

Đạo đức công chức-một vấn đề quan trọng trong cải cách hành chính hiện nay

GS,TS. Phạm Hồng Thái

Chủ nhiệm Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Đảm bảo cho công cuộc cải cách hành chính thành công thì điều quan trọng nhất là con người, con người ở đây là công chức trong bộ máy hành chính Nhà nước. Trong đó đạo đức công chức là một yếu tố vô cùng quan trọng và bức thiết nhất trong giai đoạn hiện nay.

Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh “Cán bộ, công chức là công bộc của dân...”, có bốn phận phục vụ nhân dân. Vì thế, đạo đức công chức thể hiện tính dân chủ trong công vụ mà công chức thực hiện đối với dân. Sự không thiên vị, vô tư và trong sáng chắc chắn sẽ làm cho người dân tin hơn vào Chính phủ, vào Nhà nước và ngược lại. Đạo đức công chức thể hiện trong những hoạt động cụ thể, hành vi cụ thể qua công việc của công chức.

Trong quá trình thực thi công vụ, yêu cầu của cải cách nền hành chính nhà nước hiện nay là phải đạt mục tiêu xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hoá, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu của công cuộc xây dựng, phát triển đất nước. Với ý nghĩa đó, đạo đức công chức cần được chuẩn mực trở thành bắt buộc mang tính nguyên tắc dựa trên pháp luật. Chuẩn mực đó, theo tôi cần thể hiện trên các yếu tố sau:

Thứ nhất, công chức phải làm tròn bốn phận của mình với một phẩm chất cao nhất là sự liêm khiết. Chủ tịch Hồ Chí Minh khẳng định: “Liêm là trong sạch, không tham lam, luôn tôn trọng, giữ gìn của công, của dân...” và Người cũng đã cảnh báo những người cơ hội luôn tìm dịp phát tài, xoay tiền của Chính phủ, đục khoét nhân dân. Vì vậy, “những người trong công sở phải lấy chữ liêm làm đầu”.

Đối với nền hành chính chúng ta đang xây dựng hiện nay thì liêm khiết là một yếu tố có ý nghĩa quyết định. Bởi vì, trong thực thi công vụ, công chức cung cấp cho xã hội một sự quản lý không thiên lệch, trong sáng; thực hiện những dịch vụ hành chính có chất lượng cao, vận hành, sử dụng tài sản công theo hướng tối đa hóa lợi ích là một vấn đề cốt lõi trong cải cách tài chính công, tài sản công hiện nay.

Tiếp theo là công chức trong quá trình thực hiện công việc của mình là công việc phục vụ lợi công. Do đó, yêu cầu phải làm tăng niềm tin của nhân dân với các cơ quan thực thi quyền hành pháp thì yếu tố cần thiết nữa là phải có lương tâm, công minh và dũng cảm. Đây là yếu tố rất cần thiết trong đạo đức của công chức hiện nay. Thái độ vô cảm trước công việc, nỗi lo, nỗi đau của người dân là một thái độ không thể chấp nhận được của công chức.

Chúng ta đều biết rằng “công bộc của dân” là lời dạy tâm huyết của Hồ Chí Minh đối với cán bộ, công chức, mà công chức cần phải rèn luyện để góp phần xây dựng một nền hành chính công lành mạnh, có hiệu lực, hiệu quả. Đồng thời, trong công việc của mình công chức thường đứng trước bao cám dỗ bởi vật chất, quyền lực đòi hỏi phải dũng cảm mới có thể vượt qua được. Chủ tịch Hồ Chí Minh dạy: phải có gan làm, có gan chịu đựng, có gan sửa chữa, có gan chống lại những vinh hoa, phú quý không chính đáng.

Công chức trong bộ máy hành chính nhà nước là một hình ảnh phản chiếu các vai trò trách nhiệm của họ; thử thách đánh giá các giá trị của họ và hành động của họ với tư cách là cá nhân phục vụ cho chính phủ và nhân dân. Muốn như vậy, ở góc độ đạo đức, công chức cần nâng cao kỹ năng và chất lượng phục vụ, cung cấp dịch vụ công cho xã hội, cho nhân dân.

