

Cải cách thể chế: Góc nhìn xác lập trách nhiệm giải trình

Tác giả: TS. Phạm Duy Nghĩa

Nguồn: <http://tuanvietnam.net>

Bộ máy rục rịch chuyển động

Nhìn nhà nước trước hết ở nền hành chính. Nền hành chính Việt Nam đang chứng kiến sự thay đổi lớn. Cải cách hành chính đang được đẩy mạnh và đề án 30 rà soát luật theo hướng vì nhân dân, làm cho chức năng phục vụ của chính phủ rõ nét hơn. Theo chương trình cải cách hành chính đến 2010, bộ máy hành chính từ trên xuống dưới đã được sắp xếp còn 26 bộ và cơ quan ngang bộ từ 36 bộ trước đây.

Bộ máy nhà nước cũng rục rịch chuyển nhanh, từ nền hành chính cai trị sang nền hành chính phục vụ. Nhiều cơ quan bắt đầu áp dụng chứng chỉ ISO cho công tác hành chính. Thái độ và cách thực hiện hành chính có chuyển đổi, dù ấn tượng khi bước vào cơ quan hành chính vẫn quá lớn và uy quyền so với khu vực tiếp dân khiêm tốn.

Xét ở khía cạnh trách nhiệm, chính quyền nhận sự ủy trị từ dân thì đồng thời phải có trách nhiệm trước dân. Dân làm chủ nhưng dân đã trao quyền cho Nhà nước đại diện. Nhà nước đã nhận quyền đó thì phải có trách nhiệm, không thể nói không biết khi được hỏi về nước tương có chất gây ung thư... Nhà nước hành xử như thế nào là quyền của anh nhưng anh phải chịu trách nhiệm trước dân chúng.

Tuy nhiên, thực hiện trách nhiệm giải trình này là một vấn đề lớn. Những hiểu biết của Việt Nam về vấn đề này còn non nớt, sơ khai khi chúng ta không có khoa học chính trị phát triển, không có các thiết chế đối trọng với chính phủ. Nó phải được hóa thành các trách nhiệm giải trình cụ thể.

Các thiết chế quyền lực nhà nước, hẹp hơn là quyền lực hành chính phải được tổ chức theo nguyên tắc ủy quyền và xác lập trách nhiệm giải trình trước người đã giao quyền.

Trách nhiệm giải trình không có nghĩa là làm theo cách mà ta đề xuất: thiết lập đường dây nóng lên Quốc hội để dân chất vấn. Tôi không nghĩ nền

dân chủ đại diện nào có thể vận hành theo kiểu nóng hừng hực và hoang sơ như thế được.

Muốn kiểm soát Chính phủ phải thông qua cơ quan dân cử, vì 86 triệu đồng bào không làm được điều này nếu không qua người đại diện. Người đại diện cho dân là người được cử tri bỏ phiếu.

Bầu nghị sỹ nhưng họ không muốn đóng vai nghị sỹ cũng khó

Do đó, một cuộc cải cách thứ hai ở Việt Nam, tuy không đặt ra như cải cách hành chính, nhưng bắt đầu lộ diện. Đó là các cơ quan dân cử, Quốc hội và các tổ chức lập lộ bắt đầu cải cách.

Hai năm trước, có vẻ người dân quan tâm đến các cuộc điều trần ở Quốc hội, nhiệt tình theo dõi hơn. Nay, người ta không quan tâm nhiều nữa.

Điều này đặt vấn đề nghiêm túc: Nếu Quốc hội không đóng đúng vai, vì dân, vì cử tri thì Quốc hội sẽ không được dân quan tâm.

Hiện nay, hoạt động Quốc hội cũng đã có nhiều cải cách: nhiều phiên chất vấn được tường thuật công khai, và người dân lấy đó làm thú vị; các dự luật cơ bản công bố công khai, và dân chúng được tham gia (ít nhất, trao đổi là có, còn được quan chức nghe hay không chưa bàn).

Các Ủy ban của Quốc hội đã bắt đầu tiến hành những phiên điều trần và nghe chính sách để tiếng vọng đa chiều bắt đầu xuất hiện ở Ủy ban Thường vụ. Ủy ban này là rất quan trọng vì họ có trình luật ra Quốc hội.

Vấn đề được nêu lên để tranh luận là vai trò của các Ủy ban sẽ ra sao trong Quốc hội. Cử tri ủy quyền cho đại biểu quốc hội nhưng các vị đại biểu ấy lại ủy quyền tiếp cho vài chục người.

"Cử tri ủy quyền cho đại biểu quốc hội nhưng các vị đại biểu ấy lại ủy quyền tiếp cho vài chục người. Bầu họ làm nghị sỹ nhưng bản thân họ không muốn đóng vai nghị sỹ thì cũng khó".

Bầu họ làm nghị sỹ nhưng bản thân họ không muốn đóng vai nghị sỹ thì cũng khó.

Các nghị sỹ phải có nghề, chuyên nghiệp và có động lực để bảo vệ cử tri. Đến lúc chúng ta phải thay đổi luật, để mỗi đại biểu đại diện cho từng khu vực và chịu trách nhiệm trước khu vực đó.

