

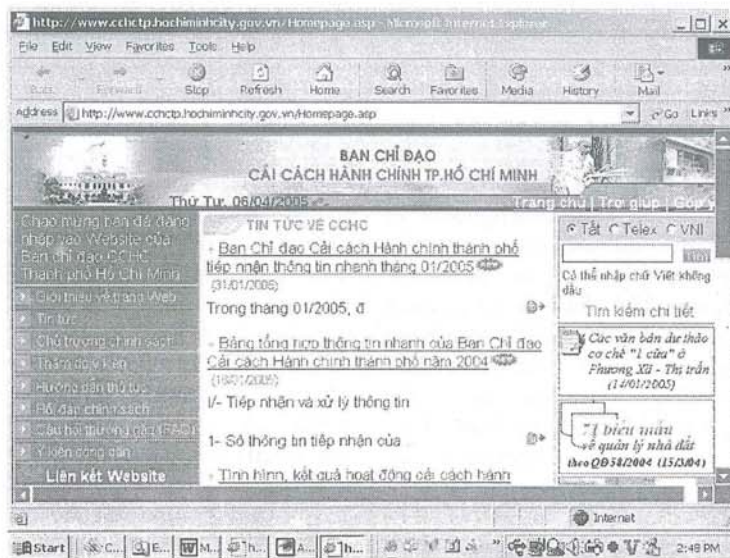
Hiện nay, có 4 mục tiêu cải cách hành chính đã và đang được Chính phủ tích cực thực hiện là: Cải cách nền hành chính quốc gia; hoàn thiện hệ thống pháp luật trong nước để áp dụng có hiệu lực, hiệu quả; đào tạo nguồn nhân lực cho bộ máy hành chính nhà nước; và cải cách thủ tục về thể chế quản lý tài chính công.⁽¹⁾

Tuy nhiên, trước nhu cầu hội nhập quốc tế và nỗ lực để có thể gia nhập WTO càng sớm càng tốt, nên việc cải cách hành chính tại nước ta hiện nay không chỉ dừng lại ở phạm vi các mục tiêu đã đề ra mà thôi. Bộ máy ấy cần được nâng cao, hoàn chỉnh hơn nữa, nhất là những vấn đề hành chính quốc gia trong mối quan hệ có tính quốc tế về thương mại, đầu tư, chính sách thuế khóa và nhiều lĩnh vực khác.

Tổ chức thương mại thế giới đang yêu cầu chúng ta phải tích cực sửa đổi, cởi mở thể chế hành chính để hội nhập vào cộng đồng thương mại quốc tế sâu và rộng hơn, thì mới dễ dàng bước qua ngưỡng cửa WTO. Trong khi các nhà khoa học của Chính phủ, Bộ thương mại và Bộ tư pháp ... đang nỗ lực để sửa đổi bộ Luật thương mại nước ta cho tương thích với thể chế thương mại của WTO, cũng như nhiều nước đã là thành viên của tổ chức này; thì lãnh vực cải cách hành chính công để có thể hội nhập quốc tế gần như bị quên lãng. Chúng tôi không thấy các cơ quan thẩm quyền, các viện nghiên cứu chuyên ngành có công trình liên quan đến việc cải cách hành chính chuyên sâu để tiến tới tiêu chuẩn hội nhập quốc tế, cho hiện tại và tương lai. Bởi vì, khoa học hành chính là một lĩnh vực đặc thù, không có một bộ luật hành chính tổng toàn như Luật dân sự, Hình luật. Muốn có thể chế hành chính đầy đủ để áp dụng cho một nước có nền kinh tế thị trường, thì phải có một quá trình tích lũy kinh nghiệm nhiều năm, nhiều công trình chọn lọc, nghiên cứu, phân tích và sưu tập có hệ thống, theo định hướng lâu dài, qua nhiều thế hệ nối tiếp nhau; chứ không phải trong thời gian ngắn mà có được. Ví dụ, như thể chế hành chính nước

Cải cách hành chính để gia nhập WTO Vấn đề cấp bách của Việt Nam hiện nay

Luật Gia NGŨ NGỌC BỬU



Pháp đã được xây dựng, bồi đắp từ Phán quyết mở đầu của Tham chính viện (giống như Tòa án tối cao của Mỹ), nổi tiếng, đó là Bản án BLANCO, ngày 8.2.1873. Ngày nay, bước vào thế kỷ 21, tất cả các sách giáo khoa và nghiên cứu hành chính tại Pháp, châu Âu đều có trích dẫn kết luận của Án lệ đã được sưu tập, tích lũy tại Pháp, như một nguồn thể chế hành chính có mẫu mực và nội dung rộng; như một lý trí thành văn về hành chính, để cùng nhau chấp cánh bay cao trong lĩnh vực này.

