

Tăng cường tính minh bạch của quyết định hành chính⁽¹⁾

Nguyễn Đăng Dung*, Nguyễn Hoàng Anh

*Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội,
144 Xuân Thủy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 30 tháng 11 năm 2012

Tóm tắt. Với những đặc thù của hoạt động hành chính như chế độ thủ trưởng, tính tập trung, nhanh chóng kịp thời, v.v..., tính minh bạch trong hoạt động hành chính không hiện diện rõ ràng như trong các hoạt động lập pháp, tư pháp. Đặc biệt trong bối cảnh ở Việt Nam, trải qua nhiều năm dài chiến tranh, rồi bước sang chế độ quản lý kinh tế theo kiểu tập trung bao cấp, khái niệm minh bạch hành chính còn xa lạ. Trong giai đoạn hội nhập, phát triển kinh tế và xây dựng nhà nước pháp quyền, minh bạch hoạt động hành chính - mà cụ thể là minh bạch quyết định hành chính (QĐHC) - đã trở thành yêu cầu xuyên suốt trong các nội dung cải cách hành chính ở Việt Nam. Một trong những hoạt động trọng tâm hướng tới minh bạch QĐHC là việc ban hành Luật về Thủ tục ban hành QĐHC, trong đó cần chú trọng đến việc quy định sự tham gia của người dân trong việc ban hành những QĐHC có ảnh hưởng nghiêm trọng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

1. Nhu cầu tăng cường tính minh bạch của quyết định hành chính

a. Minh bạch QĐHC - xu hướng của nền hành chính hiện đại

Trong quản lý hành chính nhà nước, công khai, minh bạch là việc người dân được thông tin đầy đủ, kịp thời, chính xác về pháp luật và tất cả các thông tin khác liên quan đến quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức nhà nước. Minh bạch gắn liền với công khai, giải trình và tự do thông tin.

Công khai, minh bạch là đòi hỏi thiết yếu đối với hoạt động của nền hành chính công chuyên nghiệp, hiện đại. Công khai, minh bạch trong hoạt

động hành chính sẽ làm rút ngắn khoảng cách giữa công dân và công quyền. Đối với Nhà nước pháp quyền "của dân, do dân và vì dân", tính minh bạch trong hoạt động hành chính có thể được coi là nền tảng cơ sở, cội nguồn sức mạnh của bộ máy công quyền, bảo đảm dân chủ trong xã hội. Công khai, minh bạch cũng là biện pháp hữu hiệu nhằm phòng ngừa các hành vi sai trái, các biểu hiện làm suy giảm hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Trong các nghiên cứu hiện đại, minh bạch cũng được coi là nền tảng cho việc bảo vệ quyền con người.

Minh bạch trong hoạt động hành chính có những đặc thù và thách thức riêng. Nếu do bản chất, hoạt động lập pháp và hoạt động tư pháp luôn luôn thể hiện tính công khai, minh bạch, thì hoạt động của cơ quan hành chính phần nhiều bị chi phối bởi nguyên tắc mệnh lệnh - phục tùng. Hơn nữa, với các đặc trưng của hoạt động hành chính như: chế độ thủ trưởng, tính nhanh chóng, kịp thời, v.v... dẫn đến việc tính minh bạch, tính

⁽¹⁾ Trong phạm vi bài viết, thuật ngữ Quyết định hành chính (QĐHC) được sử dụng ở đây chỉ giới hạn trong phạm vi các QĐHC cá biệt, chứ không đề cập đến QĐHC mang tính quy phạm (TG).

* Tác giả liên hệ. ĐT: 84-4-37547787.
E-mail: dangdung52pld@gmail.com

công khai trong hành chính luôn có xu thế bị giảm thiểu so với các hoạt động khác của bộ máy nhà nước. Nhưng quyết định hành chính cũng giống như quyết định của các cơ quan lập pháp và tư pháp, đều tác động mạnh mẽ đến cuộc sống của người dân. Chính vì lẽ đó trong nền hành chính hiện đại cần có những biện pháp khắc phục tính thiếu minh bạch của cơ quan hành chính.

b. Minh bạch QĐHC - nhu cầu khẩn thiết của nền hành chính Việt Nam hiện nay

Minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước đang là nhu cầu của việc xây dựng nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay. Trong chế độ cũ của thực dân phong kiến, do bản chất phi dân chủ nên nguyên tắc minh bạch không phải là yêu cầu bắt buộc trong hoạt động và tổ chức nhà nước. Đến thời kỳ tập trung bao cấp, do nhu cầu bảo mật trong tổ chức hoạt động của bộ máy nhà nước phục vụ cho công cuộc đấu tranh giành độc lập dân tộc, từ người dân cũng như quan chức nhà nước phải quán triệt nguyên tắc bảo vệ bí mật nhà nước. Bởi vậy nên ở nước ta trong thời kỳ dài, chúng ta không có thói quen công khai, minh bạch các quyết định của cơ quan hành chính nhà nước.

