện tử hoặc mạng thông tin nội bộ của người đã giải quyết tố cáo, người đã ra quyết định xử lý hành vi vi phạm bị tố cáo. Thời gian đăng tải trên cổng thông tin điện tử, trên mạng thông tin nội bộ của cơ quan giải quyết tố cáo ít nhất 15 ngày liên tục.

(iv) Thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng (bao gồm: báo in, báo nói, báo hình, báo điện tử) và cổng thông tin điện tử. Việc thông báo trên báo in, báo nói, báo hình phải được thực hiện ít nhất 2 lần liên tục; việc thông báo trên báo điện tử, cổng thông tin điện tử phải thực hiện ít nhất 15 ngày liên tục.

Việc quy định các hình thức thực hiện công khai, minh bạch như trên đã phong phú và đa dạng. Tuy nhiên, để nâng cao hơn nữa hoạt động công khai, minh bạch trong giải quyết tố cáo và đổi mới về hình thức thực hiện cần nghiên cứu quy định rõ hình thức bắt buộc phải thực hiện và người giải quyết tố cáo sẽ căn cứ vào tình hình, điều kiện cụ thể ở địa phương để thực hiện hình thức nào sao cho hợp lý.



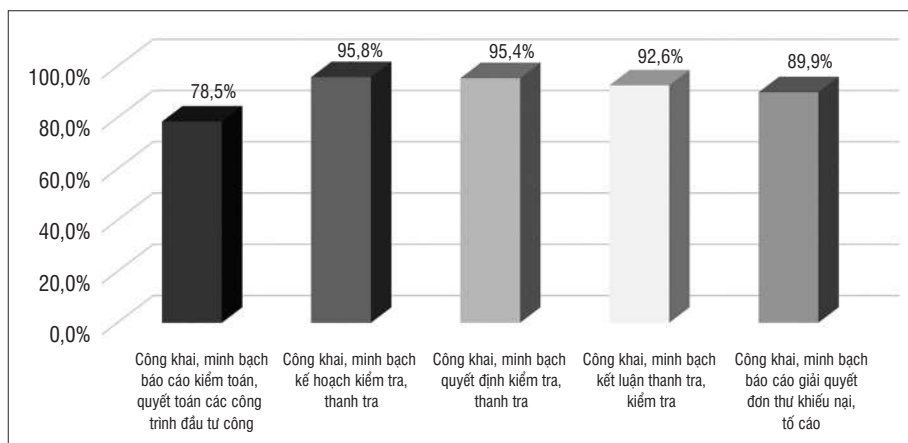
*5.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo*

Thực tiễn thực hiện công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các cấp trong thời gian qua cho thấy, về cơ bản, các quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình được thực hiện khá nghiêm túc; nhất là việc thực hiện công khai kết luận thanh tra, kiểm tra, báo cáo giám sát, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các cấp đã được thực hiện theo đúng quy định của pháp luật về thanh tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Việc công bố kết luận thanh tra, kiểm tra, báo cáo giám sát, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo được tiến hành bằng hình thức công bố tại cuộc họp với thành phần gồm: người ra quyết định thanh tra/kiểm tra/người giải quyết khiếu nại, tố cáo; Đoàn thanh tra/đoàn kiểm tra/đoàn xác minh nội dung khiếu nại, tố cáo; đối tượng thanh tra/kiểm tra/người bị khiếu nại, tố cáo; cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan. Đồng thời, việc công khai kết luận thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo cũng được thực hiện thông qua hình thức đưa lên Trang thông tin điện tử của bộ, ngành, địa phương, thông cáo báo chí; niêm yết kết luận thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra, kiểm tra, bị khiếu nại, tố cáo. Qua đó, những thông tin liên quan đến kết quả thanh tra, kiểm tra, báo cáo giám sát, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo đã được chuyển tải kịp thời đến công luận và nhận được sự quan tâm của xã hội.

Kết quả khảo sát của đề tài với 1.090 đối tượng là cán bộ quản lý nhà nước ở các cấp cho thấy, tỷ lệ thực hiện nghĩa vụ công khai, minh bạch trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các cấp nhìn chung khá cao. Trong đó, có

đến 95,4% người trả lời cho biết cơ quan đã tổ chức công khai, minh bạch quyết định kiểm tra, thanh tra, 92,6% số người trả lời cho biết cơ quan đã công khai, minh bạch kết luận thanh tra, kiểm tra, 89,9% số người trả lời cho biết cơ quan đã công khai, minh bạch báo cáo giải quyết đơn thư khiếu nại, tố cáo (Hình 2.10).

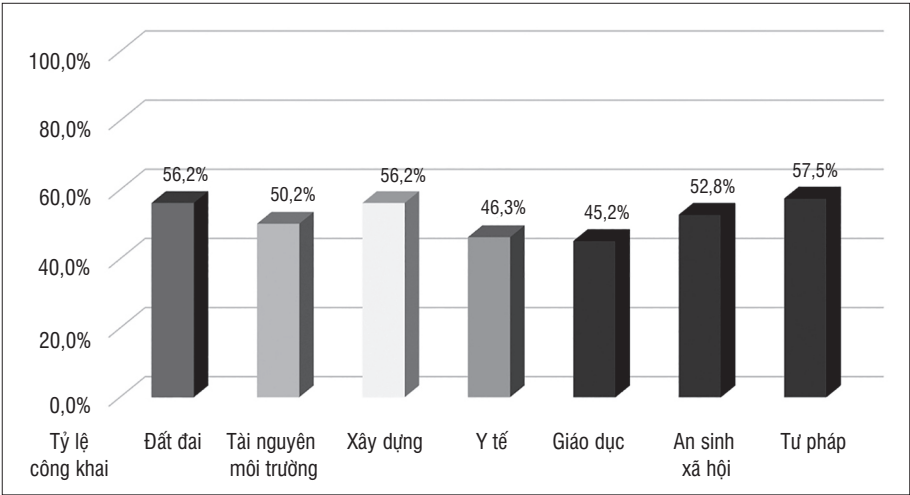
**Hình 2.10: Đánh giá của cán bộ, công chức, viên chức về mức độ công khai, minh bạch trong công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan quản lý nhà nước**



Kết quả khảo sát 1.810 người dân cho thấy tỷ lệ công khai báo cáo thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo trong các lĩnh vực quản lý nhà nước (đất đai, tài nguyên môi trường, y tế, xây dựng, giáo dục, an sinh xã hội, tư pháp) nhìn chung mới chỉ dừng lại ở mức độ trung bình. Trong đó, các lĩnh vực có mức độ công khai báo cáo kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo thấp nhất là lĩnh vực y tế (chỉ 46,3% người trả lời cho biết Nhà nước có công khai), lĩnh vực giáo dục (chỉ 45,2% người trả lời cho biết Nhà nước có công khai). Các lĩnh vực có mức độ công khai báo cáo kết

quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo cao hơn là đất đai, xây dựng và tư pháp cũng chỉ được 56,2% và 57,5% người trả lời đánh giá có công khai (Hình 2.11).

**Hình 2.11: Đánh giá của người dân về mức độ công khai, minh bạch báo cáo thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của cơ quan quản lý nhà nước**



Từ các kết quả khảo sát của đề tài nêu trên cũng như đánh giá thực tiễn thực thi các quy định về công khai, minh bạch trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát, và giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các cấp trong thời gian qua cho thấy những điểm sáng về xu thế tích cực qua các năm. Tuy nhiên, vẫn còn một số vấn đề liên quan đến việc thực thi pháp luật về công khai, minh bạch đang đặt ra đối với hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát, và giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các cấp, nhất là trong xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo và trong các sự vụ cụ thể.

*Thứ nhất*, việc công khai, minh bạch khi xây dựng, phê duyệt kế hoạch thanh tra, kiểm tra, giám sát còn nhiều hạn chế dẫn đến tình

trạng chồng chéo trong hoạt động giữa các cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán nhà nước, điều này đã được đề cập trong nhiều văn bản của Đảng, Quốc hội và Chính phủ. Kinh nghiệm xử lý chồng chéo trong hoạt động thanh tra kiểm tra, giám sát ở một số địa phương thời gian qua cho thấy việc tăng cường công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và chia sẻ thông tin giữa các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát với nhau có ý nghĩa rất quan trọng để tránh sự chồng chéo trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát, bảo đảm các kế hoạch thanh tra xác định được đúng đối tượng, có trọng tâm, trọng điểm, đáp ứng được yêu cầu của quản lý nhà nước.

*Thứ hai*, quy định về trình tự, thủ tục thanh tra, kiểm tra, giám sát còn chưa thực sự rõ ràng, chưa bảo đảm công khai, minh bạch. Đặc biệt quy định về trình tự, thủ tục kiểm tra, thanh tra, giám sát chuyên ngành chưa đầy đủ, bị phân tán và phụ thuộc vào từng lĩnh vực quản lý nhà nước tạo ra nguy cơ về sự tùy tiện của cơ quan quản lý nhà nước. Quy định về việc xây dựng, phê duyệt kế hoạch thanh tra, kiểm tra, giám sát còn chưa hợp lý, chưa tạo được sự phối hợp nhịp nhàng giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Hiện tại pháp luật chưa có quy định về hoạt động thanh tra liên ngành, kiểm tra liên ngành dẫn đến tình trạng nhiều địa phương muốn tổ chức các đoàn thanh tra liên ngành, kiểm tra liên ngành nhưng còn lúng túng vì thiếu cơ sở pháp lý về thẩm quyền ra quyết định, trình tự thủ tục tiến hành, thẩm quyền xử lý các kết luận, kiến nghị qua thanh tra, kiểm tra. Những hạn chế, bất cập trong công khai, minh bạch hoạt động thanh tra thể hiện ở nhiều khâu:

*Trong giai đoạn chuẩn bị thanh tra, kiểm tra* chưa có quy định cụ thể để bảo đảm minh bạch và giải trình về việc xác định đối tượng cần thu thập thông tin, tài liệu, nắm tình hình và từ đó xác định

cơ quan, tổ chức, đơn vị dự kiến được thanh tra, kiểm tra và các đối tượng có liên quan. Chủ thể có thẩm quyền thanh tra, kiểm tra có thể lợi dụng quy định này tiến hành khảo sát, làm việc với rất nhiều đối tượng liên quan và có thể phát sinh những tiêu cực ngay trong giai đoạn chuẩn bị thanh tra.

*Trong quá trình thanh tra, kiểm tra, quy định về công khai, minh bạch trong hoạt động thanh tra chuyên ngành chưa phù hợp. Ví dụ, việc gửi quyết định thanh tra đến đối tượng thanh tra trước khi tiến hành thanh tra tại khoản 5 Điều 36 Luật Thanh tra năm 2010 có thể khiến đối tượng thanh tra xóa dấu vết vi phạm, gây khó khăn cho hoạt động thanh tra. Quy định về việc công bố quyết định thanh tra trước khi thanh tra đột xuất cũng gây ra những trở ngại tương tự, nhất là trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, y tế, dược phẩm, môi trường ngành nghề kinh doanh nhạy cảm...*

*Trong ban hành, công khai kết luận thanh tra, kiểm tra, quy định công khai kết luận thanh tra chưa phù hợp với đoàn thanh tra chuyên ngành. Nếu áp dụng một cách cứng nhắc, thiếu linh hoạt thì không phù hợp với một số ngành (ví dụ như ngành ngân hàng), bởi lẽ, việc thông tin cụ thể về kết luận thanh tra có thể gây ra các rủi ro về thị trường tín dụng, ảnh hưởng đến xã hội.*

*Thứ ba, trách nhiệm công khai, minh bạch kết luận thanh tra, kiểm tra, kiểm toán ở nhiều nơi chưa nghiêm túc, dẫn đến thiếu sự giám sát của Nhân dân. Điều này gây khó khăn trong việc thực hiện kết luận thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, nhất là trong việc thu hồi các khoản tiền sai phạm nộp ngân sách nhà nước, còn thiếu các quy định về các biện pháp hữu hiệu, các chế tài cụ thể để buộc các đối tượng phải thực hiện. Kết quả rà soát mức độ công khai kết luận thanh tra trên cổng thông tin điện tử của các bộ, ban, ngành, website cơ quan thanh tra các cấp, Kiểm toán Nhà nước cho thấy,*

tỷ lệ kết luận thanh tra, kiểm tra, Kiểm toán được công khai là rất thấp. Thậm chí, khi được yêu cầu cung cấp kết luận thanh tra, kiểm toán, các cơ quan còn đùn đẩy trách nhiệm<sup>1</sup>, có khi lấy lý do là “nhạy cảm”, “bí mật”<sup>2</sup>, v.v..

*Thứ tư*, thời gian công khai quá ngắn so với nhu cầu tiếp cận đã ảnh hưởng lớn đến tính minh bạch trong hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo ở các cấp. Thay vì cho phép cơ quan nhà nước công khai kết luận thanh tra, kiểm tra, báo cáo giám sát, kết quả giải quyết khiếu nại, tố cáo bằng một trong các hình thức như đã nêu ở phần trên thì cần phải bắt buộc công khai và không giới hạn thời gian đối với hình thức đăng tải trên cổng thông tin điện tử của cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

## **6. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai**

### *6.1. Pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai*

Pháp luật đất đai là một lĩnh vực rất quan trọng và có tầm ảnh hưởng sâu rộng đến kinh tế - xã hội, đặc biệt là ở Việt Nam - gắn với chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, trong đó Nhà nước đóng vai trò là người đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý đất đai. Ở mức độ khái quát, quy định của pháp luật về công khai, minh bạch

---

1. Văn bản số 198/KTNN-VP ngày 21/02/2020 của Kiểm toán Nhà nước: mặc dù Kiểm toán Nhà nước là đơn vị thực hiện kiểm toán, ban hành kết luận kiểm toán việc quản lý, sử dụng đất trong và sau quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, nhưng khi được yêu cầu cung cấp thông tin thì lại hướng dẫn người yêu cầu cung cấp thông tin liên hệ với cơ quan khác.

2. Trong quá trình khảo sát đề tài, nhóm nghiên cứu đã yêu cầu Thanh tra Bộ Xây dựng cung cấp kết luận thanh tra nhưng Thanh tra Bộ Xây dựng đã từ chối với lý do đã công khai theo quy định.

trong lĩnh vực đất đai được thể hiện trong Hiến pháp năm 2013 (Điều 53, Điều 54 Chương III), Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, v.v.. Ở khía cạnh pháp luật chuyên ngành, các quy định về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai được cụ thể hóa trong Luật Đất đai năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2018 (Luật Đất đai năm 2013) và các nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai năm 2013 (bao gồm: Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai; Nghị định số 44/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về giá đất; Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất; Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06/01/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai, v.v.). Quy trình, thủ tục thực hiện công khai, minh bạch cũng đã được hướng dẫn cơ bản trong các thông tư hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường (Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT, Thông tư số 25/2014/TT-BTNMT, Thông tư số 34/2014/TT-BTNMT, Thông tư số 35/2014/TT-BTNMT, số 33/2017/TT-BTNMT...). Trong đó, các quy định của pháp luật về công khai, minh bạch được thể hiện ở một số khía cạnh cơ bản như sau:

*Thứ nhất*, công khai, minh bạch trong việc thu hồi đất: yêu cầu này được ghi nhận tại khoản 3 Điều 54 Hiến pháp năm 2013, theo đó: “Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật”.

Cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 2013 đã có những quy định về công khai, minh bạch về thu hồi đất. Điểm a khoản 1 Điều 69 Luật Đất đai năm 2013 quy định: “Thông báo thu hồi đất được gửi đến từng người có đất thu hồi, họp phổ biến đến người dân trong khu vực có đất thu hồi và thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng, niêm yết tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi”. Theo đó, chủ thể thực hiện công khai thông báo việc thu hồi đất là Ủy ban nhân dân có thẩm quyền (bao gồm Ủy ban nhân dân cấp huyện và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh). Hình thức thực hiện công khai bao gồm: tổ chức cuộc họp, niêm yết và thông báo trên phương tiện thông tin đại chúng. Mặt khác, nội dung thông báo thu hồi đất phải có kế hoạch thu hồi đất, điều tra, khảo sát, đo đạc, kiểm đếm (khoản 1 Điều 67 Luật Đất đai năm 2013).

*Thứ hai*, công khai, minh bạch trong việc công bố thông tin về đất đai: Yêu cầu này được ghi nhận tại Điều 28 Luật Đất đai năm 2013, theo đó Nhà nước có trách nhiệm phải: “1. Xây dựng, quản lý hệ thống thông tin đất đai và bảo đảm quyền tiếp cận của tổ chức, cá nhân đối với hệ thống thông tin đất đai. 2. Công bố kịp thời, công khai thông tin thuộc hệ thống thông tin đất đai cho tổ chức, cá nhân, trừ những thông tin thuộc bí mật theo quy định của pháp luật. 3. Thông báo quyết định hành chính, hành vi hành chính trong lĩnh vực quản lý đất đai cho tổ chức, cá nhân bị ảnh hưởng quyền và lợi ích hợp pháp. 4. Cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong quản lý, sử dụng đất đai có trách nhiệm tạo điều kiện, cung cấp thông tin về đất đai cho tổ chức, cá nhân theo quy định của pháp luật”.

*Thứ ba*, yêu cầu công khai, minh bạch trong kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất được ghi nhận tại Điều 48 Luật Đất đai năm 2013, theo đó quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia, cấp



tỉnh, cấp huyện sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt phải được công bố công khai. Toàn bộ nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt phải được công bố công khai cho người sử dụng đất và các chủ thể có liên quan biết để tự bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình liên quan đến đất đai.

Chủ thể chịu trách nhiệm thực hiện công khai, minh bạch quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được quy định rất rõ ràng và cụ thể:

(i) Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia tại trụ sở cơ quan và trên cổng thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường;

(ii) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp tỉnh tại trụ sở cơ quan và trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;

(iii) Ủy ban nhân dân cấp huyện có trách nhiệm công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện tại trụ sở cơ quan, trên cổng thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp huyện và công bố công khai nội dung quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện có liên quan đến xã, phường, thị trấn tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã.

Các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền phải thực hiện công khai, minh bạch những nội dung sau:

Đối với quy hoạch sử dụng đất: định hướng sử dụng đất 10 năm; các chỉ tiêu sử dụng đất; diện tích các loại đất được quy định; bản đồ quy hoạch và các giải pháp thực hiện quy hoạch (khoản 2 Điều 38, khoản 2 Điều 39, khoản 2 Điều 40, khoản 2 Điều 41 Luật Đất đai năm 2013).

Đối với kế hoạch sử dụng đất: kết quả thực hiện kế hoạch sử dụng đất kỳ trước; diện tích các loại đất; quy mô, địa điểm công trình, dự án; bản đồ kế hoạch sử dụng đất và các giải pháp thực hiện

(khoản 4 Điều 38, khoản 4 Điều 39, khoản 4 Điều 40, khoản 4 Điều 41 Luật Đất đai năm 2013).

Bên cạnh đó, Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định thời điểm, thời hạn công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Theo đó, việc công bố công khai được thực hiện trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê duyệt. Việc công khai được thực hiện trong suốt kỳ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất<sup>1</sup>.

*Thứ tư*, công khai, minh bạch trong việc cưỡng chế thi hành quyết định hành chính về đất đai, trong việc bồi thường khi nhà nước thu hồi đất và đấu giá quyền sử dụng đất: yêu cầu này đã được ghi nhận tại Điều 70 Luật Đất đai năm 2013, theo đó việc cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc phải tiến hành công khai, dân chủ, khách quan, bảo đảm trật tự, an toàn, đúng quy định của pháp luật. Quyết định cưỡng chế này phải được niêm yết công khai tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, tại địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi để người dân trên địa bàn có quyền được biết thông tin. Ngoài ra, cưỡng chế thu hồi đất cũng được thực hiện công khai, minh bạch tương tự giống với việc cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc và trách nhiệm này thuộc về Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi thực hiện.

Bên cạnh đó, tại khoản 3 Điều 74 Luật Đất đai năm 2013 cũng quy định việc bồi thường khi nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật; còn khoản 1 Điều 117 Luật Đất đai năm 2013 lại quy định việc đấu giá quyền sử dụng đất phải được thực hiện công khai, liên tục, khách quan, trung thực, bình đẳng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các bên tham gia.

---

1. Khoản 3 Điều 48 Luật Đất đai năm 2013.

*Thứ năm*, công khai, minh bạch thông qua hệ thống thông tin đất đai và cơ sở dữ liệu đất đai: Hệ thống thông tin đất đai và dữ liệu đất đai được quy định tại Chương 9 Luật Đất đai năm 2013, từ các điều 120-124. Trong đó, các thông tin được cung cấp qua Hệ thống bao gồm: cơ sở dữ liệu về văn bản quy phạm pháp luật về đất đai; cơ sở dữ liệu địa chính; cơ sở dữ liệu điều tra cơ bản về đất đai; cơ sở dữ liệu quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; cơ sở dữ liệu giá đất; cơ sở dữ liệu thống kê, kiểm kê đất đai; cơ sở dữ liệu về thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo về đất đai, v.v..

Từ các quy định nêu trên, có thể thấy rằng hiện nay yêu cầu về tính công khai, minh bạch đã được pháp luật ghi nhận trong một số khía cạnh của lĩnh vực quản lý đất đai; tuy nhiên chưa quy định đầy đủ về tính minh bạch cũng như chế tài xử lý vi phạm trong tất cả các hoạt động cụ thể của lĩnh vực quản lý đất đai. Đây có thể xem như là một trong những điểm hạn chế về cách tiếp cận khi xây dựng hành lang pháp lý cho vấn đề quản lý đất đai ở Việt Nam hiện nay.

#### *6.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai*

Theo PAPI, chỉ số công khai, minh bạch kế hoạch sử dụng đất và khung giá đền bù của chính quyền địa phương giảm từ 1.71 năm 2014 xuống còn 1.67 năm 2015, mức trung bình toàn quốc năm 2018 chỉ còn 1.34 điểm (trên thang điểm từ 1-10). Tỷ lệ người dân cho biết họ đã biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, bảng giá đất ở địa phương từ năm 2011 đến năm 2015 chiếm tỷ lệ không cao và có xu hướng giảm trong năm 2015, so với năm 2013, 2014. Trong đó tỷ lệ giảm dần là 20.82%, 16.24%, 11.8% (về quy hoạch, kế hoạch), 49.85%, 50.04%, 47.4% (về bảng giá đất)<sup>1</sup>. Gần 50% số người được

---

1. PAPI, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 (<http://papi.org.vn/bao-cao-va-dulieu-papi>).

hỏi cho rằng việc giải quyết khiếu nại về giao đất, thuê đất, thu hồi đất, bồi thường và tái định cư chỉ minh bạch một phần và một trong số 5 người trả lời cho rằng việc giải quyết không minh bạch<sup>1</sup>. Số tỉnh không cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch chiếm tỷ lệ 13/63 (trong đó có 2 tỉnh không có thông tin này); về phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là 36/63; số xã không cung cấp thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là 132/321, về phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư là 152/321 (trong đó có 35% không cung cấp vì không có thông tin)<sup>2</sup>.

Kết quả đáng chú ý khi đo lường công khai, minh bạch từ năm 2011 đến năm 2018 là, chưa đến 25% số người trả lời cho biết họ có thể truy cập thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương, và chỉ có 1/3 có cơ hội đóng góp ý kiến cho các bản quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở địa phương. Việc công khai, minh bạch thông tin về đất đai không đầy đủ, không được làm nghiêm túc hoặc bị cố tình bưng bít, làm sai, khiến cho người dân, doanh nghiệp, báo chí không tiếp cận được thông tin, dẫn tới việc hiểu lầm, gây khó dễ, các chủ thể kiểm soát thiếu thông tin và vì vậy, họ không biết chính quyền địa phương đang làm như thế nào. Quản lý đất đai ở Việt Nam đang được nhận định là một trong những ngành tham nhũng nhiều nhất, nhiều khiếu kiện nhất, mà một trong những nguyên nhân cơ bản là do thiếu tính công khai, minh bạch. Những vấn đề như tham nhũng, sử dụng sai và lãng phí nguồn lực đất đai vẫn tiếp tục kìm hãm sự phát triển của Việt Nam.

---

1. Ngân hàng Thế giới, Đại sứ quán Đan Mạch, Đại sứ quán Thụy Điển: *Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam*, 2013, tr.19.

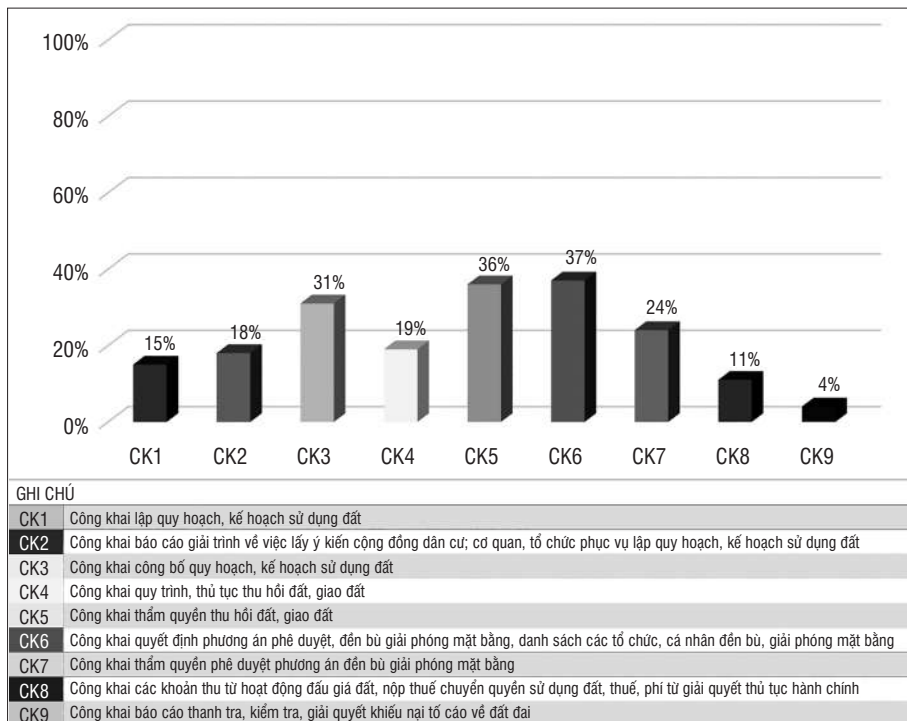
2. Ngân hàng Thế giới: *Công khai thông tin trong quản lý đất đai ở Việt Nam*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2014, tr.83.

Để đánh giá thực trạng và hiệu quả thực thi pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai, đề tài đã khảo sát 1.810 đối tượng là người dân ở các vùng, miền và khu vực (đô thị, nông thôn). Kết quả cho thấy, thực tế hiện nay, việc công khai, minh bạch thông tin trong lĩnh vực đất đai mới chỉ dừng lại ở hình thức, chưa đáp ứng được nhu cầu tiếp cận thông tin của người dân. Chỉ có 15% số người được hỏi cho biết nắm được thông tin công khai lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; 18% số người được hỏi cho biết chính quyền có công khai báo cáo giải trình về việc lấy ý kiến cộng đồng dân cư, cơ quan, tổ chức phục vụ lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; 31% số người được hỏi cho biết chính quyền có công khai công bố quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; 19% số người được hỏi cho biết chính quyền có công khai quy trình, thủ tục thu hồi đất, giao đất; 36% số người được hỏi cho biết chính quyền có công khai thẩm quyền thu hồi đất, giao đất; 37% số người được hỏi cho biết chính quyền có công khai quyết định phương án phê duyệt, đền bù giải phóng mặt bằng, danh sách các tổ chức, cá nhân đền bù, giải phóng mặt bằng; 24% số người được hỏi cho biết chính quyền có công khai thẩm quyền phê duyệt phương án đền bù giải phóng mặt bằng; 11% số người được hỏi cho biết chính quyền có công khai các khoản thu từ hoạt động đấu giá đất, nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế, phí từ giải quyết thủ tục hành chính; và 4% số người được hỏi cho biết chính quyền có công khai báo cáo thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo về đất đai (Hình 2.12)<sup>1</sup>.

---

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ*.

**Hình 2.12: Đánh giá của người dân về mức độ công khai, minh bạch các thông tin đất đai**



Theo kết quả khảo sát PAPI 2019, trong số 14.138 người được khảo sát, chỉ có 16,87% số người trả lời được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện thời của địa phương; 4,54% số người trả lời cho biết họ có dịp góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương (89,80% số người trong số đó cho biết chính quyền địa phương có tiếp thu ý kiến đóng góp của người dân cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất). Kết quả khảo sát PAPI năm 2019 cũng cho thấy, một số chỉ tiêu có mức độ công khai, minh bạch khá tốt là: tỷ lệ số người trả lời cho biết hộ gia đình được thông báo cụ thể về mục đích sử dụng đất mới khi bị thu hồi đất (78,28%); tỷ lệ người trả lời biết nơi cung cấp thông tin bảng giá đất được chính thức ban hành ở địa phương (56,54%).

Đất đai là nguồn tài nguyên quan trọng, có ý nghĩa rất lớn trong đời sống dân sinh, thông tin về đất đai luôn nhận được sự quan tâm của đông đảo nhân dân. Tuy nhiên, mức độ công khai, minh bạch của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực này hiện nay rất thấp và nhiều hạn chế. Điều này gây ra tình trạng người dân không được thông tin về quá trình quản lý, sử dụng đất, quy hoạch - kế hoạch của cơ quan nhà nước, dẫn đến nhiều hệ lụy xấu, đặc biệt là khiếu kiện, khiếu nại về đất đai ngày càng nhiều. Kết quả rà soát các vụ việc khiếu nại về đất đai trong giai đoạn từ năm 2014 đến năm 2019 cho thấy, rất nhiều trường hợp, đến khi bị thu hồi đất, người dân mới biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, dự án đầu tư, v.v.. Kết quả đánh giá thực trạng thực thi pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai ở nước ta thời gian qua cho thấy, những vấn đề tồn tại và nguyên nhân chủ yếu bao gồm:

(i) Thiếu công khai, minh bạch trong quá trình thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về đất đai (xây dựng quy hoạch, kế hoạch đất đai, thu hồi đất, giao đất, chuyển mục đích sử dụng đất, v.v.). Trong đó, nguyên nhân chủ đạo là việc cơ quan quản lý nhà nước chỉ thực hiện trách nhiệm công khai một cách hình thức, thực hiện cho đủ quy trình thủ tục chứ không thực sự cầu thị trong quá trình công khai, xin ý kiến cộng đồng dân cư. Nhiều trường hợp, việc công khai không thực hiện đúng đối tượng, đúng kênh thông tin cùng với tâm lý “ngại công khai”, “nắm giữ thông tin để phục vụ lợi ích riêng - lợi ích nhóm”, “sợ khiếu kiện, sợ phải giải trình khi công khai” của cán bộ, công chức dẫn đến tình trạng thiếu minh bạch nghiêm trọng; kết quả khảo sát cho thấy, ngoài việc rất ít đối tượng được khảo sát biết về việc cơ quan quản lý nhà nước có công khai các thông tin về đất đai, thì những đối tượng được khảo sát này dù biết có công khai cũng không hiểu nội dung công khai là gì, ảnh hưởng, tác động và

áp dụng như thế nào. Đến khi người dân bị ảnh hưởng đến quyền và lợi ích thì mới được giải thích là đã công khai, xin ý kiến nhưng thời điểm công khai, xin ý kiến thì người dân không có ý kiến.

(ii) Thiếu công khai, minh bạch nghiêm trọng trong quản lý, sử dụng đất công, cơ sở nhà đất của Nhà nước. Việc mất cơ chế theo dõi, giám sát của Nhân dân dẫn đến tình trạng tùy tiện trong quản lý, giao đất, cho thuê đất, lợi dụng liên kết kinh doanh và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước để sử dụng, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép các cơ sở nhà đất của Nhà nước, tùy tiện xâm lấn, chiếm đoạt đất công, tiền đền bù đất thu hồi của Nhân dân, v.v.. Tình trạng này thời gian qua đã gây ra những hậu quả nặng nề cho ngân sách nhà nước, làm xói mòn lòng tin của Nhân dân đối với chính quyền; tạo điều kiện cho nhóm lợi ích trục lợi bất chính mà các vụ việc như sai phạm về đất đai, quy hoạch tại Khu đô thị Thủ Thiêm, Tổng Công ty nông nghiệp Sài Gòn, vụ án liên quan đến bị can Phan Văn Anh Vũ (Vũ nhôm), Đinh Ngọc Hệ (Út trọc)... là những minh chứng điển hình. Các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực đất đai nói chung và sai phạm của các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước trong quản lý đất đai nói riêng cho thấy rõ tình trạng thiếu công khai, minh bạch và buông lỏng quản lý, coi nhẹ trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước trong quản lý đất đai. Tình trạng này phản ánh nguy cơ mất kiểm soát từ phía chủ sở hữu đất đai (toàn dân) đối với hành vi của người đại diện chủ sở hữu (Nhà nước) trong việc thực thi quyền đại diện chủ sở hữu trong quản lý đất đai. Mặt khác, mức độ, quy mô và diễn biến của các sai phạm trong quản lý đất đai là rất nghiêm trọng, có tính phổ biến trên diện rộng ở hầu hết các tỉnh, thành phố trong cả nước. Đây là một hiện tượng đáng báo động về tình trạng không tuân thủ quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà



nước, công chức nhà nước trong quản lý đất đai ở Việt Nam hiện nay, cần được nghiên cứu, tìm hiểu để đưa ra các đề xuất về giải pháp khắc phục trong thời gian tới.

(iii) Nhà nước đã tập trung rất nhiều nguồn lực xây dựng hệ thống dữ liệu về đất đai, nhưng khả năng tiếp cận của người dân gần như vẫn ở mức rất thấp và không được cải thiện. Hệ thống dữ liệu về đất đai cũng không được công khai mà chỉ cung cấp theo yêu cầu; cơ sở dữ liệu sơ sài và không được cập nhật thường xuyên; tính khả dụng đối với nhu cầu người dân rất thấp; khả năng áp dụng trong quản lý nhà nước (đặc biệt là cấp huyện, xã) cũng không cao.

(iv) Việc công bố, công khai kết luận thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm chưa nghiêm, thiếu kiên quyết đối với người vi phạm pháp luật trong quản lý đất đai dẫn đến nguy cơ các chủ thể này có xu hướng coi thường pháp luật, thách thức lòng tin của dân chúng và cộng đồng xã hội, cộng đồng doanh nghiệp đối với một nền hành chính công khai, minh bạch, thân thiện và công bằng.

(v) Thiếu dân chủ ở cơ sở, thể hiện ở việc mất quyền được thông tin, quyền tham gia quản lý, sử dụng đất của người dân tại chính mảnh đất họ quản lý, sử dụng.

(vi) Các quy định, quy trình pháp luật quá nhiều và phức tạp, chưa phù hợp với mặt bằng dân trí. Thậm chí, cả những cán bộ được đào tạo bài bản, kỹ lưỡng, nhiều năm kinh nghiệm nhưng vẫn còn vận dụng sai, hiểu sai quy định của pháp luật (không kể các trường hợp lỗi cố ý) thì pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai - vốn dĩ là những quy định ảnh hưởng trực tiếp và lớn đến đời sống dân sinh cần có những quy định đơn giản, súc tích và dễ hiểu để đại bộ phận nhân dân có thể tiếp cận, chia sẻ và sử dụng.

(vii) Chưa có cơ chế xử lý sai phạm do không thực hiện trách nhiệm công khai, minh bạch trong lĩnh vực đất đai, hoặc thực hiện mà không đáp ứng yêu cầu.

(viii) Chưa quy định cụ thể các yêu cầu, tiêu chí để đánh giá hiệu quả bảo đảm thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực đất đai.

## **7. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực môi trường**

### *7.1. Pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực môi trường*

*Thứ nhất, về thẩm quyền thực hiện công bố, cung cấp thông tin môi trường:* Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020<sup>1</sup> (Luật Bảo vệ môi trường năm 2014) quy định chủ thể phải báo cáo, cung cấp thông tin về môi trường bao gồm: (i) Tổ chức, cá nhân quản lý khu công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc đối tượng phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường có trách nhiệm báo cáo thông tin môi trường trong phạm vi quản lý của mình với cơ quan quản lý về môi trường thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; (ii) Cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ không thuộc các đối tượng ở trên có trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường liên quan đến hoạt động của mình cho Ủy ban nhân dân cấp huyện, cấp xã; (iii) Bộ, ngành hàng năm có trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường liên quan đến ngành, lĩnh vực quản lý cho Bộ Tài nguyên và Môi trường. Như vậy, theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 thì các tổ chức, cá nhân có hoạt động kinh doanh, sản xuất có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường tùy theo cấp độ phải có trách nhiệm báo cáo, cung cấp thông tin môi trường cho các cơ quan quản lý nhà nước từ Ủy ban nhân dân cấp xã,

---

1. Luật này được thay thế bởi Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2020.

Ủy ban nhân dân cấp huyện, Sở Tài nguyên và Môi trường. Bên cạnh đó, các bộ, ngành liên quan cũng phải cung cấp thông tin về môi trường cho Bộ Tài nguyên và Môi trường.

*Thứ hai, về nội dung công khai:* Vấn đề công khai thông tin trong lĩnh vực môi trường được quy định tại Điều 131 của Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, gồm: (i) Báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường và kế hoạch bảo vệ môi trường; (ii) Thông tin về nguồn thải, chất thải, xử lý chất thải; (iii) Khu vực môi trường bị ô nhiễm, suy thoái ở mức nghiêm trọng và đặc biệt nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường; (iv) Các báo cáo về môi trường; (v) Kết quả thanh tra, kiểm tra về bảo vệ môi trường. Ngoài ra chủ thể có trách nhiệm theo quy định của pháp luật phải công khai các thông tin về môi trường nước và trầm tích của lưu vực sông cho các tổ chức quản lý, khai thác và sử dụng nước sông (khoản 7 Điều 53); công khai thông tin về chất lượng môi trường đất đối với tổ chức, cá nhân có liên quan (Điều 60), công khai thông tin chất lượng môi trường không khí xung quanh (Điều 63). Tuy nhiên, đến Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 lại lược bỏ quy định này và giao cho Chính phủ quy định chi tiết về trình tự, thủ tục, thời điểm và hình thức cung cấp, công khai thông tin về môi trường.

Tiếp đó Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định khi hết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường cũng quy định rõ thông tin môi trường được cung cấp định kỳ ít nhất một năm một lần cho cộng đồng dân cư, bao gồm: (i) Các văn bản quy phạm pháp luật về môi trường; (ii) Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia, địa phương; các báo cáo chuyên đề về môi trường do cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường xây dựng và công bố; (iii) Danh sách các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, các khu vực môi trường bị ô nhiễm, bị suy

thoái nghiêm trọng; khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường do cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường lập và công bố; (iv) Danh sách, thông tin về các nguồn thải, các loại chất thải có nguy cơ gây hại đến sức khỏe con người và môi trường do cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường lập và công bố; (v) Các xuất bản phẩm, ấn phẩm theo chuyên đề về môi trường, tài liệu truyền thông về môi trường và các vấn đề liên quan; (vi) Kết quả thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm đối với cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ trên địa bàn dân cư; (vii) Hoạt động bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn dân cư; (viii) Giấy phép liên quan đến khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên, môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ trên địa bàn dân cư (khoản 1 Điều 51).

Ngoài ra, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường cũng quy định cá nhân, tổ chức có các hành vi vi phạm hành chính dưới đây sẽ bị công bố công khai thông tin về tình hình ô nhiễm và vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường, như: cá nhân, tổ chức bị tước quyền sử dụng Giấy phép môi trường; cá nhân, tổ chức bị đình chỉ hoạt động gây ô nhiễm môi trường hoặc bị đình chỉ hoạt động của cơ sở gây ô nhiễm môi trường; cơ sở bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả vi phạm buộc di dời địa điểm đến vị trí phù hợp với quy hoạch và sức chịu tải của môi trường; cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường gây hậu quả lớn hoặc gây ảnh hưởng xấu về dư luận xã hội.

Việc công khai thông tin xử lý vi phạm đối với hành vi làm ô nhiễm môi trường là một phương án gây áp lực về mặt xã hội, tạo áp lực từ dư luận để buộc chủ thể gây ô nhiễm phải có ý thức bảo vệ môi trường trong quá trình sản xuất, kinh doanh. Không chỉ công khai

việc việc vi phạm hành chính mà còn công khai các bản án hình sự khi tổ chức, cá nhân phạm tội gây ô nhiễm môi trường tại Điều 235 Bộ luật Hình sự năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017<sup>1</sup>.

*Thứ ba, về hình thức cung cấp thông tin môi trường được thể hiện qua một trong các hình thức sau:* (i) Tài liệu, ấn phẩm, xuất bản phẩm được thông báo rộng rãi địa chỉ phát hành trên các phương tiện thông tin đại chúng; (ii) Đăng tải trên trang thông tin điện tử chính thức của cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường; chủ đầu tư dự án; chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; (iii) Niêm yết công khai tại cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ; trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã; (iv) Tổ chức họp báo công bố công khai; (v) Hợp phổ biến thông tin cho cộng đồng dân cư; (vi) Các hình thức khác theo quy định của pháp luật.

*Thứ tư, về tham vấn của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và của cộng đồng dân cư trong việc thực hiện pháp luật môi trường:* Tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp được tham vấn đối với dự án có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; Tư vấn, phản biện về bảo vệ môi trường với cơ quan quản lý nhà nước và chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có liên quan theo quy định của pháp luật; Tham gia hoạt động kiểm tra về bảo vệ môi trường tại cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình; Kiến nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường. Cơ quan quản lý môi trường các cấp có trách nhiệm tạo điều kiện cho tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp thực hiện các quyền trên.

---

1. Xem: Phan Trung Hoài, Đinh Tấn Đồng: *Pháp luật về công khai thông tin và quyền tiếp cận thông tin môi trường*, Kỷ yếu hội thảo quốc tế: *Bảo vệ môi trường với ổn định chính trị, xã hội và phát triển kinh tế - Những vấn đề pháp lý đặt ra*, do Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh tổ chức ngày 22/9/2017.

Đối với cộng đồng dân cư, theo quy định tại Điều 21 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Nghị định số 18/2015/NĐ-CP<sup>1</sup> ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định về quy hoạch bảo vệ môi trường, đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, kế hoạch bảo vệ môi trường thì các dự án có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường thuộc Phụ lục 2 của Nghị định này, chủ dự án phải lập báo cáo đánh giá tác động môi trường và tổ chức tham vấn<sup>2</sup>. Việc tham vấn cộng đồng dân cư chịu tác động trực tiếp bởi dự án được tiến hành dưới hình thức họp cộng đồng dân cư do chủ dự án và Ủy ban nhân dân cấp xã, nơi thực hiện dự án đồng chủ trì với sự tham gia của những người đại diện cho Ủy ban Mặt trận Tổ quốc cấp xã, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp, tổ dân phố, thôn, bản. Ý kiến của các đại biểu tham dự cuộc họp phải được thể hiện đầy đủ, trung thực trong biên bản họp cộng đồng<sup>3</sup>. Cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường có trách nhiệm tổ chức tiếp nhận và xử lý các ý kiến tham vấn về môi trường của cộng đồng dân cư; phản hồi với cộng đồng dân cư việc tiếp thu hay không các ý kiến tham vấn về môi trường của cộng đồng dân cư thông qua các hình thức pháp luật quy định. Bên cạnh đó, cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền trước khi quyết định các chủ trương, chính sách

---

1. Nghị định này được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường và Nghị định số 136/2018/NĐ-CP ngày 05/10/2018 sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc lĩnh vực tài nguyên và môi trường.

2. Tham vấn trong quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường nhằm hoàn thiện báo cáo đánh giá tác động môi trường, hạn chế thấp nhất các tác động xấu đến môi trường và con người, bảo đảm sự phát triển bền vững của dự án.

3. Xem khoản 6 Điều 12 Nghị định số 18/2015/NĐ-CP.

xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật; xác lập các chỉ tiêu về môi trường, có trách nhiệm tổ chức tham vấn cộng đồng dân cư về môi trường thông qua việc công bố công khai dự thảo văn bản trên các trang thông tin điện tử hoặc phương tiện thông tin đại chúng.

*Thứ năm, về quyền giám sát việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường.* Pháp luật hiện hành quy định: “Nhà nước khuyến khích cộng đồng dân cư thành lập tổ chức tự quản về bảo vệ môi trường nơi mình sinh sống. Các tổ chức tự quản có nhiệm vụ tham gia giám sát việc thực hiện pháp luật về bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn”<sup>1</sup>. Cộng đồng dân cư “tổ chức tìm hiểu thực tế về công tác bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; thu thập, cung cấp thông tin cho cơ quan có thẩm quyền và chịu trách nhiệm về thông tin cung cấp”<sup>2</sup>. Đồng thời, cộng đồng dân cư có trách nhiệm phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội, Ủy ban nhân dân cấp xã trong giám sát cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng<sup>3</sup>. Bên cạnh đó, đại diện cộng đồng dân cư có quyền tham gia đánh giá kết quả bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; thực hiện các biện pháp để bảo vệ quyền và lợi ích của cộng đồng dân cư theo quy định của pháp luật<sup>4</sup>. Đánh giá kết quả bảo vệ môi trường của cộng đồng dân cư là một trong những căn cứ cho việc khen tặng thành tích trong công tác bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ.

Về quyền tham gia khiếu nại, tố cáo, khởi kiện các hành vi làm ô nhiễm môi trường. Điều 162 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 quy định: “1. Tổ chức, cá nhân có quyền khiếu nại, khởi kiện về

---

1, 2, 4. Xem điểm d khoản 2 Điều 83; Điều 146; khoản 3 Điều 146 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.

3. Xem điểm d khoản 3 Điều 104 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và điểm b, khoản 5 Điều 36 Nghị định số 19/2015/NĐ-CP.

hành vi vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật. 2. Cá nhân có quyền tố cáo vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường với cơ quan, người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật về tố cáo...”. Bên cạnh đó, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 cũng quy định chủ thể vi phạm quy định về cung cấp thông tin có thể bị khiếu nại, tố cáo hoặc khởi kiện ra tòa theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành cũng quy định vi phạm các quy định về công khai, minh bạch các thông tin môi trường ảnh hưởng đến lợi ích hợp pháp của cộng đồng, cá nhân, tổ chức thì các cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin môi trường có thể phải chịu trách nhiệm pháp lý theo quy định của pháp luật như trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự.

### *7.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực môi trường*

Qua những số liệu đã ghi nhận<sup>1</sup> những tiến triển theo chiều hướng tích cực hơn trong quá trình thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường những năm gần đây. Đặc biệt các chủ thể có trách nhiệm đã công khai, minh bạch ngày càng nhiều các thông tin môi trường theo quy định của pháp luật trên các phương tiện thông tin đại chúng, trên các trang thông tin điện tử của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường, như: các văn bản quy phạm pháp luật về môi trường<sup>2</sup>;

---

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđd.*

2. [Http://www.monre.gov.vn/VanBan/Pages/VanBanPhapQuy.aspx](http://www.monre.gov.vn/VanBan/Pages/VanBanPhapQuy.aspx).



các báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia<sup>1</sup>; các báo cáo chuyên đề về môi trường do cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường xây dựng và công bố<sup>2</sup>; các xuất bản phẩm, ấn phẩm theo chuyên đề về môi trường, tài liệu truyền thông về môi trường và các vấn đề liên quan. Với các thông tin về môi trường do nhà nước công bố công khai thì tất cả mọi chủ thể đều có quyền tiếp cận không hạn chế. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy không phải tất cả các thông tin về môi trường theo quy định trên đều được các cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm công bố công khai đúng quy định của pháp luật. Kết quả khảo sát 1.810 đối tượng là người dân ở các vùng, miền và khu vực (đô thị, nông thôn) cho thấy, chỉ có 23% số người được hỏi biết về việc Nhà nước công khai quy hoạch thu gom, tái chế, xử lý chất thải. Chưa kể, với các thông tin môi trường cung cấp theo yêu cầu của công dân, của đại diện cộng đồng dân cư, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp thì việc cung cấp còn hạn chế hơn. Thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực môi trường được thể hiện trên các nội dung sau:

*Về nguyên tắc cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền phải công khai tất cả các thông tin môi trường, trừ các thông tin nằm trong danh mục bí mật nhà nước.* Tuy nhiên, kết quả khảo sát cho thấy, thực trạng thực hiện công khai, minh bạch các báo cáo đánh giá tác động môi trường, báo cáo kết quả thanh tra môi trường hiện nay vẫn còn rất nhiều bất cập cả về quy định pháp luật và thực tiễn. Pháp luật chưa quy định cụ thể chủ dự án phải công khai báo cáo

---

1. <http://dwrn.gov.vn/index.php?language=vi&nv=download&op=Sa-ch-Ta-i-lieu-tham-kha-o/Bao-cau-hien-trang-moi-truong-quoc-gia-nam-2018-Chuyen-de-Moi-truong-nuoc-luu-vuc-song>.

2. <http://ceid.gov.vn/bao-cau-chuyen-de-ve-moi-truong-quoc-gia-nam-2017-chuyen-de-quan-ly-chat-thai/>.

đánh giá tác động môi trường mà chỉ quy định phải báo cáo đánh giá tác động môi trường mà trách nhiệm này thuộc về các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường phải công bố công khai trên trang thông tin điện tử của cơ quan này. Tuy nhiên, thực tế cho thấy đến nay rất nhiều báo cáo đánh giá tác động môi trường của các dự án đầu tư vẫn không được các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường như Bộ Tài nguyên và Môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường công khai hay nói cách khác là vẫn nằm trong vòng bí mật, người dân không được tiếp cận và không được biết. Như vậy, các cơ quan này đã không thực hiện đúng các quy định tại Điều 131 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014<sup>1</sup>, trong khi các cơ quan, chủ thể có thẩm quyền công bố thông tin môi trường này vẫn chưa phải chịu bất kỳ trách nhiệm pháp lý nào<sup>2</sup>. Ví dụ, Báo cáo đánh giá tác động môi trường của hàng loạt các dự án đình đám đã bị đưa ra như Vedan, Thủy điện 6 - 6A, Bauxit Tây Nguyên, Formosa, v.v. vẫn chưa được công bố công khai.

*Yêu cầu công khai các báo cáo về kết quả thanh tra môi trường đã được quy định tại điểm e khoản 1, khoản 2, khoản 3 Điều 51 Nghị định số 19/2015/NĐ-CP. Qua khảo cứu cho thấy, chỉ một số rất ít các thông tin về vấn đề này đã được công bố trên trang thông tin điện tử của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường<sup>3</sup>; còn các kênh thông tin khác thì hầu như ít xuất hiện. Kết quả khảo sát 1.810 đối tượng*

---

1. Lê Quỳnh: *Báo cáo đánh giá tác động môi trường: Luật công khai nhưng vẫn “mật”*, <https://nguoidothi.net.vn/bao-cao-danh-gia-tac-dong-moi-truong-luat-cong-khai-nhung-van-mat-16713.html>, truy cập ngày 08/01/2019.

2. Minh Đức: *“Mơ” chuyện công khai báo cáo đánh giá tác động môi trường*, <http://fica.vn/goc-nhin/mo-chuyen-cong-khai-bao-cao-danh-gia-tac-dong-mt-20181017045155984.html>, truy cập ngày 17/10/2018.

3. [Http://chuyentrang.monre.gov.vn/ketluanthanhtra](http://chuyentrang.monre.gov.vn/ketluanthanhtra).

là người dân ở các vùng, miền và khu vực (đô thị, nông thôn) cho thấy, chỉ có 6% số người được hỏi biết về việc nhà nước công khai báo cáo thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo về tài nguyên môi trường. Nhiều cơ quan nhà nước trên thực tế vẫn còn chậm trễ trong việc cung cấp thông tin về môi trường cho người dân được biết mà vụ ô nhiễm môi trường biển miền Trung là ví dụ điển hình<sup>1</sup>. Hơn nữa, khảo sát cũng cho thấy hầu như chưa có cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm vi phạm các quy định về cung cấp thông tin môi trường bị xử lý vì hành vi này<sup>2</sup>. Ngoài ra, theo quy định của pháp luật hiện hành (khoản 2 Điều 51 Nghị định số 19/2015/NĐ-CP) thì thời gian công bố các thông tin môi trường trên trang thông tin điện tử của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường tối thiểu là 30 ngày là không phù hợp với yêu cầu của thực tiễn.

*Về công khai, minh bạch thông tin về danh sách các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, các khu vực môi trường bị ô nhiễm, bị suy thoái nghiêm trọng; khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường do cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường lập và công bố. Qua khảo sát, Nhà nước đã có rà soát các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng cách đây hàng chục năm và đã có chính sách di dời các cơ sở này ra khỏi các khu dân cư, khu đô thị<sup>3</sup>.*

---

1. Lưu Văn: *Công bố thông tin môi trường biển miền Trung: Càng chậm... doanh nghiệp càng thiệt*, <https://enternews.vn/cong-bo-thong-tin-moi-truong-bien-mien-trung-cang-cham-dn-cang-thiet-101179.html>, truy cập ngày 24/08/2016.

2. Nguyễn Châu: *Công khai thông tin doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường*, <https://plo.vn/do-thi/moi-truong/cong-khai-thong-tin-doanh-nghiep-gay-o-nhiem-moi-truong-842914.html>, truy cập ngày 28/6/2019.

3. <https://thuvienphapluat.vn/phap-luat/tim-van-an.aspx?keyword=DANH%20MUC%20CO%20SO%20GAY%20O%20NHIEM%20MOI%20TRUONG>.

Tuy nhiên, việc công bố các khu vực môi trường bị ô nhiễm, bị suy thoái nghiêm trọng, khu vực có nguy cơ xảy ra sự cố môi trường của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường vẫn chưa công bố công khai trên thực tiễn. Có thể nói việc thực hiện còn được thúc đẩy bởi lợi ích nhóm, nhằm khai thác hiệu quả quỹ đất sau khi di dời.

*Về công bố danh sách, thông tin về các nguồn thải, các loại chất thải có nguy cơ gây hại đến sức khỏe con người và môi trường do cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường lập và công bố.* Tuy nhiên, các thông tin này vẫn tản mạn và việc tiếp cận của người dân với các thông tin này là không dễ dàng.

*Về công khai thông tin chất lượng môi trường đất đối với tổ chức, cá nhân có liên quan, công khai thông tin chất lượng môi trường không khí xung quanh (được quy định tại Luật Bảo vệ môi trường năm 2014).* Từ sau khi Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 có hiệu lực, các thông tin về môi trường không khí xung quanh đã được đưa lên các trang thông tin điện tử của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường. Tuy nhiên, thực tế cho thấy nhiều thông tin môi trường không khí xung quanh vẫn chưa được cập nhật. Gần đây khi chất lượng môi trường không khí xung quanh ở các đô thị lớn bị ô nhiễm nghiêm trọng thì các thông tin về chất lượng môi trường không khí xung quanh cũng đã được công bố công khai trên các chương trình dự báo thời tiết trên truyền hình. Đây được coi là bước tiến quan trọng trong công khai thông tin môi trường không khí cho người dân góp phần bảo đảm sức khỏe của Nhân dân, bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành.

*Về công khai, minh bạch các thông tin về hoạt động bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trên địa bàn dân cư; về giấy phép liên quan đến khai thác, sử dụng và bảo vệ tài nguyên, môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ trên địa bàn dân cư.*

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì các cơ sở sản xuất, kinh doanh sẽ có trách nhiệm cung cấp các thông tin về vấn đề này. Tuy nhiên, việc cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ chủ động công khai là rất hạn hữu. Đa phần chỉ công khai khi có áp lực của chính quyền địa phương hoặc cộng đồng dân cư.

Việc quy định nhiều cơ quan, chủ thể có trách nhiệm cung cấp thông tin về môi trường và cung cấp dần trải dưới nhiều hình thức khác nhau nên việc tiếp cận thông tin cũng như giám sát việc công bố, cung cấp thông tin về môi trường là không dễ dàng. Qua đó cũng cho thấy Việt Nam đang thiếu hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất về các thông tin môi trường trong phạm vi cả nước.

## **8. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch**

### ***8.1. Pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch***

Việc thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch, xây dựng đã được Đảng và Nhà nước chú trọng, cụ thể hóa trong rất nhiều các quy định của pháp luật. Ngoài các quy định chung về công khai, cung cấp thông tin theo Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, các quy định về công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch và xây dựng được quy định cụ thể trong pháp luật chuyên ngành (Luật Quy hoạch năm 2017; Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020; Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, sửa đổi, bổ sung năm 2015, 2018, 2019, 2020; các quy định về quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành trong các luật chuyên ngành khác).

Luật Quy hoạch năm 2017 quy định nguyên tắc cơ bản trong hoạt động quy hoạch phải bảo đảm tính khách quan, công khai, minh bạch, tính bảo tồn (khoản 5 Điều 4). Nhà nước ban hành cơ chế,

chính sách khuyến khích tổ chức, cá nhân trong nước và tổ chức, cá nhân nước ngoài hỗ trợ nguồn lực cho hoạt động quy hoạch bảo đảm khách quan, công khai, minh bạch (khoản 3 Điều 10). Trong việc tham gia ý kiến, giám sát hoạt động quy hoạch, cơ quan, tổ chức, cộng đồng có quyền tham gia ý kiến, giám sát hoạt động quy hoạch; cá nhân có quyền tham gia ý kiến về hoạt động quy hoạch; cơ quan, tổ chức, cá nhân được lấy ý kiến có trách nhiệm trả lời trong thời hạn yêu cầu; cơ quan được giao trách nhiệm tổ chức lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, thực hiện và điều chỉnh quy hoạch phải tạo điều kiện cho cơ quan, tổ chức, cộng đồng tham gia ý kiến, giám sát hoạt động quy hoạch; tạo điều kiện cho cá nhân tham gia ý kiến về hoạt động quy hoạch; ý kiến tham gia của cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân về hoạt động quy hoạch phải được nghiên cứu, tiếp thu, giải trình và công khai, minh bạch theo quy định của pháp luật (Điều 12). Bên cạnh đó, Luật Quy hoạch năm 2017 cũng quy định rất chặt chẽ và nghiêm cấm các hành vi ảnh hưởng đến việc thực thi nguyên tắc công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch như: cản trở việc tham gia ý kiến của cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân; không công bố, công bố chậm, công bố không đầy đủ quy hoạch hoặc từ chối cung cấp thông tin về quy hoạch, trù trừ hợp thông tin thuộc bí mật nhà nước; cố ý công bố sai quy hoạch; cố ý cung cấp sai thông tin về quy hoạch; hủy hoại, làm giả hoặc làm sai lệch hồ sơ, giấy tờ, tài liệu (khoản 4, khoản 5 Điều 13). Tất cả các bước trong quy trình lập quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch không gian biển quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch tỉnh, quy hoạch đô thị và nông thôn đều phải tổ chức công khai và lấy ý kiến cơ quan, tổ chức, cá nhân, cộng đồng theo Điều 19. Trong đó, việc công khai lấy ý kiến cộng đồng về quy hoạch được thực hiện bằng hình thức đăng tải trên

trang thông tin điện tử của cơ quan lập quy hoạch, niêm yết, trưng bày tại nơi công cộng, phát phiếu điều tra phỏng vấn, tổ chức hội nghị, hội thảo và các hình thức khác theo quy định của pháp luật về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; ý kiến đóng góp phải được nghiên cứu, tiếp thu, giải trình và báo cáo cấp có thẩm quyền xem xét trước khi thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt quy hoạch. Cơ quan lập quy hoạch có trách nhiệm công bố, công khai ý kiến đóng góp và việc tiếp thu, giải trình ý kiến đóng góp.

Về quy trình, hình thức công bố quy hoạch: Điều 38 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày quy hoạch được cơ quan có thẩm quyền quyết định hoặc phê duyệt, toàn bộ nội dung của quy hoạch phải được công bố công khai, trừ những nội dung liên quan đến bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước. Điều 40 Luật Quy hoạch năm 2017 quy định quy hoạch phải được đăng tải thường xuyên, liên tục trên trang thông tin điện tử của cơ quan tổ chức lập quy hoạch, cơ quan lập quy hoạch; ngoài ra quy hoạch còn được công bố theo các hình thức như: thông tin trên phương tiện thông tin đại chúng; trưng bày mô hình, hệ thống sơ đồ, bản đồ, hệ thống cơ sở dữ liệu về quy hoạch; tổ chức hội nghị, hội thảo; phát hành ấn phẩm.

Luật Quy hoạch năm 2017 cũng quy định về trách nhiệm của tổ chức công bố quy hoạch, cụ thể: Bộ Kế hoạch và Đầu tư tổ chức công bố quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch vùng; Bộ Tài nguyên và Môi trường tổ chức công bố quy hoạch không gian biển quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia; bộ, cơ quan ngang bộ tổ chức công bố quy hoạch ngành quốc gia thuộc thẩm quyền tổ chức lập; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tổ chức công bố quy hoạch tỉnh.

Luật Quy hoạch năm 2017 đã quy định khá cụ thể việc xây dựng, ứng dụng Hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về quy

hoạch (Điều 41), việc cung cấp thông tin quy hoạch cho cơ quan, tổ chức, cá nhân (Điều 42), hình thức cung cấp thông tin quy hoạch (Điều 43). Việc quy định như vậy nhằm tạo hành lang pháp lý cho việc tổ chức thực hiện xây dựng, ứng dụng hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về quy hoạch, bảo đảm tốt hơn quyền tiếp cận thông tin của người dân về quy hoạch, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động công khai, minh bạch trong lĩnh vực này.

Ngoài những quy định thống nhất trong Luật Quy hoạch năm 2017, pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch hiện nay còn được cụ thể hóa và liên quan trực tiếp đến 28 bộ luật và luật (quy định và điều chỉnh 39 loại hình quy hoạch ngành cấp quốc gia và 39 loại hình quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành). Chẳng hạn:

(i) Quy định về công khai Quy hoạch đề điều được quy định cụ thể tại Điều 13 Luật Đề điều năm 2006, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2018, 2020: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn công bố công khai quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch phòng, chống lũ của tuyến sông có đề trong phạm vi cả nước, Ủy ban nhân dân các cấp công bố công khai quy hoạch, điều chỉnh quy hoạch phòng, chống lũ của tuyến sông có đề trong phạm vi quản lý của địa phương. Hình thức công bố quy hoạch thực hiện theo quy định của pháp luật về quy hoạch.

(ii) Quy định về công khai Quy hoạch giao thông vận tải đường bộ được quy định tại Điều 6 Luật Giao thông đường bộ năm 2008, sửa đổi, bổ sung 2018, 2019: Quy hoạch giao thông vận tải đường bộ sau khi được phê duyệt phải được công bố để cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan biết, thực hiện và tham gia giám sát. Việc công bố công khai quy hoạch kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ được thực



hiện theo quy định của pháp luật về quy hoạch và pháp luật về giao thông đường bộ.

(iii) Quy định về công khai Quy hoạch xây dựng tại Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020. Theo đó, chủ thể có trách nhiệm thực hiện công khai quy hoạch xây dựng bao gồm: Bộ Xây dựng, Ủy ban nhân dân các cấp (Điều 41). Đồ án quy hoạch xây dựng được phê duyệt phải được đăng tải thường xuyên, cập nhật liên tục trên trang thông tin điện tử của cơ quan tổ chức lập quy hoạch, cơ quan lập quy hoạch, cơ quan quản lý nhà nước về quy hoạch xây dựng và được thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng. Ngoài ra, quy hoạch xây dựng còn được công bố công khai thông qua các hình thức như tổ chức hội nghị, trưng bày công khai, in ấn, phát hành (Điều 42). Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải công khai toàn bộ nội dung của đồ án quy hoạch xây dựng và quy định quản lý theo đồ án quy hoạch xây dựng đã được ban hành, trừ những nội dung liên quan đến quốc phòng, an ninh, bí mật nhà nước. Thời điểm thực hiện công bố công khai chậm nhất là 15 ngày kể từ ngày quy hoạch được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, đồ án quy hoạch xây dựng phải được công bố công khai.

Hoạt động công khai, minh bạch trong quy hoạch xây dựng được thể hiện thông qua yêu cầu và nguyên tắc tuân thủ đối với quy hoạch xây dựng (Điều 14); trách nhiệm, hình thức, thời gian lấy ý kiến về quy hoạch xây dựng (Điều 16, Điều 17); trình tự điều chỉnh cục bộ quy hoạch xây dựng (Điều 39); cung cấp thông tin về hoạch xây dựng (Điều 43).

Trên cơ sở quy định của Luật Quy hoạch năm 2017 cũng như 28 bộ luật và luật có liên quan đến quy hoạch ngành quốc gia, quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành, Chính phủ cũng đã ban hành rất nhiều nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành.

Như vậy, nhìn chung pháp luật về quy hoạch đã phần nào cụ thể hóa nguyên tắc công khai, minh bạch trong Hiến pháp năm 2013, đảm bảo trách nhiệm của cơ quan nhà nước và quyền tiếp cận thông tin của Nhân dân. Việc ban hành Luật Quy hoạch năm 2017 là một bước tiến quan trọng góp phần hệ thống hóa các quy định về quy hoạch nói chung và pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch nói riêng.

