

# **NHỮNG NỘI DUNG MỚI VỀ NGHĨA VỤ VÀ QUYỀN CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ**

■ **TS. TRẦN ANH TUẤN (\*)**

**N**ghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức là những vấn đề cơ bản của chế độ công vụ, được quy định trong pháp luật về công vụ, công chức. Nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức thể hiện mối quan hệ giữa cán bộ, công chức với Nhà nước, nhân dân trong quá trình thực thi công vụ. Đây là những chế định quan trọng để điều chỉnh hành vi của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ. Mặt khác, nó còn là căn cứ để Nhà nước thực hiện trách nhiệm của mình đối với cán bộ, công chức nhằm bảo đảm các điều kiện cần thiết của một chủ thể công quyền đối với đối tượng quản lý của mình là cán bộ, công chức. Các quốc gia trên thế giới đều quy định các nghĩa vụ và quyền của công chức như một tiền đề thiết yếu để nâng cao hiệu quả của hoạt động công vụ. Nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức thường gắn liền với nhau. Nghĩa vụ là những việc mà cán bộ, công chức có trách nhiệm và bổn phận phải thực hiện. Quyền của cán bộ, công chức là các điều kiện để bảo đảm thực hiện tốt các nghĩa vụ. Các quy định của pháp luật về nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức thường được quy về hai nhóm. Trước hết, bản thân cán bộ, công chức là công dân nên họ có các nghĩa vụ và quyền như mọi công dân. Thứ hai, đặc điểm và lao động của cán bộ, công chức có những điểm khác với các dạng lao động khác trong xã hội nên họ có các nghĩa vụ và quyền mang tính đặc thù của hoạt động công vụ. Trong quá trình thực hiện công vụ, cán

bộ, công chức được giao một số quyền lực công nhất định (*không phải là quyền theo nghĩa thông thường*). Đó là giới hạn về khả năng thực hiện các hành vi được pháp luật quy định, mặt khác, đó cũng là nghĩa vụ mà cán bộ, công chức phải thực hiện các quyền hạn đó. Quyền hạn được coi là phương tiện pháp lý để cán bộ, công chức thực thi công vụ, không phải là những đặc quyền, đặc lợi. Nghĩa vụ và quyền là hai mặt của một vấn đề, tạo nên địa vị pháp lý của cán bộ, công chức. Thực hiện quyền cũng chính là thực hiện nghĩa vụ và ngược lại. Chẳng hạn, quyền được hưởng lương của cán bộ, công chức cũng chính là nghĩa vụ phải thực hiện có hiệu quả hoạt động công vụ tương ứng với tiền lương được hưởng. Luật cán bộ, công chức vừa qua được Quốc hội thông qua ngày 13/11/2008 đã hoàn thiện và bổ sung thêm một số nội dung mới về nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức, thể hiện rõ và đầy đủ mối quan hệ giữa cán bộ, công chức với Nhà nước trong hoạt động công vụ.

## **1. Về nghĩa vụ của cán bộ, công chức**

Dưới góc độ pháp lý, nghĩa vụ của cán bộ, công chức được hiểu là bổn phận phải thực hiện hoặc không được thực hiện những việc hay một hành vi nào đó do pháp luật quy định. Bổn phận đó vừa để công chức rèn luyện, phấn đấu, vừa là cơ sở để cơ quan quản lý kiểm tra, giám sát, đánh giá trong quá trình sử dụng, quản lý cán bộ, công chức. Cán bộ, công chức là những người tự nguyện gia nhập vào hoạt động công vụ, được tuyển dụng theo chế độ thuận nhận, làm việc trong các cơ quan nhà nước để phục

