HOÀN THIỆN THỂ CHẾ ĐẠO ĐỨC CÔNG VỤ TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

TRẦN QUỐC HẢI (*)

Xét dưới giác độ triết học, đạo đức là một trong những hình thái ý thức xã hội, một chế định xã hội thực hiện chức năng điều chỉnh hành vi của con người trong mọi lĩnh vực đời sống xã hội. Đạo đức chính là: "những tiêu chuẩn, nguyên tắc được dư luận xã hội thừa nhận, quy định hành vi, quan hệ của con người đối với nhau và đối với xã hội" (Từ điển tiếng Việt - Hoàng Phê chủ biên, NXB Đà Nẵng 1997).

Khái niệm đạo đức công vụ ở nước ta được quan niệm trên nền tảng triết lý Nhà nước là của dân, do dân và vì dân; nhân dân là chủ; cán bộ, công chức là công bộc của dân. Vì vậy, giá trị cao nhất của đạo đức công vụ là phục vụ nhân dân. Đạo đức công vụ sẽ góp phần quan trọng để nền hành chính tránh được căn bệnh trầm kha của các nhà nước đã từng có trong lịch sử là bệnh quan liêu và tham nhũng.

Chuẩn mực đạo đức công vụ, cải cách được Chủ tịch Hồ Chí Minh, Nhà nước và nền công vụ nước ta đặt là "cái nền", "cái gốc" của đội ngũ cán bộ, công chức, được gói gọn trong 4 chữ "cần", "kiệm", "liêm", "chính", suy rộng ra là "nhân, nghĩa, liêm, trí, dũng, tín...".

Tuy nhiên, các giá trị đạo đức công vụ cũng phát triển theo thời gian và bối cảnh khách quan của xã hội. Do đó nó phải được cụ thể hoá để phù hợp với từng thời kỳ phát triển của nền công vụ.

Trong tình hình hiện nay vấn đề hoàn thiện thể chế đạo đức công vụ, công chức là một vấn đề có ý nghĩa quan trọng cho mục tiêu cải cách nền công vụ nhà nước đáp ứng sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong bối cảnh hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế và đặc biệt quan trọng trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí đang diễn ra hiện nay trong bộ máy nhà nước ở nước ta.

Thể chế đạo đức công vụ, cải cách và sự cần thiết phải tăng cường thể chế đạo đức công vụ, công chức

Ngay từ năm 1950 trong điều kiện khó khăn, gian khổ của công cuộc kháng chiến, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh 76/SL ngày 20/5/1950 ban hành Quy chế công chức Việt Nam. Với văn bản lịch sử này có thể nói, lần đầu tiên Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ban hành một hệ thống các quy phạm pháp luật khá hoàn chỉnh làm cơ sở pháp lý cho việc xây dựng đội ngũ công chức cách mạng Việt Nam. Trong văn bản này nội dung về công chức và đạo đức công vụ đã được thể hiện rất rõ: "Công chức Việt Nam là những công dân giữ một nhiệm vụ trong bộ máy nhà nước của chính quyền nhân dân... Công chức Việt Nam phải đem tất cả sức lực và tâm trí, theo đúng đường lối của Chính phủ và nhằm lợi ích của nhân dân mà làm việc" (Lời nói đầu).

"Công chức Việt Nam phải phục vụ nhân dân, trung thành với Chính phủ, tôn trọng kỷ luật, có tinh thần trách nhiệm và tránh làm những việc có hại đến thanh danh công chức hay đến sự hoạt động của bộ máy nhà nước. Công chức Việt Nam phải cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư" (Điều 2- Quy chế).

Tại Chương 4 của bản Quy chế này còn quy định rõ những việc được coi là vi

(*) Bộ Nội vụ

phạm kỷ luật của công chức và cách trừng phạt những người mắc lỗi.

Bản Quy chế công chức đầu tiên của Nhà nước Việt Nam độc lập, đã nêu lên những chuẩn mực đạo đức - pháp lý rất quan trọng đối với công chức nhà nước. Lần đầu tiên những giá trị đạo đức truyền thống: cần, kiệm, liêm, chính... được thể chế hoá thành những giá trị, những chuẩn mực pháp lý đối với công chức Việt Nam. Điều này có ý nghĩa quan trọng và vượt qua mốc thời gian cho đến nay những quy định này vẫn còn nguyên giá trị lịch sử của nó. Chúng ta dễ dàng nhận thấy nét tương đồng của những quy định này trong nhiều Bộ luật đạo đức công vụ của các quốc gia trên thế giới ngày nay.

