

# XÂY DỰNG CHẾ ĐỘ TRÁCH NHIỆM CÔNG CHỨC TRONG THỰC THI CÔNG VỤ

■ THS. LÊ NHƯ THANH (\*)

## 1. Những yếu tố cấu thành chế độ trách nhiệm công chức trong thực thi công vụ.

Một câu hỏi được đặt ra là: nội dung và hình thức của văn bản được gọi là chế độ trách nhiệm công chức trong thực thi công vụ phải như thế nào? Về hình thức, nhất định phải được thể hiện dưới dạng một văn bản quy phạm pháp luật. Về nội dung, phải bao gồm các phần cơ bản sau đây.

### *Thứ nhất, về đối tượng điều chỉnh*

Cần định nghĩa rõ công chức được dùng trong chế độ này. Đây không phải là định nghĩa có tính giáo khoa, cũng không phải là định nghĩa pháp lý chung, nó cần được thống nhất với các định nghĩa trong các văn bản, đạo luật khác. Định nghĩa này chỉ có giá trị đối với chính văn bản này mà thôi, bởi vì mọi quy định về thưởng, phạt, mọi điều kiện được tạo ra, mọi quyền lợi được đề cao... chỉ áp dụng cho những ai thực hiện các công việc như trong văn bản này quy định.

### *Thứ hai, về những yêu cầu đối với việc thực thi công vụ*

Đây là phần giữ vai trò rất quan trọng vì từ nội dung này mà suy ra các phần còn lại, cả về nội dung lẫn mức độ. Trong quan hệ giữa nhà nước mà đại diện là một cơ quan công quyền cụ thể với công chức và nhất là với những tổ chức tư nhân, được cơ quan có thẩm quyền thuê, ủy

thác thực hiện cung ứng dịch vụ công, phần yêu cầu này càng trở nên quan trọng. Thông thường trong văn bản quy phạm pháp luật về chế độ trách nhiệm công chức trong thực thi công vụ, phần về yêu cầu đối với thực thi công vụ không thể chi tiết hóa được vì hạng mục công vụ là vô kể. Vì vậy, văn bản chỉ có thể quy định phải có phần này trong quan hệ chỉ huy công vụ nhằm buộc các cơ quan, tổ chức trực tiếp quản lý công chức, công vụ phải cụ thể hóa yêu cầu này. Đồng thời, nêu ra những đòi hỏi đối với phần yêu cầu cụ thể để các cơ quan có thẩm quyền khi giao công vụ cho công chức thực thi phải đạt được.

### *a. Yêu cầu đối với việc thể hiện hành chính công vụ.*

Yêu cầu đối với việc thực thi công vụ cần bảo đảm các yếu tố cụ thể sau đây:

- Toàn diện. Cũng như người mua hàng, không được bỏ quên mặt nào của chất lượng hàng hóa mà không kiểm hóa khi lựa chọn hoặc giao nhận hàng.

- Minh bạch về chủng loại yêu cầu, mức độ yêu cầu, tức là phải cụ thể về loại tiêu chí và lượng của từng tiêu chí nếu có thể lượng hóa.

- Chuẩn xác về thuật ngữ. Chỉ dùng các thuật ngữ có khả năng buộc người nhận việc phải hiểu đúng. Khi dùng các thuật ngữ đa nghĩa, phải có giải thích trực tiếp, rõ ràng để không ai có thể ngụy biện khi hiểu sai.

- Mẫu hóa tối đa các sản phẩm công vụ khi có điều kiện.

(\*) *Trưởng Ban Thanh tra, Học viện Hành chính*

- Có khả năng thẩm định, nghĩa là, mọi yêu cầu mà người giao công vụ đặt ra phải có khả năng kiểm định ngay khi thực thi công vụ và sau khi công chức hoàn tất công vụ.

*b. Những tiêu chí cụ thể về yêu cầu khi giao công vụ cho công chức.*

- Thực hiện đúng thẩm quyền.  
- Đạt được mục đích quản lý nhà nước để ra cho công vụ đó.

- Thỏa mãn được yêu cầu về thời gian.  
- Tiết kiệm chi phí quản lý.  
- Thỏa mãn được ý nguyện chính đáng của người dân.

- Hình thức kết quả công vụ (giống như sản phẩm cụ thể).

- Có tính văn hóa cao.  
- Các yêu cầu đặc thù, tùy theo công vụ cụ thể.

