

Xây dựng nguyên tắc hoạt động công vụ nhà nước trong nhà nước pháp quyền Xã hội chủ nghĩa Việt Nam

TS. Lương Thanh Cường Khoa Nhà nước và pháp luật

Quan niệm chung nhất về hoạt động công vụ nhà nước cho rằng đó là hoạt động đặc biệt mang tính quyền lực nhà nước để thực hiện nhiệm vụ, chức năng của nhà nước, phục vụ xã hội, công dân, nhà nước. Do vậy, quyền lực nhà nước đi vào cuộc sống có hiệu lực, hiệu quả hay không, có đúng đắn, tạo ra được các giá trị to lớn cho xã hội hay không, phụ thuộc rất lớn vào việc hoạt động công vụ nhà nước được thực hiện như thế nào.

Trong mỗi một nhà nước khác nhau, tất nhiên bản chất khác nhau nên hoạt động công vụ của nhà nước đó được thực hiện theo những nguyên tắc khác nhau. Thậm chí trong cùng một nhà nước, ở những giai đoạn khác nhau, các hoạt động công vụ cũng được thực hiện theo những nguyên tắc khác nhau. Điều đó phụ thuộc vào trước hết bản chất của nhà nước đó, phụ thuộc vào các điều kiện của sự phát triển kinh tế - xã hội, các yếu tố quốc tế, thậm chí cả sự ảnh hưởng của các yếu tố có tính truyền thống như: lịch sử dân tộc, đặc điểm về văn hóa, tâm lý dân tộc, tập quán, phong tục, tôn giáo của xã hội đó.

Để hoạt động công vụ nhà nước được thực hiện một cách đúng đắn, nó cần tuân theo các nguyên tắc nhất định. Các nguyên tắc của hoạt động công vụ nhà nước được hiểu là những tư tưởng chỉ đạo, những nguyên lý xuyên suốt toàn bộ quá trình của hoạt động công vụ nhà nước, chi phối hoạt động công vụ nhà nước. Những nguyên tắc này vừa có tính khách quan, vừa có tính chủ quan. Các nguyên tắc của hoạt động công vụ nhà nước mang tính khách quan, vì nó bắt nguồn hiện thực khách quan, phản ánh hiện thực khách quan, nó thể hiện vị trí, vai trò của các quy luật khách quan đối với hoạt động công vụ nhà nước. Từ góc độ này sẽ cho chúng ta khả năng phát hiện các cơ sở, các tiền đề khách quan cho sự tồn tại của các nguyên tắc hoạt động công vụ nhà nước, cần thiết cho việc xây dựng và hệ thống hóa các nguyên tắc của hoạt động công vụ nhà nước. Tính chủ quan của các nguyên tắc thể hiện ở chỗ chúng được phản ánh thông qua nhận thức chủ quan của con người, bằng việc phân tích đặc điểm, bản chất quy luật vận động, các nhân tố chủ quan và khách quan tác động tới hoạt động công vụ nhà nước và sự giải thích khoa học đối với các quy luật khách quan của hoạt động công vụ nhà nước. Ở góc độ này, các nguyên tắc hoạt động công vụ nhà nước như là tri thức khoa học của con người, do vậy nó mang tính chủ quan.

Tính khách quan và chủ quan nói trên gắn bó với nhau rất chặt chẽ. Vì vậy chúng ta không thể chỉ đơn giản đưa ra các nguyên tắc, tùy tiện gán cho các nguyên tắc các tên gọi này hay khác, cũng như không thể nghĩ rằng chúng có thể hoạt động một cách tự động. Một điều dễ nhận thấy là không phải tất cả các quy luật, các quan hệ và các mối liên hệ qua lại của hoạt động công vụ nhà nước đều đã được nhận thức và mô tả thông qua các nguyên tắc và được chấp nhận dễ dàng trong thực tế. Bởi vì, nhiều khi tuân thủ các nguyên tắc sẽ động chạm đến lợi ích của một bộ phận cơ quan nhà nước, một số nhân viên nhà nước trong khi họ thực hiện hoạt động công vụ nhà nước. Ví dụ, nếu công

chức tuân thủ nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ nhà nước, họ có thể mất đi một số quyền lợi, một số đặc quyền và thậm chí cả một số cơ hội tham nhũng.

Việc xác định được các nguyên tắc của hoạt động công vụ nhà nước và tuân theo các nguyên tắc khách quan, khoa học là điều kiện đặc biệt quan trọng tạo nên hiệu lực, hiệu quả cho hoạt động công vụ nhà nước.

Trong khuôn khổ bài viết này, chúng tôi xin đề cập tới một số nguyên tắc chung của hoạt động công vụ nhà nước – những nguyên tắc được áp dụng chung cho mọi hoạt động công vụ nhà nước ở nước ta.

Hoạt động công vụ nhà nước ở nước ta được thực hiện trên cơ sở bản chất của Nhà nước ta là “Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nòng cốt là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức” (Điều 2 Hiến pháp 1992). Với bản chất nhà nước như vậy, thì các nguyên tắc chung, cơ bản của hoạt động công vụ Nhà nước ở Nhà nước ta bao gồm:

Thứ nhất, nguyên tắc hoạt động công vụ nhà nước phải thể hiện được ý chí nhân dân, đáp ứng và phục vụ được các lợi ích của nhân dân, của xã hội, Nhà nước.

Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, do vậy hoạt động công vụ nhà nước phải thể hiện ý chí của nhân dân, phục vụ lợi ích nhân dân. Hoạt động công vụ nhà nước không được phép đi ngược lại với ý chí nhân dân, xâm phạm đến quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, xã hội, Nhà nước. Hoạt động công vụ nhà nước phải được thực hiện trong khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật, trong đó nó phải tôn trọng tuyệt đối tính tối cao của Hiến pháp. Các chủ thể thực hiện hoạt động công vụ nhà nước luôn luôn phải trả lời cho câu hỏi: Nếu thực hiện hoạt động này thì nó sẽ đem lại lợi ích gì cho người dân? Và ở đây cần phải nhấn mạnh nguyên tắc mà Hồ Chủ tịch đã nói: Việc gì có lợi cho dân thì hết sức làm, việc gì có hại cho dân thì hết sức tránh. Sự thỏa mãn về quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, xã hội là tiêu chí để đánh giá mức độ, tính chất phục vụ của hoạt động công vụ nhà nước. Nói cách khác “tiêu chí của việc đánh giá hiệu quả hoạt động của Nhà nước là khả năng phục vụ nhân dân, là công cụ để nhân dân làm chủ về kinh tế, chính trị - xã hội, sử dụng tốt và có hiệu quả các quyền, thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ của mình”

Thứ hai, nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động công vụ nhà nước. Nguyên tắc này một mặt nó vừa đảm bảo tính thống nhất, thông suốt của toàn bộ quá trình thực hiện hoạt động công vụ nhà nước thông qua yếu tố “tập trung”. Mặt khác, nó lại phát huy được tính chủ động, sáng tạo, năng động của các chủ thể thực hiện công vụ nhà nước thông qua yếu tố “dân chủ”, từ đó làm cho hoạt động công vụ nhà nước không bị máy móc, xơ cứng, mà có sự thay đổi linh hoạt phù hợp với thực tiễn. Tập trung dân chủ trong hoạt động công vụ nhà nước bao gồm các nội dung cơ bản sau:

- Hoạt động công vụ nhà nước phải được thực hiện theo một chương trình, kế hoạch thống nhất của Nhà nước. Trước khi quyết định, các cơ quan cấp trên phải căn cứ vào thực tiễn, khả năng, năng lực thực tế của cấp dưới, lắng nghe, tôn trọng ý kiến của cấp dưới, nhân viên, của nhân dân.

- Các chủ thể thực hiện hoạt động công vụ nhà nước trong phạm vi thẩm quyền của mình, căn cứ vào năng lực hiện có và thực tiễn, có quyền chủ động, sáng tạo trong quá trình thực hiện hoạt động công vụ nhà nước; không thụ động, trông chờ, ỷ lại sự chi viện hỗ trợ của cấp trên; có quyền đề xuất của sáng kiến, kiến nghị, giải pháp để thực hiện tốt hơn các hoạt động công vụ nhà nước.

Thứ ba, nguyên tắc dân chủ trong hoạt động công vụ nhà nước.

Dân chủ trong hoạt động công vụ nhà nước, theo chúng tôi phải bao hàm cả hai góc độ: Dân chủ trong các mối quan hệ hướng ngoại (tức là mối quan hệ giữa Nhà nước với xã hội, công dân) và trong mối quan hệ hướng nội (tức là trong nội bộ Nhà nước)

Ở góc độ hướng ngoại, trước hết đòi hỏi phải xác lập những mối quan hệ qua lại giữa xã hội, công dân với Nhà nước, trong đó, nội dung quan trọng nhất là nhân dân có quyền tham gia vào các hoạt động công vụ nhà nước ở một trạng thái tích cực, chủ động nhất. Nhân dân tham gia vào quá trình thực hiện các hoạt động công vụ nhà nước có thể bằng nhiều hình thức khác nhau (trực tiếp, gián tiếp) giám sát hoạt động công vụ nhà nước, tham gia góp ý vào các hoạt động công vụ nhà nước, khiếu nại, tố cáo hành vi công vụ trái pháp luật...