Trong bối cảnh hiện nay của nền hành chính Việt Nam, nhu cầu minh bạch hóa các quyết định hành chính càng trở nên cấp thiết. Thực tế cho thấy, những vụ việc mà dân quan tâm, công luận có nhiều ý kiến, nhất là những chính sách, vụ việc liên quan đến hoạt động công vụ của cơ quan hoặc cá nhân công chức, nếu được công bố minh bạch, 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 dân đối với cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên thực tiễn cũng cho thấy ở nhiều nơi mức độ tham gia của người dân vào quy trình ban hành quyết định rất thấp. Nhiều nơi, minh bạch hóa hoạt động hành chính chỉ được hiểu một cách thông thường nhất là việc niêm yết các bảng biểu, thủ tục hành chính trên các bảng thông tin tại trụ sở của chính quyền. Việc làm này không khác nào như những tấm pano, áp phích của thời kỳ bao cấp xa xưa - chỉ có tác dụng cổ động, mà ít có tác

dụng tạo ra cơ chế cho người dân bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của họ khi bị các quyết định hành chính xâm phạm.

Do ảnh hưởng của chế độ cũ từ thực dân phong kiến, cho đến chế độ xã hội chủ nghĩa kiểu tập trung, yêu cầu minh bạch QĐHC ít được thể hiện trong các văn bản pháp luật. Hoặc cho dù có biểu hiện của minh bạch kể cả sự tham gia của người dân vào quá trình soạn thảo các văn bản của cơ quan nhà nước đi chăng nữa, thì cũng chỉ có thể là biểu hiện một chiều xuôi từ trên xuống, nhằm phổ biến cho các cấp chính quyền và cho tới từng người dân, với mục tiêu nhằm triển khai thực hiện tốt các quyết định, chủ trương của các cơ quan nhà nước cấp trên, mà không thể dùng để chỉ chiều ngược lại, nhằm mục đích phản ánh các ý nguyện của người dân, chưa nói đến việc nhằm mục đích bảo vệ quyền và lợi ích của họ vốn dĩ có thể đi ngược với ý chí của những người đại diện cho cơ quan nhà nước.

Bởi vậy, trong bối cảnh Việt Nam hiện nay, quá trình thực hiện minh bạch và trách nhiệm giải trình không hề dễ dàng, vì có thể gặp nhiều trở ngại. Nhưng nếu cơ quan nhà nước và cán bộ, công chức đặt lợi ích của dân tộc, đất nước lên trên, chắc chắn sẽ khắc phục được trở ngại, tìm ra được những bước đi thích hợp và có thể đạt hiệu quả thiết thực. Để thực hiện điều đó, trước hết, phải củng cố nhận thức rằng bộ máy nhà nước và cán bộ, công chức được lập ra để thực hiện chức năng quản lý đất nước theo pháp luật; họ được dân trả công bằng tiền thuế do dân đóng góp và họ cũng sẽ bị dân sa thải nếu không hoàn thành nhiệm vụ được giao. Do vậy, công việc của họ nhất thiết phải đặt dưới sự giám sát của dân và muốn vậy, công việc đó phải công khai, minh bạch, phải thể hiện trách nhiệm giải trình với dân. Cần xóa bỏ tâm lý cán bộ, công chức là người đứng trên dân, có quyền ban phát cho dân mà không có trách nhiệm với dân, quen giải quyết công việc nhà nước trong phòng kín của mình, nơi mà người dân không thể tiếp xúc. Cũng như vậy, cần xóa bỏ quan niệm người dân là chủ thể phải chịu ơn của cán bộ, công chức, không có quyền tiếp cận các công việc của chính quyền, kể cả trong trường hợp các quyết định của cơ quan

nhà nước liên quan hoặc thậm chí là xâm phạm đến quyền và lợi ích của họ...