Sự điều chỉnh của pháp luật về đạo đức công vụ ở Việt Nam

1. Sự cần thiết điều chỉnh đạo đức công vụ bằng pháp luật

*Những nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức cán bộ, công chức cũng như đạo đức công vụ được “pháp luật hóa” ngày càng nhiều trong pháp luật Việt Nam. Đây cũng là sự thừa nhận chính thức về tính đúng đắn khách quan, hợp lý của các quan niệm về đạo đức cán bộ, công chức, đạo đức công vụ và cũng là cách thức hữu hiệu để Nhà nước bảo vệ, củng cố những giá trị đạo đức cán bộ, công chức và đạo đức công vụ, vốn hình thành và được củng cố qua nhiều thế hệ trước sự tác động tiêu cực của các quy luật kinh tế thị trường.

Giữa pháp luật với đạo đức công vụ có mối quan hệ chặt chẽ, tác động qua lại lẫn nhau, pháp luật như là phương tiện để thể chế hóa đạo đức công vụ. Ở đây thể hiện mối quan hệ giữa phạm trù nội dung và hình thức, *pháp luật là hình thức pháp lý của đạo đức công vụ, pháp luật về công vụ như là “vỏ bọc, áo khoác pháp lý” của đạo đức công vụ. Đạo đức công vụ thể hiện, xuyên suốt toàn bộ nội dung pháp luật công vụ.*

Việc ghi nhận các giá trị đạo đức công vụ trong các văn bản pháp luật dựa trên những lý do căn bản sau đây:

Thứ nhất, cùng với quá trình ra đời và hình thành nhà nước là sự hình thành đội ngũ những người phục vụ trong bộ máy nhà nước để thực hiện các công việc nhà nước (mà ngày nay được gọi với thuật ngữ công vụ). Khi thực hiện các công việc nhà nước luôn làm phát sinh hai loại quan hệ: quan hệ giữa những người phục vụ nhà nước với nhau - quan hệ bên trong nền công vụ và quan hệ giữa họ với dân cư - quan hệ bên ngoài của nền công vụ, đồng thời trong mỗi quan hệ đó bộc lộ cách ứng xử, thái độ, hành vi của những người thực thi công việc nhà nước. Để bảo đảm tính thống nhất trong hành vi, cách xử sự, thái độ của những người phục vụ trong bộ máy nhà nước, không còn cách nào khác là nhà nước phải đặt ra những quy tắc mang tính bắt buộc chung, hoặc đối với những đối tượng nhất định - đó chính là pháp luật.

Thứ hai, công dân trước khi tham gia vào công vụ, ở họ đã định hình các quan niệm đạo đức của người cán bộ, công chức, đạo đức công vụ trong chính thể mà họ phục vụ. Những quan niệm đó họ tiếp nhận từ xã hội, từ thể hệ những người đi trước, từ những người thân trong gia đình, trường học hoặc qua quá trình tự nhận thức mà có. Chính vì lẽ đó mà mỗi người lại có những quan niệm, nhận thức khác nhau về đạo đức công vụ, do đó không thể mang vô số những quan niệm khác nhau đó vào công vụ nhà nước. Vì vậy, cần phải có sự thể chế hóa các quan niệm, quy tắc có tính phổ biến mà con người nhận thức được và được thừa nhận thành các quy tắc chính thống để áp dụng chung trong công vụ của cán bộ, công chức.

Thứ ba, đạo đức công vụ, dù được thể chế hóa hay chưa, đều được bảo đảm thực hiện bởi lương tâm, sự tự giác của cán bộ, công chức. Đây là sức mạnh vật chất từ bên trong của nó, mà pháp luật nhiều khi lại không có được. Ví dụ, nhà nước quy định “phải khai báo, nộp lại những quà biếu”, việc nộp lại hay không nộp lại tùy thuộc vào lương tâm đạo đức, đạo đức công vụ của cán bộ, công chức. Tuy nhiên không phải lúc nào cán bộ, công chức cũng tự giác thực hiện các nguyên tắc, quy tắc đạo đức công vụ, do đó, nhà nước phải thể chế hóa thành pháp luật, thành những quy tắc bắt buộc chung và bảo đảm cho những quy tắc đó được thực hiện trên thực tế bằng các biện pháp giáo dục, thuyết phục, tổ chức, pháp lý khác nhau và trong một số trường hợp bằng sức mạnh của công lực.

