ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
KHOA LUẬT

NGUYỄN THỊ THU HIỂN

TRÁCH NHIỆM CỦA CÔNG CHỨC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM HIỆN NAY

***Chuyên ngành*: Lý luận và lịch sử Nhà nước và pháp luật**
***Mã số*: 60 38 01 01**

TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2014

Công trình được hoàn thành
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội

Cán bộ hướng dẫn khoa học: **GS. TS. NGUYỄN NGỌC ANH**

***Phản biện 1*: .....**

***Phản biện 2*: .....**

Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp tại

Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 2014

Có thể tìm hiểu luận văn tại

Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội
Trung tâm Thông tin – Thư viện, Đại học Quốc gia Hà Nội

MỤC LỤC CỦA LUẬN VĂN

Trang

Trang phụ bìa
Lời cam đoan
Mục lục

MỞ ĐẦU 1
Chương 1: NHẬN THỨC CHUNG VỀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÔNG CHỨC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ 6
1.1. Khái niệm, đặc điểm, phân loại công chức ở Việt Nam 6
1.1.1. Khái niệm, đặc điểm 6
1.1.2. Phân loại công chức 7
1.2. Khái niệm, đặc điểm và các dạng trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ 9
1.2.1. Khái niệm, đặc điểm 9
1.2.2. Các dạng trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ 10
1.2.3. