

VẤN ĐỀ CÔNG VỤ VÀ TRÁCH NHIỆM CÔNG VỤ TRONG LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

■ **TS. TRẦN ANH TUẤN (*)**

1. Công vụ và trách nhiệm công vụ

Công vụ là một loại hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước (quyền lực công). Nói đến công vụ là nói đến trách nhiệm của cán bộ, công chức thực hiện quyền và nghĩa vụ nhằm mục tiêu phục vụ người dân và xã hội. Về mặt pháp lý, trách nhiệm thường được xem xét trong mối quan hệ thống nhất giữa quyền và nghĩa vụ. Do đó, công vụ chính là trách nhiệm của chủ thể nhân danh quyền lực công thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật. Với ý nghĩa quan trọng như vậy, bất kỳ nhà nước nào cũng phải xây dựng một nền công vụ hiệu lực, hiệu quả và nhấn mạnh đến trách nhiệm công vụ. Nền công vụ của mỗi quốc gia luôn phải tương thích với thể chế chính trị và tổ chức bộ máy nhà nước hiện hành. Các quốc gia có thể chế chính trị và tổ chức bộ máy nhà nước khác nhau thì quan niệm về hoạt động công vụ cũng có những điểm khác nhau. Tuy nhiên, xét đến cùng thì bản chất và mục tiêu cuối cùng của hoạt động công vụ đều giống nhau. Công vụ là lao động đặc thù của công chức trong bộ máy nhà nước, nhân danh quyền lực công để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, thi hành pháp luật, đưa pháp luật vào cuộc sống và phục

vụ nhân dân. Bên cạnh đó, quan niệm này cũng có thể diễn đạt một cách khác: công vụ mang tính pháp lý chặt chẽ, do đội ngũ cán bộ, công chức, thực hiện nhằm triển khai các chức năng và nhiệm vụ của nhà nước trong quá trình quản lý toàn diện các mặt của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa và xã hội của quốc gia. Ở Việt Nam, do đặc thù riêng, các cơ quan của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị-xã hội là một hệ thống chính trị thống nhất dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam. Giữa các cơ quan này luôn có sự liên thông trong sử dụng nguồn nhân lực. Do đó, công vụ không chỉ thuần túy là hoạt động của công chức nhân danh quyền lực công, mà còn được hiểu là các hoạt động trong phạm vi rộng hơn. Theo đó, công vụ là các hoạt động thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị-xã hội và bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập. Để khẳng định tính đặc thù này, Điều 2 Luật cán bộ, công chức năm 2008 quy định hoạt động công vụ "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". Cán bộ, công chức khi tham gia hoạt động công vụ phải tuân thủ các nghĩa vụ và có trách nhiệm thực hiện đúng quyền hạn được giao. Để đạt được điều đó, bên cạnh năng lực,

() Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước, Bộ Nội vụ*

trình độ, cán bộ, công chức còn phải hội đủ và thường xuyên rèn luyện để có đủ đạo đức, bao gồm cả trách nhiệm công vụ.

Trách nhiệm công vụ là một khái niệm mang tính chất chính trị, đó là việc cán bộ, công chức tự ý thức về quyền và nhiệm vụ được phân công cũng như bổn phận phải thực hiện các quyền và nhiệm vụ đó. Trách nhiệm trong hoạt động công vụ của công chức có mối quan hệ chặt chẽ với kết quả hoạt động công vụ. Kết quả công vụ và trách nhiệm công vụ tạo nên hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan, tổ chức. Hai nhân tố này luôn có mối quan hệ biện chứng với nhau. Nếu nói kết quả công vụ là điểm mục tiêu, là mong muốn của chủ thể quản lý thì trách nhiệm công vụ là phương thức, cách thức để thực hiện mục tiêu của chủ thể quản lý. Một hệ thống tổ chức công việc không rõ ràng, minh bạch là nguyên nhân dẫn đến những phản ứng tiêu cực trong hoạt động công vụ và góp phần tạo ra tình trạng thiếu trách nhiệm của công chức.

2. Thực trạng và định chế trách nhiệm công vụ trong Luật cán bộ, công chức

2.1. Hiện nay vấn đề trách nhiệm công vụ thường được xem xét theo hai góc độ: trách nhiệm của nhóm cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý và trách nhiệm của nhóm công chức thực thi, thừa hành. Từ năm 1986 đến nay, đội ngũ cán bộ, công chức đã có rất nhiều cố gắng trong việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao, phục vụ nhân dân. Tuy nhiên, tình trạng thiếu trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ hiện nay đang làm ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan nhà nước. Điều này được thể hiện ở nhiều khía cạnh trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức. Hiện nay, khi thực hiện việc điều hành và phân công công việc ở một số cơ quan, người lãnh đạo, quản lý có xu hướng dồn nhiều việc cho cán bộ, công chức có năng lực khá, giỏi. Các công chức có hạn chế về năng lực ít được giao việc. Xu hướng này, thoạt nghe thì thấy hợp lý, nhưng hậu quả là cán bộ, công chức hạn chế về năng lực sẽ không phải chịu nhiều thách thức, không có cơ hội để vươn lên

và càng thiếu trách nhiệm. Những người khá, giỏi sẽ bị quá tải và logic tiếp theo là chất lượng công việc của những người này cũng lại có xu hướng giảm sút do phải chạy theo số lượng công việc. Đây là yếu tố khách quan làm ảnh hưởng đến trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức. Trong cơ quan, nếu có người làm việc thiếu trách nhiệm sẽ ảnh hưởng lây lan đến những người khác. Một xu hướng khác là, một số cán bộ, công chức quản lý thích ôm đồm công việc; không tin tưởng vào cấp dưới, không dám và không muốn giao việc cho cấp dưới. Điều này phản ánh tính trách nhiệm chưa cao trong xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức. Công chức thừa hành thiếu trách nhiệm do nhiều nguyên nhân. Bên cạnh nguyên nhân bản thân mỗi người thiếu hoặc buông lỏng rèn luyện thường xuyên, còn có nguyên nhân điều hành của người quản lý thiếu tin tưởng vào công chức và phân chia công việc không rõ ràng. Khi phân công, giao việc, người này đùn đẩy việc cho người kia và khi thực hiện thì thiếu trách nhiệm phối hợp. Khi công việc kém hiệu quả hoặc chậm tiến độ, bị phê bình thì cấp trên và cấp dưới đổ lỗi cho nhau. Những người thiếu trách nhiệm thường rất hăng hái phát biểu trong các cuộc họp nhưng nhiều khi lại không dám đảm trách công việc cấp trên giao. Khi bình xét khen thưởng thì luôn thích “xung phong” mà ít khi tự đánh giá lại mình để xin rút và giới thiệu người xứng đáng hơn. Khi người đứng đầu không muốn làm mất lòng mọi người và thiếu trách nhiệm trong đánh giá sẽ dẫn đến hậu quả là không phân biệt được người làm tốt, xứng đáng và người làm chưa tốt, không xứng đáng.

Trách nhiệm trong hoạt động công vụ có ảnh hưởng trực tiếp đến việc phát triển đội ngũ công chức và triển khai thực hiện nhiệm vụ. Tư duy và quan niệm chưa đúng về nguyên tắc “tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách” được triển khai trong hoạt động quản lý và hoạt động hành chính đã ảnh hưởng không nhỏ đến việc đề cao trách nhiệm của người đứng đầu. Theo lối tư duy này, nếu các quyết định liên quan đến lĩnh vực quản lý nhà nước hoặc quản lý hành chính

có hiệu quả, kết quả hoặc thành công thì đó là công lao của tập thể lãnh đạo; ngược lại, khi quyết định sai lầm hoặc thất bại thì cá nhân người đứng đầu phải chịu trách nhiệm. Hiện nay, trước khi quyết định vấn đề thuộc thẩm quyền của mình, nhiều cơ quan thường thành lập “hội đồng” để tư vấn, kiến nghị. Mặc dù là tư vấn, kiến nghị nhưng ít khi quyết định của người đứng đầu khác với ý kiến của “hội đồng”. Quá trình thực hiện các quyết định liên quan đến thẩm quyền của người đứng đầu về tuyển dụng, đánh giá, khen thưởng, bổ nhiệm, quy hoạch, bồi dưỡng, nâng lương, nâng ngạch... đối với cán bộ, công chức cũng chịu ảnh hưởng của cách làm dựa vào “hội đồng” để né tránh trách nhiệm. Đối với các hoạt động công vụ do cá nhân công chức thực hiện cũng không dễ xác định trách nhiệm nếu như quyền hạn và nhiệm vụ được giao không tương xứng hoặc không rõ ràng. Bên cạnh đó, đối với các hoạt động công vụ liên quan đến tham mưu, hoạch định chính sách, quyết định hành chính phải qua nhiều khâu, nhiều cấp và do bộ phận tham mưu giúp việc đề xuất, vẫn còn tình trạng đùn đẩy trách nhiệm, vẫn còn tư duy chỉ người đề xuất, trình ký, tham mưu mới là người chịu trách nhiệm. Khi có vấn đề nảy sinh hoặc để xảy ra hậu quả thì người được giao thẩm quyền quyết định có xu hướng đẩy trách nhiệm sang phía tham mưu, đề xuất. Qua đây có thể thấy vấn đề nhận thức, các quy định về quy trình, thủ tục chính là một tác nhân ảnh hưởng đến trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức.