1. Nhìn lại, chúng ta vẫn còn có một khoảng cách khá xa về thủ tục, thể chế hành chính và nhất là vấn đề tổ tụng hành chính (Contentieux administratif) trước Tòa án có thẩm quyền khi có tranh chấp xảy ra giữa một bên là chủ thể hoặc cá nhân, và bên bị kiện là cơ quan quản lý hành chính đã có quyết định mà nội dung của quyết định này đã gây ra thiệt hại vật chất cụ thể cho cá nhân, chủ thể. Hiện nay, Pháp lệnh giải quyết

các vụ án hành chính chỉ cho phép bên thiệt hại được quyền khiếu kiện trước Tòa án 9 loại quyết định hành chính và hành vi hành chính mà thôi; trong khi đó, tại các nước thành viên WTO công dân và chủ thể kinh doanh có quyền khiếu kiện tất cả các loại quyết định hành chính và hành vi hành chính của cơ quan công quyền, nếu các mệnh lệnh hành chính này gây thiệt hại vật chất cho họ. Cụ thể hơn là các quyết định của cơ quan công quyền liên quan đến thương mại tại Việt Nam hiện nay, khi đã gây ra thiệt hại cho chủ thể kinh doanh trong nước cũng như đầu tư nước ngoài, nếu họ khởi kiện tại Tòa án hành chính trong hệ thống Tòa án nhân dân, thì cũng bị Tòa này trả lại đơn với một lý do đơn giản là "Không thuộc thẩm quyền". Và, không còn một Tòa án nào khác nhận xét xử để bảo vệ quyền lợi cho chủ thể này vì bên bị kiện là quyết định của cơ quan quản lý nhà nước, thì chỉ có Tòa án hành chính mới có thẩm quyền thụ lý, xét xử mà thôi.

2. Một lãnh vực khác về khoa học hành chính đó là “Trách nhiệm hành chính” (Responsabilité administrative) hiện nay quan niệm của các thành viên WTO so với quan niệm và thể chế CHXHCNVN là hoàn toàn khác nhau, đây là một khoảng cách còn khá rộng cần phải quan tâm. Vì, các quốc gia phương Tây quan niệm rằng cơ quan công sở, nhân viên thi hành phận sự của mình, trong công việc thường xuyên, vô tình hoặc hữu ý gây thiệt hại đến quyền lợi của công dân, thì lỗi ấy được xem là trách nhiệm hành chính (responsabilité administrative), được nêu lên bởi những người đã bị thiệt hại và quy lỗi cho chính quyền (responsabilité de la puissance publique). Cho nên 2 thuật ngữ trách nhiệm hành chính và trách nhiệm công quyền, theo Ấn lệ hành chính (nước Pháp) thì có cùng một nguồn gốc. Và chỉ có Tòa án hành chính mới có thẩm quyền xem xét lỗi cá nhân (faute personnelle) hay lỗi công vụ (faute service) và ai phải bồi thường thiệt hại do lỗi gây ra.⁽²⁾

Tại Việt Nam, quan điểm truyền thống hiểu trách nhiệm hành chính là sự đánh giá ghi nhận của Nhà nước và xã hội đối với những vi phạm pháp luật chưa đến mức là tội phạm, xâm hại đến trật tự, quản lý. Hậu quả là người vi phạm pháp luật phải chịu các biện pháp cưỡng chế nhà nước do các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền thực hiện. Đó là trách nhiệm hành chính “tiêu cực” hay trách nhiệm đối với hành vi đã xảy ra trong quá khứ. Một quan điểm khác, cho rằng trách nhiệm hành chính là quan hệ có trách nhiệm của chủ thể pháp luật đối với các nghĩa vụ, bổn phận được giao phó trong lãnh vực quản lý hành chính nhà nước. Trách nhiệm hành chính theo quan điểm này được gọi là trách nhiệm hành chính theo nghĩa “tích cực”... Ở đây, chúng ta chỉ xem xét trách nhiệm hành chính theo quan điểm truyền thống hay trách nhiệm hành chính theo nghĩa “tiêu cực”.⁽³⁾ Trách nhiệm hành chính theo nghĩa tiêu cực có một số đặc điểm như sau:

- Cơ sở của trách nhiệm hành chính mang tính đặc thù được quy

định trong Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính ngày 2.7.2002 ... Trách nhiệm hành chính được áp dụng đối với các hành vi được pháp luật xử phạt hành chính coi là vi phạm hành chính.