Hiến pháp 1959, tại Điều 6 Chương I đã ghi: "Tất cả các cơ quan nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân. Tất cả các nhân viên cơ quan nhà nước đều phải trung thành với chế độ dân chủ nhân dân, tuân theo Hiến pháp và pháp luật, hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân".

Tiếp tục kế thừa và phát huy những quy định từ lịch sử lập pháp trước đó, đáp ứng nhu cầu xây dựng và kiện toàn đội ngũ công chức trong tình hình mới, Hiến pháp năm 1980 đã quy định tại Điều 8: "Tất cả các cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước phải hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa. Nghiêm cấm mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền".

Đến Hiến pháp 1992 tiếp tục quy định: "Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tuỵ phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng (Điều 8).

Như vậy, với quy định này, Hiến pháp 1992 đã thể hiện vừa kế thừa, vừa phát triển để hoàn thiện những nguyên tắc, định chế hiến định về đạo đức công vụ và các chuẩn mực pháp lý cho công chức nhà nước.

Căn cứ Hiến pháp 1992, để xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất đạo đức tốt, có trình độ, năng lực và tận tuỵ phục vụ nhân dân, trung thành với Tổ quốc, Nhà nước ta đã ban hành Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998. Khẳng định những nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức - pháp lý đối với cán bộ, công chức, Pháp lệnh cán bộ, công chức đã quy định: "Cán bộ, công chức là công bộc của nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, phải không ngừng rèn luyện phẩm chất đạo đức, học tập nâng cao trình độ và năng lực công tác để thực hiện tốt nhiệm vụ, công vụ được giao" (Điều 2, Pháp lệnh cán bộ, công chức). Những chuẩn mực đạo đức - pháp lý này còn được thể hiện một cách tập trung và rất cụ thể ở các quy định về nghĩa vụ của công chức như: cán bộ, công chức phải trung thành với Nhà nước; tận tuỵ phục vụ nhân dân và tôn trọng nhân dân; có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần, kiêm, liêm, chính, chí công vô tư.v.v...

Với việc ban hành Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 và được Uỷ ban Thường vụ Quốc hội sửa đổi bổ sung năm 2003 có thể nói chế định công chức và đạo đức công vụ đã có bước phát triển và hoàn thiện mới, góp phần xác lập các chuẩn mực đạo đức - pháp lý cho cán bộ, công chức Việt Nam trong tiến trình xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, vững mạnh.

Bên cạnh những quy định trên đây của Pháp lệnh cán bộ, công chức, chúng ta cũng có thể nhắc tới những quy định về các biện pháp phòng ngừa, phát hiện tham nhũng tại Pháp lệnh chống tham nhũng (được ban hành đồng thời vào tháng 2 năm 1998 với Pháp lệnh cán bộ, công chức) tại Điều 13 quy định những việc người có chức vụ, quyền hạn không được làm.

Để bảo đảm các nguyên tắc và chuẩn mực đạo đức trong hoạt động công vụ của công chức và nhằm chống lãng phí và thực hành tiết kiệm ngân sách nhà nước, Pháp

lệnh thực hành tiết kiệm, chống lãng phí đã được ban hành (tháng 2 năm 1998). Để thực hiện việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong lĩnh vực công chức, công vụ, Ban Tổ chức Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) được giao trách nhiệm và quyền hạn: ban hành, sửa đổi, bổ sung các quy định về chế độ trách nhiệm của cán bộ, công chức trong việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí. Phối hợp với Bộ Tài chính xây dựng trình Chính phủ ban hành, sửa đổi, bổ sung chế độ sử dụng phương tiện, nhà công vụ đối với cán bộ, công chức, đồng thời kiểm tra việc thực hiện biên chế và quỹ tiền lương của cán bộ, công chức do ngân sách nhà nước cấp.

