

Tăng cường công tác đánh giá pháp luật về đạo đức công vụ ở nước ta hiện nay

TS Nguyễn Tiến Hiệp, Học viện Hành chính Quốc gia

Ở nước ta, quan điểm xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa đã được ghi nhận trong Hiến pháp. Tới Hiến pháp năm 2013, nội dung xây dựng Nhà nước pháp quyền tiếp tục được khẳng định: "Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân" [khoản 1, Điều 2].

Xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam hiện nay dựa trên những quan điểm cơ bản: giữ vững bản chất của dân, do dân, vì dân; Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật; thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ... Toàn bộ hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức khi thi hành nhiệm vụ phản ánh nội dung của nền công vụ. Đạo đức, tinh thần trách nhiệm của họ trong công vụ lại là nhân tố quyết định chất lượng hoạt động công vụ.

Vì vậy, có thể nói đạo đức công vụ với tư cách là một bộ phận đạo đức của công chức bao gồm một hệ thống các nguyên tắc, các quy tắc hành vi, xử sự trong công vụ, nhằm điều chỉnh thái độ, hành vi, cách xử sự của công chức trong thực thi công vụ, góp phần xây dựng thành công nhà nước pháp quyền. Ý thức được vấn đề này, pháp luật thực định nước ta đã từng bước cụ thể hóa các chuẩn mực đạo đức công vụ với nhiều quy định chi tiết.

Trên thực tế, Nhà nước ta đã tiến hành nhiều biện pháp khác nhau nhằm thể chế hóa các chuẩn mực đạo đức công vụ thành các quy định pháp luật hướng tới việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất và năng lực, đáp ứng được yêu cầu của xã hội trong các giai đoạn phát triển. Tuy nhiên, thực trạng đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức nói chung, đạo đức công vụ nói riêng ở nước ta hiện nay vẫn còn nhiều điểm hạn chế cần sớm được khắc phục. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng đã nhận định, cần "Tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất, năng lực, uy tín, phục vụ Nhân dân và sự phát triển của đất nước... có cơ chế lựa chọn, đào tạo, thu hút, trọng dụng nhân tài... Đồng thời có cơ chế sàng lọc, thay thế kịp thời những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm pháp luật, đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp, bị xử lý kỷ luật, không còn uy tín đối với Nhân dân".

Tình trạng trên cho thấy, những quy định pháp luật về đạo đức công vụ chưa đạt được hiệu lực, hiệu quả như mong muốn. Đây là hệ quả của việc còn thiếu các nghiên cứu một cách cơ bản có hệ thống cơ sở lý luận của pháp luật về đạo đức công chức; quy trình xây dựng pháp luật, công tác tổ chức soạn thảo pháp luật về đạo đức công vụ chưa được đầu tư thích đáng về thời gian, công sức và điều kiện; chưa thu hút được sự quan tâm của các nhà chuyên môn, nhà khoa học và chưa có sự khảo sát đầy đủ điều

kiện thực tiễn để xây dựng pháp luật cho phù hợp...và một trong những khâu yếu là đánh giá pháp luật về đạo đức công vụ hiện hành.

Về tính toàn diện, đồng bộ của hệ thống pháp luật

Pháp luật về đạo đức công vụ đã được hoàn thiện ngày càng rõ rệt, số lượng văn bản quy phạm pháp luật về đạo đức công vụ được ban hành nhiều hơn, cụ thể hóa những quy định mang tính nguyên tắc của Hiến pháp về xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức Việt Nam.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 đã đánh dấu một bước phát triển của pháp luật về đạo đức công vụ. Trong đó Luật dành toàn bộ Mục 3 Chương II (từ Điều 37 đến Điều 43) quy định về quy tắc ứng xử, quy tắc đạo đức nghề nghiệp, việc chuyển đổi vị trí công tác của cán bộ, công chức, viên chức.

Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đã có những bước phát triển rất căn bản như: mở rộng đối tượng phải kê khai tài sản, thu nhập; bổ sung một số loại tài sản, thu nhập phải kê khai; xác định thời điểm kê khai tài sản, thu nhập trước ngày 31/12 hàng năm; bản kê khai tài sản, thu nhập phải được công khai; kê khai không trung thực có thể bị buộc thôi việc; cơ quan xảy ra tham nhũng, người đứng đầu phải chịu trách nhiệm...

Luật Cán bộ, công chức 2008 lần đầu tiên các quy định về đạo đức công vụ được quy định ở cấp độ Luật và thay thế cho các quy định trong Pháp lệnh Cán bộ, công chức. Việc tách các quy định pháp luật điều chỉnh riêng đội ngũ viên chức với các quy định điều chỉnh đội ngũ công chức, là một trong những bước tiến trong quá trình hoàn thiện chế độ về công chức, công vụ ở nước ta.

Trong Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức, nội dung các quy định pháp luật về đạo đức công vụ đã bao quát được các yêu cầu chuẩn mực đạo đức đối với công chức, điều chỉnh hành vi công chức khi tham gia vào các quan hệ xã hội trong hoạt động công vụ, phục vụ hoạt động công vụ cần thiết phải được quy định cụ thể bao gồm các quy định mang tính nguyên tắc về chuẩn mực đạo đức công vụ như: công chức phải cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư; các quy định ngăn cấm không được thực hiện về đạo đức công vụ; các quy định nghĩa vụ phải được thực hiện về đạo đức công vụ; trách nhiệm pháp lý đối với công chức do vi phạm đạo đức công vụ; khen thưởng, tôn vinh đối với công chức. Các quy định về đạo đức công vụ hiện hành bước đầu đã tạo thành một hệ thống các quy định pháp luật về đạo đức công vụ, bao quát được toàn bộ các vấn đề về đạo đức công vụ cần được pháp luật ghi nhận và điều chỉnh.

Tuy nhiên, hệ thống pháp luật về đạo đức công vụ được quy định trong nhiều văn bản pháp luật khác nhau nên khó tránh khỏi việc bỏ sót một số vấn đề liên quan đến đạo đức công vụ. Hơn nữa, hệ thống pháp luật hiện hành chưa bao quát hết các vấn đề thực tiễn đặt ra liên quan đến đạo đức công vụ như: tiêu cực trong tuyển dụng, bổ

nhiệm công chức; kê khai tài sản...; việc ban hành các văn bản pháp luật chưa đồng bộ, chưa kịp thời các văn bản quy định chi tiết, nên khi văn bản pháp luật có hiệu lực thì không có đủ các điều kiện để có thể được tổ chức thực hiện ngay trên thực tế. Chẳng hạn, Luật Phòng, chống tham nhũng đã đưa ra quy định chung về quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, viên chức, quy định về những việc cán bộ, công chức, viên chức không được làm và quy định về việc tặng quà, nhận quà tặng của cán bộ công chức nhằm bảo đảm tính liêm chính trong hoạt động công vụ của công chức. Vì vậy, khó tránh khỏi những điểm bất cập do thiếu tính toàn diện và đồng bộ khi hình thành hệ thống pháp luật về đạo đức công vụ.

Về tính phù hợp của pháp luật về đạo đức công vụ

Về cơ bản, hệ thống pháp luật về đạo đức công vụ đã phản ánh sự tương quan với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và thực tiễn phát triển nền công vụ của đất nước. Trong quá trình cải cách hành chính nhà nước, trước những yêu cầu ngày càng cao của xã hội đối với hoạt động của bộ máy nhà nước và đội ngũ công chức, hệ thống pháp luật về đạo đức công chức không ngừng được bổ sung, hoàn thiện. Từ năm 2005 đến nay, một loạt các văn bản liên quan đến đạo đức công chức đã được ban hành và từng bước hoàn thiện. Cụ thể Luật phòng, chống tham nhũng mới được ban hành năm 2005 và được bổ sung sửa đổi vào năm 2007, 2012; năm 2018 Quốc hội đã thông qua Luật Phòng, chống tham nhũng với những thay đổi rất căn bản. Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí ban hành năm 2005 và năm 2013, Quốc hội đã thông qua Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí mới; Luật Cán bộ, công chức được ban hành vào năm 2008 sửa đổi, bổ sung năm 2019...