(\*) *Viện trưởng Viện Khoa học tổ chức nhà nước*

vụ nhân dân, phụng sự Tổ quốc, được nhận tiền lương từ ngân sách nhà nước – thực tế là từ tiền đóng thuế của người dân. Vì vậy, công chức phải có nghĩa vụ phục vụ nhân dân. Lao động của cán bộ, công chức mang tính đặc thù, đòi hỏi phải có trí tuệ, sức sáng tạo, phải tận tụy và công tâm; sử dụng quyền lực nhà nước để thực thi công vụ. Các hoạt động công vụ được thực hiện bởi cán bộ, công chức có ảnh hưởng rất lớn đối với mọi lĩnh vực của đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng, góp phần quan trọng tạo nên sự hùng mạnh của quốc gia. Nghĩa vụ của cán bộ, công chức thường được xác định theo hai nhóm chính: trước hết, đó là nhóm nghĩa vụ liên quan đến sự trung thành với thể chế, với quốc gia; thứ hai là nhóm nghĩa vụ liên quan đến thực thi công vụ, thể hiện ở sự tận tụy, công tâm, trách nhiệm và tuân thủ luật pháp. Bên cạnh đó, pháp luật các nước còn quy định thêm các nhóm nghĩa vụ khác nhằm làm rõ và cụ thể hóa hai nhóm nghĩa vụ nêu trên. Luật công chức của Pháp, Đức, Acentina, Trung Quốc... dù quy định nghĩa vụ công chức ở một hoặc nhiều điều khoản thì cuối cùng vẫn tập trung vào hai nhóm chính là nghĩa vụ trung thành với chế độ, với thể chế và nghĩa vụ thực thi công vụ. Trước đây, Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950 của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa về Quy chế công chức quy định công chức Việt Nam “phải trung thành với Chính phủ”; bên cạnh đó, trong thực thi công vụ “phải phục vụ nhân dân, tôn trọng kỷ luật, có tinh thần trách nhiệm”; “phải cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư”. Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 đã quy định nghĩa vụ của cán bộ, công chức trong 3 điều (6, 7, 8). Theo đó, cán bộ, công chức phải có trách nhiệm thực hiện 5 nhóm nghĩa vụ cụ thể:

– Nhóm nghĩa vụ liên quan đến thể chế: trung thành với Nhà nước, bảo vệ sự an toàn, danh dự và lợi ích quốc gia; chấp hành đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

– Nhóm nghĩa vụ liên quan đến đạo đức công vụ: tận tụy phục vụ nhân dân, tôn trọng nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân; có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần kiệm, liêm chính, chí công vô tư; tham gia sinh hoạt nơi cư trú.

– Nhóm nghĩa vụ liên quan đến trách nhiệm công vụ và trật tự thứ bậc như nghĩa vụ phải chấp hành sự điều động, phân công công tác

của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền; nghĩa vụ phải chấp hành quyết định của cấp trên và cách ứng xử khi quyết định được cho là trái pháp luật.

– Nhóm nghĩa vụ liên quan đến kỷ cương, tác phong và ý thức công dân như các nghĩa vụ có ý thức kỷ luật, thực hiện nội quy cơ quan, bảo vệ công sản.

– Nhóm nghĩa vụ liên quan đến trách nhiệm rèn luyện, học tập trau dồi chuyên môn như thường xuyên học tập nâng cao trình độ, chủ động sáng tạo, phối hợp công tác để hoàn thành tốt nhiệm vụ.

Bên cạnh đó, Pháp lệnh cán bộ, công chức còn quy định những việc cán bộ, công chức không được làm (có 6 điều). Các quy định này nhằm nâng cao kỷ luật, kỷ cương trong công vụ; hạn chế cán bộ, công chức không được làm khi thực hiện một số việc, hay khi giữ một số chức vụ; bảo đảm an ninh, quốc phòng, bí mật quốc gia. Việc thực hiện các quy định này cũng chính là thực hiện nghĩa vụ của cán bộ, công chức.

