

# **Đạo đức công vụ và những chuẩn mực, yêu cầu đặt ra đối với người làm công tác thanh tra**

*TS. Nguyễn Tuấn Khanh*

*Phó Viện trưởng Viện Chiến lược và Khoa học Thanh tra*

“Đạo đức công vụ” là thuật ngữ đã được sử dụng phổ biến và là một trong những nội dung quan trọng của văn hóa công vụ. Mặc dù vậy, hiện chưa có giải thích, làm rõ những yếu tố cấu thành đạo đức công vụ và những chuẩn mực đạo đức công vụ đặc thù với các ngành, lĩnh vực quản lý nhà nước. Vì vậy, cần phải làm rõ các trụ cột cơ bản trong hệ thống chuẩn mực đạo đức công vụ và những yêu cầu đặt ra đối với việc nâng cao đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra

Đặc điểm hoạt động công vụ trong lĩnh vực thanh tra - cơ sở xác định chuẩn mực đạo đức của cán bộ thanh tra

Tiếp cận từ những góc độ khác nhau, hiện có khá nhiều quan niệm về hoạt động công vụ. Từ điển Tiếng Việt định nghĩa công vụ được hiểu là việc công[1]. Trong lĩnh vực khoa học pháp lý hành chính, có quan niệm cho rằng: “Công vụ nhà nước là một chế định pháp luật hành chính[2]. Có quan điểm coi công vụ là dạng hoạt động mang tính quyền lực nhà nước (gắn với Nhà nước hoặc Nhân dân) do các công chức, viên chức nhà nước tiến hành theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước, phục vụ lợi ích của Nhà nước và xã hội[3]. Có quan điểm đồng nhất hoạt động công vụ với hoạt động hành chính nhà nước, tức là hoạt động của cán bộ, công chức nhà nước làm việc chỉ trong các cơ quan hành chính nhà nước[4]. Điều 2 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định: “Hoạt động công vụ của cán bộ, công chức là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức theo quy định của Luật này và các quy định khác có liên quan”. Với quy định này, có thể hiểu công vụ là hoạt động của mọi cán bộ, công chức và bao gồm hai yếu tố cơ bản: (i) Chủ thể thực hiện công vụ - là cán bộ, công chức; (ii) Nội dung cụ thể của hoạt động công vụ - đó là nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức.

Vì vậy, có thể quan niệm: *Hoạt động công vụ trong ngành Thanh tra là việc cán bộ, công chức, viên chức trong các cơ quan có chức năng thanh tra thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao để tiến hành các hoạt động thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo thẩm quyền.*

Hoạt động công vụ của cán bộ, công chức, viên chức trong ngành Thanh tra gắn liền với việc thực hiện nhiệm vụ của cơ quan có chức năng thanh tra, được quy định bởi pháp luật về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Vì vậy, so với các lĩnh vực khác, hoạt động công vụ trong ngành Thanh tra có những điểm đặc thù.

*Thứ nhất*, công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng luôn gắn liền với việc xem xét, đánh giá tính đúng, sai và xử lý đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành chính sách, pháp luật. Vì vậy, yêu cầu đầu tiên đối với hoạt động công vụ của người làm công tác thanh tra là phải bảo đảm tính chính xác, khách quan, công bằng, đúng pháp luật. Sinh thời, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhiều lần huấn thị đối với người làm công tác thanh

tra về những tính khách quan, chính xác, công bằng trong thực thi công vụ. Với công tác thanh tra, Chủ tịch Hồ Chí Minh từng căn dặn là đã tiến hành thanh tra thì phải đi đến tận nơi, xem tận chỗ. Người nói: “*Người cán bộ thanh tra nghe không được thiên lệch, nghe một bên, nên nghe người này, nghe người kia. Phải khách quan, chớ do ý muốn và suy đoán chủ quan của mình. Thanh tra muốn biết, muốn thấy, muốn hiểu rõ sự thật ở cơ quan, địa phương nào đây phải đến tận nơi, nghe ngóng, tìm hỏi, chịu khó. Quan liêu sẽ không làm được nhiệm vụ*”[5]. Về giải quyết khiếu nại, tại Hội nghị cán bộ thanh tra toàn miền Bắc ngày 05/3/1960, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã giao nhiệm vụ: “*Nhiệm vụ của các Ban Thanh tra là phải làm cho nghiêm chỉnh, hợp thời, làm sớm chừng nào hay chừng ấy, đồng bào có oan ức mới khiếu nại, hoặc vì chưa hiểu rõ chính sách của Đảng và Chính phủ mà khiếu nại. Ta phải giải quyết nhanh, tốt thì đồng bào mới thấy rõ Đảng, Chính phủ quan tâm, lo lắng đến quyền lợi của họ. Do đó quan hệ giữa nhân dân với Đảng và Chính phủ càng được củng cố tốt hơn*”...

Yêu cầu về tính chính xác, khách quan, công bằng, đúng pháp luật đã trở thành nguyên tắc quan trọng trong hoạt động trên các lĩnh vực công tác của ngành Thanh tra. Cụ thể là: hoạt động thanh tra, phải “*bảo đảm chính xác, khách quan, trung thực, công khai, dân chủ, kịp thời*”[6]. Hoạt động tiếp công dân, “*phải bảo đảm công khai, dân chủ, kịp thời; thủ tục đơn giản, thuận tiện; giữ bí mật và bảo đảm an toàn cho người tố cáo theo quy định của pháp luật; bảo đảm khách quan, bình đẳng, không phân biệt đối xử trong khi tiếp công dân*”[7]. Giải quyết khiếu nại phải “*bảo đảm khách quan, công khai, dân chủ và kịp thời*”[8]. Giải quyết tố cáo “*phải kịp thời, chính xác, khách quan, đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục và thời hạn theo quy định của pháp luật*”[9]....

*Thứ hai*, hoạt động công vụ trong lĩnh vực thanh tra luôn đòi hỏi phải được đặt trong cơ chế giám sát, kiểm soát chặt chẽ

Hoạt động công vụ trong lĩnh vực thanh tra về bản chất là việc thực thi công vụ hành chính. Tuy nhiên, tính chất đặc thù về thẩm quyền, chức trách và nhiệm vụ được giao nên hoạt động công vụ của người làm công tác thanh tra phải chịu sự giám sát, kiểm soát chặt chẽ hơn so với các hoạt động công vụ hành chính khác. Yêu cầu này bởi các lý do sau:

*Một là*, hoạt động công vụ của người làm công tác thanh tra luôn gắn liền với việc thực thi quyền lực nhà nước, nhân danh nhà nước để đưa ra các quyết định nhằm đánh giá và xử lý đối với việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan, tổ chức, cá nhân. Vì vậy, hoạt động công vụ của người làm công tác thanh tra phải đặt trong cơ chế kiểm soát để phòng ngừa việc lạm dụng quyền lực của mình trong quá trình thực hiện nhiệm vụ công vụ.

*Hai là*, hoạt động công vụ của người làm công tác thanh tra có tính độc lập tương đối, tự quyết định và tự chịu trách nhiệm về quyết định của mình. Vì vậy, hoạt động công vụ của người làm công tác thanh tra cần được giám sát chặt chẽ để tránh việc lạm quyền, bỏ lọt hoặc bao che cho những vi phạm trong quá trình tiến hành thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng.

*Ba là*, hoạt động công vụ trong lĩnh vực thanh tra gắn liền với quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương, có liên quan và tác động trực tiếp đến quyền và lợi ích của nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân là đối tượng thanh tra, người khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh. Vì vậy, lĩnh vực thanh tra là môi trường dễ phát sinh tham nhũng, tiêu cực. Với phạm vi tác động rộng và nguy cơ đó, hoạt động công vụ trong lĩnh vực thanh tra cần phải chịu sự giám sát, kiểm soát bằng nhiều thiết chế, cả kiểm soát, giám sát từ bên trong hệ thống hành chính (thông qua lãnh đạo, chỉ đạo, giám sát đoàn thanh tra; thanh tra, kiểm tra trách nhiệm việc thực hiện pháp luật về thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng...) và giám sát, kiểm soát từ bên ngoài hệ thống hành chính, bao gồm: Giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp) và giám sát của xã hội (Mặt trận tổ quốc và các tổ chức thành viên, Báo chí, Hiệp hội doanh nghiệp, ngành nghề, Ban Thanh tra nhân dân...).