Hệ thống pháp luật về đạo đức công vụ đã kế thừa và phát huy những truyền thống tốt đẹp của dân tộc, phù hợp với các giá trị đạo đức, văn hoá dân tộc, với thuần phong mỹ tục của đất nước, tạo điều kiện cho việc thực hiện pháp luật trên cơ sở tự giác của công chức.

Tuy nhiên, pháp luật về đạo đức công vụ vẫn còn những điểm bất cập, mâu thuẫn giữa các quy định pháp luật với thực tiễn hiện hành. Đáng lưu ý là: các yếu tố của nền công vụ chuyên nghiệp và đạo đức công vụ được thể hiện trên các nguyên tắc của vị trí việc làm, được quy chuẩn hóa theo đặc trưng nghề nghiệp, nhưng phương thức tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức hiện nay chủ yếu vẫn theo chức nghiệp, nhằm vào việc tiêu chuẩn hóa chức danh, chưa chú trọng đầy đủ tới những kỹ năng để xây dựng năng lực thực thi công vụ. Các quy định liên quan đến giáo dục đào tạo, bồi dưỡng đạo đức công vụ chậm đổi mới, chất lượng còn hạn chế so với đòi hỏi của thực tế; hình thức bồi dưỡng còn đơn điệu, chưa thực sự hấp dẫn, tiêu biểu, đại diện đối với từng nội dung, chuyên ngành.

Việc quản lý hành chính nhà nước đang hướng dần sang quản lý theo nhiệm vụ thực thi, song các quy định của pháp luật về đánh giá công chức chưa bảo đảm hướng dẫn cụ thể trên cơ sở kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao, các tiêu chí đánh giá công

chức nhằm xác định được năng lực đề đề bạt, bổ nhiệm, kỷ luật chưa được đề cập đến; thiếu các quy định cụ thể về hình thức xử lý với những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật, mất uy tín với Nhân dân. Thiếu các quy định bảo đảm sự công khai, minh bạch trong quy trình tuyển chọn, sử dụng, đánh giá cán bộ, công chức...

Về trình độ kỹ thuật pháp lý khi xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật

Quá trình xây dựng và ban hành các văn bản pháp luật ở nước ta nói chung đã được quy định cụ thể tại Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015. Có thể thấy, việc xây dựng các văn bản pháp luật về đạo đức công vụ cũng đã bảo đảm về cơ bản các nguyên tắc, yêu cầu và trình tự ban hành. Các văn bản này đều bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, hình thức, trình tự, thủ tục xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tính minh bạch trong quy định của văn bản. Các văn bản được ban hành đúng thẩm quyền, thể thức văn bản được bảo đảm. Hệ thống văn bản về đạo đức công vụ bảo đảm tính nhất quán của các văn bản do cấp dưới ban hành so với các văn bản có tính pháp lý cao hơn. Quy trình xây dựng văn bản được quan tâm hơn, nên tránh được những sai sót trong kỹ thuật ban hành văn bản. Các quy định được viết dễ hiểu, phù hợp với khả năng nhận thức của công chức và người dân.

Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hiện hành, Quyết định của Bộ trưởng không được coi là văn bản quy phạm pháp luật, trong khi đó các Bộ, ngành đều ban hành Quy tắc ứng xử dưới hình thức văn bản này. Các văn bản đó có tiếp tục có hiệu lực pháp luật khi bị bãi bỏ hoặc có văn bản quy phạm pháp luật khác thay thế hay không cho tới nay chưa có sự tổng kết đầy đủ, chính xác để giúp cho việc thực hiện và sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật về đạo đức công vụ một cách kịp thời.

Về tính khả thi của pháp luật về đạo đức công vụ

Trong những năm qua, các quy định pháp luật về đạo đức công vụ đã được triển khai trên thực tế trong nhiều lĩnh vực và thể hiện những tác động tích cực, cụ thể như:

- Góp phần khẳng định những giá trị đạo đức tốt đẹp của công chức khi thực thi công vụ, từ đó định hình sự nhìn nhận, đánh giá về cán bộ, công chức theo những chuẩn mực về kết quả thực thi công vụ và đạo đức công vụ.