Trên đây là những yêu cầu tối thiểu cần được cơ quan nhà nước quản lý công chức, công vụ nêu rõ trong lệnh công vụ (ở phần yêu cầu đối với thực thi công vụ). Cần lưu ý rằng, mỗi tiêu chí trên đều có nội dung không đơn giản, đòi hỏi người giao công vụ phải tường tận trong việc xác định yêu cầu công việc. Có như vậy mới không bị “lỡ” khi nghiệm thu, khi trả giá, khi thưởng, phạt.

*Thứ ba, về những bảo đảm của cơ quan chủ quản công vụ đối với công chức khi thực thi công vụ*

Về tổng thể, cơ quan chủ quản công vụ phải bảo đảm các mặt sau đây.

- Kinh phí: đối với người thực thi công vụ là công chức chính ngạch, kinh phí chỉ thuần túy là phương tiện để công chức thực hiện nhiệm vụ. Thông thường, người thi hành công vụ không quan tâm nhiều về kinh phí; điều này xuất phát từ suy nghĩ: có sao làm vậy! Song, đối với đối tượng thực thi công vụ là tổ chức tư nhân, kinh phí không chỉ là phương tiện thực thi công vụ mà còn là lợi ích bản thân họ, là công sá, là lợi nhuận mà họ nhận được từ hợp đồng hành chính này. Chính vì thế, khi xây dựng nội

dung phần này cần tính toán kỹ, không để có kẽ hở cho kẻ xấu lợi dụng.

- Các hoạt động phối hợp của nhà nước.

Có nhiều dịch vụ công khi thực hiện phải có sự phối hợp của nhiều đối tượng, kể cả các tổ chức tư nhân. Ví thế, khi giao công vụ, nhà nước phải xác định thật rõ nhiệm vụ của mình trong việc “hợp đồng tác chiến” này. Nếu không Nhà nước sẽ không có quyền “trừng phạt” lỗi công vụ của người được giao, khi mà họ không hoàn thành đúng yêu cầu công vụ.

- Các thông tin quản lý từ phía cơ quan nhà nước.

Đây là một yêu cầu chính đáng của người thực thi công vụ. Trong nhiều hoạt động công vụ, để thực thi được, người thực thi cần được cơ quan nhà nước hỗ trợ thông tin. Những yêu cầu về thông tin phải được đưa vào chế độ trách nhiệm công chức trong thực thi công vụ cụ thể.

Tùy theo độ phức tạp của công vụ, yêu cầu bảo đảm từ phía cơ quan nhà nước có thể còn nhiều hơn. Người thực thi công vụ sẽ đưa ra các yêu cầu này không chỉ về loại mà cả về mức độ khi thực hiện nhiệm vụ. Tất cả những bảo đảm trên dù do cơ quan nhà nước chủ động thực hiện hoặc do người thực thi công vụ yêu cầu đều phải được thể hiện trên văn bản để cả cơ quan nhà nước và công chức phải nghiêm chỉnh chấp hành.

*Thứ tư, về quyền hạn của người thi hành trong quá trình thực thi công vụ*

Là người giao công vụ, bất kỳ cá nhân, thủ trưởng nào, cơ quan nào cũng phải tính toán đầy đủ mọi cách thức thực thi công vụ và chỉ rõ cho người thực thi các biện pháp để hoàn thành nhiệm vụ. Vì vậy, phần “quyền hạn” trong chế độ trách nhiệm công chức trong thực thi công vụ có vị trí, vai trò rất lớn, đó là: quyền hạn là một điều kiện để người được giao thực thi công vụ có thể thực hiện được công vụ theo đúng yêu cầu và là cơ sở pháp lý để truy xét người thực thi công vụ khi diễn biến công vụ trở lên phức tạp và có thể không hoàn thành yêu cầu đề ra.

*Thứ năm, về trách nhiệm của công chức trước kết quả công vụ do họ thực thi*

Hiểu theo chiều bảo vệ lợi ích của người bị hại do lỗi công vụ gây ra thì trách nhiệm của người thực thi công vụ chính là “nghĩa vụ” của người thực thi công vụ trong việc bồi thường thiệt hại do lỗi công vụ của họ gây ra. Hiểu theo chiều “trừng phạt” người có lỗi công vụ, thì “trách nhiệm công vụ” chính là “hình phạt và mức phạt” mà người có lỗi phải chịu, do hậu quả của lỗi công vụ của họ gây ra. Dù hiểu theo chiều nào, “trách nhiệm của công chức trong thực thi công vụ” vẫn là phần thiệt hại mà họ phải chịu, do họ có lỗi trong thực thi công vụ.