2.2. Trách nhiệm của cán bộ, công chức là vấn đề quan trọng đang được Đảng và Nhà nước quan tâm, chấn chỉnh. Nghị quyết Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 5 Khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước đã xác định yêu cầu của cải cách hành chính phải đảm bảo phân định rõ trách nhiệm giữa tập thể và người đứng đầu cơ quan hành chính, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất chính trị, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, tinh thần trách nhiệm và tận tụy phục vụ nhân dân. Nội dung này đã được Nhà

nước thể chế hóa trong các quy định của Luật cán bộ, công chức. Trước hết, Điều 3 của Luật cán bộ, công chức đã quy định các nguyên tắc trong thi hành công vụ: “công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát”, “bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ”. Các nguyên tắc này đều xuất phát từ yêu cầu hoạt động công vụ, bảo đảm thẩm quyền phải gắn với chức trách được giao. Điều đó tạo tiền đề và cơ sở nâng cao trách nhiệm của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ. Để cụ thể hóa các nguyên tắc trách nhiệm, Điều 5 Luật cán bộ, công chức khi quy định cụ thể các nguyên tắc quản lý cán bộ, công chức đã nhấn mạnh: “Thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ, chế độ trách nhiệm cá nhân và phân công, phân cấp rõ ràng”. Trong quản lý cán bộ, công chức (bao gồm cả việc quản lý thực thi công vụ) vấn đề trách nhiệm cá nhân và thực hiện phân công, phân cấp rõ ràng nhằm xác định trách nhiệm trong hoạt động công vụ; nhờ đó việc xử lý các sai phạm hoặc khen thưởng, đánh giá thực hiện một cách chính xác và kịp thời. Trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức còn thể hiện ở việc thực hiện các nghĩa vụ: trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ liên quan đến thể chế chính trị, chế độ nhà nước và nhân dân (Điều 8); trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ trong thi hành công vụ (Điều 9); đặc biệt là trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ của cán bộ, công chức là người đứng đầu (Điều 10). Mặt khác, các quy định liên quan đến đạo đức, văn hóa giao tiếp cũng như những việc cán bộ, công chức không được làm cũng thể hiện bốn phận của cán bộ, công chức— với tư cách là một mặt không thể thiếu được trong trách nhiệm của cán bộ, công chức; các quy định chống trốn tránh trách nhiệm, thoái thác nhiệm vụ cũng được nhấn mạnh và quy định thuộc về những việc không được làm để đề cao trách nhiệm công vụ đối với cán bộ, công chức. Tương ứng với các quy định này, trong nội dung quản lý cán bộ, công chức đã có nhiều quy định liên quan đến xem xét, đánh giá trách nhiệm công vụ. Khoản 1 Điều 28 và khoản 1 Điều 56 của Luật cán bộ, công chức quy định trách nhiệm là một trong 5

nội dung cần thiết khi đánh giá cán bộ và là một trong 6 nội dung cần thiết khi đánh giá công chức. Tính trách nhiệm trong hoạt động công vụ còn thể hiện ở quy định về việc xin thôi làm nhiệm vụ, từ chức, miễn nhiệm đối với cán bộ (khoản 1 Điều 30) và từ chức, miễn nhiệm đối với công chức lãnh đạo, quản lý (Điều 54), đối với cán bộ, công chức cấp xã (Điều 64). Khi cán bộ, công chức thấy không đủ sức khỏe, năng lực, uy tín thì có thể xin thôi làm nhiệm vụ, từ chức, miễn nhiệm— điều này bên cạnh sự thể hiện phẩm chất, lòng tự trọng và văn hóa còn thể hiện tính trách nhiệm của cán bộ, công chức đối với hoạt động công vụ. Việc đánh giá công chức đã được Điều 57 Luật cán bộ, công chức giao trách nhiệm cho người đứng đầu cơ quan, đơn vị, tổ chức sử dụng công chức và người đứng đầu cơ quan, tổ chức cấp trên quản lý trực tiếp, mà không phải do tập thể đánh giá, bỏ phiếu như trước đây. “Hội đồng” tư vấn cho người đứng đầu cũng đã được giải quyết rõ, trong đó Luật không quy định nội dung sử dụng “hội đồng” như là một chế định bắt buộc. Điều này là phù hợp với các nguyên tắc trong hoạt động công vụ và quản lý cán bộ, công chức.