- Xác định rõ những điều không được làm đối với cán bộ, công chức và những điều này được cụ thể hóa trong nhiều văn bản khác nhau có liên quan, tạo nên nhận thức khá rõ ràng về những hành vi sai phạm, thiếu đạo đức của cán bộ, công chức.

- Các quy định cụ thể về thái độ ứng xử của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ, các hành vi tham nhũng, lãng phí và các biện pháp phòng ngừa, xử lý đã góp phần hạn chế các hành vi tiêu cực của cán bộ, công chức ở một mức độ nhất định. Các quy định này tạo nên cơ sở pháp lý để các thành viên bên trong mỗi tổ chức, người dân và các cơ quan chức năng có thể phát hiện và xử lý những cá nhân có hành vi sai phạm.

Nhưng một số quy định pháp luật về đạo đức công vụ còn chung chung, chưa được cụ thể hóa để bảo đảm hiệu lực thực thi. Các quy định pháp luật về đạo đức công vụ còn nhiều quy định mang tính nguyên tắc chưa được cụ thể hóa để làm thước đo hành vi ứng xử đối với công chức.

Pháp luật về đạo đức công vụ cần tiếp tục được hoàn thiện để góp phần xây dựng đội ngũ công chức có đủ năng lực, phẩm chất trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay và một trong những nội dung quan trọng cần được quan tâm đúng mức là công tác đánh giá pháp luật về đạo đức công vụ. Kinh nghiệm của một số nước trong việc quy định về tổ chức thực hiện pháp luật về đạo đức công vụ là thành lập cơ quan chuyên trách. Ví dụ Hoa Kỳ thành lập Văn phòng đạo đức Chính phủ, hoặc giao cho cơ quan thực hiện quản lý nhà nước về công chức là ủy ban Công vụ (Úc). Đã đến lúc Việt Nam cần nghiên cứu và có cách tiếp cận thực tế về vấn đề này.

Trong phạm vi bài viết và xuất phát từ thực tế nước ta hiện nay, xin kiến nghị một số giải pháp cơ bản sau:

Thứ nhất, cần đưa công tác đánh giá pháp luật về đạo đức công vụ thành nội dung bắt buộc trong công tác quản lý, sử dụng cán bộ, công chức. Thực tế cho thấy, hầu hết các cơ quan, đơn vị khi đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ và đạo đức, phẩm chất của cán bộ, công chức đều là tốt. Trong khi đó, việc phát hiện ra những vi phạm trong thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, công chức lại chủ yếu qua phản ánh của dư luận, báo chí, Nhân dân. Rõ ràng, các quy định về cơ chế quản lý, kiểm tra, giám sát của tổ chức và thủ trưởng đơn vị đối với hoạt động của cán bộ, công chức còn hạn chế và thiếu tính khả thi. Vì vậy, cần có kế hoạch đánh giá pháp luật về đạo đức công vụ (cả đánh giá “trước” và đánh giá “sau”) một cách cụ thể. Trong kế hoạch đánh giá cần xác định rõ mục tiêu, phạm vi, chủ thể tham gia, các đối tượng, phương pháp và tiêu chí đánh giá... đồng thời phải sơ kết, tổng kết việc đánh giá và điều chỉnh khi cần thiết

Thứ hai, xây dựng và ban hành bộ tiêu chí đánh giá pháp luật về đạo đức công vụ, trong đó tập trung vào các mặt:

- Tính hiệu lực: pháp luật về đạo đức công vụ có ảnh hưởng trên thực tế như thế nào, sự ra đời của nó làm thay đổi gì trong hành vi công vụ của cán bộ, công chức (Mức độ chấp hành pháp luật, quy chế làm việc trong thi hành công vụ; quan hệ của công chức với đồng nghiệp như biết thiết lập quan hệ với đồng nghiệp trong công vụ, chia sẻ kinh nghiệm, hợp tác; thứ bậc hành chính; cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý biết nêu gương trong công vụ và trong sinh hoạt...).

