

# PEOPLE'S PARTICIPATION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES

*Dr. Tran Thi Hien*

*Department of Administration-State laws*

*Hanoi Law University*

Many countries around the world have focused on the participation of the people into the administrative procedures although there are different from political regime. However, the public participation into administrative procedures is different from country to country. PP in administrative procedures depends on how the government defines about administrative procedures as well as the purpose of the administrative procedures. This article illustrates administrative procedures based on three main contents such as: philosophy in defining administrative procedures; the methods of people's participation in administrative procedures; and the issues of PP in the administrative procedures in Vietnam.

## ***1. Philosophy in defining AP determines the participation of the people in the administrative procedures.***

Legal frameworks for the administrative procedures indicate the features of public administration as the “services” or “domination”. If the administrative procedures are regulated for the purposes of providing services for the people rather than for authorities, they will ensure the full and deep participation of the people in both legislation and implementation process. Contrary, the administrative procedures are determined as the instruments of the authorities to govern or dominate the people; hence the participation of people in the administrative procedure is not guaranteed. Consequently, people may faces with difficulties in exercising their rights.

Defining the concept of administrative procedure is a key factor for determining administrative procedures that are designed for the people or for the authorities. In general, if the administrative procedures are understood as the method of solving the issues, the AP must define the main activities and the process of implementing these activities in order to ensure the effectiveness of solving the issues. What is the administrative procedure according to this understanding? The answer focuses on the

contents of the issues, the essential actions, subjects, and the process for implementing the administrative procedures.

There are several ways of defining the works which are implemented basing on administrative procedures. For example, administrative procedure is the process of implementing state managements and carried out by the public administrative authorities.<sup>1</sup> This view defines the subjects of the administrative procedures including the organizations and individuals which hold executive powers, mainly administrative organs (central government, ministries, ministerial level agencies, and the People's Committee at all levels). Hence, the works which are implemented basing on administrative procedures are only the state works for carrying out the public administration according to this view. This view is also mentioned in others legal books such as: "Administrative procedure is the process of time and space for implementing a specific competence of the state body as well as the method of solving the affairs of the administrative organs in a relationship with the other state organs, organizations, and individual".<sup>2</sup>

If the administrative procedure is defined as the process of implementing the state powers and the way of solving the state affairs, the state will hold the powers to determine administrative procedures based on the demand of state management. Therefore, administrative procedures must consist of multi-processes, steps, and authorities in order to ensure the tightly state management. Hence, the people do not hold powers in making and in participating into administrative procedures because they are the objects to obey the state orders in order to reach the aims of state management. If the administrative procedures are defined as the methods of exercising administrative competences; the positive explanation considers the tight administrative procedures will ensure the supervision of exercising state powers more effectively. However, this explanation aims at the building administrative procedures for the purpose of implementing public administration and competences of civil servants conveniently rather than for ensuring the public participation. In the words, people's participation is not a major focus.

There is another view of administrative procedures based on the view of the state power's origin and the responsibility of the public administration. Hence, "administrative procedures is the way of authorities to serve the people and to carry out the duties which

---

<sup>1</sup> Hanoi Law University, Text book on administrative law, Police Publishing House, Hanoi, 2012, page 145.

<sup>2</sup> National Administration Institute, Legislative technical process, administrative procedures, Educational Publishing House, 1998, page 81.

delegated by the people”.<sup>3</sup> In public administration aspect, public duties are designed for carrying out the administrative duties; as a result, the administrative organs are also established for performing those duties. If the authorities and civil servants do not follow the methods expected by the people when exercising the competence and duties, they will violate the people’s duties. “Obviously people hold administrative powers as they are the subjects of state powers. Contrary, public administrative organs only have obligations to serve the people as they do not have any previous or powers”.<sup>4</sup> Certainly, the people hold powers to formulate the administrative procedures according to this view. In other words, they hold powers to determine the activities and processes in providing public services in order to ensure those are more convenient, effective, and flexible.

Studying the concept of administrative procedures is a key factor for formulating the administrative procedures. However, the authority’s view will affect directly to process of formulating the administrative procedures as well as the participation of the people in the administrative procedures.

## ***2. The form of people’s participation***

In both theory and practice view, the people can participate in the administrative procedures in two ways as such direct and indirect participation. Democratic state has to ensure the people can participate in the administrative procedures by both ways. If the people cannot participate in administrative procedures by both ways, the State will not represent for the people’s powers.

Theoretically, powers belong to the people; however, only the state organs, authorities are the subjects to exercise the real state power. People are the subject of power that refers to status of the people in process of implementing state power; therefore, State has to serve the people. Consequently, administrative procedures should be formulated in order to serve the people as well as to ensure that people can participate in the administrative procedures by both direct and indirect ways. Direct participation refers to the cases of exercising their rights such as the typical socio-political rights (right to vote, right to referendum in process of legislation) or the other rights and obligations. Indirect participation indicates that the people take part in administrative procedures through representative mechanism.

---

<sup>3</sup> Discussion on administrative procedures, Professor. Doctor Nguyen Huu Khuyen. [www.hanhchinh.com.vn](http://www.hanhchinh.com.vn)

<sup>4</sup> Administrative law, book 1, Duties and administrative organization, Professor Nguyen Do, Chief of Law Department –Saigon University. Hong Duc Sai Gon Publishing House, 1975, page149-151.

Almost countries around the world confirm that the powers only belong to people but no one can hold that power for him/her self. Hence, people set up the state body for performing the powers. People have to define clearly the ways of performing duties (legislative, executive, and justice) in order to control and supervise the state entities which are representative and authorized powers by the people. Hence, people exercise the power by defining the ways of performing duties and formulating procedures in implementation of the authorized duties including administrative procedures.

In practice, the direct participation refers to the right of establishment of the state body. This right is the most important right of the people in taking part in the administrative procedures. However, the performance of this right is different from country to country depended on the specific features and conditions of a country. In addition, direct participation also indicates the performance of the other rights such as right to dismiss, to contribute idea to decision-making process, to carry out their own rights and duties.

Indirect participation refers to the case of participation through the representative individuals and organs (state organs, delegated power persons, and the other organizations).

Vietnamese government strongly confirms “The Socialist Republic of Vietnam is a country of the people, by the people, for the people, all state power belongs to the people”.<sup>5</sup> The drafting amendment of the 1992 Constitution which is contributed idea by the people currently confirms again the power of the people. It indicates that the Communist Party and State always define the powers belong the people, and their activities aim at protecting the rights and interests of the people. Hence, this view ensures the direct participation of the people in the administrative procedures.

In addition, the direct participation of Vietnamese also refers to the right to directly elect the members of the National Assembly, People’s Council at local levels, or directly involve in administrative procedures to implement their rights such as right to loges to refers to the involvement directly implementation of citizen’s rights such as rights to complain, to denunciate or to register for doing business...

### ***3. The people’s participation in administrative procedures in Vietnam***

In principle, the people can participate in administrative procedures by both direct and indirect way. However, people are often afraid of or tired of when involving in

---

<sup>5</sup> Article 2, the 1992 Constitution of Vietnam

administrative procedures on order to exercise their rights. The reason leads to attitude of the people may have been generalized such as “abuse each other”.

Legal framework for administrative procedures is considered as the unimproved issues as well as the barrier to prevent economic development in Vietnam. Administrative procedures reflect to the negative points of the public services as well as the state’s accountability. Hence, Vietnamese government still attempts to reform the administrative procedures. The administrative reform program- master plan period 2001-2010 (enclosed with the Decision No 136/2001/QĐ-TTg dated 17 September 2006<sup>7</sup>) determined the aim at abolishing all administrative procedures that are bureaucratic, cumbersome and inconvenient in order to formulating the new one with more transparent, simple and convenient for the people to exercise their right.