Trong khuôn khổ của việc xây dựng chế độ trách nhiệm công chức trong thực thi công vụ, có thể nêu lên quan niệm về trách nhiệm trong chế độ trách nhiệm công chức trong thực thi công vụ như sau: trách nhiệm của công chức trong thực thi công vụ là những thiệt hại mà người thực thi công vụ phải chịu do không đáp ứng đầy đủ các yêu cầu đặt ra cho việc thực thi công vụ.

Khi đề cập đến yêu cầu đặt ra cho việc thực thi công vụ, thì yêu cầu chỉ liên quan đến người thực hiện công vụ. Còn bản thân công vụ đó có cần, có đúng hay không là vấn đề khác. Người chịu trách nhiệm trong trường hợp này là người thực thi công vụ mà không phải là người giao công vụ. Khi nói đến yêu cầu đặt ra cho công vụ, thì yêu cầu lại liên quan đến người đề ra và giao công vụ. Việc thực thi công vụ đó có tốt hay không lại là vấn đề khác. Người chịu trách nhiệm trong tình huống này là người đề ra và giao công vụ, mà không phải là người thực thi công vụ. Trong chế độ trách nhiệm công chức trong thực thi công vụ, phần “trách nhiệm” có vai trò, tác dụng như sau:

- Là sự “răn đe” đối với người thi hành công vụ. Do đó, yêu cầu hàng đầu đối với việc quy định trách nhiệm là phải định được mức thiệt hại cao hơn mức lợi cá nhân, khi người thi hành công vụ làm sai yêu cầu đặt ra cho việc thực thi công vụ đó.

- Là biện pháp bảo vệ lợi ích của nhà nước và lợi ích của người thụ hưởng công vụ, khi công vụ có lỗi trong thực thi giúp cho cơ quan nhà nước tránh được tổn thất cả về vật chất và uy tín với nhân dân.

Xuất phát từ bản chất của trách nhiệm là “thiệt hại phải chịu” do có lỗi trong thực thi công vụ, nên có các hình thức trách nhiệm công chức trong thực thi công vụ như sau: thiệt hại về tài sản, cũng có thể gọi là thiệt hại về vật chất. Trong điều kiện phổ dụng của tiền tệ, tài sản đó chính là tiền. Thiệt hại về thân thể, là sự thiệt hại mà người có lỗi trong thực thi công vụ phải gánh chịu, rất có giá trị về răn đe nhưng ít có giá trị đền bù.

## **2. Phương thức giao công vụ**

*Thứ nhất, đối với người thực hiện công vụ là công chức “chính ngạch”.*

Việc giao công vụ phải được thể hiện thành lệnh công vụ. Đây là căn cứ pháp lý để tiến hành các bước sau của quá trình quản lý công chức trong thực thi công vụ; là căn cứ để truy cứu trách nhiệm khi công vụ không hoàn thành đúng yêu cầu; là nơi thể hiện ý kiến chấp hành hay không chấp hành bằng cách ghi ý kiến phản đối vào lệnh công vụ và ký tên. Người giao công vụ có quyền không giao công vụ khác cho công chức liên quan, nếu cho rằng việc chống lệnh công vụ của công chức đó là “bất tuân thượng cấp”. Người giao công vụ có trách nhiệm trả lời cấp trên nếu bị khiếu kiện, phải chịu kỷ luật nếu đã ra lệnh công vụ không đúng. Người giao công vụ có quyền “trả” công chức, thải hồi công chức do họ chống lệnh công vụ nếu chế định về lao động công chức cho phép.

Nếu thủ trưởng cơ quan, người có quyền giao lệnh công vụ không thực hiện đúng thủ tục giao việc như trên, thì người giao công vụ phải chịu trách nhiệm về mọi sai lầm trong thực thi công vụ của công chức (chịu nhận hình thức kỷ luật tương ứng).

Thứ hai, đối với người thực hiện công vụ là các tổ chức tư nhân, được cơ quan có thẩm quyền ủy thác hoặc thực thi công vụ.

Chọn người thực thi công vụ qua đấu thầu. Kết quả đấu thầu phải được thể hiện thành hợp đồng hành chính. Về bản chất, hợp đồng này giống lệnh công vụ. Vai trò, giá trị pháp lý của hợp đồng hành chính cũng giống như của lệnh công vụ đã nêu trên.