- Tính hiệu quả của pháp luật về đạo đức công vụ phản ánh tương quan so sánh giữa kết quả đạt được và tổng chi phí bỏ ra. Phương pháp phân tích chi phí/lợi ích cần phải được sử dụng nghiêm túc để xác định hiệu quả của chính sách nếu không sẽ dẫn đến lãng phí, thất thoát...

Thứ ba, cần hết sức coi trọng sự kiểm tra, giám sát của Nhân dân. Các cơ quan nhà nước cần trực tiếp tổ chức lấy ý kiến, nhận xét của Nhân dân kết hợp với các kênh thông tin có nội dung phản ánh của người dân để đánh giá pháp luật về đạo đức cán bộ, công chức. Ý kiến phản ánh của người dân và kết quả bỏ phiếu tín nhiệm sẽ trở thành căn cứ để các cơ quan kiểm tra, thanh tra công khai đánh giá đạo đức của cán bộ, công chức hằng năm. Có như vậy, cán bộ, công chức mới tự cảm nhận, đánh giá về bản thân để từ đó thay đổi hành vi, chịu khó học hỏi, bồi dưỡng kiến thức và nâng cao trình độ cho mình.

Kiên quyết xử lý nghiêm minh, kịp thời và công bằng những sai phạm của cán bộ, công chức có hành vi vi phạm đạo đức công vụ, những hành vi gây những phiền hà về thủ tục hành chính trong giải quyết công việc của công dân, đặc biệt là các trường hợp tái phạm, có tổ chức, có tình tiết nghiêm trọng, qua đó góp phần giáo dục và răn đe cán bộ, công chức đồng thời củng cố niềm tin của Nhân dân với Đảng, Nhà nước.

Thứ tư, cần coi trọng và sử dụng kết quả hoạt động của các tổ chức đánh giá độc lập (gồm các chuyên gia đánh giá, các nhà khoa học hay doanh nghiệp... thực hiện việc đánh giá một cách độc lập, khách quan theo mục tiêu và nhiệm vụ cụ thể). Đánh giá độc lập nhằm cung cấp cho các cơ quan, tổ chức đánh giá, cơ quan quản lý, đơn vị cung cấp dịch vụ những thông tin khách quan về thực trạng hành vi công vụ. Căn cứ vào kết quả đánh giá chất lượng các cơ quan, đơn vị có kế hoạch điều chỉnh, nâng cao đạo đức công vụ của cán bộ, công chức.

Thứ năm, cần bố trí kinh phí thỏa đáng cho công tác đánh giá pháp luật về đạo đức công vụ. Việc đầu tư kinh phí thỏa đáng và quản lý, sử dụng chúng có hiệu quả sẽ đem lại lợi ích không nhỏ trong quá trình xây dựng và thực thi pháp luật về đạo đức công vụ, khắc phục những hạn chế, bất cập của quy định...

Bên cạnh những quy định chung có tính nguyên tắc về đạo đức công vụ, hệ thống pháp luật hiện nay đã bao quát các nội dung cơ bản điều chỉnh đạo đức công vụ trên các mặt chủ yếu như đạo đức trong thực hiện nhiệm vụ chuyên môn, trong ứng xử với mọi người xung quanh khi thi hành công vụ, sự liêm chính của công chức và việc tôn vinh, khen thưởng, xử lý vi phạm đạo đức của công chức. Tuy nhiên, xét theo các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thiện của pháp luật đạo đức công vụ, có thể thấy còn nhiều bất cập trong pháp luật hiện hành, xuất phát từ những nguyên nhân khách quan và chủ quan. Vì vậy, hoàn thiện công tác đánh giá pháp luật về đạo đức công vụ vừa là giải pháp, vừa là sự phản ánh mối quan tâm của Đảng và Nhà nước ta đối với vấn đề đạo đức công vụ nhằm xây dựng và tổ chức thực hiện các chuẩn mực đạo đức công vụ của cán bộ, công chức./.