2. Minh bạch thủ tục ban hành quyết định hành chính - trọng tâm của minh bạch quyết định hành chính

a. Tầm quan trọng của minh bạch thủ tục ban hành QĐHC

Minh bạch hóa quyết định hành chính bao gồm nhiều giai đoạn, nhiều khía cạnh khác nhau liên quan đến toàn bộ quyết định hành chính. Trong số đó, nếu như các tiêu chí về thẩm quyền, hình thức đã được quy định tương đối đầy đủ và thực tiễn thực hiện cũng tương đối tốt, thì các tiêu chí liên quan đến trình tự, thủ tục ban hành lại không đảm bảo được tính minh bạch, đặc biệt còn thiếu vắng sự tham gia và giám sát của người dân.

Thủ tục, trình tự ban hành phải được coi là tiêu chí quan trọng nhất, phản ánh trực tiếp nhất tính minh bạch của quyết định hành chính, bởi các lý do sau đây:

- Thứ nhất: thủ tục ban hành quyết định càng chặt chẽ sẽ càng có nhiều khả năng hạn chế sự tùy tiện và lạm quyền trong nội dung của quyết định hành chính. Bởi thực tiễn đời sống phong phú và đa dạng vô cùng, pháp luật không thể dự liệu mọi tình huống nảy sinh trong thực tiễn, do vậy nhà làm luật thường dành cho cơ quan hành chính một khoảng “tự do hành động” nhất định. Việc đánh giá tính đúng đắn của quyết định ban hành trong trường hợp tự do hành động - rất khó phán xét về nội dung, mà có lẽ chỉ dựa vào căn cứ hiện hữu là thủ tục ban hành [1].

- Thứ hai: thủ tục ban hành quyết định hành chính là quan trọng như vậy, nhưng ở Việt Nam lại chưa có văn bản pháp luật nào quy định việc áp dụng cơ chế thủ tục hành chính chung cho việc ban hành quyết định hành chính đến với mỗi người dân. Trong khi quy trình thủ tục ban hành các văn bản quy phạm pháp luật đã được quy định tương đối rõ trong hai đạo luật: 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, còn lại các quy định về thủ tục ban hành các quyết

định hành chính không chứa đựng quy phạm lại chưa được ban hành. Thực tế đó dẫn đến khả năng việc trao đổi trước, thậm chí một phiên điều trần giữa những người có quyền và lợi ích có liên quan không được coi là trách nhiệm phải thực hiện của các cơ quan hành chính, mặc dù quyết định của các cơ quan này có nguy cơ làm thiệt hại đến quyền và lợi ích, cũng như tài sản của họ. Cho đến nay, Luật thủ tục hành chính cũng như Luật thủ tục ban hành các quyết định hành chính mới đang được Bộ Tư pháp - cơ quan của Chính phủ đưa vào chương trình chuẩn bị dự thảo.

- Cuối cùng: xu hướng tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình ban hành quyết định hành chính đang trở thành xu hướng tất yếu của nền hành chính hiện đại. Hiện nay, Chính phủ của nhiều quốc gia đã và đang nỗ lực thực hiện những cam kết phục vụ nhân dân, đồng thời mở rộng và kêu gọi sự tham gia tích cực của người dân vào hoạt động hành chính. Hoạt động quản lý của chính quyền không phải là một hoạt động “đóng” và “một chiều” mà cần phải có sự tương tác, đóng góp của cộng đồng theo xu hướng “mở”. Mô hình quản lý hành chính “cai trị” theo kiểu “mệnh lệnh hành chính đơn phương” của chủ thể hành chính và “phục tùng” hay “chấp hành vô điều kiện” của khách thể quản lý đã đến lúc phải thay đổi. Xu hướng nền hành chính công “phục vụ” đang dần thay thế nền hành chính công “cai trị” [2]. Ở Việt Nam, thuật ngữ “dân chủ” có nghĩa là nhân dân làm chủ hay quyền lực thuộc về nhân dân. Nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân cho nên nền hành chính cũng phải là nền hành chính vì dân.

b. Minh bạch thủ tục ban hành QĐHC - kinh nghiệm thế giới và liên hệ với thực tiễn ở Việt Nam