- Trách nhiệm hành chính cũng như tất cả các biện pháp cưỡng chế hành chính được áp dụng ngoài trình tự xét xử của Tòa án. Việc áp dụng chế tài xử phạt hành chính chủ yếu do cơ quan quản lý hành chính nhà nước thực hiện.⁽⁴⁾

Như vậy, khoa học hành chính nước ta về trách nhiệm hành chính được đặt trên nền tảng trách nhiệm hành chính “tiêu cực”, tức là lỗi của công dân vi phạm thể chế ở cấp độ nhẹ và việc xem xét đánh giá để xử phạt là do cơ quan hành chính các cấp thực hiện. Còn đa số các nước thành viên WTO, nền tảng trách nhiệm hành chính của họ đặt trên ý nghĩa “tích cực”, tức là nói đến trách nhiệm của công chức, cơ quan nhà nước đã có quyết định hành chính hay hành vi hành chính gây ra thiệt hại vật chất cho công dân; và họ được quyền khởi kiện trước Tòa án để xin Tòa xét xử ai có lỗi, lỗi cá nhân hay lỗi công vụ và phân định việc cơ quan nhà nước phải bồi thường thiệt hại.

Vậy mặt bằng pháp lý tổ tụng hành chính và trách nhiệm hành

chính ở đây chưa bình đẳng, chưa hội nhập, còn cách biệt, thì lộ trình để tiến đến sân chơi thương mại toàn cầu phía Việt Nam cũng cần phải xem xét và đánh giá lại thực lực của mình. Tính cấp bách của việc cải cách hành chính để kịp gia nhập WTO không cho phép chúng ta chậm chạp và ỷ lại nữa, cần phải nỗ lực lớn hơn, chỉnh sửa thể chế nhiều hơn và quyết tâm cao hơn.

Mục tiêu cải cách và nâng cao thể chế hành chính quốc gia trong bối cảnh toàn cầu hóa nền kinh tế, chúng ta còn lắm việc phải làm. Việc gia nhập WTO không dễ như hái hoa mai ngày Tết, mà phải đổ mồ hôi mới có được thành quả như ý muốn. Mong rằng Tổ chức thương mại thế giới WTO và Việt Nam sẽ tìm được các đáp số chung để gắn kết trong lĩnh vực hành chính quốc gia và hành chính có tầm vóc quốc tế trên tiến trình hội nhập ■

Chú thích

(1) Học viện hành chính quốc gia, Các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính ở Việt Nam, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001 (TS. Nguyễn Ngọc Hiếu chủ biên)

(2) Martine Lombard, Droit Administratif, Nxb. Dalloz, Paris, France, năm 2001, trang 460.

(3) và (4) Học viện hành chính quốc gia, Giáo trình luật hành chính và tài phán hành chính Việt Nam, NXB Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2004, trang 233, 234. (TS. Phạm Hồng Thái chủ biên)

Những văn bản quy phạm pháp luật cần sửa đổi bổ sung và ban hành mới thuộc những lĩnh vực nào?

Có 4 lĩnh vực lớn. Thứ nhất là thương mại hàng hóa, quy định hiện hành đã tương đối phù hợp với luật chung của WTO, nhưng chưa phản ánh đầy đủ nghĩa vụ của các nước thành viên. Thứ hai là sở hữu trí tuệ, luật của Việt Nam là tương đối đủ, nhưng cơ chế thực thi các quyền nghĩa vụ trong lĩnh vực này cần tiếp tục hoàn thiện. Thứ ba là phần thương mại dịch vụ - phức tạp nhất và nhạy cảm trong quan hệ giữa các thành viên WTO. WTO có 12 nhóm ngành với 155 ngành kinh tế, trong khi cam kết của Việt Nam với Mỹ chỉ có 8 nhóm ngành với 42 ngành kinh tế. Nếu ta phải chấp nhận cả 12 nhóm ngành của WTO thì công việc điều chỉnh hệ thống pháp luật sẽ là rất lớn. Thứ tư là tính minh bạch công khai của pháp luật, Việt Nam đã cơ bản đáp ứng yêu cầu của WTO do đã ban hành và sửa đổi Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, vẫn còn thiếu luật về ban hành văn bản pháp luật của chính quyền địa phương.

(Trích phỏng vấn của VnExpress với ông Hoàng Phước Hiệp, Vụ trưởng Vụ quan hệ quốc tế - Bộ tư pháp)