

VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT TRONG VIỆC TUYỂN CHỌN VÀ BỔ NHIỆM CÁN BỘ, CÔNG CHỨC Ở NƯỚC TA

Nguyễn Quốc Hiệp*

Bất cứ một hoạt động nào cũng có những điểm riêng biệt, đặc thù để khẳng định giá trị của nó. Những đặc điểm riêng có ấy là cơ sở vô cùng quan trọng cho việc xây dựng các qui định của luật pháp nhằm điều chỉnh có hiệu quả trong mọi hoạt động của nó. Để làm rõ vấn đề ấy, bài viết này góp phần nhỏ bé vào việc xác định vai trò của luật pháp trong tuyển chọn, bổ nhiệm cán bộ, công chức.

Pháp luật là công cụ hữu hiệu định hướng và tạo ra sự công bằng công khai trong tuyển chọn và bổ nhiệm công chức

Hoạt động tuyển chọn và bổ nhiệm công chức là vấn đề quan trọng vì đằng sau nó là việc hình thành nên bộ máy nhà nước, là tạo dựng nên những vị trí, chức danh trong bộ máy hành chính có nhiều "quyền lực" từ đó phát sinh ra những "lợi ích" trên mọi phương diện. Trong lịch sử nhân loại chưa có một cuộc giành giật quyền lực nào lại đơn giản nhẹ nhàng và vô tư, mà chỉ có độ khốc liệt nhiều hay ít. Vì thế có nhiều lý thuyết, qui định, qui trình nhằm nghiên cứu về nó và có tham vọng điều chỉnh nó cho dần dần đảm bảo tính khách quan, công bằng. Hàng loạt các qui định được xác lập như "Công chức chỉ được làm những gì mà luật cho phép", luật bầu cử, qui định tranh cử, thi tuyển... ra đời, nhưng thực tế những "bất công", sai phạm trong lĩnh vực này vẫn không hề giảm và không được kiểm soát, khống chế.

Những người có lương tri và quần chúng nhân dân đều mong muốn những "đầy tớ" và "công bộc" của mình là những người tử tế, tài năng để yên tâm giao quyền và hy vọng đến một ngày nào đó sẽ được hưởng những thành quả mà họ mang lại. Hy vọng những người do mình bầu ra có thể làm được một điều gì đó cho xã hội là điều chính đáng nhưng thực tế

điều đó lại ít khi đạt được bởi những mâu thuẫn giữa việc ai là người có quyền thực sự trong việc tuyển chọn và bổ nhiệm và mâu thuẫn là người cầm quyền muốn "tiên hô, hậu ủng" không muốn sự bất tuân, không muốn mệnh lệnh đưa ra lại bị phản đối. Họ muốn "bây tôi" của mình ngoan ngoãn nghe lệnh chứ không cần sáng tạo nhưng cứng đầu, do đó vô hình chung đã tạo ra một văn hóa "cúi đầu" ngoan ngoãn nếu không có biện pháp khắc phục. Rõ ràng là để có được những con người đó thì không thể chọn được những người chính trực vì "Trung ngôn thì nghịch nhĩ" do đó họ phải quen với văn hóa dễ bảo, dễ chọn. Đương nhiên tâm lý cấp trên quen với ra mệnh lệnh và hoan hỷ chờ đợi sự tuân lệnh chứ không chịu nổi những người trái lệnh và cãi lại. Nếu như không có sức ép, không có sự truy hỏi về trách nhiệm cá nhân về những sai phạm của mình thì không đời nào họ lại chấp nhận một người tài nhưng không có ích gì cho lợi ích của họ, đây là "qui luật muôn đời". Những mâu thuẫn lớn mà không mấy ai quan tâm đã làm cho quá trình hình thành đội ngũ "công bộc" có vấn đề về nhân cách và năng lực, không ít những luận giải có tính ngụy biện nhưng vẫn được chấp nhận, những "tư duy nham nhở" và những "Trích chép lỗ mỗ" vẫn được tán dương trong quá trình điều hành và xây dựng các chính sách nhà nước. Thực tế hoạt động tuyển chọn và bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo đã làm cho Lenin bức xúc mà cảnh báo và khẳng định rằng: "Nghiên cứu con người, tìm ra những cán bộ bản lĩnh, hiện nay, đó là then chốt, nếu không thì tất cả mọi mệnh lệnh của chúng ta chỉ là mớ giấy lộn"¹.