3. Các nội dung cần chú ý về trách nhiệm công vụ khi triển khai thực hiện Luật cán bộ, công chức

Chúng ta đang chuyển từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCHN) và hội nhập kinh tế quốc tế. Sự chuyển đổi này bị ảnh hưởng, chi phối bởi nhiều quy luật của cơ chế thị trường, đặc biệt là quy luật cạnh tranh, quy luật cung cầu. Do đó, đề cao trách nhiệm của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ sẽ góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của các cơ quan nhà nước đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Để thực hiện tốt những tư tưởng đổi mới của Luật liên quan đến trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức, cần thực hiện một số nội dung liên quan từ phía các cơ quan, tổ chức có trách nhiệm quản lý cũng như từ phía cán bộ, công chức như sau:

– Về nhận thức: nâng cao nhận thức về

trách nhiệm công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức và người đứng đầu cơ quan, tổ chức. Các cấp, các ngành cần xem đây là hạt nhân của việc nâng cao hiệu quả quản lý và tư duy đổi mới của hoạt động lãnh đạo, điều hành; là tác nhân nhằm lập lại kỷ cương trong hệ thống chính trị.

– Về tổ chức bộ máy: tiếp tục nghiên cứu để xây dựng bộ máy các cơ quan hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương theo hướng xác định rõ ràng, minh bạch thẩm quyền và trách nhiệm mỗi cấp hành chính. Xóa bỏ tình trạng chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ, ngành ở trung ương cũng như các cơ quan chuyên môn ở địa phương; xây dựng và hướng dẫn cụ thể nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các cấp chính quyền ở địa phương. Đây là một trong các cơ sở và căn cứ để tổ chức lao động khoa học trong các cơ quan nhà nước, xác định rõ trách nhiệm của từng cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ.

– Về quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện Luật cán bộ, công chức: trong quá trình xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật trình Chính phủ ban hành và các quy định do các cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị – xã hội hoặc địa phương hướng dẫn (nếu được ủy quyền) cần phải rất chú ý đến tính trách nhiệm và xử lý các biểu hiện thiếu trách nhiệm và vi phạm chế độ trách nhiệm trong hoạt động công vụ và quản lý cán bộ, công chức. Các chủ thể có thẩm quyền ban hành cần rà soát, bãi bỏ những quy định trước đây đang làm suy giảm tính trách nhiệm của công chức nói chung và của đội ngũ lãnh đạo, quản lý nói riêng, đặc biệt là trách nhiệm người đứng đầu. Các quy định về trình tự, thủ tục và thẩm quyền xử lý kỷ luật và xử lý trách nhiệm đối với công chức vi phạm pháp luật trong hoạt động công vụ, về đánh giá công chức, về các hoạt động liên quan đến xây dựng và phát triển đội ngũ công chức như tuyển dụng, nâng ngạch, bổ nhiệm, miễn nhiệm, từ chức... đều phải thể hiện được tính trách nhiệm của người đứng đầu. Các hoạt động tư vấn mang tính “hội đồng” nên quy định một cách linh hoạt. Việc thành lập “hội đồng” hay không

thành lập “hội đồng” nên để người đứng đầu xem xét, quyết định. Bản thân các hoạt động như tuyển dụng, thi nâng ngạch, đánh giá, kỷ luật... đều gắn với thẩm quyền, trách nhiệm và tuân thủ pháp luật. Khi thật cần thiết hoặc đối với các vụ, việc phức tạp mới sử dụng ý kiến tư vấn của hội đồng. Chấm dứt hiện tượng lạm dụng “hội đồng” để thủ tiêu thẩm quyền và trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu.