Thứ tư, luôn có sự xuống cấp, xói mòn đạo đức, sự tha hoá của một bộ phận cán bộ, công chức trong thực thi công vụ và trong đời sống xã hội. Nhiều hiện tượng tiêu cực phát sinh trong các cơ quan công quyền như: lãng phí của công, sử dụng tài sản công không đúng mục đích, lạm dụng chức vụ, quyền hạn để kiếm lợi cho cá nhân... Tình trạng tham nhũng trong cơ quan công quyền hiện nay ở nước ta đã không còn là cá biệt, mà trở nên có tính phổ biến, xảy ra ở nhiều cấp, nhiều ngành. Tình trạng “mua quan, bán tước” tưởng chừng chỉ có trong thời phong kiến, thì nay đã trở thành câu chuyện mà người ta bàn luận khá sôi nổi trong các cơ quan nhà nước, các tổ chức công. Hiện tượng này rất khó nhận diện rõ vì nó được “người bán và người mua” bao bọc, che đậy rất kỹ. Đây là sự biểu hiện của tham nhũng chính trị, nếu xảy ra trên quy mô lớn sẽ rất nguy hiểm cho xã hội. Vậy cái gì điều chỉnh những hành vi, cách xử sự này? Ở đây có thể nói, các quy tắc đạo đức không còn đủ sức mạnh, không còn khả năng để điều chỉnh nữa, mà cần phải dựa vào pháp luật, nhờ vào sức mạnh có tính cưỡng chế của quyền lực nhà nước để điều chỉnh các quan hệ nói trên bằng cách cấm việc thực hiện các hành vi, đặt các chế tài để trừng phạt đối với những cá nhân, tổ chức đã thực hiện những hành vi bị cấm đó và buộc phải thực hiện các hành vi luật định.

Thứ năm, sự nhận thức, ý thức có tính vượt trước của các nhà làm luật về nhu cầu cần phải ghi nhận các giá trị đạo đức, đạo đức công vụ của cán bộ, công chức trong các quy phạm pháp luật. Khi các quy phạm đạo đức cán bộ, công chức, đạo đức công vụ được lồng vào các quy phạm pháp luật thì các quy phạm đó sẽ có sức sống

lâu bền, được thực hiện một cách tự giác, tự nguyện hơn. Chính vì vậy, mà các nhà lập pháp đã ý thức được cần phải ghi nhận các quy tắc đó vào pháp luật.

Ở nước ta, các nguyên tắc, ý niệm, suy nghĩ, các chuẩn mực đạo đức cách mạng - đạo đức cán bộ, công chức được hình thành và phát triển từ khi có sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, đặc biệt từ khi thành lập Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa và được giữ gìn, lưu truyền đến ngày nay. Vì lẽ đó, để khơi dậy truyền thống đạo đức cách mạng đã hình thành, phát triển và cần được phát huy trong điều kiện mới, trong những năm gần đây, cả xã hội Việt Nam dấy lên phong trào “Học tập, rèn luyện theo gương đạo đức Chủ tịch Hồ Chí Minh”. Đây thực sự là một cuộc sinh hoạt chính trị, đạo đức rộng lớn nhất từ trước tới nay ở nước ta nhằm khơi dậy truyền thống đạo đức của cán bộ, công chức và mọi tầng lớp dân cư.

2. Nội dung điều chỉnh của pháp luật đối với đạo đức công vụ

2.1. Sự điều chỉnh của Hiến pháp đối với đạo đức công vụ

Hiến pháp với tư cách là Luật cơ bản có hiệu lực pháp lý tối cao đã gián tiếp hoặc trực tiếp điều chỉnh đạo đức công vụ.

Hiến pháp năm 1946 tuy không có những quy định cụ thể, trực tiếp về đạo đức công vụ, nhưng những quy định Hiến pháp về chế độ cộng hòa dân chủ nhân dân, ở đó “Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo” (Điều 1), về quyền lợi của công dân, chế độ trách nhiệm chính trị của Nghị viện, Chính phủ và về cơ quan tư pháp đã đặt nền móng cho sự hình thành chế độ đạo đức công vụ thời đại mới - thời đại “cán bộ là công bộc của dân”. Trên cơ sở những tư tưởng đạo đức công vụ trong Hiến pháp năm 1946, sự điều chỉnh của pháp luật đối với đạo đức công vụ ở nước ta được hình thành và phát triển dần từng bước, trước hết kể đến Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950 ban hành Quy chế công chức Việt Nam. Trong văn bản này, nội dung đạo đức công vụ được thể hiện rất rõ “Công chức Việt Nam phải đem tất cả sức lực và tâm trí, theo đúng đường lối của Chính phủ và nhằm lợi ích của nhân dân mà làm việc”. Tại Điều 2 Quy chế quy định “Công chức Việt Nam phải phục vụ nhân dân, trung thành với Chính phủ, tôn trọng kỷ luật, có tinh thần trách nhiệm và tránh những việc có hại đến thanh danh công chức hay đến sự hoạt động của bộ máy nhà nước. Công chức Việt Nam phải “cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư”.