Minh bạch thủ tục ban hành QĐHC là yêu cầu bắt buộc trong pháp luật hành chính nhiều quốc gia trên thế giới. Nhận thức rõ tầm quan trọng của việc thiếu minh bạch quyết định hành chính, nhiều quốc gia trên thế giới đã chú trọng xây dựng các quy tắc chặt chẽ nhằm minh bạch hóa thủ tục ban hành QĐHC. Xét ở góc độ thực hiện luật, thì hoạt động chấp hành và điều hành cũng gần giống như hoạt động tư pháp xét xử của

tòa án, đều là những hoạt động áp dụng pháp luật. Quyết định hành chính có tác động trực tiếp đến quyền và tài sản của người dân, cũng không khác nào quyết định của một bản án hình sự cũng như quyết định phân xử một tranh chấp dân sự, tức là đều can thiệp đến danh dự và tài sản của người dân có liên quan. Trong khi tính công khai tính minh bạch trong hoạt động xét xử được thể hiện rất chặt chẽ và rõ ràng. Quá trình xét xử luôn có sự tham gia của bên buộc tội và bên bào chữa trong hình sự, cũng như bên nguyên và bên bị trong vụ tranh chấp dân sự, thậm chí như là người trọng tài, chỉ có thể đưa ra phán quyết khi đã nghe hết luận điểm và chứng cứ của các bên. Trong khi đó quy trình ban hành một quyết định hành chính về cơ bản vẫn theo nguyên tắc đơn phương của một bên cơ quan hành chính thay mặt cho nhà nước được tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc thủ trưởng, một người quyết định và một người chịu trách nhiệm. Tính công khai minh bạch trong quá trình ban hành quyết định hành chính thực sự biểu hiện rất hạn chế so với hoạt động tư pháp. Đây có lẽ là căn nguyên do bộ máy cai trị phong kiến chuyên chế thời cổ xưa còn rơi rớt lại. Khi mà nhà nước được đại diện từ nhà vua, được giải thích và thừa nhận có nguồn gốc từ thần quyền, có quyền thay mặt cho Trời để cai trị thiên hạ, định đoạt đến số phận của người dân, mà không cần biết đến người dân bị cai trị có những quyền gì.

Khắc phục tình trạng này ở các nước phát triển đã tìm ra nhiều biện pháp nhằm khắc phục tính đơn phương, chuyên chế của bộ máy hành pháp. Đó là nguyên tắc “*sự lắng nghe phía bên kia*” của hệ thống pháp luật Anh Mỹ, hay như nguyên tắc “*quyền của tôi phải được bảo vệ*”, nguyên tắc tranh tụng (procedure contradictoire) của hệ thống pháp luật Châu Âu lục địa mà đại diện là nhà nước Pháp [3]. Những đòi hỏi sự tuân thủ về mặt thủ tục có sự tham gia của người dân trước khi các cơ quan nhà nước ra các quyết định có liên quan đến quyền và lợi ích của người dân trở thành một nguyên tắc của một quy trình tố tụng chuẩn (due process). Dần dà, đòi hỏi này trở thành một trong những yêu cầu của xã hội nhà nước pháp quyền của họ [4]. Ở nước ta, trong khi

xây dựng nhà nước pháp quyền như là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước, thì quy trình tố tụng chuẩn mà một trong những biểu hiện của tính minh bạch trong việc ban hành các quyết định hành chính cần đáng phải được quan tâm.

