

Thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước – Một số vấn đề lý luận và thực tiễn¹

Trịnh Đức Thảo*

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

Nhận ngày 24 tháng 9 năm 2015

Chỉnh sửa ngày 19 tháng 10 năm 2015; Chấp nhận đăng ngày 15 tháng 12 năm 2015

Tóm tắt: Bài viết luận giải một số vấn đề lý luận, thực tiễn và đề xuất kiến nghị bảo đảm thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Thực hiện pháp luật, người đứng đầu cơ quan hành chính.

1. Một số vấn đề lý luận về thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính

1.1. Khái niệm, nội dung và vai trò của pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính

Theo nghĩa rộng người đứng đầu là chỉ cá nhân hoặc tập thể có quyền lực nhất định trong lãnh đạo, quản lý, gánh vác trách nhiệm nhất định và đứng đầu chỉ huy, tổ chức một đơn vị hoặc một tổ chức nhất định để thực hiện mục tiêu lãnh đạo quản

lý đã đề ra. Bài viết đề cập trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính (NĐĐCQHC) theo nghĩa hẹp. Theo các quy định của pháp luật Việt Nam hiện nay, NĐĐCQHC được giao nhiệm vụ tổ chức điều hành các công việc của cơ quan; quản lý cán bộ dưới quyền, quản lý tài sản công; là người trực tiếp tổ chức triển khai các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, chịu trách nhiệm về mọi hoạt động của cơ quan, tổ chức. Để NĐĐCQHC thực hiện có hiệu quả các nhiệm vụ trên Nhà nước ban hành các quy phạm pháp luật quy định về chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn. Tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong hoạt động công vụ và trách nhiệm NĐĐCQHC có mối quan hệ chặt chẽ, thống nhất nhằm bảo đảm cho họ thực hiện tốt nhiệm vụ được giao. Đồng thời, các quy phạm pháp luật xác lập các căn cứ để thực hiện các biện pháp tác động của Nhà nước khi NĐĐCQHC

* ĐT.: 84-913594496

Email: thaonpl@yahoo.com

¹ Nghiên cứu này được sự tài trợ bởi Quỹ phát triển khoa học và công nghệ quốc gia (Nafosted), đề tài: Cơ chế thực hiện pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu các cơ quan hành chính. Mã số III 2.2.2012 -08.

có hành vi vi phạm pháp luật, hay không thực hiện đầy đủ bổn phận, trách nhiệm của mình.

Từ những phân tích trên có thể hiểu *pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC là tổng thể các quy phạm pháp luật có mối liên hệ chặt chẽ, thống nhất, tạo thành các chế định pháp luật, được biểu hiện trong các văn bản quy phạm pháp luật, do cơ quan nhà nước ban hành theo trình tự luật định để điều chỉnh các quan hệ phát sinh về trách nhiệm của NĐĐCQHC, nhằm phát huy vai trò của NĐĐCQHC, bảo đảm quyền lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, lợi ích của Nhà nước và xã hội.*

Khái niệm trên đây chỉ ra được yêu cầu, mục đích điều chỉnh cũng như cấu trúc của pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC.

Về nội dung, xuất phát từ các nhóm quan hệ xã hội phát sinh khi NĐĐCQHC thực hiện các hoạt động công vụ, pháp luật trong lĩnh vực này được chia ra nhiều nhóm quy phạm. Đó là các nhóm quy phạm điều chỉnh phạm vi, nguyên tắc xác định trách nhiệm của NĐĐCQHC; quyền và nghĩa vụ, tổ chức, điều hành thực hiện chức năng, nhiệm vụ của tổ chức, cơ quan, đơn vị; tổ chức quản lý đội ngũ cán bộ, công chức thuộc quyền; quản lý tài sản công; điều chỉnh trách nhiệm của NĐĐCQHC đối với các quyết định hành chính, hành vi hành chính của mình và của tập thể; đồng thời xác định các biện pháp trách nhiệm pháp lý của NĐĐCQHC khi họ thực hiện không đúng hay không thực hiện nhiệm vụ được giao [1].

Về hình thức, các quy phạm pháp luật trong lĩnh vực này được tồn tại dưới dạng văn bản quy phạm pháp luật theo một trật tự và thể thức nhất định với các cấp độ hiệu lực pháp lý khác nhau từ Hiến pháp, luật và các văn bản dưới luật. Đó là Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001; Luật hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2003; Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp năm

2003; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp năm 2004; Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008; Luật Cán bộ, Công chức năm 2008; Luật Thanh tra năm 2010; Luật Khiếu nại năm 2011; Luật Tố cáo năm 2011; Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 (sửa đổi, bổ sung năm 2007, năm 2012); Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 2013; Luật Tiếp công dân năm 2013; Nghị định số 157/2007/NĐ-CP của Chính phủ quy định chế độ trách nhiệm đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong thi hành nhiệm vụ, công vụ; Nghị định số 211/2013/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định 107/2006/NĐ-CP quy định xử lý trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách; Nghị định số 90/2013/NĐ-CP quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao...

Pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC thể chế hóa chủ trương của Đảng, là phương tiện xác định cơ sở pháp lý về quyền, nghĩa vụ của NĐĐCQHC đối với cấp trên, cán bộ, công chức trong đơn vị và với nhân dân, bảo đảm trật tự kỷ cương trong cơ quan hành chính; quy định NĐĐCQHC phải gương mẫu trong tổ chức thực hiện pháp luật, các hành vi vi phạm pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC phải được phát hiện kịp thời, xử lý nghiêm minh. Pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC là cơ sở pháp lý đảm bảo cho các cơ quan có chức năng kiểm tra, thanh tra tiến hành các hoạt động nghiệp vụ, đảm bảo NĐĐCQHC và các chủ thể khác phải tuân thủ Hiến pháp và các quy định pháp luật có liên quan; đồng thời, tạo cơ sở pháp lý cho nhân dân tiến hành các hoạt động giám sát, phản biện xã hội đối với các hoạt động do người đứng đầu cơ quan thực hiện.

1.2. Khái niệm và các hình thức thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính

Các quy phạm pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC chỉ có tác dụng khi chúng được thực hiện trong thực tế, được chuyển hóa thành các hành vi hợp pháp của các chủ thể; các quyền, nghĩa vụ, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức; lợi ích của Nhà nước và xã hội được tôn trọng và bảo đảm thông qua hoạt động thực hiện pháp luật. Từ góc độ lý luận về nhà nước và pháp luật, có thể hiểu *thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC là những hoạt động có mục đích làm cho những quy định của pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC được thực hiện có hiệu quả, trở thành những hành vi thực tế và hợp pháp của các chủ thể trong nhóm quan hệ pháp luật này.*

Về hình thức thực hiện pháp luật, theo cách tiếp cận phổ biến hiện nay về lý luận thực hiện pháp luật, căn cứ vào tính chất của hoạt động thực hiện pháp luật, có thể chia các hình thức thực hiện pháp luật về trách nhiệm NĐĐCQHC thành bốn hình thức. Đó là tuân thủ pháp luật, thi hành (chấp hành) pháp luật, sử dụng pháp luật và áp dụng pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC.

Tuân thủ pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC là hình thức thực hiện pháp luật trong đó các chủ thể pháp luật kiềm chế không thực hiện hành vi mà pháp luật cấm. Ví dụ, NĐĐCQHC không được góp vốn vào doanh nghiệp hoạt động trong phạm vi ngành, nghề mà người đó trực tiếp thực hiện việc quản lý nhà nước; không được bố trí vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột của mình giữ chức vụ lãnh đạo về tổ chức nhân sự, kế toán - tài vụ; làm thủ quỹ, thủ kho trong cơ quan, tổ chức hoặc mua bán vật tư, hàng hóa, giao dịch, ký kết hợp đồng cho cơ quan, tổ chức đó; không

được để bố mẹ, vợ hoặc chồng, con kinh doanh trong phạm vi do mình quản lý trực tiếp.

Thi hành pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC là hình thức thực hiện pháp luật trong đó các chủ thể pháp luật thực hiện các nghĩa vụ của mình bằng các hành động tích cực. Ví dụ, NĐĐCQHC tổ chức các hoạt động tiếp dân theo định kỳ, chế độ cung cấp thông tin về hoạt động của cơ quan hành chính do mình phụ trách hay thực hiện các quy định về kê khai tài sản và thu nhập cá nhân của mình hay NĐĐCQHC gương mẫu trong việc chấp hành các qui định về tặng quà và nhận quà tặng; có trách nhiệm giáo dục cán bộ, công chức do mình quản lý chấp hành nghiêm chỉnh các qui định về tặng quà và nhận quà tặng.