### **3. Phương thức thanh tra, kiểm tra, giám sát chất lượng công vụ và xử lý vi phạm của công chức trong thực thi công vụ**

Người thi hành công vụ, sau khi hoàn thành công vụ hoặc hoàn thành một phần công vụ ghi trong lệnh công vụ hoặc hợp đồng hành chính phải có báo cáo kết quả công vụ theo đúng nội dung nêu trong phần yêu cầu thực thi công vụ. Bản báo cáo này được làm theo mẫu, do người giao công vụ đưa ra.

Người giao công vụ bố trí lực lượng giám sát người thực thi công vụ theo nhiều kênh như: chuyên gia giám sát, thanh tra, kiểm tra v.v.. Những người thực hiện công tác giám sát phải có báo cáo giám sát người thực thi công vụ.

Người giao công vụ tổ chức nghiệm thu kết quả thực thi công vụ với các nội dung sau: thành lập hội đồng nghiệm thu kết quả thực thi công vụ; người thực thi công vụ báo cáo kết quả thực thi công vụ; người chuyên trách giám sát báo cáo giám sát; hội đồng nghiệm thu đánh giá và đưa ra kết luận về kết quả; hội đồng nghiệm thu kết "tội" nếu người thực thi công vụ có lỗi hay có vi phạm, làm trái với yêu cầu theo lệnh công vụ hoặc theo hợp đồng hành chính; người giao công vụ sử dụng kết quả tư vấn của hội đồng nghiệm thu để thực hiện quyền thanh lý hợp đồng. Nếu người thi hành công vụ có dấu hiệu vi phạm ở mức độ nặng, người giao công vụ có thể chuyển giao hồ sơ sang cơ quan tố tụng hành chính.

Tuy nhiên, cơ chế trên trong thực tế được cho là quá "công kênh", phức tạp. Vì vậy, người giao công vụ có thể lựa chọn. Song, nếu không áp dụng cơ chế này mà người thực thi công vụ có lỗi, người giao công vụ phải "chịu trách nhiệm toàn bộ" hậu quả.□

## **CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH CẦN...**

*(Tiếp theo trang 44)*

trong cơ quan hành chính tiêu chuẩn quản lý chất lượng theo bộ tiêu chuẩn ISO 9000. Nếu tuân thủ đúng quy trình thì không có lý do gì công chức chần chừ không giải quyết đúng hẹn công việc của người dân. Với kỹ thuật này, hoàn toàn có thể kiểm tra từng vị trí công việc của cả hệ thống, từ người thừa hành một phần việc trong công đoạn đến lãnh đạo các cấp. Đặt trong guồng máy vận hành theo hệ thống quản lý chất lượng, nếu bộ phận nào, cá nhân nào không tuân thủ những quy định, làm không đúng quy chế cam kết sẽ bị loại ra khỏi bộ máy. Điều này đã lý giải tại sao nhiều nền công vụ không đặt nặng việc kêu gọi tinh-thần phục vụ mà kết quả người dân lại rất hài lòng. Đó là họ nhận thức đúng cách làm dựa vào tính khách quan khoa học của công nghệ hành chính tiên tiến. Thậm chí để chống tham nhũng trong hoạt động xuất nhập khẩu, nhiều nước, trong đó có Indonesia đã thuê toàn bộ hải quan Thụy Sĩ trong một thời kỳ, tính đi tính lại thấy hiệu quả hơn nhiều.

Những vấn đề nêu trên không hề đề cao kỹ thuật, coi nhẹ yếu tố con người mà muốn nói lên xu hướng phải đặt con người trong một tổ chức nền nếp, tuân theo quy trình nghiêm ngặt. Trong quy trình đó, dù có muốn làm trái cũng không thể làm được, nếu vẫn cố tình thì sẽ nhanh chóng bị phát hiện và bị loại ra ngoài bộ máy. Chính những điều này tạo thành nếp văn hoá cho công chức là không muốn và không dám làm liều. Chỉ khi ấy chúng ta mới có thể nói đến chống căn bệnh "vô cảm", thói quan liêu cửa quyền, tham nhũng của một bộ phận công chức, một căn bệnh đồng hành với quyền lực và chỉ khi ấy CCHC mới đạt kết quả.□

### **Ghi chú:**

- (1) Đề tài "Công chức trẻ với cải cách hành chính"
- (2) Đề tài "Sự suy thoái đạo đức, lối sống của cán bộ, đảng viên ở thành phố Hồ Chí Minh" do Trường Cán bộ thành phố Hồ Chí Minh chủ trì.