– Về đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức: thông qua đào tạo, bồi dưỡng, tính trách nhiệm trong đội ngũ cán bộ, công chức cũng có thể được nâng cao. Trong các chương trình đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức, bên cạnh những kiến thức, kỹ năng để nâng cao năng lực, cần thiết phải có nội dung về trách nhiệm công vụ, các quy định về trách nhiệm công vụ và xử lý các vi phạm liên quan đến trách nhiệm công vụ. Nội dung này sẽ giúp cán bộ, công chức nâng cao nhận thức, tự giác thực hiện để hành động đúng với bốn phận của mình.

– Triển khai đổi mới phương thức quản lý cán bộ, công chức: Luật cán bộ, công chức quy định, một trong các nguyên tắc quản lý cán bộ, công chức là thực hiện kết hợp giữa tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm và chỉ tiêu biên chế. Việc xác định rõ được vị trí việc làm để bố trí công chức cũng là cơ sở quan trọng để nâng cao trách nhiệm trong hoạt động công vụ của cán bộ, công chức. Từ đó phân công, bố trí cán bộ, công chức phù hợp với yêu cầu của mỗi vị trí. Trong tổ chức công việc phải quy định rõ ràng, cụ thể chức trách, nhiệm vụ và quyền hạn của mỗi cán bộ, công chức. Cán bộ, công chức sẽ biết họ phải làm gì và phải chịu trách nhiệm về kết quả công việc của họ. Trách nhiệm, kết quả công việc phải gắn với chế độ thưởng phạt rõ ràng, nghiêm minh. Đối với những người tận tụy, có trách nhiệm cao đối với công việc cần phải được đánh giá chính xác để kịp thời khen thưởng. Những người thiếu trách nhiệm, lơ là công việc hoặc để xảy ra hậu quả, ảnh hưởng đến uy tín cơ quan thì phải xử lý nghiêm theo các quy định của pháp luật và cần thiết thì bố trí lại đúng vị trí, công việc. Việc đánh giá kết quả công việc phụ thuộc vào các yếu tố: cá

nhân công chức thực hiện công việc chứ không phải tập thể – điều này không mâu thuẫn với trách nhiệm phối hợp với các công chức khác; được giao đủ quyền hạn để làm việc; xác định rõ, chính xác và cụ thể về thời gian làm việc và hoàn thành công việc; chỉ đánh giá kết quả mà không nên kiểm soát quá nhiều về quá trình thực hiện. Và điều quan trọng, cần nhấn mạnh là phải đề cao vai trò trách nhiệm của người đứng đầu trong quá trình quản lý, điều hành, phân công và kiểm tra việc thực hiện.

– Về công tác thanh tra, kiểm tra: Luật cán bộ, công chức đã thể hiện chủ trương, đường lối của Đảng về tiếp tục cải cách chế độ công vụ, công chức, trong đó có vấn đề nâng cao trách nhiệm của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ. Tuy nhiên, các quy định đó cần phải được cụ thể hóa và thống nhất về mặt nhận thức và được triển khai thực hiện trong cuộc sống. Vì vậy, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra đối với việc thực hiện Luật cán bộ, công chức nói chung và trách nhiệm của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ nói riêng là một hoạt động rất cần thiết nhằm đôn đốc, giám sát để phát hiện những hạn chế trong việc thực hiện công vụ.

Trách nhiệm công vụ là một phạm trù quan trọng của mọi lĩnh vực đời sống xã hội, từ trách nhiệm đối với bản thân, trách nhiệm đối với tập thể, cộng đồng mà mỗi cán bộ, công chức khi đã gia nhập vào nền công vụ, đảm trách một công việc nhân danh công quyền nhất định phải thực hiện và gánh vác. Một nhà nước vững mạnh và thực sự của dân, do dân, vì dân phải là một nhà nước có một nền công vụ hiệu lực, hiệu quả với đội ngũ cán bộ, công chức có tinh thần trách nhiệm cao. Vì vậy, một trong các nội dung để triển khai và thực hiện tốt Luật cán bộ, công chức chính là đề cao trách nhiệm công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức. Đây là trách nhiệm không chỉ của bản thân đội ngũ cán bộ, công chức thường xuyên rèn luyện, tu dưỡng mà còn là trách nhiệm của các cấp ủy đảng, chính quyền và các tổ chức chính trị – xã hội trong việc giáo dục, uốn nắn và giám sát, kiểm tra hoạt động của đội ngũ cán bộ, công chức □