Như vậy, lòng trung thành với Chính phủ, với chính thể, tinh thần trách nhiệm phục vụ nhân dân, việc chấp hành pháp luật, tính kỷ luật được coi là những tiêu chí đầu tiên, quan trọng nhất, của đạo đức công vụ - đạo đức của những người phục vụ trong bộ máy nhà nước. Những quy tắc này là nền tảng cho sự hình thành, phát triển mối quan hệ giữa Nhà nước với công dân, giữa cán bộ, công* chức với nhân dân trong quá trình thực thi công vụ.

Kế thừa những quy định trong Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 đã bắt đầu hình thành những quy phạm Hiến pháp chuyên biệt quy định đạo đức cán bộ, công chức dưới hình thức quy định nghĩa vụ của các cơ quan nhà nước, nghĩa vụ các nhân viên nhà nước. Điều 6 quy định: Tất cả các cơ quan nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân. Tất cả các nhân viên cơ quan nhà nước đều phải trung thành với chế độ dân chủ nhân dân, tuân theo Hiến pháp và pháp luật, hết lòng hết sức phục vụ nhân dân. Như vậy, Hiến pháp đã trực tiếp chỉ ra các tiêu chí cơ bản nhất để đánh giá đạo đức của cán bộ, công chức: gần gũi với nhân dân; trung thành với chế độ - trung thành với chính thể; tuân theo Hiến pháp và pháp luật; hết lòng hết sức phục vụ nhân dân.

Tiếp tục kế thừa và phát huy những giá trị của Hiến pháp năm 1959,* Hiến pháp năm 1980 đã quy định cụ thể, đầy đủ hơn những tiêu chí về đạo đức cán bộ, công chức thông qua việc quy định: Tất cả các cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước phải hết lòng hết sức phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa. Nghiêm cấm mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền (Điều 8). “Tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, nhân viên nhà nước, nhân viên các tổ chức xã hội và mọi công dân đều phải chấp hành Hiến pháp, pháp luật” (Điều 12).

Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung* năm 2001) quy định: “Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước phải tôn trọng nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng”. Điều 12 Hiến pháp năm 1992 nhấn mạnh quan điểm Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, đồng thời khẳng định: các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải nghiêm chỉnh chấp hành Hiến pháp, pháp luật, đấu tranh phòng ngừa và chống các tội phạm, các vi phạm Hiến pháp và pháp luật.

Các quy định này của Hiến pháp năm 1992 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2001) phản ánh bản chất, nguyên tắc của nền công vụ Việt Nam, đồng thời là những yêu cầu đòi hỏi đối với mọi cán bộ, công chức trong quá trình thực thi công vụ. Người cán bộ, công chức không chỉ có nghĩa vụ hoàn thành các yêu cầu công vụ, mà còn phải có thái độ đúng đắn khi quan hệ với nhân dân trong công vụ. Các quy định này của Hiến pháp là những nguyên lý căn bản trong ứng xử của cán bộ, công chức trong quan hệ với công dân khi tiếp xúc, giải quyết các công việc của công dân, của tổ chức.

Từ những quy định nói trên có thể nhận thấy, các yêu cầu của Hiến pháp năm 1992 về đạo đức công vụ của cán bộ, công chức thể hiện qua thái độ của họ với nhân dân bao gồm:

- Tôn trọng nhân dân: Sự tôn trọng nhân dân thể hiện thái độ, quan hệ với nhân dân. Tôn trọng nhân dân không chỉ đơn thuần thể hiện cách ứng xử khi giải quyết các công việc của dân, mà phải tôn trọng các ý kiến, yêu cầu của công dân, các tổ chức

của công dân về các vấn đề có ý nghĩa Nhà nước, xã hội, về các vấn đề chính trị, kinh tế, xã hội mà người dân quan tâm.