Quy chế thực hiện dân chủ cơ quan đã được ban hành theo Nghị định số 71/CP của Chính phủ (tháng 9 năm 1998), Quy chế thực hiện dân chủ trong hoạt động ở doanh nghiệp nhà nước ban hành theo Nghị định 07/1999/NĐ-CP, Quy chế thực hiện dân chủ ở xã ban hành theo Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 7/7/2003 của Chính phủ cũng có các nội dung quy định về đạo đức công chức khi thực thi công vụ. Trong quan hệ giải quyết công việc với công dân, tổ chức; cán bộ, công chức phải làm việc đúng thẩm quyền, không được quan liêu, hách dịch, cửa quyền, gây khó khăn, phiền hà. Cán bộ, công chức không tiếp nhận và giải quyết công việc của công dân, tổ chức tại nhà riêng. Cán bộ, công chức phải có trách nhiệm bảo vệ bí mật nhà nước, bí mật công tác và bí mật nội dung đơn thư khiếu nại, tố cáo của công dân, tổ chức theo quy định của pháp luật.

Các quy định về công chức và đạo đức công vụ đã được Nhà nước ban hành dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật như Luật, Pháp lệnh. Từ những nội dung cơ bản này, Chính phủ và chính quyền các cấp, các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền của Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật để tổ chức thực hiện và quản lý sâu rộng hơn, cụ thể hơn trong các hoạt động của nền công vụ như các quy định về cơ chế tuyển dụng, sử dụng, đánh giá và bổ nhiệm cán bộ, công chức.

Có thể đưa ra nhận xét: chúng ta đã có nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định về đạo đức công vụ, công chức. Song thực tiễn công vụ hiện nay chỉ ra hiệu lực, hiệu quả của những văn bản quy định này rất thấp. Vậy nguyên nhân nằm ở đâu? Những tồn tại mấu chốt là những vấn đề gì?

Nền công vụ hiện nay đang tồn tại những khiếm khuyết như: tham nhũng, quan liêu, lãng phí, một bộ phận công chức thoái hoá về đạo đức, lối sống...

Trách nhiệm công vụ của công chức thường được khai thác ở khía cạnh quyền hạn, đó là những thẩm quyền được tiến hành thực thi công vụ. Còn ở khía cạnh bổn phận, trách nhiệm phải thực hiện công vụ thường bị coi nhẹ nên việc trốn tránh, lảng tránh nhiệm vụ thường diễn ra. Dễ nhìn nhận thấy những công việc khó khăn, phức tạp thường không rõ chúng thuộc về ai? Việc đùn đẩy trách nhiệm, đổ lỗi cho các yếu tố khách quan thường được bao biện.

Việc thiếu chia sẻ thông tin, kinh nghiệm trong công vụ đang là căn bệnh gây thất thoát, lãng phí, thậm chí có nơi, có lúc ém nhẹm, che giấu và bưng bít thông tin xảy ra trong môi trường quản lý, chính là mảnh đất màu mỡ nuôi dưỡng tiêu cực và tham nhũng hiện nay.

Ở những cơ quan, tổ chức khi người quản lý, người đứng đầu thiếu gương mẫu trong duy trì kỷ cương, đạo đức công tác, lời nói thiếu đi đôi với việc làm thường các công chức thừa hành cũng khó mà duy trì được kỷ luật, đạo đức công vụ.

Các văn bản pháp luật đã có hiện nay còn chung chung như các khẩu hiệu mà thiếu cụ thể, đặc biệt thiếu các chế tài xử lý khi công chức vi phạm.

Chuyển từ tư duy đức trị sang tư duy pháp trị - một nhà nước pháp quyền vai trò của pháp luật là rất quan trọng. Tuy vậy, trong thực tiễn công vụ, chúng ta đề ra nhiều tiêu chuẩn quy định công vụ, công chức

nhưng khi chúng ta thực hiện thì lại không phải lúc nào cũng tuân thủ. Việc vận dụng tùy tiện trong một số trường hợp đã làm cho các văn bản đã ban hành trở nên vô hiệu và căn bệnh "nhờn thuốc" trong kỷ cương công vụ đã có đất phát triển.