However, people still do not agree, satisfy with administrative procedures. They are not willing to take part in administrative procedures. The National Assembly member Pham Thi Hai (Dong Nai) mentioned about administrative reform as follows: “Regarding to the state’s responsibility for the people, especially on the view that state’s responsibility as the servants of people and serves for the people, administrative reform has not yet improved. When carrying out supervision the local levels, the local people still complain about the difficulties of administrative procedures, they are afraid to involve in administrative procedures for asking land used rights certification or construction permission. There is the fact that, business sectors or individuals are willing to spend money for someone who can help them to take part in administrative procedure in order to avoid time-consuming procedures and from troublesome.”<sup>6</sup>

This matter may result from the formulating administrative procedures have not yet based on the view that administrative procedures are based on the needs of local people as well as to serve for the people. The administrative procedures are not comprehensive due to regardless to the needs of the people. In practice, the people faces with difficulties in exercising their rights because of many administrative procedures are not transparent, clear. Consequently, the authorities could not handle the issues effectively and caused damage to the people. For example, the local authority faced with difficulties in issuing the gender registration for Pham Van Hiep who has changed the gender from the male to female due to unclear administrative procedures. (Pham Van Hiep who lives in Chon Thanh town, Chon Thanh district, Binh Phuoc province was certified to change the gender and name to Pham Thi Quynh Tram by Decision No 5876/QĐ-UBND of the

---

<sup>6</sup> Federal Bar Association of Vietnam, <http://www.liendoanluatsu.org>

Chon Thanh District People's Committee. However, the People's Committee of Binh Phuoc province asked to withdraw this certification. Regarding to this issue, on February 22, 2012, Director of Justice Department of Binh Phuoc Province mentioned that the Ministry of Justice officer recommended to delay the withdraw and to abolish the Decision No 5876 on re-determining the gender of Pham Van Hiep. He also mentioned that Ministry of Justice and Ministry of Health need to consult with Prime Minister about this issue."<sup>7</sup>

It is easy to recognize the unfeasible administrative procedures caused damages to society. For example, the people could not believe in the local authorities and the person who represents for them to exercise the state powers. The unfeasible administrative procedures also lead to corruption, red-tape, and even to bribery for being promoted or appointed.

Especially, negative administrative procedures will be the serious barriers to reduce the competitiveness of Vietnamese enterprises as well as to worsening the country's image to the international community. The trust of people on government which is established for exercising the people's powers is reducing due to the bad affection of administrative procedures. Consequently, people also do not take part in administrative procedures by positive ways. The people do not respect and implement comprehensively. For example, the people do not highly appreciate the right of election the delegates who represent for deciding the most important issues of country. Hence, they only exercise this right as an obligation without carefully considerations about the candidates or even ask someone for voting on behalf of themselves which happened at the different levels.

The people could not (or rarely) participate directly in the administrative procedures. They often take part indirectly in administrative procedures through the representative delegates or organs established by state.

In general, the people are not able to participate fully in the administrative procedures. In the process of promulgating the administrative procedures, people could not encounter effectively to the legislation process. In addition, they also could not take part in implementation process because they are the objects of public administration. They are afraid of involving in administrative procedures because of the complicated process.

Administrative reform brings some positive results in promoting public participation. The people can take part in administrative procedures by the various channels. For example,

---

<sup>7</sup> Tuoitreonline dated 23/3/2013.

the business sectors or individuals may use government's website<sup>8</sup> to complain about the issues caused by administrative procedures. Vietnamese people can believe that administrative reform will enable people to take part in administrative procedures by various ways and more effectively. People also expect that the reforming administrative procedures which has been carried out continuously without consideration that administrative procedures are the instruments for exercising the state powers. Reforming administrative procedures not only focus on the abolishment or amendment of the administrative procedures but also focus on formulating the new system of administrative procedures basing on the view as such administrative procedures serve the people.

---

<sup>8</sup> <http://www.chinhphu.vn>.

# SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN THAM GIA TRONG THỦ TỤC HÀNH CHÍNH

*TS. Trần Thị Hiền*

*Khoa pháp luật Hành chính- Nhà nước*

*Trường Đại học Luật Hà Nội*

Vấn đề người dân tham gia vào thủ tục hành chính luôn được đặt ra đối với tất cả các quốc gia trên thế giới, cho dù nhà nước được tổ chức theo hình thức chính thể nào. Tuy nhiên, mức độ tham gia của người dân vào thủ tục hành chính ở các quốc gia khác nhau thì khác nhau. Mức độ đó phụ thuộc vào quan niệm của giới cầm quyền về thủ tục hành chính, mục đích của thủ tục hành chính. Bài viết này bàn về vấn đề người dân tham gia thủ tục hành chính với ba nội dung: Triết lý xây dựng thủ tục hành chính; Phương thức tham gia thủ tục hành chính của người dân và vấn đề tham gia của người dân vào thủ tục hành chính ở Việt Nam.