Mặc dù không tồn tại, thậm chí không được phổ biến các nguyên tắc nói trên, nhưng với những nhận thức khách quan sự vận động của cuộc sống xã hội, ở Việt Nam trong lý thuyết, cũng như trên thực tế ở nhiều nơi đã thể hiện ít nhiều những biểu hiện của nguyên tắc này. Ví dụ như việc trước khi chính quyền cấp sổ đỏ/sổ hồng mà được gọi là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của các hộ gia đình ở một số địa phương đều phải diễn ra công đoạn thảo luận, chứng kiến của bên gia đình có quyền lợi liên quan, thậm chí hình thành tập hồ sơ xử lý của người trực tiếp thực thi công vụ. Chính sự thảo luận trước, sự trao đổi trước của các bên với người thi hành công vụ trước khi quyết định đã làm tăng thêm độ chính xác của các quyết định hành chính, làm giảm đi sự kiện cáo của các bên. Bên cạnh đó cũng có không ít địa phương người thực thi công vụ không thực hiện công đoạn thủ tục nói trên, không có sự trao đổi giữa các bên có quyền lợi liên quan, mọi công việc quyết định đều diễn ra ở phòng kín, hoặc thậm chí “*thậm thụt*” diễn ra giữa từng bên với thực thi công vụ, tức là không trong bầu không khí của sự minh bạch. Đây cũng là nguyên nhân của sự lệch lạc của các quyết định hành chính được ban ra. Ví dụ như ở phường Nghĩa Đô quận Cầu Giấy, nơi mà dự án tiến hành điều tra, có không ít hộ dân chỉ nhận được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, mà không hề chứng kiến một động tác trao đổi gặp gỡ giữa các bên người dân trước khi ra quyết định cấp giấy chứng nhận. Nhiều giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của họ nhận được từ chính quyền đã gây ra không ít những mất mát tài sản của họ. Đây cũng là nguyên nhân gây ra những khiếu nại ở quận Cầu Giấy ở lĩnh vực đất đai. Qua điều tra thực tiễn của quận Cầu Giấy số lượt người dân có quyền lợi liên quan được hỏi trước khi ban hành quyết định hành chính ở quận là rất thấp không đến 10%. Đây rõ ràng là một trong những nguyên nhân gây ra tình trạng tham nhũng của các cán bộ, công

chức hành chính và cũng là nguyên nhân cho sự khiêu nại, tố cáo tham nhũng tràn lan hiện nay ở Việt Nam, nhất là trong lĩnh vực đất đai [5]. Nhiều trường hợp ra quyết định sai nhưng người thực thi công vụ không hề phải chịu một trách nhiệm nào, bởi lẽ rằng pháp luật không quy định họ phải có nghĩa vụ phải gặp gỡ, phải trao đổi, thậm chí phải tổ chức một cuộc điều trần giữa các bên có quyền lợi liên quan hoặc đối kháng trước khi họ ban hành quyết định hành chính. Đây là kẽ hở rất lớn của pháp luật cần phải nhanh chóng được bổ sung.

Trong một số lĩnh vực khác, pháp luật cũng đã có khá nhiều quy định về vấn đề này, như lấy ý kiến của dân trong quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật hoặc các việc cần lấy ý kiến dân theo Quy chế dân chủ ở cơ sở, v.v... nhưng vấn đề công khai, minh bạch trong ban hành quyết định hành chính, chủ yếu để nhằm mục đích triển khai các chủ trương đường lối thuận cho chính quyền, mà ít hoặc hầu như không có sự quan tâm theo chiều nghịch, để bảo vệ quyền, lợi ích, cùng tài sản của người dân khi quyết định của cơ quan nhà nước có nguy cơ xâm hại đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân.

3. Các biện pháp tăng cường tính minh bạch của quyết định hành chính ở nước ta hiện nay

Các giải pháp để tăng cường tính minh bạch trong quyết định của các cơ quan nhà nước nói chung và nhất là đối với các cơ quan hành chính nói riêng đang là vấn đề thời sự nóng bỏng hiện nay của Việt Nam. Công cuộc xây dựng tính minh bạch cho hoạt động của nhà nước nói chung và trước hết cho bộ máy hành chính nói riêng là rất phức tạp, có rất nhiều việc phải làm từ nhận thức cho đến hành vi của cho cả những người đảm nhiệm các công việc của nhà nước cho đến từng người dân.

Do vậy, trên cơ sở thực tiễn Việt Nam và học tập kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới, chúng tôi đề xuất một số giải pháp nhằm tăng

cường tính minh bạch trong thủ tục ban hành QĐHC như sau:

Một là, cần phải nâng cao khả năng tiếp cận thông tin về hoạt động hành chính của người dân, vì khả năng tiếp cận của người dân đối với chính quyền và dịch vụ hành chính công gắn liền với tính minh bạch của nền hành chính. Khả năng tiếp cận của người dân thể hiện ở hai điểm: Quyền được cung cấp thông tin và mức độ dễ hiểu, dễ áp dụng của thông tin được cung cấp. Đây cũng là những đòi hỏi thiết yếu đặt nền tảng cho sự tham gia của người dân khi cơ quan hành chính dự thảo quyết định hành chính nêu ở phần trên.