Vấn đề quà biếu, trong quá khứ ở các nước Á Đông, trong đó có nước ta nhân dịp gặp mặt, ký kết thoả thuận, hợp đồng hay lễ, Tết được nhìn nhận dưới góc độ đạo đức khác với ngày nay khi môi trường công vụ đang chuyển đổi để hội nhập nền kinh tế khu vực và thế giới. Công chức ngày nay tiếp xúc nhiều với kinh doanh trong nước và ngoài nước, với các tổ chức quốc tế. Toàn cầu hoá đang làm thay đổi các chuẩn mực đạo đức công vụ và ảnh hưởng tới xã hội vì trong xã hội phát triển thì đạo đức công vụ sẽ đóng góp vào việc định hướng cho đạo đức xã hội.

Chúng ta hãy tham khảo những nội dung chính của nền tảng đạo đức trong khu vực công tại 29 nước phát triển OECD được đề cập như sau:

1. Cam kết chính trị: được các nhà lãnh đạo chính trị cao nhất cam kết ủng hộ;

2. Bộ quy tắc ứng xử khả thi quy định hành vi công vụ, công chức;

3. Tiêu chuẩn về đạo đức nghề nghiệp trong các lĩnh vực công vụ;

4. Có cơ quan chịu trách nhiệm về đạo đức công vụ;

5. Khung pháp lý, thể chế có hiệu lực cao;

6. Cơ chế trách nhiệm trong công vụ rõ ràng;

7. Tạo điều kiện để xây dựng dân sự tham gia tích cực, đóng góp vào việc tăng cường đạo đức trong khu vực công như vai trò của thông tin đại chúng...;

8. Đưa nội dung đạo đức công vụ vào các khoá đào tạo công chức;

9. Bảo đảm chức nghiệp và thu thập cho công chức cũng như các tiêu chuẩn công bằng, minh bạch trong công vụ.

3. Một số giải pháp khuyến nghị

Bác Hồ đã từng nói: Đạo đức công vụ nhằm làm cho cơ quan nhà nước giữ gìn được giá trị các tiêu chí cấu thành "oai tín của Chính phủ". Điều đó nói lên tầm quan trọng của đạo đức công vụ, công chức như thế nào đối với việc quản lý của Nhà nước. Đạo đức công vụ là yếu tố cốt lõi cho việc quản lý nhà nước tốt. Cải cách đã thay đổi môi trường công vụ đang cần có những cơ chế tốt hơn để duy trì được các giá trị cơ bản của nền công vụ vì dân. Việc hình thành nên các tiêu chuẩn về tư cách công vụ của người công chức trong bối cảnh mới là không thể thiếu được.

Nền hành chính, nền công vụ của chúng ta đang trong quá trình cải cách để phục vụ sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá, hội nhập quốc tế nên việc thể chế hoá các quy phạm đạo đức công vụ là vấn đề rất quan trọng của nền công vụ mới.

Khung pháp lý về đạo đức công vụ là "nền tảng" của toàn bộ nền tảng đạo đức công vụ. Luật và các quy định định ra các tiêu chuẩn cơ bản về hành vi đối với công chức và thực thi chúng thông qua các hoạt động kiểm tra, điều tra và xử lý. Cơ chế trách nhiệm cần phải định rõ những hành vi nào được cho là phi đạo đức và phải xử lý theo pháp luật, tức là cần quy định rõ các chế tài sẽ phải gánh chịu.

Để tiếp tục hoàn thiện thể chế về đạo đức công vụ, công chức, chúng ta cần xem xét xây dựng và ban hành các quy định cụ thể về tiêu chuẩn đạo đức cho các loại cán bộ, công chức. Xây dựng một hệ thống đạo đức nghề nghiệp cho các loại như:

- Đạo đức công chức quản lý hành chính;
- Đạo đức nghề nghiệp thầy giáo;
- Đạo đức nghề nghiệp thầy thuốc;
- Đạo đức nghề nghiệp nghiên cứu khoa học;
- Đạo đức nghề nghiệp cán bộ, công chức tư pháp;
- Đạo đức nghề nghiệp cán bộ, công chức công an nhân dân...

Chúng ta đã có Pháp lệnh chống tham nhũng 1998 sắp tới sẽ nâng lên thành Luật, nên chăng xem xét nghiên cứu xây dựng và ban hành Luật đạo đức công vụ.

(Xem tiếp trang 26)

lợi khỏi sự lợi dụng của các nhóm mạnh hơn.

Như trên đã trình bày, không có một mô hình chuẩn cho mọi chính phủ áp dụng để trở thành một chính phủ tốt. Những nguyên tắc trên đây là những nguyên tắc được xem là phổ biến đối với phần lớn các chính phủ đang trên đường phấn đấu để trở thành một chính phủ tốt.