- Kiên quyết đấu tranh chống mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch cửa quyền, tham nhũng. Điều này không chỉ thể hiện thái độ của Nhà nước đối với các hành vi này, mà còn là những yêu cầu đối với cán bộ, công chức phải có thái độ đấu tranh phòng, chống các hành vi đó. Trước những hiện tượng tiêu cực xảy ra trong cơ quan, tổ chức, người cán bộ, công chức phải thể hiện thái độ của mình như thế nào, họ lên án, tố cáo hay làm ngơ, điều này tùy thuộc vào ý thức pháp luật, ý thức đạo đức công vụ của cán bộ, công chức. Vì lẽ đó mà việc đấu tranh chống những hiện tượng tiêu cực này là thước đo đánh giá đạo đức công vụ của cán bộ, công chức.

-* Liên hệ chặt chẽ với nhân dân, thể hiện sự liên kết giữa Nhà nước, cán bộ, công chức với nhân dân, sự liên kết này thể hiện bản chất của Nhà nước, sự gần gũi giữa Nhà nước với nhân dân. Thông qua sự liên hệ chặt chẽ với nhân dân, cán bộ, công chức sẽ có điều kiện nắm được tâm tư, ý nguyện của dân, chống được xu hướng quan liêu hóa trong hoạt động nhà nước.

- Lắng nghe ý kiến của nhân dân là lắng nghe những huấn thị, dư luận của nhân dân về chính sách, pháp luật, sự đánh giá của nhân dân về hoạt động của bộ máy nhà nước, thái độ công vụ của các cán bộ, công chức. Đây là nguồn thông tin quan trọng, qua đó mà các cơ quan nhà nước có được một thông tin ngược chiều phản ánh đầy đủ và khách quan nhất về hoạt động nhà nước, hoạt động của các cán bộ, công chức.

- Chịu sự giám sát của nhân dân. Nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực, nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các cơ quan, tổ chức do mình sáng lập, tham gia giám sát mọi hoạt động nhà nước, hoạt động của cán bộ, công chức. Thông qua sự giám sát mà nhân dân chỉ ra được tình trạng chấp hành chính sách, pháp luật, các hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, cán bộ, công chức cũng như thái độ của họ trong việc giải quyết các công việc của cá nhân, tổ chức. Nhân dân là người đánh giá khách quan nhất về mọi hoạt động nhà nước, hoạt động của cán bộ, công chức - công dân là khách hàng của nền hành chính.

- Trong quá trình thực thi công vụ, cán bộ, công chức không chỉ tôn trọng pháp luật, mà còn phải có thái độ tích cực đấu tranh chống những hành vi vi phạm pháp luật, chống lại mọi sự biểu hiện của tình trạng quan liêu, hách dịch cửa quyền, tham nhũng.

Đây là những chuẩn mực đạo đức được hiến pháp hóa làm nền tảng cho việc xây dựng pháp luật về công vụ, đạo đức công vụ. Tuy vậy, cũng phải nhận thấy sự hạn chế của Hiến pháp năm 1992 so với những Hiến pháp trước đây khi quy định về đạo đức cán bộ, công chức, Hiến pháp năm 1992 bỏ qua quy định đã có trong những Hiến pháp trước đây như “trung thành với tổ quốc”, còn việc chấp hành Hiến pháp và pháp luật của cán bộ, công chức lại chỉ được quy định một cách gián tiếp, thông qua quy định nghĩa vụ chấp hành Hiến pháp và pháp luật của các chủ thể pháp luật.

2.2. * Sự điều chỉnh của luật và các văn bản dưới luật đối với đạo đức công vụ

Trên cơ sở quy định của Hiến pháp, nhiều văn bản quy phạm pháp luật tiếp theo đã cụ thể hoá về đạo đức công vụ. Trước hết, có thể kể đến Luật Phòng, chống tham nhũng; Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; Pháp lệnh Cán bộ, công chức và nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác.

Luật Phòng, chống tham nhũng không chỉ quy định về hành vi tham nhũng, các biện pháp phòng, chống tham nhũng mà còn có nhiều quy định chứa đựng nội dung đạo đức công vụ. Lần đầu tiên trong pháp luật Việt Nam đưa ra định nghĩa về “Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức” ở cấp độ luật. Quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức trong thi hành nhiệm vụ, công vụ và trong quan hệ xã hội, bao gồm những việc phải làm hoặc không được làm, phù hợp với đặc thù công việc của từng nhóm cán bộ, công chức, viên chức và từng lĩnh vực hoạt động công vụ, nhằm bảo đảm sự liêm chính và trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức”; “Quy tắc đạo đức nghề nghiệp là chuẩn mực xử sự phù hợp với đặc thù của từng nghề bảo đảm sự liêm chính, trung thực và trách nhiệm trong việc hành nghề”.