Về quyền được cung cấp thông tin, các công dân cần phải được tạo điều kiện thuận lợi trong việc tiếp xúc trực tiếp với chính quyền vào những giờ thuận tiện và được cung cấp thông tin bằng ngôn ngữ phổ thông, tổng quát và dễ hiểu. Trách nhiệm cung cấp thông tin thuộc về chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Chủ thể này phải bảo đảm được yêu cầu cung cấp đúng, đủ, kịp thời thông tin tới đối tượng được biết và đối tượng cần phải biết. Các thông tin được cung cấp phải là thông tin chính thức và đáp ứng được nhu cầu của đối tượng cần tiếp nhận thông tin.

Về mức độ dễ hiểu, dễ áp dụng của thông tin được cung cấp đòi hỏi nỗ lực của Chính phủ trong việc cung cấp và phổ biến thông tin về các hoạt động của mình. Thông tin về hoạt động của chính quyền rất nhiều. Do đó, người có trách nhiệm cung cấp thông tin phải biết được thông tin nào là quan trọng và nhất thiết phải cung cấp cho công dân và giải trình về những thông tin quan trọng đó để người dân hiểu. Có một thực tế là, có nhiều văn bản pháp luật, nhiều thủ tục hành chính “gây khó dễ cho người dân” hay “hành dân” vì người dân không hiểu và ngay cả cán bộ công chức đôi khi cũng hiểu khác nhau về một văn bản pháp luật. Do vậy, để đạt được mức độ dễ tiếp cận, đòi hỏi các văn bản pháp luật phải rõ ràng, chính xác và dễ hiểu. Điều này đòi hỏi nỗ lực của mỗi chính quyền cấp cơ sở, khi ban hành các quyết định hành chính cần có hướng dẫn, giải thích cụ thể cho người dân và đơn giản hóa các biểu mẫu hành chính để người dân dễ tiếp cận.

Minh bạch luôn luôn gắn liền với công khai. Thậm chí công khai như là nền tảng của minh bạch, tiền đề cho minh bạch. Trong điều kiện của khoa học công nghệ hiện nay, các cơ quan hành chính Việt Nam nên tận dụng những thành tựu của khoa học kỹ thuật nhất là mạng lưới truyền thông của internet để nhanh chóng truyền tải các quyết định kể cả dự thảo các quyết định hành chính để người dân có cơ hội tiếp cận với sự đúng sai của từng quyết định có liên quan đến quyền và lợi của họ.

Việc mở rộng phạm vi tiếp cận thông tin hành chính cũng đóng góp trực tiếp vào hiện thực hóa việc minh bạch QĐHC. Những vấn đề hoặc văn bản nhà nước thuộc loại "mật" hoặc "tuyệt mật" cần được quy định chặt chẽ, trên cơ sở một đạo luật, mà không thể bằng những văn bản dưới luật như hiện nay.

Hai là, cần tạo một cơ chế phản hồi và lắng nghe của chính quyền. Sự tham gia của người dân còn được thể hiện ở quyền giám sát, phản biện xã hội của người dân. Giám sát và phản biện xã hội không chỉ là việc phát huy quyền dân chủ của người dân mà thực chất còn là sự huy động và tập trung trí tuệ của toàn dân vào giải quyết công việc chung của hệ thống công quyền trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước theo phương châm "dân biết, dân bàn, dân kiểm tra".

Giám sát và phản biện xã hội của người dân là điều kiện quan trọng để người dân được thể hiện quan điểm của mình, đóng góp ý kiến để hoàn thiện những chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước, cụ thể hơn là các quyết định hành chính cấp cơ sở. Do vậy, cần bảo đảm hành lang pháp lý để nhân dân có thể thực hiện đầy đủ quyền giám sát và phản biện của mình. Ví dụ, đề quy tụ được ý chí của đa số nhân dân, tạo được sự đồng thuận trong xã hội, cần phải hoàn thiện các quy định pháp luật về thủ tục tố tụng hành chính, và cần sớm xây dựng và ban hành Luật ban hành quyết định hành chính. Trong các văn bản này, phải quy định rõ trách nhiệm của các cơ quan hành chính phải trung cầu ý kiến của người dân trước khi ban hành các chính sách và quyết định có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi của họ, đồng thời có chế tài xử lý nghiêm khắc đối với các trường hợp vi phạm.

Trên thực tế, tham vấn không phải là phép màu, nhưng là chiếc cầu nối chính quyền với người dân. Tham vấn tạo điều kiện cho người dân phát biểu ý kiến của mình vào những vấn đề quốc sách, dân sinh, những quyết định có ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của họ và được chính quyền trực tiếp lắng nghe chất lọc, tiếp thu. Từ đó, cơ quan nhà nước có đầy đủ căn cứ, lý lẽ và thông tin hơn trước khi quyết định các chính sách và giám sát hoạt động của mình. Tham vấn ý dân cũng là để thu nhận phản hồi, tạo sự đồng thuận.