Sau thời gian hơn 10 năm thực hiện Pháp lệnh cán bộ, công chức, năm 2008, Quốc hội nước cộng hòa XHCN Việt Nam đã thông qua Luật cán bộ, công chức, theo đó nghĩa vụ của cán bộ, công chức đã được bổ sung và hoàn thiện. Bên cạnh các nghĩa vụ được kế thừa từ Pháp lệnh, nghĩa vụ của cán bộ, công chức còn được bổ sung quy định về nghĩa vụ đối với Đảng, Nhà nước và nhân dân; nghĩa vụ trong thi hành công vụ, trong đó cán bộ, công chức là người đứng đầu còn phải thực hiện các nghĩa vụ khác liên quan đến chức trách ở vị trí đứng đầu của mình. Nghĩa vụ của cán bộ, công chức đã được hoàn thiện trong các quy định của Luật cán bộ, công chức. Đó là, ngoài các nhóm nghĩa vụ liên quan đến sự trung thành với thể chế, với trách nhiệm thực thi công vụ và các nhóm nghĩa vụ khác, Luật cán bộ, công chức quy định những việc cán bộ, công chức không được làm như là nội dung tất yếu mà cán bộ, công chức có bốn phạm phải thực hiện khi tham gia công vụ. Đây là điểm mới, thể hiện tính pháp quyền cao của hoạt động công vụ trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế. Theo đó, Luật đã bổ sung thêm một số quy định sau:

– Những việc không được làm liên quan đến đạo đức công vụ:

+ Không được tham gia đình công. Quy định này xuất phát từ yêu cầu xây dựng một nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, yêu cầu xây dựng một nền công vụ liên

tục, thống nhất, thông suốt và ổn định. Nghĩa vụ của công chức là phục vụ nhân dân, là trung thành với chế độ xã hội chủ nghĩa (XHCN). Vì vậy, cán bộ, công chức chỉ có thể có quyền khiếu nại, kiến nghị nhưng không thể và không được phép tham gia đình công.

+ Không được sử dụng tài sản của Nhà nước và của nhân dân trái pháp luật; lợi dụng, lạm dụng nhiệm vụ quyền hạn; sử dụng thông tin liên quan đến công vụ để vụ lợi. Quy định như vậy để bảo đảm thực hiện sự minh bạch, công khai trong công vụ và xây dựng đạo đức của công chức theo nguyên tắc cần, kiệm, liêm chính, chí công vô tư. Góp phần thực hiện tốt việc phòng, chống tham nhũng và thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong hoạt động công vụ.

+ Không phân biệt đối xử dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo dưới mọi hình thức. Nghĩa vụ này xuất phát từ chủ trương, đường lối của Đảng về một nhà nước kiểu mới, nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Xuất phát từ nguyên tắc, pháp luật là tối thượng và mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Do đó, hoạt động công vụ phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân.

- Những việc không được làm liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự: trước đây, Pháp lệnh cán bộ, công chức quy định nội dung này ở các điều 17, 19 và điều 20, nhưng các quy định này qua thực tiễn áp dụng chưa tạo ra hiệu quả đủ mạnh. Bên cạnh đó, một số văn bản luật như Luật phòng, chống tham nhũng, Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí... cũng đã có một số điều khoản quy định về vấn đề này. Vì vậy, để bảo đảm tính thống nhất giữa các văn bản luật đã ban hành với Luật cán bộ, công chức, tránh trùng lặp và chồng chéo, Luật cán bộ, công chức có 1 điều quy định những việc cán bộ, công chức không được làm liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự, theo đó cán bộ, công chức phải thực hiện theo quy định của Luật phòng, chống tham nhũng, Luật thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và những việc khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền.