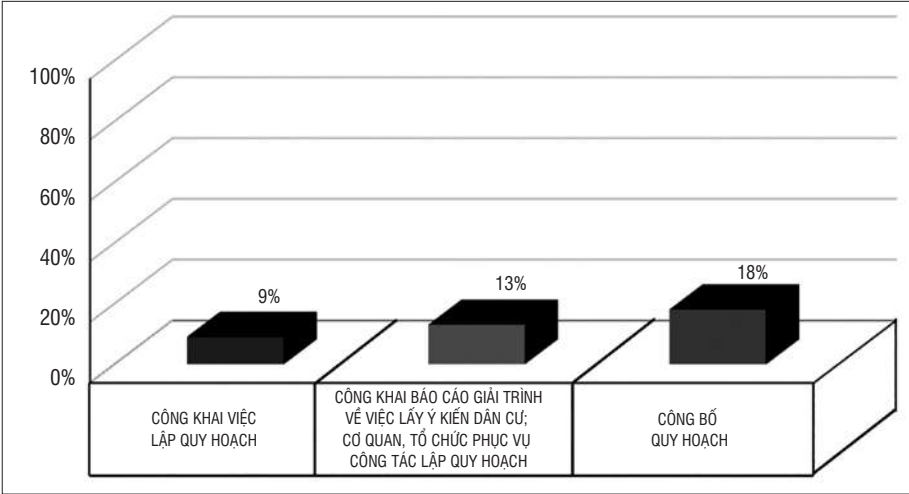
### *8.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch*

Các nguyên tắc về công bố, công khai và minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch đã được quy định khá cụ thể trong Luật Quy hoạch năm 2017 và các luật, bộ luật chuyên ngành. Tuy nhiên, việc thực hiện trong thực tế còn rất nhiều hạn chế; việc công bố, công khai quy hoạch chưa được chú trọng. Có nhiều lĩnh vực, nhiều nơi, nhiều cấp quản lý dù tổ chức công bố nhưng chỉ mang tính hình thức và chưa thực chất, có khi thành phần tổ chức công bố chỉ có nội bộ các bên, cơ quan nhà nước chỉ đưa tin, công khai việc tổ chức lễ công bố quy hoạch mà không công bố nội dung quy hoạch. Kết quả khảo sát cho thấy, trong tổng số 1.810 đối tượng được khảo sát là người dân, chỉ có 9% số người trả lời biết về việc cơ quan nhà nước công khai lập quy hoạch, 13% số người trả lời tiếp cận được thông tin cơ quan nhà nước công khai báo cáo giải trình lấy ý kiến dân cư, cơ quan, tổ chức phục vụ công tác lập quy hoạch, 18% số người tiếp cận được thông tin về việc cơ quan nhà nước công bố quy hoạch (Hình 2.13)<sup>1</sup>.

---

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ*.

**Hình 2.13: Đánh giá của người dân về mức độ công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch**



Như vậy, mặc dù hệ thống pháp luật về quy hoạch đã quy định trách nhiệm công khai, minh bạch trong quá trình thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước về quy hoạch, nhưng hiệu quả thực thi hiện nay cực kỳ thấp. Những vấn đề tồn tại và nguyên nhân chủ yếu bao gồm:

(i) Thiếu công khai, minh bạch trong quá trình thực hiện các nội dung quản lý nhà nước về quy hoạch. Trong đó nguyên nhân chủ đạo là việc cơ quan quản lý nhà nước chỉ thực hiện trách nhiệm công khai một cách hình thức, thực hiện cho đủ quy trình, thủ tục chứ không thực sự cầu thị trong quá trình thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước về quy hoạch. Cũng giống như trong lĩnh vực đất đai, nhiều trường hợp, việc công khai quy hoạch không thực hiện đúng đối tượng, đúng kênh thông tin cùng với tâm lý “ngại công khai”, “nắm giữ thông tin để phục vụ lợi ích riêng - lợi ích nhóm”, “sợ khiếu kiện, sợ phải giải trình khi công khai” của cán bộ, công

chức dẫn đến tình trạng thiếu minh bạch nghiêm trọng mà những sự việc điển hình như Quy hoạch Khu đô thị Thủ Thiêm (Thành phố Hồ Chí Minh), Quy hoạch Khu sân bay quân sự Miếu Môn (Mỹ Đức, Hà Nội), v.v. đã để lại hậu quả nặng nề.

(ii) Một bộ phận không nhỏ cơ quan quản lý quy hoạch ở các cấp, các ngành không thực hiện đầy đủ trách nhiệm công khai quy hoạch, thực hiện đối phó. Có trường hợp chỉ công khai một phần quy hoạch: ví dụ như đa phần các địa phương chỉ công khai quyết định phê duyệt quy hoạch mà không công khai bản vẽ quy hoạch; có địa phương dù có công khai bản vẽ nhưng bản vẽ lại bị xóa mất các thông tin về chú giải, bảng tổng hợp chỉ tiêu sử dụng đất, số liệu chi tiết trong các thành phần quy hoạch, v.v.. Điều này dẫn đến việc người dân có tiếp cận thì cũng không thể áp dụng trong thực tế.

(iii) Tình trạng “điều chỉnh quy hoạch, điều chỉnh cục bộ quy hoạch chui” diễn ra tràn lan do không có cơ chế kiểm soát của Nhân dân mà gốc rễ là cơ quan quản lý nhà nước không công khai quy hoạch, hoặc công khai có tính đối phó. Việc xin ý kiến trong quá trình lập, điều chỉnh quy hoạch thực hiện quá hình thức, ý kiến của cộng đồng dân cư không có giá trị pháp lý cao, kể cả cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng trực tiếp. Điều này xuất phát từ nguyên nhân do các quy định pháp luật chưa quy định cụ thể phạm vi được lấy ý kiến trong quy hoạch, các chủ thể “cá nhân”, “cộng đồng dân cư” chưa được làm rõ, chưa có quy định cụ thể về tỷ lệ ý kiến đồng thuận bắt buộc để thông qua quy hoạch.

(iv) Nhà nước đã tập trung rất nhiều nguồn lực xây dựng hệ thống dữ liệu về quy hoạch, nhưng khả năng tiếp cận của người dân gần như vẫn ở mức rất thấp và không được cải thiện. Khảo sát Cổng thông tin điện tử quốc gia về quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị ([quyhoach.xaydung.gov.vn](http://quyhoach.xaydung.gov.vn)) cho thấy, sau hai năm triển khai, đến nay

chỉ có khoảng 30% cơ quan cung cấp thông tin và công bố quy hoạch xây dựng trên Cổng thông tin điện tử quốc gia, trong số 30% đó, chỉ có khoảng 1/3 là cung cấp đầy đủ thông tin (cả quyết định phê duyệt quy hoạch và bản vẽ kèm theo). Thậm chí, ngay cả khi Bộ Xây dựng có Công văn số 1754/BXD-QHKT ngày 29/7/2019 hướng dẫn và yêu cầu đăng tải thông tin hồ sơ quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị lên Cổng thông tin điện tử quốc gia về quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị theo Nghị quyết số 83/2019/QH14 và Chỉ thị số 05/CT-TTg nhưng các địa phương vẫn không nghiêm túc chấp hành. Đến nay, nhìn chung, cơ sở dữ liệu của Cổng thông tin điện tử quốc gia về quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị vẫn còn rất sơ sài và không được cập nhật thường xuyên; tính khả dụng đối với nhu cầu người dân rất thấp; khả năng áp dụng trong quản lý nhà nước (đặc biệt là cấp huyện, cấp xã) cũng không cao.

(v) Các quy định, quy trình pháp luật về quy hoạch còn quá phức tạp, chưa phù hợp với mặt bằng dân trí.

(vi) Chưa có cơ chế xử lý sai phạm do không thực hiện trách nhiệm công khai, minh bạch trong lĩnh vực quy hoạch, hoặc thực hiện mà không đáp ứng yêu cầu.

(vii) Chưa quy định cụ thể các yêu cầu, tiêu chí để đánh giá hiệu quả bảo đảm thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch.

## **9. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đầu tư xây dựng**

### ***9.1. Pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đầu tư xây dựng***

Đầu tư xây dựng là một trong những lĩnh vực rất rộng, bao gồm nhiều yếu tố liên quan đến công tác quản lý nhà nước. Trong

khuôn khổ giới hạn của đề tài, việc phân tích pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đầu tư xây dựng chỉ đề cập những quy định chung nhất, áp dụng cho tất cả các loại hình đầu tư xây dựng. Cụ thể:

Đối với các văn bản pháp luật áp dụng chung: nguyên tắc công khai, minh bạch trong lĩnh vực đầu tư xây dựng được ghi nhận tại Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2007, 2012, Pháp lệnh về thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, v.v..

Khoản 3 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2012 quy định: “1. Trong quản lý dự án đầu tư xây dựng phải công khai, minh bạch các nội dung sau đây: a) Báo cáo tiền khả thi, báo cáo khả thi, báo cáo đánh giá tác động kinh tế - xã hội; các mục tiêu, dự kiến kết quả, các nhóm hoạt động chính và đối tượng thụ hưởng trong quá trình lập dự án; b) Quyết định phê duyệt dự án, kế hoạch thực hiện dự án; c) Báo cáo tiến độ, báo cáo kết quả thực hiện dự án, báo cáo đánh giá thực hiện dự án và báo cáo kết thúc dự án. 2. Dự án quy hoạch đầu tư xây dựng phải được lấy ý kiến của nhân dân địa phương nơi quy hoạch về nội dung quy định tại điểm a khoản 1 Điều này và sau khi được phê duyệt phải được công khai về các nội dung quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều này. 3. Dự án đầu tư xây dựng từ ngân sách địa phương phải được Hội đồng nhân dân xem xét, quyết định. 4. Dự án đầu tư xây dựng sau khi được quyết định, phê duyệt phải được công khai về nội dung quy định tại điểm b và điểm c khoản 1 Điều này để Nhân dân giám sát”. Tuy nhiên, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đã bỏ quy định này, thay vào đó sẽ thực hiện theo quy định của pháp luật về quản lý dự án đầu tư xây dựng chuyên ngành.

Điều 5 Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 quy định, những nội dung công khai để dân biết bao gồm kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, dự án, công trình đầu tư và thứ tự ưu tiên, tiến độ thực hiện, phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư liên quan đến dự án, công trình trên địa bàn cấp xã; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh, quy hoạch khu dân cư trên địa bàn cấp xã.

Điều 17 Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 cũng quy định các thông tin phải công khai rộng rãi bao gồm các dự án đầu tư, xây dựng, danh mục dự án.

Ngoài các quy định về nguyên tắc công khai, minh bạch trong các văn bản pháp luật áp dụng chung, thực hiện công khai, minh bạch trong trong lĩnh vực đầu tư xây dựng còn được cụ thể hóa qua một số văn bản pháp luật chuyên ngành:

Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020 và các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành: khoản 7 Điều 4 quy định, nguyên tắc cơ bản trong hoạt động xây dựng phải bảo đảm công khai, minh bạch, tiết kiệm, hiệu quả; phòng, chống tham nhũng, lãng phí, thất thoát và tiêu cực khác trong hoạt động đầu tư xây dựng. Điều 14 quy định yêu cầu và nguyên tắc tuân thủ đối với quy hoạch xây dựng phải đảm bảo công khai, minh bạch, kết hợp hài hòa giữa lợi ích quốc gia, cộng đồng và cá nhân; Điều 104 quy định trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền cấp giấy phép xây dựng (Ủy ban nhân dân cấp huyện, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh;...) phải niêm yết công khai và giải thích, hướng dẫn các quy định của pháp luật về cấp giấy phép xây dựng. Điều 159 về quản lý năng lực hoạt động xây dựng quy định thông tin năng lực hoạt động xây dựng của tổ chức, cá nhân đã được cấp chứng chỉ phải được đăng tải

công khai trên trang thông tin điện tử do cơ quan có thẩm quyền cấp chứng chỉ quản lý và tích hợp trên cổng thông tin điện tử của Bộ Xây dựng.

Luật Đấu thầu năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2016, 2017, 2019, 2020 quy định về nguyên tắc công khai, minh bạch như sau: thông tin về đấu thầu phải được đăng tải trên Hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, Báo đấu thầu bao gồm: (i) Kế hoạch lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư; (ii) Thông báo mời quan tâm, thông báo mời sơ tuyển; (iii) Thông báo mời chào hàng, thông báo mời thầu; (iv) Danh sách ngắn; (v) Kết quả lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư; (vi) Kết quả mở thầu đối với đấu thầu qua mạng; (vii) Thông tin xử lý vi phạm pháp luật về đấu thầu; (viii) Văn bản quy phạm pháp luật về đấu thầu; (ix) Danh mục dự án đầu tư có sử dụng đất; (x) Cơ sở dữ liệu về nhà thầu, nhà đầu tư, chuyên gia đấu thầu, giảng viên đấu thầu và cơ sở đào tạo về đấu thầu (Điều 8). Ngoài ra, các thông tin này cũng được khuyến khích đăng tải trên trang thông tin điện tử của bộ, ngành, địa phương hoặc trên các phương tiện thông tin đại chúng khác. Trách nhiệm cung cấp thông tin thuộc về các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan khác ở trung ương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh; bên mời thầu; nhà thầu; các cơ sở đào tạo, giảng viên về đấu thầu, chuyên gia có chứng chỉ hành nghề hoạt động đấu thầu (Điều 7 Nghị định số 63/2014/NĐ-CP ngày 26/6/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà thầu). Mỗi một chủ thể có trách nhiệm thực hiện công khai nội dung thông tin về đấu thầu khác nhau.

Điều 15, Điều 33 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 quy định về trách nhiệm công khai đối với các dự án đầu tư sử dụng ngân sách nhà nước. Nguyên tắc này được cụ thể hóa trong Nghị định



số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước tại Điều 46 về đối tượng và phạm vi thực hiện công khai ngân sách bao gồm chương trình, dự án đầu tư, xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước; nội dung, thời điểm công khai các chương trình, dự án đầu tư, xây dựng cơ bản có sử dụng vốn ngân sách nhà nước cũng được quy định tại Điều 48, Điều 49 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP. Ngoài ra, các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn nhà nước còn phải tuân thủ nguyên tắc công khai, minh bạch theo quy định cụ thể tại Điều 14 Luật Đầu tư công năm 2019.

Luật Đầu tư năm 2020 và Nghị định số 31/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư cũng quy định trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước trong việc công bố, công khai dự án đầu tư xây dựng. Chẳng hạn, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cơ quan đăng ký đầu tư phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ lập và công bố danh mục dự án thu hút đầu tư tại địa phương (điểm a khoản 4 Điều 69). Khoản 1 Điều 8 Nghị định số 31/2021/NĐ-CP quy định Cơ quan đăng ký đầu tư, cơ quan quản lý nhà nước về quy hoạch, tài nguyên và môi trường và các cơ quan quản lý nhà nước khác có trách nhiệm công bố đầy đủ, công khai quy hoạch, danh mục dự án đầu tư theo quy định của pháp luật.

### *9.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực đầu tư, xây dựng*

Việc ban hành cụ thể các quy định về công khai, minh bạch trong hệ thống pháp luật nói chung và pháp luật trong lĩnh vực đầu tư xây dựng nói riêng thời gian qua đã trở thành công cụ hữu hiệu góp phần nâng cao hiệu quả giám sát của Nhân dân đối với

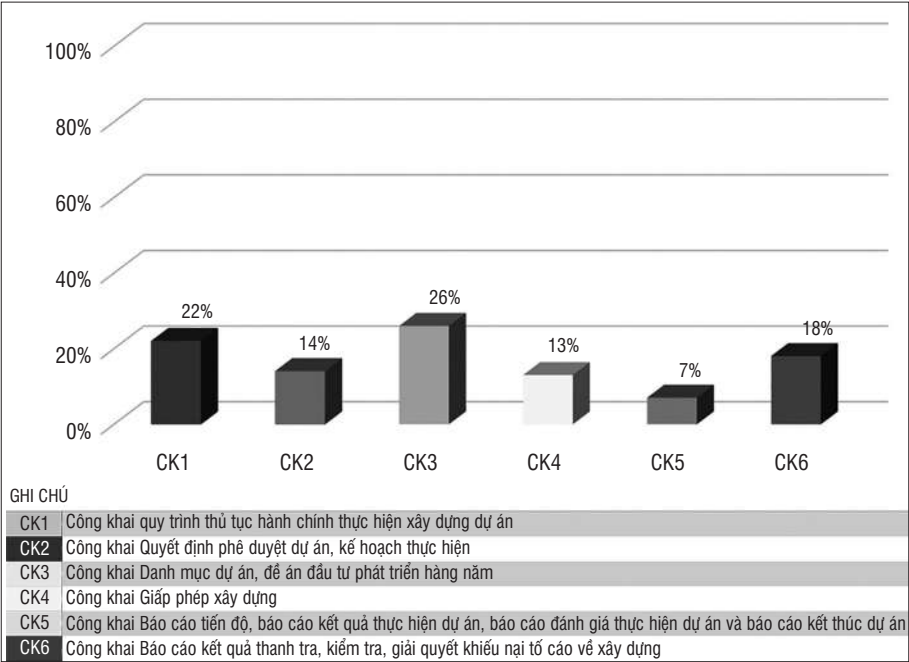
hoạt động đầu tư xây dựng và quản lý đầu tư xây dựng của các cơ quan quản lý nhà nước. Ở một mức độ nhất định, việc luật hóa các quy định này đã tác động tích cực đến nhận thức chung của toàn thể xã hội, nhất là cơ quan quản lý nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức. Kết quả khảo sát cho thấy, nhận thức của người dân về quyền được thông tin và trách nhiệm công khai, minh bạch của cơ quan nhà nước trong lĩnh vực đầu tư xây dựng là rất cao. Đây là một trong những yếu tố chủ đạo tạo sức ép và thúc đẩy việc thực thi trách nhiệm công khai, minh bạch của cơ quan quản lý nhà nước. Tuy nhiên, đánh giá mức độ đáp ứng của cơ quan nhà nước cho thấy, việc thực thi trách nhiệm công khai, minh bạch trong lĩnh vực đầu tư xây dựng còn nhiều hạn chế.

Trong số 1.810 người được hỏi, chỉ có 22% số người được hỏi cho biết cơ quan quản lý nhà nước có công khai quy trình thủ tục hành chính thực hiện xây dựng dự án; 14% cho biết cơ quan quản lý nhà nước có công khai quyết định phê duyệt dự án, kế hoạch thực hiện dự án; 26% cho biết cơ quan quản lý nhà nước có công khai danh mục dự án, đề án đầu tư phát triển hàng năm; 13% cho biết cơ quan quản lý nhà nước có công khai giấy phép xây dựng; 7% cho biết cơ quan quản lý nhà nước có công khai báo cáo tiến độ, báo cáo kết quả thực hiện dự án, báo cáo đánh giá thực hiện dự án và báo cáo kết thúc dự án; 18% cho biết cơ quan quản lý nhà nước có công khai báo cáo kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo về xây dựng (Hình 2.14)<sup>1</sup>.

---

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ*.

Hình 2.14: Mức độ công khai, minh bạch các dự án đầu tư xây dựng



Theo kết quả khảo sát PAPI năm 2019<sup>1</sup>, trong số 14.138 người được khảo sát, chỉ có 41,11% số người trả lời cho biết Ban Thanh tra nhân dân hoặc Ban Giám sát đầu tư cộng đồng có giám sát việc xây mới/tu sửa công trình; 61,52% người trả lời cho biết đã tham gia vào việc quyết định xây mới/tu sửa công trình công cộng ở xã/phường; nhưng chỉ 36,19% người trả lời cho biết có tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình thiết kế để xây mới/tu sửa công trình.

1. CECODES, VFF-CRT, RTA & UNDP: *Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2019: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*, Báo cáo nghiên cứu chính sách của Trung tâm Nghiên cứu phát triển và hỗ trợ cộng đồng (CECODES), Trung tâm Nghiên cứu khoa học và đào tạo cán bộ Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (VFF-CRT), Công ty Phân tích Thời gian thực và Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Hà Nội, 2020.

Nguyên nhân của tình trạng này xuất phát từ những hạn chế trong quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức, mà quan trọng nhất là chưa thực hiện tốt trách nhiệm của người đứng đầu. Cụ thể, các lĩnh vực còn nhiều hạn chế trong thời gian qua bao gồm:

(i) Không chú trọng xin ý kiến cộng đồng dân cư trong quá trình lập, thẩm định và phê duyệt dự án đầu tư xây dựng; việc công khai quyết định phê duyệt chủ trương đầu tư, quyết định phê duyệt dự án đầu tư xây dựng còn rất thấp và mang tính hình thức.

(ii) Còn rất nhiều bất cập trong việc công khai, công bố thông tin trong quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, sử dụng tài sản nhà nước trong liên danh liên kết, công khai kêu gọi đầu tư thực hiện các dự án xử lý cơ sở nhà đất của Nhà nước.

(iii) Né tránh việc thực hiện các quy định về đấu thầu, đấu giá để bưng bít thông tin. Thể hiện rõ nét nhất ở tình trạng các địa phương chỉ định nhà đầu tư các dự án chuyển mục đích sử dụng đất nông nghiệp sang làm nhà ở, khu đô thị mà không thông qua đấu giá, đấu thầu; hoặc các dự án thực hiện theo hình thức BT, BOT gây bức xúc dư luận thời gian qua.

(iv) Không công bố, công khai thông tin trong mua sắm công hoặc công bố trên các kênh thông tin ít người tiếp cận, không phù hợp; Điều 8 Luật Đấu thầu năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2016, 2017, 2019, 2020 đã quy định thông tin về đấu thầu phải được đăng tải trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia, báo đấu thầu, nhưng nhiều trường hợp, cơ quan quản lý chỉ đăng tải qua bản tin ở cơ quan nên việc công khai rất hạn chế. Ngoài ra, một số chủ đầu tư/bên mời thầu cũng tìm cách gian lận thông tin bằng cách đánh tráo loại gói thầu như gói thầu xây lắp biến thành gói thầu mua sắm hàng hóa, gói thầu tư vấn thành phi tư vấn và ngược lại nhằm rút ngắn thời gian lựa chọn nhà thầu hoặc che giấu thông tin; hoặc cung cấp sai địa chỉ phát hành hồ sơ mời thầu, không công bố hoặc công

bố số điện thoại không chính xác, gây khó khăn cho nhà thầu tiếp cận hồ sơ mời thầu.

Ngoài những điểm yếu nêu trên, thì sự ra đời của hệ thống mạng đấu thầu quốc gia trên môi trường internet (tại địa chỉ: <http://muasamcong.mpi.gov.vn>) có thể được xem là một trong những điểm sáng đáng ghi nhận về công khai, minh bạch trong hoạt động đấu tư xây dựng thời gian qua. Đây là một hệ thống công khai tập trung các thông tin về hoạt động đấu thầu trên cả nước, đã được quy định bắt buộc tại Điều 4, Điều 8, Điều 60, Điều 61 Luật Đấu thầu năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2016, 2017, 2019, 2020 và các nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành. Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng đã ban hành Thông tư số 11/2019/TT-BKHĐT ngày 16/12/2019 quy định chi tiết việc cung cấp, đăng tải thông tin về đấu thầu, lộ trình áp dụng lựa chọn nhà thầu qua mạng và quản lý, sử dụng giá trị bảo đảm dự thầu, bảo đảm thực hiện hợp đồng không được hoàn trả. Theo lời giới thiệu của hệ thống mạng đấu thầu quốc gia: *“Sự ra đời của hệ thống mạng đấu thầu quốc gia là quy luật tất yếu nhằm tăng cường tính cạnh tranh, công khai, minh bạch và hiệu quả kinh tế trong hoạt động mua sắm chính phủ”*<sup>1</sup>. Kết quả thống kê cho thấy, từ đầu năm 2020 đến ngày 31/6/2020, đã có 49.234 gói thầu (với giá trị lên đến 367.210,3 tỷ đồng) được công bố trên hệ thống mạng đấu thầu quốc gia; trong số 46.993 gói thầu đủ điều kiện đấu thầu qua mạng, có 81,1% số gói thầu trong số đó đã được thực hiện thông qua hình thức đấu thầu qua mạng<sup>2</sup>. Việc quyết liệt áp dụng đấu thầu qua mạng các gói mua sắm tập trung đã tăng cường hiệu quả đầu tư, đẩy mạnh áp dụng công nghệ thông tin, lan tỏa tinh thần công khai, minh bạch, cạnh tranh...

---

1. [Http://muasamcong.mpi.gov.vn/tin-tuc-chi-tiet/12773](http://muasamcong.mpi.gov.vn/tin-tuc-chi-tiet/12773).

2. [Http://muasamcong.mpi.gov.vn/gioi-thieu#](http://muasamcong.mpi.gov.vn/gioi-thieu#).

## **10. Pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp**

### *10.1. Pháp luật về thực hiện công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp*

Công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp được quy định rải rác trong một số văn bản quy phạm pháp luật về chứng thực, hộ tịch, quốc tịch, lý lịch tư pháp, giám định tư pháp, đăng ký giao dịch bảo đảm, hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật, v.v.:

*Đối với lĩnh vực công chứng, chứng thực:* Luật Công chứng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 có quy định về nghĩa vụ công khai, minh bạch về hoạt động của tổ chức hành nghề công chứng, cụ thể như sau: Điều 33 quy định, tổ chức hành nghề công chứng phải niêm yết lịch làm việc, thủ tục công chứng, nội quy tiếp người yêu cầu công chứng, phí công chứng, thù lao công chứng và chi phí khác tại trụ sở của tổ chức mình. Trong hoạt động nghiệp vụ, tổ chức hành nghề công chứng có trách nhiệm niêm yết việc thụ lý công chứng văn bản thỏa thuận phân chia di sản trước khi thực hiện việc công chứng (Điều 57 Luật Công chứng năm 2014, được cụ thể hóa tại Điều 18 Nghị định số 29/2015/NĐ-CP ngày 15/03/2015 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Công chứng).

Việc công khai, minh bạch trong hoạt động chứng thực được quy định rõ ràng trong Nghị định số 23/2015/NĐ-CP ngày 16/02/2015 của Chính phủ về cấp bản sao từ sổ gốc, chứng thực bản sao từ bản chính, chứng thực chữ ký và chứng thực hợp đồng, giao dịch. Cụ thể, cơ quan tổ chức phải công khai, minh bạch lịch làm việc, thẩm quyền, thủ tục thời hạn giải quyết và lệ phí, chi phí chứng thực dưới hình thức niêm yết tại trụ sở của cơ quan, tổ chức (Điều 10). Trên cơ sở danh sách cộng tác viên dịch thuật đã được Sở Tư pháp phê duyệt, Phòng Tư pháp niêm yết công khai tại trụ sở của Phòng Tư pháp để tạo điều kiện thuận lợi cho người yêu cầu chứng thực trong việc liên hệ với người dịch (khoản 2 Điều 28).

*Trong hoạt động đăng ký biện pháp bảo đảm:* việc đăng ký giao dịch bảo đảm có ý nghĩa quan trọng trong việc công khai và minh bạch các giao dịch bảo đảm, giúp cho người dân và các doanh nghiệp có thêm cơ hội tiếp cận với các nguồn vốn để phát triển sản xuất, kinh doanh hoặc đáp ứng nhu cầu vật chất, tinh thần (Điều 59 Nghị định số 102/2017/NĐ-CP) ngày 01/9/2017 của Chính phủ về đăng ký biện pháp bảo đảm.

*Về nội dung công khai, minh bạch:* thông tin về biện pháp bảo đảm được lưu giữ trong sổ đăng ký, cơ sở dữ liệu về biện pháp bảo đảm và hệ thống dữ liệu quốc gia về biện pháp bảo đảm (tài sản bảo đảm, biện pháp bảo đảm, các bên trong quan hệ bảo đảm, mục đích bảo đảm).

*Về hình thức công khai, minh bạch:* có hai hình thức chủ yếu đó là đưa lên trang thông tin điện tử và cung cấp thông tin theo yêu cầu của cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân (khoản 2 Điều 64, Chương III Nghị định số 102/2017/NĐ-CP).

Việc đưa các thông tin về đăng ký biện pháp bảo đảm lên trang thông tin điện tử giúp cho người dân thuận lợi trong việc tra cứu ở mọi lúc mọi nơi, tiết kiệm được thời gian, chi phí. Đồng thời, bảo đảm cung cấp đầy đủ mọi thông tin cho người dân, đáp ứng được công cuộc cải cách hành chính hiện đại.

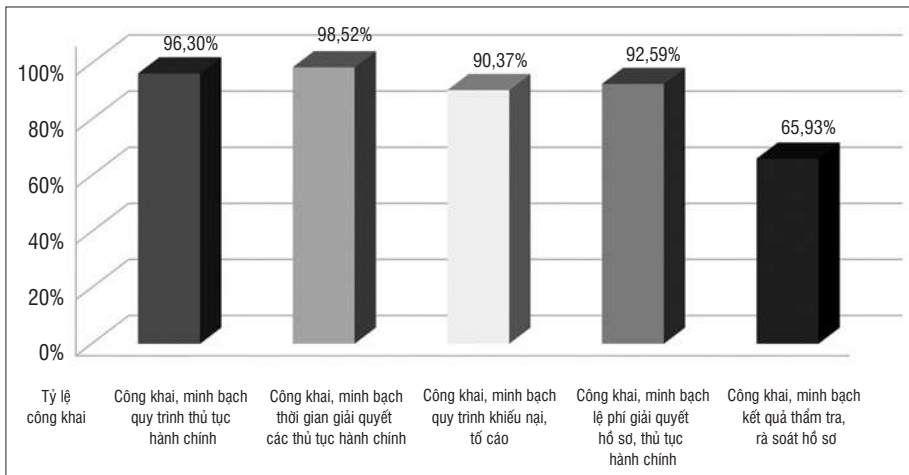
Ngoài ra, người dân muốn biết được thông tin về đăng ký biện pháp bảo đảm có thể gửi phiếu yêu cầu cung cấp thông tin đến cơ quan đăng ký có thẩm quyền theo một trong các phương thức qua hệ thống trực tuyến, nộp trực tiếp, qua đường bưu điện, qua thư điện tử trong trường hợp người yêu cầu đăng ký đã được cấp mã số sử dụng cơ sở dữ liệu về biện pháp bảo đảm. Tuy nhiên, cơ quan đăng ký cũng có quyền từ chối cung cấp thông tin nếu yêu cầu cung cấp thông tin về biện pháp bảo đảm không đúng thẩm quyền; kê khai phiếu yêu cầu cung cấp thông tin không đúng quy định của

pháp luật; người yêu cầu cung cấp thông tin không nộp phí cung cấp thông tin<sup>1</sup>.

### 10.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp

Kết quả khảo sát năm 2019 với 137 đối tượng là cán bộ, công chức, viên chức trong lĩnh vực hành chính tư pháp cho thấy, về cơ bản đã tổ chức thực hiện khá thống nhất các quy định về công khai, minh bạch. Trong đó, có trên 90% ý kiến cho rằng cơ quan đã công bố, công khai quy trình thủ tục hành chính, thời gian giải quyết các thủ tục hành chính, quy trình khiếu nại, tố cáo, và lệ phí giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính. Tuy nhiên, tỷ lệ công khai, minh bạch kết quả thẩm tra, rà soát hồ sơ còn khá thấp, chỉ 65,93% các cơ quan tổ chức công khai (Hình 2.15)<sup>2</sup>.

**Hình 2.15: Khảo sát cán bộ, công chức, viên chức về công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp**



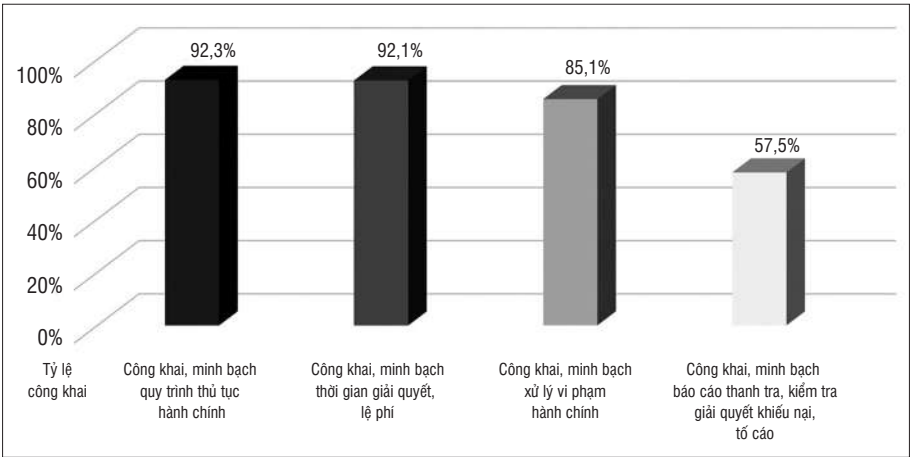
1. Xem Điều 60, Điều 61 Nghị định số 102/2017/NĐ-CP.

2. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ*.



Kết quả khảo sát 1.810 đối tượng là người dân về mức độ thực hiện công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp cho thấy, đa phần người dân đánh giá cao việc thực hiện công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp thời gian qua. Trong đó, việc thực hiện công khai quy trình, thủ tục hành chính và thời gian giải quyết, lệ phí của các cơ quan nhà nước được người dân đánh giá khá cao (tương ứng 92,3% và 91,2% số người trả lời). Tuy nhiên, việc thực hiện công khai, minh bạch, báo cáo thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực hành chính tư pháp còn chưa đáp ứng yêu cầu (Hình 2.16)<sup>1</sup>.

**Hình 2.16: Khảo sát của người dân về công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp**



Kết quả khảo sát Chỉ số hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước năm 2018 (SIPAS

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ.*

năm 2018) với 33.900 đối tượng khảo sát cho thấy, 80,38% số người khảo sát hài lòng về quá trình tiếp cận trong lĩnh vực hành chính tư pháp ở cấp xã; 82,32% hài lòng về quá trình tiếp cận trong lĩnh vực hành chính tư pháp ở cấp sở. 87,5% số người khảo sát hài lòng về việc niêm yết công khai, đầy đủ thủ tục hành chính trong lĩnh vực hành chính tư pháp.

Như vậy, có thể thấy, kết quả khảo sát thực tế năm 2019 cũng như kết quả khảo cứu các đánh giá của SIPAS cho thấy, việc thực thi pháp luật về công khai, minh bạch trong lĩnh vực hành chính tư pháp ở Việt Nam hiện nay cơ bản đã đáp ứng yêu cầu.

### III. PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

#### **1. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Thủ tướng Chính phủ, các thành viên chính phủ, cán bộ, công chức thuộc Chính phủ**

##### *1.1. Pháp luật về trách nhiệm giải trình của Thủ tướng Chính phủ, các thành viên chính phủ, cán bộ, công chức thuộc Chính phủ*

Qua nghiên cứu Hiến pháp năm 2013 và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau, như: Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020; Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung 2019; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020; Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015; Luật Tiếp cận thông tin năm 2016; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, v.v. có thể khái quát về trách nhiệm giải trình của Chính phủ Việt Nam trên một số vấn đề sau:

*Thứ nhất, về chủ thể giải trình và đối tượng giải trình*

Về chủ thể thực hiện trách nhiệm giải trình và đối tượng giải trình trong thực hiện quyền lực nhà nước được quy định tương đối cụ thể trong Hiến pháp và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Điều 94 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước”.

Trước hết, chủ thể giải trình là Thủ tướng Chính phủ. Thủ tướng Chính phủ là người chịu trách nhiệm cao nhất cho toàn bộ hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước theo thẩm quyền, chịu trách nhiệm báo cáo và giải trình trước Quốc hội, trước Nhân dân. Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ, chịu trách nhiệm trước Quốc hội về hoạt động của Chính phủ và những nhiệm vụ được giao; báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước (khoản 2 Điều 95 và Điều 100 Hiến pháp năm 2013). Thủ tướng Chính phủ thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ (khoản 6 Điều 98 Hiến pháp năm 2013); Thủ tướng Chính phủ “giải trình, trả lời chất vấn trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội” (khoản 2 Điều 29 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019).

Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là các chủ thể giải trình theo Hiến pháp năm 2013 quy định cụ thể: Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ và Quốc hội về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách, cùng các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động của Chính phủ (Điều 95); có trách nhiệm

báo cáo công tác trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, đồng thời thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lý (khoản 2 Điều 99 Hiến pháp năm 2013; Điều 33, Điều 34 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019).

Ngoài ra, Chính phủ còn có trách nhiệm tổng hợp, nghiên cứu, giải trình và tiếp thu các ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan; công khai các thông tin, đăng tải báo cáo giải trình trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ (khoản 3 Điều 34 và Điều 36 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020).

#### *Thứ hai, về nội dung giải trình của Chính phủ*

Xét ở phạm vi rộng, nội dung Chính phủ phải giải trình là những nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định cho Chính phủ và theo từng vị trí, chức danh thành viên Chính phủ gắn liền với tính hợp lý, hợp pháp và tính hiệu quả trong việc thực hiện nhiệm vụ, chức danh đó. Nói cách khác, Chính phủ phải giải trình về việc sử dụng quyền lực đã được ủy quyền như thế nào và trách nhiệm trong việc sử dụng quyền lực đó. Điều này đã được quy định tại Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019, cụ thể:

*Một là*, 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 Chính phủ đề xuất với Quốc hội (Điều 27).

*Hai là*, về hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước từ Trung ương đến địa phương; về các quyết định và kết quả thực hiện các quyết định của mình trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được giao (khoản 1 Điều 29).

*Ba là, về mọi mặt công tác của bộ, cơ quan ngang bộ; chỉ đạo các đơn vị trực thuộc tổ chức triển khai thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án đã được phê duyệt, các nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ được Chính phủ giao; quyết định theo thẩm quyền các vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc... (Điều 34).*

*Thứ ba, về hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ*

Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình có thể phân loại theo cách tiếp cận khác nhau. Có thể bao gồm trách nhiệm giải trình theo chiều dọc và trách nhiệm giải trình theo chiều ngang; trách nhiệm giải trình hướng lên trên (hệ thống trách nhiệm giải trình bảo đảm việc tuân thủ) tập trung vào việc tuân thủ các quy tắc, các chỉ thị và chỉ đạo đến từ bộ máy nhà nước; trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới (hệ thống trách nhiệm giải trình đối với kết quả hoạt động) tập trung vào các kết quả mà một cá nhân hay một cơ quan có nhiệm vụ thực hiện; trách nhiệm giải trình trong nội bộ Chính phủ và trách nhiệm giải trình của Chính phủ với các cơ quan nhà nước khác, trách nhiệm giải trình của Chính phủ với xã hội, v.v.. Trong phạm vi cuốn sách này, tác giả đề cập quy định pháp luật Việt Nam về trách nhiệm giải trình của Chính phủ với cơ quan nhà nước khác, trách nhiệm giải trình của Chính phủ với xã hội.

Các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ được quy định trong hệ thống pháp luật Việt Nam tương đối đa dạng, cụ thể bao gồm: báo cáo công tác, trả lời chất vấn; công khai thông tin, trả lời các kiến nghị của cử tri gửi đến các kỳ họp Quốc hội; giải trình tại phiên họp của Hội đồng dân tộc, Ủy ban

của Quốc hội; trả lời qua các phương tiện thông tin đại chúng về cả phương diện giải trình chủ động và khi có yêu cầu.

*Về báo cáo công tác và việc xem xét báo cáo của Chính phủ* được quy định bao gồm: báo cáo theo định kỳ và đột xuất. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 đã quy định về trách nhiệm giải trình của Chính phủ là chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội, Chủ tịch nước theo định kỳ và kể cả đột xuất theo yêu cầu Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước. Luật cũng quy định Thủ tướng Chính phủ có trách nhiệm thay mặt Chính phủ báo cáo công tác của Chính phủ, báo cáo công tác của chính Thủ tướng Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước và trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Trong Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã quy định về quyền giám sát tối cao của Quốc hội (Điều 6) đối với Chính phủ, quy định về việc Quốc hội xem xét báo cáo của Chính phủ về tổng hợp ý kiến, kiến nghị và việc giải quyết kiến nghị của cử tri cả nước (Điều 20), quyền yêu cầu cung cấp thông tin (Điều 35).

*Về chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn của Chính phủ* cũng được quy định cụ thể trong Hiến pháp năm 2013, Điều 80 và khoản 2 Điều 32 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020. Theo đó, người bị chất vấn phải trả lời trước Quốc hội tại kỳ họp hoặc tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội; trong trường hợp cần thiết Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội cho trả lời bằng văn bản. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 cũng quy định có hai hình thức chất vấn của đại biểu Quốc hội là chất vấn của đại biểu Quốc hội tại kỳ họp và chất vấn của đại biểu Quốc hội giữa kỳ họp. Điều 26 quy định về chất vấn và xem xét trả lời chất

vấn tại phiên họp Ủy ban thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội. Điều 15 quy định về chất vấn và xem xét việc trả lời chất vấn tại kỳ họp Quốc hội.

*Về trách nhiệm của Chính phủ trong việc cung cấp thông tin và công khai thông tin.* Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định việc chủ động công khai, minh bạch dự thảo cũng như các văn bản quy phạm pháp luật sau khi được ký ban hành dưới các hình thức khác nhau như: trong quá trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản và cơ quan, tổ chức có liên quan; nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định, cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến; đăng tải toàn văn dự thảo văn bản và tờ trình trên cổng thông tin điện tử của Chính phủ và của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo trong thời gian ít nhất là 60 ngày, trừ những văn bản được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn, để các cơ quan, tổ chức, cá nhân góp ý kiến. Trong thời gian dự thảo đang được lấy ý kiến, nếu cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại dự thảo văn bản mà khác với dự thảo đã đăng tải trước đó thì phải đăng lại dự thảo văn bản đã được chỉnh lý. Ngoài đăng tải để lấy ý kiến có thể thông qua hình thức lấy ý kiến trực tiếp, gửi dự thảo đề nghị góp ý kiến, tổ chức hội thảo, tọa đàm, thông qua các phương tiện thông tin đại chúng (Điều 57).

*Về giải trình của Chính phủ tại phiên họp Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội* được quy định khá chi tiết. Căn cứ vào chương trình giám sát, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, v.v. giải trình và cá nhân có liên quan tham gia giải trình vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội phụ trách. Người được

yêu cầu giải trình có trách nhiệm báo cáo, giải trình theo yêu cầu của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội. Việc giải trình được tổ chức tại phiên họp Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội. Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học, đối tượng chịu sự tác động của chính sách có thể được mời tham dự phiên giải trình và phát biểu ý kiến. Phiên giải trình của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội được tổ chức công khai, trừ trường hợp do Thường trực Hội đồng dân tộc, Thường trực Ủy ban của Quốc hội quyết định. Kết luận về vấn đề được giải trình của Hội đồng, Ủy ban được gửi đến Ủy ban thường vụ Quốc hội, các đại biểu Quốc hội và các cơ quan, tổ chức hữu quan. Các quy định đó được thể hiện rõ trong Điều 82 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định về giải trình tại phiên họp Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội; Điều 43 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 quy định về giải trình tại phiên họp Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội.

*Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trước xã hội* bao gồm trách nhiệm giải trình chủ động và trách nhiệm giải trình theo yêu cầu được Hiến pháp và nhiều văn bản quy phạm pháp luật như Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Báo chí, Luật Tiếp cận thông tin quy định cụ thể về chủ thể, lĩnh vực, nội dung và hình thức thực hiện.

Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trước Đảng Cộng sản Việt Nam: Với đặc thù về hệ thống chính trị một đảng cầm quyền, Chính phủ được thành lập trên cơ sở Quốc hội, đồng thời Đảng Cộng sản Việt Nam cử người của mình vào Chính phủ nên Chính phủ không chỉ thực hiện trách nhiệm giải trình đối với Quốc hội (cơ quan quyền lực cao nhất của Nhân dân) mà còn phải giải trình trước



Đảng Cộng sản Việt Nam cầm quyền. Nếu không đáp ứng được trách nhiệm giải trình về chính trị, cá nhân/tổ chức bị xem xét trách nhiệm theo các kênh nội bộ của Đảng, có thể bị chất vấn, bỏ phiếu tín nhiệm, tùy theo mức độ có thể dẫn tới sức ép từ chức hoặc bị bãi nhiệm các chức vụ qua các kênh chính thức của cơ quan dân cử hoặc cơ quan hành chính. Khoản 1 Điều 4 Hiến pháp năm 2013 quy định: “Đảng Cộng sản Việt Nam... là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội”. Chính phủ căn cứ vào đường lối, chủ trương của Đảng để xây dựng, ban hành và thực thi chính sách. Đồng thời, Đảng giới thiệu, cử người vào Chính phủ, vì vậy các thành viên Chính phủ phải chịu trách nhiệm trước Đảng khi thực hiện nhiệm vụ, chức năng của mình. Ban Chấp hành Trung ương Đảng có thẩm quyền giới thiệu đảng viên ra ứng cử Chủ tịch Quốc hội, Chủ tịch nước và Thủ tướng Chính phủ để Quốc hội thảo luận và phê chuẩn về nhân sự Phó Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch Quốc hội, Phó Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm các Ủy ban của Quốc hội và các thành viên Chính phủ.

*Từ các quy định pháp lý hiện hành về trách nhiệm giải trình của Chính phủ như trên, có thể đưa ra một số nhận định sau:*

*Thứ nhất, Việt Nam đã thiết lập được cơ sở pháp lý tương đối đầy đủ cho việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách công.*

Những quy định về trách nhiệm giải trình của Chính phủ được thể hiện trong Hiến pháp và các văn bản quy phạm pháp luật đã đặt nền tảng cơ sở pháp lý để Chính phủ thực hiện công khai hóa, minh bạch hóa quá trình hoạt động cũng như báo cáo, giải thích và chịu trách nhiệm về quá trình thực thi nhiệm vụ của Chính phủ. Đồng thời, các quy định đã đặt cơ sở để Đảng lãnh đạo, Quốc hội

giám sát, kiểm soát quyền lực; cử tri, người dân nói chung và các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện quyền làm chủ đối với hoạt động của Chính phủ ở Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 đã chính thức quy định trách nhiệm giải trình của các cơ quan hiến định, trong đó có Chính phủ (các điều 77, 94, 98, đã ghi nhận trách nhiệm giải trình là một trong những nội dung quan trọng của cơ chế hiến định về tổ chức, thực hiện quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước, khẳng định Nhà nước và các chủ thể quyền lực ở tầm Hiến pháp phải chịu trách nhiệm trước Nhân dân bằng cách cung cấp thông tin, giải thích cụ thể, rõ ràng, công khai những chính sách, quyết định của mình trước các chủ thể có thẩm quyền giám sát theo quy định của Hiến pháp.

*Thứ hai*, các quy định về hình thức, phương pháp, thời gian thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ cũng còn những hạn chế, mà nếu không giải quyết được những hạn chế này sẽ dẫn đến nhiều vấn đề nan giải vô cùng phức tạp trong thực hiện trách nhiệm giải trình. Đó là sự chưa tương xứng giữa những quy định về hình thức, phương pháp với thời gian thực hiện trách nhiệm giải trình; hình thức, phương pháp và thời gian thực hiện trách nhiệm giải trình với khối lượng thông tin cần cung cấp, nội dung cần giải trình. Ví dụ, khi báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội để Quốc hội xem xét nhưng khối lượng và chất lượng thông tin về hoạch định chính sách, thực thi chính sách cần cung cấp là tương đối lớn, phức tạp đòi hỏi có nhiều thời gian mới có thể đánh giá thấu đáo trong khi thời gian báo cáo giải trình, thời gian để Quốc hội xem xét nhìn chung rất ít. Mặt khác, vấn đề luôn tiềm ẩn trong quyền ủy quyền - đại diện, người được ủy quyền - đại diện có xu hướng “che giấu thông tin”, “che giấu hành động” sẽ tận dụng sự bất đối xứng thông tin, bất đối xứng giữa hình thức với nội dung và thời gian để

không cung cấp những thông tin quan trọng, bản chất của vấn đề giải trình, v.v.. Vậy, cần có những quy định nào để khắc phục những vấn đề nan giải đó thì chưa được quy định cụ thể.

Các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình trước Nhân dân và xã hội còn nhiều hạn chế. Cụ thể như trong hoạch định và thực thi chính sách công chưa nêu rõ phương thức hay kênh trực tiếp chính thống thường xuyên để người dân - người chủ quyền lực có quyền giám sát, kiểm soát trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách công từ các khâu nhận diện, lựa chọn vấn đề chính sách đến xây dựng và ban hành chính sách mà chỉ thông qua đại biểu Quốc hội hoặc đại diện Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội. Tuy nhiên, các tổ chức này ở Việt Nam gần như không có tính độc lập với các cơ quan nhà nước. Vì vậy, vai trò giám sát, phản biện chính sách của các tổ chức này là rất mờ nhạt. Một số quy định pháp luật về hình thức giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội (Điều 27, Điều 34 Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015 về hình thức giám sát và phản biện xã hội...) mang lại hiệu quả không cao. Theo các nhà nghiên cứu nhấn mạnh: giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thực ra là giám sát không chế tài. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến hiệu quả hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam thời gian qua chưa như mong đợi; kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam nhiều khi là một chiều; sự phản hồi chưa có chuyển biến tích cực, rất khó xác định trách nhiệm bảo đảm thực hiện được các hình thức giám sát, phản biện xã hội.

Trong khi đó, Hiến pháp và pháp luật Việt Nam quy định công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội thông qua việc tham dự, đóng góp ý kiến, giám sát hoạt động của cơ quan nhà

nước, v.v.. Tuy nhiên, trong thực tế, Nhân dân tham gia đóng góp ý kiến vào quá trình hoạch định, thực thi chính sách công như thế nào thì lại chưa được quy định cụ thể. Việc tham gia vào quá trình hoạch định, thực thi chính sách của người dân mới chỉ dừng lại ở quá trình lấy ý kiến của Nhân dân vào các dự án pháp luật được đăng ở website của Chính phủ, Quốc hội, các cơ quan nhà nước ở địa phương; hoặc thông qua việc tiếp xúc cử tri của cơ quan dân cử. Xét một cách khách quan, phần lớn các hoạt động này chỉ mang tính hình thức, diễn ra một cách đối phó và hiển nhiên điều đó ảnh hưởng rất lớn đến sự tham gia của người dân trong việc yêu cầu và giám sát trách nhiệm giải trình của Chính phủ.

### *1.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Thủ tướng Chính phủ, các thành viên Chính phủ, cán bộ, công chức thuộc Chính phủ*

Thứ nhất, thực trạng thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong thời gian qua tương đối nghiêm túc, có chất lượng và hiệu quả.

Năm 2017, Chính phủ thực hiện đầy đủ các quy định về phối hợp công tác của Chính phủ và Quốc hội, phối hợp chặt chẽ trong việc chuẩn bị nội dung, thực hiện chương trình các kỳ họp, phiên họp; đã khắc phục triệt để tình trạng chậm hoàn thành báo cáo, tờ trình phục vụ kỳ họp Quốc hội xảy ra trong nhiệm kỳ 2011-2016. Toàn bộ 88 báo cáo, tờ trình đều được hoàn thành đầy đủ theo chương trình và gửi Quốc hội trước phiên khai mạc; trả lời đầy đủ các kiến nghị của cử tri; thực hiện nghiêm quy định về giám sát của Quốc hội<sup>1</sup>.

---

1. Xem Báo cáo số 05/BC-CP ngày 18/01/2018 của Chính phủ về kiểm điểm công tác chỉ đạo điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ năm 2017, phương hướng, giải pháp chỉ đạo, điều hành năm 2018.

Năm 2018, Chính phủ chuẩn bị 100 báo cáo, tờ trình, dự án luật, pháp lệnh gửi Quốc hội trước ngày khai mạc kỳ họp và nhiều tài liệu, báo cáo khác trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội<sup>1</sup>. Trong 6 tháng đầu năm 2019, Chính phủ chuẩn bị 30 báo cáo, tờ trình Quốc hội và nhiều tài liệu khác trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội<sup>2</sup>.

*Về trả lời chất vấn:* hoạt động chất vấn ngày càng đi vào thực chất hơn, nội dung chất vấn, yêu cầu giải trình tập trung vào nhóm những vấn đề bức xúc được đại biểu và cử tri quan tâm. Các phiên chất vấn được phát thanh, truyền hình trực tiếp; không khí chất vấn thẳng thắn, dân chủ, nghiêm túc, xây dựng, tăng tính đối thoại; việc thường xuyên ban hành nghị quyết sau chất vấn và yêu cầu báo cáo việc thực hiện tại các kỳ họp đã bước đầu tạo cơ chế ràng buộc trách nhiệm thực hiện cao hơn các cam kết của người trả lời chất vấn; hoạt động chất vấn có tác động lớn đến hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước, nâng cao hơn trách nhiệm của người đứng đầu Chính phủ, bộ, ngành trước Nhân dân. Các Bộ trưởng nêu cao tinh thần trách nhiệm, sớm khắc phục những tồn tại, hạn chế, yếu kém, một số Bộ trưởng đưa ra những cam kết mạnh mẽ nhằm tạo sự chuyển biến thực sự trong các lĩnh vực do mình quản lý như Bộ Giao thông vận tải, Bộ Tài nguyên và Môi trường, v.v..

Ngoài chất vấn tại các kỳ họp của Quốc hội, gần đây Ủy ban thường vụ Quốc hội đã tổ chức các phiên chất vấn đối với các thành viên Chính phủ về những vấn đề cử tri quan tâm. Tiếp tục phát huy

---

1. Xem <http://baochinhphu.vn/Thoi-su/Chinh-phu-kiem-diem-cong-tac-chi-dao-dieu-hanh-nam-2018/355619.vgp>, truy cập ngày 30/9/2019.

2. Xem Báo cáo số 300/BC-CP ngày 23/7/2019 của Chính phủ về công tác chỉ đạo, điều hành 6 tháng đầu năm 2019, phương hướng, giải pháp chỉ đạo, điều hành 6 tháng cuối năm 2019.

hiệu quả từ những cuộc chất vấn, trả lời chất vấn trên diễn đàn Quốc hội, những cuộc chất vấn, trả lời chất vấn tại các phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng đã có những tác dụng tích cực, thậm chí đi sâu phân tích, giải quyết những vấn đề mà ở diễn đàn Quốc hội ít có điều kiện hơn.

Sau chất vấn, Chính phủ đã nghiêm túc tiếp thu, tập trung chỉ đạo sửa chữa, khắc phục tương đối toàn diện các vấn đề hạn chế được chỉ ra, có nhiều tiến bộ trong hoạch định chính sách, thực thi chính sách. Nhiều Bộ trưởng, thủ trưởng đã chủ động thông tin công khai những giải pháp đã triển khai để khắc phục thiếu sót, khuyết điểm, được cử tri chia sẻ, giải tỏa nhiều vấn đề bức xúc trong nhân dân. Việc gắn kết giữa xem xét các báo cáo về kinh tế - xã hội, báo cáo kết quả giải quyết kiến nghị của cử tri với hoạt động chất vấn đã mang lại nhiều hiệu ứng tích cực. Năm 2017, Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng và các thành viên Chính phủ khác đã tham gia trả lời, giải trình đầy đủ, làm rõ các nội dung chất vấn của 387 đại biểu Quốc hội và 95 đại biểu tham gia tranh luận. Nội dung trả lời, giải trình của các thành viên Chính phủ đã thể hiện sự nghiêm túc, cầu thị, thẳng thắn, đã có những cam kết, giải pháp, quyết tâm trong thời gian tới<sup>1</sup>. Năm 2018, các thành viên Chính phủ đã trả lời, giải trình bằng văn bản 265 chất vấn của đại biểu Quốc hội; trực tiếp trả lời 524 chất vấn và tranh luận của đại biểu Quốc hội tại Hội trường; tiếp nhận, xử lý 2.004 kiến nghị của cử tri với tinh thần nghiêm túc, thẳng thắn, cầu thị và trách nhiệm<sup>2</sup>. Trong 6 tháng đầu năm 2019 đã giải trình,

---

1. Xem Báo cáo số 05/BC-CP ngày 18/01/2018 của Chính phủ về kiểm điểm công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ năm 2017, phương hướng, giải pháp chỉ đạo, điều hành năm 2018.

2. Xem <http://baochinhphu.vn/Thoi-su/Chinh-phu-kiem-diem-cong-tac-chi-dao-dieu-hanh-nam-2018/355619.vgp>, truy cập ngày 30/9/2019.

trả lời 237 lượt đại biểu Quốc hội; 117 ý kiến cử tri<sup>1</sup>. Các phiên chất vấn đều được truyền hình, phát thanh trực tiếp và truyền trực tuyến tới tất cả các tỉnh, thành phố; trở thành hoạt động định kỳ, được đại biểu Quốc hội và cử tri quan tâm. Cùng với hoạt động chất vấn tại kỳ họp Quốc hội, hoạt động chất vấn tại Ủy ban thường vụ Quốc hội đã góp phần giải quyết kịp thời những vấn đề bức xúc trong đời sống xã hội; những kết luận sau chất vấn đối với từng lĩnh vực là cơ sở quan trọng để điều chỉnh, khắc phục những bất cập, hạn chế trong chính sách pháp luật và tạo sự chuyển biến tích cực trong quản lý điều hành của các cơ quan, lĩnh vực liên quan.

*Về việc giải đáp các kiến nghị của cử tri gửi đến các kỳ họp Quốc hội:* qua kết quả việc giải quyết kiến nghị của cử tri cho thấy, Chính phủ, các bộ trưởng, thủ trưởng các cơ quan ngang bộ với trách nhiệm của mình, ngay sau khi nhận được kiến nghị của cử tri đã kịp thời chỉ đạo, khẩn trương tổ chức nghiên cứu, tiếp thu, giải quyết, trả lời cơ bản đầy đủ, rõ ràng về những vấn đề cử tri kiến nghị; trực tiếp ký văn bản trả lời, bảo đảm thời gian theo quy định của pháp luật; chất lượng văn bản giải quyết, trả lời được nâng lên, đáp ứng tốt hơn yêu cầu của cử tri và nhân dân cả nước.

Năm 2018, các thành viên Chính phủ tiếp nhận, xử lý 2.004 kiến nghị của cử tri với tinh thần nghiêm túc, thẳng thắn, cầu thị và trách nhiệm.

*Thứ hai,* thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ trước xã hội.

Trách nhiệm giải trình chủ động của Chính phủ thời gian gần đây ngày càng được nâng cao, thể hiện qua việc Chính phủ chủ động

---

1. Xem Báo cáo số 300/BC-CP ngày 23/7/2019 của Chính phủ về công tác chỉ đạo, điều hành 6 tháng đầu năm 2019, phương hướng, giải pháp chỉ đạo, điều hành 6 tháng cuối năm 2019.

công khai các văn bản lập quy, công khai, minh bạch các trình tự và nội dung liên quan đến xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật; công khai quá trình, kết quả hoạch định chính sách và thực thi chính sách cho người dân biết và giám sát; chủ động cung cấp, giải thích thông tin liên quan đến hoạt động chính sách cho người dân, chủ động giải trình về những vấn đề gây bức xúc trong dư luận, được người dân quan tâm, v.v.. Cụ thể như sau:

*Trong việc xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật:* việc chủ động công khai, minh bạch các hoạt động lập pháp, lập quy trong thời gian qua đã khuyến khích được sự tham gia của người dân. Các dự thảo văn bản của Quốc hội, Chính phủ, bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp được đăng công khai trên các trang báo điện tử, thông tin điện tử, diễn đàn để công dân tham gia đóng góp ý kiến. Chính phủ, nhiều bộ, ngành đã mở chuyên mục, diễn đàn để công dân, tổ chức, doanh nghiệp đóng góp ý kiến trên trang thông tin điện tử của Chính phủ (<http://www.chinhphu.vn/>) và các bộ, ngành như: Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội (<http://www.molisa.gov.vn/>); Bộ Tư pháp (<http://www.moj.gov.vn/>); Bộ Nội vụ (<https://www.moha.gov.vn/>); v.v.. Các phiên họp của Quốc hội khi thảo luận về chính sách, xây dựng văn bản pháp quy cũng đã được truyền hình hoặc phát thanh trực tiếp đến với người dân.

Sau khi công bố hoặc ký ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đều được đăng Công báo theo đúng quy định ([congbao.chinhphu.vn](http://congbao.chinhphu.vn)). Ngoài ra, văn bản quy phạm pháp luật được đăng tải toàn văn trên trang thông tin điện tử của cơ quan ban hành văn bản và đưa tin trên phương tiện thông tin đại chúng, trừ văn bản có nội dung thuộc bí mật nhà nước.

*Thực hiện trách nhiệm giải trình chủ động thông qua họp báo, các phương tiện thông tin đại chúng và theo yêu cầu của người dân:*



thời gian vừa qua, các hình thức này ngày càng được đẩy mạnh và mang lại hiệu ứng tích cực, các chương trình phỏng vấn trên truyền hình, phỏng vấn trên báo chí về những vấn đề được dư luận quan tâm, các chuyên mục như “Dân hỏi, Bộ trưởng trả lời”. Qua họp báo định kỳ và các cổng thông tin điện tử của các bộ, ngành, các thông tin về cơ chế, chính sách, pháp luật, việc thực thi trên thực tiễn của các cơ quan, tổ chức,... được truyền tải đến người dân, qua đó tạo điều kiện thuận lợi để người dân, doanh nghiệp, các cơ quan, tổ chức nắm bắt thông tin và giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước. Chính phủ đều có họp báo định kỳ, qua các cuộc họp báo, Văn phòng Chính phủ thông tin những vấn đề được dư luận quan tâm với các cơ quan truyền thông trong và ngoài nước; báo cáo, cung cấp, giải thích những thông tin cần thiết đến người dân. Đối với các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh cũng thực hiện họp báo theo định kỳ hoặc khi xảy ra những vụ việc ảnh hưởng đến xã hội thuộc nội dung quản lý nhà nước của mình. Tại buổi họp báo, các cơ quan nhà nước chủ động cung cấp thông tin cho các cơ quan truyền thông, các cơ quan truyền thông cũng đặt ra những câu hỏi nhằm làm rõ hơn các nhu cầu thông tin của mình liên quan đến vụ việc. Bên cạnh việc họp báo thường kỳ, khi xảy ra các vụ việc được dư luận quan tâm, Chính phủ cũng chủ động họp báo để có những thông tin chính thức đối với xã hội.

Ngoài việc chủ động giải thích, cung cấp thông tin, công khai chịu trách nhiệm trước người dân, Chính phủ có trách nhiệm giải trình theo yêu cầu của các cử tri gửi đến trong các kỳ họp Quốc hội và Chính phủ còn phải có trách nhiệm giải trình theo yêu cầu của người dân nói chung. Các bộ, ngành còn tiến hành tiếp công dân theo định kỳ và đột xuất, lắng nghe các ý kiến, khúc mắc, phản ánh, kiến nghị của người dân, cung cấp thông tin, giải thích rõ ràng

đến người dân. Một số kênh tương tác khác được thiết lập để Chính phủ thực hiện việc giải thích, cung cấp thông tin... đến cho người dân, doanh nghiệp như thông qua một số chuyên trang, diễn đàn, chương trình đối thoại của Chính phủ như: đối thoại chính sách trên truyền hình, chuyên trang công khai, minh bạch điện, xăng dầu trên Cổng thông tin điện tử Bộ Công Thương tại địa chỉ: <http://minhbach.vecita.gov.vn>.

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quy chế tiếp nhận, xử lý và trả lời phản ánh, kiến nghị của người dân, doanh nghiệp trên Cổng thông tin điện tử Chính phủ kèm theo Quyết định số 574/QĐ-TTg ngày 25/4/2017. Thông qua hệ thống này, người dân có thể gửi, theo dõi, nhận kết quả trả lời kiến nghị của mình về hành vi chậm trễ, gây phiền hà của cán bộ, công chức, viên chức trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính. Đến nay, công tác tiếp nhận, trả lời kiến nghị của người dân và doanh nghiệp dần đi vào nề nếp, phát huy hiệu quả, nhiều ý kiến phản biện của người dân và doanh nghiệp về cơ chế, chính sách, vướng mắc về thủ tục hành chính thông qua hệ thống của Cổng thông tin điện tử Chính phủ được các bộ, ngành, địa phương tiếp thu, chấn chỉnh và kịp thời giải đáp, đáp ứng yêu cầu, nguyện vọng của người dân và doanh nghiệp. Hệ thống tiếp nhận phản ánh kiến nghị của doanh nghiệp và người dân được vận hành khá hiệu quả; năm 2017 đã tiếp nhận 6.522 kiến nghị của người dân và doanh nghiệp; phân loại, chuyển các bộ, cơ quan, địa phương xử lý theo thẩm quyền 1.858 kiến nghị, trong đó có 1.116 kiến nghị được các cơ quan chức năng trả lời<sup>1</sup>. Các kênh thông tin tương tác

---

1. Xem Báo cáo số 05/BC-CP ngày 18/01/2018 của Chính phủ về kiểm điểm công tác chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ năm 2017, phương hướng, giải pháp chỉ đạo điều hành năm 2018.

của Chính phủ với người dân và doanh nghiệp đã nhận được phản hồi tích cực, góp phần hiện thực hóa quyết tâm của Chính phủ về xây dựng Chính phủ kiến tạo, phát triển, liêm chính, hành động phục vụ người dân, doanh nghiệp. Trong 6 tháng đầu năm 2019, Chính phủ cung cấp 2.172/2.174 (đạt tỷ lệ 99,9%) kiến nghị của cử tri gửi đến Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành<sup>1</sup>.