Ba là, cần phải tham khảo và xem xét quan điểm, ý kiến của các đối tượng chịu ảnh hưởng của quyết định hành chính. Việc tham khảo ý kiến có thể được thực hiện bằng cách gửi dự thảo quyết định hành chính trực tiếp đến từng đối tượng. Tuy nhiên về lâu dài, đối với một số QĐHC đặc biệt cần tiến tới xây dựng một quy trình thủ tục chuẩn kiểu một phiên điều trần của tòa án, thậm chí có sự tham gia của luật sư, tạo điều kiện cho họ đóng góp ý kiến, đưa ra lý lẽ để bảo vệ quyền lợi của họ gần như một phiên xét xử của Tòa án, trước khi ban hành quyết định hành chính.

Ví dụ như việc chính quyền muốn cấp phép cho việc xây dựng một ngôi nhà liền kề với các chủ hộ khác, bên cạnh việc tuân thủ quy tắc xây dựng chung, trước khi ra quyết định cấp phép xây dựng cần phải có sự đồng ý của các chủ hộ liền kề, thậm chí cần có một phiên họp bàn luận thống nhất trên cơ sở pháp luật/phiên điều trần của các chủ liền kề.

Theo đó, cần phải bổ sung, hoàn thiện pháp luật thủ tục hành chính, xây dựng Luật ban hành quyết định hành chính quy định thủ tục tham vấn bắt buộc khi ban hành quyết định hành chính trong một số lĩnh vực quan trọng - như đất đai, xây dựng, xử phạt hành chính, v.v... Có như vậy thì có lẽ chắc chắn rằng các khiếu kiện của người dân sẽ giảm thiểu, vì rằng mọi sự khúc mắc của người dân sẽ được giải tỏa trước khi ra quyết định. Tuy nhiên, việc tham vấn ý kiến cần có sự phân loại đối với những quyết định liên quan đến vấn đề bí mật nhà nước hay không được phép công khai, và những quyết định hành chính có lợi cho đối tượng có thể không cần thiết phải tham vấn ý kiến trước khi ban hành.

Tiêu chí minh bạch có sự tham gia của người dân một cách trực tiếp trước khi ban hành các quyết định hành chính như một thủ tục cần có của quá trình ban hành quyết định hành cho đến hiện nay chưa được quy định thành pháp luật, cho nên nó chưa có chế tài ràng buộc trách nhiệm của những người thi hành công vụ soạn thảo các quyết định hành chính. Bên cạnh đó với chủ trương giảm thiểu các sự rườm rà cho người dân thông qua thủ tục *hành chính một cửa*, thì nguy cơ ngăn cản sự tiếp xúc trực tiếp của người với công chức soạn thảo quyết định hành chính càng bị giảm thiểu. Nhà nước trung ương và cả nhà nước địa phương cần phải có chủ trương giải tỏa mâu thuẫn nghịch lý, một cửa nhưng không thể ngăn cản sự tiếp xúc của người dân với cán bộ, công chức trực tiếp giải quyết các công việc liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp cũng như tài sản của họ, trong khi chưa có luật điều chỉnh mối quan hệ này.

Bốn là, cần ứng dụng công nghệ thông tin vào việc công khai các dự thảo quyết định hành chính.

Thời đại hiện nay không có chỗ nào không thể ứng dụng công nghệ thông tin. Chính công nghệ thông tin đã giúp cho con người nhiều thủ tục phiền hà trước đây do con người đảm nhiệm. Để người dân dễ dàng tiếp cận thông tin về hoạt động của bộ máy chính quyền quận và khắc phục sự thiếu cân đối về thông tin giữa các địa bàn và các nhóm đối tượng, cần đặc biệt chú trọng đến ứng dụng công nghệ thông tin và phát triển hệ thống các cơ quan báo chí, truyền thông với mục đích thông tin công khai hoạt động của các cơ quan, phòng, ban đến từng đối tượng người dân trên địa bàn và phát triển loại hình báo chí phục vụ cho những người khiếm thị, khiếm thính.