Ở góc độ hướng nội, trong nội bộ cơ quan, tổ chức nhà nước cũng phải bảo đảm quyền dân chủ cho các công chức nhà nước. Đây là một góc độ mà theo chúng tôi, lâu nay chúng ta ít quan tâm. Nếu chúng ta không có dân chủ bên trong, khó có thể nói đến dân chủ bên ngoài. Các chủ thể của hoạt động công vụ nhà nước (trên thực tế phần lớn là các cán bộ, công chức) phải là quyền dân chủ, biểu hiện cụ thể là họ phải có quyền chủ động nêu các vấn đề, các đề xuất liên quan đến quá trình thực hiện nhiệm vụ, chức năng của cơ quan, đơn vị mình, tham gia thảo luận, đóng góp ý kiến vào các quyết định của cơ quan, đơn vị; chủ động xây dựng các phương án, kế hoạch thực hiện các hoạt động công vụ; giám sát hoạt động công vụ của thủ trưởng cơ quan, đơn vị. Nhà nước không nên đặt đội ngũ cán bộ công chức vào tình trạng chỉ chấp hành mệnh lệnh của cấp trên một cách thụ động.

Thứ ba, nguyên tắc đảm bảo tính khách quan của hoạt động công vụ nhà nước. Đây là nguyên tắc đòi hỏi tất cả các quá trình thực hiện hoạt động công vụ nhà nước phải tôn trọng tuân thủ các quy luật khách quan (tự nhiên, xã hội). Nguyên tắc này phản ánh sự lệ thuộc của hệ thống hoạt động công vụ nhà nước vào:

- Đặc điểm, trình độ phát triển và các quy luật của xã hội; trước hết là của kinh tế - xã hội;

- Các mục tiêu xã hội được đặt ra và được thực hiện trong những điều kiện, hoàn cảnh nhất định;

- Các phương tiện và các nguồn lực hiện có thể thực hiện được hoạt động công vụ nhà nước

Nội dung của nguyên tắc được thể hiện ở chỗ, trong quá trình thực hiện hoạt động công vụ nhà nước, các chủ thể có thẩm quyền thực hiện hoạt động công vụ nhà nước phải nhận thức được thực trạng khách quan, tôn trọng các quy luật khách quan và dựa

vào các điều kiện khách quan để xây dựng các phương án thực hiện hoạt động công vụ nhà nước; phải bám sát vào diễn biến của thực tiễn khách quan để có những hành động tiếp theo kịp thời. Chẳng hạn, khi thực hiện hoạt động di dân ra khỏi vùng nguy hiểm do các điều kiện khách quan (như do bão, lũ, động đất...) cần phải tính toán và dự báo chính xác những diễn biến của thời tiết, của cơ sở vật chất phục vụ cho việc di dân, nguồn nhân lực thực hiện di dân... để thực hiện hoạt động di dân có hiệu quả nhất.

Sự vi phạm nguyên tắc khách quan sẽ dẫn đến những mất mát lớn trong đời sống xã hội, hướng những nỗ lực của xã hội theo hướng vô căn cứ hoặc tiêu cực, kìm hãm sự phát triển, gây nên sự khó chịu bởi những người thực hiện các tác động có tính nhà nước.

Thứ tư, nguyên tắc pháp chế của hoạt động công vụ nhà nước

Nếu như chúng ta thừa nhận là nhà nước phục vụ xã hội, hoạt động của các cơ quan nhà nước nhằm vào việc thỏa mãn những nhu cầu, quyền, lợi ích hợp pháp của con người, thì rõ ràng tất cả mọi điều trong hoạt động công vụ nhà nước đều phải được pháp luật điều chỉnh và phải được tuân theo mô cách vô điều kiện, trong đó Hiến pháp là tối thượng. Do vậy, logic của vấn đề là nếu các hoạt động công vụ nhà nước tuân thủ theo đúng Hiến pháp và pháp luật thì cũng có nghĩa là hoạt động công vụ nhà nước đó đã được thực hiện theo đúng ý chí của nhân dân.

Nguyên tắc này đòi hỏi phải có hệ thống pháp luật hoàn thiện làm cơ sở pháp lý cho hoạt động công vụ nhà nước. Trong các văn bản quy phạm pháp luật đó phải thể hiện được tính nhân văn, công bằng, hợp tác, đảm bảo các quyền tự do và nghĩa vụ của con người trong quá trình thực hiện hoạt động công vụ nhà nước. Mọi chủ thể khi thực hiện công vụ nhà nước phải tôn trọng Hiến pháp, pháp luật, đặc biệt là tôn trọng tính tối cao của Hiến pháp, chấp hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật. Khi thực hiện hoạt động công vụ nhà nước, các cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền không thể vượt ra khỏi khuôn khổ của Hiến pháp và pháp luật, không được bước ra khỏi giới hạn thẩm quyền mà pháp luật đã quy định cho họ. Các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong khi thực hiện công vụ nhà nước luôn phải tự xem xét, đánh giá, kiểm tra xem các hoạt động công vụ nhà nước của mình đã thực hiện, đang thực hiện, sẽ thực hiện có phù hợp với Hiến pháp và pháp luật hay không.