Sử dụng pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC là hình thức thực hiện pháp luật trong đó các chủ thể pháp luật thực hiện các quyền và tự do pháp lý được pháp luật cho phép, tức là tiến hành những hành vi mà pháp luật cho phép [2]. Đó là quyền mà không là “nghĩa vụ của chủ thể, không ai có quyền ép buộc chủ thể phải thực hiện quyền của họ và việc chủ thể không thực hiện hay thực hiện không đầy đủ, không hiệu quả các quyền của mình cũng không dẫn đến bất kỳ một trách nhiệm pháp lý nào” [3]. Tuy nhiên, đối với NĐĐCQHC việc sử dụng pháp luật thông qua thẩm quyền được giao phải có điều kiện và tuân theo quy trình nghiêm ngặt theo quy định của pháp luật. Ví dụ, pháp luật quy định Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh A có quyền hạn ra quyết định, chỉ thị để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Việc thực hiện quyền đó phải tuân theo một thủ tục pháp lý nghiêm ngặt nhằm bảo đảm, quyền lợi ích hợp pháp của cá nhân, Nhà nước và xã hội.

Áp dụng pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC là hình thức thực hiện pháp luật trong đó Nhà nước thông qua nhà chức trách

hay cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức cho các chủ thể pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC thực hiện. Khác với các hình thức trên đây, áp dụng pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC chỉ do cơ quan hoặc người có thẩm quyền áp dụng. Tất nhiên, khi áp dụng pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC, cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền cũng phải thực hiện pháp luật thông qua các hình thức như tuân thủ, thi hành và sử dụng pháp luật và không chỉ thực hiện một quy phạm pháp luật mà có thể nhiều quy phạm pháp luật khác nhau, bao gồm cả những quy định về nội dung và những quy định về thủ tục. Tất cả các hình thức thực hiện pháp luật có mối liên hệ chặt chẽ với nhau, không tồn tại một cách biệt lập, chúng đan xen vào nhau, trong hình thức sau chứa đựng một phần hình thức trước đó.

Chủ thể tham gia quan hệ pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC đa dạng với nhiều vị trí khác nhau. Chủ thể là cá nhân NĐĐCQHC, tập thể lãnh đạo đơn vị; cán bộ, công chức, cá nhân, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Tùy theo vị trí khi tham gia vào quan hệ pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC cụ thể mà chủ thể có hình thức thực hiện pháp luật tương ứng. Cá nhân, cán bộ dưới quyền có thể sử dụng pháp luật tham gia với tư cách là người có quyền giám sát hành vi của NĐĐCQHC để bảo đảm hiệu quả trong hoạt động quản lý hành chính trong khi NĐĐCQHC thực hiện pháp luật thông qua việc tuân thủ, kiểm chế không làm những điều mà pháp luật cấm, hay sử dụng pháp luật để thực hiện nhiệm vụ. Cơ quan có thẩm quyền tham gia với tư cách là chủ thể áp dụng pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC khi quan hệ pháp luật không mặc nhiên phát sinh, thay đổi hay chấm dứt, hoặc khi xét thấy cần phải áp dụng pháp luật. Các hình thức thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC gắn với từng chủ thể và có sự độc lập tương đối. Ở

phạm vi hẹp, có thể sử dụng một hình thức thực hiện pháp luật để điều chỉnh quan hệ xã hội cụ thể nhưng ở một phạm vi rộng, đặt trong cơ chế điều chỉnh của pháp luật rất khó đưa pháp luật vào cuộc sống nếu chỉ sử dụng một hình thức thực hiện pháp luật [4]. Bởi vì pháp luật là một thể thống nhất, thực hiện pháp luật là yếu tố động một hình thức thực hiện pháp luật có thể bao hàm, hoặc cần có các hình thức thực hiện pháp luật khác.

Về phương pháp, khi đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật nói chung và thực hiện pháp luật trong lĩnh vực này cần có quan điểm biện chứng, khách quan, xem xét hành vi thực hiện pháp luật trong điều kiện, hoàn cảnh cụ thể, và được đặt trong mối liên hệ đa chiều. Căn cứ vào từng nội dung của pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan hành chính để thấy được sử dụng hình thức thực hiện pháp luật nào là chủ đạo phù hợp. Ví dụ khi thực hiện các quyền, nghĩa vụ pháp lý thì hình thức phổ biến là tuân thủ pháp luật, thi hành pháp luật và sử dụng pháp luật trong khi áp dụng các biện pháp trách nhiệm pháp lý trong hoạt động công vụ đối với NĐĐCQHC thì hình thức là áp dụng pháp luật. Tuy nhiên, cần phải thấy được sự tác động qua lại, hay phải chỉ ra được tính liên thông trong các hình thức thực hiện pháp luật và vai trò của chúng cũng như các yếu tố tác động, ảnh hưởng đến quá trình thực hiện pháp luật.