Cuối cùng, cần có cơ chế ràng buộc mọi cơ quan nhà nước phải thực hiện đúng đắn các quy định về công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý, ban hành quyết định hành chính. Cần xây dựng cơ chế giám sát, phòng ngừa những trường hợp lạm dụng để hạn chế quyền được thông tin và quyền giám sát của dân, nhất là các quy định của pháp luật buộc các cơ quan nhà nước phải thực hiện các nghĩa vụ phải tạo điều kiện cho người dân được quyền tiếp cận với những thông tin,

được trình bày các quan điểm, lập luận của họ, khi cơ quan nhà nước ban hành các quyết định liên quan hoặc xâm hại đến quyền và lợi ích của người dân. Cần có cơ chế đảm bảo việc tuân thủ các tiêu chí minh bạch QĐHC: các chế tài xử lý cụ thể đối với cán bộ công chức vi phạm quy định này. Trên cao nhất, cần tăng cường hiệu lực giám sát của tòa hành chính - bởi sự giám sát nghiêm túc, triệt để của tòa hành chính đối với quy trình ban hành QĐHC sẽ tạo ra áp lực lớn buộc các cơ quan hành chính, cán bộ công chức phải tuyệt đối tuân thủ các quy định minh bạch hóa QĐHC.

4. Tóm lại

Nếu như nguyên tắc đơn phương, chế độ thủ trưởng, tính cấp bách của thời gian, v.v... là những yếu tố được đề cao trong hoạt động hành chính, thì cũng vì vậy, tính minh bạch, tính công khai của hoạt động hành chính luôn có xu thế bị giảm thiểu. Điều này càng trầm trọng ở Việt Nam: từ một nền hành chính “cai quản” và “tập trung quan liêu” đang chuyển dần sang một nền hành chính phục vụ của nhà nước pháp quyền thì đòi hỏi về tính công khai minh bạch trong ban hành quyết định hành chính- trọng tâm là minh bạch thủ tục ban hành QĐHC - cũng đã trở nên cấp thiết hơn bao giờ hết. Để đạt điều đó, cần tiến hành nhiều giải pháp, đặc biệt cần khẩn trương xây dựng Luật Ban hành các quyết định hành chính, trong đó quy định rõ thủ tục bắt buộc trước khi quyết định được ban hành: lấy ý kiến của người dân bằng nhiều hình thức thậm chí có thể như là một phiên điều trần giữa các bên có lợi ích liên quan, đối với một số loại quyết định hành chính có nguy cơ làm thiệt hại quyền và lợi ích cũng tài sản của người dân.

Tài liệu tham khảo

- [1] G.Vedel, P. Delvolve, *Le système français de protection des administrés contre l'administration* (Cơ chế của Cộng hòa Pháp về bảo vệ người dân, tổ chức trước cơ quan hành chính), NXB Sirey, Paris, 1991.

- [2] Ngân hàng thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, *Báo cáo tình hình phát triển thế giới năm 1997*, NXB Chính trị Quốc gia, 1998.
- [3] G. Braibant, Bernard Stirn, Le droit administratif français (*Luật hành chính Cộng hòa Pháp*), Dalloz, tr. 280.
- [4] *Khái quát về hệ thống pháp luật Hoa Kỳ*, Sách dịch của Đại Sứ quán Hoa Kỳ, Hà Nội, 2010.
- [5] Viện Nghiên cứu Chính sách Pháp luật và Phát triển PLD, *Báo cáo Khảo sát thực trạng ban hành quyết định hành chính trên địa bàn Quận Cầu Giấy*, Hà Nội tháng 5/2012.

Enhancing the Transparency of Administrative Decisions

Nguyễn Đăng Dung, Nguyễn Hoàng Anh

VNU School of Law, 144 Xuân Thủy, Hanoi, Vietnam

Given the peculiarities of administrative operations, their transparency is not so easy to be considered as that of the legislative and judiciary operations. This is even worse in the contexts of Vietnam, a nation that underwent decades of wars and is now in the transition period from the centralized bureaucratic governance to a new governance model of the state of law. The transparency of administrative decisions, namely transparency of the procedures of decision - making, is crucial for the administrative reform in Vietnam. To achieve that goal, it is necessary to implement various solutions, including the promulgation of a Law on Procedure of Administrative Decision Making. This Law must stipulates the obligatory participation of citizens in the procedure of making and issuing administrative decisions, which have strong impacts on the rights and interests of persons concerned.