Những vấn đề nêu trên chỉ là một phần trong những rắc rối chưa có lời giải trong hoạt

* Thạc sỹ Luật học, Bộ Công an

¹ V.I. Lenin, *Toàn tập*, Tập 4, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, H. 1977, tr. 449.

động tuyển chọn và bổ nhiệm công chức, vì việc tuyển chọn công chức ở một chừng mực nào đó quá lệ thuộc vào ý chí chủ quan của con người, của người được tuyển chọn mà không có những phương pháp khách quan khoa học và những chế tài khắc nghiệt cho kẻ sai phạm cùng với sự truy đuổi trách nhiệm cá nhân, chừng nào việc tuyển chọn công chức còn tùy tiện, không có nguyên tắc thì thậm chí những hạn chế, tiêu cực hay nói cách khác những mặt trái của nền văn hóa "phương Đông" còn có cơ hội để tác động, điều chỉnh.

Pháp luật phải chứa đựng các nguyên tắc cơ bản như công khai, công bằng đúng tài năng và các quy phạm quan trọng để điều chỉnh các hành vi trong quá trình tuyển chọn và bổ nhiệm công chức có thể đạt tới sự khách quan khoa học và ở khía cạnh nào đó tạo ra "văn hóa" trong tuyển chọn và bổ nhiệm công chức như từ chức, cạnh tranh công bằng, tính chịu trách nhiệm...

Chúng ta đều biết rằng vì tuyển chọn và bổ nhiệm công chức có nhiều "hệ lụy" do đó nhu cầu khách quan là nó phải được điều chỉnh để bớt những điều mà không tạo nên bởi sự khách quan công bằng, loại bỏ bớt những kiểu "di đêm", tạo ra cho người được tín nhiệm vào vị trí cũng tự hào và đem hết trách nhiệm ra để phụng sự nhân dân. Vậy thì pháp luật phải làm gì đây để tạo ra được môi trường mong muốn, có hay không phản ánh những tư tưởng chính trị của giai cấp cầm quyền nhưng mặt khác cũng được mọi người chấp nhận những ý tưởng, ý đồ chính trị đó.

Pháp luật quy định những qui trình, tiêu chí và điều kiện cho hoạt động tuyển chọn và bổ nhiệm cán bộ, công chức

Khi có được những nguyên tắc trong tuyển chọn và bổ nhiệm công chức thì vấn đề quan trọng là việc qui định cách thức, tiêu chuẩn, điều kiện, qui trình trong tuyển chọn và bổ nhiệm là điều quyết định đến việc thành công hay không của tuyển chọn, bổ nhiệm cán bộ công chức. Chính vì tầm quan trọng của hoạt động đó cho nên việc đặt ra các yêu cầu khách quan, công khai, những tiêu chí, điều kiện và phương pháp để đảm bảo chất

lượng là vấn đề cần thiết nếu không sẽ dẫn đến việc lạm dụng, bẻ gãy và vi phạm các quy trình trong quá trình tuyển chọn và bổ nhiệm.

Những tiêu chuẩn tuyển chọn phải được xây dựng trên các chức danh trong bộ máy, những đòi hỏi từ công việc, nhiệm vụ đặt ra của bộ máy nhà nước chứ không phải từ những yêu cầu cá nhân của từng con người cụ thể. Trong quá trình xây dựng các tiêu chí, điều kiện tuyển chọn thì cũng phải lưu ý những điều cần tránh đó là: không tuyển người ba phải, không đánh giá qua lời nói, không nên vì người mà vì việc, không đổ kỹ tài năng...