*1. Triết lý xây dựng thủ tục hành chính quyết định mức độ và phương thức tham gia của người dân vào thủ tục hành chính*

Hệ thống các qui định pháp luật về thủ tục hành chính phản ánh tính chất của nền hành chính phục vụ hay nền hành chính cai trị. Triết lý xây dựng thủ tục hành chính quyết định phương thức và mức độ tham gia của người dân vào thủ tục hành chính. Nếu thủ tục hành chính được xây dựng theo triết lý để phục vụ dân chứ không phải để phục vụ quan quyền thì mức độ tham gia của người dân vào thủ tục hành chính sẽ sâu, rộng cả trong quy trình xây dựng thủ tục hành chính và trong thực hiện thủ tục hành chính, với cả hai phương thức trực tiếp và gián tiếp. Ngược lại, nếu thủ tục hành chính được quan niệm là công cụ để quản lý hay để cai trị dân thì lẽ đương nhiên việc tham gia của người dân vào thủ tục hành chính chỉ là hình thức. Thủ tục hành chính nếu được xây dựng theo triết lý này sẽ là rào cản gây khó khăn cho người dân thực hiện các quyền của chính mình.



Luận giải về thủ tục hành chính là để phục vụ dân hay là công cụ để quản lí, cai trị dân có lẽ phải quay về vấn đề nhận thức thủ tục hành chính là gì.

Với nhận thức chung, thủ tục là cách thức giải quyết công việc thì nội dung của thủ tục phải xác định được những hoạt động cần thiết và trình tự thực hiện các hoạt động đó để giải quyết công việc đạt hiệu quả nhất. Với cách hiểu này về thủ tục nói chung thì thủ tục hành chính là gì. Câu trả lời hướng đến vấn đề xác định công việc được thực hiện theo thủ tục hành chính, hoạt động cần thiết để thực hiện công việc đó, chủ thể và trình tự thực hiện.

Công việc được thực hiện theo thủ tục hành chính là công việc nào. Về vấn đề này có rất nhiều quan điểm khác nhau. Ví dụ, Thủ tục hành chính là thủ tục thực hiện các hoạt động quản lí nhà nước, do các chủ thể quản lí hành chính thực hiện<sup>1</sup>. Quan điểm này cho rằng chủ thể thực hiện thủ tục hành chính chỉ gồm các cá nhân, tổ chức được nhà nước trao quyền lực trong lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước, trong đó chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước (Chính phủ, Bộ, cơ quan ngang Bộ, Ủy ban nhân dân các cấp). Như vậy có thể hiểu, theo quan điểm này thì công việc được thực hiện theo thủ tục hành chính là những công việc của nhà nước nhằm thực hiện quản lí hành chính nhà nước. Quan điểm này về thủ tục hành chính cũng được thể hiện trong một số sách báo pháp lí khác. Ví dụ “Thủ tục hành chính là trình tự về thời gian, không gian khi thực hiện một thẩm quyền nhất định của bộ máy nhà nước và là cách thức giải quyết công việc của cơ quan hành chính nhà nước trong mối quan hệ với các cơ quan, tổ chức và cá nhân công dân”<sup>2</sup>

Nếu quan niệm về thủ tục hành chính là trình tự để thực hiện thẩm quyền của bộ máy nhà nước, là cách thức giải quyết công việc của cơ quan nhà nước thì đương nhiên việc đặt ra thủ tục hành chính sẽ là quyền của nhà nước và xuất phát từ nhu cầu quản lí của nhà nước. Vì thế để quản lí nhà nước được chặt chẽ thì thủ

---

<sup>1</sup> Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình Luật hành chính Việt Nam, NXB Công án Nhân dân, Hà Nội- 2012, Tr145