1.3. Vai trò và các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính.

Pháp luật nói chung và pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC dù có hoàn thiện và tiến bộ đến đâu, nếu chưa được tổ chức thực hiện trong cuộc sống thì mới chỉ dừng lại ở quy tắc ứng xử chung. Pháp luật là yếu tố quan trọng của cơ chế điều chỉnh pháp luật nhưng đang là

yếu tố “tinh”, đang tồn tại “trên giấy”. Thực hiện pháp luật có nhiệm vụ chuyển tải, nhân bản [5] những quy tắc hành vi được ghi nhận trong quy phạm pháp luật thành những hành vi thực tế của các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật. Thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐDCQHC tạo ra môi trường để kiểm nghiệm tính đúng sai, mức độ hoàn thiện của hệ thống pháp luật trong lĩnh vực này trước yêu cầu của công cuộc đổi mới, xây dựng nhà nước pháp quyền; qua đó bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức, lợi ích của Nhà nước và xã hội. Chính vì vậy, thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐDCQHC góp phần nâng cao nhận thức, giáo dục ý thức chấp hành pháp luật, đấu tranh với các hành vi vi phạm pháp luật; đồng thời hình thành ý thức pháp luật cho các chủ thể tham gia quan hệ pháp luật, góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả trong việc thực hiện các nhiệm vụ của NĐDCQHC.

Thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐDCQHC là hành vi hợp pháp của các chủ thể pháp luật được diễn ra trong môi trường có sự tác động của nhiều yếu tố. Trên bình diện chung nhất, có thể thấy hiệu quả của hoạt động thực hiện pháp luật trong lĩnh vực này chịu ảnh hưởng của các yếu tố về chính trị tư tưởng (vai trò lãnh đạo của các tổ chức đảng trong việc tổ chức thực hiện pháp luật), kinh tế (phương tiện, kinh phí cho việc tuyên truyền, giáo dục, phổ biến pháp luật, điều kiện vật chất khác để đưa pháp luật vào cuộc sống), văn hóa – xã hội (phong tục, tập quán, văn hóa và văn hóa pháp lý và các thiết chế xã hội bảo đảm cho việc thực hiện pháp luật), cơ cấu tổ chức nguồn nhân lực (yếu tố tổ chức và chất lượng của nguồn nhân lực quốc gia) và chất lượng của hệ thống pháp luật và ý thức pháp luật của các chủ thể pháp luật. Nhận diện được những yếu tố ảnh hưởng trên đây giúp chúng ta loại bỏ được những yếu

tố tác động ngược chiều với mục đích thực hiện pháp luật; đồng thời, phát huy những yếu tố thuận chiều. Từ đó sẽ đề xuất những giải pháp góp phần nâng cao chất lượng, hiệu quả thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐDCQHC.

2. Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay

2.1. Những kết quả đạt được

Thực hiện các quy phạm pháp luật về trách nhiệm tổ chức, điều hành thực hiện các chức năng nhiệm vụ, người đứng đầu cơ quan hành chính ở Bộ, ngành, địa phương đều đã xây dựng và thực hiện quy chế làm việc. Trong các quy chế xác định trách nhiệm, thẩm quyền và mối quan hệ công tác giữa cá nhân NĐDCQHC với tập thể cơ quan, đơn vị. Tập thể và cấp phó, cán bộ công chức trong cơ quan hành chính tham gia tích cực và có trách nhiệm cao trong thực hiện nhiệm vụ được giao. NĐDCQHC các cấp thực hiện chế độ cung cấp thông tin, báo cáo và trách nhiệm giải trình thông qua nhiều hình thức khác nhau, qua đó, một mặt bảo đảm quyền thông tin, giám sát của người dân; mặt khác bảo đảm tính công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ, tạo ra sự đồng thuận cao trong xã hội. Thông qua hình thức sử dụng pháp luật, NĐDCQHC đã ban hành các văn bản pháp luật hay các quyết định hành chính để thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của mình.

Trong việc quản lý vốn và tài sản của nhà nước, người đứng đầu của các Bộ ngành, địa phương, các cơ quan hành chính đã xây dựng và ban hành các chương trình, kế hoạch tổ chức triển khai thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Đây là một trong những nhiệm vụ thường xuyên và là tiêu chuẩn để đánh giá, xếp loại