Gắn với việc quy định nghĩa vụ của cán bộ, công chức, nhóm nghĩa vụ liên quan đến đạo đức công vụ (bao hàm cả văn hóa giao tiếp) được quy định thành một mục riêng của Chương nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công

chức. Quy định này nhằm nhấn mạnh nghĩa vụ tu dưỡng, rèn luyện đạo đức của cán bộ, công chức là một yêu cầu tất yếu để thực hiện việc tiếp tục đổi mới hoạt động công vụ. Gắn với việc tu dưỡng rèn luyện đạo đức, cán bộ, công chức phải có bản phận và nghĩa vụ xây dựng văn hóa nơi công sở. Nội dung chính của quy định này đòi hỏi cán bộ, công chức phải có các hành vi, ứng xử và tác phong văn hóa khi giao tiếp giữa đồng nghiệp với nhau, giao tiếp với cấp trên và cấp dưới, ngôn ngữ giao tiếp, trang phục phải chuẩn mực. Khi giao tiếp với nhân dân không được hách dịch, cửa quyền, gây khó khăn phiền hà.

## 2. Về quyền của cán bộ, công chức

Quyền của cán bộ, công chức phải đi đôi với nghĩa vụ, là điều kiện bảo đảm cho việc thực hiện tốt các nghĩa vụ. Quyền của cán bộ, công chức bao gồm quyền hạn, quyền lợi và các điều kiện bảo đảm thi hành công vụ. Quyền của cán bộ, công chức là các quy định liên quan đến chính trị, tinh thần và vật chất khi thi hành công vụ, cụ thể như các quy định về việc tham gia hoạt động chính trị theo quy định của pháp luật; được khen thưởng, tôn vinh khi hoàn thành xuất sắc công vụ; được hưởng chế độ tiền lương, chế độ nghỉ ngơi và các chính sách ưu đãi... Bên cạnh các quyền về vật chất và tinh thần, trong thi hành công vụ, cán bộ, công chức còn được giao quyền hạn tương xứng với nhiệm vụ, được pháp luật bảo vệ, được cung cấp các điều kiện làm việc theo quy định để thực thi công vụ. Việc quy định quyền của công chức là sự thể hiện thái độ, sự quan tâm của Nhà nước và nhân dân đối với đội ngũ công chức trong nền hành chính nhà nước, gắn liền với bản phận phục vụ nhân dân. Trong khi mọi người dân được làm những việc mà pháp luật không cấm thì cán bộ, công chức chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Chấp nhận sự hạn chế về "quyền" (quyền hạn) là yêu cầu chủ yếu của cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ - theo quan điểm "chấp nhận sự thiệt thòi về phía Nhà nước (công chức) để đem lại lợi ích cho xã hội" (Herman Wolfgang, Công vụ và nhà nước, Nxb Pháp lý, Bonn, 1998, trang 37). Quyền của công chức là cơ sở bảo đảm, là điều kiện và phương tiện để công chức thực thi có hiệu quả chức phận được giao, tận tâm tận lực với công vụ mà không bị chi phối bởi những lo toan về cuộc sống thường ngày; là cơ sở bảo đảm cho công chức về sự thăng tiến, yên tâm trong công

vụ và là động lực thúc đẩy công chức phấn đấu vươn lên.

Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 với các quy định về quyền của cán bộ, công chức đã thể hiện được sự chăm lo, quan tâm của Đảng và Nhà nước đối với đội ngũ cán bộ, công chức thông qua các nội dung:

– Hưởng lương tương xứng với nhiệm vụ, công vụ được giao, từng bước được hưởng các chính sách về nhà ở, điều kiện làm việc, đi lại. Cán bộ, công chức làm việc ở vùng sâu, miền núi, vùng cao, vùng xa, biên giới hải đảo hoặc làm những việc có hại cho sức khỏe đều được hưởng phụ cấp và chính sách ưu đãi do Chính phủ quy định.

– Các quyền lợi về nghỉ hàng năm, nghỉ lễ, nghỉ việc riêng; các chế độ trợ cấp bảo hiểm xã hội, ốm đau, tai nạn lao động, bệnh nghề nghiệp, thai sản, hưu trí, chế độ tử tuất; quyền lợi đối với cán bộ, công chức nữ theo quy định của Luật lao động.

– Được quyền tham gia hoạt động chính trị, xã hội theo quy định của pháp luật; được tạo điều kiện để học tập nâng cao trình độ, được quyền nghiên cứu khoa học, sáng tác; được khen thưởng khi hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ được giao.