Tuy nhiên, việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Chính phủ trước xã hội gần như mới dừng lại ở phương diện cung cấp thông tin và giải thích, còn vấn đề chịu trách nhiệm hay qua đó để có khả năng quy kết trách nhiệm của ai trong quá trình hoạch định chính sách và thực thi chính sách là chưa rõ ràng và chưa gắn với chế tài, hậu quả chính trị - pháp lý của chủ thể giải trình.

## **2. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của người đứng đầu và cán bộ, công chức của cơ quan bộ, ngành**

### *2.1. Pháp luật về trách nhiệm giải trình của người đứng đầu và cán bộ, công chức của cơ quan bộ, ngành*

#### *Thứ nhất, về chủ thể, đối tượng và nội dung giải trình*

Bên cạnh việc các Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ và phải thực hiện trách nhiệm giải trình như đã nêu ở phần trên, người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ còn có trách nhiệm giải trình với tư cách là lãnh đạo công tác của bộ, cơ quan ngang bộ, giải trình các vấn đề liên quan đến trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công, việc thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực

---

1. Xem Báo cáo số 300/BC-CP ngày 23/7/2019 của Chính phủ về công tác chỉ đạo, điều hành 6 tháng đầu năm 2019, phương hướng, giải pháp chỉ đạo, điều hành 6 tháng cuối năm 2019.

do mình phụ trách (Điều 34 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015). Về nguyên tắc, Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có trách nhiệm giải trình công tác với lãnh đạo và cơ quan cấp trên (Chính phủ và Quốc hội); giải trình trong mối quan hệ công tác với các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ khác (Điều 35 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015); giải trình trong mối quan hệ với chính quyền địa phương (Điều 36 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015); và giải trình với xã hội (Nhân dân, các tổ chức chính trị - xã hội, doanh nghiệp, cơ quan báo chí, truyền thông...). Cán bộ, công chức của các cơ quan bộ, ngành có trách nhiệm giải trình với lãnh đạo cấp trên trong việc thực hiện các nhiệm vụ được giao, thực hiện giải trình với nhân dân trong quá trình thực thi công vụ.

Cụ thể hóa các quy định của Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/09/2016 quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ. Trong đó, trách nhiệm giải trình của Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ gắn liền với nhiệm vụ, quyền hạn của Bộ trưởng đối với bộ (Điều 24); Nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ trưởng trong mối quan hệ với các bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (Điều 25); Nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ trưởng trong mối quan hệ với chính quyền địa phương (Điều 26); Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ (Điều 27); 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 28); và Trách nhiệm của Bộ trưởng đối với các tổ chức chính trị - xã hội (Điều 29).

Về nội dung giải trình trong thực thi công vụ, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ phải thực hiện trách nhiệm giải trình về mọi mặt đối với công

tác của bộ, cơ quan ngang bộ. Bao gồm: giải trình các nội dung liên quan đến việc triển khai thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án đã được phê duyệt, các nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ được Chính phủ giao; thực hiện trách nhiệm giải trình trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật theo thẩm quyền để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công; giải trình các vấn đề liên quan đến chính sách phát triển ngành, lĩnh vực được phân công do mình ban hành hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành; giải trình việc thực hiện các quy định của pháp luật đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc; giải trình về những vấn đề khác theo yêu cầu của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội, kiến nghị của cử tri, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội về những vấn đề thuộc trách nhiệm quản lý.

Về nội dung giải trình trong công tác tổ chức, biên chế, bộ máy, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có trách nhiệm giải trình các vấn đề liên quan đến việc ban hành hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ mà mình là người đứng đầu; giải trình với Thủ tướng Chính phủ liên quan đến việc đề xuất bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức Thứ trưởng hoặc Phó Thủ trưởng cơ quan ngang bộ; thực hiện trách nhiệm giải trình liên quan đến việc tuyển dụng, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, điều động, luân chuyển, đánh giá, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức và thực hiện phân cấp quản lý công chức, viên chức đối với các tổ chức, đơn vị trực thuộc theo quy định của pháp luật; giải trình các vấn đề phát sinh trong quá trình sử dụng công

sở, tài sản, phương tiện làm việc và tài chính, ngân sách nhà nước được giao; việc thực hiện phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và các biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong ngành, lĩnh vực được phân công.

Trong việc quản lý, điều hành các hoạt động của bộ, cơ quan ngang bộ, thì Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là người đứng đầu cơ quan có quyền yêu cầu cán bộ, công chức thuộc quyền quản lý của mình giải trình các nội dung công việc được giao xử lý. Cán bộ, công chức của các cơ quan bộ ngành có trách nhiệm giải trình với Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và với các cơ quan khác (trong trường hợp được Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ ủy quyền hoặc phân công) các nội dung được Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ giao xử lý (Điều 24 Nghị định số 123/2016/NĐ-CP).

Tuy nhiên, không phải nội dung nào cũng được người đứng đầu các cơ quan bộ, ngành thực hiện giải trình nếu thuộc trong các trường hợp thuộc phạm vi bí mật nhà nước, bí mật đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật kinh doanh theo quy định của pháp luật. Những thông tin này được quy định trong Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018, Nghị định số 26/2020/NĐ-CP ngày 28/02/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ bí mật nhà nước và các văn bản hướng dẫn danh mục thông tin, tài liệu bí mật nhà nước theo từng lĩnh vực chuyên ngành; Bộ luật Dân sự năm 2015, Luật Sở hữu trí tuệ năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2009, 2019. Ngoài ra, nội dung chỉ đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong nội bộ cơ quan, tổ chức, đơn vị mà chưa ban hành, chưa thực hiện hoặc nội dung chỉ đạo, điều hành của cơ quan cấp trên với cơ quan cấp dưới cũng không được giải trình.

Mặt khác, những nội dung đã được giải trình hoặc đã được người đứng đầu cơ quan bộ, ngành thụ lý giải quyết thì sẽ không được giải trình lại (Điều 5 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

*Thứ hai, về hình thức, phương pháp thực hiện trách nhiệm giải trình của người đứng đầu và cán bộ, công chức của cơ quan bộ, ngành.*

Các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của người đứng đầu và cán bộ, công chức trong cơ quan bộ, ngành được quy định trong hệ thống pháp luật Việt Nam tương đối đa dạng và cụ thể, bao gồm: báo cáo công tác, trả lời chất vấn, công khai thông tin, trả lời các kiến nghị của cử tri gửi đến các kỳ họp Quốc hội; giải trình tại phiên họp của Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội; thực hiện giải trình về các phương diện giải trình chủ động và khi có yêu cầu.

*Về báo cáo công tác và việc xem xét báo cáo của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ* được quy định: Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 đã quy định về trách nhiệm giải trình của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là phải thực hiện báo cáo trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và Quốc hội. Ngoài ra, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cũng phải được thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân (Điều 37).

*Về hoạt động chất vấn:* chất vấn Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là việc đại biểu Quốc hội nêu vấn đề thuộc trách nhiệm của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và yêu cầu những người này trả lời về trách nhiệm của mình đối với vấn đề được nêu. Những vấn đề đó có thể là những hoạt động của Chính phủ hoặc những nhiệm vụ, quyền hạn mà Thủ tướng Chính phủ được giao liên quan đến quản lý kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao,... trách nhiệm giải trình của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ qua hình thức chất vấn được thể chế hóa rõ nhất, cụ thể

nhất tại Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 (khoản 7 Điều 2, Điều 15).

*Về hoạt động trả lời kiến nghị* của cử tri do Quốc hội chuyển đến, trách nhiệm giải trình của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được quy định trong Quyết định số 33/2017/QĐ-TTg ngày 25/7/2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế tiếp nhận, giải quyết và trả lời kiến nghị của cử tri do Quốc hội chuyển đến. Theo đó, việc trả lời kiến nghị của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là việc trả lời những ý kiến, bày tỏ tâm tư, nguyện vọng hoặc đề xuất, yêu cầu của cử tri về đời sống kinh tế - xã hội, quốc phòng - an ninh, đối ngoại của đất nước,... do đại biểu Quốc hội hoặc đại biểu Quốc hội nhận được thông qua các hoạt động tiếp xúc cử tri, gặp gỡ với cá nhân hoặc nhóm cử tri, tiếp công dân hoặc thông qua đơn thư kiến nghị của cử tri. Kiến nghị thuộc thẩm quyền giải quyết của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ là kiến nghị có nội dung liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ở trung ương (điểm b khoản 1 Điều 4).

*Về trách nhiệm giải trình tại phiên họp của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội*, căn cứ vào chương trình giám sát, Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội yêu cầu Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ giải trình những vấn đề thuộc lĩnh vực Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội phụ trách. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có trách nhiệm báo cáo, giải trình theo yêu cầu của Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội (Điều 43 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015; Điều 82 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020).

*Về trách nhiệm giải trình của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trước xã hội* được thể chế hóa ở rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật, như: Điều 15 Luật Báo chí năm 2016, sửa đổi, bổ



sung năm 2018; Luật Tiếp cận thông tin năm 2016;... quy định cụ thể về chủ thể, lĩnh vực, nội dung và hình thức thực hiện.

Người dân cũng có thể trực tiếp yêu cầu Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ theo trình tự, thủ tục được quy định tại Nghị định số 59/2019/NĐ-CP. Theo đó, người yêu cầu giải trình có thể yêu cầu giải trình bằng văn bản hoặc trực tiếp tại cơ quan bộ, ngành. Người đứng đầu cơ quan bộ, ngành nhận thấy vấn đề nội dung đơn giản, thì việc giải trình có thể thực hiện bằng hình thức trực tiếp. Trong những trường hợp còn lại thì việc giải trình được thực hiện theo các bước như Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định.

## *2.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của người đứng đầu và cán bộ, công chức của cơ quan bộ, ngành*

Trong thời gian qua, việc thực hiện trách nhiệm giải trình của người đứng đầu cơ quan bộ, ngành trước Quốc hội tương đối nghiêm túc, có chất lượng và đạt được hiệu quả cao. Theo Báo cáo của Chính phủ năm 2017, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã thực hiện tương đối đầy đủ về phối hợp công tác của cơ quan bộ, ngành và Chính phủ, Quốc hội, liên kết chặt chẽ trong việc thực hiện chương trình các kỳ họp, phiên họp; đã khắc phục được triệt để tình trạng chậm hoàn thành báo cáo, tờ trình phục vụ kỳ họp Quốc hội xảy ra trong nhiệm kỳ 2011 - 2016. Bên cạnh đó, các cơ quan bộ, ngành góp phần trong việc toàn bộ 88 báo cáo, tờ trình đều được hoàn thành đầy đủ theo chương trình và gửi Quốc hội trước phiên khai mạc; trả lời đầy đủ các kiến nghị của cử tri; thực hiện nghiêm quy định về giám sát của Quốc hội<sup>1</sup>.

Năm 2018, các cơ quan bộ, ngành cũng cùng Chính phủ phối hợp chặt chẽ với Quốc hội, chuẩn bị 100 báo cáo, tờ trình, dự án luật,

---

1. Xem Mục 5 Phần 1 Báo cáo số 05/BC-CP.

pháp lệnh gửi Quốc hội trước ngày khai mạc kỳ họp và nhiều tài liệu, báo cáo khác trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội<sup>1</sup>.

Trong 6 tháng đầu năm 2019, các cơ quan bộ, ngành cũng có những đóng góp nhất định cùng Chính phủ phối hợp chặt chẽ với Quốc hội trong việc chuẩn bị đầy đủ, chất lượng 30 báo cáo, tờ trình gửi Quốc hội và nhiều tài liệu, báo cáo khác trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội<sup>2</sup>.

*Về thực hiện trách nhiệm giải trình thông qua hoạt động trả lời chất vấn:* hoạt động chất vấn ngày càng đi vào thực chất hơn, nội dung chất vấn, yêu cầu giải trình được chú trọng, quan tâm vào những vấn đề nóng, bức xúc, mang tính thời sự của các đại biểu và cử tri. Việc thường xuyên ban hành nghị quyết sau chất vấn và yêu cầu báo cáo việc thực hiện tại các kỳ họp đã tạo ra cơ chế ràng buộc trách nhiệm thực hiện cao hơn các cam kết của người trả lời chất vấn. Từ đó, tác động lớn đến hiệu quả hoạt động của cơ quan bộ, ngành, nâng cao hơn trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan bộ, ngành trước nhân dân. Các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ được nêu cao tinh thần trách nhiệm, sớm khắc phục được những tồn tại, hạn chế, yếu kém.

Ngoài chất vấn tại các kỳ họp của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã tổ chức nhiều phiên họp chất vấn đối với các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ về những vấn đề mà cử tri quan tâm, chú trọng. Tiếp tục phát huy từ những cuộc chất vấn, trả lời chất vấn tại phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội cũng đã có những

---

1. Xem Hải Minh: *Chính phủ kiểm điểm công tác chỉ đạo, điều hành năm 2018*, nguồn: <http://baochinhphu.vn/Thoi-su/Chinh-phu-kiem-diem-cong-tac-chi-dao-dieu-hanh-nam-2018/355619.vgp>, truy cập ngày 08/6/2020.

2. Xem Mục 4 Phần 1 Báo cáo số 300/BC-CP.

tác động tích cực, thậm chí đi sâu phân tích, giải quyết những vấn đề mà Quốc hội ít có điều kiện hơn.

Năm 2017, các cơ quan bộ, ngành cùng với Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ đã tham gia trả lời, giải trình đầy đủ, làm rõ các nội dung chất vấn của 387 đại biểu Quốc hội và 95 đại biểu tham gia tranh luận. Nội dung trả lời, giải trình của các cơ quan bộ, ngành đã thể hiện sự nghiêm túc, cầu thị, thẳng thắn, đã có những cam kết, giải pháp, quyết tâm trong thời gian tới<sup>1</sup>. Trong 6 tháng đầu năm 2019, trả lời 230 lượt đại biểu Quốc hội tham gia chất vấn và tranh luận trong phiên họp chất vấn tại kỳ họp thứ 7; trả lời 117 các ý kiến, kiến nghị của cử tri với tinh thần thẳng thắn nhận trách nhiệm về những mặt còn tồn tại của ngành, lĩnh vực mà mình phụ trách.

Về việc giải đáp các kiến nghị của cử tri gửi đến các kỳ họp của Quốc hội: qua kết quả việc giải quyết các kiến nghị của cử tri gửi đến cho thấy, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cơ bản đã thực hiện tốt với trách nhiệm của mình. Ngay sau khi nhận được kiến nghị, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đã chỉ đạo, điều hành tiến hành nghiên cứu, tiếp thu, giải quyết, trả lời cơ bản đầy đủ, rõ ràng về những vấn đề mà cử tri kiến nghị, trực tiếp ký văn bản trả lời, bảo đảm thời gian theo đúng quy định của pháp luật. Chất lượng văn bản giải quyết các kiến nghị của cử tri cơ bản được nâng cao, ngày càng đáp ứng tốt hơn các yêu cầu, nguyện vọng của cử tri và Nhân dân cả nước. Năm 2017 đã tiếp nhận 6.522 kiến nghị của người dân và doanh nghiệp; phân loại, chuyển các bộ, cơ quan, địa phương xử lý theo thẩm quyền 1.858 kiến nghị, trong đó có 1.116 kiến nghị được các cơ quan chức năng trả lời<sup>2</sup>. Tính riêng

---

1, 2. Xem Mục 5 Phần 1 Báo cáo số 05/BC-CP.

trong 6 tháng đầu năm 2019, người đứng đầu trong các cơ quan bộ, ngành đã thực hiện giải trình, cung cấp thông tin về 1.709 kiến nghị của cử tri (đạt 78,69%); giải quyết xong 191 kiến nghị của cử tri (đạt 8,97%); có 272 kiến nghị đang trong quá trình xem xét để giải quyết do cần thời gian để tổng kết, đánh giá thực tiễn hoặc cần có nguồn lực để tổ chức thực hiện, có 205/272 kiến nghị đã được các bộ, ngành tiếp thu và xây dựng lộ trình để giải quyết (đạt 12,52%)<sup>1</sup>.

Trách nhiệm giải trình chủ động của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trong thời gian gần đây ngày càng được nâng cao. Trong việc xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật, việc chủ động giải trình trong thời gian qua đã được khuyến khích và có sự tham gia của người dân. Các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan bộ, ngành được đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng, trang thông tin điện tử để người dân tham gia đóng góp ý kiến.

Ngoài ra, việc thực hiện trách nhiệm giải trình chủ động của người đứng đầu và cán bộ, công chức của cơ quan bộ, ngành thông qua họp báo, các phương tiện thông tin đại chúng ngày càng được đẩy mạnh và mang lại nhiều hiệu quả tích cực, giúp cho người dân nắm bắt và hiểu rõ được những quy định của các chính sách, pháp luật, đồng thời tăng cường niềm tin vào hoạt động quản lý của các cơ quan bộ, ngành. Các chương trình phỏng vấn Bộ trưởng trên truyền hình, trên báo chí về những vấn đề người dân quan tâm được đẩy mạnh. Tại các buổi họp báo, những người đứng đầu bộ, ngành cũng như các phòng, ban, đơn vị trực thuộc đã chủ động cung cấp các thông tin trên cơ quan truyền thông, đặc biệt hơn là chủ động giải trình qua họp báo khi xảy ra những vụ việc đột xuất, được người dân

---

1. Xem Mục 4 Phần 1 Báo cáo số 300/BC-CP.

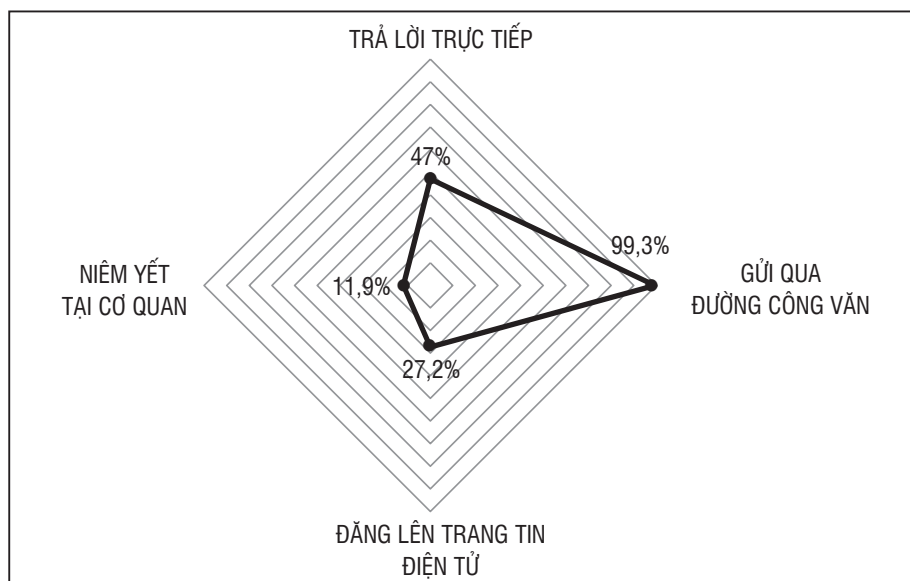
quan tâm. Bên cạnh đó, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ hay những người được ủy quyền tổ chức thực hiện các buổi họp báo định kỳ, chủ động cung cấp, giải trình các nội dung thông tin cho cơ quan truyền thông, các cơ quan truyền thông cũng đặt ra những câu hỏi nhằm làm rõ hơn các nhu cầu thông tin của mình liên quan đến vụ việc. Việc thực hiện trách nhiệm giải trình chủ động trên báo chí, phương tiện thông tin đại chúng thời gian qua đã giúp cung cấp, giải thích, truyền đạt lại những thông tin chính thống cho nhân dân, tạo sự đồng thuận trong xã hội, định hướng dư luận xã hội, nâng cao uy tín, chất lượng về nội dung thông tin của các cơ quan bộ, ngành.

Ngoài việc chủ động giải thích, giải trình, chịu trách nhiệm trước người dân, những người đứng đầu trong cơ quan bộ, ngành có trách nhiệm giải trình theo yêu cầu của các cử tri gửi đến trong các kỳ họp Quốc hội và Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ còn phải có trách nhiệm giải trình theo yêu cầu của người dân nói chung. Mặt khác, người dân khi có vấn đề đang quan tâm sẽ làm đơn yêu cầu giải trình hoặc đến trực tiếp trụ sở của các bộ, ngành để yêu cầu thực hiện giải trình.

Trong thời gian qua, người đứng đầu của cơ quan bộ, ngành đã thực hiện giải trình đầy đủ các nội dung theo yêu cầu của người dân về cơ sở pháp lý, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, nội dung của quyết định, hành vi. Theo kết quả khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019, trong tổng số 151 đối tượng khảo sát là cán bộ, công chức công tác tại các bộ, ngành, Văn phòng Chính phủ, trên 98% số người trả lời cho rằng cơ quan đã thực hiện trách nhiệm giải trình về cơ sở pháp lý của việc ban hành quyết định, thực hiện hành vi; giải trình về thẩm quyền ban hành quyết định, thực hiện hành vi; giải trình về trình tự, thủ tục ban hành quyết định, thực hiện

hành vi; và giải trình về nội dung của quyết định, thực hiện hành vi. Trong đó, 11,9% số người được hỏi cho biết cơ quan có thực hiện giải trình chủ động; 97,3% cho biết cơ quan thực hiện giải trình theo yêu cầu. Trong đó, 99,3% người được hỏi cho biết cơ quan thực hiện giải trình qua đường công văn, 47,0% người được hỏi cho biết cơ quan thực hiện giải trình theo hình thức trả lời trực tiếp, 27,2% người được hỏi cho biết cơ quan thực hiện giải trình theo hình thức đăng tải lên trang tin điện tử và 11,9% người được hỏi cho biết cơ quan thực hiện giải trình theo hình thức niêm yết tại cơ quan (Hình 2.17).

**Hình 2.17: Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan bộ, ngành**



Như vậy, các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình phổ biến nhất là gửi kết quả giải trình qua đường công văn và giải trình trực tiếp. Các hình thức này có điểm mạnh là đáp ứng trực tiếp nhu cầu thông tin của đối tượng yêu cầu, nhưng nếu các kết quả giải trình này không được công khai thì hiệu quả thông tin sẽ hạn chế,

đồng thời tăng thủ tục hành chính do phải cung cấp lần lượt cùng một thông tin cho nhiều đối tượng. Một trong những hình thức được kỳ vọng là công bố kết quả giải trình trên trang thông tin điện tử thì tỷ lệ thực hiện lại rất thấp (chỉ 27,2% số người khảo sát cho biết cơ quan có thực hiện hình thức này). Trước yêu cầu thực tiễn và chiến lược xây dựng chính phủ điện tử, việc công bố kết quả giải trình trên trang thông tin điện tử nên được quy định là một hình thức bắt buộc khi thực hiện trách nhiệm giải trình.

Tóm lại, qua việc đánh giá thực trạng thực thi trách nhiệm giải trình của người đứng đầu và cán bộ, công chức của cơ quan bộ, ngành cho thấy, nhận thức thực hiện của các chủ thể về cơ bản đã có sự thay đổi tích cực, bước đầu đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước và nhu cầu tiếp cận thông tin của Nhân dân. Tuy nhiên, đánh giá kết quả thực hiện trong thời gian qua cũng cho thấy một số tồn tại, hạn chế về pháp luật cũng như thực hiện pháp luật như:

*Một là*, chưa bảo đảm sự cân xứng giữa những quy định về hình thức, phương pháp thực hiện với thời gian thực hiện trách nhiệm giải trình. Hình thức, phương pháp và thời gian thực hiện trách nhiệm giải trình với khối lượng thông tin, nội dung, tài liệu cần cung cấp, giải trình. Khi báo cáo của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ trước Quốc hội, để Quốc hội xem xét những khối lượng thông tin, tài liệu và chất lượng nội dung giải trình về các quyết định, hành vi của mình theo lĩnh vực, ngành quản lý là tương đối lớn, phức tạp đòi hỏi nhiều thời gian mới có thể đánh giá thấu đáo trong khi thời gian báo cáo giải trình, thời gian Quốc hội xem xét nhìn chung là tương đối ít.

*Hai là*, một số hạn chế của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP về thực hiện trách nhiệm giải trình nói chung và trách nhiệm giải trình

của người đứng đầu và cán bộ, công chức của các cơ quan bộ, ngành nói riêng cần được giải quyết như: quy định người chịu tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi mới có quyền yêu cầu giải trình; không đưa ra thời hạn tạm đình chỉ, cũng như quyền khiếu nại của người dân khi việc tạm đình chỉ là không đúng.

*Ba là*, như trước đây trong Nghị định số 90/2013/NĐ-CP quy định trong trường hợp cần thiết thì công bố công khai văn bản giải trình theo quy định của pháp luật (điểm đ khoản 2 Điều 13). Tuy nhiên, Nghị định số 59/2019/NĐ-CP lại không có quy định về hình thức công khai, minh bạch văn bản giải trình. Mặt khác, các chế tài xử lý về việc không thực hiện đúng trách nhiệm giải trình vẫn còn chưa rõ ràng, cụ thể, chủ yếu thực hiện theo các hình thức kỷ luật vẫn chưa đủ tính răn đe nếu vẫn còn tái phạm lần nữa.

*Bốn là*, những người đứng đầu và cán bộ, công chức trong các cơ quan bộ, ngành rất ít khi thực hiện hình thức trách nhiệm giải trình chủ động, chủ yếu thực hiện theo yêu cầu. Do vậy, tính chủ động trong thực hiện giải trình còn hạn chế, tạo nên tâm lý ỷ lại, không minh bạch quyết định, hành vi, đợi chờ người dân có yêu cầu thì mới thực hiện. Từ đó, rất khó phát hiện những sơ hở, yếu kém trong quyết định, hành vi của mình, làm tăng nguy cơ dẫn đến những thiệt hại nghiêm trọng không đáng có. Mặt khác, việc thực hiện hình thức gửi văn bản giải trình đăng lên trang thông tin điện tử vẫn còn yếu kém, chưa phát huy tối đa ưu điểm của việc sử dụng hình thức này. Ngoài ra, việc thực hiện giải trình không bảo đảm thời gian quy định, gây mất nhiều thời gian cho người dân và đôi khi nội dung giải trình chưa được bảo đảm về chất lượng hoặc thiếu nội dung giải trình.



### **3. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp**

#### *3.1. Pháp luật về trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp*

Nhìn tổng thể, các quy định của pháp luật Việt Nam về trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp luôn có sự kế thừa và vận động theo hướng ngày càng được quy định rõ ràng hơn. Hiện nay, cơ sở pháp lý về trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp 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 chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 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 Tiếp công dân năm 2013, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, v.v. và một số văn bản dưới luật như: Nghị định số 59/2019/NĐ-CP,... Nội dung của các văn bản nêu trên cho thấy, quy định của pháp luật về trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp đã có bước phát triển mới, xác định rõ hơn về nội dung, phương thức, chủ thể giải trình. Các quy định này đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng để Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức Ủy ban nhân dân 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 ở địa phương.

***Quy định về chủ thể thực hiện giải trình***

Theo Hiến pháp năm 2013, Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương, chịu trách nhiệm trước Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên (khoản 1 Điều 114). Đây là cơ sở pháp lý mang tính nguyên tắc hiến định kế thừa nội dung, tinh thần của Điều 123 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001, quy định bắt buộc Ủy ban nhân dân phải thực hiện trách nhiệm giải trình của mình trước Hội đồng nhân dân và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Cụ thể hơn, trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 và Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định người đứng đầu Ủy ban nhân dân, những cán bộ, công chức theo sự phân công của người đứng đầu Ủy ban nhân dân phải thực hiện trách nhiệm giải trình về tổ chức và hoạt động của cơ quan mình.

***Quy định về nội dung giải trình***

Theo quy định của pháp luật hiện hành, xét ở phạm vi rộng, nội dung phải giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp là những nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định gắn liền với tính hợp lý, hợp pháp và hiệu quả trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đó, ngoại trừ những nội dung thông tin không thuộc phạm vi giải trình: Nội dung thuộc phạm vi bí mật nhà nước, bí mật đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật kinh doanh; Nội dung chỉ đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong nội bộ cơ quan, tổ chức, đơn vị mà chưa ban hành, chưa thực hiện hoặc nội dung chỉ đạo, điều hành của cơ quan cấp trên với cơ quan cấp dưới. Mặt khác, những nội dung đã được giải trình hoặc đã được thụ lý giải quyết thì sẽ không được giải trình lại (Điều 5, Điều 6 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP).

Tùy thuộc vào chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định, nội dung trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân mỗi cấp lại khác nhau<sup>1</sup>. Nhưng nhìn chung, nội dung giải trình của Ủy ban nhân dân các cấp đó là về cơ cấu tổ chức bộ máy, việc tổ chức và bảo đảm thi hành Hiến pháp và pháp luật, xây dựng chính quyền và địa giới hành chính, giáo dục, đào tạo, khoa học, công nghệ, văn hóa, thông tin, thể dục, thể thao, y tế, lao động, chính sách xã hội, dân tộc, tôn giáo, quốc phòng, an ninh, trật tự, an toàn xã hội, hành chính tư pháp, hỗ trợ tư pháp, ngân sách địa phương, v.v..

Những người đứng đầu Ủy ban nhân dân các cấp là Chủ tịch Ủy ban nhân dân thực hiện trách nhiệm giải trình đối với những nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật hiện hành. Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp ngoài việc phải giải trình những nội dung của Ủy ban nhân dân thì còn phải giải trình đối với những nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định riêng: quản lý và tổ chức sử dụng có hiệu quả công sở, tài sản, các phương tiện làm việc và ngân sách nhà nước được giao trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật; thực hiện các biện pháp bảo vệ môi trường, phòng, chống cháy, nổ; chỉ đạo và áp dụng các biện pháp để giải quyết các công việc đột xuất, khẩn cấp trong phòng, chống thiên tai, dịch bệnh, an ninh, trật tự, an toàn xã hội trên địa bàn tỉnh theo quy định của pháp luật; thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo...<sup>2</sup>. Ngoài ra, đối với những cán bộ, công chức được ủy quyền hoặc phân công thực hiện trách nhiệm giải trình sẽ phải thực hiện giải trình đối với những nội dung thông tin trong phạm vi ủy quyền, được phân công.

---

1. Xem các điều 21, 28, 35, 42, 49, 56, 63, 70 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019.

2. Xem các điều 22, 29, 36, 43, 50, 57, 64, 71 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019.

### ***Quy định về hình thức giải trình***

Các hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp rất đa dạng, bao gồm: báo cáo công tác, trả lời chất vấn, trả lời các kiến nghị của cử tri gửi đến các kỳ họp Quốc hội; giải trình tại phiên họp của Hội đồng dân tộc, Ủy ban thường vụ Quốc hội, trả lời qua các phương tiện thông tin đại chúng cả phương diện giải trình chủ động và khi có yêu cầu.

*Về báo cáo công tác và việc xem xét báo cáo của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp* được quy định bao gồm báo cáo theo định kỳ, chuyên đề và đột xuất. Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019 đã quy định Ủy ban nhân dân các cấp thực hiện chế độ báo cáo trước Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Ngoài ra, trách nhiệm giải trình trong báo cáo công tác Ủy ban nhân dân các cấp cũng được thể chế hóa trong Nghị định số 09/2019/NĐ-CP ngày 24/01/2019 quy định về chế độ báo cáo của cơ quan hành chính nhà nước.

*Về hoạt động chất vấn*, chất vấn là việc đại biểu Hội đồng nhân dân nêu vấn đề thuộc trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, thành viên khác của Ủy ban nhân dân và yêu cầu những người này trả lời về trách nhiệm của mình đối với vấn đề được nêu. Những vấn đề đó có thể là những hoạt động của Ủy ban nhân dân hoặc những nhiệm vụ, quyền hạn được giao liên quan đến quản lý kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, khiếu nại, tố cáo, ngân sách nhà nước,... trách nhiệm giải trình của Chủ tịch Ủy ban nhân dân, thành viên khác của Ủy ban nhân dân qua hình thức chất vấn được thể chế hóa rõ nhất, cụ thể nhất tại Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 (khoản 7 Điều 2, Điều 60).

*Về hoạt động trả lời kiến nghị* của cử tri, trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân các cấp được quy định trong Quyết định số 33/2017/QĐ-TTg ngày 25/7/2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế tiếp nhận, giải quyết và trả lời kiến nghị của cử tri do Quốc hội chuyển đến. Kiến nghị thuộc thẩm quyền giải quyết của Ủy ban nhân dân các cấp là kiến nghị có nội dung liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chính quyền địa phương<sup>1</sup>.

*Về trách nhiệm giải trình tại phiên họp của Thường trực Hội đồng nhân dân*, căn cứ vào chương trình giám sát, Thường trực Hội đồng nhân dân yêu cầu thành viên Ủy ban nhân dân giải trình những vấn đề mà Thường trực Hội đồng nhân dân quan tâm. Người được yêu cầu có trách nhiệm giải trình theo yêu cầu của Thường trực Hội đồng nhân dân (Điều 72 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015).

*Về trách nhiệm giải trình của Chủ tịch Ủy ban nhân dân trước xã hội* được thể chế hóa ở rất nhiều văn bản pháp luật như Luật Báo chí; Luật Tiếp cận thông tin; v.v. quy định cụ thể về chủ thể, lĩnh vực, nội dung và hình thức thực hiện.

Người dân có thể yêu cầu trực tiếp Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân phải giải trình theo trình tự, thủ tục tại Nghị định số 59/2019/NĐ-CP. Theo đó, người yêu cầu giải trình có thể yêu cầu giải trình bằng văn bản hoặc trực tiếp tại trụ sở Ủy ban nhân dân. Nhận thấy vấn đề nội dung yêu cầu giải trình đơn giản, thì việc giải trình có thể thực hiện bằng hình thức trực tiếp. Còn đối với những nội dung giải trình phức tạp, còn cần

---

1. Xem điểm c khoản 1 Điều 4 Quy chế tiếp nhận, giải quyết và trả lời kiến nghị của cử tri do Quốc hội chuyển đến ban hành kèm theo Quyết định số 33/2017/QĐ-TTg.

thời gian xác minh thì việc giải trình được thực hiện theo các bước theo quy định tại Nghị định số 59/2019/NĐ-CP.

### *3.2. Thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp*

Trong thời gian qua, việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp tương đối nghiêm túc, có chất lượng và hiệu quả cao.

Việc thực hiện trả lời chất vấn của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp thời gian qua cũng được quan tâm thực hiện, từng bước nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác này. Về cơ bản, có sự chuẩn bị kỹ để trả lời chất vấn, giải trình, xác định trách nhiệm cá nhân đối với những vấn đề cử tri quan tâm. Qua hoạt động chất vấn, nhiều đại biểu và người có trách nhiệm giải trình đã chứng tỏ trình độ, trách nhiệm và bản lĩnh của mình. Điều này làm cho các nội dung chất vấn được làm sáng rõ, qua các giải trình của người bị chất vấn. Tuy nhiên, các hoạt động chất vấn của Hội đồng nhân dân các cấp trong thời gian qua ở một số địa phương vẫn còn có những hạn chế nhất định, như: chủ tọa đôi khi né tránh những vấn đề nóng mà đại biểu chất vấn, bên cạnh đó việc điều hành không khoa học, dân chủ cũng làm cho hoạt động chất vấn, giải trình bị hạn chế; việc dành thời gian cho hoạt động này không nhiều, làm cho việc thực hiện trách nhiệm giải trình trước Hội đồng nhân dân tại các kỳ họp kém hiệu quả. Có nơi chưa nhiều đại biểu tham gia chất vấn, chưa chất vấn đến cùng, còn ít câu hỏi chất vấn hay, thảo luận không sâu sắc. Thực tế, vẫn còn có sự nể nang, né tránh, ngại va chạm của không ít đại biểu; sự thiếu kinh nghiệm, kỹ năng chất vấn của đại biểu, trả lời chất vấn của lãnh đạo các cơ quan chức năng. Việc trả lời chất vấn của thủ trưởng một số cơ quan, đơn vị còn dài, né tránh, chung chung,

chưa đi thẳng vào câu hỏi, chưa làm rõ nguyên nhân, thực trạng tình hình, còn đổ lỗi cho khách quan, thiếu cam kết trách nhiệm và giải pháp khắc phục cụ thể; chưa phát huy vai trò quyền chất vấn của đại biểu Hội đồng nhân dân. Do vậy, cần thiết tăng số lượng, thời gian của các buổi chất vấn, giải trình và công khai các nội dung này trên các phương tiện phát thanh, truyền hình. Tại tỉnh Thái Nguyên, phiên giải trình của Hội đồng nhân dân tỉnh Thái Nguyên được phát sóng trên các kênh của Đài Phát thanh - Truyền hình Thái Nguyên, kênh 3 Truyền hình Cáp Việt Nam, Kênh 201, 202 My TV; phát thanh trực tiếp, các thành viên trong Ủy ban nhân dân tỉnh Thái Nguyên giải trình một số nội dung các đại biểu và cử tri quan tâm. Phiên giải trình diễn ra trong không khí sôi nổi, nghiêm túc, cầu thị; nội dung giải trình ngoài báo cáo bằng văn bản gửi đại biểu nghiên cứu còn được phát dưới dạng phóng sự truyền hình tạo trực quan, rõ địa chỉ, rõ trách nhiệm; từng vấn đề, nhất là những hạn chế, tồn tại đã được các đại biểu nêu rõ, gắn với đó là câu hỏi thẳng vào trách nhiệm của từng ngành, từng cấp, người đứng đầu cơ quan, đơn vị; biện pháp khắc phục rõ lộ trình thực hiện và thời gian hoàn thành<sup>1</sup>.

*Về việc giải đáp các kiến nghị gửi đến của cử tri:* qua kết quả việc giải quyết các kiến nghị của cử tri gửi đến cho thấy, Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp đã thực hiện tốt với trách nhiệm của mình. Ngay sau khi nhận được kiến nghị, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp đã chỉ đạo, điều hành tiến hành nghiên cứu, tiếp thu, giải quyết, trả lời cơ bản đầy đủ, rõ ràng những vấn đề mà cử tri kiến nghị, trực tiếp ký văn bản trả lời,

---

1. Xem <http://thainguyentv.vn/tuong-thuat-truc-tuyen-phiên-chat-van-va-tra-loi-chat-van-ky-hop-thu-2-hdnd-tinh-thai-nguyen-khoa-xiii-140.html>.

bảo đảm thời gian theo đúng quy định của pháp luật. Chất lượng văn bản giải quyết các kiến nghị của cử tri cơ bản được nâng cao, ngày càng đáp ứng tốt hơn các yêu cầu, nguyện vọng của cử tri và Nhân dân cả nước.

Bên cạnh giải trình tại các kỳ họp Hội đồng nhân dân các cấp, việc giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp trên cơ sở các phản ánh, yêu cầu của báo chí, các phương tiện truyền thông cũng được thực hiện trong thời gian gần đây. Việc giải trình cho thấy trách nhiệm của các bên liên quan và tình hình thực tế vụ việc, trên cơ sở đó có sự giám sát từ phía xã hội, người dân.

Trong thời gian qua, Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp đã thực hiện giải trình đầy đủ các nội dung theo yêu cầu của người dân về cơ sở pháp lý, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, nội dung của quyết định, hành vi. Theo kết quả điều tra của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019, trong tổng số 1.090 cán bộ, công chức được khảo sát, có 95% cho rằng đã thực hiện giải trình về cơ sở pháp lý và thẩm quyền ban hành quyết định, thực hiện hành vi; 95,8% cho rằng đã thực hiện giải trình về quy trình, thủ tục ban hành quyết định, thực hiện hành vi; 95,6% cho rằng đã thực hiện giải trình về nội dung quyết định, hành vi; 85,8% cán bộ cho rằng cơ quan mình đã hoàn thành nhiệm vụ giải trình. Cũng trong 1.810 người dân được khảo sát, có 77,6% hài lòng với kết quả giải trình của cơ quan chính quyền địa phương. Điều này phản ánh thực trạng việc thực hiện trách nhiệm giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức trong Ủy ban nhân dân các cấp về cơ bản đã thực hiện tương đối tốt. Điều đó phản ánh trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ, công chức thuộc Ủy ban nhân dân các cấp từng bước được nâng cao và có chuyển biến rõ rệt, nắm vững,



hiểu rõ và áp dụng đúng quy định pháp luật. Nghiêm túc thực hiện, có tinh thần trách nhiệm cao, tận tình giải quyết các yêu cầu giải trình của người dân. Tuy nhiên, vẫn còn một bộ phận nhỏ cán bộ, công chức (chiếm 14,7%) cho rằng không hoàn thành nhiệm vụ giải trình; người dân (chiếm 22,4%) không hài lòng kết quả giải trình. Vì vậy, vấn đề đặt ra ở đây là Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp cần phải tiếp tục đẩy mạnh nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ năng nghề nghiệp và năng lực, nhận thức để đáp ứng hoàn thành các công việc, yêu cầu giải trình của người dân.

Về việc chủ động trong thực hiện giải trình, theo kết quả khảo sát, có 88,5% ý kiến của cán bộ, công chức làm việc tại Ủy ban nhân dân cho rằng, thực hiện giải trình theo yêu cầu, chỉ có 20,2% cho rằng thực hiện giải trình chủ động. Việc nhận kết quả giải trình, cũng theo kết quả khảo sát cho thấy, có 63% ý kiến của cán bộ, công chức cho rằng có thực hiện giải trình bằng hình thức trả lời trực tiếp; 87,2% thực hiện giải trình qua đường công văn. Điều này cho thấy hiện còn thiếu cơ chế pháp lý bảo đảm cho việc chủ động thực hiện giải trình của Ủy ban nhân dân, đội ngũ cán bộ, công chức của Ủy ban nhân dân các cấp. Trong khi nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương ngày càng được mở rộng, tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, tự quản ngày càng cao, do đó, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương và cá nhân có thẩm quyền phải chủ động thực hiện trách nhiệm giải trình đối với các nội dung thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của mình là yêu cầu cấp thiết luôn được đặt ra. Ứng với các kênh giải trình khác nhau sẽ hình thành các phương thức giải trình tương ứng, các phương thức giải trình của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương có mối quan hệ chặt chẽ với

hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được pháp luật quy định.

#### **4. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong đầu tư công**

##### ***4.1. Quy định pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư công***

Pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư công được quy định ở rất nhiều các văn bản khác nhau như: Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Tổ chức Chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 219, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Đầu tư công năm 2019 và một số các văn bản pháp lý khác hướng dẫn thi hành trách nhiệm giải trình.

##### ***Quy định về chủ thể thực hiện trách nhiệm giải trình***

Theo quy định tại khoản 2 Điều 74 Luật Đầu tư công năm 2019 thì: “*Cơ quan chủ quản tham khảo, giải trình, tiếp thu ý kiến cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án*”. Đây là một điểm mới so với Luật Đầu tư công năm 2014 nhằm cụ thể hóa các chủ trương, chính sách của Đảng về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư công. Cơ quan chủ quản ở đây chính là các cơ quan, đơn vị, tổ chức, bao gồm<sup>1</sup>:

*Thứ nhất*, cơ quan trung ương của tổ chức chính trị, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Kiểm toán Nhà nước, Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan trung ương của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và của tổ chức chính trị - xã hội.

---

1. Xem khoản 4, khoản 10 Điều 4 Luật Đầu tư công năm 2019.

*Thứ hai, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.*

*Thứ ba, cơ quan, tổ chức khác được giao kế hoạch đầu tư công.* Việc quy định như vậy nhằm bảo đảm tính bao quát và chặt chẽ, tránh bỏ trống các đối tượng đầu tư công khác.

*Nội dung giải trình trong lĩnh vực đầu tư công*

Trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019 quy định Chính phủ có trách nhiệm giải trình những nhiệm vụ, quyền hạn của mình gắn với tính hợp lý, hợp pháp và tính hiệu quả trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn trong lĩnh vực đầu tư công. Chính phủ phải giải trình về việc sử dụng quyền lực đã được ủy quyền như thế nào và trách nhiệm trong việc sử dụng quyền lực đó. Nội dung giải trình của Chính phủ liên quan đến đầu tư công, bao gồm: việc huy động và sử dụng các nguồn đầu tư phát triển khoa học và công nghệ, các chương trình, dự án đầu tư phát triển khoa học và công nghệ hiện đại, công nghệ cao, khoa học cơ bản (Điều 10); các chương trình, dự án đầu tư các nguồn lực để phát triển sự nghiệp giáo dục và đào tạo, nâng cao dân trí, đào tạo nguồn nhân lực, thu hút, bồi dưỡng và trọng dụng nhân tài (Điều 11); các chương trình, dự án đầu tư, huy động các nguồn lực xã hội để phát triển thể thao chuyên nghiệp, thể thao thành tích cao (Điều 12); các chương trình, dự án đầu tư, phát triển nhân lực y tế (Điều 14);... và một số các nội dung khác.

Bên cạnh đó, nội dung giải trình của cơ quan phải giải trình các nội dung sau: quyết định đầu tư dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, dự án có quy mô di dân, tái định canh, định cư lớn, dự án có nguy cơ tác động lớn đến môi trường, dự án có ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống kinh tế - xã hội của cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án về chủ trương, chính sách đầu tư, xây dựng, đất đai, xử lý chất thải và bảo vệ môi trường, đền bù, giải phóng mặt bằng

và phương án tái định canh, định cư theo quy định của pháp luật (Điều 74 Luật Đầu tư công năm 2019).

Ngoài những nội dung được quy định ở Luật Đầu tư công năm 2019, thì nội dung giải trình còn được quy định ở Nghị định số 59/2019/NĐ-CP (cơ sở pháp lý, thẩm quyền, quy trình, thủ tục ban hành quyết, hành vi và nội dung của quyết định, hành vi). Các cơ quan chủ quản thực hiện trách nhiệm giải trình khi người dân có yêu cầu.

Tuy nhiên, không phải nội dung, thông tin đầu tư công nào cũng được các chủ thể có thẩm quyền thực hiện giải trình (các trường hợp thuộc phạm vi bí mật nhà nước, bí mật đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật kinh doanh theo quy định của pháp luật) theo quy định tại khoản 1 Điều 6 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP. Ngoài ra, còn có những nội dung về chỉ đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ, công vụ trong nội bộ cơ quan, tổ chức, đơn vị mà chưa ban hành, chưa thực hiện hoặc nội dung chỉ đạo, điều hành của cơ quan cấp trên với cơ quan cấp dưới trong lĩnh vực đầu tư công. Mặt khác, những nội dung đã được giải trình hoặc đã được cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền thụ lý giải quyết thì sẽ không được giải trình lại để tránh gây mất nhiều thời gian và chồng chéo<sup>1</sup>.

#### *Hình thức giải trình trong lĩnh vực đầu tư công*

##### *Một là, phiên họp giải trình.*

Giải trình là việc các cơ quan, cá nhân hữu quan giải thích, làm rõ những trách nhiệm, hoạt động quản lý của mình trong quá trình tổ chức triển khai thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao theo yêu cầu của các chủ thể giám sát. Chủ thể giám sát ở đây chính là: Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng dân tộc,

---

1. Xem khoản 2 Điều 5 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP.

các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các Ban của Hội đồng nhân dân, Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân, đại biểu Hội đồng nhân dân<sup>1</sup>. Theo đó, căn cứ vào các chương trình giám sát, các chủ thể giám sát yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tổng Kiểm toán Nhà nước, các cấp chính quyền địa phương và cá nhân có liên quan tham gia giải trình vấn đề thuộc lĩnh vực đầu tư công mà mình quản lý. Quy trình, thủ tục được quy định rất rõ ràng trong Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

*Hai là, hoạt động chất vấn.*

Tại kỳ họp Quốc hội, phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, đại biểu Quốc hội nêu vấn đề chất vấn trong lĩnh vực đầu tư công. Các chủ thể giải trình có trách nhiệm phải trả lời trực tiếp, đầy đủ mà đại biểu Quốc hội chất vấn, không được ủy quyền cho người trả lời thay, xác định rõ trách nhiệm, biện pháp và thời hạn khắc phục hạn chế, bất cập (nếu có). Trường hợp đại biểu Quốc hội không đồng ý với nội dung trả lời chất vấn thì có quyền chất vấn lại để các chủ thể giải trình trả lời.

*Ba là, hoạt động trả lời kiến nghị của cử tri do Quốc hội chuyển* đến liên quan đến đầu tư công, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước được thể chế hóa trong Quyết định số 33/2017/QĐ-TTg. Theo đó, việc trả lời kiến nghị của các cơ quan nhà nước là việc trả lời những ý kiến, bày tỏ tâm tư, nguyện vọng hoặc đề xuất, yêu cầu của cử tri về các vấn đề trong lĩnh vực đầu tư công do đại biểu Quốc

---

1. Xem khoản 2 Điều 2 Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.

hội hoặc đại biểu Quốc hội nhận được thông qua các hoạt động tiếp xúc cử tri, gặp gỡ với cá nhân hoặc nhóm cử tri, tiếp công dân hoặc thông qua đơn thư kiến nghị của cử tri. Kiến nghị thuộc thẩm quyền giải quyết của các cơ quan nhà nước phải là những kiến nghị có nội dung liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao do pháp luật quy định<sup>1</sup>.

*Bốn là, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực đầu tư công trước xã hội* được thể chế hóa ở rất nhiều văn bản pháp luật, như: Luật Báo chí năm 2016, sửa đổi, bổ sung năm 2018; Luật Tiếp cận thông tin năm 2016;... các chủ thể giải trình có trách nhiệm giải thích cung cấp thông tin cho báo chí và chịu trách nhiệm trước pháp luật về nội dung thông tin đã cung cấp liên quan đến đầu tư công. Trường hợp khi người đứng đầu cơ quan báo chí có yêu cầu trả lời những vấn đề mà công dân nêu ra trên báo chí thì trong thời hạn 30 ngày, các chủ thể có thẩm quyền giải trình theo luật định có trách nhiệm trả lời trên báo chí<sup>2</sup>.

Người dân cũng có thể trực tiếp yêu cầu các cơ quan nhà nước giải trình theo trình tự, thủ tục được quy định tại Nghị định số 59/2019/NĐ-CP. Theo đó, người yêu cầu giải trình có thể yêu cầu giải trình bằng văn bản hoặc trực tiếp tại trụ sở làm việc của các cơ quan nhà nước.

#### *4.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư công*

Trong thời gian qua, việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư công trước các cơ quan nhà nước cấp trên, các

---

1. Xem điểm b khoản 1 Điều 4 Quy chế tiếp nhận, giải quyết và trả lời kiến nghị của cử tri do Quốc hội chuyển đến ban hành kèm theo Quyết định 33/2017/QĐ-TTg.

2. Xem Điều 15 Luật Báo chí năm 2016, sửa đổi, bổ sung 2018.

cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp có những chuyển biến tương đối nghiêm túc, có chất lượng và đạt được hiệu quả cao.

Hoạt động chất vấn - một trong những hình thức giải trình ngày càng đi vào thực chất hơn, nội dung chất vấn, yêu cầu giải trình được chú trọng, quan tâm vào những vấn đề nóng hổi, bức xúc, mang tính thời sự của các đại biểu và cử tri. Nhiều phiên họp chất vấn được phát thanh, truyền hình trực tiếp; không khí chất vấn thẳng thắn, nghiêm túc, tăng tính đối thoại; việc thường xuyên ban hành nghị quyết sau chất vấn và yêu cầu báo cáo việc thực hiện tại các kỳ họp đã tạo ra cơ chế ràng buộc trách nhiệm thực hiện cao hơn các cam kết của người trả lời chất vấn. Điển hình như trong phiên họp chất vấn vào ngày 15/6/2017, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch và Đầu tư trả lời chất vấn trước những đại biểu Quốc hội về những vấn đề “nóng” trong đầu tư công như: dự án đường cao tốc Bắc - Nam, kế hoạch vốn đầu tư công trung hạn, v.v.<sup>1</sup>. Các cơ quan địa phương cũng có những nỗ lực, trách nhiệm, bảo đảm được chất lượng nội dung giải trình về đầu tư công. Chẳng hạn như việc Giám đốc Sở Nguyễn Văn Độ trả lời chất vấn về việc phân bổ vốn đầu tư công và đề ra những giải pháp để khắc phục tình trạng đó<sup>2</sup>.

Sau hoạt động chất vấn, các chủ thể giải trình đã chủ động thông tin công khai những giải pháp đã triển khai để khắc phục những thiếu sót, khuyết điểm, được cử tri chia sẻ, giải tỏa nhiều vấn đề bức xúc trong Nhân dân. Nội dung trả lời, giải trình thể

---

1. Xem <https://enternews.vn/truc-tuyen-ky-hop-thu-ba-quoc-hoi-khoa-xiv-112438.html>.

2. Xem Bích Phượng - Thanh Nga, Hội đồng nhân dân tỉnh: *Chất vấn các nhóm vấn đề liên quan đến công tác quản lý nhà nước về lĩnh vực nội vụ, kế hoạch và đầu tư*, [https://vinhphuc.gov.vn/ct/cms/tintuc/Lists/ThoiSuChinhTri/View\\_Detail.aspx?ItemID=9539](https://vinhphuc.gov.vn/ct/cms/tintuc/Lists/ThoiSuChinhTri/View_Detail.aspx?ItemID=9539).

hiện sự nghiêm túc, cầu thị, thẳng thắn, đã có những cam kết, giải pháp, quyết tâm trong thời gian tới<sup>1</sup>. Các phiên họp chất vấn, giải trình về đầu tư công đều được công khai trên các phương tiện phát thanh, truyền hình trực tuyến tới các tỉnh, thành phố. Phiên họp chất vấn được tổ chức định kỳ, được đại biểu Quốc hội và cử tri quan tâm, giải quyết kịp thời những vấn đề còn tồn tại, vướng mắc, khó khăn. Những kết luận sau chất vấn trong lĩnh vực đầu tư công giúp cho các cơ quan chủ quản đầu tư công điều chỉnh, khắc phục những bất cập, hạn chế trong chính sách, quyết định và hành vi của mình.

Về việc giải đáp các kiến nghị của cử tri trong lĩnh vực đầu tư công được gửi đến các kỳ họp của Quốc hội: qua kết quả việc giải quyết các kiến nghị của cử tri gửi đến cho thấy, các chủ thể giải trình cơ bản đã thực hiện tốt với trách nhiệm của mình. Ngay sau khi nhận được kiến nghị, các chủ thể giải trình đã chỉ đạo, điều hành tiến hành nghiên cứu, tiếp thu, giải quyết, trả lời cơ bản đầy đủ, rõ ràng về những vấn đề mà cử tri kiến nghị, trực tiếp ký văn bản trả lời, bảo đảm thời gian theo đúng quy định của pháp luật. Chất lượng văn bản giải quyết các kiến nghị của cử tri cơ bản được nâng cao, ngày càng đáp ứng tốt hơn các yêu cầu, nguyện vọng của cử tri và Nhân dân cả nước.

*Về nội dung giải trình trong lĩnh vực đầu tư công*, hiện người dân chủ yếu yêu cầu các cơ quan nhà nước giải trình các nội dung liên quan đến các thông tin như: nguồn thu, giá trị thu và các lĩnh vực thu của ngân sách; các khoản chi tiêu từ ngân sách nhà nước; các khoản đầu tư và danh mục các dự án phát triển hạ tầng, xây dựng cơ bản; các gói đấu thầu mua sắm công; kế hoạch phân bổ vốn

---

1. Xem Mục 5 Phần 1 Báo cáo số 05/BC-CP.



đầu tư; báo cáo tình hình và kết quả thực hiện các kế hoạch, chương trình, dự án; báo cáo kiểm toán, quyết toán các công trình đầu tư công, v.v.. Trong đó, nội dung được quan tâm nhất là các khoản chi tiêu từ ngân sách nhà nước (chiếm 54,9% tổng số người dân được hỏi). Song tỷ lệ người dân yêu cầu các cơ quan nhà nước giải trình không nhiều (Bảng 2.3.).

**Bảng 2.3: Yêu cầu của người dân với chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư công**

Nội dung	Có		Không	
	Số lượng	Tỷ lệ %	Số lượng	Tỷ lệ %
1. Các nguồn thu; giá trị thu và lĩnh vực thu của ngân sách nhà nước	967	53,4	843	46,6
2. Các khoản chi tiêu từ ngân sách nhà nước	994	54,9	816	45,1
3. Các khoản đầu tư và danh mục các dự án phát triển hạ tầng, xây dựng cơ bản	883	48,8	927	51,2
4. Các gói đấu thầu mua sắm công	795	43,9	1015	56,1
5. Kế hoạch phân bổ vốn đầu tư	774	42,8	1036	57,2
6. Báo cáo tình hình và kết quả thực hiện các kế hoạch, chương trình, dự án	776	42,9	1034	57,1
7. Báo cáo kiểm toán, quyết toán các công trình đầu tư công	737	40,7	1073	59,3

*Nguồn:* Số liệu điều tra khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019

Về phía chủ thể giải trình: đã thực hiện giải trình đầy đủ các nội dung theo yêu cầu của người dân về cơ sở pháp lý, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, nội dung của quyết định, hành vi. Theo kết quả điều tra khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội, trong 1.090 cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan nhà nước thì có đến 1.042 cán bộ, công chức (chiếm 95,6%) cho rằng có công khai các nội dung giải trình về cơ sở pháp lý; 1.050 cán bộ, công chức (chiếm 96,3%) cho rằng các chủ thể giải trình đã thực hiện giải trình về quy trình, thủ tục để người dân nắm rõ, thuận lợi cho việc tổ chức triển khai và giám sát; 1.048 cán bộ, công chức (chiếm 96,1%) cho rằng cơ quan đã thực hiện giải trình về nội dung của quyết định, thực hiện hành vi.

Tuy nhiên, vẫn còn những hạn chế trong thực hiện giải trình do một số trường hợp nội dung giải trình thuộc phạm vi không được giải trình, hoặc những chủ thể được giao trách nhiệm thực hiện giải trình không có chuyên môn sâu, chưa nắm rõ quy định pháp luật về giải trình, chưa thấy được tầm quan trọng của công việc giải trình nên không đáp ứng được đầy đủ yêu cầu, nguyện vọng giải trình của người dân. Đánh giá của người dân về việc thực hiện trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương, trong số 1.810 người dân được khảo sát thì chỉ có 53,4% ý kiến cho rằng chính quyền địa phương thực hiện giải trình về nguồn thu, giá trị thu, lĩnh vực thu của ngân sách nhà nước trong đầu tư công; 54,9% ý kiến đánh giá rằng, chính quyền đã giải trình ngân sách chi tiêu khi thực hiện đầu tư công. Còn ở những nội dung khác như các gói thầu mua sắm công, kế hoạch phân bổ vốn đầu tư, báo cáo kiểm toán, quyết toán đầu tư công, v.v. ít được yêu cầu giải trình, hoặc chính quyền địa phương không chủ động giải trình, hoặc do người dân không mấy quan tâm đến vấn đề này.

Các chủ thể có thẩm quyền giải trình sau khi tiếp nhận yêu cầu sẽ tổ chức thực hiện xác minh, điều tra, nghiên cứu và thông báo kết quả giải trình với người dân bằng các hình thức: trả lời trực tiếp, qua đường công văn, đăng lên trang thông tin điện tử, niêm yết tại cơ quan. Cụ thể, 61,5% ý kiến cán bộ, công chức cho rằng cơ quan thực hiện giải trình bằng hình thức trả lời trực tiếp; 88,8% thực hiện gửi văn bản giải trình qua đường công văn; 19,7% thực hiện đăng văn bản giải trình lên trang thông tin điện tử; 18,7% thực hiện niêm yết văn bản giải trình tại trụ sở làm việc. Có thể nhận thấy, gửi văn bản giải trình qua đường công văn là hình thức được sử dụng phổ biến nhất. Bởi việc thực hiện gửi văn bản giải trình qua đường công văn giúp cho người dân có được văn bản giải trình một cách dễ dàng, đến tận tay người dân, người dân có được những thông tin một cách đầy đủ, rõ ràng, có cơ sở và cũng giúp cho các chủ thể được giao trách nhiệm thực hiện giải trình một cách thận trọng, suy xét, xác thực một cách kỹ càng, nghiêm túc, có đủ thời gian để điều tra, xác minh vấn đề cần phải giải trình. Phương thức trả lời trực tiếp, 48,9% cán bộ, công chức cho rằng không thực hiện hình thức này, bởi hình thức chỉ được áp dụng với những yêu cầu giải trình đơn giản, dễ giải quyết, không áp dụng đối với những yêu cầu giải trình phức tạp, cần nhiều thời gian để xử lý. Đa số các yêu cầu giải trình của người dân đều là những vấn đề phức tạp, nổi trội trong lĩnh vực đầu tư công cần phải có nhiều thời gian để xác minh, nghiên cứu mới có thể đáp ứng được yêu cầu của người dân. Mặt khác, trên thực tế, hình thức trả lời trực tiếp giải trình với người dân lại không được rõ ràng, cụ thể, chung chung, gây khó hiểu cho người dân. Đôi khi, cán bộ, công chức được giao nhiệm vụ giải trình vội vàng, không xác minh đầy đủ, chính xác dẫn đến đưa ra những thông tin không đúng, không đáp ứng được yêu cầu giải trình của người dân.

Có thể thấy, trong thời gian qua, các chủ thể đã có nhiều nỗ lực trong thực hiện giải trình nhằm đáp ứng được các nguyện vọng, yêu cầu giải trình của người dân. Theo kết quả của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội, tỷ lệ cán bộ, công chức cho rằng đã hoàn thành trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư công là 87,7%. Người dân cũng phần nào hài lòng về việc thực hiện giải trình của các chủ thể có thẩm quyền. Tỷ lệ người dân cho rằng có hài lòng về kết quả giải trình chiếm 75,4%. Tuy nhiên, cũng có một bộ phận cán bộ, công chức cho rằng cơ quan vẫn chưa hoàn thành nhiệm vụ giải trình, người dân cũng vẫn chưa hài lòng về kết quả giải trình, bởi các nguyên nhân:

(i) Khó khăn trong việc tiếp cận các thông tin, số liệu của chương trình, dự án: các tài liệu liên quan đến việc thực hiện dự án đầu tư công ở các bộ, cơ quan trung ương và địa phương phần lớn nằm ở các ban quản lý dự án. Tuy nhiên, việc tiếp cận các tài liệu này thường chỉ diễn ra khi có các hoạt động thanh tra, kiểm tra hoặc yêu cầu của cấp có thẩm quyền. Đồng thời, số lượng tài liệu của dự án thường rất lớn, liên quan đến nhiều trình tự, thủ tục, công việc cụ thể cũng tạo thành rào cản trong việc tiếp cận các thông tin, số liệu cần thiết.

(ii) Việc triển khai quản lý đầu tư công trên hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về đầu tư công còn chưa đầy đủ, chưa bám sát yêu cầu quản lý: hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về đầu tư công đã được Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng và đưa vào triển khai từ trước, tuy nhiên chỉ mới chính thức được thể chế hóa tại Luật Đầu tư công năm 2019). Trong khoảng thời gian đó, vẫn còn tồn tại tình trạng một số bộ, cơ quan trung ương và địa phương chưa thực hiện nghiêm túc, đầy đủ việc báo cáo theo yêu cầu, số lượng các

dự án được cập nhật trên hệ thống còn thấp so với số lượng dự án đầu tư công trên thực tế. Đồng thời, thông tin của các dự án trên hệ thống còn mỏng và thiếu, chủ yếu tập trung vào các thông tin, số liệu về kế hoạch vốn được giao mà chưa đi sâu vào những thông tin cần thiết phục vụ việc giám sát, đánh giá quá trình triển khai và hiệu quả đầu tư của dự án.

(iii) Người dân và cộng đồng chưa nhận thức đầy đủ, rõ rệt về quyền giám sát của mình, công tác phổ biến pháp luật đến người dân và cộng đồng còn chưa đầy đủ: đối tượng áp dụng của Luật Đầu tư công được định nghĩa là *“cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân tham gia hoặc có liên quan đến hoạt động đầu tư công, quản lý và sử dụng vốn đầu tư công”*. Trên thực tế, người dân và cộng đồng không phải là các đối tượng tham gia và có liên quan đến việc quản lý và sử dụng vốn đầu tư công mà thường là đối tượng thụ hưởng gián tiếp chính sách thông qua việc triển khai các chương trình, dự án đầu tư công. Do đó, dẫn đến tình trạng người dân và cộng đồng còn thờ ơ, thậm chí không có ý thức tìm hiểu, nhận thức đầy đủ hơn về quyền giám sát được quy định trong luật. Đồng thời, việc phổ biến pháp luật về đầu tư công còn mang nặng tính chuyên môn, đối tượng phổ biến thường là các cán bộ, công chức, viên chức làm việc tại các đơn vị trực tiếp triển khai, quản lý các chương trình, dự án đầu tư công, thiếu sự tham gia của cộng đồng và người dân.

(iv) Ý thức trong việc thực hiện giải trình đầu tư công còn kém, việc thực hiện chế độ báo cáo không đều và đầy đủ, chủ yếu còn mang tính hình thức. Một số bộ, cơ quan trung ương và địa phương còn có tâm lý chống chế, thiếu chủ động, hình thức trong thực hiện chế độ báo cáo, chỉ báo cáo khi có yêu cầu của cấp có thẩm quyền. Nội dung báo cáo đôi khi còn không đúng và đủ theo yêu cầu, tập

trung chủ yếu vào việc thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn, thiếu đánh giá về hiệu quả của chương trình, dự án.