Các quy định pháp luật này đã gián tiếp đưa ra định nghĩa đạo đức công vụ của cán bộ, công chức, viên chức - hệ thống những chuẩn mực xử sự của cán bộ, công chức, viên chức trong hoạt động công vụ. Tuy vậy, nội dung đạo đức căn bản của cán bộ, công chức, viên chức chưa được xác định đầy đủ, chưa được mô hình hóa thành những hành vi, cách xử sự cụ thể của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ.

Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí không chỉ quy định các biện pháp thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, các biện pháp xử lý đối với những vi phạm, mà còn gián tiếp điều chỉnh đạo đức công vụ của cán bộ, công chức, viên chức trong việc sử dụng, quản lý tài sản công.

Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2003), Luật Cán bộ, công chức năm 2008 với tư cách là nền tảng pháp lý trong lĩnh vực này đã xác định một trong những tiêu chí quan trọng bậc nhất của cán bộ, công chức là phải có “phẩm chất đạo đức” (Điều 23). “Cán bộ, công chức là công bộc của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, phải không ngừng rèn luyện phẩm chất đạo đức, học tập nâng cao trình độ và năng lực công tác để thực hiện tốt nhiệm vụ, công vụ được giao” (Điều 2). Đạo đức ở đây được hiểu ở nhiều bình diện khác nhau: đạo đức của con người, đạo đức của cán bộ, công chức trong công vụ.

*Điều đáng chú ý là việc “không ngừng học tập nâng cao trình độ và năng lực công tác để thực hiện tốt nhiệm vụ, công vụ được giao” phải được coi là đạo đức công vụ quan trọng của cán bộ, công chức. Do đó, không thể nói người có đạo đức công vụ tốt mà không có chuyên môn tốt.

Xuất phát từ bản chất nhà nước ta là của dân, do dân và vì dân, Luật Cán bộ, công chức quy định: “cán bộ, công chức phải tận tụy phục vụ nhân dân; liên hệ chặt chẽ với nhân dân, tham gia sinh hoạt với cộng đồng dân cư nơi cư trú, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân”. Với những quy định này có thể nhận thấy đây

là những quy phạm thuộc về đạo đức cán bộ, công chức cả trong công vụ và ngoài công vụ. Thêm vào đó, tại Điều này còn quy định về đạo đức công vụ của cán bộ, công chức “có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư; không được quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng”. Nếp sống ở đây chính là lễ lối, tác phong, cách ứng xử trong công vụ và ngoài công vụ của cán bộ, công chức, sự trung thực của họ trong công vụ. Ngoài ra, Luật Cán bộ, công chức còn quy định những việc cán bộ, công chức không được làm, các nghĩa vụ, trách nhiệm của họ trong công vụ và ngoài công vụ.

Những năm gần đây, có nhiều văn bản quy định về trách nhiệm của những người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan nhà nước, tổ chức. Thêm vào đó, nhiều quyết định của Thủ tướng Chính phủ có quy định về những điều cấm trong công sở. Những văn bản này chứa đựng các yếu tố về đạo đức cán bộ, công chức - điều chỉnh cách ứng xử của cán bộ, công chức. Chẳng hạn, Quyết định số 129 về Quy chế văn hóa công sở tại các cơ quan hành chính nhà nước, quy định trong giao tiếp và ứng xử, cán bộ, công chức, viên chức phải có thái độ lịch sự, tôn trọng; ngôn ngữ giao tiếp phải rõ ràng, mạch lạc; không nói tục, nói tiếng lóng, quát nạt. Đặc biệt trong giao tiếp và ứng xử với nhân dân, cán bộ, công chức phải nhã nhặn, lắng nghe ý kiến, giải thích, hướng dẫn rõ ràng, cụ thể không được có thái độ hách dịch, những nhieu, gây khó khăn, phiền hà khi thực hiện nhiệm vụ. Khi giao tiếp qua điện thoại, cán bộ, công chức, viên chức phải xưng tên, cơ quan, đơn vị công tác; trao đổi ngắn gọn, tập trung nội dung công việc; không ngắt điện thoại đột ngột...

Đây là những nội dung cơ bản về các quy định, chuẩn mực đạo đức cán bộ, công chức được thể chế hóa dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật. Trên cơ sở đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiếp tục thể chế hóa thành nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác để quản lý đội ngũ cán bộ, công chức.