<sup>2</sup> Học viện Hành chính quốc gia, Quy trình kĩ thuật lập quy, thủ tục hành chính, NXB Giáo dục- 1998 Tr 81

tục hành chính cần phải có qui trình gồm nhiều bước và nhiều chủ thể có quyền lực nhà nước cùng tham gia. Như vậy, với quan niệm này thì người dân sẽ không có quyền trong việc xây dựng thủ tục hành chính và trong việc thực hiện thủ tục hành chính thì người dân chỉ là đối tượng phải thực hiện những gì nhà nước yêu cầu nhằm phục vụ mục đích quản lý của nhà nước. Lí giải ở khía cạnh tích cực, nếu quan niệm thủ tục hành chính là cách thức thực hiện thẩm quyền quản lý hành chính nhà nước thì thủ tục hành chính chặt chẽ sẽ góp phần kiểm soát tốt hơn việc thực hiện thẩm quyền của các chủ thể quản lý. tuy nhiên, theo chúng tôi cách lí giải này có phần khiên cưỡng vì thực chất quan niệm này sẽ dẫn đến việc xây dựng thủ tục hành chính trước hết là nhằm quản lý, phục vụ việc thực hiện thẩm quyền của các chức danh công chức quản lý một cách thuận lợi nhất, việc tham gia của người dân vào thủ tục hành chính chỉ là thứ yếu.

Một quan niệm khác về thủ tục hành chính được hình thành từ quan điểm về nguồn gốc của quyền lực nhà nước và trách nhiệm của nền hành chính. Theo đó, “thủ tục hành chính là cách mà cơ quan công quyền phục vụ người dân, thực hiện trách nhiệm nhân dân giao cho họ”<sup>3</sup>. Trong lĩnh vực hành chính, công vụ được thiết lập chính là nhằm để thi hành nghĩa vụ của nền hành chính, lí do các cơ quan hành chính được thiết lập cũng không nằm ngoài mục đích này. Theo đó, công chức hay cơ quan nhà nước thực hiện công vụ hoặc thẩm quyền phải hành xử theo cách thức mà người dân mong muốn, nếu không thì sẽ là vi phạm nghĩa vụ đối với công dân. “Nhân dân là chủ thể của quyền lực, tất nhiên sẽ có quyền đối với nền hành chính, ngược lại nền hành chính không thể có quyền hay đặc quyền nào mà chỉ có nghĩa vụ đối với toàn dân”<sup>4</sup>. Rõ ràng, theo quan điểm này người dân mới là người có quyền quyết định thủ tục hành chính mà thực chất là quyết định các hoạt động và trình tự thực hiện các hoạt động trong việc cung cấp các dịch vụ hành chính và

---

<sup>3</sup> Xem bài viết Luận về thủ tục hành chính của GS.TS Nguyễn Hữu Khiển. [www.hanhchinh.com.vn](http://www.hanhchinh.com.vn)

<sup>4</sup> Xem Luật hành chánh, Quyền một – Nghĩa vụ và tổ chức hành chánh. Giáo sư Nguyễn độ, trường khoa Luật – Đại học Sài gòn, NXB Hồng Đức Sài gòn 1975. Tr 149-151

người dân cần tới sự cung cấp dịch vụ một cách tốt nhất, thuận tiện và nhanh gọn nhất.

Như vậy, nhận thức về thủ tục hành chính có ý nghĩa quan trọng đối với việc xây dựng hệ thống thủ tục hành chính. Lẽ tất nhiên, quan điểm của giới cầm quyền về triết lý xây dựng thủ tục hành chính sẽ quyết định trực tiếp tới kỹ thuật xây dựng hệ thống pháp luật về thủ tục hành chính, quyết định mức độ tham gia của người dân vào thủ tục hành chính.

## *2. Phương thức tham gia của người dân vào thủ tục hành chính*

Xét về lý thuyết và thực tiễn có thể phân chia cách thức người dân tham gia vào thủ tục hành chính theo hai phương thức, đó là phương thức tham gia trực tiếp và phương thức tham gia gián tiếp. Nhà nước dân chủ phải có trách nhiệm, nghĩa vụ đảm bảo các điều kiện để người dân được tham gia vào thủ tục hành chính bằng cả hai phương thức này. Nếu một trong hai phương thức tham gia của người dân vào thủ tục hành chính không được đảm bảo toàn diện và thực tế thì Nhà nước không còn nguyên nghĩa là tổ chức đại diện quyền lực của dân chúng.