So với các ngành, lĩnh vực khác, công tác giám sát, kiểm soát đối với hoạt động công vụ trong lĩnh vực thanh tra đã được quy định trong rất nhiều văn bản quy pháp luật, bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật về thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo, phòng, chống tham nhũng và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác liên quan đến thẩm quyền của chính quyền địa phương và vai trò, thẩm quyền giám sát của các chủ thể bên trong, bên ngoài bộ máy nhà nước. Ví dụ: Điểm a, Khoản 1 Điều 48 Luật Thanh tra năm 2010 quy định Người ra quyết định thanh tra có nhiệm vụ chỉ đạo, kiểm tra, giám sát Đoàn thanh tra thực hiện đúng nội dung quyết định thanh tra. Khoản 1 Điều 66 Luật Khiếu nại năm 2011 quy định giám sát của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức thành viên của Mặt trận đối với việc thi hành pháp luật về khiếu nại. Điều 73 Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân năm 2015 quy định: Thường trực Hội đồng nhân dân giám sát việc thi hành pháp luật về khiếu nại, tố cáo; tổ chức Đoàn giám sát hoặc giao cho các Ban của Hội đồng nhân dân giám sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo tại địa phương...

### **Chuẩn mực đặc thù trong đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra**

Đạo đức được hiểu theo nghĩa tổng quát là những tiêu chuẩn, nguyên tắc được dư luận xã hội thừa nhận, quy định hành vi quan hệ của con người đối với nhau và đối với xã hội[10]. Từ góc độ đó, đạo đức công vụ được hiểu là các nguyên tắc, chuẩn mực, các quy tắc, quy định hành vi xử sự của cán bộ, công chức, viên chức và người khác trong quá trình thực thi nhiệm vụ công vụ. Đạo đức công vụ được biểu hiện ra bên ngoài thông qua các hành vi, thái độ ứng xử cụ thể của người được giao nhiệm vụ khi thi hành công vụ. Những hành vi, thái độ ứng xử trong quan hệ xã hội không liên quan đến chức trách, nhiệm vụ công vụ thì không thuộc phạm vi của đạo đức công vụ. Vì vậy, có thể quan niệm: *Đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra là các hành vi, thái độ ứng xử, việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người làm công tác thanh tra khi thi hành nhiệm vụ công vụ.*

Đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra được đánh giá dựa trên các yêu cầu về tiêu chuẩn, thái độ ứng xử, giao tiếp, cách thức giải quyết công việc đối với người làm công tác thanh tra khi thực thi công vụ. Từ những đặc thù trong hoạt

động công vụ đòi hỏi đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra cũng có những điểm đặc thù. Tại hội nghị thanh tra toàn miền Bắc năm 1957, Chủ tịch Hồ Chí Minh căn: “cán bộ thanh tra phải có đạo đức cách mạng, phải hiểu nhân tình thế cố đã đành nhưng tự mình còn phải gương mẫu cho người khác”, “cán bộ thanh tra như cái gương cho người ta soi mặt, gương mờ thì không soi được”.

Những đặc thù trong chuẩn mực đạo đức của người làm công tác thanh tra thể hiện trên những điểm sau:

*Thứ nhất*, chuẩn mực đạo đức của người làm công tác thanh tra có phạm vi rộng hơn, một số hoạt động công vụ có những đòi hỏi cao hơn về tiêu chuẩn so với chuẩn mực chung của đạo đức công vụ được pháp luật quy định đối với cán bộ, công chức.

Do lĩnh vực công tác của ngành thanh tra là hoạt động công vụ đặc thù, nên chuẩn mực đạo đức của người làm công tác thanh tra có những điểm đặc trưng với những chuẩn mực cao hơn các chuẩn mực chung đối với đạo đức của cán bộ, công chức.