chất lượng cán bộ, công chức hàng năm. Thông qua hình thức tuân thủ và chấp hành pháp luật, NĐĐCQHC phát huy trách nhiệm trong quản lý, sử dụng ngân sách nhà nước, quản lý đầu tư xây dựng các dự án sử dụng ngân sách nhà nước, tiền, tài sản nhà nước, quản lý, sử dụng đất đai, trụ sở làm việc, nhà công vụ, quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên; có trách nhiệm trong kiểm tra, thanh lý, xử lý vi phạm về quản lý thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. NĐĐCQHC ở Bộ, ngành, địa phương thực hiện trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức thực hiện các nhiệm vụ về cải cách hành chính trong đó đã ưu tiên một số nhiệm vụ trọng tâm như triển khai thực hiện nhiệm vụ cải cách thủ tục hành chính theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông, một cửa liên thông điện tử, áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý hành chính nhà nước; minh bạch và kê khai tài sản và thu nhập cá nhân, xây dựng hệ thống tiêu chuẩn chức danh, ngạch bậc công chức, tổ chức tuyển dụng nhân sự công bằng, công khai, người đứng đầu Chính phủ, Bộ, ngành và địa phương đã triển khai nhiều biện pháp đồng bộ trong công tác phòng chống tham nhũng, thực hiện trách nhiệm giải trình, chế độ báo cáo trước cơ quan cấp trên và tiếp dân theo quy định...

2.2. Những bất cập và nguyên nhân

Bên cạnh những kết quả đạt được đã nêu trên, hoạt động thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC tồn tại những bất cập như sau:

Có tình trạng, NĐĐCQHC chưa chấp hành nghiêm các quy định về xác định trách nhiệm giữa cá nhân và tập thể trong hoạt động công vụ. Khi có sự việc xảy ra họ không dám nhận trách nhiệm mà đổ lỗi cho tập thể hay cấp phó. Vi phân định thẩm quyền giữa người đứng đầu

và tập thể chưa rõ nên khi thực hiện pháp luật “vừa có hiện tượng dựa dẫm vào tập thể, không rõ trách nhiệm cá nhân, vừa không khuyến khích người đứng đầu có nhiệt tình, tâm huyết, dám nghĩ, dám làm; tạo kẽ hở cho cách làm việc tắc trách, trì trệ, hoặc lạm dụng quyền lực một cách tinh vi để mưu cầu lợi ích cá nhân” [6].

Ở một số cơ quan hành chính, người đứng đầu chưa thực hiện tốt trách nhiệm trong việc ban hành văn bản pháp luật và quyết định hành chính. Một số trường hợp, NĐĐCQHC không tuân thủ quy trình, hoặc giao phó cho một vài người trong cơ quan đảm nhiệm việc dự thảo văn bản quyết định đó, thiếu sự kiểm tra giám sát nên chất lượng của nhiều văn bản quy phạm pháp luật và quyết định hành chính không bảo đảm, vi phạm cả về nội dung và hình thức. Năm 2013, ngành tư pháp đã thẩm định 9.299 VBQPPL (tăng 308 bản bản so với năm 2014), qua thẩm tra bước đầu phát hiện 1.554 văn bản có dấu hiệu vi phạm về thẩm quyền ban hành, nội dung văn bản [7]. Năm 2014, số lượng văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu trái pháp luật vẫn gia tăng. Cụ thể, Theo kết quả kiểm tra của các bộ, ngành, địa phương, chỉ tính 10 tháng đầu năm 2014, bước đầu phát hiện 9.017 văn bản có dấu hiệu vi phạm các điều kiện về tính hợp hiến, hợp pháp của văn bản (chiếm tỷ lệ 22%, tăng 2,62% so với năm 2013), trong đó có 1.554 văn bản quy phạm pháp luật có dấu hiệu vi phạm về thẩm quyền ban hành, nội dung văn bản [8]. Những bất cập này trách nhiệm trước hết thuộc về người đứng đầu cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nói riêng. Việc chậm ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện luật cũng đưa đến những hệ lụy không kém. Những biểu hiện của lợi ích nhóm, ngành, địa phương hay cố tình “bê cong” hay vận dụng sai pháp luật đang gây ra những bức xúc trong dư luận. Tuy nhiên, trên thực tế chưa truy cứu được trách nhiệm của người đứng đầu khi ban

hành văn bản sai. Tương tự, thực hiện pháp luật về ra quyết định hành chính, thực tiễn cho thấy, một vài nơi NĐDCQHC ban hành quyết định hành chính vượt quá thẩm quyền, sai luật, lúng túng chủ quan và không tuân theo quy trình, thủ tục khoa học. Một số trường hợp, khi ban hành quyết định hành chính, NĐDCQHC chưa thực sự cân nhắc giải quyết thỏa đáng quyền, lợi ích của người dân và doanh nghiệp như các quyết định thu hồi đất, đền bù, hỗ trợ tái định cư... Một số quyết định ảnh hưởng đến nhiều người như: Quyết định cho phép xây dựng các nhà máy lớn, cảng biển, sân ga, bến cảng... lại được ban hành theo một trình tự, thủ tục quá đơn giản, bất hợp lý, thiếu chặt chẽ, nên không bảo đảm quyền lợi của các bên liên quan. Thực tế đó dẫn đến tình trạng, một số quyết định hành chính ngay khi vừa ban hành đã gặp phải những phản ứng gay gắt của dư luận xã hội, khiến cơ quan ban hành phải thu hồi ngay, làm giảm lòng tin của người dân vào các cấp chính quyền[9].

Thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐDCQHC trong quản lý vốn và tài sản công ở một số đơn vị chưa đạt yêu cầu. Hoạt động quản lý vốn và tài sản nhà nước ở một số đơn vị còn thiếu thông tin, chưa nắm được đầy đủ, kịp thời tình trạng vốn và tài sản nhà nước dẫn đến hiện tượng đầu tư, mua sắm, sử dụng và chi sai mục đích vốn và tài sản của nhà nước vẫn xảy ra ở một số nơi. NĐDCQHC buông lỏng quản lý, thiếu trách nhiệm trong việc phê duyệt hay cấp phép các dự án, đồ án gây ra những tổn thất lớn cho Nhà nước và xã hội, hàng loạt dự án bất động sản, nhà máy, bến cảng, trường học đang phát triển theo phong trào, quy mô không gắn với chất lượng, không cân đối cung cầu xã hội, gây lãng phí rất lớn [10]. Việc phân định thẩm quyền và trách nhiệm của cá nhân NĐDCQHC với tập thể chưa rõ ràng đang gây ra những lực

cản trong việc áp dụng các chế tài đối với người đứng đầu cơ quan hành chính để xảy ra lãng phí.

Thực hiện pháp luật về trách nhiệm quản lý cán bộ, công chức của NĐDCQHC ở một số đơn vị chưa đạt hiệu quả cao. Tồn tại tình trạng người đứng đầu sắp xếp, phân công công việc trong cơ quan chưa hợp lý dẫn đến hiệu quả sử dụng thời gian lao động thấp. Việc chấp hành kỷ luật lao động ở một số đơn vị chưa nghiêm, tình trạng đi muộn, về sớm hay làm việc thiếu trách nhiệm, gây lãng phí về thời gian và việc sử dụng công sản trong khi NĐDCQHC thiếu gương mẫu hay không thường xuyên kiểm tra, giám sát việc thực hiện nhiệm vụ được giao của cán bộ dưới quyền. NĐDCQHC đánh giá cán bộ, công chức dưới quyền thiếu khách quan, công bằng.

Việc kê khai tài sản là nghĩa vụ của NĐDCQHC, của cán bộ công chức được thực hiện thông qua việc chủ thể tự giác chấp hành quy định của pháp luật. Tuy nhiên trên thực tế, một số người đứng đầu chưa thi hành đúng nghĩa vụ này bằng cách kê khai không đúng, không đầy đủ. Một bộ phận công chức sợ bị trừ dập nên họ ngại tố cáo việc người đứng đầu không trung thực khi thực hiện nghĩa vụ kê khai tài sản và thu nhập cá nhân trong khi vẫn chưa có cơ chế khả thi để kiểm soát chính xác việc kê khai tài sản của cán bộ nên những vụ việc bị phát giác và bị áp dụng các biện pháp trách nhiệm pháp lý phần nhiều từ phía cơ quan báo chí và người dân.

Về thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐDCQHC trong công tác đấu tranh, phòng chống tham nhũng, theo kết quả tổng hợp của Ủy ban Tư pháp Quốc hội khóa XIII: năm 2013, có 41 trường hợp NĐDCQHC, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị bị xử lý kỷ luật do để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách. Trong đó, có 04 trường hợp bị xử lý hình

sự, 33 trường hợp bị xử lý hành chính, 04 trường hợp các cơ quan có thẩm quyền xem xét xử lý theo hình thức khác. Cũng theo số liệu báo cáo, số lượng các vụ án tham nhũng năm 2013 được phát hiện, xử lý tăng nhưng việc xử lý trách nhiệm của NĐĐCQHC để xây ra tham nhũng lại giảm 14% so với cùng kỳ năm trước [11]. Theo kết quả tổng hợp của Thanh tra Chính phủ: năm 2014, có 48 NĐĐCQHC thiếu trách nhiệm để xây ra hành vi tham nhũng, trong đó, 03 người bị xử lý hình sự, 05 người bị cách chức, 40 người bị xử lý kỷ luật các hình thức cảnh cáo, khiển trách [12]. Số liệu cho thấy hoạt động áp dụng pháp luật trong xử lý trách nhiệm NĐĐCQHC trong công tác phòng, chống tham nhũng chưa phản ánh đúng và chưa đạt yêu cầu so với nhiệm vụ đấu tranh phòng chống tham nhũng nói chung. Khi phát hiện dấu hiệu hành vi tham nhũng trong cơ quan nhiều người đứng đầu cơ quan đã không tuân thủ pháp luật dám nhận trách nhiệm về mình hoặc né nạng, né tránh, đứng ngoài cuộc thậm chí có hành vi bao che cho cấp dưới. Về phía cơ quan, người có thẩm quyền áp dụng pháp luật có tình trạng nhầm lẫn giữa việc xử lý trách nhiệm của người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng với việc xử lý người đứng đầu đã trực tiếp thực hiện hành vi tham nhũng [13], hoặc áp dụng pháp luật khi xử lý trách nhiệm người đứng đầu còn lúng túng, có hiện tượng bỏ lọt tội phạm. Trên thực tế, những trường hợp người đứng đầu bị xử lý là do có liên đới hoặc đồng phạm với người có hành vi tham nhũng còn số vụ việc xử lý trách nhiệm NĐĐCQHC khi để xảy ra tham nhũng là rất ít. Thực tế vẫn còn lúng túng trong việc xác định mức độ trách nhiệm của người đứng đầu cấp trên đối với sai phạm của người đứng đầu cơ quan cấp dưới hoặc trong trường hợp sai phạm liên quan đến nhiều ngành, nhiều cấp, nhiều cơ quan, đơn vị, bộ phận. Do vậy, qua thực tế triển khai giải pháp này cho thấy

cần phải xem xét việc qui trách nhiệm cụ thể, rõ ràng đối với người đứng đầu nhưng cũng kịp thời biểu dương, khen thưởng những người đứng đầu đã chủ động phát hiện, xử lý nghiêm tham nhũng [14].

Tồn tại những bất cập trên đây có nhiều nguyên nhân, cả nguyên nhân khách quan và chủ quan. Về nguyên nhân khách quan, pháp luật về trách nhiệm NĐĐCQHC còn nhiều bất cập, thiếu thống nhất, thiếu tính toàn diện, tản mạn trong nhiều văn bản pháp luật gây khó khăn cho việc thực thi pháp luật. Chưa có cơ chế phân định rõ ràng thẩm quyền và trách nhiệm giữa NĐĐCQHC với người đứng đầu cấp ủy; giữa cá nhân NĐĐCQHC với tập thể đơn vị. Cơ sở vật chất, phương tiện phục vụ cho hoạt động tuyên truyền, giáo dục pháp luật trong lĩnh vực này còn bất cập. Nguyên nhân chủ quan, nghiên cứu lý luận về thực hiện pháp luật trách nhiệm của NĐĐCQHC chưa thực sự được quan tâm do vậy sự phối hợp giữa các cơ quan có trách nhiệm thực hiện pháp luật chưa tốt. Hoạt động giáo dục phổ biến pháp luật trong lĩnh vực này chưa được coi trọng nên chưa hình thành được ý thức tự giác chấp hành pháp luật của các chủ thể. Cùng với đó, hoạt động kiểm tra, giám sát đánh giá kết quả thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC chưa tiến hành thường xuyên, xử lý không nghiêm minh đối với những hành vi vi phạm pháp luật, kỷ luật của người đứng đầu cơ quan, tổ chức.

3. Một số kiến nghị bảo đảm thực hiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước ở Việt Nam hiện nay

- Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC, chú ý đến việc hoàn thiện thể chế phân định thẩm quyền, chức năng, nhiệm vụ của NĐĐCQHC với tập thể đơn

vi; hoàn thiện các quy định về nội dung cũng như các điều kiện bảo đảm để thực hiện có hiệu quả pháp luật trong lĩnh vực này. Về mặt hình thức, cần tiến hành rà soát, loại bỏ những quy định chông chéo, mâu thuẫn không khả thi, tiến đến pháp điển hóa pháp luật về trách nhiệm người đứng đầu cơ quan nhà nước nói chung, cơ quan hành chính nhà nước nói riêng thành văn bản luật có giá trị hiệu lực pháp lý cao.

- Đổi mới, nâng cao chất lượng tuyên truyền, giáo dục pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC thông qua các hình thức như tổ chức các lớp tập huấn, biên soạn giáo trình, sách giáo khoa tại các nhà trường, học viện và cấp phát các loại tài liệu đến các đối tượng thực hiện pháp luật, tổ chức tọa đàm, diễn đàn đối thoại, tuyên truyền thông qua các báo chí, phương tiện truyền thông, mạng internet, các phiên tòa. Nội dung pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC cần gắn với các chuyên đề, bám sát thực tiễn cũng như yêu cầu, nhiệm vụ đối với NĐĐCQHC trong tình hình mới.

