

# BÀN VỀ VIỆC HOÀN THIỆN THỂ CHẾ CÔNG VỤ VÀ XÂY DỰNG KHUNG CỦA LUẬT CÔNG VỤ VIỆT NAM

PGS.TS PHẠM HỒNG THÁI

*Học viện Hành chính Quốc gia*

## 1. Cơ sở hoàn thiện thể chế công vụ ở Việt Nam.

Hoàn thiện thể chế công vụ cần xuất phát từ những nhận thức luận sau đây:

Một là, thể chế công vụ là một bộ phận cấu thành, tạo nên nền tảng pháp lý của chế độ công vụ. Hoàn thiện thể chế công vụ phải xuất phát từ những điều căn bản về tính đặc thù hoạt động công vụ của công chức khác với các loại lao động khác của xã hội bởi những đặc trưng của nó. Hoạt động công vụ mang tính quyền lực nhà nước; phục vụ xã hội, không vì mục đích tìm kiếm lợi nhuận; tạo điều kiện, tổ chức, quản lý các loại lao động xã hội khác và được điều chỉnh bởi pháp luật một cách nghiêm ngặt. Nội dung các tính chất đó được thể hiện như sau:

Các công chức đều giữ chức vụ nhất định trong cơ quan nhà nước, tương ứng với mỗi chức vụ có những quyền và nghĩa vụ nhất định, quyền của mỗi chức vụ là phương tiện pháp lý để thực hiện nghĩa vụ công vụ. Trong mỗi lĩnh vực hoạt động nhà nước, việc thực hiện công vụ của công chức gắn với quyền lực hành chính. Quyền lực hành chính của họ do chức vụ cụ thể mà họ đảm nhiệm quyết định. Họ có thể ra các quyết định hành chính cá biệt cụ thể hoặc các quyết định chuyên môn mà những đối tượng liên quan phải thực hiện (công chức trong bộ máy hành chính, trong các cơ quan Hải quan, Kiểm lâm, Thuế vụ, Quản lý thị trường, Thanh tra,...). Mỗi chức vụ có những nhiệm vụ, quyền

hạn riêng do pháp luật quy định; do đó, thực thi công vụ cũng là thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của từng chức vụ trong cơ quan nhà nước.

Mặt khác, hoạt động công vụ của công chức trong nhiều trường hợp là để phục vụ cho việc thực hiện thẩm quyền của các cơ quan nhà nước, phục vụ cho việc ra các quyết định của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền. Chính vì vậy mà hoạt động của công chức khác với hoạt động của các nhà chính trị.

Hoạt động công vụ không vì mục đích tìm kiếm lợi nhuận, tính chất này quyết định mục tiêu của công vụ. Mục tiêu của công vụ là phục vụ nhân dân, phục vụ nhà nước, cộng đồng, quốc gia dân tộc.

Hoạt động công vụ tạo điều kiện, tổ chức, quản lý các loại lao động xã hội khác trong xã hội. Điều này thể hiện tính phục vụ cộng đồng, xã hội của hoạt động công vụ; hoạt động công vụ của công chức không có những đặc quyền, đặc lợi so với những đối tượng lao động khác trong xã hội.

Hai là, hoàn thiện thể chế công vụ xuất phát từ thực trạng thể chế công vụ ở nước ta. Cụ thể là, các quy định thể chế công vụ ở Việt Nam hiện nay nằm rải rác trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật: Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư, chỉ thị; thậm chí, trong cả các quy định có tính chất nội bộ của cơ quan nhà nước. Văn bản có tính pháp điển hóa cao ở nước ta hiện nay mới chỉ là *Pháp lệnh Cán bộ,*

*công chức* năm 1998 (đã được sửa đổi, bổ sung năm 2000, năm 2003), một số nghị định của Chính phủ cụ thể hoá để thực hiện Pháp lệnh này. Hơn nữa, các quy định này mới chủ yếu có các quy định liên quan đến công chức, mà chưa có những quy định về chế độ hoạt động công vụ của công chức.