Các yếu tố nêu trên đồng thời cũng tạo nên tình trạng việc giải trình thường chỉ diễn ra giữa các cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư công, cơ quan thanh tra, kiểm toán và cơ quan, tổ chức, cá nhân trực tiếp quản lý hoặc có liên quan đến dự án đầu tư công. Kết quả thanh tra, kiểm toán cũng thường chỉ dừng lại ở việc hoàn thiện các trình tự, thủ tục còn thiếu, chấm dứt các sai phạm (nếu có) và đề nghị xuất toán đối với những khoản chi sai, ít đề cập trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cá nhân trực tiếp quản lý việc thực hiện. Vai trò giám sát của người dân và cộng đồng chưa được phát huy mạnh mẽ, ít có cơ hội được tiếp xúc với các thông tin, số liệu, hầu hết việc tiếp xúc chỉ qua các cơ quan báo chí và thường là khi “việc đã rồi”, tức dự án đã phát sinh sai phạm.

## **5. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai**

### *5.1. Pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai*

Đối với lĩnh vực quản lý đất đai, trách nhiệm giải trình càng trở nên quan trọng hơn bất cứ lĩnh vực nào, bởi lẽ, đất đai vốn dĩ là tài sản đặc biệt của quốc gia, do Nhà nước thống nhất quản lý và hoạt động này cần được giám sát chặt chẽ bởi người dân và cộng đồng xã hội. Đất đai còn được xem là một tài sản có giá trị lớn trong pháp luật về dân sự và kinh tế. Vì vậy, nếu Nhà nước nói chung và các cơ quan hữu trách của Nhà nước nói riêng không đề cao trách nhiệm giải trình trước công chúng thì việc thực thi thẩm quyền quản lý đất đai sẽ phát sinh nhiều vấn đề phức tạp, không minh bạch, thậm chí không loại trừ nguy cơ dẫn đến tham nhũng, lợi ích nhóm trong quá trình thực hiện chức năng quản lý đất đai.

Trước hết, các quy định chung về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình được ghi nhận tại khoản 1 Điều 15 Luật Phòng, chống tham nhũng và được cụ thể hóa bằng Nghị định số 59/2019/NĐ-CP (thay thế Nghị định số 90/2013/NĐ-CP ngày 08/8/2013 của Chính phủ quy định trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao). Chẳng hạn, Điều 3 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định về nội dung giải trình của các cơ quan nhà nước nói chung và trong quản lý đất đai nói riêng; Điều 7 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình; Điều 8 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định mối quan hệ pháp lý giữa chủ thể yêu cầu giải trình và chủ thể thực hiện trách nhiệm giải trình, v.v..

Mặc dù Luật Đất đai năm 2013 và các văn bản hướng dẫn thi hành đạo luật này không có khái niệm “trách nhiệm giải trình”, nhưng nội hàm về trách nhiệm giải trình đã được quy định trong các nội dung quản lý nhà nước về đất đai cụ thể:

*Một là*, về lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Điều 43 Luật Đất đai năm 2013 quy định, cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có trách nhiệm tổ chức lấy ý kiến đóng góp của Nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Việc lấy ý kiến đóng góp của Nhân dân về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp huyện được thực hiện thông qua hình thức tổ chức hội nghị, lấy ý kiến trực tiếp và công khai thông tin về nội dung của quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trên trang thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện. Cơ quan có trách nhiệm lấy ý kiến về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có trách nhiệm xây dựng

báo cáo tổng hợp, tiếp thu, giải trình ý kiến của Nhân dân và hoàn thiện phương án quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất trước khi trình Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

*Hai là*, về việc thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, Điều 44 Luật Đất đai năm 2013 quy định Hội đồng thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất các cấp có trách nhiệm thẩm định và gửi Thông báo kết quả thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; cơ quan tổ chức lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất có trách nhiệm tiếp thu, giải trình theo nội dung thông báo kết quả thẩm định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

*Ba là*, về việc xin ý kiến nhân dân và giải trình trong quá trình thực hiện thủ tục thu hồi đất, Điều 69 Luật Đất đai năm 2013 quy định: tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm lập phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư và phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức lấy ý kiến về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư theo hình thức tổ chức họp trực tiếp với người dân trong khu vực có đất thu hồi, đồng thời niêm yết công khai phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư tại trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã, địa điểm sinh hoạt chung của khu dân cư nơi có đất thu hồi. Việc tổ chức lấy ý kiến phải được lập thành biên bản có xác nhận của đại diện Ủy ban nhân dân cấp xã, đại diện Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã, đại diện những người có đất thu hồi. Tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng có trách nhiệm tổng hợp ý kiến đóng góp bằng văn bản, ghi rõ số lượng ý kiến đồng ý, số lượng ý kiến không đồng ý, số lượng ý kiến khác đối với phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; phối hợp với Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất thu hồi tổ chức đối thoại đối với



trường hợp còn có ý kiến không đồng ý về phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư; hoàn chỉnh phương án trình cơ quan có thẩm quyền. Việc thực hiện cưỡng chế thực hiện quyết định kiểm đếm bắt buộc và cưỡng chế thực hiện quyết định thu hồi đất cũng chỉ được tiến hành sau khi Ủy ban nhân dân cấp xã, Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp xã nơi có đất thu hồi và tổ chức làm nhiệm vụ bồi thường, giải phóng mặt bằng đã vận động, thuyết phục - tức là có hoạt động chất vấn và giải trình (Điều 70, Điều 71 Luật Đất đai năm 2013).

*Bốn là*, về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, Điều 74 Luật Đất đai năm 2013 quy định việc bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất phải bảo đảm dân chủ, khách quan, công bằng, công khai, kịp thời và đúng quy định của pháp luật; Điều 84 quy định trong quá trình lập phương án đào tạo, chuyển đổi nghề, hỗ trợ tìm kiếm việc làm cho người dân có đất bị thu hồi, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Ủy ban nhân dân cấp huyện phải tổ chức lấy ý kiến và có trách nhiệm tiếp thu, giải trình ý kiến của người có đất thu hồi.

*Năm là*, về giám sát của công dân đối với việc quản lý, sử dụng đất đai, Điều 199 Luật Đất đai năm 2013 quy định, cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi nhận được ý kiến của công dân và tổ chức đại diện cho người dân phải có trách nhiệm kiểm tra, xử lý, trả lời bằng văn bản theo thẩm quyền; chuyển đơn đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền để giải quyết trong trường hợp không thuộc thẩm quyền; và thông báo kết quả cho tổ chức, cá nhân đã phản ánh.

*Sáu là*, về hoạt động của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, với vai trò thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai theo Điều 21 Luật Đất đai năm 2013: Chính phủ, cơ quan chủ trì soạn thảo có trách nhiệm giải trình trước Quốc hội trong quá trình

xây dựng và ban hành luật, nghị quyết về đất đai; quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia (theo Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020; Điều 21, Điều 45, Điều 58, Điều 62 Luật Đất đai năm 2013); Ủy ban nhân dân các cấp có trách nhiệm giải trình trước Hội đồng nhân dân cùng cấp trong quá trình báo cáo, đề nghị thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương; thông qua bảng giá đất, việc thu hồi đất thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng của địa phương (theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015; các điều 21, 45, 58, 62, 114 Luật Đất đai năm 2013). Bên cạnh đó, việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai của cơ quan quản lý nhà nước đối với Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp còn được thực hiện thông qua quyền giám sát việc quản lý sử dụng đất và thi hành pháp luật về đất đai của Quốc hội và Hội đồng nhân dân (Điều 21, Điều 198 Luật Đất đai năm 2013).

Qua rà soát các quy định của pháp luật, cho thấy chủ thể thực hiện trách nhiệm giải trình chính là các cơ quan hành chính nhà nước có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn quản lý trong lĩnh vực đất đai theo quy định của pháp luật (ví dụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Sở Tài nguyên và Môi trường, v.v.). Bên cạnh đó, nội dung giải trình có thể là quyền hoặc nghĩa vụ của cán bộ, công chức hay của cơ quan, đơn vị mà pháp luật quy định.

Hình thức giải trình thực hiện thông qua chủ yếu qua ba hình thức sau đây: (i) Thực hiện chế độ báo cáo định kỳ, đột xuất hoặc theo yêu cầu; (ii) Cung cấp thông tin theo yêu cầu; trả lời kiến nghị của các cử tri; (iii) Trả lời chất vấn trong các cuộc họp của đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân để làm rõ vấn đề liên quan đến quyền và nhiệm vụ của mình trong lĩnh vực đất đai.

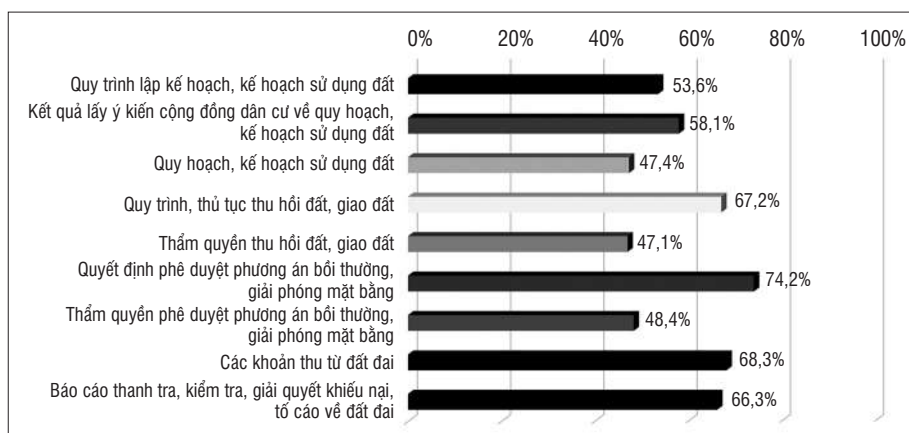
Cụ thể hóa Luật Đất đai năm 2013, các nghị định của Chính phủ đã quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành các quy định về việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai, các thông tư hướng dẫn cũng cụ thể hóa quy trình và thủ tục thực hiện. Như vậy, Luật Đất đai năm 2013 cơ bản đã quy định khá đầy đủ việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai của các cơ quan hành chính nhà nước. Việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong Luật Đất đai không phải chỉ quy định mang tính nguyên tắc mà tích hợp khá cụ thể vào từng hoạt động quản lý nhà nước để bảo đảm quyền sử dụng đất, quyền giám sát, và quyền quyết định của Nhân dân.

### *5.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai*

Mặc dù, theo đánh giá tại phần trên, cơ sở pháp luật về thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai khá đầy đủ trong từng hoạt động quản lý nhà nước; tuy nhiên, kết quả thực hiện trong thực tế còn nhiều bất cập. Số lượng các vụ khiếu kiện, khiếu nại về đất đai thời gian qua là những minh chứng điển hình. Kết quả khảo sát cho thấy nhu cầu của người dân về việc cơ quan hành chính nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai là rất lớn. Trong đó, 74,2% người dân cần cơ quan hành chính nhà nước giải trình về nội dung quyết định phương án phê duyệt, đền bù giải phóng mặt bằng, danh sách các tổ chức, cá nhân đền bù, giải phóng mặt bằng; 68,3% người được hỏi cần cơ quan quản lý nhà nước giải trình các nguồn thu từ đất đai (hoạt động đấu giá đất, nộp thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế, phí từ giải quyết thủ tục hành chính); 66,3% người được hỏi cần cơ quan quản lý nhà nước giải trình về nội dung báo cáo thanh tra, kiểm tra, giải quyết

khiếu nại, tố cáo về đất đai; 67,2% người được hỏi cần cơ quan quản lý nhà nước giải trình về quy trình, thủ tục thu hồi đất, giao đất. Tỷ lệ người dân cần cơ quan quản lý nhà nước giải trình trong các lĩnh vực khác cũng rất cao như: giải trình về nội dung báo cáo lấy ý kiến cộng đồng dân cư, phục vụ lập quy hoạch, sử dụng đất; giải trình về quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giải trình về thẩm quyền phê duyệt phương án bồi thường, giải phóng mặt bằng, v.v.. (Hình 2.18).

**Hình 2.18: Tỷ lệ người dân yêu cầu cơ quan quản lý nhà nước thực hiện giải trình trong lĩnh vực đất đai**



Như vậy, nhu cầu và nhận thức của người dân về thông tin đất đai ngày càng cao, cùng với các quy định của Luật Đất đai nêu trên đã ngày càng thúc đẩy các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện nghiêm túc trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động. Kết quả khảo sát với 61 đối tượng là cán bộ quản lý đất đai các cấp cho thấy, tỷ lệ thực hiện trách nhiệm giải trình về cơ sở pháp lý, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, nội dung của việc ban hành quyết định, thực hiện hành vi là tương đối cao (trên 88%).

**Bảng 2.4: Cơ quan hành chính nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình về các hoạt động công vụ trong lĩnh vực đất đai**

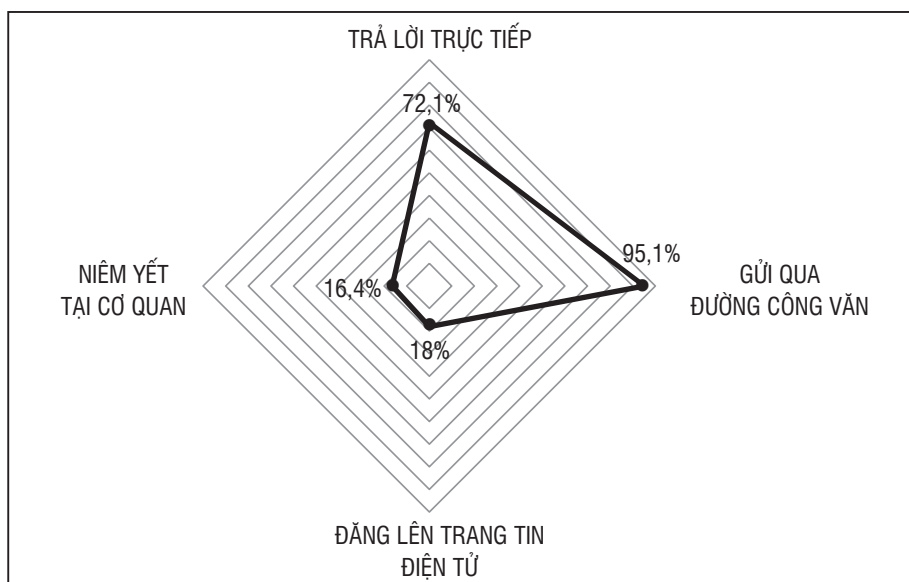
STT	Hoạt động công vụ	Tỷ lệ thực hiện giải trình
1	Thực hiện trách nhiệm giải trình về cơ sở pháp lý của việc ban hành quyết định, thực hiện hành vi	90,2%
2	Thực hiện trách nhiệm giải trình về thẩm quyền ban hành quyết định, thực hiện hành vi	88,5%
3	Thực hiện trách nhiệm giải trình về trình tự, thủ tục ban hành quyết định, thực hiện hành vi	95,1%
4	Thực hiện trách nhiệm giải trình về nội dung của quyết định, thực hiện hành vi	90,2%

*Nguồn:* Số liệu điều tra khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019

Kết quả khảo sát cũng cho thấy, cơ quan quản lý nhà nước chủ yếu thực hiện giải trình theo yêu cầu (91,8% số người trả lời cho rằng cơ quan có thực hiện hình thức này); trong khi tỷ lệ thực hiện giải trình chủ động còn rất hạn chế (chỉ 18% số người trả lời cho rằng cơ quan có thực hiện hình thức này). Về hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình, việc thực hiện giải trình theo hình thức gửi qua đường công văn vẫn là phổ biến nhất (95,1% số người trả lời cho rằng cơ quan thực hiện hình thức này); kế tiếp là giải trình bằng hình thức trả lời trực tiếp (72,1% số người trả lời cho rằng cơ

quan có thực hiện hình thức này); việc thực hiện giải trình thông qua hình thức niêm yết tại cơ quan và đăng lên trang tin điện tử rất thấp (Hình 2.19).

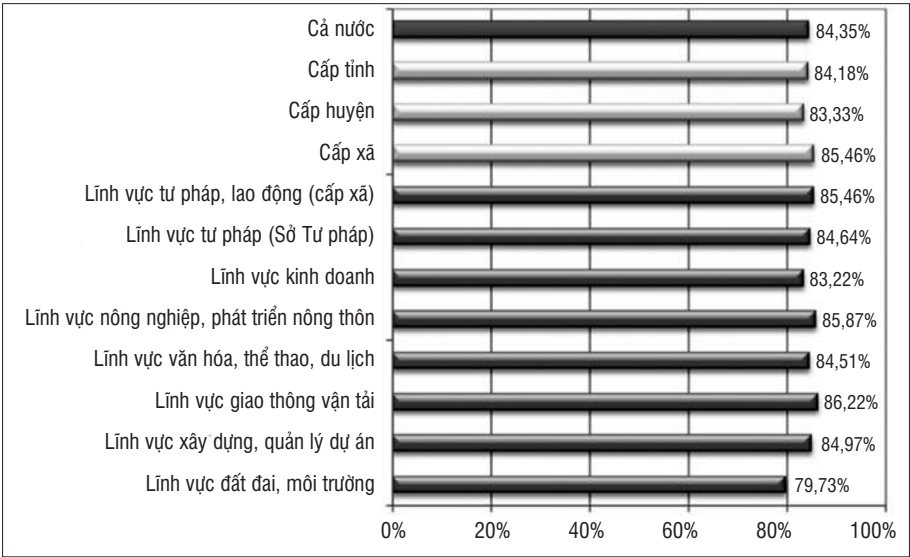
**Hình 2.19: Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai**



Khảo cứu kết quả SIPAS 2018 về sự hài lòng của người dân với việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cán bộ, công chức trong quá trình thực hiện thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai cho thấy, mức độ hài lòng của người dân khá cao: 79,73% đối tượng được khảo sát hài lòng về việc công chức trả lời, giải thích đầy đủ khi thực hiện thủ tục hành chính trong lĩnh vực đất đai (Hình 2.20). Khảo cứu kết quả PAPI 2019 cho thấy, việc thực hiện trách nhiệm giải trình và minh bạch thông tin trong thủ tục thu hồi đất của các cơ quan quản lý nhà nước là khá tốt. Tỷ lệ người trả lời cho biết khi bị thu hồi đất, gia đình được thông báo cụ thể về mục đích sử dụng đất

mới là 78,28%, và không biến động nhiều trong giai đoạn 2016-2019 (năm 2016: 78,26%; năm 2017: 73,67%; năm 2018: 82,87%).

**Hình 2.20: Mức độ hài lòng của người dân đối với việc công chức trả lời giải thích thắc mắc trong các lĩnh vực**



Như vậy, việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai ở nước ta hiện nay cơ bản đã đi vào nền nếp, bước đầu đã tạo dựng được nhận thức về nghĩa vụ cho cán bộ, công chức ở các cơ quan hành chính nhà nước. Trong đó, việc giải trình các thông tin về đất đai liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ người sử dụng đất đã cơ bản được thực thi từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực. Tuy nhiên, kết quả khảo sát cũng như ý kiến chuyên gia tại các hội thảo trong khuôn khổ đề tài cho thấy<sup>1</sup>, chất lượng giải trình của

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ.*

cơ quan hành chính nhà nước với người dân ở một số khía cạnh còn nhiều bất cập. Đặc biệt là khi người dân thực hiện quyền giám sát quản lý, sử dụng đất theo Điều 199 Luật Đất đai năm 2013. Một trong những nguyên nhân chủ chốt của tình trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai còn nhiều hạn chế là do công tác tổ chức thực hiện, năng lực của cán bộ thực thi cũng như nhận thức của các cơ quan hành chính địa phương về việc thực hiện trách nhiệm giải trình. Tâm lý chung, vẫn xem trách nhiệm giải trình là hoạt động chỉ phải làm khi có sự sai phạm trong thực thi công vụ. Chính vì vậy, các cơ quan hành chính địa phương chưa chủ động thực hiện trách nhiệm giải trình, chưa kết hợp trách nhiệm giải trình với trách nhiệm công khai, minh bạch thông tin cũng như công tác dân vận trong một số lĩnh vực cụ thể. Bên cạnh đó, công tác truyền thông, giáo dục ý thức pháp luật và đào tạo, bồi dưỡng kiến thức pháp luật cho người dân để nâng cao trình độ dân trí, văn hóa pháp luật của người dân và cộng đồng doanh nghiệp còn hạn chế; do đó, ý thức về thực hiện quyền chưa triệt để. Một khi người dân và doanh nghiệp nhận thức rõ quyền giám sát và quyền yêu cầu các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước phải giải trình liên quan đến lĩnh vực đất đai thì tất yếu họ sẽ đấu tranh, gây áp lực để các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước phải tôn trọng và bảo đảm thực hiện các quyền đó trên thực tế, các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước phải thận trọng hơn trong quá trình hành xử và thực thi công vụ, hạn chế đến mức thấp nhất các sai phạm trong quản lý đất đai, từ đó bảo đảm yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý đất đai.

Ngoài ra, hiện nay chưa có chế tài xử lý đối với các trường hợp cơ quan nhà nước và công chức khi vi phạm trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai. Thực tế cho thấy, việc ban hành các chế tài



này phải đủ mạnh mẽ và nghiêm khắc để bảo đảm quyền giám sát của Nhân dân theo Điều 199 Luật Đất đai năm 2013, hạn chế, tiến tới chấm dứt hành vi lạm quyền, tham ô tài sản và cố ý làm trái nguyên tắc trong quản lý đất đai của một số cơ quan nhà nước và công chức nhà nước hiện nay. Báo cáo số 143/BC-CP ngày 18/4/2019 của Chính phủ gửi Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực đến hết năm 2018 cho thấy, các quy định của pháp luật về quy hoạch, xây dựng, đất đai *“đã quy định đầy đủ về nội dung, cách thức, trách nhiệm công bố công khai quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị. Tuy nhiên, trong thực hiện còn có những tồn tại như: việc trưng bày thường xuyên, liên tục tại các cơ quan quản lý nhà nước các cấp có liên quan chưa được duy trì. Việc cập nhật tình hình triển khai thực hiện theo quy hoạch đô thị được duyệt chưa được thực hiện thường xuyên, đầy đủ nên người dân khó theo dõi, giám sát”*<sup>1</sup>.

## **6. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường**

### **6.1. Pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường**

Bên cạnh các nguyên tắc chung về thực hiện trách nhiệm giải trình trong Hiến pháp, Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Tiếp cận thông tin, Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, các quy định về thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường còn được quy định trong Luật Bảo vệ môi trường và các văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành. Theo đó Luật Bảo vệ môi trường

---

1. Báo cáo số 143/BC-CP ngày 18/4/2019 của Chính phủ gửi Quốc hội về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quy hoạch, quản lý, sử dụng đất đai tại đô thị từ khi Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực đến hết năm 2018.

năm 2014 và các văn bản pháp lý liên quan cũng đã có những quy định nhất định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường. Cụ thể:

*Một là*, về chủ thể yêu cầu thực hiện trách nhiệm giải trình và nội dung yêu cầu giải trình trong lĩnh vực môi trường: Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 thể hiện chính sách nhất quán của Nhà nước về bảo vệ môi trường là tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tham gia hoạt động bảo vệ môi trường; kiểm tra, giám sát việc thực hiện hoạt động bảo vệ môi trường theo quy định của pháp luật. Như vậy chủ thể yêu cầu giải trình thông tin về môi trường bao gồm các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân (Điều 5). Bên cạnh đó, Điều 4 về nguyên tắc bảo vệ môi trường cũng quy định bảo vệ môi trường là trách nhiệm và nghĩa vụ của mọi cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân.

*Hai là*, về chủ thể thực hiện trách nhiệm giải trình và nội dung giải trình:

(i) Đối với việc xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án bảo vệ môi trường cấp quốc gia, vùng, liên vùng và cấp tỉnh; các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường; xác lập các chỉ tiêu về môi trường trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội cấp quốc gia, liên vùng, vùng và cấp tỉnh, chủ thể thực hiện trách nhiệm giải trình là cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường. Điều 52 Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường đã quy định về tham vấn và giám sát của cộng đồng dân cư về môi trường quy định “cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường có trách nhiệm tổ chức tiếp nhận và xử lý các ý kiến tham vấn về môi trường của cộng đồng dân cư; phản hồi với cộng đồng dân cư việc tiếp thu hay không tiếp thu các ý kiến tham vấn về môi trường của cộng đồng dân cư”.

(ii) Đối với việc giám sát, phản ánh chất lượng môi trường, ảnh hưởng môi trường của người dân, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 không quy định cụ thể chủ thể thực hiện trách nhiệm giải trình trước Nhân dân khi được yêu cầu. Pháp luật hiện hành (Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018...) chỉ quy định về trách nhiệm giải trình nói chung của chính quyền địa phương trong quản lý, điều hành các lĩnh vực. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 có khuynh hướng chuyển nghĩa vụ giải trình của cơ quan quản lý nhà nước sang cho cơ sở sản xuất, kinh doanh. Điều 146 Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 về quyền và nghĩa vụ của cộng đồng dân cư quy định đại diện cộng đồng dân cư trên địa bàn chịu tác động môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ có quyền yêu cầu chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ cung cấp thông tin về bảo vệ môi trường thông qua đối thoại trực tiếp hoặc bằng văn bản; tổ chức tìm hiểu thực tế về công tác bảo vệ môi trường của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; thu thập, cung cấp thông tin cho cơ quan có thẩm quyền và chịu trách nhiệm về thông tin cung cấp. Tuy nhiên, chủ thể yêu cầu giải trình trong trường hợp này lại rất hạn chế: (i) phải là đại diện cộng đồng dân cư và (ii) phải là đối tượng chịu tác động môi trường.

*Ba là*, về hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình: Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 và Nghị định số 19/2015/NĐ-CP mới chỉ quy định hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình trong quá trình xác lập các chỉ tiêu và xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, đề án bảo vệ môi trường cấp quốc gia, vùng, liên vùng và cấp tỉnh, xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường... thông qua việc tham vấn và giám sát của cộng đồng dân cư về môi trường. Điều 52 Nghị định số 19/2015/NĐ-CP quy

định “cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường có trách nhiệm tổ chức tiếp nhận và xử lý các ý kiến tham vấn về môi trường của cộng đồng dân cư; phản hồi với cộng đồng dân cư việc tiếp thu hay không tiếp thu các ý kiến tham vấn về môi trường của cộng đồng dân cư thông qua các hình thức”: (i) Tài liệu, ấn phẩm, xuất bản phẩm được thông báo rộng rãi địa chỉ phát hành trên các phương tiện thông tin đại chúng; (ii) Đăng tải trên trang thông tin điện tử chính thức của cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường; chủ đầu tư dự án; chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; (iii) Niêm yết công khai tại cơ sở sản xuất, kinh doanh dịch vụ; trụ sở Ủy ban nhân dân cấp xã; (iv) Tổ chức họp báo công bố công khai; (v) Hợp phổ biến thông tin cho cộng đồng dân cư; (vi) Các hình thức khác theo quy định của pháp luật. Đối với việc giám sát, phản ánh chất lượng môi trường, ảnh hưởng môi trường của người dân, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 không quy định cụ thể hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước.

Bốn là, về tham vấn của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và của cộng đồng dân cư trong việc thực hiện pháp luật môi trường: Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 có quy định về sự tham gia của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp trong công tác bảo vệ môi trường. Theo đó, Điều 144 có quy định về trách nhiệm và quyền của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Điều 145 quy định về trách nhiệm và quyền của tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp nhưng không có quy định nào cụ thể hóa quyền yêu cầu trách nhiệm giải trình của các cơ quan này.

Như vậy, hiện nay pháp luật về môi trường đã quy định khá cụ thể về việc công khai thông tin môi trường, nhưng lại không quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước, chưa quy định

về trách nhiệm của các chủ thể liên quan nếu không công khai thông tin. Bên cạnh đó, chủ thể được quyền giám sát và yêu cầu giải trình cũng rất hạn chế: (i) phải là đại diện cộng đồng dân cư và (ii) phải là đối tượng chịu tác động môi trường. Đây là những vấn đề rất bất cập trong quá trình thực hiện chính sách, pháp luật thúc đẩy minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường hiện nay.

### *6.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường*

Cùng với sự phát triển mạnh mẽ của báo chí, truyền thông nói chung và các hoạt động truyền thông trong lĩnh vực môi trường nói riêng, nhận thức của người dân về bảo vệ môi trường và quyền được sống trong một môi trường trong lành ngày càng cao. Sự thay đổi đó những năm gần đây đã tạo nên bước chuyển biến lớn về nhận thức xã hội trong việc minh bạch và thực hiện trách nhiệm giải trình về thông tin môi trường.

Kết quả khảo sát năm 2019 cho thấy<sup>1</sup>, tỷ lệ người dân quan tâm đến trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước về thông tin môi trường là rất cao. Kết quả khảo sát 1.810 đối tượng cho thấy, có đến 49,2% người được khảo sát quan tâm và yêu cầu cơ quan nhà nước thực hiện giải trình về quy hoạch thu gom, tái chế, xử lý chất thải; 39,9% người được khảo sát yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung báo cáo thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo về tài nguyên môi trường. Điều này đặt ra yêu cầu cấp thiết về năng lực cung cấp thông tin và giải trình của cơ quan hành chính nhà nước.

---

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ.*

**Bảng 2.5: Yêu cầu của người dân với chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường**

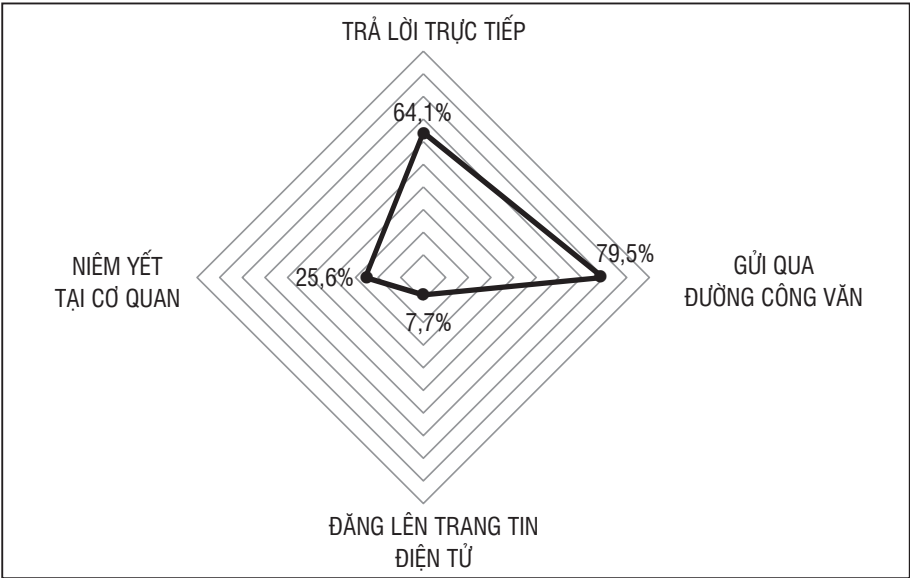
Nội dung	Có	
	Số lượng	Tỷ lệ %
1. Công tác lập quy hoạch, kế hoạch khai thác tài nguyên, khoáng sản;	842	46,5
2. Báo cáo giải trình về việc lấy ý kiến dân cư, cơ quan, tổ chức phục vụ lập quy hoạch, kế hoạch khai thác tài nguyên, khoáng sản;	840	46,4
3. Quy hoạch khoáng sản; Quy hoạch thu gom, tái chế, xử lý chất thải;	891	49,2
4. Quy trình tiến hành khai thác tài nguyên, khoáng sản;	740	40,9
5. Điều kiện hành nghề và thủ tục lập hồ sơ, đăng ký, cấp giấy phép hành nghề, mã số quản lý chất thải;	762	42,1
6. Các khoản thu nộp ngân sách của doanh nghiệp thực hiện khai thác;	731	40,4
7. Báo cáo thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo về tài nguyên môi trường	723	39,9

*Nguồn:* Số liệu điều tra khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019

Kết quả khảo sát tại các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường cho thấy, trong số 39 người được hỏi là cán bộ, công chức, đa phần (trên 90%) đều khẳng định cơ quan đã thực hiện trách nhiệm giải trình về cơ sở pháp lý, thẩm quyền, nội dung và trình tự, thủ tục của việc ban hành quyết định, thực hiện hành vi. Trong đó, việc giải trình chủ yếu là thực hiện theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân (94,9% số người trả lời cho rằng cơ quan thực hiện hình thức này); việc giải

trình chủ động còn rất hạn chế (10,3% số người trả lời cho rằng cơ quan thực hiện hình thức này). Về hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình, kết quả khảo sát cho thấy, cơ quan quản lý nhà nước chủ yếu thực hiện giải trình bằng cách gửi qua đường công văn (79,5% số người trả lời cho rằng cơ quan thực hiện hình thức này) và trả lời trực tiếp (64,1% số người trả lời cho rằng cơ quan thực hiện hình thức này); các hình thức khác như niêm yết tại cơ quan và đăng lên trang tin điện tử là rất hạn chế (tương ứng 25,6% và 7,7% số người trả lời cho rằng cơ quan thực hiện hình thức này). Khảo cứu kết quả đánh giá của PAPI năm 2019 cho thấy, tỷ lệ người dân cho biết đã báo cáo có thẩm quyền về một vấn đề môi trường xảy ra ở địa phương là 79,30%; tỷ lệ người dân cho biết cấp có thẩm quyền đã giải quyết ngay vấn đề môi trường họ đã thông báo là 52,21% (Hình 2.21)<sup>1</sup>.

**Hình 2.21: Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực môi trường**



1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđd.*

Đánh giá hiệu quả thực hiện trách nhiệm giải trình trong thực tế hiện nay vẫn còn rất nhiều bất cập. Kết quả tham vấn ý kiến chuyên gia cho thấy, sự bị động của cơ quan quản lý nhà nước trong kiểm soát tác động môi trường cũng như né tránh yêu cầu giải trình của người dân đã dẫn tới nhiều hậu quả đáng tiếc. Trong đó có hàng loạt các sự cố gây ô nhiễm môi trường mà Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường năm 2020 về tổng kết 5 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 đã chỉ ra như: sự cố môi trường biển tại 04 tỉnh miền Trung<sup>1</sup>; sự cố xả chất thải của Công ty Mía đường Hòa Bình và Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên Tân Hiếu Hưng gây cá chết hàng loạt trên sông Bưởi (Thanh Hóa) vào tháng 5/2016; sự cố tràn bùn từ hồ lắng quặng đuôi của Công ty Nhôm Đắc Nông - TKV; sự cố vỡ hồ chứa nước thải khai thác vàng của Công ty cổ phần tập đoàn khoáng sản công nghiệp 6666 (Quảng Nam) vào tháng 3/2018; sự cố vỡ đập bờ bao hồ chứa chất thải của Nhà máy DAP số 2 (khu công nghiệp Tầng Loỏng, Lào Cai) khiến khoảng 45.000 m<sup>3</sup> nước và chất thải tràn ra ngoài gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới các hộ dân và môi trường nước mặt khu vực lân cận<sup>2</sup>, v.v..

Tình trạng này một phần xuất phát từ những bất cập trong quá trình thực thi trách nhiệm giải trình theo Luật Bảo vệ môi trường năm 2014. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 mặc dù quy định nguyên tắc bảo vệ môi trường là trách nhiệm và nghĩa vụ của mọi cơ quan, tổ chức, hộ gia đình và cá nhân; nhưng không trao quyền kiểm soát, quyền yêu cầu giải trình cho người dân. Luật cũng

---

1. Hiện tượng hải sản chết bất thường tại khu vực miền Trung bắt đầu xuất hiện tại tỉnh Hà Tĩnh, sau đó lần lượt xuất hiện tại các tỉnh: Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế từ ngày 06/4/2016 đến hết ngày 10/5/2016.

2. Báo cáo số 37/BC-BTNMT ngày 05/04/2020 tổng kết 5 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014.



quy định người dân có quyền được biết thông tin về dự án và được tham gia quá trình thực hiện đánh giá tác động môi trường nhưng lại không có quy định cụ thể về cơ chế bảo đảm quyền tham gia của người dân. Do vậy, người dân muốn tham gia cũng không biết đưa ý kiến qua kênh nào, hình thức và quy trình ra sao. Ngoài ra, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 cũng không đề cập trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước về quyết định, hành vi của mình trước cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền, lợi ích hợp pháp bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó và trước Nhân dân; do đó chưa có khung pháp luật chi tiết, chưa có cơ chế cụ thể để thực hiện sự tham gia của người dân trong thực tế. Hơn nữa, sự tham gia của người dân có thể bị vô hiệu khi không có quy định kèm theo về trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý nhà nước.

Ví dụ cụ thể trường hợp của Công ty cổ phần Nicotex Thành Thái có trụ sở tại huyện Cẩm Thủy, Thanh Hóa chôn lấp hơn 1.000 tấn chất thải nguy hại từ thuốc bảo vệ thực vật tại trụ sở công ty, làm môi trường đất bị ô nhiễm nặng, ảnh hưởng tới đời sống và sức khỏe người dân địa phương<sup>1</sup>. Kể từ khi phát hiện (hành vi chôn lấp trái phép này từ năm 1999), người dân địa phương đã có ý kiến trực tiếp cũng như bằng văn bản gửi chính quyền các cấp nhưng không có trả lời. Mãi tới năm 2013, khi một người dân địa phương dũng cảm đứng đơn tố cáo cùng với sự hỗ trợ của báo chí thì Ủy ban nhân dân tỉnh Thanh Hóa mới vào cuộc và xử lý vi phạm hành chính, miễn truy cứu trách nhiệm hình sự. Hay một minh chứng điển hình khác là sự cố môi trường do Formosa gây ra, với hệ quả vô cùng lớn khi vai trò giám sát và quyền được giải trình của người dân bị xem nhẹ.

---

1. Xem <https://nhandan.com.vn/vi-moi-truong-xanh/chin-sai-pham-moi-truong-ngkiem-trong-cua-ctcp-nicotex-thanh-thai-184605>.

Mặc dù người dân đã phát hiện ra ống xả thải trực tiếp ra biển, cũng như việc chôn lấp chất thải rắn nguy hại trong khu dân cư, tuy nhiên, dù các ý kiến đã được phản ánh lên chính quyền, hoạt động ở Khu công nghiệp Vũng Áng vẫn diễn ra bình thường. Chỉ đến khi cá chết hàng loạt trên phạm vi rộng kéo dài 4 tỉnh vùng biển miền Trung, các cơ quan mới vào cuộc xử lý.

Tóm lại, một số vấn đề đặt ra trong việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường hiện nay bao gồm:

(i) Pháp luật hiện hành mới chủ yếu quy định trách nhiệm giám sát và quyền yêu cầu giải trình của các cơ quan dân cử (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, tổ chức chính trị - xã hội). Thực tiễn cho thấy hoạt động giám sát và quyền yêu cầu giải trình của các cơ quan dân cử, các tổ chức chính trị, xã hội vẫn mang tính hình thức, chung chung chưa giám sát cụ thể theo từng vụ việc nên không/ chưa hiệu quả; đặc biệt là thiếu các cơ chế giám sát và quyền yêu cầu xử lý các cơ quan, chủ thể có thẩm quyền, chủ nguồn thải có hành vi vi phạm pháp luật về trách nhiệm giải trình.

(ii) Chưa có cơ chế, quy định và trình tự cụ thể để người dân thực hiện quyền yêu cầu giải trình trong lĩnh vực môi trường với các cơ quan quản lý nhà nước;

(iii) Việc yêu cầu giải trình và khiếu nại, tố cáo còn hạn chế do một số quy định về đối tượng yêu cầu giải trình phải là người bị ảnh hưởng, tác động trực tiếp bởi các hoạt động ảnh hưởng đến môi trường.

(iv) Quy định về vai trò của cộng đồng, của truyền thông báo chí, truyền thông xã hội, tổ chức, cá nhân trong giám sát bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin chưa được quy định rõ ràng, cụ thể trong khi thực tiễn cho thấy đa số các hành vi vi phạm từ phía công quyền là do các chủ thể này phát hiện ra.

(v) Thiếu các quy định pháp luật cụ thể để cá nhân, tổ chức cũng như cộng đồng buộc các cơ quan nhà nước, các chủ thể có thẩm quyền phải giải trình về các quyết định hành chính, hành vi hành chính ảnh hưởng đến môi trường và con người.

## **7. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực quy hoạch**

### *7.1. Pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực quy hoạch*

Trước năm 2019, việc thực hiện quy định của pháp luật về quy hoạch gặp nhiều bất cập trong công tác quản lý nhà nước nói chung cũng như các yêu cầu về minh bạch thông tin quy hoạch nói riêng. Luật Quy hoạch năm 2017 ra đời với kỳ vọng rất lớn là góp phần thống nhất công tác quản lý quy hoạch. Trong đó, các quy định về minh bạch thông tin và đảm bảo trách nhiệm giải trình là một trong những điểm nhấn tiến bộ trong văn bản luật có sức ảnh hưởng sâu rộng này.

*Về chủ thể yêu cầu thực hiện giải trình và những nội dung được yêu cầu giải trình:* Điều 4 Luật Quy hoạch năm 2017 về nguyên tắc cơ bản trong hoạt động quy hoạch đã khẳng định việc bảo đảm tính nhân dân và sự tham gia của cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân trong hoạt động quy hoạch. Bên cạnh đó, Điều 12 về quyền và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân trong việc tham gia ý kiến, giám sát hoạt động quy hoạch đã quy định cơ quan, tổ chức, cộng đồng có quyền tham gia ý kiến, giám sát hoạt động quy hoạch; cá nhân có quyền tham gia ý kiến về hoạt động quy hoạch; cơ quan được giao trách nhiệm tổ chức lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, thực hiện và điều chỉnh quy hoạch phải tạo điều kiện cho cơ quan, tổ chức, cộng đồng tham gia ý kiến, giám sát hoạt động quy hoạch; tạo điều kiện cho cá nhân tham gia ý kiến về hoạt động quy

hoạch; ý kiến tham gia của cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân về hoạt động quy hoạch phải được nghiên cứu, tiếp thu, giải trình và công khai, minh bạch theo quy định của pháp luật.

*Về chủ thể thực hiện trách nhiệm giải trình và nội dung giải trình:* Điều 42 Luật Quy hoạch năm 2017 về cung cấp thông tin quy hoạch cho cơ quan, tổ chức, cá nhân quy định thông tin về quy hoạch đã được quyết định hoặc phê duyệt phải được cung cấp đầy đủ, kịp thời, chính xác cho cơ quan, tổ chức, cá nhân khi có yêu cầu, trừ những nội dung liên quan đến bí mật nhà nước theo quy định của pháp luật về bảo vệ bí mật nhà nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư có trách nhiệm cung cấp thông tin về quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng và quy hoạch tỉnh. Bộ Tài nguyên và Môi trường có trách nhiệm cung cấp thông tin về quy hoạch sử dụng đất quốc gia, quy hoạch không gian biển quốc gia. Bộ, cơ quan ngang bộ có trách nhiệm cung cấp thông tin về quy hoạch ngành quốc gia thuộc thẩm quyền tổ chức lập. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm cung cấp thông tin về quy hoạch tỉnh. Như vậy, trách nhiệm cung cấp và giải trình thông tin trong lĩnh vực quy hoạch cơ bản đã được xác định cụ thể trong Luật Quy hoạch năm 2017.

*Về hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình:* Luật Quy hoạch năm 2017 không quy định cụ thể hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình, mà việc thực hiện trách nhiệm giải trình được thực hiện qua việc cung cấp thông tin quy hoạch khi người dân yêu cầu. Theo đó, Điều 43 quy định, các hình thức cung cấp thông tin quy hoạch bao gồm: (i) Cung cấp bằng văn bản hoặc thông tin trực tiếp theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân; (ii) Đăng tải trên trang thông tin điện tử và phương tiện thông tin đại chúng; (iii) Cung cấp các ấn phẩm về quy hoạch.

*Về sự tham gia của người dân đối với việc thúc đẩy trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước trong quá trình lập quy hoạch:* Cụ thể hóa quy định của Luật Quy hoạch năm 2017 về sự tham gia của người dân trong công tác lập quy hoạch, Nghị định số 37/2019/NĐ-CP ngày 07/05/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quy hoạch đã quy định cụ thể việc thực hiện trách nhiệm giải trình đối với ý kiến và yêu cầu của người dân trong quá trình lập và thực hiện quy hoạch. Điều 29 (Lấy ý kiến về quy hoạch tổng thể quốc gia, quy hoạch không gian biển quốc gia, quy hoạch sử dụng đất quốc gia), Điều 30 (Lấy ý kiến về quy hoạch ngành quốc gia), Điều 31 (Lấy ý kiến về quy hoạch vùng), Điều 32 (Lấy ý kiến về quy hoạch tỉnh) đều quy định việc tham vấn ý kiến của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc, cộng đồng dân cư, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến quy hoạch; Cơ quan lập quy hoạch có trách nhiệm tổng hợp ý kiến và giải trình những ý kiến của Nhân dân.

Để đảm bảo thực thi trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong quá trình lập, thẩm định và phê duyệt quy hoạch, Luật Quy hoạch năm 2017 đã quy định cụ thể việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý, cơ quan lập quy hoạch trong mỗi giai đoạn của lập quy hoạch. Trong đó, Điều 31 về hồ sơ trình thẩm định quy hoạch và Điều 35 về hồ sơ trình quyết định hoặc phê duyệt quy hoạch bắt buộc phải có báo cáo tổng hợp ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cộng đồng, cá nhân về quy hoạch; báo cáo giải trình, tiếp thu ý kiến góp ý về quy hoạch.

*Quy định thực hiện trách nhiệm giải trình về quy hoạch trong các văn bản luật chuyên ngành khác:* Như đã đề cập ở phần trên, ngoài những quy định thống nhất trong Luật Quy hoạch năm 2017, pháp luật về quy hoạch hiện nay còn được cụ thể hóa và liên quan trực tiếp đến 28 bộ luật và luật (quy định và điều chỉnh 39 loại

hình quy hoạch ngành cấp quốc gia và 39 loại hình quy hoạch có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành. Chẳng hạn như quy định về quy hoạch đô thị được quy định cụ thể tại Điều 13 Luật Đô thị năm 2006, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2018, 2020; quy định về quy hoạch giao thông vận tải đường bộ được quy định tại Điều 6 Luật Giao thông đường bộ năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019; quy định về công khai quy hoạch xây dựng được quy định tại Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020. Tuy nhiên, ngoại trừ Điều 17 quy định về hình thức, thời gian lấy ý kiến về quy hoạch xây dựng, Điều 42 về tổ chức hội nghị công bố quy hoạch và Điều 43 của Luật Xây dựng năm 2014 về giải thích quy hoạch xây dựng thì các văn bản pháp luật chuyên ngành khác chưa quy định cụ thể về việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước.

Như vậy, hiện nay việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực quy hoạch cơ bản đã được quy định trong Luật Quy hoạch năm 2017, với yêu cầu sự tham gia xuyên suốt của người dân trong quá trình lập, phê duyệt quy hoạch cũng như cung cấp thông tin quy hoạch. Tuy nhiên, Luật Quy hoạch năm 2017 cũng như các văn bản hướng dẫn thi hành chưa có quy định về chế tài xử lý đối với việc cơ quan hành chính nhà nước không thực hiện trách nhiệm giải trình.

### *7.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực quy hoạch*

Kết quả khảo sát cho thấy, mức độ quan tâm của người dân về thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực quy hoạch là rất cao. Trong số 1.810 người được hỏi, có đến 58,6% số người trả lời cho biết có yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình liên quan đến các nội dung công bố quy hoạch; 53,8% số người trả lời yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình

nội dung lập quy hoạch; 52,0% số người trả lời cho biết có yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình sau khi lấy ý kiến dân cư, cơ quan, tổ chức phục vụ công tác lập quy hoạch, xây dựng các dự án (Bảng 2.6)<sup>1</sup>.

**Bảng 2.6: Kết quả khảo sát người dân về yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện giải trình trong lĩnh vực quy hoạch**

STT	Nội dung yêu cầu giải trình	Số người trả lời	Tỷ lệ (%)
1	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung lập quy hoạch	974	53,8
2	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình sau khi lấy ý kiến dân cư, cơ quan, tổ chức phục vụ công tác lập quy hoạch, xây dựng các dự án	941	52,0
3	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình liên quan đến nội dung công bố quy hoạch	1060	58,6

*Nguồn:* Số liệu điều tra khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019

Tuy vậy, sự tham gia của người dân vào công tác lập quy hoạch cũng như giám sát thực hiện quy hoạch vẫn còn rất nhiều bất cập.

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ.*

Kết quả tham vấn chuyên gia tại các hội thảo trong khuôn khổ đề tài cho thấy<sup>1</sup>, các cơ quan hành chính và cả cơ quan lập quy hoạch nhìn chung còn rất e ngại việc tham vấn cộng đồng dân cư, né tránh việc thực hiện trách nhiệm giải trình. Việc xin ý kiến của Nhân dân vào đồ án quy hoạch nhiều khi chỉ được thực hiện hình thức và đối phó; tư duy áp đặt quy hoạch hoặc cài cắm lợi ích trong công tác quy hoạch vẫn còn là những trở ngại cho sự tham gia của người dân. Nhiều trường hợp, phản ánh và yêu cầu giải trình của người dân bị cơ quan có thẩm quyền né tránh, chỉ đến khi xuất hiện khiếu nại, khiếu kiện thì cơ quan nhà nước mới tổ chức đối thoại và thực hiện trách nhiệm giải trình. Những minh chứng về khiếu kiện, khiếu nại tại các dự án như: Tuyến phố dài 1,5 km nối đường Nguyễn Văn Cừ và đê Tả Ngạn thuộc quận Long Biên (Hà Nội) có tổng mức đầu tư gần 1.000 tỷ đồng<sup>2</sup>, hay Dự án đường Trường Chinh mở rộng (Hà Nội) dài hơn 2 km, mang hình thù giống như “rắn lượn” vì nghi án né nhà quan chức<sup>3</sup>, tranh chấp tại Khu Ngoại giao đoàn (Hà Nội)<sup>4</sup>, hay dự án Khu đô thị mới Thủ Thiêm (Thành phố Hồ Chí Minh) hơn 10 năm người dân khiếu nại, tố cáo, cơ quan có thẩm quyền mới xử lý, giải trình về quy hoạch<sup>5</sup>... là những ví dụ điển hình. Nhìn chung,

---

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ*.

2. Xem <https://vnexpress.net/duong-cong-dat-vang-o-ha-noi-nhin-tu-tren-cai-3576370.html>.

3. Xem <https://ndh.vn/bat-dong-san/hn-be-cong-uong-ne-nha-quan-dan-quyet-oi-nan-thang-1193858.html>.

4. Xem <https://vietnamnet.vn/vn/bat-dong-san/du-an/khu-ngoai-giao-doan-phan-doi-dieu-chinh-quy-hoach-531172.html>.

5. Xem <https://baodautu.vn/ai-se-chiu-trach-nhiem-cho-nhung-sai-pham-o-thu-thiem-d105503.html>.



tình trạng phổ biến là khi người dân bị thu hồi giải phóng mặt bằng hoặc bị chen lấn không gian sống do thay đổi quy hoạch bức xúc, khiếu kiện đông người, các cấp chính quyền, cơ quan chức năng mới công bố thông tin, tuyên truyền giải thích - thực hiện trách nhiệm giải trình.

Theo kết quả khảo sát PAPI cho thấy, trong năm 2019, chỉ có 16,87% số người được hỏi được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất khu vực mình sống. Chỉ có 4,54% người trả lời cho biết họ có cơ hội tham gia góp ý kiến cho kế hoạch sử dụng đất.

**Bảng 2.7: Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam**

CHỈ TIÊU KHẢO SÁT	KẾT QUẢ KHẢO SÁT			
	2016	2017	2018	2019
Tỷ lệ người trả lời được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hiện thời của địa phương (%)	13,62%	15,19%	18,39%	16,87%
Tỷ lệ người trả lời cho biết họ có dịp góp ý kiến cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương (%)	4,20%	4,49%	5,44%	4,54%
Tỷ lệ người trả lời cho biết chính quyền địa phương đã tiếp thu ý kiến đóng góp của người dân cho quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (%)	88,86%	85,84%	88,07%	89,80%

Thực trạng trên là minh chứng cho thấy, vấn đề minh bạch hóa thông tin quy hoạch và thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ

quan nhà nước trong lĩnh vực quy hoạch hiện nay vẫn chưa được chú trọng. Người dân gần như hoàn toàn bị động trước thông tin quy hoạch. Quyền tham gia giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội tại địa phương trong lĩnh vực quy hoạch rất yếu; trách nhiệm giải trình của Hội đồng nhân dân trước cử tri còn hạn chế. Tình trạng phổ biến là việc thực hiện trách nhiệm giải trình về quy hoạch chỉ được thực hiện khi xảy ra tình trạng khiếu kiện, khiếu nại của người dân, tổ chức.

## **8. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng**

### *8.1. Pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng*

Như đã phân tích ở phần trên, đầu tư xây dựng là một trong những lĩnh vực rất rộng lớn, bao gồm nhiều yếu tố liên quan đến công tác quản lý nhà nước. Sau khi rà soát, các quy định của pháp luật hiện hành về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng hiện nay tập trung trong hai nhóm quy định chính, bao gồm:

(i) Quy định về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng ở các văn bản pháp luật áp dụng chung: Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016... đã quy định cụ thể trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý nhà nước trong các lĩnh vực. Quản lý đầu tư xây dựng dưới khía cạnh là hoạt động công vụ của các cơ quan hành chính nhà nước cũng phải thực hiện đầy đủ trách nhiệm giải trình.

(ii) Ngoài các quy định về việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong các văn bản pháp luật áp dụng chung, quy định về trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước trong lĩnh

vực đầu tư xây dựng còn được cụ thể hóa qua một số văn bản pháp luật chuyên ngành:

*Một là*, đối với các dự án đầu tư xây dựng thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020, việc thực hiện trách nhiệm giải trình phải tuân thủ theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước và Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước. Cụ thể, Điều 16 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 về giám sát ngân sách nhà nước của cộng đồng và Điều 52 Nghị định số 163/2016/NĐ-CP về giám sát ngân sách của cộng đồng quy định: cơ quan, đơn vị, tổ chức được giám sát liên quan đến sử dụng ngân sách có trách nhiệm xem xét giải quyết, giải trình và trả lời kịp thời kiến nghị của Nhân dân, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp hoặc báo cáo cơ quan có thẩm quyền về những vấn đề không thuộc thẩm quyền giải quyết của mình; thực hiện công khai nội dung giải quyết, giải trình kiến nghị của Nhân dân, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp về hoạt động giám sát. Bên cạnh đó, hoạt động giám sát, yêu cầu thực hiện và thực hiện trách nhiệm giải trình các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn ngân sách nhà nước đối với Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Ủy ban tài chính, ngân sách của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp còn được quy định tại các điều 19, 20, 21, 30 Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020.

*Hai là*, việc quy định trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc quản lý dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn ngân sách còn được cụ thể tại Luật Đầu tư công năm 2019, sửa đổi, bổ sung năm 2020: Điều 74 về giám sát đầu tư của cộng đồng quy định các chương trình, dự án chịu sự giám sát của cộng đồng;

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các cấp chủ trì tổ chức thực hiện giám sát đầu tư của cộng đồng và phản biện xã hội. Các cơ quan chủ quản tham khảo, giải trình, tiếp thu ý kiến cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án đối với việc quyết định đầu tư dự án quan trọng quốc gia, dự án nhóm A, dự án có quy mô di dân, tái định canh, định cư lớn, dự án có nguy cơ tác động lớn đến môi trường, dự án có ảnh hưởng trực tiếp tới đời sống kinh tế - xã hội của cộng đồng dân cư nơi thực hiện dự án về chủ trương, chính sách đầu tư, xây dựng, đất đai, xử lý chất thải và bảo vệ môi trường, đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định canh, định cư theo quy định của pháp luật. Nội dung giám sát đầu tư của cộng đồng bao gồm: (i) Việc chấp hành quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng, đất đai, xử lý chất thải và bảo vệ môi trường; (ii) Công tác đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định canh, định cư bảo đảm quyền lợi của Nhân dân; (iii) Các chương trình, dự án sử dụng một phần vốn đóng góp của người dân; (iv) Tình hình triển khai và tiến độ thực hiện các chương trình, dự án; (v) Việc thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư công theo quy định tại Điều 14 của Luật này; (vi) Phát hiện những việc làm tổn hại đến lợi ích của cộng đồng; những tác động tiêu cực của dự án đến môi trường sinh sống của cộng đồng trong quá trình thực hiện đầu tư và vận hành dự án; những việc làm gây lãng phí, thất thoát vốn, tài sản thuộc dự án.

Luật Đầu tư công còn là một trong rất ít những văn bản luật quy định cụ thể về trình tự, thủ tục, quy trình giám sát đầu tư của cộng đồng. Trong đó, việc thực hiện yêu cầu giải trình được xem là một trong những công cụ quan trọng của hoạt động giám sát. Điều 75 Luật Đầu tư công năm 2019, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định về trình tự, thủ tục, quy trình giám sát đầu tư của cộng đồng quy định Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chủ trì, phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội và các cơ quan liên quan thực hiện lập kế hoạch giám sát

đầu tư của cộng đồng đối với chương trình, dự án hằng năm trên địa bàn; thành lập Ban giám sát đầu tư của cộng đồng cho từng chương trình, dự án. Chủ chương trình, chủ đầu tư và Ban quản lý chương trình, dự án có trách nhiệm: cung cấp đầy đủ, trung thực, kịp thời tài liệu liên quan đến việc triển khai thực hiện chương trình, dự án cho Ban giám sát đầu tư của cộng đồng; tạo điều kiện thuận lợi cho Ban giám sát đầu tư của cộng đồng thực hiện việc giám sát theo quy định của pháp luật; tiếp thu ý kiến giám sát và tăng cường các biện pháp thực hiện dự án.

*Ba là*, đối với các dự án đầu tư xây dựng sử dụng vốn ngoài ngân sách, việc thực hiện trách nhiệm giải trình đa phần chỉ tập trung vào trách nhiệm giải trình của Chủ đầu tư, hoặc đơn vị thi công đối với cơ quan quản lý nhà nước. Luật Đầu tư năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2016, 2017, 2018, 2019, Luật Đầu tư năm 2020, Luật Đấu thầu năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2016, 2017, 2019, 2020, v.v. chưa có quy định cụ thể trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước đối với các dự án đầu tư ngoài ngân sách.

*Bốn là*, cụ thể hóa một số quy định của pháp luật về đầu tư, đầu tư công, xây dựng, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 84/2015/NĐ-CP<sup>1</sup> ngày 30/9/2015 và Nghị định số 01/2020/NĐ-CP ngày 01/01/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 84/2015/NĐ-CP về giám sát và đánh giá đầu tư. Trong đó, Nghị định số 84/2015/NĐ-CP đã dành riêng một chương để quy định về giám sát đầu tư của cộng đồng, lồng ghép hiệu quả yêu cầu và thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước. Điều 49 về quyền giám sát đầu tư của cộng đồng đã quy định công dân có quyền giám sát các dự án đầu tư thông qua Ban Giám

---

1. Nghị định này đã hết hiệu lực và được thay thế bởi Nghị định số 29/2021/NĐ-CP ngày 26/3/2021 của Chính phủ quy định về trình tự, thủ tục thẩm định dự án quan trọng quốc gia và giám sát, đánh giá đầu tư.

sát đầu tư của cộng đồng; trình tự, thủ tục, quy trình giám sát đầu tư của cộng đồng được thực hiện theo quy định tại Điều 83 Luật Đầu tư công năm 2019, sửa đổi, bổ sung năm 2020 và Nghị định này. Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng được quyền: (i) Yêu cầu các cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cung cấp các thông tin về quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển kết cấu hạ tầng, quy hoạch xây dựng chi tiết các khu đô thị, khu dân cư, khu công nghiệp và kế hoạch đầu tư có liên quan trên địa bàn xã theo quy định của pháp luật; (ii) Yêu cầu các cơ quan quản lý nhà nước có liên quan trả lời về các vấn đề thuộc phạm vi quản lý theo quy định của pháp luật; (iii) Yêu cầu chủ chương trình, chủ đầu tư trả lời, cung cấp các thông tin phục vụ việc giám sát đầu tư, quyết định đầu tư; thông tin về chủ đầu tư, Ban quản lý dự án, địa chỉ liên hệ; tiến độ và kế hoạch đầu tư; diện tích chiếm đất và sử dụng đất; quy hoạch mặt bằng chi tiết và phương án kiến trúc; đền bù, giải phóng mặt bằng và phương án tái định cư; phương án xử lý chất thải và bảo vệ môi trường; (iv) Kiến nghị các cấp có thẩm quyền đình chỉ thực hiện đầu tư, vận hành dự án trong trường hợp phát hiện thấy dấu hiệu vi phạm pháp luật trong quá trình thực hiện dự án gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến sản xuất, an ninh, văn hóa - xã hội, môi trường sinh sống của cộng đồng; hoặc chủ đầu tư không thực hiện công khai thông tin về chương trình, dự án đầu tư theo quy định của pháp luật. Nghị định số 84/2015/NĐ-CP cũng quy định khá cụ thể nội dung giám sát đầu tư của cộng đồng (Điều 50) và tổ chức giám sát đầu tư của cộng đồng (Điều 51).

### *8.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng*

Đến nay, việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng đối với các dự án đầu tư công cơ bản

đã được thực hiện khá nghiêm túc. Trong đó, đáng ghi nhận nhất là hoạt động chất vấn và giải trình của Hội đồng nhân dân các cấp. Thông qua hoạt động chất vấn của Hội đồng nhân dân các cấp, các cơ quan hành chính đã thực hiện nghiêm túc trách nhiệm giải trình đối với các dự án đầu tư xây dựng, đặc biệt là các dự án đầu tư công. Bên cạnh đó, hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp cũng ngày càng hiệu quả, trở thành kênh thông tin giải trình trong hoạt động tiếp xúc cử tri, vừa ghi nhận yêu cầu giải trình của cử tri (thông qua tiếp xúc cử tri trước kỳ họp), đồng thời cũng giải trình kết quả kỳ họp cho cử tri sau khi được cơ quan hành chính báo cáo trong kỳ họp. Hiện nay, nội dung và phương thức triển khai các kỳ họp của Hội đồng nhân dân đã có nhiều cải tiến, đổi mới theo hướng đi vào thực chất, thiết thực, hiệu quả, phát huy dân chủ, trí tuệ của đại biểu để quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương. Việc thực hiện chất vấn và giải trình tại các kỳ họp của Hội đồng nhân dân tại các địa phương còn được phát trực tiếp trên các kênh thông tin đại chúng (phát thanh, truyền hình, internet...) đảm bảo quyền tiếp cận thông tin kịp thời của Nhân dân<sup>1</sup>.

Kết quả đánh giá thực trạng cho thấy, một trong những xu hướng chính trong việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng là sự quan tâm của người dân đối với quyền giám sát, quyền yêu cầu giải trình ngày càng cao; và nhận thức về nghĩa vụ thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong lĩnh vực đầu tư xây dựng bước đầu đã có những chuyển biến tích cực. Cụ thể:

---

1. Xem <https://laodongthudo.vn/hoat-dong-cua-hoi-dong-nhan-dan-thanh-pho-gop-phan-nang-cao-hieu-luc-hieu-qua-cua-bo-may-chinh-quyen-cac-cap-110064.html>.

Kết quả khảo sát năm 2019 cho thấy, tỷ lệ người dân quan tâm và có yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng là rất lớn (từ 40-50%). Trong đó, kết quả khảo sát 1.810 đối tượng là người dân cho thấy, hai vấn đề được người dân quan tâm và yêu cầu cơ quan hành chính nhà nước giải trình nhiều nhất trong lĩnh vực đầu tư xây dựng là giải trình nội dung quy trình thủ tục hành chính thực hiện xây dựng dự án (51,6% người dân có yêu cầu) và giải trình nội dung giấy phép xây dựng (49% người dân có yêu cầu). Các nội dung khác cũng được người dân quan tâm là giải trình nội dung quyết định phê duyệt dự án, kế hoạch thực hiện dự án, giải trình nội dung danh mục dự án, đề án đầu tư phát triển hàng năm, và giải trình nội dung báo cáo tiến độ, báo cáo kết quả thực hiện dự án, báo cáo đánh giá thực hiện dự án và báo cáo kết thúc dự án (Bảng 2.8).

**Bảng 2.8: Kết quả khảo sát của người dân với cơ quan hành chính nhà nước giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng**

STT	Lĩnh vực yêu cầu giải trình	Số người trả lời	Tỷ lệ %
1	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung quy trình thủ tục hành chính thực hiện xây dựng dự án	934	51,6
2	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường chiến lược	773	42,7



STT	Lĩnh vực yêu cầu giải trình	Số người trả lời	Tỷ lệ %
3	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung quyết định phê duyệt dự án, kế hoạch thực hiện dự án	809	44,7
4	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung danh mục dự án, đề án đầu tư phát triển hàng năm	842	46,5
5	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung giấy phép xây dựng	887	49
6	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung báo cáo tiến độ, báo cáo kết quả thực hiện dự án, báo cáo đánh giá thực hiện dự án và báo cáo kết thúc dự án	749	41,4
7	Yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung báo cáo kết quả thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo về xây dựng	718	39,7

Nguồn: Số liệu điều tra khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019

Kết quả khảo sát PAPI năm 2019 cho thấy, sự tham gia của người dân về quyết định và giám sát đầu tư xây dựng ở địa phương cơ bản có xu hướng tăng lên từ năm 2016-2019. Trong đó, có 41,11% số người trả

lời cho biết Ban Thanh tra nhân dân hoặc Ban Giám sát đầu tư cộng đồng có hoạt động giám sát việc xây mới, tu sửa công trình.