Quyền lực thuộc về nhân dân là vấn đề thuộc về bản chất, còn sử dụng thực sự quyền lực thì đã được trao cho các tổ chức, cá nhân của bộ máy nhà nước. Dân là chủ của quyền lực là nói đến vị trí người dân trong tổ chức thực hiện quyền lực, theo đó Nhà nước ở vị thế người phục vụ. Xã hội đòi hỏi những người được dân tin tưởng và trao quyền phải nhận thức về trách nhiệm của nền hành chính và thiết kế thủ tục hành chính để phục vụ người dân, đảm bảo người dân phải được tham gia vào thủ tục hành chính bằng cả hai phương thức trực tiếp và gián tiếp. Phương thức tham gia trực tiếp vào thủ tục hành chính được thực hiện thông qua những quyền có ý nghĩa quyết định bởi mỗi người dân (Quyền bầu cử, quyền được trưng cầu ý kiến tham gia xây dựng pháp luật thủ tục hành chính ...) hoặc tham gia thủ tục hành chính để trực tiếp thực hiện quyền, nghĩa vụ của mình. Phương thức tham gia

gián tiếp vào thủ tục hành chính được hiểu là tham gia thủ tục hành chính thông qua cơ chế đại diện.

Hiện nay, hầu hết các quốc gia đều khẳng định tất cả quyền lực đều thuộc về nhân dân, tuy nhiên mỗi người dân không thể giữ riêng cho mình quyền lực đó. Người dân tổ chức ra bộ máy nhà nước để thực hiện quyền lực của mình. Để kiểm soát Nhà nước – tổ chức đại diện của chính mình thực hiện quyền lực của mình theo đúng cách thức mình mong muốn thì người dân cần có các qui định về cách thức tiến hành những công việc (lập pháp, hành pháp, tư pháp) do mình ủy quyền cho bộ máy nhà nước đại diện thực hiện. Đó chính là quá trình kiến tạo và tổ chức thực hiện quyền lực nhân dân, đồng thời là quá trình hình thành các thủ tục thực hiện các công việc của người dân ủy quyền cho bộ máy nhà nước thực, trong đó có thủ tục hành chính.

Trong thực tế, phương thức tham gia trực tiếp của người dân vào thủ tục hành chính trước hết được biểu hiện cụ thể bằng quyền kiến tạo nên bộ máy nhà nước. Có thể nói đây là quyền mạnh mẽ nhất trong phương thức tham gia trực tiếp của người dân vào thủ tục hành chính. Tuy nhiên ở các quốc gia khác nhau với các hình thức chính thể khác nhau, nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước khác nhau thì người dân tham gia theo phương thức trực tiếp bằng quyền kiến tạo nên bộ máy nhà nước được thực hiện ở mức độ khác nhau. Ngoài ra phương thức tham gia trực tiếp của người dân vào thủ tục hành chính còn được thực hiện bằng các quyền trực tiếp bãi nhiệm các chức danh trong bộ máy nhà nước, tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật thủ tục hành chính, tham gia thủ tục hành chính để trực tiếp thực hiện các quyền của mình do pháp luật qui định... Phương thức tham gia gián tiếp của người dân vào thủ tục hành chính được hiểu là tham gia thủ tục hành chính thông qua các tổ chức, cá nhân đại diện (bộ máy nhà nước, những người giữ các chức danh quản lý trong cơ quan nhà nước và các tổ chức khác).

Nhà nước Việt Nam luôn khẳng định nội dung “ Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân”<sup>5</sup>. Nội dung này tiếp tục được khẳng định trong bản Dự thảo sửa đổi Hiến pháp, đang được tổ chức lấy ý kiến nhân dân trong thời gian này. Điều đó thể hiện quan điểm nhất quán của Đảng và Nhà nước Việt nam luôn coi nhân dân là gốc của quyền lực nhà nước, tất cả hoạt động của Nhà nước đều hướng đến mục đích vì nhân dân. Đây là cơ sở để đảm bảo quyền tham gia trực tiếp của người dân vào thủ tục hành chính.

Phương thức tham gia trực tiếp của người dân Việt Nam vào thủ tục hành chính có thể kể đến quyền trực tiếp bầu đại diện của mình vào Quốc hội – Cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Hội đồng nhân dân các cấp – cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương hoặc trực tiếp tham gia thủ tục hành chính để thực hiện các quyền của mình như quyền khiếu nại, tố cáo, đăng kí kinh doanh....