Muốn áp đặt được trách nhiệm giải trình đối với cơ quan chấp pháp, cơ quan dân cử phải có một số công cụ đặc trưng. Thứ nhất, các đại biểu dân cử phải có thông tin đầy đủ, đúng và kịp thời, phải có năng lực phân tích và phản biện, phải được tự do phát biểu mà không sợ trù dập hay truy bức trách nhiệm vì thái độ giám sát của mình.

Thiếu những điều ấy, mọi tranh luận nghị trường khó có đủ chứng cứ. Quốc hội khó có đủ lý lẽ để bác các đề xuất chính sách của Chính phủ. Chính phủ sẽ mạnh hơn nếu được giám sát tốt hơn, thông qua một Quốc hội mạnh hơn. Nếu Quốc hội có trách nhiệm hơn, giám sát mạnh hơn, Chính phủ cũng sẽ có trách nhiệm với dân chúng hơn. Điều này là đối trọng, chứ không triệt tiêu.

"Sau khi được bầu, nghị sỹ dường như chưa phải thực hiện "trách nhiệm giải trình đối với cử tri của mình".

Tòa án độc lập: thiết chế giám sát Chính phủ

Hơn nữa, Chính phủ chỉ được kiểm soát nếu có hệ thống tòa án độc lập tốt. Nếu nền hành chính tự làm luật mà động chạm đến người dân thì họ phải có cơ hội để tiệm cận công lý, tranh luận với Chính phủ xem quy định có đúng không. Nếu hai bên không thống nhất được với nhau, thì phải có bên thứ 3 để người ta kêu. Đó chính là nền tư pháp độc lập.

Ở Việt Nam, ý chí chính trị không thiếu. Có ít nhất 3 văn kiện của Bộ chính trị về việc này. Nhưng Tòa án ở Việt Nam chưa được cải cách căn bản. Nền tư pháp của Việt Nam về cơ bản chưa độc lập.

Nguyên nhân của tình trạng này là gì? Thứ nhất, nhiệm kỳ của thẩm phán là 5 năm một lần, do đó, họ phải lo "giữ ghế". Thứ hai, ngân sách chi cho tòa án eo hẹp, phụ thuộc chính quyền địa phương. Thứ ba, lương các quan tòa quá thấp, chỉ 3-4 triệu/tháng trong bối cảnh hiện nay.

Không độc lập về tiền, về bổ nhiệm, và hành chính địa phương thì tòa không thể độc lập được. Bản thân Hiến pháp có nêu, tòa án chỉ độc lập khi xét xử, không nêu tòa độc lập hoàn toàn.

"Tự thân nên hành chính cam kết đổi mới là điều quý, song xác lập các thói quen để hối thúc người chấp pháp và đứng đầu công vụ phải phục vụ dân mới quý hơn.

Cải cách thể chế ở VN tất yếu lan tỏa đến cơ quan dân cử, giới truyền thông, những thực thể khả dĩ có ít nhiều quyền năng buộc chính quyền thể hiện trách nhiệm giải trình trước cử tri".

Tòa án độc lập chính là thiết chế giám sát Chính phủ, điều các nước đều làm. Chúng ta cũng nên du nhập vào tòa mà quyền uy xác lập công lý. Câu chuyện này ở Việt Nam chưa được tranh luận, chứ chưa nói tới triển khai.

Thêm vào đó, Chính phủ chỉ mạnh khi người dân hiểu biết và "đòi" quyền. Điều này ở Việt Nam vẫn còn đang tranh luận và về chính sách chưa có gì.

Cũng giống như khách hàng có khó tính, có yêu cầu cao thì người bán hàng mới nỗ lực đáp ứng. Việt Nam sẽ không có một chính quyền mạnh nếu dân chúng không hiểu biết.

Chính phủ không phải diễn viên một mình một sân diễn

Nhưng nên hành chính Việt Nam vẫn đang gặp phải những vấn đề phức tạp. Chính phủ không phải diễn viên một mình trên một sân diễn, mà ngược lại, chịu tác động của quá nhiều tác nhân.

Muốn làm cho Chính phủ mạnh và có trách nhiệm thì trước hết phải rạch ròi. Đây là câu chuyện bắt đầu được tranh luận ở Việt Nam. Trong tương lai gần, cuộc tranh luận sẽ phải hướng đến là phần nào là chấp pháp, theo nghĩa người đứng đầu các bộ, các vụ sở do Đảng cử, còn phần nào là kỹ trị thì do các chuyên gia có năng lực, chuyên môn chịu trách nhiệm.

Phần hành chính nên tách ra khỏi chấp pháp. Khi đó, Đảng phải đương nhiên quản lý phần chấp pháp, người của Đảng phải đứng ở những vị trí then chốt nếu làm chính sách, còn triển khai chính sách là các chuyên viên. Lúc đó ta mới thảo luận xem có bàn đến chuyện thuê chuyên gia giỏi để phụ trách việc này việc kia hay không. Cuộc tranh luận này ở Việt Nam mới bắt đầu nhưng chưa đẩy đi sâu.

Kinh tế thị trường và hội nhập đã đi cùng với những thay đổi thể chế đáng kể ở Việt Nam. Bộ máy hành chính, cơ quan dân cử, tòa án, giới truyền thông, xã hội dân sự... đang chứng kiến những định hướng tìm đến vai trò đặc thù riêng. Quy mô và tốc độ cải cách từng khu vực thể chế có thể khác nhau, song chúng đều cần thiết để xác lập trách nhiệm giải trình của chính quyền với nhân dân.