Việc xây dựng các tiêu chí cần phải bám sát vào những nhu cầu công việc và từ đó có cách chọn người và dùng người như: tạo nên khả năng cho mỗi người, phải dựa vào năng lực của người lãnh đạo là có thể khiến người bình thường trong cơ quan, đơn vị đạt được thành tích hơn người. Thiết kế mỗi chức vụ có độ khó, độ rộng xác định; độ khó để tạo ra sự thách thức nhất định đối với mỗi công việc; độ rộng để tạo cho công việc của mỗi chức vụ có nội hàm tương đối rộng khuyến khích mọi người phấn đấu. Điều đó mới làm cho bất kỳ năng lực nào có liên quan đến công việc đều có khả năng triển khai, để tạo ra kết quả tích cực...

Trong bất cứ việc gì khi ta nghiên cứu, quan sát thì cũng phát hiện ra bản chất và hình thức vận động của nó, tìm ra được tính quy luật và đây là căn cứ cho việc quy định hay khái quát để quy phạm hóa hành vi đó. Ngược lại nếu như chỉ quan sát bề ngoài tức thì, thì không thể nắm chắc được bản chất nên việc quy định sẽ dễ bị sai lệch hoặc mau chóng lạc hậu do sự vật luôn vận động và phát triển. Khi đã tìm ra các vấn đề có tính quy luật, tính phổ biến chung thì pháp luật phải có nhiệm vụ quy định nó, phải khái quát và lấy đó làm các chuẩn mực để quy định và hình thành các qui trình tuyển chọn và bổ nhiệm công chức, như thế thì mới có thể làm cho các hoạt động tuyển chọn đi vào đúng quỹ đạo, đúng các mục tiêu đặt ra.

Có thể thấy pháp luật tác động nên các hoạt động phải thông qua các hình thức và công cụ nhất định. Đó là việc sử dụng các quy phạm pháp luật để điều chỉnh các hành vi mà thực tế là cho phép hay ngăn cấm một hành vi nào đó trong xã hội. Để việc đó được thực hiện thì không chỉ đơn thuần là các quy phạm pháp luật mà song song với nó là hàng loạt các yếu tố như các quan hệ pháp luật nghĩa là ai thực hiện, ai là đối tượng bị áp dụng và các công cụ pháp lý như các quyết định áp dụng pháp luật, nghĩa vụ và trách nhiệm pháp lý phát sinh trong quá trình thực thi pháp luật.

Trước hết pháp luật với tư cách là công cụ quan trọng của Nhà nước để điều chỉnh các hoạt động tuyển chọn và bổ nhiệm cán bộ, công chức đi vào trật tự nề nếp. Để đạt được điều này thì pháp luật phải là tổng thể các quy phạm phản ánh một cách khách quan, đầy đủ và chính xác các hành vi về tuyển chọn và bổ nhiệm; phải quy định được các hành vi đó và hướng nó vào các trật tự và nguyên tắc. Vì trên thực tế, hoạt động này của Nhà nước ta từ trước đến nay cho thấy có nhiều lúc tùy tiện, không theo pháp luật cũng không hẳn theo Nghị quyết của Đảng và thậm chí có thời kỳ còn tùy tiện đến mức theo ý thích của các nhà lãnh đạo. Chính vì thế mà trong thời gian dài khoảng những năm 1960 - 1980 thì hoạt động này hầu như ít bị điều chỉnh, vai trò của pháp luật không có hiệu quả, có khi gần như bằng không. Vì thế thực tế cho ta thấy nhiều cán bộ, công chức được tuyển chọn vào mà không có nguyên tắc, không xác định được trình độ chuyên môn thậm chí cả lý lịch kéo theo hậu quả đến tận ngày nay. Mặt khác, một hiện tượng khác cho thấy việc tuyển chọn và bổ nhiệm cũng không có kế hoạch, chiến lược do đó có hiện tượng tăng biên chế mà không có cách nào giảm được, "tách nhập các chức năng, bộ phận về tổ chức", tách ra là để chuyên sâu, nhập vào là để bớt đầu mối đi kéo theo đó là việc đề bạt, bổ nhiệm, tuyển chọn bừa bãi.