Trước hết, người làm công tác thanh tra phải đáp ứng các chuẩn mực chung của cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống hành chính như: bản lĩnh chính trị vững vàng, yêu nước, thương dân, năng động, sáng tạo, tận tâm, thận trọng, khách quan, công tâm trong công việc, khiêm tốn, trung thực, cần kiệm, liêm, chính.... Bên cạnh đó, công tác thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng mà người làm công tác thanh tra thực hiện mặc dù rất phong phú, đa dạng nhưng luôn thể hiện rõ quyền lực nhà nước trong thực thi công vụ bởi lẽ các hoạt động này gắn liền với việc xem xét, đánh giá, kết luận về những sai phạm, vướng mắc, bất cập cần khắc phục và quyết định xử lý đối với vi phạm trong quản lý. Điều đó đòi hỏi người làm công tác thanh tra phải thể hiện rõ hình ảnh nghiêm trang của lực lượng bảo vệ pháp luật nhưng đồng thời cũng phải gần gũi với đối tượng thanh tra, người khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản ánh, bởi lẽ “*thanh tra là tai mắt của trên, là người bạn của dưới*”. Với đặc trưng đó, phương pháp làm việc, phong cách, ứng xử của người làm công tác thanh tra cũng có những điểm khác so với phương pháp làm việc, phong cách, ứng xử của người làm trong các cơ quan bảo vệ pháp luật khác và có những đặc trưng riêng trong hệ thống phương pháp làm việc, phong cách ứng xử của công chức hành chính nói chung. Xuất phát từ đặc điểm nghề nghiệp, tính năng động, sáng tạo, thận trọng, khách quan, công tâm, trung thực là những chuẩn mực đặc biệt quan trọng, đòi hỏi người làm công tác thanh tra phải đáp ứng ở mức rất cao.

*Thứ hai*, chuẩn mực đạo đức của người làm công tác thanh tra gắn liền với những nguyên tắc trong hoạt động, gắn liền với quyền và nghĩa vụ của người làm công tác thanh tra khi tiến hành thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Vì vậy, cơ sở xây dựng chuẩn mực đạo đức của người làm công tác thanh tra không chỉ tuân thủ các quy định của pháp luật về cán bộ, công chức mà còn phải dựa trên các quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật về quyền, nghĩa vụ của người làm công tác thanh tra, những việc phải làm, nên làm và không được làm trong thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng. Đặc trưng này đòi hỏi việc xây dựng chuẩn mực và

nâng cao đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra phải có sự chung tay của nhiều chủ thể trong và ngoài bộ máy nhà nước.

Với quan niệm và đặc điểm như trên, có thể khái quát cấu trúc bộ chuẩn mực đạo đức của người làm công tác thanh tra bao gồm các trụ cột chính sau:

*Một là*, sự tuân thủ các chuẩn mực chung về đạo đức của cán bộ, công chức, viên chức và văn hóa ứng xử.

*Hai là*, sự tuân thủ các quy định về những hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động thanh tra.

*Ba là*, tuân thủ các quy định về những hành vi bị nghiêm cấm trong tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo.

*Bốn là*, tuân thủ các quy định về những hành vi bị nghiêm cấm trong hoạt động phòng, chống tham nhũng.

Ngày 11/3/2021 Tổng Thanh tra Chính phủ ban hành Thông tư số 01/2021/TT-TTCP quy định Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức trong ngành Thanh tra và cán bộ, công chức làm công tác tiếp công dân. Nội dung thông tư đã thể hiện được những chuẩn mực đặc thù về đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra.

### **Yêu cầu đặt ra đối với đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra**

Với các trụ cột chuẩn mực đạo đức công vụ và đặc trưng về chuẩn mực đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra như đã phân tích trên đây, việc xây dựng và thi hành đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra phải đáp ứng các yêu cầu sau:

*Thứ nhất*, tuyệt đối tuân thủ quy định của pháp luật trong thực thi công vụ

Đạo đức công vụ gắn liền với việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của công chức được pháp luật quy định. Hầu hết các chuẩn mực đạo đức công vụ đều dựa trên các quy định của pháp luật. Vì vậy, để bảo đảm đạo đức công vụ, người làm công tác thanh tra cần phải tuyệt đối tuân thủ các quy định của pháp luật trong thực thi nhiệm vụ, công vụ. Đó là các quy định về quyền và nghĩa vụ của công chức nói chung; quy định về quyền và nghĩa vụ của người được giao để thực thi nhiệm vụ trong hoạt động thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng; quy định về những điều không được làm trong thực thi nhiệm vụ được giao và quy định về văn hóa công sở, văn hóa giao tiếp.

*Thứ hai*, người làm công tác thanh tra phải có đạo đức cách mạng, có thái độ ứng xử giao tiếp văn minh, lịch sự; sẵn sàng giúp đỡ nhân dân, không có thái độ hách dịch, cửa quyền, sách nhiễu.

Đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra không chỉ là các chuẩn mực được quy định trong các văn bản, mà quan trọng hơn thế, nó phải được thể hiện ra thông qua các hành vi cụ thể trong trong hoạt động công vụ để mọi người có thể cảm nhận được sự hiện diện của đạo đức công vụ. Việc thực hiện các hành vi công vụ phụ thuộc rất nhiều vào lương tâm, nhận thức, ý thức trách nhiệm và thái độ của người làm công tác thanh tra. Điều đó đòi hỏi người làm công tác thanh tra

phải có đạo đức cách mạng, luôn có thái độ ứng xử giao tiếp văn minh, lịch sự, gần gũi; sẵn sàng giúp đỡ nhân dân, không có thái độ hách dịch, cửa quyền, sách nhiễu.

*Thứ ba*, người làm công tác thanh tra phải nắm vững chuyên môn, nghiệp vụ, có năng lực, kinh nghiệm, bản lĩnh và uy tín trong thực hiện nhiệm vụ được giao

Thanh tra, tiếp công dân, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng là những lĩnh vực công tác gắn liền với việc xem xét, đánh giá tính đúng sai trong hoạt động quản lý nhà nước; phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm. Vì vậy, người làm công tác thanh tra phải có chuyên môn, nghiệp vụ, năng lực và bản lĩnh để bảo đảm thực hiện nhiệm vụ công vụ. Người làm công tác thanh tra không chỉ không đơn thuần là một công chức hành chính mà còn phải có chuyên môn, chuyên sâu về nghiệp vụ, đồng thời phải có bản lĩnh, uy tín mới có thể thực hiện nhiệm vụ được giao chính xác, khách quan, công bằng, đúng pháp luật..

*Thứ tư*, nâng cao đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra phải gắn liền với việc thực hiện nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính đối với công chức, viên chức ngành Thanh tra

Yêu cầu đối với đạo đức công vụ của người làm công tác thanh tra không chỉ hiện diện thông qua việc thực thi những nhiệm vụ cụ thể được giao mà còn phải đặt trong bối cảnh chung, trong xây dựng văn hóa công vụ, văn hóa thanh tra của ngành Thanh tra. Vì vậy, cùng với trách nhiệm phải tuyệt đối tuân thủ quy định của pháp luật trong thực thi nhiệm vụ công vụ, người làm công tác thanh tra còn phải chấp hành nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính đối với công chức, viên chức ngành Thanh tra, cụ thể là phải tuân thủ các nguyên tắc chấp hành - điều hành trong hành chính, bảo đảm cấp dưới phục tùng sự lãnh đạo, chỉ đạo và chấp hành nghiêm chỉnh các quyết định của cấp trên; trong thực thi nhiệm vụ, công vụ phải tuân thủ tính thứ bậc, kỷ cương và trật tự hành chính, đúng thẩm quyền; chấp hành nghiêm túc kỷ luật lao động, sử dụng có hiệu quả thời giờ làm việc; xây dựng văn hóa công sở hiện đại, văn minh, lịch sự, chuyên nghiệp; thực hiện đúng quy định trong văn hóa hội họp; thực hiện đúng các quy định về phát ngôn.../.

---

[1] Viện Ngôn ngữ học: Từ điển Tiếng Việt, NXB Đà Nẵng 2004, tr.211.

[2] Luật Hành chính Việt Nam, NXB. Tp HCM, tr.176.

[3] Viện Nghiên cứu hành chính thuộc Học viện Hành chính quốc gia: Thuật ngữ hành chính, 2002, tr.24.

[4] PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt: Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, NXB Chính trị quốc gia, 2013, tr.232.

[5] Một số văn kiện chủ yếu của Đảng và Chính phủ về công tác thanh tra, Ủy ban Thanh tra của Chính phủ, 1977, tr.7

[6] Khoản 1 Điều 7 Luật Thanh tra năm 2010.

[7] Khoản 2 Điều 3 Luật Tiếp công dân năm 2013

[8] Điều 4 Luật Khiếu nại năm 2011

[9] Khoản 1 Điều 4 Luật Tố cáo năm 2018

[10] Viện Ngôn ngữ học (2004): Từ điển tiếng Việt, NXB Đà Nẵng, tr.290.