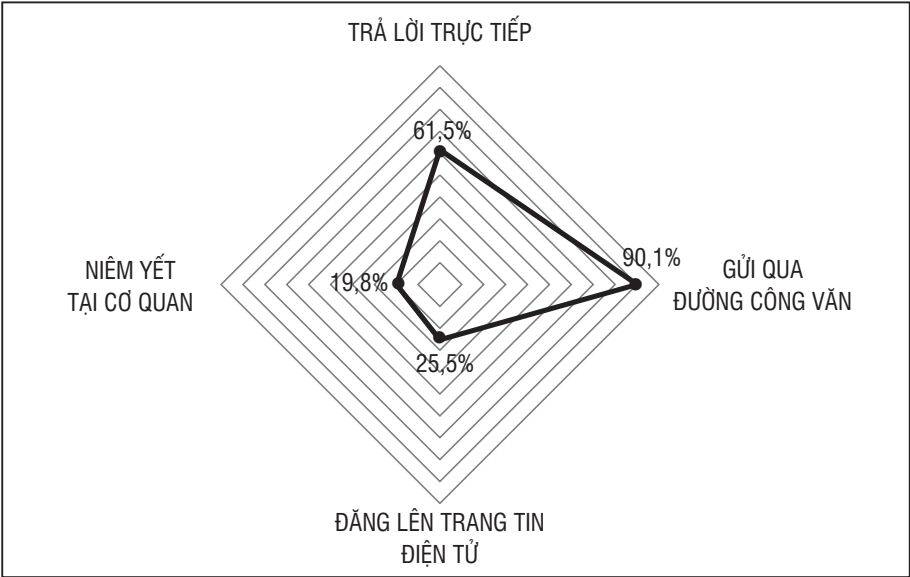
**Bảng 2.9: Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh trong lĩnh vực đầu tư xây dựng**

STT	CHỈ TIÊU KHẢO SÁT	2016	2017	2018	2019
1	Tỷ lệ người trả lời cho biết Ban Thanh tra nhân dân hoặc Ban Giám sát đầu tư cộng đồng giám sát việc xây mới/ tu sửa công trình	20,99%	34,41%	37,78%	41,11%
2	Tỷ lệ người trả lời cho biết đã tham gia vào việc quyết định xây mới/tu sửa công trình công cộng ở xã/phường	59,41%	60,2%	59,21%	61,52%
3	Tỷ lệ người trả lời cho biết có tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình thiết kế để xây mới/tu sửa công trình	36,29%	32,68%	34,01%	36,19

Kết quả khảo sát với 91 đối tượng là cán bộ quản lý đầu tư xây dựng trong các cơ quan hành chính nhà nước cho thấy, trên 90% đối tượng trả lời cho biết cơ quan đã thực hiện trách nhiệm giải trình về cơ sở pháp lý, thẩm quyền, trình tự, thủ tục, nội dung của việc ban hành quyết định hành chính liên quan đến đầu tư xây dựng. Trong đó, việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng chủ yếu là giải trình theo yêu cầu (93,4% số người trả lời cho

rằng cơ quan thực hiện hình thức này); tỷ lệ giải trình chủ động rất thấp (chỉ có 16,5% số người trả lời cho rằng cơ quan thực hiện hình thức này). Kết quả khảo sát cũng cho thấy, hình thức thực hiện giải trình chủ yếu trong lĩnh vực đầu tư xây dựng là giải trình theo hình thức gửi qua đường công văn (82% số người trả lời cho rằng cơ quan thực hiện hình thức này) và giải trình theo hình thức trả lời trực tiếp (56% số người trả lời cho rằng cơ quan thực hiện hình thức này); việc giải trình theo hình thức đăng lên trang tin điện tử và niêm yết tại cơ quan là khá thấp (Hình 2.22)<sup>1</sup>.

**Hình 2.22: Hình thức thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực đầu tư xây dựng**

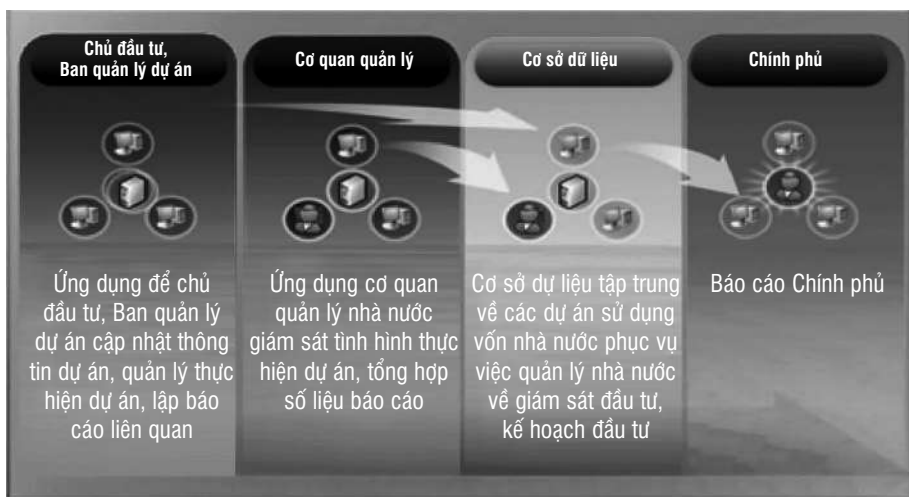


Một trong những ví dụ điển hình về việc thực hiện tốt pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng là việc xây

1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđd.

dựng Cổng thông tin quốc gia về giám sát và đánh giá đầu tư. Theo đó, từ năm 2015, để triển khai Nghị định số 84/2015/NĐ-CP và Nghị định số 01/2020/NĐ-CP, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã triển khai hệ thống thông tin quốc gia về giám sát và đánh giá đầu tư tại địa chỉ: <http://giamsatdautuquocgia.mpi.gov.vn/>. Đây là địa chỉ tập trung và duy nhất để quản lý thông tin các dự án đầu tư, xây dựng làm căn cứ để giám sát và góp phần cung cấp dữ liệu cần thiết trong quá trình thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước. Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng đã ban hành Thông tư số 13/2016/TT-BKHĐT ngày 29/9/2016 quy định về chế độ báo cáo trực tuyến và quản lý vận hành Hệ thống thông tin về giám sát, đánh giá đầu tư chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước để hướng dẫn và yêu cầu thực hiện thống nhất trên cả nước. Đây có thể xem là một điểm sáng và xu hướng tích cực trong quá trình xây dựng chính phủ điện tử và minh bạch hóa, thúc đẩy thực hiện trách nhiệm giải trình chủ động của cơ quan quản lý nhà nước trong quản lý đầu tư xây dựng.

**Hình 2.23: Mục tiêu của Cổng thông tin quốc gia về giám sát và đánh giá đầu tư**



Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Như vậy, pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng không có quy định riêng về “khái niệm trách nhiệm giải trình”, mà cần được hiểu thực hiện trách nhiệm giải trình gắn với việc thực hiện quyền giám sát của các cơ quan dân cử và cộng đồng dân cư. Việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đầu tư xây dựng thời gian qua, đặc biệt là đầu tư công cơ bản được thực hiện nghiêm túc và hiệu quả thông qua hoạt động tích cực của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp trước, trong và sau kỳ họp. Tuy vậy, trong bối cảnh ngày càng nhiều các sai phạm, bất cập trong công tác quản lý quy hoạch, giao chủ đầu tư, thu hồi đất, cấp phép xây dựng được phát hiện, cần phải tăng cường hơn nữa quyền giám sát và yêu cầu giải trình của Nhân dân, các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội và đặc biệt là cơ quan truyền thông, báo chí.

## **9. Pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực hành chính tư pháp**

### *9.1. Pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực hành chính tư pháp*

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định cụ thể hơn về trách nhiệm giải trình trong hoạt động hành chính tư pháp, bổ trợ tư pháp như sau: cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó. Người thực hiện trách nhiệm giải trình là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc người được phân công, người được ủy quyền hợp pháp để thực hiện

trách nhiệm giải trình<sup>1</sup>. Theo đó, nội dung này được quy định chi tiết tại Chương II Nghị định số 59/2019/NĐ-CP. Ngoài ra, trách nhiệm giải trình cũng được quy định rải rác trong một số văn bản quy phạm pháp luật về chứng thực; hộ tịch, quốc tịch, lý lịch tư pháp; giám định tư pháp, v.v.. Cụ thể như sau:

*Đối với lĩnh vực công chứng, chứng thực:* Luật Công chứng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018 có quy định khá đầy đủ và cụ thể về nghĩa vụ giải thích của Công chứng viên, tổ chức hành nghề công chứng, cụ thể như sau: Công chứng viên có nghĩa vụ “giải thích cho người yêu cầu công chứng hiểu rõ quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của họ, ý nghĩa và hậu quả pháp lý của việc công chứng; trường hợp từ chối yêu cầu công chứng thì phải giải thích rõ lý do cho người yêu cầu công chứng” (điểm d khoản 2 Điều 17), “giải thích cho người yêu cầu công chứng hiểu rõ quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của họ, ý nghĩa và hậu quả pháp lý của việc tham gia hợp đồng, giao dịch” (khoản 4 Điều 40), “khi công chứng các hợp đồng ủy quyền, công chứng viên có trách nhiệm kiểm tra kỹ hồ sơ, giải thích rõ quyền và nghĩa vụ của các bên và hậu quả pháp lý của việc ủy quyền đó cho các bên tham gia (khoản 1 Điều 55). Tổ chức hành nghề công chứng có trách nhiệm giải thích rõ cho người yêu cầu công chứng về thù lao công chứng (khoản 3 Điều 67). Điều 33 quy định tổ chức hành nghề công chứng có nghĩa vụ “Niêm yết lịch làm việc, thủ tục công chứng, nội quy tiếp người yêu cầu công chứng, phí công chứng, thù lao công chứng và chi phí khác tại trụ sở của tổ chức mình”(khoản 4), “Thực hiện yêu cầu của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc báo cáo, kiểm tra, thanh tra, cung cấp thông tin về hợp đồng, giao dịch, bản dịch đã công chứng” (khoản 8), Bộ Tư pháp

---

1. Xem khoản 1 Điều 15 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018.

có trách nhiệm “định kỳ hằng năm báo cáo Chính phủ về hoạt động công chúng” (điểm h khoản 2 Điều 69).

Đối với lĩnh vực hộ tịch; quốc tịch; lý lịch tư pháp; giám định tư pháp; đăng ký giao dịch bảo đảm; hành nghề luật sư, tư vấn pháp luật; bán đấu giá tài sản; trọng tài thương mại; phổ biến, giáo dục pháp luật; trợ giúp pháp lý; cho, nhận, nuôi con nuôi; hợp tác quốc tế về pháp luật: Điều 9 Luật Lý lịch tư pháp năm 2009, sửa đổi, bổ sung năm 2020 quy định Bộ Tư pháp có trách nhiệm “định kỳ hằng năm báo cáo Chính phủ về hoạt động quản lý lý lịch tư pháp” (điểm k khoản 3), Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương “định kỳ hằng năm báo cáo Bộ Tư pháp về hoạt động quản lý lý lịch tư pháp tại địa phương” (điểm d khoản 5). Nghị định số 102/2017/NĐ-CP quy định Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm “tổng hợp và định kỳ hằng năm báo cáo Chính phủ về công tác đăng ký biện pháp bảo đảm trong phạm vi cả nước” (điểm e khoản 2 Điều 66).

Qua việc rà soát các quy định của pháp luật cho thấy quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan, tổ chức có thể được khái quát cụ thể như sau:

*Một là*, về nội dung giải trình: giải trình có thể là quyền hoặc là nghĩa vụ, trách nhiệm của một người; có thể thực hiện một cách chủ động, thường xuyên, định kỳ hoặc được thực hiện một cách bị động, theo yêu cầu của người có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Nội dung giải trình là những nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật quy định cho từng vị trí, chức danh cụ thể.

*Hai là*, về hình thức giải trình: thực hiện thông qua các hình thức sau: (i) Thực hiện báo cáo công tác định kỳ hoặc theo yêu cầu; (ii) Cung cấp thông tin đầy đủ về một vấn đề hoặc một công việc nhất định đã thực hiện khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao cho cơ quan có thẩm quyền hoặc cho công chúng; trả lời kiến

ng nghị của cử tri, của công dân đối với những công việc hoặc lĩnh vực mà theo quy định của pháp luật cử tri hoặc công dân có quyền kiến nghị yêu cầu được trả lời hoặc có quyền chất vấn; (iii) Tham dự các cuộc họp trả lời chất vấn của các đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân, trả lời những câu hỏi do các đại biểu đặt ra để làm rõ những vấn đề có liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

*Ba là, về trình tự, thủ tục giải trình:* giải trình khi có yêu cầu; việc yêu cầu giải trình được thực hiện bằng văn bản hoặc trình bày trực tiếp tại cơ quan, tổ chức có trách nhiệm giải trình.

*Về những kết quả đã đạt được:* (i) Về cơ bản trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước đã được quy định trong hệ thống pháp luật Việt Nam; (ii) Đây là một bước ngoặt quan trọng nhằm bảo đảm tính minh bạch trong hoạt động quản lý nhà nước, giúp cho các chủ thể quản lý hành chính khi ban hành các quyết định hành chính trong hành chính tư pháp phải bảo đảm tính hợp pháp, tính hợp lý và tính khả thi, đồng thời cũng là một biểu hiện của việc mở rộng quyền dân chủ của người dân; (iii) Đây cũng là hình thức nâng cao việc giáo dục pháp luật cho người dân nói chung, trong đó có cả các tổ chức, cá nhân vi phạm. Thông qua giải trình, có thể họ hiểu rõ pháp luật hơn, qua đó có thể hạn chế việc khiếu nại, giúp Nhân dân hoặc người vi phạm hiểu rõ hơn về hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực hành chính tư pháp, từ đó có thái độ hợp tác đúng đắn; (iv) Việc quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước đã đóng góp quan trọng vào việc xây dựng và thực thi cơ chế bảo đảm và bảo vệ có hiệu quả các quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân khi tham gia vào các quan hệ pháp luật hành chính với nhà nước.

*Về một số tồn tại, hạn chế:* (i) Việc quy định giải trình và tổ chức việc giải trình trong mối quan hệ với vấn đề “trách nhiệm giải trình”



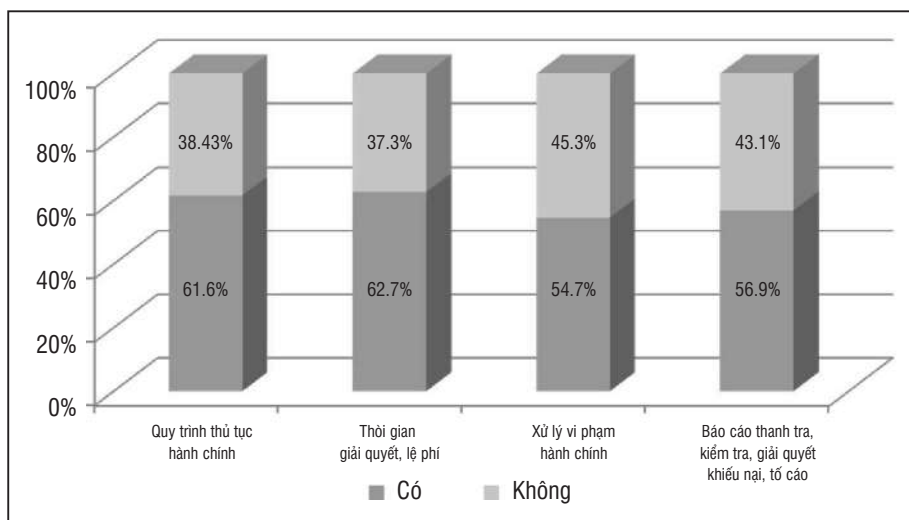
của các cơ quan hành chính nhà nước trong lĩnh vực hành chính tư pháp là chưa rõ ràng, đặc biệt liên quan đến trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng; (ii) Chưa chú trọng đến quy định về cơ chế kiểm soát, xử lý vi phạm trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước; (iii) Chưa xác định rõ mối quan hệ giữa giải trình trong nội bộ và giải trình với công chúng trong hoạt động của các cơ quan hành chính, nhất là trong thời đại phát triển công nghệ thông tin.

### *9.2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực hành chính tư pháp*

Về cơ bản, việc ban hành quy định về trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước trong lĩnh vực tư pháp như đã nêu ở phần trên là một bước ngoặt quan trọng nhằm bảo đảm tính minh bạch trong hoạt động quản lý nhà nước; giúp cho các chủ thể quản lý hành chính khi ban hành các quyết định hành chính trong lĩnh vực tư pháp bảo đảm tính hợp pháp, tính hợp lý và tính khả thi đồng thời cũng là một biểu hiện của việc mở rộng quyền dân chủ của người dân; việc thực thi pháp luật về trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực tư pháp thời gian qua đã góp phần nâng cao hiệu quả giáo dục pháp luật cho người dân nói chung, trong đó có cả các tổ chức, cá nhân vi phạm. Thông qua giải trình, đối tượng tiếp nhận thông tin hiểu rõ pháp luật hơn, qua đó có thể hạn chế việc khiếu nại, giúp Nhân dân hoặc người vi phạm hiểu rõ hơn về hoạt động quản lý nhà nước trong lĩnh vực tư pháp, từ đó có thái độ hợp tác đúng đắn. Việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước cũng bước đầu đóng góp quan trọng vào việc xây dựng và thực thi các cơ chế bảo đảm và bảo vệ có hiệu quả các quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức, doanh nghiệp, cá nhân khi tham gia vào các quan hệ pháp luật hành chính với Nhà nước.

Kết quả khảo sát năm 2019 cho thấy, mức độ quan tâm và nhu cầu của người dân đối với việc thực thi trách nhiệm giải trình của cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực tư pháp là rất lớn. Trong số 1.810 đối tượng khảo sát là người dân, có 61,6% người được hỏi yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình về nội dung quy trình, thủ tục hành chính trong lĩnh vực tư pháp, 62,7% người được hỏi yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình về thời gian giải quyết, lệ phí trong lĩnh vực hành chính tư pháp; 54,7% người được hỏi yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện trách nhiệm giải trình nội dung xử lý vi phạm hành chính; v.v.. (Hình 2.24)<sup>1</sup>.

**Hình 2.24: Khảo sát người dân về yêu cầu thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực hành chính tư pháp**



1. Xem Báo cáo kết quả điều tra khảo sát của đề tài: *Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tlđđ*.

Về việc đáp ứng của cơ quan quản lý nhà nước, kết quả khảo sát với 135 đối tượng là cán bộ quản lý trong lĩnh vực tư pháp cho thấy, có trên 94% các cơ quan đã thực hiện trách nhiệm giải trình (về cơ sở pháp lý, thẩm quyền ban hành, trình tự, thủ tục và nội dung) trong quá trình ban hành quyết định, thực hiện hành vi trong lĩnh vực hành chính tư pháp. Trong đó, có 18,5% các cơ quan đã thực hiện giải trình thông qua việc chủ động cung cấp thông tin; 92,6% cơ quan đã thực hiện giải trình theo yêu cầu của người dân. Về các hình thức thực hiện giải trình, hình thức thực hiện giải trình phổ biến nhất là gửi bản giải trình qua đường công văn (85,9% đơn vị có thực hiện theo hình thức này); giải trình theo hình thức trả lời trực tiếp (64,4% đơn vị có thực hiện theo hình thức này); giải trình theo hình thức niêm yết tại cơ quan (15,6% đơn vị có thực hiện theo hình thức này); và giải trình theo hình thức đăng tải lên trang tin điện tử (9,6% đơn vị có thực hiện theo hình thức này).

Theo khảo sát PAPI năm 2019 với sự tham gia của 14.138 người dân, nhìn chung người dân cơ bản hài lòng với quá trình thực hiện các thủ tục hành chính trong lĩnh vực hành chính tư pháp như: dịch vụ chứng thực, xác nhận, thi hành án dân sự, hộ tịch, quốc tịch, lý lịch tư pháp, giám định tư pháp, v.v.. Tuy nhiên, lại chưa hài lòng với việc thực hiện giải trình của cơ quan nhà nước trong quá trình xử lý đơn thư khuyến nghị, tố giác, tố cáo, khiếu nại (năm 2019 chỉ có 20,17% số người cho rằng chính quyền đã phúc đáp thỏa đáng khuyến cáo, khuyến nghị, tố giác, tố cáo, khiếu nại của họ, thấp hơn tỷ lệ 21,89% năm 2018). Tuy vậy, chỉ số lòng tin của Nhân dân vào cơ quan tư pháp vẫn rất cao và tăng so với năm 2018. Theo kết quả khảo sát SIPAS năm 2018, có khoảng 86% người được khảo sát hài lòng với thái độ giao tiếp của cán bộ trong lĩnh vực hành chính tư pháp; 85,46% số người khảo sát cho rằng cán bộ lĩnh vực hành

chính tư pháp, lao động ở cấp xã đã giải thích đầy đủ yêu cầu của họ; 84,64% số người khảo sát cho rằng cán bộ lĩnh vực hành chính tư pháp ở Sở Tư pháp đã trả lời, giải thích đầy đủ yêu cầu của họ; 87% số người được khảo sát hài lòng với việc yêu cầu cán bộ, công chức trong lĩnh vực hành chính tư pháp hướng dẫn kê khai hồ sơ. Bên cạnh đó, 70% số người khảo sát hài lòng với việc xử lý, giải trình ý kiến góp ý, phản ánh kiến nghị của cán bộ, công chức trong lĩnh vực hành chính tư pháp.

Như vậy, nhìn chung việc thực hiện trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực hành chính tư pháp là vấn đề quan trọng, được cả các cơ quan quản lý nhà nước và người dân quan tâm. Kết quả đánh giá thời gian qua cho thấy cán bộ, công chức trong lĩnh vực hành chính tư pháp đã từng bước đề cao tinh thần trách nhiệm, tinh thần, thái độ phục vụ nói chung trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình. Đây là yếu tố hết sức cần thiết trong tổng thể quá trình cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức, trong công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí hiện nay.

## **10. Đánh giá chung về trách nhiệm giải trình**

Trên cơ sở đánh giá thực trạng trách nhiệm giải trình ở các lĩnh vực có thể thấy: khi rà soát lại các nghị quyết của Đảng và quy định của pháp luật hiện hành cho thấy, về cơ bản pháp luật đã quy định khá đầy đủ các nội dung liên quan đến trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, xét về tổng thể, hệ thống cho thấy về chỉ đạo và pháp luật về trách nhiệm giải trình vẫn còn những khoảng trống cần sớm khắc phục, cụ thể:

*Một là*, phương thức lãnh đạo của Đảng còn chưa rõ ràng, trách nhiệm cá nhân người đứng đầu còn chưa rõ.

*Hai là*, còn thiếu vắng các quy định về trình tự, thủ tục để cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình chủ động. Hiện nay,

Nghị định số 59/2019/NĐ-CP có giành một chương (Chương II) quy định về trách nhiệm giải trình, tuy nhiên đây mới chỉ quy định về trách nhiệm giải trình bị động; còn quy trình, trình tự, thủ tục giải trình chủ động như thế nào, quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và quy trình giải trình cụ thể như thế nào chưa được quy định. Việc sớm quy định về trình tự, thủ tục giải trình chủ động sẽ giúp các chủ thể quản lý nhà nước tăng cường tính công khai, minh bạch, dân chủ trong hoạt động công vụ, v.v.. Đặc biệt, cơ quan hành chính nhà nước là một chủ thể quan trọng liên quan đến trách nhiệm giải trình vì hoạt động thi hành pháp luật của các cơ quan này diễn ra hàng ngày, hàng giờ trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, dù vô tình hay cố ý đều có thể tiềm ẩn trong đó nguy cơ xâm hại đến các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân.

*Ba là*, cần sớm có văn bản cụ thể hóa quy định tại khoản 3 Điều 29 và khoản 3 Điều 37 Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 về thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua các phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Đồng thời, cũng cần quy định rõ trách nhiệm này tại nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, cũng như tại các nghị định quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của từng bộ, cơ quan ngang bộ. Mặt khác, cũng cần xác định cụ thể trách nhiệm nào là trách nhiệm của cá nhân Bộ trưởng và trách nhiệm nào là trách nhiệm của tập thể bộ để từ đó xác định rõ trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước.

*Bốn là*, cần bổ sung các quy định để xác định cơ chế kiểm soát, xử lý khi các cơ quan nhà nước vi phạm trách nhiệm giải trình (không thực hiện hoặc thực hiện không hết trách nhiệm giải trình).

Mặt khác, cần có cơ chế phù hợp để thu hút đông đảo sự tham gia của người dân vào quy trình chính sách và hoạt động ra quyết định quản lý, nhất là ở cấp địa phương cơ sở (ví dụ, thông qua các cuộc họp lấy ý kiến hoặc phát phiếu hỏi hoặc hòm thư góp ý...); sự tham gia của người dân càng nhiều, càng tích cực thì mới tạo điều kiện thuận lợi cho việc thiết lập và thực hiện trách nhiệm giải trình.

#### IV. SỰ THAM GIA CỦA CÁC TỔ CHỨC XÃ HỘI, BÁO CHÍ, DOANH NGHIỆP VÀ NGƯỜI DÂN VÀO VIỆC THÚC ĐẨY THỰC HIỆN CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

##### **1. Vị trí, vai trò của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp và người dân**

*Tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp và người dân* là nhóm các chủ thể khác nhau, nhưng có cùng một số đặc điểm chung nhất định, có thể được xếp vào nhóm các chủ thể thuộc khu vực ngoài nhà nước, đều là những chủ thể đóng vai trò quan trọng trong giám sát và phản biện xã hội, góp phần nâng cao tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của Nhà nước nói chung cũng như của các cơ quan hành chính nói riêng.

##### **1.1. Các tổ chức xã hội**

Ở nghĩa khái quát nhất, *“tổ chức xã hội là một tập hợp quần chúng nhân dân liên kết theo nguyên tắc tự nguyện tham gia và tự quản lý, được thành lập nhằm đáp ứng những lợi ích của các thành viên”*<sup>1</sup>. Ở Việt Nam, theo nghĩa rộng, tổ chức xã hội bao hàm tất cả các tổ chức hợp thành xã hội và trong xã hội. Với ý nghĩa đó, ở Việt Nam có 05 loại tổ chức xã hội là pháp nhân phi thương mại theo

---

1. Đại học Luật Hà Nội: *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2008, tr.318.

quy định tại Điều 76 Bộ luật Dân sự năm 2015 bao gồm: (i) Tổ chức chính trị<sup>1</sup>; (ii) Tổ chức chính trị - xã hội<sup>2, 3</sup>; (iii) Tổ chức chính trị- xã hội - nghề nghiệp<sup>4</sup>; (iv) Tổ chức xã hội - nghề nghiệp<sup>5</sup>; (v) Tổ chức xã hội<sup>6</sup>.

Với chủ trương phát huy dân chủ, phát huy vai trò của Nhân dân và các tổ chức xã hội trong quản lý xã hội, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng đã khẳng định: “Tăng cường hơn nữa sự gắn kết giữa giám sát của Quốc hội với kiểm tra,

---

1. Ở Việt Nam, Đảng Cộng Sản là tổ chức chính trị duy nhất.

2. Các tổ chức chính trị - xã hội tại Việt Nam bao gồm: Công đoàn Việt Nam; Hội Nông dân Việt Nam; Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh; Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam; Hội Cựu chiến binh Việt Nam.

3. Nhiều quan điểm cho rằng Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cũng là một tổ chức chính trị - xã hội. Tuy nhiên, theo Hiến pháp và Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, “*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài*”. Do đó, nếu căn cứ theo Hiến pháp và luật định, đây đúng ra là một tổ chức liên minh chính trị.

4. Một số tổ chức chính trị, xã hội - nghề nghiệp tại Việt Nam đáng chú ý gồm: Hội Luật gia Việt Nam (Căn cứ Điều lệ Hội Luật gia Việt Nam - Phê duyệt kèm theo Quyết định số 1004/QĐ-BNV ngày 31/8/2010); Hội Nhà báo Việt Nam (khoản 1 Điều 8 Luật Báo chí năm 2016, sửa đổi, bổ sung năm 2018).

5. Là tổ chức xã hội tập hợp những cá nhân, tổ chức cùng thực hiện các hoạt động nghề nghiệp), ví dụ về một số tổ chức xã hội nghề nghiệp: Đoàn luật sư (theo Điều 7 Luật Luật sư năm 2006, sửa đổi, bổ sung năm 2012, 2015); Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam (theo Quyết định số 1172/QĐ-BNV ngày 12/11/2014 phê duyệt Điều lệ (sửa đổi, bổ sung) Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam).

6. Tổ chức hoạt động vì mục tiêu xã hội, nhân đạo: một số tổ chức xã hội có thể kể đến như: Hội người mù Việt Nam (Quyết định số 09/2003/QĐ-BNV ngày 09/5/2003 phê duyệt bản Điều lệ (sửa đổi) của Hội người mù Việt Nam do Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành); Hội người cao tuổi Việt Nam (Theo Quyết định số 972/QĐ-BNV ngày 24/3/2017 phê duyệt Điều lệ (sửa đổi, bổ sung) Hội người cao tuổi Việt Nam do Bộ trưởng Bộ Nội vụ ban hành).

giám sát của Đảng, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và giám sát của nhân dân”<sup>1</sup>; “Tổ chức thực hiện tốt Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội”<sup>2</sup>.

Các tổ chức xã hội ở Việt Nam dù hiểu dưới khía cạnh nào cũng luôn là một khu vực có vai trò quan trọng trong đời sống xã hội, là một bộ phận cấu thành của hệ thống chính trị của đất nước.

*Thứ nhất*, các tổ chức xã hội ở Việt Nam đóng vai trò quan trọng thực hiện đại đoàn kết dân tộc.

*Thứ hai*, trong mối quan hệ với Nhà nước và kinh tế thị trường, các tổ chức xã hội là lực lượng tích cực tham gia khỏa lấp những khiếm khuyết của nền kinh tế thị trường, cũng như chia sẻ, góp phần cùng Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội một cách có hiệu quả theo định hướng công bằng, văn minh.

*Thứ ba*, các tổ chức xã hội là cầu nối giữa Nhà nước với người dân, vừa tham gia vận động chính sách, vừa đại diện cho hội viên và cộng đồng trong giải quyết các vấn đề xã hội.

*Thứ tư*, các tổ chức xã hội còn góp phần thúc đẩy mối quan hệ đoàn kết trong nước và đối ngoại quốc tế, là lực lượng đối ngoại nhân dân.

*Thứ năm*, các tổ chức xã hội còn có vai trò giám sát và đưa ra các tiêu chuẩn như: minh bạch giải trình, quản trị tốt, các nguyên tắc đạo đức và ứng xử trong công việc, trong kinh doanh, v.v..

## 1.2. Báo chí

Ở góc tiếp cận từ lý thuyết, báo chí được coi là “những tư liệu sinh hoạt tinh thần nhằm thông tin và nói rõ về những sự kiện thời

---

1, 2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.177-178, 170.



sự đã và đang diễn ra cho một nhóm đối tượng nhất định, nhằm mục đích nhất định, xuất bản định kỳ, đều đặn”.

Theo nghĩa hẹp, báo chí được hiểu bao gồm báo và tạp chí, theo nghĩa rộng, bao gồm các loại hình báo chí: báo in, phát thanh, truyền hình, báo mạng điện tử (và báo chí công dân). Với sự phát triển của kỹ thuật, công nghệ và phương thức truyền thông đa dạng, báo chí gắn với truyền thông xã hội, mạng xã hội, giới báo chí có thể được gọi chung là giới truyền thông.

Theo khoản 1 Điều 3 Luật Báo chí năm 2016, sửa đổi, bổ sung năm 2018: “Báo chí là sản phẩm thông tin về các sự kiện, vấn đề trong đời sống xã hội thể hiện bằng chữ viết, hình ảnh, âm thanh, được sáng tạo, xuất bản định kỳ và phát hành, truyền dẫn tới đông đảo công chúng thông qua các loại hình báo in, báo nói, báo hình, báo điện tử”.

Về vai trò của báo chí, tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng Cộng sản Việt Nam đã chính thức ghi nhận, yêu cầu báo chí cách mạng Việt Nam đảm nhận vai trò, nhiệm vụ phản biện xã hội. Nghị quyết Đại hội nêu rõ: “Chú trọng nâng cao tính tư tưởng, phát huy mạnh mẽ chức năng thông tin, giáo dục, tổ chức và phản biện xã hội của các phương tiện thông tin đại chúng vì lợi ích của nhân dân và đất nước...”<sup>1</sup>. Trước đó, trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII (tháng 02/1999), Đảng ta đã khẳng định báo chí và truyền thông đại chúng là một trong bốn hệ thống giám sát xã hội. Đây là bước phát triển quan trọng về lý luận, nhận thức của Đảng về vai trò xã hội của báo chí và truyền thông đại chúng.

---

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr.225.

Theo Luật Báo chí năm 2016, sửa đổi, bổ sung năm 2018 báo chí ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là phương tiện thông tin thiết yếu đối với đời sống xã hội; là cơ quan ngôn luận của cơ quan Đảng, cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp; là diễn đàn của Nhân dân. Báo chí là công cụ thể hiện quyền lực chính trị. Liên quan đến chức năng thông tin truyền tải, báo chí có vai trò trong chính trị - tư tưởng, đời sống - xã hội, văn hóa - giải trí (khoản 1 Điều 4).

*Trong chống tham nhũng, tiêu cực trong đời sống xã hội*, báo chí chiếm một vai trò hết sức quan trọng, bởi vị thế và quyền năng mà chỉ có báo chí mới có thể làm được. Với chức năng truyền thông, báo chí là công cụ vô cùng sắc bén và có đặc quyền trong đưa tin và chống lại những hành vi tham nhũng. Nhờ tính công khai, tính trung thực khi đưa tin của báo chí, người dân có được nhìn tổng quát hơn về các vấn đề xã hội. Đặc biệt thông qua báo chí, người dân cũng có thể tố cáo, trình bày quan điểm về các vấn nạn tham nhũng hiện nay, cũng như góp phần tuyên truyền phổ biến pháp luật, ý thức phòng, chống tham nhũng đến người dân.

Có thể khẳng định, báo chí là một công cụ vô cùng hiệu quả, thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Đây là một kênh giám sát và phản biện vô cùng quyền lực, quan trọng và không thể thiếu trong sự nghiệp đấu tranh chống tham nhũng, tiêu cực ở mỗi quốc gia.

### **1.3. Doanh nghiệp**

Có nhiều định nghĩa khác nhau về doanh nghiệp, dựa trên những góc độ, tiêu chí khác nhau. *Dưới góc độ pháp luật*, doanh nghiệp là tổ chức kinh tế có tư cách pháp nhân, có con dấu, có tài sản, có quyền và nghĩa vụ dân sự, hoạt động kinh tế theo chế độ

hạch toán độc lập, tự chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động kinh tế trong phạm vi vốn đầu tư do doanh nghiệp quản lý và chịu sự quản lý của nhà nước bằng các loại luật và chính sách thực thi.

Dù định nghĩa ở góc độ nào, thì hình thức thể hiện phổ biến nhất của doanh nghiệp là một tổ chức kinh tế và mục đích chủ yếu nhất của nó là kinh doanh. Theo Luật Doanh nghiệp năm 2020 thì “doanh nghiệp là tổ chức kinh tế có tên riêng, có tài sản, có trụ sở giao dịch ổn định, được đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật nhằm mục đích thực hiện các hoạt động kinh doanh”.

Có thể thấy, từ định kiến và cái nhìn kỳ thị, thiếu thiện cảm trước đây, đến nay, xã hội đã thừa nhận các “doanh nghiệp”. Vai trò, vị thế của đội ngũ doanh nghiệp đã phát triển mạnh mẽ, được đặt ở vị trí trung tâm của xã hội, là “một động lực quan trọng của nền kinh tế”, là đối tác với Nhà nước trong mối quan hệ công - tư, là đối tượng để phục vụ của nhà nước kiến tạo. Tầm quan trọng của đội ngũ doanh nghiệp trong phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, đặc biệt là khu vực kinh tế tư nhân tiếp tục được khẳng định qua hai nghị quyết riêng của Đảng về phát triển kinh tế tư nhân, gồm: Nghị quyết số 14-NQ/TW ngày 18/3/2002 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách, khuyến khích và tạo điều kiện phát triển kinh tế tư nhân và Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 03/6/2017 Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về phát triển kinh tế tư nhân trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Với tư cách là một chủ thể tích cực trong nền kinh tế thị trường, là đối tượng chịu sự quản lý và ảnh hưởng trực tiếp từ hoạt động của các cơ quan công quyền, doanh nghiệp trong một số trường hợp, vừa có thể là nơi tạo môi trường để các nhân viên nhà nước tham nhũng,

mặt khác, cũng sẽ là một kênh giám sát, phản biện hữu hiệu, giúp thúc đẩy tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

#### *1.4. Người dân*

Người dân là khái niệm để chỉ toàn thể những con người sinh sống trong một quốc gia (gồm tập thể, cộng đồng và từng cá nhân). Trong một số trường hợp, người dân tương đương với khái niệm “Nhân dân” và “công dân”, song, không giống với hai khái niệm trên, khái niệm “người dân” hầu như rất ít được sử dụng như một khái niệm chính trị, pháp lý trong các văn bản pháp luật của Nhà nước.

Người dân - ở đây được hiểu tương đương với khái niệm “Nhân dân” - là một phạm trù trung tâm trong lịch sử các học thuyết chính trị - pháp luật nói chung và học thuyết nhà nước pháp quyền nói riêng. Liên quan đến khái niệm người dân - Nhân dân, là khái niệm “dân chủ” và “chủ quyền Nhân dân”.

Phát huy dân chủ, mở rộng sự tham gia của người dân vào công việc quản lý nhà nước chính là để bảo đảm cho Nhà nước giữ vững bản chất là nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của các chính sách, pháp luật được ban hành.

Một nhà nước muốn phát triển nền dân chủ phải thường xuyên mở rộng sự tham gia của Nhân dân vào việc quản lý nhà nước và xã hội, cụ thể là bảo đảm để Nhân dân thực hiện đầy đủ quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan nhà nước, trước hết là Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp; đóng góp ý kiến xây dựng Hiến pháp, pháp luật; tham gia thảo luận các công việc của Nhà nước; tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội; thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội.

Hoạt động giám sát và phản biện xã hội của Nhân dân là việc Nhân dân hoặc thông qua tổ chức chính trị - xã hội của mình, hoặc trực tiếp theo dõi, xem xét, kiểm tra, đánh giá các hoạt động thực hiện pháp luật của đảng viên, cán bộ, công chức và các tổ chức, cơ quan trong bộ máy đảng, nhà nước, cũng như đóng góp ý kiến đối với việc hoạch định chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước. Trong bối cảnh dân chủ hóa xã hội ngày càng mở rộng, trình độ dân trí của người dân từng bước được nâng cao, sự giám sát và phản biện xã hội của Nhân dân càng đóng vai trò quan trọng, tạo thành một mắt xích không thể thiếu trong cơ chế kiểm soát quyền lực của Đảng và Nhà nước, bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng.

Có thể nói, các hình thức, phương thức tham gia của người dân trong quản trị nhà nước được quy định khá cụ thể trong các văn bản pháp luật. Các hình thức, phương thức tham gia của người dân cũng được quy định rất cụ thể, thông qua hai cơ chế, cơ chế trực tiếp và cơ chế thông qua đại diện. Bên cạnh cơ chế tham gia gián tiếp, người dân tham gia trực tiếp vào các hoạt động quản lý nhà nước, trong đó có những quy định cụ thể về các điều kiện, hình thức để người dân tham gia vào công cuộc quản lý - quản trị nhà nước, thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình như: có quyền khiếu nại, tố cáo, gửi kiến nghị, đề xuất sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế chính sách phù hợp. Bên cạnh đó, các đại biểu, cơ quan quản lý phải tiếp nhận và giải quyết các khiếu nại, tố cáo của người dân, tiếp thu và giải trình đối với những vấn đề mà người dân yêu cầu.

Như vậy, giám sát, phản biện xã hội là cơ chế để phát huy vai trò của Nhân dân trong xây dựng và thực hiện chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước trong thực thi dân chủ

xã hội chủ nghĩa. Đây cũng là một hình thức cơ bản để các tổ chức xã hội (tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội - nghề nghiệp), doanh nghiệp, báo chí và người dân vào việc thúc đẩy minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung và cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam nói riêng.

Nhận thức rõ được vai trò, vị trí của các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, báo chí và người dân trong phát huy dân chủ, giám sát, phản biện xã hội, Bộ Chính trị đã thông qua Quyết định số 217-QĐ/MT ngày 12/12/2013 ban hành Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội, Nghị quyết liên tịch số 403/2017/NQLT-UBTVQH14-CP-ĐCTUBTWMTTQVN của Ủy ban thường vụ Quốc hội - Chính phủ - Đoàn Chủ tịch Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam quy định chi tiết các hình thức giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các văn bản hướng dẫn công tác giám sát, phản biện xã hội nhằm tăng cường hoạt động giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội. Đồng thời, sự tham gia của tổ chức xã hội, doanh nghiệp, báo chí và người dân trong thúc đẩy minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính ở Việt Nam cũng được Hiến pháp và pháp luật ghi nhận, khẳng định.

## **2. Pháp luật quy định về hoạt động của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp, người dân**

Điều 2 Hiến pháp năm 2013 khẳng định vai trò của Nhân dân và bản chất quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân như sau: “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”.

Khoản 2 Điều 8 Hiến pháp chỉ rõ: “Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền”. Quy định này là cơ sở pháp lý quan trọng, khẳng định và công nhận vai trò giám sát của Nhân dân trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng, cũng như yêu cầu các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải xứng đáng là công bộc của Nhân dân, phải tôn trọng, tận tụy phục vụ, chịu sự giám sát của Nhân dân, cũng như thực hiện trách nhiệm giải trình của Nhà nước trước Nhân dân.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020 đã dành một chương (Chương V) về trách nhiệm của xã hội trong phòng, chống tham nhũng. Đây cũng là cơ sở pháp lý vững chắc cho việc bảo đảm vai trò của các chủ thể trong xã hội trong việc thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Trong đó, trách nhiệm của từng chủ thể trong xã hội về vấn đề này được quy định cụ thể trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020, cụ thể: quy định về *các tổ chức xã hội* (Điều 74, trách nhiệm và quyền trong phòng, chống tham nhũng của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận); quy định về *cơ quan báo chí, nhà báo* (Điều 75); *doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề* (Điều 76); *công dân* (Điều 77).

Song song với đó, nhóm các luật về sự tham gia của các tổ chức, đoàn thể trong xã hội cũng quy định cụ thể vai trò tham gia của từng chủ thể trong xã hội trong thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước, tuy các quy định còn rời rạc, thiếu tính hệ thống. Có thể kể đến: Luật Mặt trận Tổ quốc Việt Nam năm 2015, Luật Công đoàn năm 2012,

Luật Báo chí năm 2016, sửa đổi, bổ sung năm 2018... Trong từng lĩnh vực, nội dung liên quan cũng được quy định trong các đạo luật chuyên ngành như: Luật Thanh tra, Luật Tiếp cận thông tin năm 2016; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 (các điều 91, 97, 101, 113, 129, 133, 138, 142, 144, 148); Luật Đất đai năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2018 (Điều 43); Luật Quy hoạch đô thị năm 2009, sửa đổi, bổ sung năm 2015 (các điều 8, 20, 21, 53); Luật Xây dựng năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2018, 2019, 2020 (các điều 16, 17, 42); Luật Khiếu nại năm 2011, sửa đổi, bổ sung năm 2020; Luật Tố cáo năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020; Luật Tiếp công dân năm 2013; Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017, 2020; Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, Luật Tố tụng Hành chính năm 2015 và các văn bản pháp luật chung liên quan đến pháp luật tố tụng hình sự, hành chính, v.v. và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Có thể thấy, tương ứng với sự giám sát của Nhân dân, đó là yêu cầu về tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước. Trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước trước xã hội được thực hiện ở Việt Nam bằng nhiều cơ chế, ví dụ việc tham vấn người dân và dư luận xã hội trước khi quyết định các chính sách và hành vi hành chính, hoặc lắng nghe ý kiến của người dân trong giải quyết khiếu nại, tố cáo sau khi quyết định hành chính đã hoặc đang được thực thi. Ngoài các kênh dân chủ đại diện, trách nhiệm giải trình trước xã hội cũng được thực hiện qua các kênh dân chủ trực tiếp, tổ chức tiếp dân, lấy ý kiến nhân dân trực tiếp. Mỗi khi có xếp hạng hoặc đánh giá chất lượng hành chính, ví dụ qua các chỉ số PCI hoặc PAPI, người đứng đầu nền hành chính công có liên quan, nhiều hay ít, đều phải có trách nhiệm giải trình trước công chúng địa phương hoặc khu vực, ngành nghề do tổ chức



này quản lý. Tuy nhiên, vẫn cần tạo lập môi trường pháp lý hay nuôi dưỡng các điều kiện để củng cố tính bền vững và tính hệ thống của kênh giám sát này.

Trên thực tế, việc người dân tham gia quản lý nhà nước, thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước còn gặp nhiều khó khăn, thách thức. Những quy định pháp lý đã có nhưng chưa đủ mạnh để các cơ quan nhà nước phải thực hiện, xây dựng cơ chế tốt để người dân tham gia nhiều hơn và hiệu quả hơn trong việc quản trị nhà nước. Ví dụ, Điều 199 Luật Đất đai năm 2013, sửa đổi, bổ sung năm 2018 quy định rõ về quyền của người dân trong việc giám sát, đánh giá việc thực thi Luật Đất đai, nhưng lại không có hệ thống hướng dẫn cơ bản về các nội dung/tiêu chí cụ thể của việc giám sát, đánh giá, nên tới tận bây giờ, việc triển khai triệt để điều khoản này vẫn khá mờ nhạt, hình thức. Hơn nữa, trình độ dân trí của người dân cũng còn hạn chế nhất định, nên khi tham gia vào quản lý nhà nước, người dân gặp nhiều lúng túng, thiếu tự tin, chưa khoa học. Các quy định bảo đảm quyền của người dân trong việc tham gia quản trị nhà nước đã có, nhưng thực tế việc thực thi những quy định này lại chưa thật sự hiệu quả. Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 đã có hiệu lực thi hành nhưng để người dân tiếp cận thông tin không dễ dàng. Các cơ quan nhà nước không thường xuyên chủ động công khai thông tin, hoặc có công khai thì thường tóm tắt, thủ tục để người dân tiếp cận thông tin còn phức tạp và chưa phân định rõ thế nào là thông tin về bí mật nhà nước (là loại thông tin không được công khai). Quy chế dân chủ ở cơ sở trên văn bản đã được quy định rất đầy đủ, nhưng thực tế thực hiện, người dân lại bị bó hẹp bởi những quy định liên quan tới những công việc người dân buộc phải tham gia theo cơ chế gián tiếp, cơ chế đại diện, nên người dân không thực hiện được

triệt để quyền của mình. Trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, sửa đổi, bổ sung năm 2020, chế định về trách nhiệm giải trình được quy định khá đồ sộ, nhưng chủ yếu vẫn chỉ là giải trình giữa cấp dưới và cấp trên, mối quan hệ chiều dọc, rất hạn chế việc cơ quan cấp trên giải trình với cấp dưới, hay cơ quan quản lý nhà nước tiến hành giải trình với xã hội, v.v..

Như vậy, để có thể đẩy mạnh sự tham gia của người dân vào thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước, cần phải tiếp tục hoàn thiện hệ thống thể chế, hoàn thiện cơ chế huy động người dân tham gia vào quá trình quản lý nhà nước. Sửa đổi cơ chế bầu cử đại diện dân cử sao cho những người được bầu phải gắn bó với người dân, phản ánh được nguyện vọng của người dân; tiếp tục mở rộng sự tham gia của các hội trong việc giải quyết các nhu cầu của Nhân dân; nâng cao vai trò của các tổ chức quần chúng trong việc tuyên truyền, giáo dục, tham gia xây dựng chính sách pháp luật<sup>1</sup>.

Luật về Hội cần được ban hành để thực thi quyền biểu đạt của người dân, làm lớn mạnh lên tiếng nói từ phía dân chúng. Bởi tiếng nói từ tập thể hội đoàn có sức nặng hơn nhiều tiếng nói đơn lẻ của từng cá nhân. Đồng thời với việc ban hành Luật về Hội, rất cần có luật về hội họp, biểu tình. Tương tự như hiệp hội, quyền tự do hội họp cũng là phương tiện để thực thi yêu cầu giải trình của người dân. Nhiều vụ việc thực tiễn cho thấy dù thừa nhận hay không, người dân đã sử dụng việc hội họp, tụ tập đông người để thể hiện ý kiến đối với một số vấn đề của chính quyền - ví dụ việc yêu cầu bồi thường thiệt hại môi trường sau sự cố Formosa của ngư dân ở các

---

1. Xem <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/NghiencuuTraodoi/2007/1341/Tang-cuong-su-tham-gia-cua-nhan-dan-trong-hoat-dong-quan.aspx>.

tỉnh Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, v.v.. Tuy nhiên, đằng sau những vụ việc này cũng cho thấy rằng ranh giới giữa thực thi yêu cầu về trách nhiệm giải trình và bảo vệ trật tự công cộng - rất cần đến một quy chuẩn pháp luật, và cũng cần một hệ thống giám sát công bằng, hiệu quả.

Có thể thấy, Nhà nước đã có những cố gắng và đạt được kết quả nhất định trong việc tạo lập khung pháp lý cơ bản cho hoạt động của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp và người dân trong thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay. Đã có những tiến bộ đáng ghi nhận cả về lượng và chất trong việc định hình cấu trúc, nội dung đối với khung pháp luật về vấn đề này. Đã xuất hiện những văn bản pháp luật riêng, quy định mang tính tổng thể về cơ chế (như Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007; Luật Phòng chống tham nhũng năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2020) hoặc về từng chế định pháp luật cụ thể, hay trong luật chuyên ngành cần được bảo đảm có sự tham gia của các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, báo chí và người dân tham gia thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước (ví dụ, khiếu nại, tố cáo, v.v.).

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, cần thấy rằng khung pháp luật cho hoạt động của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp và người dân trong thúc đẩy tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước còn khá rời rạc, thiếu tính hệ thống và tính liên kết, nhiều nội dung còn chung chung, chưa có quy định cụ thể. Nhiều lĩnh vực vẫn còn chưa có những quy định đầy đủ, bảo đảm quyền và nghĩa vụ của nhóm các chủ thể này trong hoạt động thúc đẩy công khai, minh bạch và

trách nhiệm giải trình đối với các cơ quan hành chính nhà nước. Ví dụ, hiện nay, chức năng phản biện xã hội của báo chí mới dừng lại ở chủ trương, đường lối của Đảng, mà chưa được thể chế hóa thành pháp luật, cơ chế pháp lý cho hoạt động phản biện của báo chí chưa được xác định một cách rõ ràng và đầy đủ.

### **3. Thực trạng tham gia của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp và người dân trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước**

#### *3.1. Sự tham gia của các tổ chức xã hội*

Hoạt động giám sát của các tổ chức chính trị - xã hội là một trong những hình thức của cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước góp phần nâng cao tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Trên thực tế, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội phối hợp và tham gia các hoạt động giám sát với Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp; thường xuyên “cử đại diện tham gia các đoàn giám sát do Ủy ban thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân tiến hành đã giúp Ủy ban Mặt trận Tổ quốc phát hiện và kiến nghị cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền xem xét, xử lý những vi phạm pháp luật trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước.

Bên cạnh những kết quả đạt được, giám sát của các tổ chức chính trị xã hội trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước tồn tại những bất cập, hạn chế: Các chủ thể trong tiến hành giám sát còn rời rạc, thiếu đồng bộ, hiệu quả giám sát của Mặt trận Tổ quốc cũng như của hệ thống giám sát chưa cao. Theo số liệu khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019, đánh giá của cán bộ, người dân về sự tham gia của tổ chức xã hội đến việc thúc đẩy

thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình với tỷ lệ không cao, cụ thể: trong tổng số 1.090 cán bộ thì: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (66,1%); Công đoàn (47,4%); Đoàn Thanh niên (30,1%); Hội Phụ nữ Việt Nam (24,9%); Hội Nông dân Việt Nam (20,7%); Hội Cựu chiến binh Việt Nam (26,1%); Tổ chức xã hội - nghề nghiệp (35,4%)<sup>1</sup>, tương tự trong 1.810 người dân đánh giá: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (78,7%); Công đoàn (42,5%); Đoàn Thanh niên (30,3%); Hội Phụ nữ Việt Nam (32,2%); Hội Nông dân Việt Nam (24,7%); Hội Cựu chiến binh Việt Nam (33,1%); Tổ chức xã hội - nghề nghiệp (33,1%)<sup>2</sup>. Mô hình hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội chưa độc lập với các cơ quan nhà nước. Các thiết chế này vẫn lệ thuộc vào chính đối tượng bị giám sát, phản biện về ngân sách, biên chế; pháp luật chưa tạo ra cơ chế công khai cung cấp thông tin trong hoạt động giám sát, chưa xác định rõ trình tự, thủ tục và trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền trong việc tiếp nhận giải quyết kiến nghị giám sát; các hình thức giám sát đối với các đối tượng giám sát chưa đa dạng và đồng bộ; giám sát của Mặt trận Tổ quốc phần nhiều mới được thể hiện qua các phát hiện, nêu ý kiến tại các kỳ họp, phiên họp của các cơ quan, tổ chức thuộc đối tượng giám sát, chưa có những phương thức giám sát đúng nghĩa và giám sát hầu như mới chủ yếu ở cấp cơ sở; việc giải quyết, trả lời ý kiến của một số bộ, ngành, các cơ quan chức năng còn hình thức trong khi chưa có cơ chế áp dụng biện pháp chế tài thích hợp đối với các cơ quan nhà nước và người có thẩm quyền trong việc không hoặc chậm tiếp nhận và xử lý kết quả giám sát do Mặt trận Tổ quốc kiến nghị.

---

1. Xem bảng 2.10.

2. Xem bảng 2.11.

**Bảng 2.10: Đánh giá của cán bộ, công chức về sự tác động của tổ chức xã hội đến việc thúc đẩy thực hiện công khai, minh bạch**

Tổ chức xã hội, cơ quan báo chí	Có		Không	
	Số lượng	Tỷ lệ %	Số lượng	Tỷ lệ %
Mặt trận Tổ quốc Việt Nam	721	66.1	369	33.9
Công đoàn	517	47.4	573	52.6
Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh	328	30.1	762	69.9
Hội Phụ nữ Việt Nam	271	24.9	819	75.1
Hội Nông dân Việt Nam	226	20.7	864	79.3
Hội Cựu chiến binh Việt Nam	284	26.1	806	73.9
Tổ chức xã hội - nghề nghiệp	386	35.4	704	64.6

Nguồn: Số liệu khảo sát năm 2019 của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội

**Bảng 2.11: Đánh giá của người dân về sự tác động của tổ chức xã hội đến việc thúc đẩy thực hiện công khai, minh bạch**

Tổ chức xã hội, cơ quan báo chí	Có		Không	
	Số lượng	Tỷ lệ %	Số lượng	Tỷ lệ %
Mặt trận Tổ quốc Việt Nam	1424	78,7	386	21,3
Công đoàn	769	42,5	1041	57,5
Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh	548	30,3	1262	69,7
Hội Phụ nữ Việt Nam	582	32,2	1228	67,8
Hội Nông dân Việt Nam	447	24,7	1363	75,3
Hội Cựu chiến binh Việt Nam	600	33,1	1210	66,9
Tổ chức xã hội - nghề nghiệp	600	33,1	1210	66,9

Nguồn: Số liệu khảo sát năm 2019 của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội

### 3.2. Sự tham gia của báo chí

Tính đến ngày 30/11/2019, cả nước có 850 cơ quan báo chí, trong đó có 179 cơ quan báo, 648 tạp chí, 23 cơ quan báo chí điện tử độc lập; có 72 cơ quan có giấy phép hoạt động phát thanh-truyền hình với 2 đài quốc gia, 63 đài địa phương, 5 kênh truyền hình. Cả nước hiện có trên 41.000 người đang công tác tại các cơ quan báo chí (cả 4 loại hình), trong đó có 20.407 trường hợp đã được cấp thẻ nhà báo<sup>1</sup>. Báo chí có vai trò trong chính trị - tư tưởng, hết sức quan trọng, bởi vị thế và quyền năng mà chỉ có báo chí mới có thể làm được. Với chức năng truyền thông, báo chí là công cụ vô cùng sắc bén và có đặc quyền trong đưa tin và chống lại những hành vi tham nhũng. Nhờ tính công khai, tính trung thực khi đưa tin của báo chí, người dân có được nhìn tổng quát hơn về các vấn đề xã hội. Đặc biệt thông qua báo chí, người dân cũng có thể tố cáo, trình bày quan điểm về các vấn nạn tham nhũng hiện nay, cũng như góp phần tuyên truyền phổ biến pháp luật, ý thức phòng, chống tham nhũng đến người dân. Có thể khẳng định, báo chí là một công cụ vô cùng hiệu quả, thúc đẩy công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Đây cũng là một kênh giám sát và phản biện vô cùng quan trọng và không thể thiếu trong sự nghiệp đấu tranh, phòng, chống tham nhũng, tiêu cực.

Tuy nhiên, việc thúc đẩy hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của báo chí còn gặp phải những khó khăn, hạn chế: các quy định pháp luật về báo chí trong việc thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn nhiều bất cập; đầu mối cung cấp thông tin cho các cơ quan báo chí, nhà báo hiện nay chưa cụ thể làm cho các cơ quan báo chí, các nhà báo khó khăn trong

---

1. Xem <http://baochinhphu.vn/Utilities/PrinView.aspx?distributionid=398506>.

việc tiếp cận với các đầu mối đó để thực hiện quyền yêu cầu cung cấp thông tin; vẫn còn nhiều cơ quan báo chí đăng tải những thông tin không đúng sự thật liên quan đến các hoạt động quản lý của Nhà nước và gây ra những hậu quả nghiêm trọng; các cơ quan nhà nước vẫn chưa xây dựng được đầy đủ cơ sở dữ liệu về thông tin theo chuyên đề, theo ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước. Điều này gây khó khăn cho việc tiếp cận thông tin của các cơ quan báo chí.

### *3.3. Sự tham gia của doanh nghiệp*

Theo số liệu từ cơ sở dữ liệu quốc gia về đăng ký doanh nghiệp của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính đến ngày 31/12/2019, cả nước có 758.610 doanh nghiệp đang hoạt động<sup>1</sup>, các doanh nghiệp đóng một vị trí, vai trò vô cùng to lớn đối với sự phát triển của nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Các cơ quan hành chính ngày càng thể hiện rõ thái độ cầu thị trong việc lắng nghe ý kiến phản ánh từ doanh nghiệp đối với hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của mình và từ đó có được những biện pháp khắc phục kịp thời những khó khăn, vướng mắc, tạo điều kiện cho doanh nghiệp hoạt động đúng theo quy định của pháp luật và thuận lợi hơn trong việc phát triển hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Với tư cách là một chủ thể tích cực trong nền kinh tế thị trường, là đối tượng chịu sự quản lý và ảnh hưởng trực tiếp từ hoạt động của các cơ quan công quyền, doanh nghiệp trong một số trường hợp là một kênh giám sát, phản biện hữu hiệu, giúp thúc đẩy tính công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng. Các doanh nghiệp kịp thời phát hiện những cơ quan hành chính

---

1. Xem Bộ Kế hoạch và Đầu tư: *Sách trắng doanh nghiệp Việt Nam năm 2020*, Nxb. Thống kê, Hà Nội, 2020, tr.25.



nhà nước không chấp hành công khai, minh bạch, giải trình theo đúng quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, doanh nghiệp có những đóng góp ý kiến cho việc xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, giúp cho những quy định này được triển khai trên thực tế mang tính thiết thực và phù hợp với tình hình hiện nay.

Tuy nhiên, ảnh hưởng của doanh nghiệp đến việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động này còn khá khiêm tốn. Tình trạng cán bộ, công chức thực thi nhiệm vụ gây những nhiễu, khó khăn cho doanh nghiệp để trục lợi thường xuyên xảy ra khiến người dân khó tiếp cận. Các quy định pháp luật về doanh nghiệp trong việc thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình vẫn còn chưa rõ ràng và cụ thể. Vị trí, vai trò của doanh nghiệp không được đánh giá cao. Theo kết quả khảo sát của Viện Khoa học Môi trường và Xã hội năm 2019 cho thấy, đánh giá của cán bộ, người dân về sự tham gia của tổ chức xã hội đến việc thúc đẩy thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình với tỷ lệ thấp. Cụ thể, trong tổng số 1.090 cán bộ, công chức được hỏi thì chỉ có 359 cán bộ, công chức (chiếm 32,9%) cho rằng doanh nghiệp có tác động đến công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình; tương tự trong 1.810 người dân đánh giá, chỉ có 321 (chiếm 17,7%). Như vậy, các cơ quan hành chính nhà nước cần có phải có sự quan tâm, chú ý hơn nữa về việc doanh nghiệp có thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

### ***3.4. Sự tham gia của người dân***

Sự tham gia của người dân vào thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình thông qua hoạt động giám sát và phản biện xã hội: các hình thức, phương thức tham gia của người dân trong quản trị nhà nước thông qua hai cơ chế, cơ chế trực tiếp và

cơ chế thông qua đại diện. Sự tham gia của người dân là thành tố quan trọng trong thúc đẩy trách nhiệm giải trình, người dân tham gia thì mới có thể biết, yêu cầu giải trình và từ đó mới giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, sự tham gia của người dân chỉ có hiệu quả khi dựa trên nền tảng thông tin và cơ chế giám sát. Thiếu vắng cơ chế tiếp cận thông tin, người dân khó có căn cứ để tham gia. Hiện nay, môi trường và điều kiện thông tin để được tham gia còn yếu kém nên dù đã có Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 với đầy đủ các quyền: được biết, được bàn, được làm và được kiểm tra, nhưng trên thực tế, tuy có sự tham gia vào quá trình ra quyết định, song thường người dân chỉ có thể tập trung vào những vấn đề đã được quyết định. Vì vậy, cần có một cơ chế từ các quy định của pháp luật nhằm nâng cao hơn sự tham gia của người dân trong vai trò tham gia quản lý nhà nước, giám sát việc thực hiện của các cơ quan hành chính nhà nước đặc biệt là Ủy ban nhân dân các cấp ở địa phương.

#### **4. Nhận diện những vấn đề đặt ra**

*Thứ nhất, về quan điểm chỉ đạo của Đảng:* hiện nay quan điểm chỉ đạo về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đã được đề cập, tuy nhiên chưa bao quát toàn diện, đầy đủ trong các lĩnh vực dẫn đến việc thực hiện thiếu nhất quán, thiếu đồng bộ. Chưa có nghị quyết chuyên đề về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, vì thế chưa tạo ra được một nhận thức chung của cả hệ thống chính trị về vấn đề này, từ đó quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật còn chưa bảo đảm tính khách quan, tính khoa học, tính thực tiễn.

*Thứ hai, trong xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật:* thực trạng xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật ở Việt Nam thời gian qua cho thấy có những hạn chế, bất cập, cả về luật nội

dung cũng như luật hình thức. Một số quy định đã có về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình chưa đủ mạnh hoặc không còn phù hợp dẫn đến việc thực hiện gặp nhiều khó khăn, lúng túng, hiệu lực, hiệu quả không cao.

Qua nghiên cứu các quy định của pháp luật cho thấy, việc quy định công khai, minh bạch, giải trình và tổ chức việc công khai, minh bạch, giải trình trong mối quan hệ với vấn đề “trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình” của các cơ quan hành chính nhà nước còn chưa rõ ràng; thiếu vắng các quy định về trình tự, thủ tục để cơ quan nhà nước thực hiện trách nhiệm giải trình chủ động; chưa thực sự chú trọng đến quy định về cơ chế kiểm soát, xử lý vi phạm trách nhiệm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước (không thực hiện hoặc thực hiện không hết trách nhiệm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình); đồng thời còn chưa xác định rõ mối quan hệ giữa công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong nội bộ với công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình với công dân đối với hoạt động của các cơ quan hành chính.

Như vậy, dưới góc độ xây dựng và ban hành pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước cần có những quan điểm chỉ đạo thống nhất, xuyên suốt làm kim chỉ nam cho việc xây dựng và hoàn thiện các quy định pháp luật cụ thể về công khai, minh bạch, giải trình đối với các cơ quan hành chính nhà nước. Từ đó làm cơ sở để xác định trách nhiệm pháp lý cũng như thiết lập những cơ chế kiểm soát việc công khai, minh bạch, giải trình đối với cơ quan hành chính nhà nước.

Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đòi hỏi phải được bảo đảm những yêu cầu, tiêu chuẩn nhất định như tính phù hợp, tính toàn diện, tính thống

nhất, đồng bộ, trình độ kỹ thuật pháp lý cao, không mâu thuẫn, không chồng chéo, có tính khả thi cao và đáp ứng được những nhu cầu đòi hỏi của đời sống thực tiễn đang đặt ra.