Mặt khác, mọi vi phạm pháp luật phát sinh trong quá trình thực thi công vụ nhà nước đều phải được phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm minh, mà trước hết là những vi phạm pháp luật của chính các chủ thể thực thi công vụ nhà nước.

Thứ sáu, nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ Nhà nước. Một số quan điểm đưa ra nguyên tắc “Công khai trong công vụ nhà nước. Nguyên tắc này đòi hỏi các cơ quan nhà nước phải công khai hóa các quy định của nền công vụ và hoạt động công vụ, trừ các bí mật quốc gia”. Tuy nhiên chúng tôi cho rằng, ngoài tính công khai, còn phải có tính minh bạch trong hoạt động công vụ nhà nước và chúng gắn kết chặt chẽ với nhau. Tính công khai làm cơ sở chỉ tính minh bạch và ngược lại, tính minh bạch tạo cơ sở vững chắc cho tính công khai.

Nguyên tắc này bảo đảm mối liên hệ chặt chẽ của các hoạt động công vụ nhà nước với xã hội, với các công dân, tạo cơ sở cho xã hội, công dân có thể kiểm soát được các hoạt động công vụ nhà nước, qua đó kiểm soát được quyền lực nhà nước thực sự thuộc về nhân dân chứ không phải thuộc về một người hoặc một nhóm người nào.

Theo chúng tôi, nguyên tắc này bao gồm các nội dung:

- Sự công khai hóa của các hoạt động công vụ nhà nước: sự công khai ở đây phải bao hàm cả việc đã thực hiện trong quá khứ, hiện tại và những hoạt động mà Nhà nước dự định sẽ thực hiện trong tương lai; trong tất cả các khâu lập pháp, hành pháp, tư pháp; ở tất cả các cấp, ngành. Các thông tin liên quan đến hoạt động công vụ nhà nước phải được công bố kịp thời (trừ những lĩnh vực bí mật nhà nước), đảm bảo tính thời sự, phù hợp với nhu cầu thực tiễn, tránh tình trạng che giấu, bung bít thông tin để phục vụ cho lợi ích của một số cá nhân. Công dân có quyền tiếp cận, tìm hiểu, sử dụng các thông tin liên quan đến hoạt động công vụ nhà nước một cách dễ dàng, thuận lợi (trừ các lĩnh vực bí mật Nhà nước)

- Công dân có quyền giám sát đối với các hoạt động công vụ nhà nước, bao gồm cả sự tham gia của các phương tiện thông tin đại chúng, đối với các quá trình chuẩn bị thực hiện, thực hiện và kết quả thực hiện hoạt động công vụ nhà nước; Công dân có quyền khởi kiện ra Tòa án các hoạt động công vụ nhà nước trái pháp luật để bảo vệ quyền và tự do của công dân đã được quy định trong Hiến pháp.

- Nhà nước phải có trách nhiệm giải trình khi có các yêu cầu, kiến nghị của xã hội, công dân về một hoạt động công vụ nhà nước nào đó. Sự giải trình này kèm theo là việc xử lý các sai phạm (nếu có) trong quá trình thực hiện hoạt động công vụ nhà nước, và kết quả xử lý này cũng phải được công khai.

Về phương diện pháp lý, các nguyên tắc trong thi hành công vụ được quy định trong điều 3, Luật Cán bộ, công chức

1. Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật
2. Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân.
3. Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra giám sát
4. Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả
5. Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ.

Các nguyên tắc hoạt động công vụ nhà nước có quan hệ chặt chẽ với nhau. Điều quan trọng là kết quả cuối cùng của việc áp dụng tổng thể các nguyên tắc sẽ là như thế nào trên thực tế, bởi lẽ việc áp dụng một nguyên tắc tách biệt sẽ khác hẳn việc áp dụng nó trong mối liên hệ qua lại với các quy tắc khác. Vì vậy, các nguyên tắc hoạt động công vụ nhà nước cần và phải được áp dụng trong thực tế như là một chỉnh thể thống nhất. Điều này phụ thuộc rất lớn vào năng lực tổ chức thực tiễn của chủ thể thực hiện hoạt động công vụ nhà nước, trên cơ sở đó mới đem lại cho hoạt động công vụ nhà nước một hiệu lực, hiệu quả cao nhất, đáp ứng được yêu cầu của một nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.