Pháp luật cũng tạo ra môi trường và điều kiện rất quan trọng để trong đó mọi người đều có cơ hội bình đẳng như nhau, không phân biệt thành phần, xuất thân mà chỉ căn cứ vào

năng lực và những yêu cầu đặt ra với vị trí hay công việc mà ta cần tuyển chọn. Muốn thế thì việc quy định các tiêu chuẩn, chức danh cho mỗi công việc cũng phải được công khai và chặt chẽ. Tuy nhiên để làm được điều đó thì hàng ngày, hàng giờ chúng ta phải lấy pháp luật làm tôn chỉ mục đích, kể cả Nghị quyết của Đảng cũng phải biến thành luật pháp. Bởi vì về lý thì việc tuyển chọn công chức là của bộ máy, của các cơ quan do dân bầu hoặc ủy quyền thành lập còn nghị quyết chỉ có vai trò đối với đảng viên, do đó để không có các hệ lụy sau này thì những tư tưởng, định hướng của Đảng cũng nên đưa vào luật để áp dụng có tính chất phổ biến và khách quan. Trong thực tiễn thì việc tuyển chọn và bổ nhiệm công chức yêu cầu cao nhất là tuyển chọn được những người có tài, có đủ trình độ, năng lực và ở khía cạnh nào đó là phẩm chất vào bộ máy, điều này phải được so sánh, đánh giá bằng một quy trình khách quan với những quy định chặt chẽ của luật pháp và được mọi người thừa nhận chứ không phải theo kiểu như "mẹ hát con khen hay".

Một vấn đề quan trọng nữa là nếu chấp hành các nguyên tắc chung, phương pháp tuyển chọn khách quan, khoa học, nếu biết biến ý chí của một người lãnh đạo phù hợp với pháp luật, thì sẽ tạo ra sự tin tưởng, bầu không khí lành mạnh và mọi người mới tự nguyện chấp hành, tự nguyện phấn đấu và mới có thể làm cho tuyển chọn và bổ nhiệm công chức có hiệu quả và lâu dài.

Pháp luật điều chỉnh những sai lệch và xử lý những sai phạm trong quá trình tuyển chọn và bổ nhiệm cán bộ, công chức

Chỉ có pháp luật mới có vai trò tích cực nhất trong việc điều chỉnh những hành vi thiếu trung thực, thiếu đúng đắn đi vào quỹ đạo và chỉ có luật pháp mới có tác dụng ở phạm vi rộng và trong mọi trường hợp để điều chỉnh những sai phạm. Chừng nào không có sức ép, không có sự dỗi theo việc làm của những người có quyền trong tuyển chọn và bổ nhiệm cán bộ công chức, chừng nào không có sự trừng phạt nghiêm khắc những hành vi lợi dụng chức vụ trong tuyển chọn, bổ nhiệm để thao túng đưa bè cánh, đưa những kẻ cơ hội,

những kẻ không đủ phẩm chất năng lực chuyên chỉ "quỳ gối, cúi đầu" nghe lệnh và ton hót nịnh bợ thì chừng đó không thể tạo ra một môi trường lành mạnh trong hoạt động tuyển chọn và bổ nhiệm công chức, không thể tuyển được người có năng lực, phẩm chất. Nguyên Thủ tướng Phan Văn Khải đã phải thốt lên trước Quốc hội khóa X, kỳ họp thứ 9 là: "Cơ chế cán bộ là người đứng đầu cơ quan hành chính không có đủ quyền hạn cần thiết trong việc bố trí nhân sự dưới quyền mình... dẫn tới sự lựa chọn cán bộ, đánh giá cán bộ không thật sự dựa trên công việc, không căn cứ vào kết quả thực tiễn, do đó không khuyến khích được người có tài, có đức"².