*Ba là*, trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân, vì dân, hội nhập, mở cửa kinh tế thị trường để xây dựng một nền công vụ trong sạch, minh bạch, chính quy, hiện đại đáp ứng, bảo đảm một cách tốt nhất các yêu cầu, quyền, tự do, lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, bảo đảm sự năng động thích nghi của nền hành chính trước mọi tình huống hoàn cảnh thì *việc hoàn thiện thể chế công vụ là một yêu cầu cấp thiết*. Hơn nữa, trong những năm qua, khi chuyển sang kinh tế thị trường, tình trạng tham nhũng trong các cơ quan công quyền, tổ chức kinh tế nhà nước không còn là cá biệt mà đã trở nên có tính phổ biến, hệ thống. Vì vậy, người ta đã bàn đến “lỗi hệ thống” của các vấn đề nhà nước, xã hội. Đây là một thách thức lớn của nền công vụ Việt Nam hiện nay vì chính hoạt động công vụ của công chức có thể tạo điều kiện cho sự phát triển các quá trình kinh tế - xã hội hoặc cản trở nó. Mặt khác, cũng phải nhận thấy rằng trong dư luận nhân dân, trong một mức độ nhất định, lòng tin của người dân đối với chính quyền không còn được như những năm trước đây. Họ đánh giá nhà nước thông qua thái độ của công chức, thông qua các dịch vụ hành chính, dịch vụ công mà các cơ quan, tổ chức nhà nước đã cung ứng cho họ. Tình trạng này do nhiều nguyên nhân, một trong những nguyên nhân đó là do sự không đồng bộ, hợp lý, khoa học của thể chế công vụ. Do vậy, hoàn thiện thể chế công vụ phải được tiến hành ở tất cả các khâu của nền công vụ và được tiến hành một cách đồng bộ, hoàn thiện thể chế công vụ phải góp phần nâng cao được chất lượng, hiệu quả hoạt động

công vụ, hạn chế những tiêu cực xảy ra.

Như vậy, việc hoàn thiện thể chế công vụ là nhu cầu cần thiết khách quan, đáp ứng yêu cầu cuộc sống đang đặt ra ở Việt Nam.

## 2. Hướng hoàn thiện thể chế công vụ.

Hoàn thiện thể chế công vụ cần đi theo hướng nào? Đây là câu hỏi lớn, trả lời không đơn giản. Về vấn đề này có những ý kiến khác nhau: có người quan niệm hoàn thiện thể chế công vụ là hoàn thiện những quy định của *Pháp lệnh Cán bộ, công chức*; người khác quan niệm hoàn thiện thể chế công vụ là phải xây dựng một thể chế công vụ với những thay đổi căn bản mới theo kinh nghiệm của những nước có nền công vụ tiên tiến, hiện đại.

Thể chế công vụ là một bộ phận của chế độ công vụ, chịu sự chi phối của chế độ chính trị xã hội, mang tính truyền thống - lịch sử, mang tính quốc gia, dân tộc, mang tính văn hóa. Vì vậy, hoàn thiện thể chế công vụ không thể trên một “bãi đất hoang” và cũng lại càng không thể mang mô hình thể chế công vụ của bất kỳ một quốc gia nào khác vào Việt Nam một cách máy móc, mà không có sự chọn lọc thích ứng. Theo chúng tôi, phải kết hợp được cả hai, có nghĩa là hoàn thiện thể chế công vụ phải mang tính kế thừa truyền thống dân tộc, kinh nghiệm mà chúng ta đã tích lũy được từ năm 1945 tới nay, đồng thời vận dụng sáng tạo kinh nghiệm nước ngoài phù hợp với văn hoá công vụ Việt Nam, đáp ứng yêu cầu mới đặt ra hiện nay.

Hoàn thiện thể chế công vụ Việt Nam bằng cách nào? Đây cũng là vấn đề cần được bàn tới một cách nghiêm túc, nếu không cũng chỉ là sự chấp vá những cái đã có. Theo chúng tôi, việc hoàn thiện thể chế công vụ ở Việt Nam phải đi theo hướng pháp điển hoá toàn bộ pháp luật về công vụ, công chức. Pháp điển hoá có nghĩa là “mã hóa” các quan hệ công vụ thành các nguyên tắc, các quy tắc hành vi, quy tắc xử sự của công chức trong công vụ, của cơ

quan quản lý công vụ trong việc thực hiện thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn.