Trong hệ thống pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình phải có đầy đủ ở các lĩnh vực khác nhau theo cơ cấu nội dung logic và thể hiện sự thống nhất giữa các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng. Chú trọng tới luật nội dung, luật hình thức, luật về trình tự, thủ tục. Giữa các quy định của pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình phải bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất, tránh hiện tượng trùng lặp, chồng chéo hay mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật, trong mỗi lĩnh vực, mỗi chế định pháp luật và giữa các quy phạm pháp luật với nhau và phù hợp với luật pháp quốc tế, các quy định của điều ước quốc tế mà nước Việt Nam là thành viên.

Với bối cảnh hiện nay, việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa được coi trọng và đặt lên hàng đầu, do đó yêu cầu trong xây dựng, hoàn thiện pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước trở thành một trong những vấn đề được quan tâm đặc biệt. Nhất là trong bối cảnh Hiến pháp năm 2013 được ban hành đã bổ sung trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trước nhân dân về hoạt động của mình: Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, các cấp chính quyền địa phương có trách nhiệm báo cáo Nhân dân về hoạt động của mình. Đây là nguyên tắc cơ bản để bảo đảm quyền lực nhà nước là của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, các cơ quan nhà nước thực hiện quyền lực do Nhân dân giao phó và chịu trách nhiệm báo cáo về hoạt động của mình trước Nhân dân.

Xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình bảo đảm tinh thần thượng tôn

Hiến pháp và pháp luật. Pháp luật nước ta quy định mọi công dân Việt Nam đều bình đẳng trước pháp luật, không ai được hưởng những đặc quyền, đặc lợi. (Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội - Điều 16 Hiến pháp năm 2013). Với tinh thần tối thượng của Hiến pháp như vậy, tất cả cán bộ, nhân dân đều có nghĩa vụ tuân thủ về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình theo đúng quy định của pháp luật, không một ai được đặt mình trên pháp luật hay ngoài pháp luật, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Đây cũng chính là sự bảo đảm cao nhất về mặt pháp luật của một nhà nước. Thông qua đó, quyền của công dân được bảo vệ và chủ quyền quốc gia được bảo đảm. Để pháp luật được thượng tôn, Nhà nước phải tổ chức, hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình theo Hiến pháp, pháp luật và được kiểm soát bằng chính Hiến pháp và pháp luật. Nhà nước cần phải tạo ra được các thiết chế giám sát hiệu quả, bảo đảm luật pháp được thực thi. Mặt khác, ý thức chấp hành pháp luật của người dân cũng phải được nâng lên, mỗi người dân có thể thông qua cơ chế chính sách, pháp luật để tự bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

*Thứ ba, thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.* Nâng cao trách nhiệm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước là giải pháp quan trọng, thiết thực để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của nền hành chính dân chủ, hiện đại, của tổng thể quá trình cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức, phòng ngừa tham nhũng hiện nay. Tuy nhiên, đây là quy định phức tạp, không những gặp khó khăn nhất định trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật để điều chỉnh mà còn gặp khó khăn trong quá trình tổ chức thực hiện.

*Về tổ chức bộ máy:* tổ chức bộ máy về công khai, minh bạch còn chưa đồng nhất, thiếu và yếu. Việc phân cấp, phân quyền mang tính đồng loạt và đại trà, không rõ ràng, cụ thể cấp nào có thẩm quyền gì; thể hiện ở việc tỉnh, huyện, xã đều thực hiện nhiệm vụ luật định gần giống nhau, chỉ khác về cấp độ và khu vực địa lý trong khi nguồn lực, năng lực khác nhau. Thực tế cho thấy rằng, hiện nay chúng ta đang thiếu một chủ thể chuyên trách đủ mạnh tầm quốc gia để thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong phạm vi cả nước.

*Về cán bộ, công chức:* đội ngũ cán bộ, công chức về số lượng, cơ cấu chưa phù hợp. Cán bộ chuyên trách về thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình còn yếu, thiếu năng lực chuyên môn, nghiệp vụ, uy tín, chưa yên tâm công tác, thiếu nhiệt tình và trách nhiệm trong công việc, lúng túng trong quá trình thực hiện. Tình trạng cán bộ, công chức những nhiều khi giải quyết thủ tục hành chính chưa được cải thiện. Điều này cho thấy việc tuân thủ pháp luật, văn hóa và đạo đức công vụ là vấn đề then chốt.

*Trong thực thi công vụ:* nhiều nội dung trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước chưa được công khai, minh bạch. Một số yêu cầu giải trình liên quan trực tiếp đến quyền và nghĩa vụ của người dân không được giải trình một cách cụ thể và rõ ràng. Chất lượng nội dung công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình không được bảo đảm, gây ra nhiều khó khăn trong việc tiếp cận thông tin của người dân.

Hình thức thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong nhiều trường hợp không được thực hiện hoặc có thực hiện nhưng mang nặng tính hình thức, đối phó. Một số cơ quan chính quyền địa phương không thực hiện linh hoạt, đa dạng, phù hợp với từng điều kiện cụ thể của địa phương mình.

Cơ sở dữ liệu quốc gia về thông tin chưa bảo đảm, làm ảnh hưởng không nhỏ đến tổ chức thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, cũng như quyền tiếp cận thông tin của công dân.

*Về nguồn lực tài chính:* nguồn lực tài chính chưa được phân bổ kịp thời, đầy đủ dẫn tới chất lượng của việc thực hiện công khai, minh bạch và giải trình còn gặp những hạn chế, không mang lại nhiều hiệu quả.

*Trong công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát:* công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát chưa được tổ chức thường xuyên, liên tục. Hoạt động thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình gần như chưa có chuyên đề riêng, dẫn đến những hạn chế nhất định trong tổ chức, thực hiện, vi phạm pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình đang diễn ra ở nhiều nơi, nhiều cấp, ngành.

*Hoạt động truyền thông:* các cơ quan hành chính nhà nước các cấp chưa thật sự coi trọng công tác truyền thông. Công tác thông tin tuyên truyền của các cơ quan Đảng và Nhà nước đôi khi còn mang tính một chiều. Một hạn chế lớn của công tác truyền thông nhà nước là mức độ công khai, minh bạch còn thấp.

*Xây dựng Chính phủ điện tử:* đề án xây dựng Chính phủ điện tử đã đạt được những kết quả nhất định, nhưng vẫn chưa đồng bộ, các kênh cung cấp thông tin đến người dân còn hạn chế, chưa được thực hiện đầy đủ. Hạ tầng truyền dẫn thông tin còn những bất cập, do điều kiện kinh tế, địa hình, v.v..

Vì vậy, để bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước cần phải đặt trong tổng thể yêu cầu của đổi mới tổ chức, cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực hiệu quả hoạt động của bộ máy

nhà nước. Cần nhận thức đúng bản chất cũng như thấy được ý nghĩa thực sự của việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước. Đây 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. Trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình chính là một phương thức, một công cụ để minh bạch hóa các quyết định, hành vi quản lý, hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Về pháp lý, trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình của cơ quan hành chính nhà nước thông thường chỉ đặt ra khi có yêu cầu của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền và lợi ích hợp pháp bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi của cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, sâu xa hơn, trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình còn thể hiện thái độ phục vụ nhân dân của đội ngũ cán bộ, công chức, tinh thần “thân dân”, “gần dân” của nền hành chính nhà nước.

*Thứ tư, sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội, báo chí, người dân trong nền hành chính.* Việc thể chế hóa các chủ trương, quan điểm của Đảng về chức năng giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội còn chậm. Nhiều quy định về giám sát của Mặt trận Tổ quốc trong Hiến pháp, pháp luật và các văn bản quy phạm pháp luật khác chưa quy định cụ thể và đầy đủ về trách nhiệm, cơ chế, hậu quả pháp lý, cũng như những điều kiện bảo đảm cho hoạt động giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội. Còn thiếu những quy định cụ thể về trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc giải quyết, trả lời những phát hiện, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc; các điều kiện bảo đảm cho Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội thực hiện chức năng giám sát ở một số nơi chưa đầy đủ; trình độ, năng lực đội ngũ cán bộ,



công chức Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội ở một số địa phương còn nhiều hạn chế;

*Người dân*, trình độ dân trí còn hạn chế, chưa thấy rõ được vị trí, tầm quan trọng của mình trong việc thúc đẩy thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng như quyền của mình trong yêu cầu các cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình.

Thực tiễn trong hoạt động giám sát của người dân là thành tố quan trọng trong thúc đẩy trách nhiệm giải trình: người dân tham gia thì mới có thể biết, yêu cầu công khai, minh bạch, giải trình và từ đó mới giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, sự tham gia của người dân chỉ có hiệu quả khi dựa trên nền tảng thông tin và cơ chế giám sát. Thiếu vắng cơ chế tiếp cận thông tin, người dân khó có căn cứ để tham gia. Hiện nay, môi trường và điều kiện thông tin để được tham gia còn yếu kém nên dù đã có Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 với đầy đủ các quyền: được biết, được bàn, được làm và được kiểm tra, nhưng trên thực tế, tuy có sự tham gia vào quá trình ra quyết định, song thường người dân chỉ có thể tập trung vào những vấn đề đã được quyết định. Vì vậy, cần có một cơ chế từ các quy định của pháp luật nhằm nâng cao hơn sự tham gia của người dân trong vai trò tham gia quản lý nhà nước, giám sát việc thực hiện của các cơ quan hành chính nhà nước đặc biệt là Ủy ban nhân dân các cấp ở địa phương.

*Báo chí*, cơ quan báo chí mới chỉ tiếp cận một cách thụ động, với thông tin do cơ quan chức năng cung cấp, với nội dung và thời điểm, thời gian theo ý chí của cơ quan chức năng (xét thấy khi nào có lợi), chứ chưa có quyền chủ động tiếp cận, chủ động yêu cầu được cung cấp. Nhà nước có công khai thông tin, nhưng không minh bạch; từ chối cung cấp thông tin với báo chí, với lý do “bí mật nhà nước”, “bí

mật công tác”, “quy chế phát ngôn” để trì hoãn, và đây là nguyên nhân dẫn đến thông tin thiếu chính xác, thiếu trung thực, khách quan, gây ra những luồng thông tin nhiều chiều, ảnh hưởng đến tâm lý xã hội.

*Bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân*, thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân đã đạt được những bước tiến đáng kể, bảo đảm quyền công dân, quyền con người, xong việc xây dựng và hoàn thiện chính sách, cơ sở dữ liệu quốc gia về tiếp cận thông tin còn những bất cập như chưa có đề án cụ thể về xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về thông tin, các văn bản quy định, hướng dẫn thực hiện quyền tiếp cận thông tin còn chưa bao quát hết các đối tượng, lĩnh vực, v.v..

Mặt khác, Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018 đã xác định rõ hơn về hình thức, nội dung và tiêu chí, là cơ sở phân biệt giữa bí mật nhà nước với các loại bí mật khác, tạo điều kiện cho công dân thực hiện quyền tiếp cận thông tin. Các quy định về nguyên tắc bảo vệ bí mật nhà nước (Điều 4); hợp tác quốc tế về bảo vệ bí mật nhà nước (Điều 5); các hành vi bị nghiêm cấm (Điều 6); kinh phí, cơ sở vật chất phục vụ bảo vệ bí mật nhà nước (Điều 8).

Kế thừa quy định của Pháp lệnh, Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018 phân loại bí mật nhà nước thành 03 cấp độ: tuyệt mật, tối mật và mật. Để việc xác lập danh mục bí mật nhà nước được bảo đảm tính công khai, minh bạch, thống nhất, theo quy định hiện hành phải căn cứ vào phạm vi bí mật nhà nước. Tuy nhiên, qua thực tiễn áp dụng, việc xác định “khung” cấp độ mật gây khó khăn, bất cập trong xây dựng danh mục bí mật nhà nước do các “khung” đó chưa theo kịp với yêu cầu của công tác bảo vệ bí mật nhà nước trong từng giai đoạn, thời kỳ. Căn cứ phạm vi bí mật nhà nước và tiêu chí xác định độ mật quy định tại Điều 9 Luật Bảo vệ bí mật nhà nước

năm 2018, danh mục bí mật nhà nước sau khi được lập phải được gửi đến Bộ Công an để thẩm định.

Thực tiễn cho thấy có những hạn chế, đó là:

(i) Cơ quan nhà nước chưa công khai danh mục tất cả thông tin mà cơ quan nhà nước đang nắm giữ, mỗi cơ quan nhà nước phải cho dân biết hiện nay mình đang nắm giữ những thông tin gì. Chưa quy định rõ về thông tin nào là tuyệt mật, tối mật, mật.

(ii) Cơ quan nhà nước chưa công khai danh mục các thông tin mật và danh mục thông tin không thuộc danh mục mật. Việc này dẫn đến loại thông tin mật không công khai nên báo chí, người dân không biết thông tin nào là mật, thông tin nào là không mật, đó là hạn chế về thiết kế luật tiếp cận thông tin.

(iii) Danh mục các loại thông tin không được tiếp cận rất dài so với các nước văn minh và tiên bộ. Bí mật nhà nước, bí mật cá nhân, bí mật gia đình, bí mật kinh doanh, bí mật công tác, bí mật theo quy định và nguyên tắc của Đảng.

(iv) Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018 quy định cụ thể bí mật nhà nước là thông tin có nội dung quan trọng do người đứng đầu cơ quan, tổ chức có thẩm quyền xác định căn cứ vào quy định của luật này, chưa công khai, nếu bị lộ, bị mất có thể gây nguy hại đến lợi ích quốc gia, dân tộc.

Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 cũng quy định công dân có quyền tiếp cận thông tin khi không thuộc các trường hợp: thông tin thuộc bí mật nhà nước, bao gồm những thông tin có nội dung quan trọng thuộc lĩnh vực chính trị, quốc phòng, an ninh quốc gia, đối ngoại, kinh tế, khoa học, công nghệ và các lĩnh vực khác theo quy định của luật; thông tin mà nếu để tiếp cận sẽ gây nguy hại đến lợi ích của Nhà nước, ảnh hưởng xấu đến quốc phòng, an ninh quốc gia, quan hệ quốc tế, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của

cộng đồng; gây nguy hại đến tính mạng, cuộc sống hoặc tài sản của người khác; thông tin thuộc bí mật công tác; thông tin về cuộc họp nội bộ của cơ quan nhà nước; tài liệu do cơ quan nhà nước soạn thảo cho công việc nội bộ.

Như vậy, việc xác định một thông tin, tài liệu là mật phải căn cứ vào pháp luật chứ không phải được đưa ra một cách tùy tiện. Chỉ những thông tin thuộc các trường hợp quy định của Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018 mà nếu công khai có thể gây nguy hại đến lợi ích quốc gia, dân tộc thì mới được xem là thông tin mật.

Thực tế có những trường hợp người đứng đầu cơ quan, nhà nước tùy tiện xác định một tài liệu nào đó là mật để cản trở việc tiếp cận thông tin cho cá nhân, tổ chức là trái với quy định của pháp luật. Ngoài ra, pháp luật chưa quy định về trách nhiệm pháp lý, các biện pháp xử phạt các cá nhân, tổ chức khi quyết định một văn bản là mật nhưng nội dung văn bản không chứa thông tin mật. Vì vậy, pháp luật cần bổ sung các quy định về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức khi công bố danh sách tài liệu mật không phù hợp với quy định pháp luật. Phải có biện pháp xử phạt, kỷ luật và buộc phải giải mật khi bị phát hiện việc công bố mật sai.

(v) Một hạn chế đó là tình trạng lạm dụng dấu mật diễn ra phổ biến, ví dụ vụ án AVG hồ sơ tổng công ty 100% vốn nhà nước, dùng tiền đầu tư công để mua một kênh tư nhân nhưng lại được đóng dấu mật.

### *Chương III*

## **QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH**

I. QUAN ĐIỂM CHỈ ĐẠO VỀ VIỆC THỰC HIỆN CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG HỆ THỐNG CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC ĐÁP ỨNG YÊU CẦU XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

Bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải dựa trên các quan điểm chỉ đạo sau đây:

1. Bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải nhằm mục đích bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội.

Đảng và Nhà nước thể hiện sự thống nhất về nhận thức và phải có quyết tâm chính trị cao, coi đây là một vấn đề quan trọng và cấp bách mang tính sống còn đối với chế độ, khôi phục và củng cố lòng tin của Nhân dân đối với Đảng và Nhà nước. Cần quán triệt và triển khai thực hiện tốt các chủ trương, quan điểm của Đảng về thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức, đơn vị, nhất là cần sự quyết tâm và tư duy đổi mới theo định hướng xây dựng nền công vụ hiệu quả, minh bạch, phục vụ Nhân dân và xã hội.

**2.** Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải bảo đảm tính thống nhất bằng pháp luật.

*Một là*, hoàn thiện pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình phải bảo đảm tính hợp hiến, thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành, tránh chồng chéo, mâu thuẫn, gây khó khăn cho chính các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình thực hiện cũng như cho người dân trong quá trình giám sát việc thực hiện trách nhiệm này.

*Hai là*, hoàn thiện pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình thông qua quá trình nội luật hóa các quy định về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam phải bảo đảm sự hài hòa giữa pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia, phù hợp với các quy định của điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia.

*Ba là*, hoàn thiện pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình gắn liền với yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, trong đó xác định rõ nội dung chính là bảo đảm tính minh bạch, công khai và trách nhiệm giải trình trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước và bảo đảm việc bảo vệ có hiệu quả các quyền và lợi ích hợp pháp của Nhân dân. Bởi lẽ, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay là vấn đề vừa mang tính thời đại vừa mang tính thời sự, được khẳng định tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013 và chủ trương này đã dần đi vào cuộc sống. Mặt khác, trong bối cảnh chính trị, kinh tế - xã hội, đặc biệt là hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng với nhiều cơ hội và thách thức, do đó cần phải có một cơ chế bảo đảm cho các cơ quan nhà nước thực thi trách nhiệm của mình một cách minh bạch, hiệu quả, nhằm phát huy tối

đa những thời cơ và hạn chế thấp nhất những tác động tiêu cực, xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của quốc gia, dân tộc.

*Bốn là*, cần xác định rõ lộ trình, chiến lược, kế hoạch, hoàn thiện hệ thống pháp luật có liên quan đến công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước trong việc tổ chức triển khai thực hiện các nghị quyết của Đảng, nghị quyết của Quốc hội, các văn bản chỉ đạo của hệ thống chính quyền các cấp gắn liền với yêu cầu xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

**3.** Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải được bảo đảm bằng một nền hành chính nhà nước minh bạch, liêm chính và kiến tạo để phục vụ Nhân dân.

*Một là*, tiếp tục hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy của cơ quan hành chính nhà nước, trong đó đề cao công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan và cá nhân công quyền trong trường hợp khi có yêu cầu công khai, minh bạch, giải trình từ phía đối tượng quản lý hoặc chủ động khi thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

*Hai là*, nâng cao nhận thức và ý thức trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, coi trọng yếu tố con người trong hoạt động quản lý và coi đó là chìa khóa quyết định sự thành công của công cuộc cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

*Ba là*, tăng cường cải cách hành chính gắn với đơn giản hóa thủ tục hành chính là tiền đề thực hiện công khai, minh bạch hoạt động hành chính, giúp người dân và doanh nghiệp hiểu rõ các quyền, nghĩa vụ của mình, cũng như về quy trình giải quyết công việc với cơ quan nhà nước, qua đó xóa bỏ tình trạng đặc quyền về thông tin.

*Bốn là*, để bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình cần tăng cường hoạt động kiểm tra, giám sát, chỉ đạo sát sao hơn hoạt động thanh tra và hoạt động của các cơ quan bảo vệ pháp luật. Phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm minh tất cả những trường hợp vi phạm các quy định của pháp luật có liên quan đến công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước.

*Năm là*, việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình cần bảo đảm phải toàn diện, đòi hỏi áp dụng nhiều hình thức công khai khác nhau để các chủ thể có thể theo dõi, giám sát các cơ quan hành chính nhà nước. Chủ động công bố cho người dân thông tin (nội dung công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình) về chính sách, pháp luật, đồng thời phải sẵn sàng đáp ứng yêu cầu của người dân về việc cung cấp thông tin trong tất cả các lĩnh vực trong đời sống kinh tế - xã hội, ngoại trừ một số ít thông tin hạn chế tiếp cận theo quy định của pháp luật.

*Sáu là*, đẩy mạnh ứng dụng thành tựu khoa học kỹ thuật mới của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 trong việc số hóa, xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ việc tra cứu, truy cập thông tin, trao đổi, giải quyết các thủ tục hành chính của cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức, cá nhân một cách thuận lợi, dễ dàng, chính xác và nhanh chóng.

**4.** Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước bảo đảm thượng tôn Hiến pháp và pháp luật, mọi tổ chức, cá nhân có quyền và nghĩa vụ ngang nhau trong quá trình tham gia vào nền hành chính nhà nước một cách bình đẳng.

Bảo đảm nguyên tắc phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực giữa cơ quan, tổ chức đảng với cơ quan, tổ chức nhà nước ở các cấp, các tổ chức xã hội, doanh nghiệp, cơ quan báo chí, người dân,



tạo nên một nền hành chính hiệu quả và thông suốt, thực sự phục vụ Nhân dân và vì Nhân dân.

**5. Quyền tiếp cận thông tin là một trong những quyền cơ bản của con người, việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân là trách nhiệm của cơ quan nhà nước. Do đó, bảo đảm quyền tiếp cận thông tin là điều kiện cơ bản thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức, hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Để bảo đảm quyền này cần tuân thủ các nguyên tắc: các cơ quan hành chính nhà nước có nghĩa vụ chủ động cung cấp thông tin cho các chủ thể, để có thể tiếp cận thông tin một cách dễ dàng và chủ động; các chủ thể có quyền yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp những thông tin mà họ quan tâm, ngoại trừ thông tin thuộc bí mật nhà nước.**

**6. Đặt việc xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam như là một yêu cầu để Việt Nam tiến sâu vào quá trình hội nhập quốc tế, bảo đảm Việt Nam thực sự tham gia vào một sân chơi chung khi Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên của Tổ chức thương mại thế giới cũng như trở thành thành viên chính thức của nhiều tổ chức, diễn đàn kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, khoa học, giáo dục trong khu vực và trên thế giới.**

## **II. GIẢI PHÁP BẢO ĐẢM CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH TRONG TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC**

Căn cứ thực tế và các vấn đề đang tồn tại, có thể nhận thấy việc nghiêm túc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước đóng vai trò quan trọng trong việc giữ vững lòng tin của Nhân

dân về một chính phủ liêm chính, kiến tạo và hành động. Trong bối cảnh đó, cần tập trung thực hiện đồng bộ các giải pháp sau:

### **1. Giải pháp chung**

*Thứ nhất*, xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa trước hết là phải xây dựng công cụ pháp lý bảo đảm tính liêm chính, tính công khai và minh bạch trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước một cách đồng bộ, thống nhất. Đây là cơ sở quan trọng để thực hiện quyền làm chủ của Nhân dân, để dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra; là công cụ hữu hiệu để phòng, chống tham nhũng, kiểm soát và hạn chế lạm quyền của cán bộ, công chức. Tiếp theo, cần phải xác định quyết tâm chính trị thực sự, thể hiện ở sự cam kết xây dựng và thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình từ những cấp lãnh đạo cao nhất trong bộ máy của Đảng và Nhà nước. Điều này phải được thể hiện bằng những chiến lược và hành động thực tiễn, được minh bạch và công khai để Nhân dân giám sát.

*Thứ hai*, rà soát, tiếp tục bổ sung, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình bảo đảm tính khả thi, tính hiệu quả, tính kinh tế. Cần bổ sung, hoàn thiện luật pháp theo hướng mở rộng mạnh mẽ phạm vi công khai thông tin, hạn chế tối đa diện thông tin không được tiếp cận. Điều quan trọng là ban hành đạo luật công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước, trong đó quy định rõ trách nhiệm của cơ quan hành chính nhà nước, đồng thời quy định chế tài mạnh đối với các cán bộ và cơ quan hành chính nhà nước vi phạm các quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

*Thứ ba*, đổi mới tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan hành chính, tinh gọn bộ máy hành chính từ trung ương tới địa phương,

phân định rõ thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ các cơ quan, tránh sự trùng lặp, chồng chéo; phân cấp, phân quyền giữa các cấp hành chính để xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cấp, trong đó xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu mỗi cấp khi thực hiện phân quyền, phân cấp để có cơ sở cho hoạt động công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước; thành lập cơ quan hành chính thực hiện theo dõi, giám sát việc thực thi các quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước.

*Thứ tư*, cần tập trung nguồn lực tài chính cho xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

*Thứ năm*, bảo đảm yếu tố con người với tư cách là chủ thể trung tâm của công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Con người là yếu tố quan trọng quyết định sự thành công hay thất bại của bất cứ công việc gì. Với việc xây dựng và thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, yếu tố con người cho thấy vai trò quan trọng nhất không chỉ với tư cách là những người sẽ thực hiện các giá trị, chuẩn mực pháp lý về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình mà còn với tư cách là những người sẽ hướng dẫn, giám sát và xử lý vi phạm trong quá trình thực hiện.

*Thứ sáu*, tiếp tục nâng cao chất lượng môi trường công vụ, tạo ra nền tảng vững chắc cho việc xây dựng, thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ. Môi trường công vụ, theo nghĩa rộng bao gồm các yếu tố như thể chế kiểm soát quyền lực, phân công chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn từng cơ quan trong bộ máy nhà nước, cơ chế giám sát, kiểm tra hoạt động của cơ quan nhà nước, v.v.. Đây là những điều kiện căn bản để trên nền tảng đó công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình được xây dựng, thực hiện.

Mặt khác, cần xây dựng chiến lược quốc gia về chuyển đổi số, ứng dụng công nghệ thông tin, cách mạng công nghiệp 4.0 trong quản lý nhà nước để phát huy các giá trị của nó nhằm bảo đảm thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, đồng thời cân bằng các giá trị, lợi ích khác của cá nhân và xã hội, cũng như hạn chế rủi ro, ảnh hưởng tiêu cực của ứng dụng công nghệ thông tin, cách mạng công nghiệp 4.0 trong quản lý nhà nước. Hoàn thiện giới hạn của tự do internet để bảo đảm trật tự, an toàn, an ninh con người và xã hội.

*Thứ bảy*, thay đổi nhận thức cả về phía Nhà nước và người dân. Về phía Nhà nước, cần thấm nhuần tư tưởng nhà nước nói chung và nền hành chính nói riêng có nhiệm vụ đầu tiên và quan trọng nhất là phục vụ Nhân dân. Khi quan điểm phục vụ xuyên suốt toàn bộ hoạt động của Nhà nước thì công khai, minh bạch là điều hoàn toàn tự nhiên, không còn trở ngại, rào cản nào cho việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động của cơ quan hành chính. Về phía người dân, cần nhận thức chính xác về vị trí, vai trò của Nhà nước, của chính mình trong xã hội. Chấm dứt quan niệm nhà nước đứng bên trên xã hội, cán bộ, công chức thuộc về đẳng cấp cao hơn, luôn có quyền áp đặt đối với xã hội, công việc của Nhà nước là do Nhà nước, cán bộ, công chức nhà nước làm, là lĩnh vực xa lạ với người dân, người dân thờ ơ với công việc nhà nước. Cần nhận thức rõ Nhà nước ra đời và tồn tại là vì xã hội, Nhà nước thay mặt Nhân dân để thực hiện những công việc vì lợi ích chung mà từng cá nhân không thể làm được.

## **2. Giải pháp cụ thể**

### *2.1. Giải pháp xây dựng, hoàn thiện chính sách pháp luật*

*Một là*, hoàn thiện pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước phải gắn liền với

các yêu cầu: (i) Yêu cầu hoàn thiện về thể chế, tổ chức bộ máy, xác định đúng vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, tổ chức trong việc thực thi có hiệu quả công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của mình theo quy định của pháp luật; (ii) Yêu cầu nâng cao trình độ nhận thức, năng lực xây dựng pháp luật, thi hành pháp luật, cũng như phẩm chất đạo đức cách mạng của đội ngũ cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện các quyền hạn, nhiệm vụ liên quan đến người dân; (iii) Yêu cầu xây dựng một cơ chế hữu hiệu nhằm bảo đảm trách nhiệm thực sự có hiệu quả thông qua quá trình kiểm tra, giám sát và xử lý nghiêm minh tất cả các hành vi vi phạm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình từ phía cơ quan nhà nước; (iv) Tăng cường hợp tác, trao đổi kinh nghiệm quốc tế việc xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật liên quan đến công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình; (v) Việc ban hành văn bản cá biệt của cơ quan hành chính nhà nước phải bảo đảm các yêu cầu liên quan đến các quy định về minh bạch hóa quá trình soạn thảo, trình, ban hành chính sách, pháp luật; quá trình chuẩn bị, trình, ban hành quyết định, văn bản hành chính gắn liền với việc cải cách thủ tục hành chính; (vi) Xây dựng cơ chế ràng buộc các cơ quan hành chính nhà nước phải thực hiện đúng đắn các quy định về công khai, minh bạch trong quản lý.

*Hai là*, xây dựng và ban hành một đạo luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Luật này quy định nguyên tắc, chính sách thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước; các hình thức thực hiện nội dung và yêu cầu công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình; quy định về trách nhiệm của các chủ thể (nhất là trách nhiệm của người đứng đầu) trong việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

*Ba là*, xây dựng, ban hành cơ chế áp dụng hiệu quả Luật Tiếp cận thông tin nhằm bảo đảm tính thống nhất, tính nhất quán, đồng bộ về nội dung, hình thức, chủ thể, phạm vi công khai, minh bạch qua đó làm nền tảng, cơ sở pháp lý bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân. Tăng cường mở rộng phạm vi công khai thông tin, hạn chế diện thông tin không được tiếp cận. Có chế tài đủ mạnh đối với các đối tượng che giấu, bưng bít thông tin; tạo dư luận về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Cần rà soát lại danh mục những tài liệu thông tin thuộc loại “mật” hoặc “tuyệt mật” cần được quy định cụ thể và rõ ràng, chặt chẽ, có giám sát, phòng ngừa những trường hợp lạm dụng để hạn chế quyền được thông tin và quyền giám sát của dân; rà soát, sửa đổi, bổ sung quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật khác cho phù hợp với Luật Tiếp cận thông tin.

*Bốn là*, xây dựng chiến lược phòng, chống tham nhũng rõ ràng, xác định rõ chủ trương, giải pháp, bước đi, lực lượng tiến hành một cách cụ thể. Trong đó, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình phải được xác định là giải pháp quan trọng, giải pháp trung tâm của chiến lược. Cần xây dựng những quy định hướng dẫn cụ thể về kiểm soát tài sản thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn để bảo đảm việc thực hiện Luật Phòng, chống tham nhũng.

*Năm là*, sửa đổi Luật Báo chí, bổ sung về quyền của báo chí trong việc thúc đẩy công khai thông tin, nhằm minh bạch hoạt động của các cơ quan nhà nước cũng như của công chức. Cần bảo đảm mọi công chức nhà nước đều có quyền và trách nhiệm cung cấp các thông tin về tổ chức và hoạt động của cơ quan mình cho báo chí.

*Sáu là*, cần bổ sung vào Luật Cán bộ, công chức những nội dung cụ thể về sự công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tuyển dụng, bổ nhiệm, đánh giá, sử dụng cán bộ, công chức, v.v..

Hiện nay, Luật Cán bộ, công chức năm 2008, sửa đổi, bổ sung năm 2019 mới chỉ xác định công khai, minh bạch là một nguyên tắc trong hoạt động công vụ mà chưa quy định cụ thể.

*Bảy là*, xác định cụ thể người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước trong Luật Cán bộ, công chức và các văn bản hướng dẫn thi hành Luật. Hoặc có thể ban hành một đạo luật về người đứng đầu cơ quan nhà nước (cả lập pháp, hành pháp, tư pháp) và trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan nhà nước (trong đó có cơ quan hành chính nhà nước).

*Tám là*, hoàn thiện công cụ pháp lý để công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, cũng như giải quyết đơn thư, khiếu nại của tổ chức, cá nhân về thực hiện pháp luật công khai, minh bạch được hiệu lực, hiệu quả. Phải quy định rõ về nội dung, hình thức và biện pháp xử lý nghiêm những tổ chức, cá nhân không tuân thủ pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

*Chín là*, sửa đổi, bổ sung Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương theo hướng nêu rõ quy định cụ thể về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ mà được luật quy định; bổ sung quy định về chế tài xử lý hành chính tương ứng đối với các hành vi vi phạm về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, bảo đảm sự công bằng trong nền công vụ.

*Mười là*, nâng Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007 thành luật nhằm bảo đảm cho việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình ở cấp cơ sở và thực hiện giám sát cộng đồng được hiệu lực, hiệu quả.

*Mười một là*, xây dựng quy chế phối hợp giữa cơ quan Mặt trận Tổ quốc với các tổ chức của Đảng, cơ quan nhà nước; cần coi giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội là một nhu

cầu tất yếu trong quá trình tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Do vậy, xây dựng và hoàn thiện cơ chế giám sát của Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội đối với các cơ quan nhà nước phải bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của cơ chế kiểm soát quản lý nhà nước hiện nay.

*Mười hai là*, hoàn thiện chính sách, pháp luật về ứng dụng công nghệ thông tin, bảo đảm và cam kết ứng dụng các thành quả của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 trong quản lý nhà nước.

**2.2. Giải pháp hoàn thiện tổ chức bộ máy để bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình**

#### 2.2.1. Về tổ chức bộ máy và hoạt động

*Một là*, để thực hiện được công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước thì trước hết quy định về tổ chức, hoạt động, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của từng cơ quan phải thực sự rõ ràng, minh bạch. Đẩy mạnh phân cấp, phân quyền, tránh chồng chéo, trùng lặp. Cần thực hiện nghiêm nguyên tắc “mỗi việc chỉ một cơ quan phụ trách chịu trách nhiệm”, “việc gì địa phương làm được thì phải cấp ngay”.

*Hai là*, cần tổ chức cơ quan chuyên trách hoặc giao cho một cơ quan chuyên theo dõi việc công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình ở tầm quốc gia.

*Ba là*, thiết chế bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong từng cơ quan: quy định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức, quy định rõ ai chịu trách nhiệm về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

*Bốn là*, xây dựng đội ngũ cán bộ chuyên trách về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.



Căn cứ vào phân cấp quản lý hành chính, tùy vào tổ chức, hoạt động, mỗi cơ quan, đơn vị cần bố trí cán bộ, bộ phận chuyên trách về cung cấp, công khai các thông tin theo quy định pháp luật.

Đối với việc thực hiện trách nhiệm giải trình: tập trung trách nhiệm tối đa vào vị trí người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước. Ở trung ương sẽ có Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ, chịu trách nhiệm toàn bộ về hoạt động của Chính phủ và chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội. Ở cấp tỉnh sẽ là Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh; cấp huyện là Chủ tịch Ủy ban nhân dân huyện và cấp xã là Chủ tịch Ủy ban nhân dân xã. Những người này chịu trách nhiệm cá nhân về toàn bộ hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước ở địa bàn tương ứng; chịu sự giám sát chặt chẽ của Hội đồng nhân dân và giám sát của xã hội. Điều này sẽ thuận lợi hơn cho việc thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ và cũng phù hợp với xu thế chung của cải cách nền hành chính các quốc gia đã và đang diễn ra trên thế giới.

Phân định trách nhiệm của cấp phó và người đứng đầu, các quyết định do cấp phó của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ban hành nếu có sai sót thì cấp trưởng phải chịu trách nhiệm đầu tiên và chịu trách nhiệm ở mức cao nhất. Sau đó mới quy đến trách nhiệm của cấp phó và các bộ phận tham mưu.

Năm là, nâng cao khả năng phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức làm công tác thông tin pháp luật tạo thành mạng lưới thông tin pháp luật quốc gia thống nhất từ trung ương đến địa phương, bảo đảm quản lý và cung cấp thông tin về chính sách, pháp luật; hình thành các cơ quan đầu mối làm nhiệm vụ cung cấp thông tin chính sách, pháp luật phục vụ nhu cầu trong nước, trong khu vực và thế giới, phù hợp với những cam kết quốc tế của Việt Nam về minh bạch hóa pháp luật, trao đổi thông tin pháp luật.

Sáu là, củng cố công tác văn thư, lưu trữ, thống kê, cơ sở dữ liệu thông tin quốc gia; trang bị các phương tiện kỹ thuật, công nghệ thông tin và các điều kiện cần thiết khác bảo đảm cho việc số hóa, duy trì, lưu giữ, cập nhật thông tin có hệ thống, đầy đủ, toàn diện, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân, doanh nghiệp, tổ chức tiếp cận thông tin và đáp ứng kịp thời yêu cầu công khai, minh bạch thông tin.

### 2.2.2. Về công tác cán bộ

Một là, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình bắt đầu từ khâu tuyển dụng. Việc tuyển dụng công chức, viên chức vào làm việc trong các cơ quan hành chính nhà nước cần phải đáp ứng tốt nhất về năng lực, phẩm chất, trình độ chuyên môn, vị trí việc làm. Cụ thể:

Cần phải đẩy mạnh hơn nữa việc hoàn thiện xác định vị trí việc làm, xây dựng bản mô tả công việc và khung năng lực của từng vị trí để làm căn cứ khoa học, khách quan cho hoạt động tuyển dụng công chức, viên chức. Sử dụng kết hợp các phương pháp đánh giá khác nhau cho các nhóm vị trí việc làm khác nhau. Một số vị trí việc làm nhất định có thể sử dụng kết hợp phương pháp đánh giá trong nội bộ và đánh giá từ bên ngoài, đánh giá chéo.

Cần quy định thống nhất kiểm định chất lượng đầu vào công chức, viên chức. Theo đó, cần sửa đổi, bổ sung quy định về thẩm quyền tuyển dụng theo hướng giữ nguyên thẩm quyền tuyển dụng của các cơ quan, đơn vị như quy định trước đây; bổ sung thẩm quyền đối với tổ chức độc lập do Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ thành lập thống nhất kiểm định chất lượng đầu vào công chức, viên chức trên phạm vi cả nước.

Hoàn thiện Quy chế tổ chức thi tuyển công chức, viên chức, thi nâng ngạch công chức, viên chức.

Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc đánh giá cán bộ, công chức đối với việc hoàn thành nhiệm vụ. Trong đó, cần có quy định cụ thể trách nhiệm từng cá nhân và tập thể trong đánh giá cán bộ (gồm cả đánh giá cán bộ cấp trên và cấp dưới) - khâu trọng yếu hiện nay. Người đứng đầu phải chịu trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm đứng đầu tập thể. Nếu có dấu hiệu thiên lệch, trù úm, đánh giá thiếu chính xác vì mục đích cá nhân thì phải có biện pháp xử lý, đồng thời có đánh giá lại để bảo đảm tính công bằng, minh bạch đối với cán bộ, bảo đảm cơ sở lâu dài cho công tác cán bộ. Bên cạnh đó, cần cụ thể hóa các quy định, về chế độ hủy bỏ, thu hồi các quyết định không đúng về công tác cán bộ; quy định về xử lý những tổ chức, cá nhân sai phạm hoặc tiếp tay cho sai phạm, đặc biệt là cán bộ cấp cao theo tinh thần không có “vùng cấm”.

*Hai là*, hoàn thiện các quy định về trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình trong công tác cán bộ, một mặt, xây dựng một hệ thống thể chế, cơ chế không chỉ tạo điều kiện, môi trường cho cá nhân tự giác tuân thủ pháp luật, nguyên tắc tổ chức, mặt khác, thể chế, cơ chế đó phải đột phá vào những khâu còn tạo lỗ hổng cho “chạy chức, chạy quyền”, lạm dụng quyền hạn, chức vụ, v.v. công khai, minh bạch các khâu, các hoạt động của công tác tổ chức và cán bộ, xóa bỏ quan niệm xem công tác cán bộ là bí mật, nhạy cảm - điều kiện cho giám sát công tác cán bộ. Xác định rõ trách nhiệm của thủ trưởng đơn vị, của tập thể cấp ủy, của người giới thiệu, của cán bộ làm công tác tham mưu về tổ chức - cán bộ, đối với các trường hợp được bổ nhiệm, luân chuyển, điều động. Việc điều động, bổ nhiệm, luân chuyển, biệt phái, miễn nhiệm cán bộ, công chức không nên coi là những quy định mang tính chất điều hành trong nội bộ cơ quan, tổ chức, đơn vị.

*Ba là*, nâng cao nhận thức, trách nhiệm của cấp ủy, cán bộ chủ trì các cấp về thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong công tác cán bộ. Đề cao vai trò tiên phong gương mẫu của cán bộ, đảng viên, nhất là cán bộ chủ trì trong việc triển khai, thực hiện dân chủ, công khai, minh bạch trong công tác cán bộ; tăng cường trách nhiệm người đứng đầu và thực hành dân chủ rộng rãi. Từng khâu trong công tác cán bộ phải gắn với trách nhiệm từng tập thể cấp ủy, từng cá nhân người đứng đầu cấp ủy, cơ quan, đơn vị.

*Bốn là*, tăng cường giám sát của các cơ quan dân cử, xã hội, báo chí đối với công tác cán bộ, đấu tranh chống “chạy chức, chạy quyền”; công khai, minh bạch, tăng cường trách nhiệm giải trình.

*Năm là*, tăng cường thanh tra, kiểm tra. Hoạt động kiểm tra, thanh tra phải vừa thường xuyên, liên tục, vừa định kỳ, đột xuất theo chuyên đề, đặc biệt, phải song hành với từng bước, từng khâu của toàn bộ quy trình công tác cán bộ.

### *2.3. Giải pháp công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về thực thi công vụ*

*Một là*, quy định rõ trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình của cơ quan nhà nước trong thực thi công vụ. Cán bộ, đảng viên, nhất là người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thực hiện đúng tinh thần chủ động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm, “nói đi đôi với làm”. Phải phát huy tinh thần tự phê bình và phê bình, thẳng thắn nhìn nhận sai lầm, khuyết điểm, dám và biết sửa chữa, khắc phục. Có như vậy, việc thực hiện trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình của cơ quan nhà nước mới không mang tính hình thức mà phát huy được đầy đủ ý nghĩa thực sự của nó.

*Hai là*, cần thiết chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao nhận thức, trình độ và đạo đức công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, coi trọng yếu tố con người trong hoạt động quản lý và coi đó là chìa khóa quyết định sự thành công của công cuộc cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay. Cán bộ, công chức phải thực sự coi trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình là một nhiệm vụ quan trọng khi thực thi công vụ, nhiệm vụ.

*Ba là*, nghiên cứu để thiết kế các chuẩn mực công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình theo từng nhóm: (i) Nhóm chuẩn mực áp dụng chung trong thực thi công vụ; (ii) Nhóm chuẩn mực áp dụng cho từng đối tượng cán bộ, công chức theo cấp bậc chức vụ, vị trí việc làm; (iii) Nhóm chuẩn mực áp dụng cho từng ngành, lĩnh vực cụ thể gắn với vị trí việc làm. Nhóm chuẩn mực chung được xây dựng và áp dụng trong toàn bộ hoạt động thực thi công vụ của cán bộ, công chức. Theo đó, mỗi bộ, ngành, địa phương tùy theo vị trí, chức năng, nhiệm vụ, đặc biệt vị trí việc làm, nghề nghiệp khác nhau xây dựng những giá trị và chuẩn mực chung phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh, chức năng, nhiệm vụ của mình. Nhóm chuẩn mực chung về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hoạt động công vụ nên được thiết kế thành một chế định riêng trong Luật Cán bộ, công chức; Luật Viên chức để thống nhất trong cách hiểu, biện pháp áp dụng và tổ chức thực hiện.

*Bốn là*, tăng cường sự tham gia của Nhân dân trong việc giám sát quá trình tổ chức thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước các cấp để thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

*Năm là*, tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin vào thực thi công vụ thông qua ứng dụng các phương tiện điện tử để công khai quá trình, nội dung, kết quả hoạt động của cơ quan hành chính các cấp.

Việc tổ chức thực thi công vụ thông qua hệ thống điện tử sẽ tạo điều kiện thuận lợi để thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình vì người dân hoàn toàn có thể tiếp cận, tham gia phản hồi một cách nhanh chóng thông qua hệ thống này. Đồng thời, hệ thống điện tử với những quy trình tương đối chặt chẽ về mặt kỹ thuật sẽ góp phần giảm thiểu sự tiêu cực, bưng bít thông tin vốn là những điều kiện để sinh ra lạm quyền, tham nhũng.

Từng cơ quan, đơn vị ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin để hạn chế tối đa việc tiếp xúc trực tiếp của cán bộ, công chức, viên chức với người dân, doanh nghiệp khi giải quyết công việc; tăng cường sử dụng dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, mức độ 4.

*Sáu là*, tiếp tục xây dựng, ban hành và áp dụng các bộ quy tắc ứng xử và đạo đức nghề nghiệp trong quá trình tổ chức thực thi công vụ. Đây là những điều kiện ràng buộc, chi phối mạnh mẽ đối với quá trình tổ chức thực thi công vụ của cơ quan hành chính nhà nước các cấp. Nếu những quy định trên được đặt ra một cách đúng đắn, hợp lý, dựa trên các nguyên tắc đã nêu của việc tổ chức thực thi công vụ thì tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình chắc chắn sẽ được thúc đẩy.

*Bảy là*, tăng cường minh bạch hóa thủ tục hành chính đối với người dân, doanh nghiệp, lấy các chỉ số PCI, PAPI, SIPAS, PACA, PAR - Index làm thước đo đánh giá sự công khai, minh bạch của chính quyền địa phương. Trên cơ sở đó xây dựng bộ chỉ số đánh giá mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của Nhà nước.

**2.4. Giải pháp công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về nguồn lực tài chính**

*Một là*, hoàn thiện hệ thống các quy định pháp lý liên quan trực tiếp đến minh bạch ngân sách, bao gồm các quy định về công khai ngân sách của cơ quan Đảng, các chương trình, dự án đầu tư cơ bản;

trách nhiệm giải trình và các chế tài đối với các đơn vị không thực hiện công khai ngân sách.

*Hai là*, hoàn thiện các quy định pháp luật liên quan đến trách nhiệm và phương thức kiểm tra, giám sát minh bạch ngân sách, bảo đảm các cơ chế, chính sách về giám sát cộng đồng và dân chủ cơ sở được ban hành rõ ràng, đầy đủ, dễ hiểu và dễ thực hiện.

*Ba là*, tăng cường cải cách thủ tục hành chính nhằm thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính ở các cấp quản lý ngân sách. Ứng dụng công nghệ thông tin vào quá trình theo dõi, giám sát các báo cáo, số liệu chia sẻ thông tin, tăng cường tính hiệu quả của việc kiểm tra, giám sát, phát hiện và ngăn ngừa kịp thời các hành vi thiếu minh bạch trong quản lý tài chính. Ngoài ra, cần quy định rõ về công tác đánh giá và trách nhiệm giải trình các số liệu công khai của các bên liên quan.

*Bốn là*, tăng cường hoạt động chất vấn, thảo luận, tham vấn công chúng và hình thành cơ chế phản hồi, trao đổi, chia sẻ thông tin khi xây dựng dự toán và phân bổ ngân sách. Ngoài ra, nâng cao chất lượng thông tin của báo cáo ngân sách dành cho công dân để tạo điều kiện không chỉ cho những người làm trong lĩnh vực tài chính - ngân sách mà những người dân quan tâm có thể tham gia thảo luận, đóng góp ý kiến.

*Năm là*, tập trung xây dựng và phát triển hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về tài chính công, xem đây là công cụ hữu hiệu và toàn diện cho việc quản lý tài chính công trên toàn quốc.

Bộ Tài chính triển khai, xây dựng hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về tài chính công nhằm phục vụ việc lưu trữ, quản lý thông tin về ngân sách nhà nước, mua sắm công, quản lý nợ công, v.v. trên toàn quốc, các nguồn thu - chi, điều chỉnh kế hoạch tài chính công, chế độ báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch tài chính công, v.v..

Hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về tài chính công là thông tin, dữ liệu gốc, tạo cơ chế bắt buộc các bộ, các ngành, các cấp chủ động thực hiện việc nhập liệu, quản lý thông tin, dữ liệu trên hệ thống.

*Sáu là*, chấn chỉnh ý thức của các cơ quan liên quan trong việc thực hiện công khai, minh bạch, liêm chính và tăng cường trách nhiệm giải trình của mỗi cấp chính quyền trong quản lý ngân sách nhà nước. Đặc biệt, cần có quy định cụ thể hơn về quy trình, phương thức xác định rõ định mức, thứ tự ưu tiên ngân sách và một số vấn đề ngân sách chọn lọc, kiên quyết loại bỏ các khoản chi bất hợp lý, quy định rõ trách nhiệm báo cáo đánh giá hiệu quả của các khoản thu - chi trọng yếu trong báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước của các cấp; đồng thời, tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra ở những lĩnh vực thường xảy ra sai phạm (đầu tư xây dựng cơ bản) nhằm thực hiện nghiêm kỷ luật tài khóa.

*Bảy là*, tăng cường công tác phổ biến pháp luật đến người dân và cộng đồng, trong đó tập trung cụ thể vào quyền giám sát của người dân và cộng đồng. Chính quyền địa phương và các tổ chức chính trị - xã hội ở các cấp cần chủ động phổ biến các chính sách, pháp luật của Nhà nước về tài chính công đến cộng đồng bằng các hình thức đơn giản, dễ hiểu, không đặt nặng vào chuyên môn nhưng cần nêu rõ được quyền giám sát của người dân và trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân quản lý thu chi ngân sách, quản lý nợ công, mua sắm công, v.v. trong việc chấp hành thực hiện giám sát của cộng đồng.

*Tám là*, các cơ quan nhà nước phụ trách tài chính cần đẩy mạnh việc công khai, minh bạch, công bố thông tin về tài chính công trên các phương tiện thông tin đại chúng. Cần đẩy mạnh việc công khai, minh bạch thông tin trên các phương tiện thông tin đại chúng



phổ biến để tất cả cộng đồng, người dân có thể tiếp cận, không hạn chế quyền tiếp cận thông tin của người dân. Đồng thời, việc công bố thông tin cần đến từ cả hai phía, một là cơ quan, tổ chức thực hiện quản lý nhà nước về tài chính công, hai là cơ quan thanh tra, kiểm tra; qua đó nâng cao chất lượng của phản biện xã hội, tạo cơ sở để đẩy mạnh công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tài chính công.

*Chín là*, tăng cường kiểm toán hoạt động tài chính công, nhằm xây dựng một nền tài chính công bền vững trong trung và dài hạn với nền tảng quản trị tốt. Theo đó, tăng cường việc kiểm toán ngay từ khâu lập kế hoạch tài chính công; sớm thực hiện kiểm toán dự toán ngân sách hàng năm để có ý kiến với Chính phủ, Quốc hội về tính đúng đắn khả thi của dự toán cũng như việc phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả, công bằng; tăng cường kiểm toán việc tuân thủ các nguyên tắc, quy chế tài chính, các quy định về giám sát cũng như tuân thủ toàn bộ một chu trình ngân sách của Chính phủ; tăng cường kiểm toán báo cáo quyết toán ngân sách nhà nước; nâng cao hiệu quả phối hợp giữa Kiểm toán Nhà nước với Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong hoạt động giám sát tài chính công; phối hợp chặt chẽ, kịp thời với Bộ Tài chính trong quá trình tổng hợp và đối chiếu kết quả thực hiện kiến nghị kiểm toán, giải quyết khiếu nại, kiến nghị kiểm toán tài chính công. Tăng cường sự phối hợp giữa Kiểm toán Nhà nước chuyên ngành, khu vực với các cơ quan tổng hợp của các bộ, ngành, địa phương (Cục, Vụ Kế hoạch - Tài chính, Tài vụ quản trị... của các bộ, ngành; Sở Tài chính; Cục Thuế; Hải quan tại các địa phương) trong việc theo dõi, đôn đốc, kiểm tra thực hiện kiểm toán tài chính công. Kịp thời ban hành các văn bản hướng dẫn Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kiểm toán

Nhà nước năm 2019 nhằm bảo đảm tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán tài chính công.

*Mười là*, nguồn lực tài chính cho thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Việc xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình chịu tác động lớn bởi nguồn lực tài chính. Ngay cả khi chính sách, pháp luật được ban hành một cách rất rõ ràng và cụ thể, nhưng nếu thiếu nguồn lực tài chính cần thiết, thì kết quả của việc thực thi chính sách, pháp luật đó cũng không đạt được mục tiêu đã đề ra. Vậy, vấn đề đặt ra là cần bao nhiêu chí phí cho việc thực hiện công khai, minh bạch, giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính. Do đó, yếu tố kinh tế sẽ quyết định tính hiệu quả của hoạt động này. Vì thế, bảo đảm nguồn lực tài chính là yếu tố không thể thiếu để thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình có hiệu quả. Theo đó, cần phải phân bổ kinh phí đúng, đủ bảo đảm vận hành và duy trì bộ máy và các hoạt động hiệu quả.

Đặc biệt, bố trí nguồn kinh phí cho xây dựng đồng bộ Đề án Chính phủ điện tử; kinh phí cho xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về thông tin, đầu tư cơ sở vật chất, kỹ thuật, hạ tầng thông tin, bảo đảm đúng, đủ, phục vụ hoạt động công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

## *2.5. Giải pháp công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về thanh tra, kiểm tra, giám sát*

### *2.5.1. Giải pháp công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về thanh tra, kiểm tra*

*Một là*, cần tổ chức lại các cơ quan thanh tra, kiểm tra theo hướng tinh gọn, hoạt động thực sự hiệu quả, hiệu lực trở thành một thiết chế kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước và việc thực

hiện công vụ trong các cơ quan hành chính nhà nước. Cùng với sự bóc tách rõ ràng giữa thanh tra hành chính với thanh tra, kiểm tra chuyên ngành là những quy định cụ thể về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong từng loại hình hoạt động thanh tra cho phù hợp.

*Hai là*, nghiên cứu sửa đổi quy định về thời gian, thời hạn xây dựng, trình, ban hành kế hoạch thanh tra, kiểm tra bảo đảm sự thống nhất, hợp lý, nhịp nhàng giữa các bộ, ngành, địa phương; quy định rõ các trường hợp được coi là chồng chéo, trùng lặp trong hoạt động thanh tra và các biện pháp xử lý chồng chéo; bổ sung quy định về công khai, minh bạch kế hoạch thanh tra, kiểm tra của các cấp, các ngành để mọi người dân và doanh nghiệp có thể theo dõi việc thực hiện.

*Ba là*, rà soát, sửa đổi quy trình tiến hành một cuộc thanh tra, kiểm tra bảo đảm tối đa sự rõ ràng, công khai, minh bạch. Đồng thời, cần quy định cụ thể trình tự thực hiện từng quyền trong hoạt động thanh tra, kiểm tra trên cơ sở phân nhóm các quyền: quyền quyết định; quyền yêu cầu; quyền kiến nghị. Cần quy định biểu mẫu thống nhất áp dụng cho việc thực hiện các quyền trong hoạt động thanh tra, kiểm tra chuyên ngành trên từng lĩnh vực.

*Bốn là*, bổ sung quy định của pháp luật về thanh tra, kiểm tra liên ngành. Về hình thức, hoạt động thanh tra, kiểm tra liên ngành sẽ được tổ chức theo Đoàn. Về thẩm quyền ra quyết định thanh tra liên ngành nên quy định cho Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh. Về thành phần tham gia Đoàn thanh tra liên ngành, tùy thuộc vào nội dung thanh tra để xác định đơn vị chủ trì thực hiện và các đơn vị phối hợp. Cần có những quy định rõ ràng, cụ thể về trách nhiệm của đơn vị chủ trì, đơn vị phối hợp, Trưởng đoàn và các thành viên Đoàn

thanh tra liên ngành. Có thể thiết kế một mục trong Luật Thanh tra hoặc ban hành nghị định điều chỉnh riêng về vấn đề này.

*Năm là*, triển khai việc xây dựng tiêu chí quản lý rủi ro trong chấp hành pháp luật ở từng ngành, lĩnh vực để bảo đảm việc xây dựng kế hoạch thanh tra, kiểm tra thực sự minh bạch.

*Sáu là*, tăng cường trách nhiệm và đạo đức công vụ từ cấp lãnh đạo, chỉ đạo đến cấp thực thi trong việc triển khai thực hiện các quy định của pháp luật và các nghị quyết, chỉ thị về thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm.

*Bảy là*, thực hiện tốt việc chia sẻ và kết nối thông tin giữa các cơ quan có thẩm quyền tiến hành thanh tra, kiểm tra. Trước mắt, cần tiến hành việc xây dựng cơ sở dữ liệu trong từng ngành, lĩnh vực, từng địa phương. Về lâu dài, cần xây dựng cơ chế kết nối, chia sẻ các cơ sở dữ liệu này, tiến tới xây dựng cơ sở dữ liệu chung trong toàn quốc.

*Tám là*, Chính phủ cần có chỉ đạo nhân rộng các mô hình phối hợp trong xây dựng kế hoạch, rà soát, phát hiện chồng chéo tốt ở địa phương. Đó là các mô hình: cơ quan thanh tra tỉnh điều phối kế hoạch thanh tra, kiểm tra chung trên toàn tỉnh (Quảng Ninh); xây dựng phần mềm rà soát phát hiện chồng chéo, tích hợp thông tin về hoạt động thanh tra, kiểm tra của tất cả các cơ quan có chức năng ở địa phương (Hải Phòng), v.v..

**2.5.2. Giải pháp công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về giám sát**

*Một là*, xác định rõ phạm vi giám sát, đa dạng hóa các hình thức và phương pháp giám sát đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, quy định nhiều hình thức và phương pháp giám sát phù hợp để các chủ thể giám sát thực hiện góp ý, phản ánh, gửi kiến nghị về hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước; thông

qua quy phạm pháp luật về thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo; bổ sung các chế tài đối với trường hợp không tiếp nhận, hoặc tiếp nhận nhưng trả lời không đúng thời gian luật định của cơ quan, người có thẩm quyền; bổ sung các biện pháp theo dõi quá trình tiếp nhận, xử lý và trả lời việc tiếp nhận kiến nghị của cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền đối với các kiến nghị của các chủ thể giám sát.

*Hai là*, tiếp tục xây dựng và hoàn thiện quy chế phối hợp giữa các chủ thể thực hiện hoạt động giám sát trong việc cung cấp thông tin, bảo đảm cho các chủ thể giám sát có đầy đủ thông tin kịp thời, chính xác làm căn cứ để giám sát. Huy động sự tham gia phản biện xã hội của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, của báo chí và toàn xã hội.

*Ba là*, nâng cao hiệu quả thực thi cơ chế giám sát đối với việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính. Thông qua hoạt động giám sát, các cơ quan quyền lực nhà nước sẽ có thể phát hiện những yếu kém, vướng mắc, khó khăn của việc thực hiện giải trình của cơ quan nhà nước, trên cơ sở đó kiến nghị các biện pháp khắc phục những khó khăn, tồn tại đó.

*Bốn là*, cần hoàn thiện cơ chế giám sát quyền lực của các cơ quan dân cử đối với công khai, minh bạch và giải trình của cơ quan hành chính nhà nước.

*Năm là*, tăng cường hoạt động giám sát cộng đồng trong tất cả các lĩnh vực.

## ***2.6. Giải pháp công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về giải quyết khiếu nại, tố cáo***

*Một là*, tổ chức thực hiện nghiêm các quy định Luật Tiếp công dân, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, các chỉ thị, nghị quyết của trung ương, Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về công tác tiếp

công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, nhất là Quy định số 11-QĐi/TW ngày 18/02/2019 của Bộ Chính trị về trách nhiệm của người đứng đầu cấp ủy trong việc tiếp dân, đối thoại trực tiếp với dân và xử lý những phản ánh, kiến nghị của dân; chấn chỉnh những tồn tại, yếu kém, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, chất lượng đội ngũ cán bộ, nhất là trong việc ban hành, tham mưu ban hành quyết định hành chính và thực thi công vụ ở những lĩnh vực dễ xảy ra khiếu nại, tố cáo đông người, phức tạp.

*Hai là*, tiếp tục đưa hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về khiếu nại, tố cáo vào sử dụng tới các cơ quan có thẩm quyền thụ lý, giải quyết vụ việc và các đối tượng khác (nhất là các cơ quan giám sát và bản thân người khiếu nại, tố cáo).

*Ba là*, nâng cao hơn nữa trách nhiệm của người đứng đầu trong công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; tiếp tục chấn chỉnh kỷ luật, kỷ cương; thực hiện minh bạch, công khai, đúng trình tự, thủ tục, thẩm quyền trong việc ban hành các quyết định hành chính; nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ công; hạn chế đến mức thấp nhất việc khiếu nại, tố cáo quyết định hành chính, hành vi hành chính. Những người làm công tác tiếp công dân và trực tiếp thụ lý, tham mưu giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính phải thực sự là những người có phẩm chất, am hiểu pháp luật, có uy tín, có kỹ năng và phương pháp làm tốt công tác dân vận.

*Bốn là*, cần phát huy và nâng cao hơn nữa tinh thần trách nhiệm và chất lượng hoạt động của những người tiếp công dân, của thanh tra viên và những người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo, là những người có nguy cơ trở thành người bị khiếu nại, tố cáo. Trong quá trình tiếp công dân, cán bộ, công chức làm nhiệm vụ tiếp công dân phải chú trọng đến việc tuyên truyền, giải thích, phổ

biến chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước tới người khiếu nại, tố cáo nhằm tạo sự đồng thuận cao của người dân trong việc chấp hành, tuân thủ pháp luật khi thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo của công dân.

*Năm là*, để hạn chế khiếu nại, tố cáo trong các lĩnh vực nóng cần thực hiện công khai, minh bạch việc giải quyết các chế độ, chính sách; công khai, minh bạch trong quy hoạch, các dự án đầu tư, về đền bù giải phóng mặt bằng, về các chế độ chính sách của Đảng và Nhà nước trên tất cả các lĩnh vực, công khai, minh bạch trong việc ban hành các quyết định để người dân được tiếp cận, nắm bắt tình hình ngay từ đầu, hạn chế việc khiếu nại, tố cáo. Nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ hòa giải cơ sở và Ban Thanh tra nhân dân; đẩy mạnh trợ giúp pháp lý cho người nghèo, người có công, đối tượng chính sách.

### ***2.7. Giải pháp phát huy vai trò của truyền thông trong thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình***

*Một là*, truyền thông nhằm nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức nhà nước và Nhân dân về vai trò và tầm quan trọng của công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các cơ quan hành chính nhà nước, tạo dư luận tích cực ủng hộ chủ trương của Đảng và Nhà nước về nâng cao tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các cơ quan hành chính nhà nước.

*Hai là*, phát huy vai trò của truyền thông trong thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước ở các cấp. Đặc biệt là việc thay đổi nhận thức từ hoạt động tuyên truyền đơn giản, mang tính một chiều, chủ quan sang hoạt động truyền thông, coi trọng tính tương tác, phản biện, gia tăng khả năng thuyết phục đối với người dân, rút ngắn khoảng

cách giữa chính quyền và người dân, đề cao công chúng. Cho nên cần phải có truyền thông hai chiều, cân bằng, cần phải coi trọng thông tin phản hồi từ người dân. Cần học tập các doanh nghiệp trong coi trọng thông tin phản hồi của người dân, lấy người dân làm trung tâm; coi trọng công tác tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo; coi trọng đối thoại với dân; coi trọng tham gia giải quyết vụ án hành chính.

*Ba là*, có chiến lược truyền thông chủ động, đặc biệt là về các chính sách, quy định và việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, từ đó thông qua nhiều kênh, nhiều hình thức để tiến hành tuyên truyền, đưa thông tin trực tiếp tới các đối tượng khác nhau. Phát huy ưu thế của cả 4 loại hình báo in, báo nói, báo hình, báo điện tử vào các chiến lược truyền thông. Tiếp tục thực hiện đầy đủ, tích cực các quy định về cung cấp thông tin cho báo chí, về phát ngôn được nêu trong Nghị định số 09/2017/NĐ-CP, Nghị định số 119/2020/NĐ-CP; Nghị định số 72/2013/NĐ-CP; Nghị định số 27/2018/NĐ-CP; Nghị định số 150/2018/NĐ-CP.

*Bốn là, đổi mới hình thức, nội dung, phương tiện*, phân nhóm đối tượng để có hình thức, kênh tuyên truyền phù hợp với nhóm đối tượng. Có thể phân nhóm theo các tiêu chí truyền thống như lợi ích (được hưởng lợi, không được hưởng lợi và bị thiệt thòi), vị thế xã hội (nhóm cán bộ và người dân), vùng hay địa lý (nhóm nông thôn và thành thị), v.v..

*Năm là*, đổi mới bộ máy, nhân sự, kinh phí cho việc thực hiện công tác truyền thông, xây dựng đơn vị chuyên trách làm công tác truyền thông, hợp nhất các đơn vị báo chí, truyền thông đơn lẻ thành các trung tâm truyền thông đa phương tiện để thực hiện nhiệm vụ tuyên truyền, minh bạch thông tin hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.