*Trong từng ngành nghề, lĩnh vực lại có các tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp riêng. Ví dụ Điều 70 Luật Giáo dục năm 2005 quy định: “Nhà giáo phải có phẩm chất, đạo đức, tư tưởng tốt”. Trong các tiêu chí để được tuyển chọn làm thẩm phán, trước hết công dân phải có “phẩm chất đạo đức tốt, liêm khiết và trung thực” (Điều 5 Pháp lệnh Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân năm 2002). Hoặc để trở thành thẩm định viên thẩm định giá tài sản, bên cạnh các tiêu chuẩn chuyên môn, người đó phải có “tiêu chuẩn đạo đức” bao gồm: “độc lập, chính trực, khách quan, bí mật, công khai, minh bạch”.

Ngoài ra cũng có nhiều văn bản dưới luật khác cũng gián tiếp điều chỉnh đạo đức, đạo đức công vụ của cán bộ, công chức thông qua việc quy định tiêu chuẩn để đánh giá công chức như Nghị định số 117/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ về việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các cơ quan nhà nước. Nghị định này có quy định riêng một mục về đánh giá công chức nói chung, trong đó có 03 điều (từ Điều 37 đến Điều 39) quy định mục đích của đánh giá công chức là để làm rõ năng lực, trình độ, kết quả công tác, phẩm chất đạo đức làm căn cứ để bố trí, sử dụng, bổ nhiệm, đề bạt, đào tạo, bồi dưỡng và thực hiện chính sách đối

với công chức; việc đánh giá công chức phải căn cứ vào nhiệm vụ được phân công, kết quả hoàn thành nhiệm vụ và phẩm chất đạo đức của công chức; đối với công chức lãnh đạo, việc đánh giá, ngoài những căn cứ nêu tại Điều 38 Nghị định này, khi đánh giá công chức lãnh đạo phải căn cứ vào kết quả hoạt động của cơ quan, đơn vị và trách nhiệm của công chức giữ chức vụ lãnh đạo. Bên cạnh đó, để đánh giá công chức, Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ đã ban hành “Quy chế đánh giá công chức hàng năm” (Ban hành kèm theo Quyết định số 11/1998/QĐ-TCCP-CCVC ngày 5/12/1998 của Bộ trưởng, Trưởng ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ).

Tất cả các quy định này của pháp luật là cơ sở pháp lý để điều chỉnh hành vi, cách xử sự của cán bộ, công chức trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Thông qua đó, tạo nên thói quen chấp hành pháp luật, thói quen trong thực hiện bổn phận, nghĩa vụ, trách nhiệm của cán bộ, công chức. Chính vì lẽ đó, pháp luật là cơ sở pháp lý cho việc hình thành đạo đức công vụ và đánh giá đạo đức công vụ.

Thông qua sự điều chỉnh của pháp luật đối với đạo đức công vụ, có thể nhận thấy một số điều sau đây: pháp luật là công cụ, phương tiện để ghi nhận và bảo vệ đạo đức công vụ; pháp luật là nhân tố điều chỉnh bên ngoài đối với hành vi công vụ, còn đạo đức công vụ là sự điều chỉnh từ bên trong, nội tâm cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ; sự điều chỉnh của pháp luật đối với đạo đức công vụ thể hiện mối liên hệ của pháp luật đối với đạo đức công vụ.

3. Kịp thời thể chế hoá các chuẩn mực đạo đức công vụ thành pháp luật

Trong quá trình xây dựng, ban hành pháp luật về công vụ cần phải chú trọng: *Thứ nhất*, để pháp luật điều chỉnh một cách đầy đủ, toàn diện các quan hệ công vụ, cần phải thường xuyên rà soát, bổ sung, ban hành mới các văn bản pháp luật điều chỉnh các quan hệ công vụ, đặc biệt là việc ban hành Luật Công vụ (Luật Công vụ chứ không phải Luật Cán bộ, công chức). Trong Luật Công vụ cần phải có những phần quy định về đạo đức công vụ. Trên cơ sở những quy định đạo đức công vụ trong Hiến pháp, các chuẩn mực đạo đức cán bộ “Trí - Tín - Nhân - Dũng - Liêm; cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư” phải được thể chế hóa thành pháp luật.