Tuy nhiên, do có quá nhiều khe hở của luật pháp như đã không qui định được các nguyên tắc cơ bản, khoa học, không qui định được trách nhiệm cá nhân, không có các chế tài cụ thể trong tuyển chọn và bổ nhiệm... do đó đã để lọt quá nhiều những sai phạm trong lĩnh vực này. Thực tế cho thấy đã có tình trạng "chạy chức, chạy quyền" nhưng thực tế chưa có vụ việc nào đáng kể được đưa ra để xử lý, nhiều cán bộ vừa được đề bạt ở những chức vụ cao nhưng ngay sau đó đã bị phanh phui và bị truy tố trước pháp luật nhưng những người có quyền bổ nhiệm cũng không chịu trách nhiệm liên đới về hành vi thiếu tinh thần trách nhiệm đã bổ nhiệm sai người. Có thể thấy hoạt động tuyển chọn và bổ nhiệm là cơ sở ban đầu để đảm bảo cho các hoạt động khác trong quản lý nhà nước, thế nhưng những qui định về hoạt động này còn quá sơ sài, không có sự đầu tư nghiên cứu để tìm ra những phương pháp thích hợp, những nguyên tắc khoa học khách quan làm cho công tác này có hiệu quả, thậm chí những chế tài để xử lý các hành vi sai phạm trong hoạt động này cũng không được áp dụng.

Nếu như những tiêu cực ảnh hưởng từ các yếu tố văn hóa, chính trị hay trình độ khoa học kỹ thuật chỉ có vai trò thúc đẩy hoặc làm thuận lợi hơn hoặc làm cản trở cho hoạt động tuyển chọn, bổ nhiệm thì pháp luật có vai trò

quyết định, nó quy định và điều chỉnh tất cả các yếu tố trên và làm phát huy tính tích cực từ các yếu tố ấy. Hoạt động tuyển chọn và bổ nhiệm là hoạt động tạo dựng, làm ra các sản phẩm đặc thù nhưng đồng thời lại có giá trị lớn do đó nó luôn luôn có xu hướng bị sai lệch, bị lợi dụng. Chính vì thế mà việc điều chỉnh của pháp luật luôn luôn là đòi hỏi có tính cấp bách và quan trọng, đây là một đặc điểm rất quan trọng mà chúng ta cần lưu ý để trong quá trình vận động thường xuyên củng cố, xem xét kỹ lưỡng làm cho nó luôn luôn được điều chỉnh, hoàn thiện. Tuy nhiên, hình thức và biện pháp tác động của pháp luật là đa dạng có thể là bằng việc tuyên truyền, định hướng tư tưởng; cũng có thể là bằng việc quy định các quy phạm, nguyên tắc và cơ chế; cũng có khi là bằng việc áp dụng trực tiếp các văn bản pháp luật vào hoạt động tuyển chọn và bổ nhiệm công chức. Tùy theo tình hình, tùy theo điều kiện mà có hình thức và biện pháp tác động cho hợp lý, khoa học và đảm bảo được việc quan trọng nhất là hiệu quả của việc tuyển chọn và bổ nhiệm công chức.

Để ngăn chặn được những hành vi sai phạm thì một mặt, phải quy định trong các văn bản pháp luật những điều được làm, trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm liên đới của những cán bộ được giao quyền tuyển chọn và bổ nhiệm và đặc biệt là thẩm quyền sử dụng cán bộ, công chức, mặt khác, những quy định của pháp luật phải bắt nguồn từ thực tiễn khách quan, phải phản ánh đúng sự thực và có tính khái quát cao, phù hợp với các điều kiện thực tế của tình hình tuyển chọn và bổ nhiệm công chức. Đây là vấn đề quan trọng hàng đầu vì chỉ có thể điều chỉnh được các hoạt động đó mà không tạo ra những sai sót đáng tiếc thì pháp luật phải phản ánh được các nguyên nhân, điều kiện và những vấn đề cấp bách trong việc tuyển chọn và bổ nhiệm công chức. Chẳng hạn, trong hoạt động tuyển chọn và bổ nhiệm công chức rất cần sự điều chỉnh làm hạn chế những ý chí chủ quan, duy ý chí, thiên vị, nể nang trong việc đánh giá cán bộ, công chức thì pháp luật phải đưa ra các quy phạm có tính nguyên tắc nhằm ngăn chặn