### *3. Tham gia của người dân vào thủ tục hành chính ở Việt Nam*

Theo pháp luật, người dân Việt Nam được tham gia vào thủ tục hành chính bằng cả hai phương thức trực tiếp và gián tiếp. Tuy nhiên, người dân có thái độ ngán ngẩm, lo sợ khi bắt buộc phải tham gia vào thủ tục hành chính để được thực hiện một quyền nào đó của chính mình. Lí do dẫn đến thái độ này của người dân có lẽ đã được khái quát thành một câu cửa miệng: thủ tục hành chính là “ hành nhau là chính”

Pháp luật về thủ tục hành chính đang bị coi là trì trệ, là rào cản phát triển kinh tế xã hội Việt Nam. Thủ tục hành chính đang phản chiếu nhiều biểu hiện tiêu cực của dịch vụ hành chính và trách nhiệm của nhà nước. Do đó Chính phủ Việt Nam vẫn đang rất nỗ lực cho công cuộc cải cách thủ tục hành chính. Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010 (Ban hành kèm theo Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17 tháng 9 năm 2001

---

<sup>5</sup> Điều 2 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, năm 1992

của Thủ tướng Chính phủ) mà trong đó xác định: Xóa bỏ về cơ bản các thủ tục hành chính mang tính quan liêu, rườm rà, gây phiền hà cho doanh nghiệp và nhân dân, hoàn thiện các thủ tục hành chính mới, theo hướng công khai; đơn giản và thuận tiện cho dân.

Tuy nhiên, đến nay người dân vẫn chưa đồng tình, chưa hài lòng với thủ tục hành chính, chưa sẵn sàng tham gia vào thủ tục hành chính. Trang thông tin điện tử của Liên đoàn Luật sư ([liendoanluatsu.org](http://liendoanluatsu.org)) đăng tin Quốc hội thảo luận về cải cách thủ tục hành chính đã trích dẫn phát biểu của ĐBQH Phạm Thị Hải (Đồng Nai): “... Nếu nhìn từ góc độ trách nhiệm với nhân dân, đặc biệt từ góc độ là người *đầy tớ* của dân, vì dân phục vụ như lời dạy của Hồ Chủ Tịch, theo tôi là chưa đạt. Khi giám sát tại địa phương, người dân vẫn kêu là rất cực khổ, rất sợ khi phải đến các cơ quan Nhà nước để xin giấy chứng nhận chủ quyền đất, xin giấy phép xây dựng nhà ở,... Có một thực tế là người dân và doanh nghiệp sẵn sàng chi tiền cho một cá nhân, tổ chức trung gian giúp họ mọi thủ tục để khỏi mất thời gian, khỏi bị phiền hà.”

Hiện trạng trên có lẽ xuất phát chủ yếu từ nguyên nhân do nhận thức chưa đầy đủ của con người về triết lý xây dựng thủ tục hành chính phải xuất phát từ nhu cầu của người dân, nhằm phục vụ nhân dân. Do chưa thực sự xuất phát từ nhu cầu của người dân nên hệ thống thủ tục hành chính vẫn còn tình trạng vừa thiếu vừa thừa. Trong thực tế xuất hiện những việc người dân yêu cầu chính quyền hợp thức về thủ tục hành chính để công dân được thực hiện quyền của mình, nhưng chưa có thủ tục hành chính rõ ràng minh bạch nên chính quyền lúng túng, giải quyết không thấu đáo làm ảnh hưởng đến người dân. Trên các trang báo Tuổi trẻ online, VietNamnet... gần đây đều đăng tin việc lúng túng giải quyết xác nhận giới tính cho cô giáo Phạm Lê Quỳnh Trâm do thủ tục hành chính không rõ ràng, minh bạch (anh Phạm Văn Hiệp 39 tuổi, ngụ thị trấn Chơn Thành, huyện Chơn Thành, tỉnh Bình Phước được xác nhận thay đổi giới và đổi tên thành chị Phạm Lê Quỳnh Trâm theo

quyết định số 5876/QĐ-UBND của UBND huyện ngày 5-11-2009. sau đó Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Phước yêu cầu thu hồi bởi quyết định này. “Ngày 22-2/ 2013 ông Bùi Quang Phụng, giám đốc Sở Tư pháp tỉnh Bình Phước, cho hay lãnh đạo Bộ Tư pháp vừa gọi điện cho ông chỉ đạo tạm ngưng ban hành các quyết định thu hồi và hủy bỏ quyết định về việc xác định lại giới tính cho anh Phạm Văn Hiệp. Lãnh đạo Bộ Tư pháp cho biết phải chờ Bộ Tư pháp và Bộ Y tế xin ý kiến Thủ tướng về việc này”.<sup>6</sup>