Pháp điển hoá là hoạt động sáng tạo pháp luật của cơ quan nhà nước có thẩm quyền nhằm loại bỏ những quy phạm đã hết hiệu lực, mâu thuẫn, bổ sung những quy phạm mới, sửa đổi các quy phạm hiện hành, hoàn thiện văn bản quy phạm pháp luật về nội dung, hình thức, nâng cao hiệu lực pháp lý của chúng. Sản phẩm của pháp điển hoá là một văn bản quy phạm pháp luật mới có hiệu lực pháp lý cao hơn những văn bản đang tồn tại, hoặc là hoàn thiện những văn bản đã có về cấu trúc, nội dung của nó, hay là loại bỏ những văn bản không còn phù hợp trong hệ thống các văn bản, giữ lại những văn bản, quy định phù hợp được thống nhất trong một “Bộ tổng hợp luật lệ”.

Với quan niệm như vậy, pháp điển hoá pháp luật về công vụ là việc “trật tự hoá” một cách sâu sắc và toàn diện toàn bộ các quy định thể chế hiện hành về công vụ, công chức; trên cơ sở đó, xây dựng một văn bản quy phạm pháp luật mới với những thay đổi cơ bản trong việc điều chỉnh pháp luật đối với các quan hệ công vụ, công chức. Nhờ đó mà loại trừ được những mâu thuẫn trong các văn bản, loại trừ những văn bản, những quy định không còn phù hợp, đưa vào bổ sung những quy định mới về chế độ công vụ, công chức. Do đó, việc pháp điển hoá không thể là sự sửa đổi, bổ sung hay nâng cấp *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* lên thành *Luật Công vụ*.

Kết quả của pháp điển hoá pháp luật về công vụ, công chức là cho ra văn bản quy phạm pháp luật mới điều chỉnh một lĩnh vực quan hệ xã hội rộng lớn về công vụ, công chức. Sản phẩm của pháp điển hoá pháp luật về công vụ, công chức có thể là một đạo luật hay một bộ luật, hay “Bộ tổng hợp luật lệ” tùy thuộc vào quy mô, mức độ pháp điển hoá.

Trong điều kiện Việt Nam hiện nay, trên cơ sở rà soát, đánh giá toàn bộ pháp

luật về công vụ, công chức, công tác pháp điển hoá pháp luật về công vụ, công chức cần đi theo lộ trình sau: trước hết là ban hành *Luật Công vụ*, sau đó rà soát lại tất cả các văn bản dưới luật để sửa đổi, bổ sung pháp luật về công vụ phù hợp với *Luật Công vụ*. Việc ban hành *Luật Công vụ* đã được đưa vào chương trình làm luật của Quốc hội.

Về vấn đề xây dựng *Luật Công vụ* cũng có những ý niệm khác nhau, có người đặt vấn đề *Luật Công vụ* chỉ là sự “nâng cấp” *Pháp lệnh Cán bộ, công chức* lên một bước. Theo chúng tôi, việc ban hành *Luật Công vụ* không chỉ là nâng cấp các quy định đã có mà phải có những thay đổi về chất đối với toàn bộ thể chế công vụ, công chức, có nghĩa là việc ban hành *Luật Công vụ* phải có tác động làm thay đổi đời sống công vụ, hoạt động của các cơ quan nhà nước. Có như vậy, việc ban hành *Luật Công vụ* mới có tác dụng về mặt xã hội. Việc ban hành *Luật Công vụ* phải dựa trên trên cơ sở nhận thức một cách khoa học, hiện đại về công vụ, công chức, trên cơ sở quan điểm *Luật Công vụ* chỉ điều chỉnh những gì gắn với công vụ, công chức theo nghĩa vốn có của nó, mà không mở rộng tới các đối tượng phục vụ trong tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, các hiệp hội. Các tổ chức xã hội nói chung, các hiệp hội nói riêng được thành lập trước hết là đáp ứng nhu cầu của các thành viên các tổ chức đó, tất nhiên đáp ứng nhu cầu của xã hội, nhưng không vì lẽ đó mà biến tất cả các tổ chức đó thành các cơ quan nhà nước.

### 3. Khung của Luật Công vụ.

Từ những vấn đề nêu trên và trên cơ sở những nhận thức và phân tích về công vụ, công chức ở nước ta hiện nay, chúng tôi cho rằng *Luật Công vụ* phải hàm chứa được những nội dung cơ bản sau:

Một là, xác định phạm vi đối tượng của *Luật*; định nghĩa công vụ; mục tiêu của công vụ; các chức vụ nhà nước từ trung ương tới địa phương; các chức danh công

chức; công chức; pháp luật về công vụ.