(Xem tiếp trang 73)

² Báo Nhân dân, số 18573, thứ bảy ngày 17 tháng 6 năm 2006

xử lý như nhau. Tình trạng này nếu không được khắc phục sẽ tạo ra những vướng mắc, sai lầm của thực tiễn hoạt động áp dụng pháp luật hình sự trong việc xác định, đánh giá bản chất của tội phạm, dễ dẫn đến việc vận dụng tùy tiện không đảm bảo tính khách quan, công bằng trong xử lý tội phạm và người phạm tội, vi phạm nguyên tắc pháp chế.

4. Kết luận và kiến nghị

Pháp luật hình sự là một công cụ mạnh mẽ, hữu hiệu để bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, các quyền và lợi ích của nhà nước, công dân và toàn xã hội. Vì vậy cần phải nghiên cứu, hoàn thiện cả về lý luận và thực tiễn để sử dụng một cách khoa học, hiệu quả công cụ mạnh mẽ ấy để đạt đến tính khách quan, chính xác, công bằng và sáng tỏ của công lý. Từ các vấn đề đã trình bày trên, chúng tôi kiến nghị một số điểm như sau:

- Khắc phục bất hợp lý về xây dựng khung hình phạt bằng cách tổng rà soát để chia tách lại khung hình phạt đối với tất cả các điều luật phân các tội phạm của Bộ luật Hình sự mà trước đó đã ghép hai hoặc ba cấp độ hậu quả phạm tội khác nhau trong cùng một khung hình phạt của một điều luật.

- Khắc phục sự bất hợp lý về sự giao thoa, chồng lấn mức thời gian giữa các khung hình phạt khác nhau về cấp độ hậu quả của tội phạm trong cùng một điều luật theo hướng tách biệt độc lập với nhau, giữa chúng chỉ có sự nối tiếp thay vì phải giao thoa nhau.

- Tiếp tục nghiên cứu để định lượng các thuật ngữ "gây hậu quả nghiêm trọng", "gây hậu quả rất nghiêm trọng" và "gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng" trong những điều luật ở phần các tội phạm của Bộ luật Hình sự chưa được định lượng.

(Tiếp theo trang 60 – Vai trò của pháp luật...)

được những vấn đề nêu trên. Hoặc trong việc đánh giá năng lực chuyên môn, tìm ra những người giỏi thì cũng rất dễ có sự thiên vị, chạy chọt và thiếu chính xác, điều này trong các quy định của luật pháp cũng phải quy định chặt chẽ các phương pháp và hoạt động của việc đánh giá và tuyển chọn công chức.

Có thể nói nếu pháp luật (hay các nhà lập pháp) lường trước được những tiêu cực, hạn chế từ những hoạt động của quá trình tuyển chọn, bổ nhiệm cán bộ công chức, biết tạo ra tính đồng bộ giữa các quy định của nhà nước với các Nghị quyết của Đảng thì sẽ tạo ra được một môi trường tốt vừa có tính công

khai, công bằng và dân dân tạo ra sự cạnh tranh trong việc tuyển chọn và bổ nhiệm công chức, từ đó sẽ làm cho công tác này ngày càng tốt hơn.

Tóm lại, với vai trò to lớn của mình, pháp luật phải có nhiệm vụ qui định toàn bộ hoạt động tuyển chọn, bổ nhiệm cán bộ công chức để tạo ra một môi trường lành mạnh, công khai và khoa học đem lại những kết quả tích cực xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức của nước ta ngày càng hùng mạnh đủ năng lực và nhân phẩm đảm đương được nhiệm vụ mà nhân dân trông đợi.