Khi xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về công vụ, về cán bộ, công chức cần phải tạo cơ chế thuận lợi để các chuyên gia, các nhà văn hoá, các nhà nghiên cứu đạo đức tham gia đóng góp ý kiến, phản biện văn bản quy phạm pháp luật từ góc nhìn đạo đức. Qua đó, văn bản pháp luật về công vụ, cán bộ, công chức sẽ không chỉ đảm bảo tính hợp pháp mà còn được đảm bảo tính hợp lý, tính nhân văn, sự công bằng. Thực tế cho thấy, nếu các văn bản pháp luật về công vụ, công chức không phản ánh được những yếu tố đạo đức công vụ thì sẽ làm cho các tranh chấp hành chính gia tăng, mâu thuẫn giữa người dân và công quyền càng trở nên phức tạp và sâu sắc. Bởi vì trong hoạt động công vụ, nếu không bị ràng buộc bởi các chuẩn mực đạo đức công vụ - từ trong tâm khảm của con người - thì cán bộ, công chức, đặc biệt những người có chức vụ, quyền hạn dễ lợi dụng những lỗ hổng, hay sự hạn chế của pháp luật để có

những hành vi vụ lợi, tham nhũng, những nhiều các cá nhân, tổ chức, hoặc là không thực hiện các nghĩa vụ thuộc bổn phận công vụ của mình một cách tự giác, gây thiệt hại cho Nhà nước, xã hội, cá nhân, tổ chức. Bên cạnh đó, ngoài những quy định chung đã được ban hành, cần phải kịp thời ban hành các văn bản quy định quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức trong từng cơ quan nhà nước, đặc biệt phải cụ thể hóa kịp thời những chuẩn mực ứng xử đã được quy định trong Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm và chống lãng phí. Mỗi ngành, mỗi nghề cần phải thể chế hóa các chuẩn mực đạo đức nghề nghiệp.

Theo đánh giá của nhiều chuyên gia nước ngoài thì GDP của nước ta có thể tăng lên khoảng 11% năm, nhưng chỉ đạt mức như hiện nay là do tình trạng lãng phí, tham nhũng, cửa quyền gây nên. Như vậy, việc nâng cao đạo đức cán bộ, công chức còn là một khả năng đảm bảo cho sự tăng trưởng kinh tế.

Thứ hai, muốn cho văn bản pháp luật phản ánh được những chuẩn mực, những giá trị đạo đức công vụ đã được xã hội, các cán bộ, công chức thừa nhận và sự ảnh hưởng của chúng đối với hoạt động công vụ, thì cần phải thiết lập được những kênh thông tin đa chiều, hữu hiệu để các nhà hoạch định chính sách, các nhà làm luật nắm được những diễn biến đời sống xã hội, đời sống nhà nước, những mong mỏi của người dân, cán bộ, công chức một cách chính xác, đầy đủ và kịp thời. Khi đó các văn bản pháp luật sẽ có được sự ủng hộ của xã hội và tính khả thi của nó sẽ được bảo đảm. Hiện nay ở nước ta, cơ chế này đã được hình thành ở những mức độ nhất định, nhưng yêu cầu đặt ra là phải tiếp tục hoàn thiện nó, mở rộng hơn nữa sự tham gia của nhân dân, cán bộ, công chức vào việc xây dựng các dự án pháp luật, đồng thời đẩy mạnh việc nghiên cứu và áp dụng cơ chế “phản biện xã hội” đối với các chính sách, văn bản pháp luật. Pháp luật càng hoàn thiện bao nhiêu, đặc biệt là pháp luật liên quan tới quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực càng chặt chẽ, phù hợp thì sự vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức càng giảm bấy nhiêu. Có nghĩa là, pháp luật tạo hành lang pháp lý trong công vụ của cán bộ, công chức càng chặt chẽ, khoa học, phù hợp bao nhiêu thì càng làm giảm khả năng vi phạm, lợi dụng của họ bấy nhiêu.

Thứ ba, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật đối với cán bộ, công chức thông qua các thể chế xã hội dân sự, đồng thời thường xuyên tiến hành rà soát, kịp thời phát hiện những bất cập của văn bản pháp luật về quản lý nhà nước để sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với thực tiễn đời sống nhà nước và xã hội. Thực tiễn cuộc sống là thước đo tính hợp lý của pháp luật. Pháp luật hợp lý, phù hợp với quy luật tự nhiên và xã hội sẽ có khả năng điều chỉnh tốt hơn các quan hệ xã hội.