Những hệ lụy cơ bản do thủ tục hành chính không hợp lí gây ra cho xã hội mà mọi người có thể nhận thấy rõ nét qua thực tế. Đó là, người dân mất lòng tin vào chính quyền, vào những người đại diện cho người dân để thực thi quyền lực nhà nước; làm gia tăng tiêu cực, tham nhũng, hối lộ, thậm chí cả chạy chức, chạy quyền. Đặc biệt là thủ tục hành chính tiêu cực sẽ là lực cản lớn, làm giảm sút sức cạnh tranh của các doanh nghiệp cũng như của Việt Nam trên phương diện quốc gia, làm xấu đi hình ảnh nước nhà đối với bạn bè quốc tế.

Do lòng tin vào vào thủ tục hành chính bị giảm sút dẫn đến giảm sút lòng tin vào chính bộ máy mà người dân thành lập để đại diện cho mình thực hiện quyền lực của mình. Điều đó cũng dẫn đến hình thành ý thức tham gia vào thủ tục hành chính của người dân không tốt. Phương thức tham gia trực tiếp của người dân vào thủ tục hành chính không được dân coi trọng và thực hiện đầy đủ. Việc thực hiện quyền bỏ phiếu để bầu ra những người đại diện cho mình vào các cơ quan quyền lực nhà nước để thực hiện vai trò quyết định những vấn đề quan trọng nhất của quốc gia và của địa phương cũng bị người dân xem thường. Tình trạng bỏ phiếu cho xong nghĩa vụ, một cử tri bỏ phiếu thay cho nhiều cử tri xảy ở nhiều điểm bỏ phiếu, ở nhiều cấp khác nhau.

Người dân ít (hầu như không) có cơ hội tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng các thủ tục hành chính. Quyền này chủ yếu được thực hiện bằng phương thức

---

<sup>6</sup> Tuoitreonline ngày 23/3/2013

gián tiếp. Nghĩa là thực hiện thông qua những người đại diện hoặc thông qua những cơ quan do nhà nước thành lập ra.

Có thể nói sự tham gia của người dân vào thủ tục hành chính hiện nay còn rất hạn chế. Đối với quy trình xây dựng pháp luật thủ tục hành chính thì sự hạn chế nằm trong chính việc giới hạn quyền tham gia của người dân vào quá trình xây dựng pháp luật. Đối với khâu tổ chức thực hiện pháp luật thì người dân đang ở vị thế của đối tượng bị quản lí, nên lảng tránh và sợ phải tham gia vào thủ tục hành chính vì thủ tục hành chính quá phiền hà.

Nỗ lực cải cách thủ tục hành chính đã đem lại những kết quả nhất định, theo đó các hình thức tham gia vào thủ tục hành chính đã được cải thiện hơn. Trang tin điện tử của Chính phủ (<http://www.chinhphu.vn/>) sẵn sàng tiếp nhận phản ánh về những vướng mắc của cá nhân, tổ chức và DN trong thực hiện các thủ tục hành chính. Người dân Việt Nam có thể tin tưởng rằng thủ tục hành chính sẽ được cải cách, việc tham gia của người dân vào thủ tục hành chính sẽ đa dạng hơn, hiệu quả hơn. Người dân cũng kì vọng việc cải cách thủ tục hành chính sẽ tiếp tục được thực hiện và thực hiện theo hướng thoát khỏi tư duy thủ tục hành chính là để thực hiện thẩm quyền quản lí của nhà nước. Cải cách thủ tục hành chính không dừng ở mức độ rà soát, sửa đổi theo hướng cắt bỏ thực tục này thủ tục kia mà cần tạo ra một hệ thống thủ tục hành chính mới theo hướng của nền hành chính phục vụ.