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung những quy định về xác định trách nhiệm của người đứng đầu cấp ủy, loại bỏ những quy định bất hợp lý, không ngừng đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, phân định rõ vai trò lãnh đạo của người đứng đầu các cấp ủy đảng với vai trò tổ chức, điều hành nhiệm vụ của NĐĐCQHC các cấp.

- Tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính, thực hiện phân cấp phân quyền rõ ràng giữa các cấp hành chính, phân công rành mạch giữa các cơ quan trong bộ máy hành chính, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực hành chính. Phải xác định rõ ràng, cụ thể những nhiệm vụ nào giao cho người đứng đầu, những nhiệm vụ nào thuộc về trách nhiệm của tập thể đơn vị. Minh bạch, công khai hóa các hoạt động trong cơ quan đơn vị. Các cơ quan, người có trách nhiệm thường xuyên tiến hành hoạt động đánh giá, kiểm tra việc thực hiện pháp luật trách nhiệm về trách nhiệm của NĐĐCQHC.

- Phát huy vai trò giám sát của hệ thống chính trị bao gồm giám sát của của tổ chức Đảng, Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam các tổ chức thành viên ở các cấp, của nhân dân và báo chí, phương tiện truyền thông đối với hoạt động thực hiện pháp luật về trách nhiệm của NĐĐCQHC.

- Xử lý nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật, trách nhiệm, kỷ luật của người đứng đầu cơ quan, bắt luận người đó là ai, đứng đầu cơ quan nào.

Tài liệu tham khảo

- [1] Trịnh Đức Thảo (2009), Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước Việt Nam hiện nay - Vấn đề và giải pháp, Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu Đề tài cấp Bộ, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội. Tr. 49.
- [2] Nguyễn Minh Đoan (2009), Thực hiện và áp dụng pháp luật ở Việt Nam, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.16.
- [3] Đào Trí Úc (2012), Thực hiện pháp luật và cơ chế thực hiện pháp luật ở Việt Nam, nguồn: www.na.gov.vn. Cập nhật ngày 20/3/2012.
- [4] Nguyễn Đỗ Kiên (2014), Thực hiện pháp luật về trách nhiệm bồi thường của Nhà nước do công chức cơ quan hành chính nhà nước gây ra, Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội, tr53.
- [5] Đào Trí Úc. Tài liệu đã dẫn.
- [6] Đảng Cộng sản Việt Nam (2012), Nghị quyết Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI): Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay. Nguồn: <http://baodientu.chinhphu.vn>, truy cập 17.1.2012
- [7] <http://baodientu.chinhphu.vn/Hoat-dong-cua-lanh-dao-Dang-Nha-nuoc/Bo-Tu-phap-trien-khai-nhiem-vu-nam-2015/218313.vgp>
- [8] <http://thanhtra.com.vn>. Bài: Không để chính sách... “trên gò”. Cập nhật 10/3/2015.
- [9] Nguyễn Thị Kim Thoa & Dương Thị Bình, Dự án Luật Ban hành quyết định hành chính - Mục tiêu và những định hướng cơ bản. Nguồn <http://moj.gov.vn>. Cập nhật ngày 22.1.2015.

- [10] <http://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/truy-trach-nhiem-nguoi-dung-dau-neu-de-xay-ra-lang-phi-2834053.html>
- [11] Ủy ban Tư pháp Quốc hội Khóa XIII (2013), Báo cáo 1543/BC-UBTP13 Thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2013.
- [12] Chính phủ (2014), Báo cáo số 382/BC-CP về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2014.
- [13] <http://noichinh.vn/nguyen-cuu-trao-doi/201502/xu-ly-trach-nhiem-nguoi-dung-dau-khi-de-xay-ra-tham-nhung-trong-co-quan-to-chuc-don-vi-296984/>
- [14] Chính phủ (2014), Báo cáo số 382/BC-CP về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2014.

Implementation of the Law on Responsibility of Heads of State Administrative Agencies – Some Theoretical and Practical Issues

Trịnh Đức Thảo

Ho Chi Minh National Academy of Politics

Abstract: This article analyzes some theoretical and practical issues, and suggest recommendations to ensure the implementation of law on the responsibility of heads of administrative agencies in Vietnam today.

Keywords: Implementation of the law, heads of administrative agency.