*Hai là*, xác định được các nguyên tắc của công vụ, bao gồm các nguyên tắc: pháp chế, tính tối cao của *Hiến pháp* và pháp luật; tôn trọng quyền con người, quyền công dân; công khai của hoạt động công vụ; sự bình đẳng của các công dân trong tham gia công vụ, tùy thuộc vào năng lực và chuyên môn nghề nghiệp được đào tạo; tính nghề nghiệp và tính thẩm quyền chuyên môn trong hoạt động công vụ; công chức phải chịu trách nhiệm về mọi hoạt động công vụ của mình; bảo đảm tính ổn định của đội ngũ công chức trong các cơ quan nhà nước; các cơ quan nhà nước và các công chức nhà nước chịu sự kiểm tra và giám sát; các công chức được bảo đảm về mặt pháp lý và xã hội; nguyên tắc trọng dụng nhân tài; phân loại các chức vụ; ngạch, bậc công chức (trong đó phải quy định rõ các tiêu chuẩn về ngạch bậc, chức trách công chức từng ngạch).

*Ba là, các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công chức.*

- Các quyền của công chức trong công vụ (các quyền chung của công chức, quyền của các công chức lãnh đạo, quản lý; quyền của công chức chuyên môn).

- *Nghĩa vụ của công chức* (trong đó, cần có quy định trách nhiệm của công chức lãnh đạo, quản lý trong việc ban hành, thực thi các quyết định quản lý, trong quản lý đối với những công việc được giao; nghĩa vụ của công chức nói chung); những việc công chức không được làm; khai báo về tài sản của công chức.

*Bốn là*, khen thưởng, kỉ luật và các bảo đảm đối với công chức về chính trị, bảo đảm về xã hội, bảo đảm về pháp lý; quyền lợi công chức khi giải thể, tổ chức lại cơ quan; tiền lương công chức; nghỉ phép năm; chế độ hưu trí và trợ cấp; thâm niên.

*Năm là*, đạo đức công vụ, các tiêu chí đánh giá đạo đức công vụ của công chức.

*Sáu là*, tuyển dụng, sử dụng công chức: các nguyên tắc tuyển dụng; kế hoạch tuyển

dụng, điều kiện, thủ tục tuyển dụng; các hình thức tuyển dụng; các quy định đối với người được tuyển dụng như tập sự, chế độ tiền lương đối với họ; việc hướng dẫn người tập sự; đánh giá người tập sự; chế độ đối với người tập sự không được tiếp nhận chính thức vào nền công vụ; đánh giá công chức (người đánh giá, tiêu chuẩn đánh giá); chấm dứt công vụ (thôi việc, buộc thôi việc, các chế độ khi thôi việc hoặc bị buộc thôi việc).

*Bảy là*, quản lý công chức: nội dung quản lý công chức; cơ quan quản lý công chức.

*Tám là*, kiểm tra, thanh tra công vụ: kiểm tra nội bộ; kiểm tra chức năng; thanh tra công vụ của cơ quan thanh tra chuyên ngành công vụ.

*Chín là*, những điều khoản thi hành.

Quy mô của *Luật Công vụ*, theo chúng tôi, cũng chỉ dừng lại đó là luật khung quy định những vấn đề có tính nguyên tắc chung, quy phạm mẫu. Để thực hiện *Luật* cần có hàng loạt văn bản quy phạm pháp luật khác để cụ thể hóa, chi tiết hóa các vấn đề liên quan đến chế độ công vụ, công chức.

Bên cạnh việc ban hành *Luật Công vụ*, cần ban hành *Pháp lệnh về viên chức* trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước.

Còn đối với các đối tượng khác mà pháp luật hiện nay đang điều chỉnh (những người trong bộ máy giúp việc của tổ chức chính trị, chính trị - xã hội) chỉ cần áp dụng tương tự như công chức của nhà nước, có như vậy mới tạo được sự minh bạch trong xã hội.

Xây dựng dự án *Luật Công vụ* và ban hành *Luật Công vụ* là công việc của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, nhưng cần tính đến yếu tố khoa học của nó, không chỉ thuần túy dựa vào quan niệm, hướng điều chỉnh của pháp luật nước ta hiện nay mà phải tính đến xu hướng mang tính thời đại, kinh nghiệm của những quốc gia có nền công vụ hiện đại □