– Được pháp luật bảo vệ khi thi hành công vụ.

– Được xét công nhận là liệt sĩ nếu hy sinh khi làm nhiệm vụ, công vụ.

– Được hưởng các quyền lợi khác do pháp luật quy định.

Có thể khẳng định rằng, hầu hết các quyền lợi của cán bộ, công chức nước ta đã được bảo đảm về cơ bản như các quốc gia khác. Tuy nhiên, do điều kiện nền kinh tế và khả năng của Ngân sách nhà nước nên mức độ đãi ngộ còn chưa cao, điều này cũng có ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình xây dựng và nâng cao chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức của nước ta.

Kế thừa những quy định tại Pháp lệnh cán bộ, công chức về quyền của cán bộ, công chức, Luật cán bộ, công chức đã bổ sung và hoàn thiện thêm một số nội dung mới liên quan đến quyền của cán bộ, công chức, bao gồm:

– Về quyền được bảo đảm các điều kiện thi hành công vụ:

+ Được giao quyền tương xứng với nhiệm vụ, công vụ;

+ Được bảo đảm trang thiết bị và các điều kiện làm việc khác theo quy định;

+ Được cung cấp thông tin liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn được giao.

Đây là những vấn đề cần được khẳng định, luật pháp hóa để cán bộ, công chức có thể hoàn thành tốt chức trách, nhiệm vụ được giao.

– Về tiền lương và các chế độ liên quan đến tiền lương đã được bổ sung thêm quy định về việc thanh toán lương làm thêm giờ, lương làm đêm, công tác phí và các chế độ khác theo quy định của pháp luật.

– Về quyền liên quan đến nghỉ ngơi: bổ sung thêm quy định trường hợp do yêu cầu nhiệm vụ, cán bộ, công chức không sử dụng hoặc sử dụng không hết số ngày nghỉ hàng năm thì ngoài lương còn được thanh toán thêm một khoản tiền bằng tiền lương cho những ngày không nghỉ.

Bên cạnh các quyền của cán bộ, công chức được bổ sung và hoàn thiện, Luật cán bộ, công chức có thêm một chương riêng (Chương VII) quy định các điều kiện bảo đảm thi hành công vụ gồm công sở, nhà ở công vụ, trang thiết bị làm việc trong công sở, phương tiện đi lại để thi hành công vụ. Quy định này khẳng định: việc hoàn thành tốt công vụ của cán bộ, công chức không thể thiếu trách nhiệm của Nhà nước trong việc bảo đảm các điều kiện làm việc liên quan. Đặc biệt, liên quan đến trách nhiệm của Nhà nước bố trí phương tiện đi lại để thi hành công vụ cho cán bộ, công chức, Luật đã quy định trường hợp cơ quan không bố trí được phương tiện đi lại thì cán bộ, công chức được thanh toán chi phí đi lại theo quy định của Chính phủ.

Quyền và nghĩa vụ của cán bộ, công chức có ý nghĩa rất quan trọng trong chế độ công vụ, công chức, bảo đảm xây dựng một nền công vụ hiệu lực, hiệu quả, liên tục, khoa học và thống nhất. Đây là những chế định tiến bộ về hoạt động công vụ trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế. Hai mặt nghĩa vụ và quyền của cán bộ, công chức trước nhân dân và Nhà nước là sự thống nhất biện chứng về bốn phạm, trách nhiệm của họ đối với hoạt động công vụ. Đây cũng là căn cứ để Nhà nước tiến hành theo dõi, đánh giá, sử dụng, quản lý cán bộ, công chức khoa học, khách quan và chính xác. Với các quy định về nghĩa vụ và quyền như vậy, xã hội cũng có thêm cơ sở để thực hiện giám sát các hoạt động công vụ và tạo điều kiện thuận lợi cho cán bộ, công chức thực thi công vụ □