### *2.8. Giải pháp ứng dụng thành quả của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 trong xây dựng Chính phủ điện tử*

*Một là*, xây dựng chiến lược quốc gia về chuyển đổi số bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, đồng thời cân bằng các giá trị, lợi ích khác của cá nhân và xã hội, cũng như hạn chế các rủi ro, ảnh hưởng tiêu cực của ứng dụng công nghệ thông tin, cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 trong quản lý nhà nước.

*Hai là*, xây dựng, hoàn thiện Chính phủ điện tử công bằng, dễ tiếp cận với tất cả mọi người, trong đó chú ý các cá nhân, nhóm yếu thế, thiệt thòi và dễ bị tổn thương. Chính phủ phải có trách nhiệm tạo điều kiện và hỗ trợ những cá nhân và nhóm khó có khả năng và điều kiện tiếp cận các công nghệ số, ứng dụng số, như những người ở vùng sâu, vùng xa, những người nghèo, những người già, v.v..

*Ba là*, tăng cường các ứng dụng thúc đẩy quyền tiếp cận thông tin, trong đó chú trọng xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu thông tin quản lý nhà nước; bảo đảm trách nhiệm chủ động công khai thông tin đầy đủ, cung cấp thông tin cho người dân khi được yêu cầu; xây dựng các hình thức chia sẻ, cung cấp thông tin dễ tiếp cận và sử dụng; xây dựng các cơ quan chuyên môn thực hiện điều phối và cung cấp các thông tin trực tuyến, v.v..

*Bốn là*, tăng cường quyền tham gia của người dân trong quản lý nhà nước trên các giao diện, ứng dụng trực tuyến. Cần thúc đẩy xây dựng và hoàn thiện Chính phủ mở, dữ liệu để trao quyền và điều kiện rộng rãi hơn cho người dân tham gia vào quản lý nhà nước. Internet, mạng xã hội một mặt cần củng cố bảo đảm một kênh quan trọng để người dân tham gia quản lý nhà nước, mặt khác cần phải xây dựng, hoàn thiện phạm vi, giới hạn của tự do internet để bảo đảm trật tự, an toàn, an ninh con người và xã hội.

*Năm là*, xây dựng, hoàn thiện các ứng dụng số trong phòng, chống tham nhũng thông qua quá trình công khai, minh bạch hóa và bảo đảm trách nhiệm giải trình đầy đủ trong hoạt động quản lý nhà nước.

*Sáu là*, nghiên cứu khung chính sách quốc gia về AI và quản trị AI vì một xã hội tốt đẹp bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của tất cả các bên liên quan, đặc biệt là các cơ quan nhà nước với tư cách là cơ quan quản lý và phát triển, ứng dụng AI.

*Bảy là*, huy động các nguồn lực triển khai những nhiệm vụ ưu tiên phát triển Chính phủ điện tử, ứng dụng công nghệ thông tin trong quản lý nhà nước, điều chỉnh cơ chế đầu tư đặc thù cho công nghệ thông tin, tăng cường xã hội hóa để phát huy hiệu quả hợp tác công - tư.

*Tám là*, tổ chức đào tạo, tập huấn, sử dụng các hệ thống thông tin, sử dụng dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, mức độ 4 cho người dân, doanh nghiệp. Nâng cao nhận thức về Chính phủ điện tử, kinh tế số, hạ tầng số thông qua việc triển khai chương trình truyền thông để nâng cao nhận thức, thay đổi thói quen hành vi của cán bộ, công chức, viên chức, người dân, tổ chức.

### **3. Giải pháp bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong một số lĩnh vực**

#### ***3.1. Trong lĩnh vực đất đai***

*Thứ nhất, cần triển khai đồng bộ việc hoàn thiện pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai theo hướng:*

*Một là*, minh bạch hóa quyền sở hữu đất đai trên cơ sở xem xét lại tính hiệu quả của quy định hiện hành về chế định sở hữu đất đai ở Việt Nam để có những sửa đổi, bổ sung quy định liên quan đến các quyền năng thuộc quyền sở hữu đất đai.

Để minh bạch hóa quyền sở hữu đối với tài sản đất đai, trước hết cần thay đổi cách tiếp cận về chủ sở hữu đất đai theo hướng quy định rõ chủ sở hữu đất đai là “Quốc gia” - một chủ thể “hữu hình” với tư cách là một pháp nhân công pháp theo pháp luật quốc tế. Sở dĩ cần quy định như vậy là bởi vì, đất đai vốn dĩ là lãnh thổ - một yếu tố thuộc chủ quyền quốc gia, do đó cần phải coi là tài sản quốc gia, do quốc gia là chủ sở hữu và được thế giới công nhận, chứ không phải là một người chủ sở hữu “vô hình” như lâu nay vẫn được ghi nhận trong Hiến pháp và đạo luật về đất đai. Hơn nữa, trong tư duy của chúng ta vẫn tồn tại một câu nói cửa miệng như một triết lý khách quan đã được thừa nhận bao đời nay, theo đó “đất đai là công thổ quốc gia”, có nghĩa, đất đai là tài sản công thuộc sở hữu của quốc gia, thuộc chủ quyền quốc gia mà không một chủ thể nào có thể xâm phạm.

Với tư cách là chủ sở hữu đất đai, quốc gia có thể ủy thác việc thực thi quyền sở hữu đất đai cho các cơ quan nhà nước như Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan nhà nước khác có tư cách đại diện cho quốc gia trong các quan hệ đối nội và đối ngoại. Việc quy định như vậy sẽ bảo đảm cho các cơ quan của Nhà nước trở nên “chính danh” hơn trong việc thực thi quyền sở hữu đất đai nhân danh quốc gia, nhưng phải chịu trách nhiệm giải trình trước Nhân dân và bị giám sát, kiểm soát quyền lực bởi Nhân dân.

Về vấn đề này, có quan điểm cho rằng việc một quốc gia lựa chọn mô hình sở hữu nào đối với tài sản đất đai không quan trọng bằng việc xác định cấu trúc quyền sở hữu đối với tài sản đất đai<sup>1</sup>.

---

1. Xem Phạm Văn Võ và Nguyễn Hoàng Thùy Trang : *Các mô hình sở hữu đất đai và những vấn đề pháp lý đặt ra đối với Việt Nam*, <https://thegioiluat.vn/bai-viet-hoc-thuat/cac-mo-hinh-so-huu-dat-dai-va-nhung-van-de-phap-li-dat-ra-doi-voi-viet-nam-6241/>.

Theo quan điểm này, tác giả cho rằng, mặc dù trên thế giới hiện có nhiều mô hình sở hữu đất đai, nhưng do đặc điểm về nguồn gốc và vai trò, tầm quan trọng của đất đai đối với sự tồn tại, phát triển của con người cũng như tính liên quan mang tính phổ biến và đặc thù của nó nên dù đất đai thuộc sở hữu của ai cũng đều có sự hạn chế nhằm bảo đảm lợi ích chung của cộng đồng theo hướng chia sẻ quyền năng giữa chủ sở hữu với Nhà nước (đối với mô hình đa hình thức sở hữu đất đai) hoặc giữa Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu với thành viên của cộng đồng (đối với mô hình đất đai thuộc sở hữu duy nhất của Nhà nước). Do vậy, sự khác nhau của các mô hình sở hữu đất đai chỉ là sự khác nhau về hướng tiếp cận<sup>1</sup>.

*Hai là, cần có cách tiếp cận đầy đủ hơn, rõ ràng hơn về tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc thiết kế các điều khoản của chế định sở hữu đất đai nói chung và các quy định về quản lý đất đai nói riêng. Nói cách khác, Hiến pháp nói chung và pháp luật đất đai nói riêng cần ghi nhận tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước (với tư cách là cơ quan đại diện cho quốc gia trong việc thực thi quyền sở hữu đất đai) như là một nguyên tắc hiến định trong quản lý đất đai để từ đó cụ thể hóa tư tưởng này trong tất cả các vấn đề thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật đất đai như: quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; quyết định mục đích sử dụng đất; quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; quyết định giá đất; quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; quyết định chính sách tài chính về đất đai; quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất; quyết định cho thuê đất, v.v..*

---

1. Xem Phạm Văn Võ và Nguyễn Hoàng Thùy Trang: *Các mô hình sở hữu đất đai và những vấn đề pháp lý đặt ra đối với Việt Nam, Tlđd.*

Ba là, để hạn chế nguy cơ lạm quyền của các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước trong việc thực thi quyền đại diện chủ sở hữu đất đai, cần quy định rõ trong Luật Đất đai quyền tiếp cận thông tin về quản lý đất đai của người dân, cộng đồng doanh nghiệp và trách nhiệm cung cấp thông tin cũng như trách nhiệm giải trình của các cơ quan quản lý đất đai cho người có yêu cầu được cung cấp thông tin và yêu cầu giải trình về các vấn đề liên quan đến lĩnh vực đất đai.

Ngoài ra, cần có quy định rõ ràng hơn trong Luật Đất đai và các văn bản pháp luật khác có liên quan về hệ thống chế tài sẽ áp dụng đối với các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước trong việc vi phạm nguyên tắc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai. Các chế tài này phải đủ mạnh mẽ và nghiêm khắc để hạn chế, tiến tới chấm dứt hành vi lạm quyền, tham ô tài sản và cố ý làm trái nguyên tắc trong quản lý đất đai của một số cơ quan nhà nước và công chức nhà nước hiện nay.

*Thứ hai, cần triển khai đồng bộ một số giải pháp về tổ chức thực hiện pháp luật đất đai nhằm thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực đất đai ở Việt Nam. Cụ thể là:*

*Một là, cần đẩy mạnh công tác truyền thông, giáo dục ý thức pháp luật và đào tạo, bồi dưỡng kiến thức pháp luật để từ đó nâng cao trình độ dân trí, văn hóa pháp luật của người dân và cộng đồng doanh nghiệp, giúp họ nhận thức rõ các quyền cơ bản trong việc kiểm tra, giám sát cũng như yêu cầu các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước có thẩm quyền phải giải trình về những sai phạm, yếu kém trong hoạt động quản lý đất đai. Một khi người dân và doanh nghiệp nhận thức rõ họ có quyền giám sát và quyền yêu cầu các cơ quan nhà nước, công chức nhà nước phải giải trình liên quan*

đến lĩnh vực đất đai thì tất yếu họ sẽ đấu tranh, gây áp lực để các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước phải tôn trọng và bảo đảm thực hiện các quyền đó trên thực tế. Điều này cho thấy, nếu trình độ dân trí và văn hóa pháp lý của người dân được nâng cao, chắc chắn sẽ tạo ra áp lực buộc các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước phải thận trọng hơn trong quá trình hành xử và thực thi công vụ, hạn chế đến mức thấp nhất các sai phạm trong quản lý đất đai, từ đó bảo đảm yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý đất đai.

Đây chính là một giải pháp thiết thực để thúc đẩy công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý đất đai ở Việt Nam hiện nay.

*Hai là*, Nhà nước cần kêu gọi, tạo cơ chế khuyến khích, thúc đẩy và bảo đảm sự tham gia trực tiếp, rộng rãi của các tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội - nghề nghiệp vào quá trình giám sát tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong quản lý đất đai ở Việt Nam.

Để làm được điều này, vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là rất quan trọng, bởi lẽ đây là tổ chức chính trị - xã hội có khả năng quy tụ được sự đoàn kết, chung sức, chung lòng của mọi tầng lớp nhân dân tham gia vào việc quản lý, giám sát, phản biện xã hội đối với mọi hoạt động của các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước trong tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội, trong đó có lĩnh vực quản lý đất đai.

Về vấn đề này, khi phát biểu trước Quốc hội tại phiên họp thường kỳ tháng 5/2019, Phó Thủ tướng Trịnh Đình Dũng đã khẳng định quan điểm của Chính phủ về vai trò giám sát của cộng đồng xã hội đối với công tác quản lý đất đai nói chung và quản lý quy

hoạch đất đai nói riêng, theo đó ông khẳng định<sup>1</sup>: “Phải thực hiện công khai các thông tin về quy hoạch để người dân biết, tham gia giám sát”. Ngoài ra, Phó Thủ tướng cũng cho rằng cần “tăng cường kiểm soát chặt chẽ việc lựa chọn nhà đầu tư phát triển các dự án đô thị, khu công nghiệp, dịch vụ theo đúng quy định của pháp luật và xây dựng cơ chế kiểm soát việc xác định giá đất bảo đảm công khai, minh bạch, theo cơ chế thị trường, tránh thiệt hại cho Nhà nước”. Trước nghị trường quốc hội, Phó Thủ tướng Trịnh Đình Dũng đặc biệt nhấn mạnh vai trò giám sát của các cơ quan dân cử, trong đó có vai trò của Hội đồng nhân dân các cấp tại các địa phương, đặc biệt là vai trò của các vị đại biểu Quốc hội và Quốc hội. Ông khẳng định: “Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ sẽ lắng nghe, tiếp thu ý kiến của người dân, đề cao vai trò của người dân và xã hội trong việc tham gia vào quá trình quản lý, sử dụng đất đai”<sup>2</sup>.

Ba là, cần nâng cao năng lực chuyên môn, nghiệp vụ và đạo đức nghề nghiệp, đạo đức công vụ của các cơ quan nhà nước và công chức nhà nước có thẩm quyền trong quản lý đất đai.

Giải pháp này cần phải được xem là then chốt, là “chìa khóa” mở ra cánh cửa thành công trong quản trị hiệu quả nguồn tài sản đất đai của quốc gia - vốn dĩ là loại tài sản đặc biệt có xu hướng ngày càng bị khan hiếm. Sở dĩ như vậy là bởi vì, trong bất cứ lĩnh vực nào, con người cũng luôn được xem là yếu tố quyết định đến sự thành công hay thất bại của hoạt động quản lý, trong đó có quản lý đất đai.

Để nâng cao năng lực quản lý đất đai, cần cải cách triệt để bộ máy các cơ quan nhà nước trong quản lý đất đai theo hướng tinh

---

1, 2. Xem thêm Xuân Tuyền: *Đề cao vai trò giám sát của người dân trong quản lý, sử dụng đất đai*, Báo điện tử Chính phủ đăng ngày 27/5/2019, <http://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/De-cao-vai-tro-giam-sat-cua-nguoi-dan-trong-quan-ly-su-dung-dat-dai/366990.vgp>.

gọn, hiệu quả. Cùng với đó, cần triển khai phương án đào tạo, bồi dưỡng chuyên sâu về chuyên môn, nghiệp vụ và đạo đức công vụ cho các cán bộ, công chức nhà nước tham gia quản lý đất đai, đồng thời ứng dụng mạnh mẽ công nghệ thông tin vào hoạt động quản lý đất đai để góp phần nâng cao hiệu quả công tác quản lý đất đai trong bối cảnh tác động của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đang diễn ra mạnh mẽ trên phạm vi toàn cầu.

### *3.2. Trong lĩnh vực môi trường*

Để nâng cao hiệu quả thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường, tác giả cho rằng cần phải lưu ý đến những vấn đề sau:

*Thứ nhất*, cần xác định rõ bản chất của việc đặt ra vấn đề công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước, trong đó có cơ quan hành chính nhà nước. Tác giả cho rằng, bản chất của vấn đề này xuất phát từ chủ quyền nhân dân, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; Nhân dân bầu ra, thành lập ra bộ máy nhà nước (các cơ quan nắm quyền lập pháp, quyền hành pháp, quyền tư pháp); ủy quyền cho các cơ quan này được thay mặt Nhân dân để thực hiện quyền lực Nhân dân; Nhân dân nộp thuế để đảm bảo cho sự hoạt động, vận hành của bộ máy nhà nước... nên Nhân dân có quyền được giám sát các cơ quan nhà nước trong quá trình các cơ quan này thực hiện quyền lực. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường là cơ sở quan trọng để Nhân dân có thể giám sát được các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước trong bảo đảm quyền lực của Nhân dân.

*Thứ hai*, cần phải làm rõ thế nào là công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường và ghi nhận cách



hiếu này khi sửa đổi Luật Tiếp cận thông tin hoặc Luật Bảo vệ môi trường theo hướng cần bảo đảm các thông tin về môi trường được cung cấp, giải thích một cách tự do, đầy đủ, chính xác, trung thực. Pháp luật không chỉ quy định công dân có quyền yêu cầu các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cung cấp, giải thích thông tin về môi trường phải thực hiện bảo đảm các yêu cầu trên mà chính các cơ quan, chủ thể có thẩm quyền phải thực hiện cung cấp, giải thích thông tin theo các yêu cầu đó, trên cơ sở đó tác giả cho rằng: *công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong lĩnh vực môi trường là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, chủ thể có thẩm quyền; nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân chủ động hoặc theo yêu cầu phải cung cấp, giải thích thông tin về các quyết sách, hoạt động của mình trong lĩnh vực môi trường một cách tự do, đầy đủ, kịp thời, chính xác với chi phí thấp nhằm bảo đảm quyền lực của Nhân dân, bảo vệ quyền được sống trong môi trường trong lành.*

*Thứ ba, cần có hướng dẫn bổ sung cụ thể các thiếu sót trong Luật Tiếp cận thông tin năm 2016 và pháp luật môi trường theo hướng phù hợp với pháp luật quốc tế, như: xác định rõ ràng, cụ thể hơn chủ thể có trách nhiệm công bố, cung cấp thông tin môi trường, pháp luật hiện hành quy định quyền này cho quá nhiều chủ thể (cơ quan nào phát sinh thông tin, cơ quan đó cung cấp) dẫn tới khó theo dõi, giám sát, xử lý nếu có vi phạm. Do vậy, nên nghiên cứu quy định thống nhất về cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin và các phương thức cụ thể công khai thông tin hoặc giữa các cơ quan có trách nhiệm cung cấp thông tin như hiện nay, nhưng quy định cụ thể yêu cầu về thời hạn, phương thức cung cấp trên một trang thông tin thống nhất (có thể gọi là trang cơ sở dữ liệu thông tin quốc gia về môi trường), các thông tin về môi trường theo quy định sẽ được đưa lên trang này.*

Xác định rõ hơn chủ thể có quyền yêu cầu cung cấp thông tin môi trường, nghiên cứu cho phép chủ tổ chức phi chính phủ, người không quốc tịch được tự do tiếp cận các thông tin môi trường được công khai và có thể yêu cầu cung cấp các thông tin môi trường khác mà nằm ngoài danh mục bí mật nhà nước, nằm ngoài trường hợp không được tiếp cận, tiếp cận có điều kiện, v.v.; quy định cụ thể hơn những thông tin môi trường nào chủ thể có trách nhiệm phải công bố công khai; những thông tin môi trường nào không công bố, cung cấp; tiêu chí, thẩm quyền xác định thông tin nào thuộc danh mục bí mật nhà nước, thông tin môi trường nào được đóng dấu mật, tuyệt mật không được tiếp cận; thông tin môi trường nào cung cấp có điều kiện, trường hợp nào thì bị từ chối cung cấp thông tin về môi trường; quy định cụ thể về trách nhiệm giải trình với các nội dung quản lý nhà nước môi trường, hướng tới giải trình theo từng quyết sách, vụ việc cụ thể. Đặc biệt là quy định rõ và thực hiện nghiêm trách nhiệm pháp lý với chủ thể vi phạm pháp luật công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về môi trường.

*Thứ tư*, về các thông tin về môi trường theo quy định tại khoản 1 Điều 114 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cần bổ sung thêm một khoản là các thông tin khác theo quy định của pháp luật. Hoặc không phải thiết kế lại quy định về nội dung này theo đó quy định rõ những nội dung thông tin về môi trường nào công dân không được tiếp cận hoặc tiếp cận có điều kiện. Trên cơ sở đó công dân được tiếp cận tất cả các thông tin về môi trường không thuộc hai mục này.

Quy định rõ ràng, cụ thể các cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm phải cung cấp, giải thích các thông tin về báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, kế hoạch bảo vệ môi trường nên nghiên cứu tập trung vào một mối thống

nhất để tạo nên sự chuyên trách và dễ dàng áp dụng trách nhiệm pháp lý khi có vi phạm quy định về cung cấp thông tin; cần ứng dụng công nghệ 4.0 trong quá trình này. Các thông tin về đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, kế hoạch bảo vệ môi trường phải được đăng tải công khai, minh bạch trên trang thông tin điện tử của các cơ quan nhà nước và báo chí chậm nhất là 5 ngày kể từ ngày các báo cáo được phê duyệt và công bố công khai suốt quá trình thực hiện quy hoạch, kế hoạch, dự án đầu tư.

Việc công khai các thông tin về chất thải, xử lý chất thải của các chủ thể sản xuất, kinh doanh phải được thực hiện định kỳ hàng tháng, trường hợp phát sinh ô nhiễm thì phải cung cấp công khai ngay lập tức thông tin về quản lý chất thải cho cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng được biết.

*Thứ năm*, về giám sát việc thực hiện công khai, minh bạch thông tin về môi trường. Đối với Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc cần đẩy mạnh hoàn thiện các quy định về giám sát việc quản lý nhà nước về môi trường cũng như thực hiện thông tin môi trường theo hướng thực chất, đặc biệt nhấn mạnh đến hình thức giám sát theo vụ việc, nhấn mạnh giám sát chuyên đề. Bên cạnh đó, hoàn thiện các quy định cụ thể vai trò của tổ chức xã hội, cộng đồng dân cư, truyền thông báo chí, truyền thông xã hội trong việc giám sát hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường và các tổ chức, cá nhân chủ nguồn thải trong cung cấp, giải thích thông tin về các hoạt động liên quan đến môi trường. Cần có các cơ chế pháp lý để bảo vệ các chủ thể giám sát này cũng như xử lý, giải quyết dứt điểm các thông tin thu được từ quá trình giám sát nêu trên. Ví dụ, khi cộng đồng dân cư phát hiện doanh nghiệp không thực hiện đúng cam kết về xử lý chất thải thì sau khi có được

kết quả giám sát, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải xử lý triệt để doanh nghiệp có hành vi vi phạm này.

*Thứ sáu, về quyền được thông tin môi trường và tham vấn của cộng đồng dân cư.* Đây là quyền rất quan trọng, là cơ sở của các quyền tham vấn, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về môi trường, do vậy cần có chế tài bảo đảm các cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm, các chủ nguồn thải phải chủ động cung cấp các thông tin về môi trường trung thực, khách quan và đầy đủ. Bên cạnh đó về tham vấn cộng đồng dân cư, pháp luật cần sửa đổi theo hướng, không chỉ tham vấn cộng đồng dân cư thông qua chủ thể đại diện của cộng đồng, mà còn tăng cường tham vấn những người trong cộng đồng bị ảnh hưởng trực tiếp, thậm chí là gián tiếp bởi dự án. Cần quy định rõ và cụ thể hơn giá trị ý kiến tham vấn của cộng đồng trong quyết định phê duyệt báo cáo đánh giá tác động môi trường cũng như quá trình cấp phép đầu tư dự án, góp phần giảm tính hình thức và tăng tính hiệu quả của tham vấn cộng đồng dân cư. Bởi ý kiến của cộng đồng dân cư cần được tôn trọng trong các quyết định về môi trường và phải bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình sử dụng ý kiến của cộng đồng.

*Thứ bảy, khắc phục các bất cập, hạn chế thiếu sót trong quy định của pháp luật về khiếu nại, pháp luật tố cáo và pháp luật tố tụng hành chính trong xử lý, giải quyết các vi phạm quy định về quản lý nhà nước về môi trường cũng như vi phạm quy định về cung cấp thông tin môi trường của các cơ quan nhà nước, chủ thể có trách nhiệm.* Theo đó, quy định về thẩm quyền giải quyết, trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại, tố cáo, khởi kiện cần phải khách quan, công khai, minh bạch, công bằng, hiệu quả. Nghiên cứu xây dựng cấp giải quyết khiếu nại lần 3 và xây dựng tòa án theo khu

vực thay vì dựa trên các đơn vị hành chính như hiện nay. Bởi thực tiễn cho thấy nhiều vụ việc giải quyết khiếu nại đến lần 2 hay xét xử phúc thẩm cũng chỉ trong phạm vi địa phương nên tính khách quan nhiều trường hợp khó được bảo đảm.

*Thứ tám*, hiện nay việc công khai thông tin về môi trường nằm rải rác ở nhiều cơ quan quản lý và công bố trên nhiều trang thông tin điện tử hay niêm yết công khai tại trụ sở, v.v. gây khó khăn cho việc thu thập và quản lý thông tin. Để khắc phục bất cập này Bộ Tài nguyên và Môi trường đang thực hiện Dự án xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về tài nguyên môi trường, nhưng đến nay cơ sở dữ liệu vẫn chưa hoàn thiện, rất khó tiếp cận thông tin. Do vậy, cần đẩy mạnh hoàn thiện và cập nhật cơ sở dữ liệu quốc gia về môi trường, từ đó góp phần đẩy nhanh việc tìm kiếm bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân. Hơn nữa, cần nghiên cứu mở rộng phạm vi các thông tin môi trường được công bố công khai cho cộng đồng và cần ứng dụng khoa học công nghệ trong quá trình này.

### **3.2.3. Trong lĩnh vực xây dựng, quy hoạch**

*Thứ nhất*, tiếp tục hoàn thiện thể chế thực hiện công khai quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị, đặc biệt trong kế hoạch rà soát, sửa đổi, bổ sung các Luật Xây dựng, Luật Quy hoạch đô thị; quy định rõ trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân liên quan và trình tự thực hiện, chế tài xử lý trong quá trình xây dựng các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện các luật. Cần có biện pháp, nâng cao chế tài xử lý các chủ đầu tư và các chủ thể không thực hiện đúng các quy định về công bố thông tin quy hoạch. Quy định rõ việc công bố công khai các quy hoạch sau khi được phê duyệt, các hình thức công bố công khai các quy hoạch; trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước về quy hoạch cập nhật đầy đủ tình hình triển khai

thực hiện các quy hoạch đã được phê duyệt và phải công bố công khai, kịp thời cho các tổ chức, cá nhân biết và giám sát thực hiện.

*Thứ hai*, đổi mới và hoàn thiện các quy định về việc lấy ý kiến cộng đồng trong công tác lập quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị. Cần quy định rõ về phạm vi được lấy ý kiến trong quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị; cần quy định rõ về khu vực ngoài quy hoạch được lấy ý kiến và tiêu chí xác định các đối tượng liên quan trong từng trường hợp cụ thể. Cần quy định quy trình và các hình thức lấy ý kiến người dân để phù hợp với đặc điểm riêng của các vùng miền, từng địa phương, đồng thời bảo đảm thống nhất quy định chung của pháp luật.

Làm rõ các chủ thể “cá nhân”, “cộng đồng dân cư” được lấy ý kiến trong quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị nhằm hạn chế việc bỏ sót đối tượng cần lấy ý kiến, bảo đảm quyền và lợi ích của người dân một cách cao nhất. Quy định cụ thể về tỷ lệ ý kiến đồng thuận bắt buộc để nhiệm vụ và đồ án quy hoạch được thông qua. Việc quy định một con số cụ thể để thông qua đồ án quy hoạch xây dựng đô thị sẽ nâng cao tinh thần trách nhiệm, sự nghiêm túc của cơ quan lập quy hoạch. Bên cạnh đó, người được lấy ý kiến cũng nhận thức được vai trò, tầm quan trọng và trách nhiệm của mình trong việc tìm hiểu và góp ý cho việc lập quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị.

Về quy trình xin ý kiến cộng đồng có thể giản lược quá trình thực hiện dự án phát triển đô thị vào 4 giai đoạn sau: (i) Giai đoạn chuẩn bị dự án; (ii) Giai đoạn giải phóng mặt bằng; (iii) Giai đoạn xây dựng; (iv) Giai đoạn quản lý, vận hành.

Việc lập quy hoạch chi tiết đô thị thuộc giai đoạn chuẩn bị dự án, bao gồm các bước chính: (i) Lựa chọn chủ đầu tư; (ii) Lập, thẩm định, phê duyệt quy hoạch chi tiết của dự án; (iii) Chấp thuận đầu tư.

**Hình 3.1: Đề xuất quy trình lấy ý kiến cộng đồng**



Thứ ba, xây dựng cơ sở dữ liệu phục vụ cho công tác công khai quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị. Việc áp dụng GIS trong quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị cần có tính hệ thống và đồng bộ, việc áp dụng phải có những thể chế thống nhất và có chế tài áp dụng. Để hướng dẫn áp dụng GIS đối với quy hoạch xây dựng, quy hoạch đô thị đòi hỏi phải có nhiều chính sách và cơ chế đồng bộ như tăng cường năng lực đồng bộ từ trung ương đến địa phương; đầu tư phần cứng và phần mềm thích hợp.

Hiện nay, theo quy định về phần bản vẽ trong hồ sơ quy hoạch đô thị, hầu hết bản vẽ của các bộ môn và nội dung bản vẽ đều quy định đo vẽ trên bản đồ nền địa hình theo tỷ lệ thích hợp. Như vậy bản đồ nền địa hình đóng vai trò quan trọng trong việc thể hiện nội dung thông tin của các đồ án quy hoạch đô thị. Để bảo đảm tính đầy

đủ của dữ liệu, qua khảo sát và phân tích, cần điều chỉnh các quy định pháp luật theo hướng dữ liệu quy hoạch cần phải có đủ các lớp thông tin chính bảo đảm tính thống nhất về bộ chỉ số thông tin; tích hợp thông tin; cập nhật thông tin theo hàng quý và hàng năm; duy trì cơ chế đầu tư cho công tác nâng cấp hàng năm; trao đổi thông tin đa chiều, đa cấp theo các mục tiêu quản lý cụ thể.

### *3.4. Trong lĩnh vực hành chính tư pháp*

*Một là*, nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong thực thi công vụ. Vấn đề cốt lõi trong thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước đó là tính chịu trách nhiệm về những hậu quả xảy ra do quyết định, hành vi của mình. Vì vậy, nâng cao trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước cũng có nghĩa là người cán bộ, đảng viên, nhất là người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thực hiện đúng tinh thần chủ động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm, nói đi đôi với làm như các nghị quyết, chỉ thị của Đảng đã nêu ra. Phải phát huy tinh thần tự phê bình và phê bình, thẳng thắn nhìn nhận đúng sai lầm, khuyết điểm, dám và biết sửa chữa, khắc phục. Có như vậy, việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước mới không mang tính hình thức mà phát huy được đầy đủ ý nghĩa thực sự của nó.

*Hai là*, cần thiết chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao nhận thức, trình độ và đạo đức công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, coi trọng yếu tố con người trong hoạt động quản lý và coi đó là chìa khóa quyết định sự thành công của công cuộc cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay. Cán bộ, công chức phải thực sự coi trách nhiệm giải trình là một nhiệm vụ quan trọng khi thực thi công vụ, nhiệm vụ. Giải trình có thể cũng chỉ là



để nhằm làm cho đối tượng quản lý hiểu rõ lý do ban hành các quyết định, khi đối tượng đã thực sự hiểu và bị thuyết phục, sẽ giảm tải con đường khiếu nại hay khởi kiện vụ việc ra tòa án có thẩm quyền. Việc thực hiện tốt trách nhiệm giải trình sẽ còn giúp cho người dân tin tưởng hơn vào hoạt động công vụ của cán bộ, công chức nhà nước, từ đó sẽ thúc đẩy mối quan hệ hợp tác và thực thi pháp luật một cách nghiêm minh, hiệu quả.

*Ba là, cần đẩy mạnh công bố công khai thông tin về cơ chế chính sách, tăng trách nhiệm giải trình đối với những vụ việc mà người dân quan tâm, công luận có nhiều ý kiến.*

Việc công bố công khai, minh bạch quá trình hoạch định và thi hành các cơ chế, chính sách trong lĩnh vực hành chính tư pháp là rất cần thiết. Dự thảo về cơ chế, chính sách nếu được thảo luận và tranh luận công khai, dân chủ và được tiếp thu, bổ sung, hoàn chỉnh thì sẽ sát thực tế, đáp ứng đúng yêu cầu phát triển của đất nước, nhất là khắc phục được tình trạng lợi dụng cơ chế để mưu cầu lợi ích cục bộ. Minh bạch giúp cho việc thi hành luật pháp được thông suốt, khắc phục tình trạng cùng một quy định nhưng hiểu và giải thích khác nhau. Thủ tục hành chính được công khai, minh bạch sẽ góp phần khắc phục tệ tham nhũng của công chức, viên chức, tạo thuận lợi cho dân và hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, đồng thời cũng là căn cứ để người dân và doanh nghiệp giám sát hoạt động của cán bộ, công chức, khắc phục tệ nạn cán bộ, công chức sách nhiễu, vơ vĩnh người dân và doanh nghiệp mỗi khi có việc đến cơ quan công quyền.

Thực tế cũng cho thấy, nếu những vụ việc mà người dân quan tâm, công luận có nhiều ý kiến, nhất là những cơ chế, chính sách, những vụ việc liên quan đến hoạt động công vụ của cơ quan hoặc

cá nhân quan chức, nếu được công bố, công khai, minh bạch, thì sẽ xóa bỏ được những dư luận không đúng, tạo dựng mối quan hệ lành mạnh, trong sáng giữa cơ quan, công chức với người dân, củng cố niềm tin của người dân đối với cơ quan cũng như uy tín của quan chức liên quan.

*Bốn là*, nhằm hoàn thiện công tác tổ chức thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính trong lĩnh vực hành chính tư pháp, cần thiết phải kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm minh đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân công quyền có hành vi vi phạm về trách nhiệm giải trình đã được pháp luật quy định. Cần phải có các biện pháp, chế tài cụ thể đối với các cơ quan hay cá nhân công quyền cố tình không thực thi trách nhiệm giải trình, gây khó dễ cho các tổ chức và cá nhân trong quá trình thực hiện hoạt động quản lý nhà nước.

*Năm là*, để hoàn thiện công tác tổ chức thực hiện pháp luật về trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước, cần thiết huy động sức mạnh của toàn thể cộng đồng xã hội, sự hỗ trợ của báo trí, truyền thông. Ngoài ra, cũng cần tăng cường cải cách hành chính, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính trong lĩnh vực hành chính tư pháp trước người dân, góp phần đẩy mạnh tính công khai, minh bạch trong thủ tục hành chính.

*Sáu là*, nâng cao hiệu quả thực thi cơ chế giám sát đối với việc thực hiện trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính trong lĩnh vực hành chính tư pháp. Giám sát là một trong những phương thức quan trọng, do cơ quan quyền lực nhà nước thực hiện để theo dõi, xem xét, đánh giá hoạt động của cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu sự giám sát trong việc thực thi nhiệm vụ được phân công. Cơ quan quyền lực nhà nước giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước cùng cấp. Theo đó, trách nhiệm giải trình của cơ quan

hành chính nhà nước được xác định là một trong những nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng nên cũng thuộc phạm vi giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước. Thông qua hoạt động giám sát, các cơ quan quyền lực nhà nước sẽ có thể phát hiện những yếu kém, vướng mắc, khó khăn trong khi thực hiện việc giải trình của cơ quan nhà nước, trên cơ sở đó kiến nghị các biện pháp khắc phục những khó khăn, tồn tại.

### III. XÂY DỰNG BỘ CHỈ SỐ ĐÁNH GIÁ THỰC HIỆN CÔNG KHAI, MINH BẠCH VÀ TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH

#### 1. Những vấn đề chung về chỉ số

*1.1. Vị trí, vai trò của bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước*

*Thứ nhất, góp phần kiểm soát quyền lực nhà nước và xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.*

Xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải chịu trách nhiệm trước người dân, trong đó có công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Có thể coi đó là “*nghĩa vụ của cơ quan nhà nước ở tầm hiến pháp có trách nhiệm phải báo cáo, giải thích rõ ràng về những nội dung sự việc và 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*”<sup>1</sup>.

*Thứ hai, góp phần thực hiện các mục tiêu của cải cách nền hành chính nhà nước, nâng cao năng lực quản lý nhà nước.*

---

1. PGS.TS Hà Thị Mai Hiền: *Những nội dung cơ bản của Hiến pháp sửa đổi năm 2013 về trách nhiệm giải trình của các cơ quan hiến định và định hướng triển khai thực hiện*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số tháng 6/2014.

Trong tiến trình cải cách nền hành chính nói chung luôn xác định nhiệm vụ phải đánh giá tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Bên cạnh đó, đo lường sự hài lòng của người dân, tổ chức đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước nhằm đánh giá khách quan chất lượng cung ứng dịch vụ hành chính công của các cơ quan hành chính nhà nước. Thông qua đó, các cơ quan hành chính nhà nước nắm bắt được yêu cầu, mong muốn của người dân, tổ chức để có những biện pháp cải thiện chất lượng phục vụ và cung ứng dịch vụ nhằm nâng cao sự hài lòng và lợi ích của người dân, tổ chức. Điều này cho thấy bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước có vị trí, vai trò rất quan trọng trong cải cách nền hành chính nhà nước, nâng cao năng lực quản lý nhà nước.

*Thứ ba*, thúc đẩy, nâng cao trách nhiệm của các chủ thể, tạo sự cạnh tranh trong nền hành chính.

Qua việc áp dụng các chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình hợp phần cùng các chỉ số khác đã cung cấp cho lãnh đạo các cơ quan hành chính những thông tin quan trọng, giúp lãnh đạo các cơ quan hành chính nâng cao nhận thức về thực trạng quản lý hành chính thuộc thẩm quyền, xác định những thực tiễn tốt trong quản lý hành chính nhà nước; đưa ra được các giải pháp thiết thực nhằm đổi mới phương thức lãnh đạo, chỉ đạo điều hành và tổ chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước phù hợp với điều kiện đặc thù trong lĩnh vực quản lý của mình.

*Thứ tư*, phát hiện những ưu điểm cũng như những hạn chế, bất cập, cảnh báo những rủi ro trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, đặc biệt là thực trạng thực hiện trách

nhiệm về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình các nội dung cụ thể.

Việc áp dụng các chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước trong các bộ chỉ số về năng lực quản trị công ở Việt Nam đã chỉ ra được những hạn chế, bất cập, cảnh báo những rủi ro trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, đặc biệt là trong thực hiện trách nhiệm về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình để có các giải pháp phù hợp. Điều này thể hiện trong một số báo cáo đánh giá về năng lực quản trị nhà nước ở Việt Nam.

*Thứ năm*, phát huy vai trò của xã hội trong giám sát, đánh giá hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

Những chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là những cấu thành không thể thiếu vừa để người dân tiếp cận khi đánh giá, giám sát đối với hoạt động hành chính. Kết quả thu được từ áp dụng các chỉ số này cũng đo lường được mức độ đánh giá của xã hội đối với tổ chức, hoạt động của từng cơ quan, địa phương cụ thể. Việc “xếp hạng” các cơ quan hành chính từ phía xã hội, từ các doanh nghiệp và người dân vừa thể hiện tính dân chủ trong nền hành chính, đồng thời cũng là kênh thông tin hữu ích phục vụ cho lãnh đạo chỉ đạo, điều hành trong hệ thống hành chính.

*1.2. Quan điểm về xây dựng bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước*

Từ những chủ trương của Đảng, Nhà nước ta và thực tiễn trong việc áp dụng các bộ chỉ số đánh giá chất lượng quản trị nhà nước

trong thời gian qua, có thể rút ra một số quan điểm về xây dựng và thực hiện bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước như sau:

*Thứ nhất*, quán triệt quan điểm của Đảng và Nhà nước về xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, cải cách nền hành chính nhà nước, phòng, chống tham nhũng.

*Thứ hai*, xây dựng bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải đồng bộ với việc xây dựng và áp dụng các bộ chỉ số đánh giá hiệu quả quản trị nhà nước.

*Thứ ba*, xây dựng bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải được thực hiện theo lộ trình với bước đi phù hợp, gắn liền với tăng cường hiệu quả thực thi công vụ và không làm xáo trộn hoạt động bình thường của bộ máy nhà nước.

*Thứ tư*, xây dựng bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước phải đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

*Thứ năm*, tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm trong nước và quốc tế trong xây dựng và áp dụng chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan/tổ chức/đơn vị.

### **1.3. Một số vấn đề cần lưu ý khi xây dựng các chỉ số, tiêu chí**

Với mỗi quốc gia khác nhau tùy thuộc vào thể chế chính trị và mô hình tổ chức chính quyền mà có những cách thức xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước. Việt Nam

đang trong quá trình xây dựng các bộ chỉ số đánh giá hoạt động quản trị nhà nước, việc xây dựng bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước có thể tham khảo các cách tiếp cận và xây dựng các bộ chỉ số quản trị của một số tổ chức quốc tế nói chung.

Qua nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về xây dựng bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, dù ở cấp độ nào, có một số vấn đề cần lưu ý khi xây dựng các chỉ số, tiêu chí như sau:

*Thứ nhất*, các chỉ số, tiêu chí cần phải dễ hiểu, cụ thể, đáng tin cậy, khả thi (mang tính thực tế và có thể đo lường được); cho phép định lượng hoặc định tính nhưng khuyến khích định lượng bởi bảo đảm tính khách quan hơn.

*Thứ hai*, các chỉ số, tiêu chí được lựa chọn phải gắn bó mật thiết với nội dung được đánh giá, đặc biệt là các mục tiêu mà chúng hướng đến.

Về tính chất, tổng hợp kinh nghiệm từ xây dựng các bộ chỉ số, có thể rút ra rằng bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch cần thỏa mãn các tính chất sau: tính liên quan; tính thực tế và khả thi; tính khách quan; tính bao quát.

## **2. Chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình**

### ***2.1. Chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật***

Chính sách là cơ sở nền tảng để chế định nên pháp luật. Hay nói cách khác, pháp luật là kết quả của sự thể chế hóa chính sách.

Có thể có chính sách chưa được luật pháp hóa (thể chế hóa). Vì vậy, không có pháp luật phi chính sách hay pháp luật ngoài chính sách. Có thể coi chính sách chính là linh hồn, là nội dung của pháp luật, còn pháp luật là hình thức, là phương tiện thể hiện của chính sách khi nó được thừa nhận, được ban hành bởi nhà nước theo một trình tự luật định. Yêu cầu về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật ở Việt Nam thể hiện rõ nhất trong quá trình xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật. Hiện nay, việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020 được thực hiện theo hai quy trình: đề nghị xây dựng và soạn thảo văn bản. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã quy định các nguyên tắc xây dựng, soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Quá trình xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật phải tuân thủ hai nguyên tắc liên quan đến công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, đó là “Bảo đảm tính minh bạch trong quy định của văn bản quy phạm pháp luật” (khoản 3 Điều 5) và “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” (khoản 6 Điều 5). Đây có thể coi là yêu cầu nền tảng mang tính chính trị đòi hỏi phải có những tiêu chí đánh giá về mức độ công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật nói chung và cũng là yêu cầu đặt ra phải xác định được mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong xây dựng và ban hành chính sách, pháp luật nói riêng.

Với quy định chung về ban hành văn bản quy phạm pháp luật và các quy định cụ thể về thẩm quyền, trách nhiệm của các chủ thể



và trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật nêu trên, việc xác định công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật phải dựa trên các chỉ số sau:

*Nhóm chỉ số thứ nhất - các chỉ số xác định mức độ bảo đảm sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học trong quá trình lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.*

Gồm các chỉ số thành phần về sự tham gia của viện nghiên cứu, trường đại học, hội, hiệp hội, tổ chức khác có liên quan, các chuyên gia, nhà khoa học vào các hoạt động:

- Tổng kết, đánh giá tình hình thi hành pháp luật; rà soát, đánh giá các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành;

- Khảo sát, điều tra xã hội học; đánh giá thực trạng quan hệ xã hội có liên quan đến các chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

- Tập hợp, nghiên cứu, so sánh tài liệu, điều ước quốc tế có liên quan đến các chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật;

- Đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

*Nhóm chỉ số thứ hai - các chỉ số bảo đảm sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thông qua việc cho ý kiến đối với dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.*

Gồm các chỉ số thành phần:

- Đăng tải hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trên trang thông tin về xây dựng pháp luật của Chính phủ;

- Lấy ý kiến những vấn đề lớn về chính sách ngay từ giai đoạn đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, nghị định của Chính phủ, nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh;

- Hợp báo thông tin về những chính sách cơ bản (trong trường hợp cần thiết);

- Đối thoại trực tiếp về chính sách với các đối tượng chịu sự tác động trực tiếp (trong trường hợp cần thiết);

- Lấy ý kiến (bắt buộc) của đối tượng chịu sự tác động trực tiếp;

- Đăng tải báo cáo tiếp thu, giải trình.

*Nhóm chỉ số thứ ba - các chỉ số bảo đảm quyền tiếp cận văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân sau khi văn bản được ban hành, gồm các chỉ số:*

- Bảo đảm hình thức công khai văn bản được ban hành theo quy định;

- Bảo đảm thời hạn công khai đối với từng loại văn bản theo quy định.

*Nhóm chỉ số thứ tư - các chỉ số bảo đảm tính minh bạch - trách nhiệm giải trình, phản hồi của cơ quan chủ trì soạn thảo, gồm các chỉ số:*

- Mức độ đầy đủ về nội dung dự thảo văn bản được gửi lấy ý kiến (bao gồm cả việc đăng lại dự thảo văn bản đã được chỉnh lý trong thời gian dự thảo luật, pháp lệnh, nghị quyết đang được lấy ý kiến nếu cơ quan chủ trì soạn thảo chỉnh lý lại dự thảo văn bản mà khác);

- Sự phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến;

- Hình thức phản hồi đối với các ý kiến góp ý, phản biện cơ quan, tổ chức lấy ý kiến;

- Mức độ chi tiết trong việc tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu, giải trình về các ý kiến góp ý đối với những nội dung cụ thể của dự thảo văn bản.

## *2.2. Chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về tổ chức bộ máy*

Có thể hiểu một cách chung nhất, bộ máy hành chính nhà nước là “hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước hợp thành chỉnh thể thống nhất (Chính phủ, các bộ, các cơ quan ngang bộ... và Ủy ban nhân dân các cấp, các sở, phòng... của Ủy ban nhân dân), có chức năng, nhiệm vụ được pháp luật quy định rõ ràng, được tổ chức theo một trật tự thứ bậc và hoạt động trong mối quan hệ truyền đạt, điều phối, kiểm tra... để thực hiện quyền hành pháp và quản lý, điều hành mọi mặt đời sống xã hội của một quốc gia”<sup>1</sup>.

Khi đề cập tổ chức bộ máy cơ quan hành chính, vấn đề đặc biệt quan trọng là thẩm quyền của các cơ quan này. Không có tổ chức bộ máy hành chính nếu không xuất phát từ nhu cầu thực thi quyền hành pháp và phân định về thẩm quyền giữa các cơ quan. Vì vậy, nhìn từ góc độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình thì yêu cầu đối với công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về tổ chức bộ máy có nội dung trọng tâm là công khai, minh bạch và giải trình về thẩm quyền.

Bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về tổ chức bộ máy bao gồm:

*Nhóm chỉ số thứ nhất - chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về cơ cấu tổ chức bộ máy và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan hành chính nhà nước.*

---

1. Từ điển Giải thích thuật ngữ hành chính.

Bao gồm các nhóm chỉ số nhỏ và chỉ số thành phần sau:

Nhóm chỉ số 1: công bố thông tin về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị, gồm 2 chỉ số thành phần:

- Hình thức công bố thông tin về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị;
- Nội dung thông tin về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, đơn vị được công bố.

Nhóm chỉ số 2: công khai, minh bạch thủ tục hành chính, trình tự, thủ tục hành chính, giải quyết công việc của tổ chức, cá nhân. Gồm 2 chỉ số thành phần:

- Các hình thức công khai, minh bạch thủ tục hành chính, trình tự, thủ tục giải quyết công việc của tổ chức, cá nhân;
- Nội dung thủ tục hành chính, trình tự, thủ tục giải quyết công việc của tổ chức, cá nhân được công khai, minh bạch.

Nhóm chỉ số 3: công khai, minh bạch và giải trình, phản hồi ý kiến của người dân, doanh nghiệp về cơ cấu tổ chức, trình tự, thủ tục hành chính. Gồm 2 chỉ số thành phần:

- Công khai, minh bạch và giải trình, phản hồi ý kiến của người dân, doanh nghiệp về cơ cấu tổ chức;
- Công khai, minh bạch và giải trình, phản hồi ý kiến của người dân, doanh nghiệp về trình tự, thủ tục hành chính.

*Nhóm chỉ số thứ hai - chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về biên chế và quản lý cán bộ, công chức, viên chức.*

Bao gồm các nhóm chỉ số nhỏ và chỉ số thành phần sau:

Nhóm chỉ số 1: về chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về biên chế công chức. Gồm 5 chỉ số thành phần trong các hoạt động sau:

- Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật về biên chế công chức, hướng dẫn xác định biên chế công chức và quản lý biên chế công chức;

- Lập kế hoạch biên chế công chức hàng năm, điều chỉnh biên chế công chức;

- Quyết định biên chế công chức; phân bổ, sử dụng biên chế công chức;

- Hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra việc quản lý biên chế công chức;

- Thống kê, tổng hợp và báo cáo về biên chế công chức.

Nhóm chỉ số 2: chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về biên chế viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Gồm 6 chỉ số thành phần trong các hoạt động sau:

- Ban hành văn bản quy phạm pháp luật về vị trí việc làm;

- Xác định vị trí việc làm, bản mô tả công việc, khung năng lực, chức danh nghề nghiệp tương ứng, số lượng người làm việc, cơ cấu viên chức;

- Trình cơ quan có thẩm quyền quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền về vị trí việc làm, số lượng người làm việc, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp;

- Thanh tra, kiểm tra việc thực hiện vị trí việc làm, số lượng người làm việc, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp;

- Thống kê, tổng hợp và báo cáo về vị trí việc làm, số lượng người làm việc, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp;

- Giải quyết khiếu nại, tố cáo và xử lý những vi phạm về quản lý vị trí việc làm, số lượng người làm việc, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp theo quy định của pháp luật.

Nhóm chỉ số 3: các chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý đội ngũ cán bộ, công chức,

viên chức trong hệ thống hành chính. Gồm 5 chỉ số thành phần trong các hoạt động sau:

- Trong quá trình tuyển dụng;
- Trong đào tạo và xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng;
- Trong đánh giá định kỳ cán bộ, công chức, viên chức;
- Trong quy hoạch cán bộ, công chức, viên chức;
- Trong khen thưởng, xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức.

### *2.3. Chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về công chức, công vụ*

Công chức và công vụ có liên quan mật thiết với nhau. Công chức là những người được tuyển dụng vào hệ thống để được giao thực thi nhiệm vụ công vụ. Nhiệm vụ công vụ đó về mặt pháp lý có thể là nhiệm vụ công vụ cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước nhưng cũng có thể là những nhiệm vụ cụ thể của cá nhân trong hệ thống hành chính. Dù quy định như thế nào thì việc thực thi nhiệm vụ công vụ đó vẫn đòi hỏi phải được thực hiện bởi chính đội ngũ công chức. Vì vậy, có thể hiểu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về công chức, công vụ chủ yếu là công khai, minh bạch và giải trình về công vụ.

Nội dung bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về công chức, công vụ bao gồm:

*Nhóm chỉ số thứ nhất - xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về công chức, công vụ của cơ quan hành chính nhà nước.*

Bao gồm các nhóm chỉ số nhỏ và chỉ số thành phần sau:

Nhóm chỉ số 1: công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động lập quy và ban hành văn bản chủ đạo. Gồm 2 chỉ số thành phần trong các hoạt động:

- Trong ban hành văn bản hành chính có chứa quy phạm (nghị định, thông tư, quyết định...);

- Trong ban hành văn bản hành chính chủ đạo (chỉ thị, chủ trương, đề án...).

Nhóm chỉ số 2: mức độ công khai, minh bạch và giải trình trong thực hiện quyền hành chính. Gồm 2 chỉ số thành phần trong các hoạt động:

- Trong cung cấp thông tin về hoạt động và trình tự, thủ tục giải quyết công việc cho các tổ chức, cá nhân;

- Giải trình theo yêu cầu của cơ quan, tổ chức, cá nhân có quyền và nghĩa vụ liên quan trực tiếp đến thực hiện quyền hành chính.

*Nhóm chỉ số thứ hai - xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về công chức, công vụ của công chức.*

Bao gồm các nhóm chỉ số nhỏ và chỉ số thành phần sau:

Nhóm chỉ số 1: mức độ công khai, minh bạch và giải trình về việc chấp hành quyết định của cấp trên trong thực hiện nhiệm vụ công vụ (giải trình trong hệ thống). Gồm 2 chỉ số thành phần trong các hoạt động:

- Về việc thực hiện nhiệm vụ công vụ do cấp trên giao;

- Về việc thực hiện nhiệm vụ công vụ khi cấp trên yêu cầu.

Nhóm chỉ số 2: mức độ công khai, minh bạch và giải trình với tổ chức, cá nhân về tuân thủ các quy định về văn hóa công sở và việc giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi thực hiện nhiệm vụ công vụ của công chức (giải trình ra bên ngoài). Gồm 2 chỉ số thành phần:

- Mức độ công khai, minh bạch và giải trình với tổ chức, cá nhân về tuân thủ các quy định về văn hóa công sở;

- Mức độ công khai, minh bạch và giải trình với tổ chức, cá nhân về tuân thủ các quy định về giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi thực hiện nhiệm vụ công vụ của công chức.

#### *2.4. Chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về tài chính công*

Tài chính công là một phạm trù kinh tế gắn với thu nhập và chi tiêu của Nhà nước. Cơ sở pháp lý về quản lý tài chính công được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật, trong đó Luật Ngân sách nhà nước; Luật Quản lý, sử dụng tài sản công; Luật Quản lý thuế; Luật Quản lý nợ công; Luật Kiểm toán Nhà nước; Luật Phòng, chống tham nhũng, v.v.. Trong các đạo luật này đều có những quy định về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các chủ thể có thẩm quyền trong quản lý, sử dụng tài chính công.

Nội dung bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về tài chính công bao gồm:

*Nhóm chỉ số thứ nhất - chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan có thẩm quyền trong quản lý, sử dụng tài chính công.*

Bao gồm các nhóm chỉ số nhỏ và chỉ số thành phần sau:

Nhóm chỉ số 1: mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý ngân sách.

Gồm 5 chỉ số thành phần trong các hoạt động:

- Dự toán ngân sách nhà nước trình Quốc hội, Hội đồng nhân dân;
- Dự toán ngân sách nhà nước đã được cấp có thẩm quyền quyết định;
- Báo cáo tình hình thực hiện ngân sách nhà nước;



- Quyết toán ngân sách nhà nước được Quốc hội, Hội đồng nhân dân phê chuẩn;

- Dự toán, tình hình thực hiện, quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán ngân sách, các tổ chức được ngân sách nhà nước hỗ trợ và các chương trình, dự án đầu tư xây dựng cơ bản sử dụng vốn ngân sách nhà nước.

Nhóm chỉ số 2: mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài sản công. Gồm 3 chỉ số thành phần trong các nội dung:

- Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật, tiêu chuẩn, định mức, thủ tục hành chính về tài sản công;

- Đầu tư xây dựng, mua sắm, giao, thuê, sử dụng, thu hồi, điều chuyển, chuyển đổi công năng, bán, thanh lý, tiêu hủy và hình thức xử lý khác đối với tài sản công;

- Việc khai thác nguồn lực tài chính từ tài sản công.

Nhóm chỉ số 3: mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý nợ công.

Gồm 5 chỉ số thành phần trong các nội dung:

- Việc cho vay lại;

- Quá trình thống kê, xây dựng cơ sở dữ liệu về nợ công;

- Tình hình huy động, phân bổ, quản lý, sử dụng vốn vay và trả nợ của chính quyền địa phương (của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh);

- Của người đứng đầu cơ quan, tổ chức khi để xảy ra vi phạm pháp luật về quản lý nợ công;

- Của cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến quản lý nợ công việc đề xuất, thẩm định và phê duyệt chủ trương vay; đàm phán, ký kết thỏa thuận vay và phát hành công cụ nợ; phân bổ và sử dụng vốn vay; trả nợ và thực hiện các nghiệp vụ quản lý nợ công.

Nhóm chỉ số 4: mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý thuế. Gồm 4 chỉ số thành phần trong các nội dung:

- Xây dựng, nộp báo cáo kế toán, thống kê về thuế;
- Các thủ tục về thuế;
- Việc xác định mức thuế đối với hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh nộp thuế theo phương pháp khoán thuế;
- Trong thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm trong lĩnh vực quản lý thuế.

*Nhóm chỉ số thứ hai - chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan, tổ chức, đơn vị trong quản lý, sử dụng nguồn tài chính công được giao.*

Gồm 8 chỉ số thành phần trong các nội dung:

- Chi tiết số liệu dự toán và quyết toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định, phê chuẩn, kể cả khoản ngân sách bổ sung;
- Trong xây dựng và thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn;
- Trong mua sắm công;
- Trong thanh lý tài sản công;
- Trong đầu tư xây dựng cơ bản;
- Trong quản lý, sử dụng các khoản hỗ trợ, viện trợ.
- Trong quản lý, sử dụng các quỹ từ ngân sách nhà nước;
- Trong xây dựng và thực hiện các chế độ, định mức, tiêu chuẩn.

*2.5. Chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về tổ chức thực hiện*

Tổ chức thực hiện có thể được hiểu theo nhiều nghĩa khác nhau. Tuy nhiên, trong lĩnh vực hành chính nhà nước, tổ chức thực hiện gắn liền với chức năng quản lý nhà nước. Nói cách khác, tổ

chức thực hiện chính là việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, thực hiện chức năng chấp hành và điều hành.

Tổ chức thực hiện trong quản lý hành chính nhà nước được thực hiện bởi những hình thức khác nhau và nhằm thực hiện chức năng chấp hành và điều hành. Việc làm rõ các hình thức tổ chức thực hiện trong quản lý hành chính nhà nước có ý nghĩa rất quan trọng trong việc xác định chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về tổ chức thực hiện trong hành chính nhà nước. Có thể phân loại hình thức tổ chức thực hiện trong quản lý hành chính nhà nước thành hai loại cơ bản sau:

- Những hình thức quản lý mang tính pháp lý;
- Những hình thức quản lý ít mang tính pháp lý.

Nội dung chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức thực hiện bao gồm:

*Nhóm chỉ số thứ nhất - xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về hình thức tổ chức thực hiện mang tính pháp lý.*

Bao gồm các nhóm chỉ số nhỏ và chỉ số thành phần sau:

Nhóm chỉ số 1: chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về tổ chức thực hiện thông qua việc ban hành các văn bản có tính chất chủ đạo. Gồm 2 chỉ số thành phần trong các nội dung:

- Về quá trình đề xuất, xây dựng, trình, ban hành văn bản chủ đạo;
- Về giải trình xung quanh những vấn đề liên quan đến nội dung của văn bản chủ đạo.

Nhóm chỉ số 2: chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về tổ chức thực hiện thông qua việc ban

hành văn bản quy phạm pháp luật. Gồm 4 chỉ số thành phần trong các nội dung:

Gồm 4 chỉ số thành phần trong các nội dung:

- Sự tham gia các chuyên gia, nhà khoa học trong quá trình lập đề nghị, soạn thảo, thẩm định, thẩm tra dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;

- Sự tham gia của các cơ quan, tổ chức, cá nhân thông qua việc cho ý kiến đối với dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật;

- Bảo đảm quyền tiếp cận văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân sau khi văn bản được ban hành;

- Bảo đảm tính minh bạch - trách nhiệm giải trình, phản hồi của cơ quan chủ trì soạn thảo.

Nhóm chỉ số 3: chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về tổ chức thực hiện thông qua việc ban hành văn bản cá biệt và ban hành văn bản hành chính thông thường. Gồm 4 chỉ số thành phần trong các nội dung:

- Cơ sở pháp lý của việc ban hành quyết định, văn bản hành chính thông thường hoặc thực hiện hành vi;

- Thẩm quyền ban hành quyết định, văn bản hành chính thông thường hoặc thực hiện hành vi;

- Trình tự, thủ tục ban hành quyết định, văn bản hành chính thông thường hoặc thực hiện hành vi;

- Về nội dung quyết định, văn bản hành chính thông thường hoặc thực hiện hành vi.

*Nhóm chỉ số thứ hai - xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về hình thức tổ chức thực hiện ít mang tính pháp lý.*

Gồm 3 chỉ số thành phần trong các nội dung:

- Về lý do lựa chọn hình thức tổ chức thực hiện ít mang tính pháp lý (vì sao lại lựa chọn hình thức này);
- Quá trình tổ chức thực hiện thông qua hình thức tổ chức hội thảo/hội nghị hoặc sử dụng phương tiện kỹ thuật;
- Nội dung tổ chức thực hiện tại các tổ chức hội thảo/hội nghị hoặc sử dụng phương tiện kỹ thuật.

*2.6. Chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo*

Các chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình về công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo được xây dựng dựa trên quy định của pháp luật về thẩm quyền, trình tự, thủ tục trong tiến hành các hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát và giải quyết khiếu nại, tố cáo.

*Thứ nhất*, chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong thanh tra.

Gồm 6 chỉ số thành phần về các nội dung:

- Trong xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra;
- Trong giai đoạn chuẩn bị tiến hành các cuộc thanh tra;
- Trong giai đoạn tiến hành các cuộc thanh tra;
- Trong giai đoạn kết thúc thanh tra;
- Về nội dung kết luận thanh tra, kiến nghị xử lý về thanh tra;
- Tổ chức thực hiện kết luận, kiến nghị xử lý về thanh tra.

*Thứ hai*, chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong kiểm tra.

Gồm 5 chỉ số thành phần về các nội dung:

- Cơ sở pháp lý của việc kiểm tra;

- Về thẩm quyền kiểm tra;
- Về trình tự, thủ tục kiểm tra;
- Về nội dung quyết định, văn bản áp dụng trong quá trình kiểm tra;
- Về việc thực hiện kết luận, quyết định ban hành trong quá trình kiểm tra;

*Thứ ba*, chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong giám sát.

Nhóm chỉ số 1: chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước.

Gồm 4 chỉ số thành phần về các nội dung:

- Trong quá trình xem xét các báo cáo của đối tượng giám sát;
- Trong chất vấn và trả lời chất vấn;
- Trong giám sát theo chuyên đề, được thực hiện theo đoàn;
- Trong thực hiện kết luận, kiến nghị của cơ quan giám sát.

Nhóm chỉ số 2: chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong nội bộ nền hành chính.

Gồm 6 chỉ số thành phần về các nội dung:

- Trong xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra trách nhiệm;
- Trong giai đoạn chuẩn bị tiến hành các cuộc thanh tra trách nhiệm;
- Trong giai đoạn tiến hành các cuộc thanh tra trách nhiệm;
- Trong giai đoạn kết thúc thanh tra trách nhiệm;
- Về nội dung kết luận thanh tra, kiến nghị xử lý về thanh tra trách nhiệm;
- Trong tổ chức thực hiện kết luận, kiến nghị xử lý về thanh tra trách nhiệm.

*Thứ tư*, chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong giải quyết khiếu nại.

Gồm 6 chỉ số thành phần về các nội dung:

- Trong thụ lý khiếu nại; giải trình về khiếu nại không được thụ lý;
- Trong xác minh nội dung khiếu nại;
- Trong đối thoại trong quá trình giải quyết khiếu nại;
- Trong ban hành quyết định giải quyết khiếu nại;
- Trong gửi, công khai quyết định giải quyết khiếu nại;
- Trong thực hiện quyết định giải quyết khiếu nại có hiệu lực pháp luật.

*Thứ năm*, chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong giải quyết tố cáo.

Gồm 4 chỉ số thành phần về các nội dung:

- Trong thụ lý tố cáo; giải trình về tố cáo không được thụ lý;
- Trong xác minh, kết luận nội dung tố cáo;
- Trong gửi, công khai kết quả giải quyết và xử lý tố cáo;
- Trong ban hành và thực hiện các quyết định xử lý tố cáo.

#### **IV. KIẾN NGHỊ**

Trên cơ sở làm rõ về cơ sở lý luận, đánh giá thực trạng pháp luật và thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình và đề xuất các giải pháp. Tác giả đưa ra kiến nghị với Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Quốc hội, Chính phủ, địa phương một số nội dung như sau:

##### **1. Kiến nghị với Bộ Chính trị, Ban Bí thư**

Nhằm tạo sự thống nhất chung của cả hệ thống chính trị, cũng như quan điểm chỉ đạo về thực hiện công khai, minh bạch và trách

nhiệm giải trình, Bộ Chính trị cần sớm ban hành nghị quyết chuyên đề về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình nhằm:

*Thứ nhất*, khẳng định công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là một trong những nguyên tắc quan trọng trong tổ chức của bộ máy nhà nước.

*Thứ hai*, đề cao vai trò của các cấp ủy, các cơ quan, tổ chức và người dân trong việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, đồng thời bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân.

*Thứ ba*, thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là một yêu cầu thiết yếu để phòng, chống tham nhũng, nhất là trong công tác tổ chức cán bộ, kê khai tài sản, sử dụng ngân sách, quản lý đất đai và tài nguyên, các dự án phát triển kinh tế - xã hội.

*Thứ tư*, phát huy vai trò phản biện của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và nhất là cơ quan truyền thông, báo chí trong việc thúc đẩy thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, các doanh nghiệp và xã hội.