Xu hướng rộng rãi ngày nay đang gắn khu vực công với khu vực tư trong trách nhiệm cung cấp dịch vụ công - đáp ứng các yêu cầu của công dân. Điều này có thể tạo ra hiệu quả tích cực theo hướng tăng cường cạnh tranh giữa hai khu vực và do đó, nâng cao hiệu quả thực thi của cả hai khu vực, đặc biệt là khu vực tư. Nhưng ở nhiều quốc gia, với sự non trẻ và vai trò lịch sử của khu vực tư, khu vực công không thể cải cách theo hướng lấy hình mẫu sẵn có từ khu vực tư để so sánh và thay đổi theo như ở một số nước công nghiệp phát triển khác. Con đường duy nhất và hợp lý nhất là khu vực công cần tự cải tiến mình. Yêu cầu đặt ra cho các chính phủ là tiến hành cơ cấu lại theo hướng gọn nhẹ, hiệu quả hơn. Gắn liền với một bộ máy hoàn thiện không thể thiếu một đội ngũ công chức có đủ trình độ, năng lực, hết lòng vì nhiệm vụ, nhạy cảm trước nhu cầu của công dân cũng như chính trị. Bên cạnh đó, hệ thống pháp luật cần được xây dựng, hoàn chỉnh theo hướng tạo nên một khung pháp lý cơ sở cho các hoạt động của chính phủ và bảo vệ quyền hợp pháp của công dân.

Sự phát triển của quốc gia phụ thuộc vào vai trò của chính phủ trong việc hình thành các đường hướng chung và tổ chức thực hiện, biến những mục tiêu lớn đó thành thực tiễn phục vụ đời sống công dân. Những đóng góp của chính phủ vào việc tăng tốc độ phát triển ở các quốc gia trên thế giới ngày nay đang ngày càng chỉ rõ tầm quan trọng của một chính phủ tốt trong quá trình đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của công dân cũng như sự phát triển của quốc gia.■

Ghi chú:

(1) Chính phủ tốt, Hội đồng Anh, 1997

Hoàn thiện thể chế đạo đức...

(Tiếp theo trang 21)

Đề cao, xác định rõ thẩm quyền đi đôi với trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức trong thực thi công vụ. Đề cao tính minh bạch trong nền công vụ một cách cụ thể, rõ ràng; tránh việc thực hiện một cách hình thức chiếu lệ cho qua.

Tạo điều kiện để các phương tiện thông tin đại chúng, cung cấp thông tin kịp thời công dân có thể giám sát được các hoạt động của công chức trong thực thi công vụ.

Đổi mới và cải cách công tác quản lý cán bộ, công chức ở tất cả các khâu từ tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng, bố trí sử dụng, đánh giá và giải quyết các chính sách, chế độ theo tinh thần công khai, minh bạch để giảm thiểu tối đa các tiêu cực phát sinh.

Cải cách hành chính và cải cách tư pháp đặc biệt là cải cách triệt để các thủ tục hành chính theo nguyên tắc thống nhất, công khai, đơn giản và thực hiện cơ chế "một cửa".

Tinh giản biên chế, nghiên cứu cơ cấu công chức để tiến tới áp dụng hệ thống công chức theo vị trí công vụ, cải cách tiền lương công chức để hạn chế tham nhũng.

Đẩy mạnh việc thực hiện Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở, tạo điều kiện để cán bộ, công chức và nhân dân kiểm tra giám sát các hoạt động chi tiêu tài chính công.

Tăng cường hệ thống thanh tra công vụ, nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác thanh tra. Kiểm tra, thanh tra thường xuyên và định kỳ các hoạt động công vụ. Phát hiện và xử lý nghiêm minh các hành vi vi phạm đạo đức công vụ.

Nêu cao đạo đức công chức, công vụ bằng các hình thức khen thưởng, động viên kịp thời các gương công chức mẫn cán với công vụ...

Đưa nội dung đạo đức công vụ vào các chương trình đào tạo công chức, kể cả đào tạo tiền công vụ, để công chức sớm biết cách ứng xử trong các hành vi của mình khi được tuyển chọn vào công vụ nhà nước.■