## **2. Kiến nghị với Quốc hội**

*Thứ nhất*, cần sớm ban hành một đạo luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước. Trong đó quy định rõ trách nhiệm chủ thể, nội dung, các hình thức công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của nền hành chính nhà nước, đồng thời quy định chế tài đủ mạnh để xử lý đối với các cán bộ và cơ quan hành chính nhà nước vi phạm pháp luật về thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.



*Thứ hai*, đánh giá thực tiễn về pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, qua đó sửa đổi, bổ sung, xây dựng và hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật (Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật; Luật Tiếp cận thông tin; Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Luật Báo chí;...) tạo hành lang pháp lý bảo đảm theo hướng mở rộng mạnh mẽ phạm vi công khai thông tin, hạn chế tối đa diện thông tin không được tiếp cận; bảo đảm rõ ràng chủ thể, nội dung, hình thức, phạm vi tiếp cận thông tin của người dân và bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước các cấp, cụ thể:

*Đối với Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 sửa đổi, bổ sung 2020:*

*Một là*, quá trình tổ chức, triển khai thực thi Luật cần phải cụ thể hóa đầy đủ, rõ ràng về nội dung các luật, chính sách cần công khai, minh bạch bảo đảm thống nhất với phạm vi Luật Bảo vệ bí mật nhà nước; cần rõ ràng về quy trình, hình thức, phạm vi công khai để bảo đảm phát huy vai trò làm chủ của Nhân dân, huy động được mọi nguồn lực, trí lực tham gia vào công tác xây dựng chính sách, pháp luật, phát huy *được hiệu lực, hiệu quả*.

*Hai là*, cần thống nhất và cụ thể hơn về chủ thể, nội dung và hình thức công khai, minh bạch và quy định rõ về trách nhiệm giải trình, tiếp thu ý kiến giải trình, cũng như chủ thể thực hiện quyền tiếp cận thông tin theo Luật Tiếp cận thông tin; phải coi Luật Tiếp cận thông tin là “Luật mẹ” về thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, cũng như bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân.

*Ba là*, quy định cụ thể về nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ thể công khai cùng với trách nhiệm pháp lý, qua đó mới có chế tài đủ

mạnh để quy trách nhiệm đối với mỗi cơ quan, tổ chức, cán bộ, công chức và người đứng đầu trong việc tuân thủ pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

*Bốn là*, cần xác định tiêu chí, hành vi cụ thể về các hành vi tham nhũng chính sách, lợi dụng chức vụ, quyền hạn trì hoãn công khai, minh bạch và hạn chế quyền tiếp cận thông tin của các tổ chức, cá nhân trong xây dựng văn bản pháp luật vì động cơ, vụ lợi cá nhân, lợi ích nhóm làm cơ sở pháp lý giải quyết, khiếu nại, tố cáo theo Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo.

*Đối với Luật Tiếp cận thông tin năm 2016:*

*Một là*, phải coi đây là “Luật mẹ” về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình thông tin, về thực hiện quyền tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân. Quá trình thể chế hóa, nội luật hóa các luật chuyên ngành cần tuân thủ nội dung, phạm vi và trình tự về tiếp cận thông tin, cũng như nội dung công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình thông tin.

*Hai là*, cần sớm xây dựng và phê duyệt đề án tổng thể về cơ sở hạ tầng, cơ sở dữ liệu quốc gia về thông tin bảo đảm sự thống nhất từ trung ương đến cơ sở, giữa các ngành, lĩnh vực và phải chuẩn hóa về công nghệ nguồn để bảo đảm tính hiệu quả về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng như thực hiện quyền tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân. Cơ sở dữ liệu phải đảm bảo tính kết nối, tính chia sẻ, hữu dụng trong việc khai thác, sử dụng của nền hành chính nói chung và của xã hội nói riêng.

*Ba là*, phải cụ thể hóa, phân cấp, phân quyền rõ ràng về đầu mối công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, cũng như quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về thông tin.

*Bốn là*, cần tập trung mọi nguồn lực để xây dựng hạ tầng cơ sở truyền dẫn thông tin và dữ liệu quốc gia về thông tin bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ và tính kết nối, chia sẻ. Phải xây dựng tiêu chí cụ thể về trình độ, chuyên môn của từng vị trí, việc làm để tuyển dụng, bố trí và đánh giá đúng người, đúng việc trong việc tuân thủ pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

*Năm là*, cần phải thống nhất bốn loại hình báo chí (báo nói, báo hình, báo in, báo điện tử) theo Luật Báo chí là cơ quan truyền thông pháp luật chính thống của Đảng, Nhà nước để thực hiện công khai, minh bạch và giải trình thông tin. Báo chí là cầu nối giữa “ý Đảng” với “lòng dân”, giữa thông tin trong nước và quốc tế, do đó báo chí cũng là công cụ để thực hiện quyền tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân.

*Sáu là*, cần phải nhận diện, quy định rõ và cụ thể về hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn để trì hoãn cung cấp thông tin, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình về thông tin cho tổ chức, cá nhân vì động cơ, vụ lợi cá nhân bảo đảm phù hợp với pháp luật về phòng, chống tham nhũng, tạo sự thống nhất về pháp lý phục vụ cho hoạt động giải quyết khiếu nại, tố cáo và quản lý bằng pháp luật đối với lĩnh vực này.

*Đối với Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã phường, thị trấn*

*Một là*, cần phải nâng Pháp lệnh này lên thành Luật Giám sát cộng đồng hoặc Luật Dân chủ cơ sở nhằm bảo đảm tính pháp lý một cách toàn diện, bao quát và thiết thực hơn về tinh thần làm chủ của Nhân dân theo Hiến pháp và pháp luật.

*Hai là*, nội dung của luật phải bảo đảm sự tham gia của cộng đồng vào quá trình giám sát các hoạt động của chính quyền địa

phương, các dự án đầu tư trên địa bàn. Cần phải lựa chọn người tham gia ban giám sát/hội đồng giám sát nhân dân có đầy đủ năng lực hành vi, nhận thức pháp luật và kỹ năng chuyên môn để thay mặt Nhân dân thực hiện chức năng giám sát, phản biện xã hội.

*Ba là*, nội dung công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình phải bảo đảm tính thống nhất với “Luật mẹ” - Luật Tiếp cận thông tin. Phải cụ thể hóa các hành vi lợi dụng uy tín, vị thế, địa vị xã hội cũng như chức vụ, quyền hạn để cản trở người dân tham gia ban giám sát/hội đồng giám sát nhân dân, phải coi đây là những vi phạm nghiêm trọng và thống nhất với pháp luật về phòng, chống tham nhũng để có cơ sở pháp lý xử lý những hành vi trái quy định pháp luật về tiếp cận thông tin, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

*Bốn là*, cần phải coi báo chí là một công cụ hữu hiệu và là một nội dung của luật để Nhân dân thực hiện quyền được nói, được bàn, được thông tin về hoạt động giám sát, phản biện tại cơ sở. Qua đó, kịp thời phản ánh được những bất cập trong hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, cũng như quyền tiếp cận thông tin của Nhân dân, đây cũng có thể được coi là công cụ hữu hiệu để Nhân dân trực tiếp tham gia thực hiện quyền biểu đạt, kiểm soát quyền lực của người đứng đầu địa phương, của cơ quan, chính quyền địa phương.

*Đối với Luật Bảo vệ bí mật nhà nước năm 2018:*

*Một là*, cần sớm cụ thể hóa tiêu chí mật, mức độ mật của mỗi ngành, lĩnh vực, từ trung ương đến cơ sở để bảo đảm an ninh, an toàn quốc gia, nhưng cũng tránh tình trạng lợi dụng luật để hạn chế quyền tiếp cận thông tin, trì hoãn việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

*Hai là*, cần phải quy định rõ về nguyên tắc giải mật, tiêu chí giải mật và thời gian giải mật, cũng như quy trình, trình tự giải mật để bảo đảm tính thượng tôn pháp luật, bảo đảm sự tiến bộ và công bằng xã hội. Đây là cơ sở pháp lý quan trọng để hoạt động quản lý nhà nước về bí mật được hiệu lực, hiệu quả; để hoạt động quản lý nhà nước về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, cũng như quyền tiếp cận thông tin của công dân theo pháp luật được thực hiện đầy đủ.

*Ba là*, cần cụ thể hóa những hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn và bí mật nhà nước để trì hoãn, không thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, cũng như quyền tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân bảo đảm phù hợp với hành vi quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng để có cơ sở, chế tài xử lý theo pháp luật, để hoạt động khiếu nại, tố cáo bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả.

*Đối với Luật Báo chí năm 2016, sửa đổi, bổ sung năm 2018:*

Cần thống nhất về nhận thức, quan điểm và cụm từ “báo chí” tại khoản 1 Điều 3, đó là “Báo chí là sản phẩm thông tin về các sự kiện, vấn đề trong đời sống xã hội thể hiện bằng chữ viết, hình ảnh, âm thanh, được sáng tạo, xuất bản định kỳ và phát hành, truyền dẫn tới đông đảo công chúng thông qua các loại hình báo in, báo nói, báo hình, báo điện tử”. Phải xác định đây là bốn loại hình báo chí chính thống, cơ quan truyền thông của Nhà nước, là công cụ để thực hiện công khai, minh bạch và thực hiện giải trình của Nhà nước, đồng thời là điều kiện bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin của công dân, quyền giám sát, quyền được biết, quyền được bàn và quyền làm chủ của Nhân dân. Báo chí là diễn đàn để Nhân dân thể

hiện quyền tự do báo chí, ngôn luận theo quy định của pháp luật, là cầu nối giữa “ý Đảng” với “lòng dân”. Báo chí phải phục vụ nhân dân lao động, là một trong những công cụ để phòng, chống giặc “nội xâm”, ngoại xâm, bảo vệ thành quả xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích dân tộc, lợi ích quốc gia và góp phần thúc đẩy hội nhập quốc tế, cũng như sự ổn định xã hội và hòa bình của nhân loại.

Cần phải thể hiện rõ hơn nữa các quan điểm, tư tưởng xuyên suốt của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, thể hiện tư tưởng, của Chủ tịch Hồ Chí Minh đối với hoạt động báo chí, quy định cụ thể về nhiệm vụ, quyền hạn của cộng tác viên báo chí. Thực hiện các nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa về báo chí sẽ góp phần hạn chế tình trạng thao túng quyền lực về thông tin, lợi dụng chức vụ, quyền hạn để cản trở quyền được biết, được bàn, được kiểm tra của Nhân dân, quyền hoạt động báo chí của nhà báo, phóng viên và cộng tác viên.

*Thứ sáu*, hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp: cần sớm đưa hoạt động giám sát chuyên đề pháp luật về quyền tiếp cận thông tin; công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình thành hoạt động thường xuyên. Các báo cáo giám sát chuyên đề cũng cần phải được công khai, minh bạch và giải trình theo pháp luật.

### **3. Kiến nghị với Chính phủ**

*Thứ nhất*, thành lập “Ủy ban Minh bạch quốc gia” để thực hiện theo dõi, giám sát việc thực thi pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước và quản lý cơ sở dữ liệu quốc gia về thông tin, phục vụ quyền tiếp cận thông

tin của công dân, cũng như thông tin, bí mật cá nhân. Bảo đảm tính thống nhất đầu mối trong cung cấp, công khai, minh bạch và giải trình thông tin trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp.

*Thứ hai*, Chính phủ trình Quốc hội dự thảo Luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

*Thứ ba*, Thủ tướng Chính phủ cần có chỉ thị về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

*Thứ tư*, đề nghị Chính phủ cần sớm xây dựng đề án cơ sở dữ liệu quốc gia về thông tin, thống nhất tổ chức và hoạt động về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, cũng như tiếp cận thông tin của tổ chức, cá nhân của cơ quan hành chính các cấp nhằm bảo đảm an ninh, an toàn thông tin, chống các thế lực thù địch tạo các thông tin trái với quan điểm của Đảng và Nhà nước.

*Thứ năm*, xây dựng đội ngũ cán bộ chuyên trách thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

*Thứ sáu*, bố trí và sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính cho việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Phân bổ kinh phí có trọng điểm, không bình quân dàn trải, đầu tư đến đâu đạt chuẩn đến đó. Từng bước chuẩn hóa, hiện đại hóa cơ sở vật chất, kỹ thuật, bảo đảm đủ nguồn lực tài chính.

Tập trung nguồn lực để xây dựng đồng bộ Đề án Chính phủ điện tử nhằm tạo cơ sở nền tảng kỹ thuật, hạ tầng thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia về thông tin cho từng ngành, từng lĩnh vực để chủ động công khai thông tin, minh bạch thông tin phục vụ quyền tiếp cận thông tin của công dân.

*Thứ bảy*, công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình là một quá trình thường xuyên, liên tục và phải tạo sự thống nhất giữa các cấp, các ngành. Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình không chỉ thuần túy là trách nhiệm pháp lý, mà nó còn thuộc về phạm trù chính trị, đạo đức, ý thức trách nhiệm của bản thân mỗi cán bộ, công chức. Do đó, để đánh giá được mức độ công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình cần áp dụng bộ chỉ số thống nhất để làm cơ sở đánh giá và từ đó đề xuất những giải pháp phù hợp. Chính vì vậy, tác giả khuyến nghị xây dựng và áp dụng thống nhất Bộ chỉ số xác định mức độ công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

#### **4. Kiến nghị với bộ, ngành, địa phương**

*Thứ nhất*, cần rà soát, hệ thống hóa, tổng kết, đánh giá các văn bản pháp luật hiện hành liên quan đến công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan bộ, ngành, địa phương theo ngành, lĩnh vực quản lý.

*Thứ hai*, xây dựng được một bộ máy công vụ chuyên nghiệp theo hướng:

Đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, công việc được phân công rõ ràng gắn liền với trách nhiệm của từng cá nhân và tập thể. Phân định nhiệm vụ, quyền hạn giữa các cơ quan, giữa các chức danh rõ ràng, cụ thể nhằm xóa bỏ tình trạng chồng chéo, trùng lặp về chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành ở trung ương cũng như các cơ quan chuyên môn ở địa phương. Đồng thời, các cơ quan trong bộ máy nhà nước cần có sự phối hợp chặt chẽ, đồng bộ với nhau để làm rõ các nội dung cần công khai, minh bạch, giải trình.

Trên cơ sở tổ chức bộ máy, phân cấp, phân quyền, mỗi cơ quan hành chính nhà nước cần thành lập một ban/phòng minh bạch, đồng



thời bố trí, xây dựng cán bộ chuyên trách về vấn đề này để bảo đảm tính thống nhất đầu mối trong cung cấp, công khai, minh bạch và giải trình thông tin.

*Thứ ba*, tổ chức thực hiện nghiêm túc pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình:

(i) Cần phân chia rõ nhiệm vụ giữa các cán bộ, công chức, đề cao trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan quản lý nhằm xác định rõ trách nhiệm của từng cá nhân trong tập thể. Mặt khác, cần củng cố nhận thức của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ, theo đó cán bộ, công chức được Nhân dân cử ra, ủy quyền để thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo pháp luật, do vậy nhất thiết phải đặt dưới sự giám sát của Nhân dân và phải công khai, minh bạch, phải có trách nhiệm giải trình với Nhân dân.

(ii) Đào tạo, đào tạo lại, bồi dưỡng về chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng được yêu cầu việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình.

(iii) Xây dựng các văn bản hướng dẫn thực hiện quyền tiếp cận thông tin công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình bảo đảm phù hợp với quy định của pháp luật và thực tiễn.

(iv) Xây dựng tài liệu hướng dẫn cung cấp thông tin cho người dân, tài liệu hướng dẫn cung cấp thông tin cho báo chí, truyền thông.

*Thứ tư*, các bộ, ngành, địa phương bố trí, phân bổ bảo đảm nguồn lực tài chính cho hoàn thiện pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

*Thứ năm*, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, giải quyết khiếu nại, tố cáo thường xuyên, liên tục, kịp thời thực

hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Kết hợp thanh tra theo chuyên đề, định kỳ, đột xuất phối hợp cùng với các ngành, đoàn thể các cấp thực hiện. Đẩy mạnh việc thực hiện nâng cao năng lực thanh tra, kiểm tra, chú trọng tăng cường công tác đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, phẩm chất chính trị, đạo đức nghề nghiệp cho cán bộ, công chức cơ sở làm công tác thanh tra, kiểm tra. Cần đổi mới nhận thức và quan điểm, nội dung về hoạt động thanh tra, kiểm tra. Cần phải có những quy chế, tiêu chí để bảo đảm việc kiểm tra, giám sát và tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động thanh tra.

*Thứ sáu*, truyền thông, phổ biến, giáo dục pháp luật về vai trò, tầm quan trọng của công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cho cán bộ nhà nước, Nhân dân và xã hội để họ hiểu rõ quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của mình. Tạo dư luận tích cực ủng hộ chủ trương của Đảng và Nhà nước về nâng cao tính công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong các cơ quan hành chính nhà nước.

*Thứ bảy*, tăng cường sự tham gia của các tổ chức xã hội, báo chí, doanh nghiệp, người dân vào việc thúc đẩy minh bạch và trách nhiệm giải trình; giám sát, phản biện đúng hiện thực về vấn đề cần công khai, minh bạch, giải trình, người thực hiện, mức độ thực hiện, quá trình thực hiện và kết quả thực hiện công khai, minh bạch, giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước.

*Thứ tám*, tiếp tục đẩy mạnh việc thực hiện xây dựng Chính phủ điện tử, công cụ thông tin qua mạng internet và xác lập mối quan hệ tương tác giữa người dân, doanh nghiệp với các cơ quan hành chính nhà nước thông qua các phương tiện công nghệ hiện đại.

## **5. Kiến nghị về việc xây dựng đạo luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình**

*5.1. Khẳng định vị trí, vai trò của đạo luật công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay*

*Thứ nhất, hệ thống hóa các quy định pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và pháp điển hóa chúng thành một văn bản pháp luật riêng biệt.*

Cần tiến hành rà soát, hệ thống hóa các quy phạm pháp luật hiện hành về vấn đề này mà hiện được quy định tản mát trong nhiều văn bản pháp luật chuyên ngành, qua đó phát hiện những khoảng trống và những bất cập, hạn chế còn tồn tại. Bên cạnh đó, để làm rõ những bất cập, hạn chế cần phải nghiên cứu, tổng kết, đánh giá thực tiễn thực thi pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước. Quá trình này sẽ giúp xác định rõ ràng những quy định không phù hợp hay không khả thi, những nguyên nhân và yêu cầu đặt ra với việc sửa đổi, bổ sung các quy định đó cho phù hợp với thực tiễn.

Các quy định liên quan đến công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay được nêu trong nhiều văn bản pháp luật với giá trị pháp lý khác nhau, chưa được điều chỉnh trong một đạo luật chung. Tình trạng đó khiến cho việc áp dụng trong thực tế các quy định về vấn đề này gặp những khó khăn nhất định. Việc xây dựng văn bản quy phạm pháp luật riêng (dưới dạng một đạo luật) về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước sẽ khắc phục được khó khăn đó, ngoài ra còn

giúp quá trình hệ thống hóa, pháp điển hóa các quy định về vấn đề này được toàn diện và đầy đủ hơn.

Đạo luật đó bao gồm các chương, điều về chủ thể, đối tượng, hình thức, nội dung, phạm vi thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình, cơ chế thực hiện của các cơ quan hành chính nhà nước, v.v.. Nếu được quy định cụ thể, chặt chẽ hệ thống về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước sẽ rất thuận lợi khi Quốc hội, người dân, cá nhân, doanh nghiệp, các tổ chức đều có thể có căn cứ vào đó đánh giá, yêu cầu cơ quan hành chính nhà nước các cấp công khai, minh bạch, giải trình, chịu trách nhiệm và giảm được khoảng trống về trách nhiệm, không ai chịu trách nhiệm, quy sai trách nhiệm, đổ lỗi trách nhiệm cho nhau.

*Thứ hai, sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật hiện hành về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.*

Cần sửa đổi, bổ sung các quy phạm pháp luật về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước sau đây để bảo đảm tính toàn diện, phù hợp, khả thi, tính kinh tế:

Sửa đổi, bổ sung quy định về việc thực hiện công khai, minh bạch, giải trình của các cơ quan (Chính phủ và các thành viên của Chính phủ; các bộ, ngành; Ủy ban nhân dân các cấp).

Sửa đổi, bổ sung quy định về chế tài xử lý khi có vi phạm quy định liên quan đến công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình một cách cụ thể, nghiêm khắc.

Mở rộng các quy định về giám sát đối với việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt

động của các cơ quan hành chính nhà nước. Cần coi việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước là một tiêu chí để đánh giá hiệu quả hoạt động cải cách hành chính hiện đại.

Đồng thời, bổ sung các quy định nhằm tăng tính chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra trong thực hiện công khai, minh bạch, giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước như quy định về việc cách chức, quy định về lấy phiếu tín nhiệm... và các trình tự, thủ tục, mức độ cụ thể để thực hiện các chế tài này.

Cần có quy định chặt chẽ hơn, ràng buộc trách nhiệm công khai, minh bạch và giải trình của cơ quan hành chính nhà nước cụ thể, đầy đủ gắn liền với mỗi công đoạn, gắn liền với mỗi nhiệm vụ thực hiện. Các quy định về công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước trước Đảng, trước Quốc hội, trước Nhân dân.

### *5.2. Kiến nghị những nội dung cần quy định trong đạo luật công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình*

Công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước bao gồm chủ thể, nội dung, hình thức, thời gian cần được quy định thành điều khoản riêng.

*Thứ nhất, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là một nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước.*

Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là một trong những điều kiện, yêu cầu bắt buộc phải thực hiện để xây dựng một nền hành chính hiện đại. Bản chất của thuật ngữ “công khai”, “minh bạch” và “trách nhiệm giải trình” rất khác nhau. Vì vậy, cần phải phân biệt một cách rõ ràng và cụ thể về nội hàm khái niệm của hai thuật ngữ này. Theo đó:

Một là, công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước là việc công bố, cung cấp và truyền tải thông tin “nhất định” một cách chính xác, bảo đảm độ tin cậy, tính nhất quán về tổ chức bộ máy, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của mình dưới những hình thức khác nhau. Theo đó, cần phải lưu ý tới một số vấn đề như sau:

Khái niệm “công khai” phải đi đôi với khái niệm “minh bạch” và không được trùng lặp, không thể dùng khái niệm này thay cho khái niệm kia. Nếu “công khai” chủ yếu nói đến hành vi đưa thông tin ra trước dư luận, làm cho những ai quan tâm đều có cơ hội tiếp cận với thông tin đó, tháo gỡ rào cản để tìm hiểu và nắm bắt thông tin thì “minh bạch” lại chứa đựng tinh thần bảo đảm tính chính xác, rõ ràng, độ tin cậy, tính nhất quán của thông tin. Có những trường hợp công khai thông tin nhưng những thông tin này lại không đúng sự thật hoặc không rõ ràng, không có sự nhất quán. Sự công khai này hoàn toàn nguy hiểm và có nguy cơ gây ra những hậu quả nghiêm trọng nào đó.

Hoạt động công khai, minh bạch được tổ chức thực hiện dưới những hình thức khác nhau: công bố tại cuộc họp, niêm yết tại trụ sở làm việc, đưa lên phương tiện thông tin đại chúng, đăng lên trang thông tin điện tử,... nhằm đưa những thông tin đến với người dân một cách nhanh chóng, kịp thời và linh hoạt, bảo đảm được tính hợp lý đối với từng điều kiện cụ thể của mỗi địa phương và còn được thể hiện ra bên ngoài với một phạm vi rộng rãi, không bị hạn chế dưới một không gian hạn hẹp.

Quy định rõ yêu cầu công khai, minh bạch và bí mật nhà nước. Không phải bất cứ một thông tin nào về tổ chức và hoạt động của

các cơ quan hành chính nhà nước cũng được công khai, minh bạch ra bên ngoài. Một số loại thông tin không được công khai, minh bạch nhằm tránh việc nếu để bị lộ ra bên ngoài có thể gây nguy hại đến lợi ích của quốc gia, của dân tộc, ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống riêng tư của cá nhân, gia đình và tình hình kinh doanh của doanh nghiệp, v.v..

*Hai là*, trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước là việc chủ động cung cấp, giải thích, biện minh hay theo yêu cầu về những nội dung thông tin “nhất định” liên quan đến các quyết định, hành vi của mình để người dân và các cơ quan có thẩm quyền giám sát và phải chịu trách nhiệm về hoạt động đó. Theo đó, cần phải lưu ý tới những vấn đề sau đây:

Các cơ quan hành chính nhà nước có quyền chủ động thực hiện trách nhiệm giải trình trước những yêu cầu của người dân. Bên cạnh đó, cơ quan hành chính nhà nước cũng phải thực hiện trách nhiệm này khi có yêu cầu của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác.

Trách nhiệm giải trình gắn với trách nhiệm pháp lý. Ở đây, trách nhiệm pháp lý được hiểu theo hai hướng: (i) Trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước cần phải được quy định một cách cụ thể trong văn bản quy phạm pháp luật; (ii) Nếu cơ quan hành chính nhà nước không thực hiện đúng trách nhiệm giải trình sẽ phải chịu các biện pháp chế tài xử phạt.

Cũng giống với công khai, minh bạch, những tài liệu, thông tin được đưa phải bảo đảm tính chính xác, đầy đủ và không phải những nội dung nào cũng được giải trình tránh xâm phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, lợi ích của quốc gia, dân tộc.

*Thứ hai, chủ thể và trách nhiệm của chủ thể thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.*

Theo pháp luật của một số quốc gia trên thế giới như Anh, Pháp, Hoa Kỳ, Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Xingapo, v.v. đều quy định chủ thể thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình là các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương cho đến chính quyền địa phương các cấp, chỉ trừ cơ quan an ninh và tình báo.

Hoạt động công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước theo hình thức chủ động hoặc theo yêu cầu là một trong những giải pháp bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân, thực hiện nguyên tắc “dân biết, dân bàn, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”. Ở nước ta, trong thực tế, người dân không chỉ cần thông tin từ các cơ quan hành chính nhà nước mà còn rất cần thông tin từ các đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc cơ quan hành chính đó.

Bởi vậy, đạo luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cần mở rộng chủ thể cung cấp thông tin là toàn bộ các cơ quan hành chính nhà nước, tổ chức sử dụng ngân sách nhà nước, tài nguyên quốc gia và các đơn vị cung cấp dịch vụ công. Đạo luật này cũng quy định trong trường hợp thông tin có ảnh hưởng như thông tin về: (i) Xây dựng chính sách, văn bản quy phạm pháp luật; tình trạng văn bản trái luật, chất lượng thấp không sát thực tế, không hợp lý, vì lợi ích cục bộ, bị lợi ích nhóm tác động, gây khó khăn, thiệt hại cho doanh nghiệp và người dân; (ii) Xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội: khu đô thị, khu du lịch sinh thái, sân gôn; (iii) Sử dụng nguồn đất đai, tài nguyên lớn, dễ thất thoát, tham nhũng, lãng phí; (iv) Xây dựng dự án đầu tư công: nhiều dự



án hiệu quả thấp, gây ô nhiễm, lãng phí, tham nhũng; (v) Các dự án BOT, BT, v.v.; (vi) Hoạt động giám sát nhà nước: Quốc hội, Hội đồng nhân dân; điều tra, kiểm tra; (vii) Thanh tra, kiểm toán; (viii) Hoạt động giám sát xã hội, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị xã hội khác, báo chí, v.v.) các cơ quan, đơn vị, tổ chức sở hữu những thông tin ấy cũng cần chia sẻ với xã hội, bất kể họ có sử dụng ngân sách nhà nước hay không.

Riêng đối với trách nhiệm giải trình, cần phải được quy rõ ràng người đứng đầu cơ quan hoặc những người được ủy quyền hoặc phân công sẽ chịu trách nhiệm thực hiện.

*Thứ ba*, chủ thể yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước là một trong những cơ chế quan trọng bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của người dân, đồng thời đây cũng là một trong những yêu cầu bắt buộc cần phải thực hiện để xây dựng một nền quản trị nhà nước hiện đại, thay thế nền quản trị truyền thống, lấy người dân là trung tâm phục vụ, tích cực chủ động cung cấp và giải trình thông tin.

Theo quy định tại Điều 25 Hiến pháp 2013, quyền tiếp cận thông tin là quyền của công dân Việt Nam. Các điều ước quốc tế như Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948, Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966 xác định đó là quyền con người.

Để hài hòa giữa quy định pháp luật quốc tế và pháp luật quốc gia, đồng thời, cũng bảo đảm sự công bằng giữa các chủ thể. Văn bản quy phạm pháp luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cần quy định các chủ thể có quyền được yêu cầu: (i) Các cơ

quan nhà nước có thẩm quyền; (ii) Công dân Việt Nam; (iii) Người nước ngoài; (iv) Người không quốc tịch đang cư trú tại Việt Nam; (v) Các tổ chức xã hội, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các hội được thành lập theo dấu hiệu riêng, tổ chức tự quản phục vụ lợi ích cộng đồng; (vi) Doanh nghiệp; (vii) Cơ quan báo chí; (viii) Người dân.

Đối với những người bị tạm giam, tạm giữ, người đang học ở trường giáo dưỡng hoặc bị bắt buộc cai nghiện ở trung tâm cai nghiện ma túy - tức là những người vẫn chưa mất quyền công dân, và người đang chấp hành án phạt tù - tức là những người tạm thời mất hoặc bị hạn chế quyền công dân, văn bản quy phạm pháp luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng cần quy định rõ quyền tiếp cận thông tin và cách thức thực hiện quyền tiếp cận thông tin của họ để tránh trường hợp bị vận dụng tùy tiện, ảnh hưởng đến quyền lợi chính đáng của những người bị tạm giam, tạm giữ, người đang học ở trường giáo dưỡng hoặc bị bắt buộc cai nghiện ở trung tâm cai nghiện ma túy, người đang chấp hành án phạt tù, nhất là khi thông tin được yêu cầu cung cấp tạo điều kiện để bảo vệ lợi ích của họ.

Theo các điều ước quốc tế và kinh nghiệm nước ngoài, đạo luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng cần quy định người có quyền yêu cầu công khai, minh bạch, giải trình thông tin không phải trình bày lý do yêu cầu và mục đích sử dụng thông tin. Trong số các nước có luật về tiếp cận thông tin, rất ít nước đòi hỏi người yêu cầu cung cấp thông tin phải trình bày lý do và mục đích sử dụng. Bởi vì tiếp cận thông tin là quyền hiến định để công dân thực hiện quyền làm chủ của mình. Người dân hoàn toàn có thể

trình bày lý do tiếp cận thông tin là “để biết” và mục đích sử dụng là “để nghiên cứu” hoặc bất kỳ lý do, mục đích nào đó không có thực mà cơ quan nhà nước không thể từ chối cung cấp vì lý do và mục đích sử dụng thông tin mà công dân nêu ra không chính đáng.

*Thứ tư, phạm vi nội dung được công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.*

Nội dung công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước, bao gồm:

Những nội dung liên quan đến tổ chức bộ máy: chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, nguyên tắc tổ chức và cơ cấu tổ chức bộ máy của các cơ quan hành chính nhà nước các cấp; việc thành lập, sáp nhập, chia tách, giải thể các đơn vị trực thuộc.

Những nội dung liên quan đến hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước: các quyết định, hành vi của mình và nguyên tắc hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước trong việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình do pháp luật quy định.

Tuy nhiên, không phải nội dung thông tin nào cũng được công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Ở hầu hết các nước, pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình gọi bộ phận nội dung, tài liệu, thông tin bị hạn chế tiếp cận là “trường hợp ngoại lệ”. Gọi “ngoại lệ” có nghĩa là những trường hợp này có số lượng không đáng kể so với thông tin phải công khai, giải trình theo nguyên tắc “công khai là tối đa, bí mật là ngoại lệ”.

Hiến pháp năm 2013 xác nhận: “1. Ở nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật. 2. Quyền

con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng” (Điều 14).

Bởi vậy, để bảo đảm quyền hiến định của công dân, văn bản quy phạm pháp luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình chỉ nên miễn trừ nghĩa vụ cung cấp, công bố và giải trình thông tin trong trường hợp việc tiết lộ các thông tin ấy gây tác hại đối với quốc gia và cộng đồng hoặc xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

Theo kinh nghiệm của nhiều nước, đạo luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình vẫn có thể dành quyền cho người đứng đầu cơ quan công bố thông tin xem xét, cân nhắc trước khi quyết định công bố thông tin hạn chế tiếp cận dựa trên các yếu tố sau:

*Một là*, việc cung cấp, công khai, minh bạch, giải trình thông tin là cần thiết nhằm bảo vệ lợi ích cộng đồng và lợi ích của việc cung cấp thông tin đem lại cho cộng đồng lớn hơn so với mức độ nguy hại của việc không cung cấp thông tin có thể gây ra.

*Hai là*, việc cung cấp, công khai, minh bạch, giải trình thông tin là cần thiết nhằm bảo vệ tính mạng, sức khỏe của con người hoặc ngăn ngừa những hậu quả nghiêm trọng có thể phát sinh từ việc không cung cấp thông tin.

*Ba là*, việc cung cấp, công khai, minh bạch, giải trình thông tin là cần thiết nhằm giúp cơ quan điều tra, kiểm sát, tòa án, thi hành án, thanh tra, kiểm toán, giải quyết khiếu nại, tố cáo làm sáng tỏ sự thật trong quá trình giải quyết vụ việc.

Đạo luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng cần dành cho công dân quyền tiếp cận thông tin liên quan đến bí mật cá nhân của mình do các cơ quan nắm giữ; trường hợp phát hiện thông tin đó không đúng sự thật hoặc không đầy đủ, công dân có quyền yêu cầu cơ quan nắm giữ thông tin sửa đổi, bổ sung thông tin.

*Thứ năm, hình thức thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.*

Một là, đối với công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

Để bảo đảm sự linh hoạt, đáp ứng được điều kiện của từng địa phương và nội dung thông tin được công khai, minh bạch với phạm vi rộng rãi, từ thành thị cho đến nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa và hải đảo, chủ thể thực hiện và tạo ra sự thống nhất, ổn định và hài hòa trong hệ thống pháp luật, cần phải áp dụng các hình thức sau đây: công bố tại cuộc họp, niêm yết tại trụ sở làm việc, đưa lên các phương tiện thông tin điện tử, đăng lên các trang thông tin điện tử, thông qua việc tiếp công dân, họp báo, thông cáo báo chí, hoạt động của người phát ngôn của cơ quan nhà nước theo quy định của pháp luật; cung cấp theo yêu cầu và thông báo bằng văn bản gửi đến các cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân.

Hai là, đối với trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

Với nhiệm vụ cung cấp, giải thích thông tin, trách nhiệm giải trình được các cơ quan nhà nước thực hiện dưới những hình thức sau đây: trả lời trực tiếp đối với những vụ việc đơn giản, không cần nhiều thời gian xác minh, điều tra; ngoài ra còn có qua đường công văn, trang tin điện tử và niêm yết tại cơ quan.

Bên cạnh đó, cũng cần phải quy định rõ những văn bản giải trình phải được công khai, minh bạch dưới những hình thức đã nêu ở trên để người dân được biết và giám sát, tăng cường niềm tin tưởng của người dân vào chính quyền, đồng thời kịp thời phát hiện ra những hành vi sai phạm để nhanh chóng khắc phục những hậu quả xảy ra.

Mặt khác, cũng cần phải quy định cụ thể cách thức thực hiện những hình thức này. Ví dụ niêm yết tại trụ sở làm việc phải tuân thủ các quy định về niêm yết, công bố tại cuộc họp thì cuộc họp phải được tổ chức ở đâu, thành phần gồm những ai, v.v..

*Thứ sáu*, thời gian thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Khối lượng thông tin được cơ quan hành chính nhà nước công khai, minh bạch và thực hiện giải trình là rất lớn, như vậy đòi hỏi cần phải có sự tương xứng giữa hình thức, thời gian thực hiện với nội dung thông tin. Do đó, trong đạo luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cần có quy định bảo đảm tương xứng giữa thời gian, nội dung hay lượng thông tin chính sách cần công khai, minh bạch, giải trình; bảo đảm việc thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình ngày càng chuyên sâu, có hệ thống, khoa học và tinh thần trách nhiệm cao.

*Thứ bảy*, chế tài xử lý vi phạm không thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Khi chủ thể thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình không đúng theo quy định của pháp luật, Nhà nước sẽ buộc họ phải gánh chịu những hậu quả pháp lý bất lợi nhất định. Việc làm này nhằm khôi phục lại trật tự pháp luật đã bị xâm phạm

đồng thời giáo dục chủ thể thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình có ý thức tuân thủ pháp luật. Hậu quả pháp lý bất lợi mà chủ thể thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình vi phạm phải gánh chịu được thể hiện ở việc phải thực hiện các biện pháp chế tài đã được quy định trong pháp luật. Tương ứng với mỗi loại vi phạm pháp luật là một hình thức chế tài nhất định khác nhau.

Trong đạo luật cần phải quy định rõ nguyên tắc thực hiện chế tài xử lý; những hành vi vi phạm thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình không đúng theo quy định của pháp luật; các hình thức chế tài xử lý; thẩm quyền xử lý; quy trình, thủ tục xử lý; v.v.. Những quy định này phải bảo đảm tính răn đe, nghiêm khắc và đề cập đầy đủ chế tài dân sự, hành chính, hình sự.

*Thứ tám*, cơ chế bảo đảm công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Trong đạo luật riêng về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cần phải có quy định rõ ràng về cơ chế giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động này và bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong tổ chức bộ máy nhà nước.

Trong đó, khẳng định vị trí tầm quan trọng của Ủy ban minh bạch quốc gia có trách nhiệm giám sát việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Cụ thể:

Ủy ban có chức năng tham mưu, giám sát trong việc tổ chức tiếp nhận đơn, thư khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh của công dân về việc thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải

trình của các chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Bên cạnh đó, xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, cá nhân có thẩm quyền trong công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân.

Bên cạnh đó, cũng cần phải quy định cụ thể về phương thức tham gia của người dân; đồng thời, nhấn mạnh vị trí, vai trò của các tổ chức xã hội, cơ quan báo chí, các doanh nghiệp trong giám sát trách nhiệm công khai, minh bạch, giải trình trong tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước để thực hiện được hiệu quả chức năng giám sát và phản biện xã hội.



## KẾT LUẬN

Công khai (open, public), minh bạch (transparency) và trách nhiệm giải trình (accountability) là những thuật ngữ có lịch sử phát triển lâu đời trong lý thuyết về quản trị. Nguồn gốc của những thuật ngữ này xuất hiện nhiều lần trước yêu cầu về cách thức vận hành, quản lý của Nhà nước. Ngay từ thời kỳ La Mã cổ đại, yêu cầu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đã có nhằm mục đích kiểm soát hoạt động, luật tục trong xã hội, kiểm soát những vấn đề về tài sản của giới quý tộc, sự hà lạm trong thực thi quyền lực nhằm phòng, chống tham nhũng và cũng là phương thức quan trọng để hướng tới nền quản trị dân chủ. Tuy nhiên, vấn đề công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình chỉ mới thực sự được ghi nhận trong các văn bản pháp luật một cách có hệ thống gắn liền với việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin.

Trên bình diện quốc tế, đã có rất nhiều quốc gia ban hành các đạo luật riêng về quyền tiếp cận thông tin như Đạo luật về Tự do báo chí của Thụy Điển được ban hành năm 1766; Luật Tự do thông tin (Freedom of Information Act) năm 1966 của Hoa Kỳ, v.v.. Tính đến nay đã có khoảng 172 quốc gia ban hành Luật về tiếp cận thông tin.

Trong thế kỷ XX và bước sang thế kỷ XXI, khi việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin là vấn đề được cộng đồng quốc tế đặc biệt quan tâm, được coi là một trong những quyền con người cơ bản, những nguyên lý nền tảng đặt ra đối với việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước đã được ghi nhận

trong nhiều văn kiện quốc tế, đặc biệt là các văn kiện liên quan đến quyền con người như Tuyên ngôn quốc tế về quyền con người năm 1948, Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966. Quyền tiếp cận thông tin cũng được đề cập trong các văn kiện pháp lý quốc tế khác như: Hiến chương châu Phi về quyền con người (Điều 9); Hiến chương châu Mỹ về quyền con người (Điều 13), v.v..

Ở Việt Nam, ngay từ khi ra đời, Nhà nước ta đã quan tâm đến công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Cùng với sự khẳng định quyết tâm “Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của Nhân dân” trong Hiến pháp năm 1946, Đảng và Nhà nước ta đã coi công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình như một yêu cầu không thể thiếu trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước từ trung ương đến cơ sở.

Cùng với việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân, thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình càng có ý nghĩa đặc biệt. Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam với các đặc trưng cơ bản như tất cả quyền lực thuộc về Nhân dân; tôn trọng Hiến pháp và pháp luật; tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân; tôn trọng và thực hiện các cam kết quốc tế; bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng. Nhà nước đó tất yếu phải lấy công khai, minh bạch, giải trình làm đầu.

Các nội dung đặc trưng của công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình đã được quy định trong nhiều văn bản pháp luật. Khái niệm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình được chính thức quy định trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 và được hoàn thiện trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018. Cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình cũng được quy định trong Luật Tiếp cận thông tin,

Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức chính quyền địa phương, v.v.. Từ quan điểm, nhận thức đó, Đảng, Nhà nước và Nhân dân ta đã và đang cùng nhau xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, từng bước cụ thể hóa vị trí, vai trò và nhiệm vụ của bộ máy nhà nước nói chung, của các cơ quan hành chính nói riêng, trong đó có công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Trong những năm qua, các cơ quan hành chính nhà nước đã tích cực chủ động thực hiện công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và đạt được những kết quả khả quan. Tuy nhiên, trên thực tế cũng có những mặt yếu kém, bất cập gây ra những khó khăn, lúng túng cho các cơ quan hành chính nhà nước; bên cạnh đó, người dân cũng bị hạn chế một phần trong việc tiếp cận thông tin.

Đối với pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, hầu hết các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành mới chỉ dừng lại ở những quy định mang tính nguyên tắc về quyền tiếp cận thông tin của người dân và trách nhiệm cung cấp, công khai thông tin của cơ quan nhà nước. Chưa có quy định cụ thể về cơ chế bảo đảm.

Công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình cho người dân, việc xử lý trách nhiệm tổ chức, cá nhân không thực hiện nghiêm túc yêu cầu công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Hầu hết các cơ quan nhà nước, chưa chủ động công khai, minh bạch, giải trình thông tin với dân và đáp ứng nhanh chóng, kịp thời, thuận lợi, đầy đủ yêu cầu cung cấp thông tin của người dân. Quá trình thực thi pháp luật thiếu công khai, minh bạch dẫn đến tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất và cũng là một trong những nguyên nhân làm gia tăng sự tùy tiện, tham nhũng, tiêu cực của một bộ phận cán bộ, công chức; trong một số trường hợp còn dẫn đến tình

trạng lợi dụng vị trí đặc quyền trong tiếp cận thông tin để trục lợi, gây nên sự bất bình đẳng trong xã hội.

Về phía chủ thể yêu cầu công khai, minh bạch, giải trình, chưa nhận thức được quyền của mình để yêu cầu cơ quan nhà nước cung cấp các thông tin có liên quan đến các chương trình phát triển kinh tế - xã hội, các quy định pháp luật và hành chính, liên quan đến cuộc sống của họ. Trong khi đó, bộ phận những người dân nhận thức được quyền hoặc có nhu cầu tiếp cận thông tin cũng khó thực hiện quyền của mình vì không biết về quy trình thủ tục hoặc gặp trường hợp bị từ chối, cung cấp thông tin không đầy đủ, kịp thời cũng không có cơ chế giải quyết.

Tóm lại, yêu cầu cấp bách đặt ra trong thực hiện công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của nền hành chính nhà nước đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay là phải bảo đảm những nguyên tắc cơ bản của nhà nước pháp quyền, bảo đảm tinh thần dân chủ, nhân quyền, bảo đảm tính liêm chính, minh bạch trong thực thi công vụ.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### I. Tài liệu trong nước

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, 2011, 2016.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005.
4. Luật Tiếp cận thông tin, năm 2016.
5. Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014, sửa đổi, bổ sung năm 2020.
6. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019.
7. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2020.
8. Luật Hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015.
9. *Báo cáo của Bộ Thông tin và Truyền thông tại Hội nghị sơ kết 3 năm thi hành Luật Báo chí*, ngày 03/12/2019.
10. *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lý luận - thực tiễn qua 30 năm đổi mới (1986-2016)*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015.
11. Bộ tài liệu của chương trình Thu hồi tài sản thất thoát (StAR): *Việc công, lợi ích tư bảo đảm trách nhiệm giải trình thông qua công khai thu nhập, tài sản*, 2012.

12. Bùi Thị Cần: *Trách nhiệm giải trình của Chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách công ở Việt Nam hiện nay*, LATS Chuyên ngành Chính trị học, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, 2018.
13. Bùi Thị Cần: *Trách nhiệm giải trình của Chính phủ*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, số 5/2017.
14. Bùi Thị Ngọc Hiền: *Nâng cao trách nhiệm giải trình của khu vực công ở Việt Nam*, Tạp chí *Tổ chức nhà nước*, tháng 7/2014.
15. Cao Huy Thuần: *Nhà nước pháp quyền*, *Tia Sáng Online*, ngày 24/12/2007, 2007, xem <http://tiasang.com.vn/-dien-dan/nha-nuoc-phap-quyen-89>, truy cập ngày 09/01/2019.
16. Dương Thị Bình, Đỗ Thị Huệ: *Trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính nhà nước*, xem <http://tcdepl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx?ItemID=151>
17. Đào Trí Úc (Chủ biên): *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006.
18. Đào Trí Úc: *Giáo trình Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2015.
19. Đặng Đình Tân: *Phát huy dân chủ trong hoạch định chính sách công*, Tạp chí *Lý luận chính trị*, tháng 10/2006.
20. Đặng Hùng Võ: *Bàn về chuyện công khai và minh bạch ở Việt Nam*, Tạp chí *Kinh tế và Dự báo*, số 3/2015.
21. Đinh Ngọc Hiền (Chủ biên): *Thuật ngữ hành chính*. Viện Nghiên cứu Khoa học hành chính, Hà Nội, 2020.
22. Hà Thị Mai Hiền: *Những nội dung cơ bản của Hiến pháp sửa đổi năm 2013 về trách nhiệm giải trình của các cơ quan hiến định và định hướng triển khai thực hiện*, Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số tháng 6/2014.

23. Hạ Thu Quyên: *Về trách nhiệm giải trình trong khu vực công*, Tạp chí *Quản lý nhà nước*, 230/2015.
24. Hoàng Phê (Chủ biên): Viện Ngôn ngữ học: *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, 2003.
25. Jairo Acuna-Alfaro và Đỗ Thanh Huyền: *Công khai, minh bạch và giải trình: Vai trò của chính quyền địa phương?*, Tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, số 19/2014.
26. Lê Đình Chân: *Luật hiến pháp. Khuôn mẫu dân chủ*, Cuốn thứ I, Sài Gòn, 1975.
27. Lê Minh Quân: *Xây dựng Nhà nước pháp quyền đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2003.
28. Lưu Kiếm Anh, Lê Thu Hương: *Trách nhiệm giải trình trong khu vực công ở Việt Nam*, Tạp chí *Quản lý nhà nước*, Hà Nội, 2016.
29. Matrix Chambers: *Luật Liên minh châu Âu và Tự do thông tin*.
30. Ngân hàng thế giới, Keith Mackay: *Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá thế nào để hoàn thiện công tác quản lý của nhà nước*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.
31. Ngân hàng Thế giới: *Việt Nam 2035: Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ*, Hà Nội, 2014.
32. Nghị định số 90/2013/NĐ-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.
33. Nguyễn Đăng Dung và nhiều người khác (Đồng chủ biên): *Về pháp quyền và chủ nghĩa hợp hiến: Một số tiểu luận của các học giả nước ngoài*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2012.
34. Nguyễn Đăng Dung: *Nhà nước pháp quyền là tinh thần pháp luật hay là đúng quy trình?*, Tạp chí *Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội, Luật học*, số 1/2014.

35. Nguyễn Đăng Dung: Ý tưởng về một nhà nước chịu trách nhiệm, Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng, 2006.
36. Nguyễn Đức Minh: *Khái niệm, nội dung của nguyên tắc pháp quyền*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 6/2018.
37. Nguyễn Đức Minh: *Một số quan niệm về pháp quyền trên thế giới*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 10/2018.
38. Nguyễn Đức Minh: *Nguyên tắc pháp quyền trong hệ thống các nguyên tắc của nhà nước pháp quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 9/2019.
39. Nguyễn Hà Thanh: *Kinh nghiệm quốc tế về công khai, minh bạch tài sản thu nhập của cán bộ, công chức*, trang Thông tin điện tử Ban Nội chính Trung ương, truy cập ngày 28/9/2016.
40. Nguyễn Hoàng Anh: *Trách nhiệm giải trình trong hoạt động nhà nước*, Kỷ yếu Hội thảo Quản trị tốt, Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2016.
41. Nguyễn Huy Hoàng: *Thực hiện trách nhiệm giải trình trong quản lý ngân sách nhà nước*, Tạp chí Quản lý nhà nước, 12/2015.
42. Nguyễn Hữu Hải: *Cải cách hành chính nhà nước - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.
43. Nguyễn Minh Thuyết, Vũ Công Giao, Nguyễn Trung Thành: *Quyền tiếp cận thông tin: Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2016.
44. Nguyễn Ngọc Chung: *Một số vấn đề về đổi mới hoạch định chính sách công ở Việt Nam*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, tháng 8/2015.
45. Nguyễn Như Ý (Chủ biên): *Đại từ điển Tiếng Việt*, Nxb. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, 2007.
46. Nguyễn Phước Thọ và Cao Anh Đô: *Về quyền hành pháp của Chính phủ trong cơ chế phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực nhà nước*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 22/2011.



47. Nguyễn Phước Thọ: *Một số điểm mới về vị trí, chức năng của Chính phủ trong Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Cổng thông tin điện tử của Bộ Tư pháp, ngày 10/02/2015, tại: <https://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/ctv/news/Pages/ngghien-cuu-trao-doi.aspx?ItemID=>.
48. Nguyễn Quốc Hiệp: *Thực hiện trách nhiệm giải trình trong thực thi công vụ nhằm phòng ngừa tham nhũng ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài Khoa học cấp bộ do Viện Khoa học Thanh tra chủ trì, Hà Nội, 2015.
49. Nguyễn Sỹ Giao: *Những điều kiện bảo đảm thực hiện trách nhiệm giải trình trong thực thi công vụ nhằm góp phần phòng, chống tham nhũng*, Đề tài cấp cơ sở, Viện Khoa học Thanh tra, Thanh tra Chính phủ, Hà Nội, 2015.
50. Nguyễn Tuấn Khanh: *Hoàn thiện cơ sở pháp lý về trách nhiệm giải trình*, Tạp chí *Nội chính*, số ngày 02/7/2013.
51. Nguyễn Tuấn Khanh: *Suy nghĩ bước đầu về hình thức công khai hoạt động của bộ máy nhà nước trong việc bảo đảm quyền được thông tin của Nhân dân*, Tạp chí *Dân chủ và Pháp luật*, số 3/2008.
52. Nguyễn Thanh Tùng: *Cơ sở pháp lý thực hiện trách nhiệm giải trình của các cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, trang tin điện tử Tạp chí *Dân chủ và Pháp luật*, xem <http://tcdcpl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx?ItemID=183>.
53. Nguyễn Thị Hồng Hải: *Bảo đảm minh bạch trong hoạt động quản lý hành chính nhà nước*, xem <http://tcnn.vn/Plus.aspx/vi/News/124/0/5017/0/32732/> Bao\_dam\_minh\_bach\_trong\_hoat\_dong\_quan\_ly\_hanh\_chinh\_nha\_nuoc, 2016.

54. Nguyễn Thị Phượng: *Vấn đề minh bạch hóa hoạt động quản lý hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2016.
55. Nguyễn Thị Thanh: *Một số kinh nghiệm các nước trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình nhằm phòng ngừa tham nhũng*, Viện Khoa học Thanh tra, Hà Nội, 2014.
56. Nguyễn Thị Thu Hà: *Minh bạch trong quản trị nhà nước: Yêu cầu tất yếu của xu thế hội nhập và phát triển*, bài tham dự Hội nghị EROPA, Hà Nội, 2014.
57. Nguyễn Văn Bông: *Luật hiến pháp và chính trị học*, Sài Gòn, 1969.
58. Nguyễn Văn Chiến: *Về một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả năng lực hoạch định chính sách công ở Việt Nam*, Tạp chí *Thông tin Khoa học xã hội*, 371/2013.
59. Nguyễn Văn Tiếc: *Hoàn thiện thể chế về công khai, minh bạch trong quản lý hành chính nhà nước*, Tạp chí *Tổ chức nhà nước*, ngày đăng 31/08/2013.
60. PGS.TS. Hoàng Thế Liên (Chủ biên): *Sổ tay kỹ thuật soạn thảo, thẩm định, đánh giá tác động của văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2011.
61. Phạm Duy Nghĩa: *Trách nhiệm giải trình: vươn tới những chuẩn mực của một nền hành chính phục vụ phát triển*, xem trang [www.fetp.edu.vn/attachment](http://www.fetp.edu.vn/attachment), truy cập ngày 03/10/2016.
62. Phạm Mạnh Hùng: *Công khai, minh bạch trong tiếp cận thông tin đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính hiện nay*, Tạp chí *Tổ chức nhà nước*, truy cập ngày 29/6/2017.
63. Phạm Trọng Đạt: *Công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị theo quy định của Luật Phòng, chống, tham nhũng - Thực trạng và giải pháp*, Đề tài khoa học cấp bộ.

64. TS. Nguyễn Trọng Thừa: *Tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả - nhiệm vụ quan trọng của cải cách hành chính nhà nước*, Tạp chí *Tổ chức nhà nước*, đăng ngày 29/4/2018, [https://tcnn.vn/news/detail/39881/To\\_chuc\\_bo\\_may\\_hanh\\_chinh\\_nha\\_nuoc\\_tinh\\_gon\\_hieu\\_luc\\_hieu\\_qua\\_nhiem\\_vu\\_quan\\_trong\\_cua\\_cai\\_cach\\_hanh\\_hall.html](https://tcnn.vn/news/detail/39881/To_chuc_bo_may_hanh_chinh_nha_nuoc_tinh_gon_hieu_luc_hieu_qua_nhiem_vu_quan_trong_cua_cai_cach_hanh_hall.html).
65. ThS. Vũ Anh Tuấn: *Thực trạng và định hướng phát triển Chính phủ điện tử tương tới Chính phủ số, nền kinh tế số, xã hội số tại Việt Nam từ nay đến năm 2025*, trong cuốn sách Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Vũ Ngọc Anh, Nguyễn Thị Minh Hà (Đồng chủ biên): *Chính phủ mở, Chính phủ điện tử và quản trị nhà nước hiện đại*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2019.
66. Trần Quyết Thắng, Hoàng Thị Thúy Vân: *Trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương ở Việt Nam hiện nay*, xem <http://tcdepl.moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/xay-dung-phap-luat.aspx?ItemID=172>.
67. Trần Thị Diệu Oanh: *Về minh bạch hóa hoạt động chính quyền địa phương*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015.
68. Trần Văn Long: *Quyền được thông tin của công dân trong phòng, chống tham nhũng ở nước ta hiện nay*, LATS Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật, Hà Nội, 2015.
69. Trịnh Đức Thảo, Nguyễn Thị Việt Hương: *Nguyên lý chủ quyền nhân dân và biểu hiện của nó trong Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam*, Tạp chí *Khoa học xã hội Việt Nam*, số 2 (87), 2015.
70. Trung tâm Nghiên cứu quyền con người - quyền công dân và Trung tâm Luật so sánh, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội xuất bản: *Tiếp cận thông tin - pháp luật và thực tiễn trên thế giới và ở Việt Nam*, Nxb. Đại học quốc gia, Hà Nội, 2011.

71. VCCI: *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh năm 2009: Đánh giá chất lượng điều hành kinh tế để thúc đẩy sự phát triển của kinh tế tư nhân*, Báo cáo Nghiên cứu Chính sách, 2009.
72. VCCI: *Liêm chính và minh bạch trong kinh doanh vì sự phát triển bền vững*, <http://vbcsd.vn/detail.asp?id=643>.
73. Vũ Công Giao, Hoàng Nam Hải: *Kinh nghiệm của một số nước trong việc kiểm soát thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn*, trang tin điện tử Tạp chí Tổ chức nhà nước, 2017.
74. Vũ Công Giao: *Quản trị nhà nước hiện đại: Một số vấn đề lý luận, thực tiễn*, trong cuốn sách Nguyễn Thị Quế Anh, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh (Đồng chủ biên): *Các lý thuyết, mô hình, cách tiếp cận về quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2018.

## II. Tài liệu nước ngoài

75. A.V. Dicey: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, A.V. Dicey with an introduction by E C S Wade, The MacMillan Press, London.
76. Alicia Adserà, Carles Boix, Mark Payne: *Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government*, 2013, Journal of Law, Economics & Organization, Oxford University Press, vol. 19, no.2 <<http://www.princeton.edu/~cboix/JLEO-paper.pdf>> truy cập ngày 06/9/2019.
77. Allan R. Brewer-Carías: *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
78. Ana Beller & Danel Kaufmann: *Transparenting Transparency' Initial Empirics and Policy Applications*, Bài trình bày tại Hội thảo của IMF về Transparency and Integrity, tổ chức từ ngày 06-07/7/2005, [https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting\\_Transparency171005.pdf](https://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Transparenting_Transparency171005.pdf), truy cập ngày 06/9/2019.

79. Anamarija Musa, Domagoj Bebić, Petra Đurman: *Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities*, Tạp chí về lý thuyết và thực hành hành chính công, 2015.
80. Angel Gurriá, OECD Secretary-General: *Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress*, <https://www.oecd.org/about/secretary-general/opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>.
81. Ôxtrâyliá's Magna Carta Institute, tại: <https://www.ruleoflaw.org.au/principles/>.
82. Banisar, D.: *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*, Privacy International, 2006, [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf).
83. Bo Li: *Constitutionalism and the Rule of Law, Perspectives*, 2000, Vol.II No.1.
84. Brian Tamanaha: *A Concise Guide to the Rule of Law*, xem <http://ssrn.com/abstract=1012051>, truy cập ngày 28/10/2019.
85. Brian Tamanaha: *The History and Elements of the Rule of Law*, Xingapo Journal of Legal Studies, 2012.
86. Carolyn Ball: *What Is Transparency*, 2009, 11(4) Public Integrity, pp. 293-308, [https://www.researchgate.net/publication/250174526\\_What\\_Is\\_Transparency](https://www.researchgate.net/publication/250174526_What_Is_Transparency).
87. Danilo Zolo: *The Rule of Law: A Critical Reappraisal*”, trong: Pietro Costa, Danolo Zolo (edited): *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Springer, 2007.
88. Darbishire, H.: *Proactive Transparency, The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities*, Governance Working Paper Series, World Bank Institute <<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/>

213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire\_Proactive\_Transparency.pdf>.

89. Deirdre Dopnysia von Dornum: *The straight and Crooked: Legal Accountability in Ancient Greece*, Columbia Law Review, Vol.97, No.5, tr.1484, 1997.
90. Erna Scholtes: *Transparency, symbol of a drifting government*, Transatlantic Conference on Transparency Research Utrecht, The Netherlands 8 and 9 June 2012. <https://www.oecd.org/gov/open-government.htm>.
91. Finel, Bernard I., and Kristin M. Lord: *The Surprising Logic of Transparency*, 1999, 43 no. 2, International Studies Quarterly, pp. 315-339.
92. Frank Bannister, R. Connolly: *The Trouble with Transparency: A Critical View of Openness in E- Government*, Paper presented at EGPA Annual Conference, Toulouse, France, 7-10 September, 2010.
93. [http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/grad/syllabi/G53.1731\\_cheema\\_f05.pdf](http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/grad/syllabi/G53.1731_cheema_f05.pdf).
94. <http://www.openinggovernment.com/>.
95. <https://www.oecd.org/gov/open-government.htm>.
96. Inna Ulitsky: *Legal and Constitutional Basis for the Development of the Rule of Law in Russia*", *Bulletin of the Ôxtrâylian Society of Legal Philosophy*, 1993, 61.
97. Jay M. Shafritz: *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2002.
98. Jeremy Waldron: *The Rule of Law*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, xem <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>.
99. John Gillespie: *The Juridification of State Regulation in Vietnam*, trong: John Gillespie, Albert H.Y. Chen (edited):

- Legal Reforms in China and Vietnam. A Comparison of Asian Communist Regimes*, Routledge, 2010.
100. Jonathan GS Koppell, *Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”*, *Public Administration Review* Volume 65, Issue 1, 2005.
  101. Katrin Blasek: *The Rule of Law in China. A Comparative Approach*, Springer, 2015.
  102. Kaufmann, D. and Kraay, A.: *Growth Without Governance*, 2002, World Bank Policy Research Working p.2928.
  103. Kaufmann, D., Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P.: *Governance Matters*, 1999, 2196, World Bank Policy Research.
  104. Kneneth Culp Davis: *Discreption Just. Baton Rouge*, Louisiana State University, p97, 1970.
  105. *Luật Công bố thông tin của cơ quan công quyền Hàn Quốc - 공공기관의 정보공개에 관한 법률* (<http://www.law.go.kr/lsInfoPdolsiSeq=195063&efYd=20170726#J1:0>)
  106. *Luật Công bố thông tin do cơ quan hành chính Nhật Bản, năm 1999, sửa đổi lần cuối năm 2008* (行政機関の保有する情報の公開に関する法律)
  107. Mark Considine: *The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services*, *Governance Journal*, Volume 15, Issue 1, 2002.
  108. Mark J. Green, James M. Fallows, David Zwick: *Ai chỉ huy Quốc hội (Sự thật về Quốc hội Mỹ)*, (Sách dịch), Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, 2001.
  109. Mendel, T.: *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, UNESCO, Paris, 2008.
  110. Mitchell, Ronald B.; *Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes*, 1998, 42, no. 1, *International Studies Quarterly*, 109 -130.

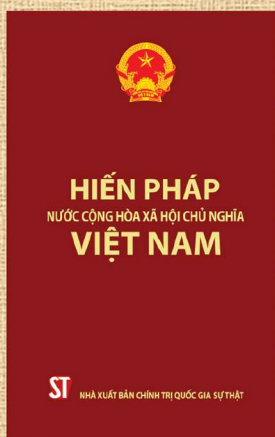
111. Noha El-Mikawy và Ingild Oia: *Understanding and Programming for Linkages: Democratic Governance and Development*, Discussion Paper 8 Oslo Governance Centre' <[http://www.fes-globalization.org/new\\_york/ny\\_assets/programmingforlinkages.pdf](http://www.fes-globalization.org/new_york/ny_assets/programmingforlinkages.pdf).
112. Norman Marsh: *Public Access to Government Held Information*. London: Steven L.Son Ltd, pp2-4, 1987.
113. Nghị định 492 của Hội đồng nhà nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa về Các quy định của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa về việc tiết lộ thông tin của chính phủ 中华人民共和国政府信息公开条例 ban hành ngày 17/1/2007, sửa đổi lần cuối năm 2019. <http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/tiaoli.html>.
114. OECD: *Modernising Government: The Way Forward*, 2005, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government\\_9789264010505-en#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en#page2), truy cập ngày 06/9/2019.
115. OECD: *Public Sector Transparency and Openess*. Making it Happen Paris: OECD, 2002.
116. Oliver: *What is transparency*, The McGraw-Hill Companies, Inc, 2004.
117. R. Smith: *Is transparency is fundamental to quality in healthcare?* British Medical Journal at [www.bmj.com/talks](http://www.bmj.com/talks), 2004.
118. Ricardo Gosalbo-Bono: *The Significane of the Rule of Law and Its Implications for the European Union and the United States*, *University of Pittsburgh Law Review*, 2010, Vol. 72:229.
119. Robert Hunja, Felipe Estefan: *Joseph Mansilla và Kerina Wang, Openness Is the Key to Effective and Inclusive Development*, 2014, <https://blogs.worldbank.org/governance/openness-key-effective-and-inclusive-development>, truy cập ngày 06/9/2019.



120. S. Campo và P. Sundaram: *To serve and to reserve: improving public administration in a competitive world*, Asian Development Bank, 2000.
121. *The World Justice Project*, xem <https://worldjusticeproject.org>, truy cập ngày 25/10/2019.
122. UN Security Council: *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: report of the Secretary-General*, 2004, xem <http://www.refworld.org/docid/45069c434.html>, truy cập ngày 25/10/2019.
123. World Bank: *Báo cáo phát triển Việt Nam 2010*, “Các thể chế hiện đại”, tr.4, xem <http://documents.worldbank.org>.

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT**, Số 6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội  
ĐT: 080.49221, Fax: 080.49222, Email: [suthat@nxbctqg.vn](mailto:suthat@nxbctqg.vn), Website: [www.nxbctqg.vn](http://www.nxbctqg.vn)  
Sách điện tử: [www.stbook.vn](http://www.stbook.vn), [www.thuviencoso.vn](http://www.thuviencoso.vn)

## TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT



MÃ ĐỊNH DANH  
CUỐN SÁCH



9 786045 769393



8935279134052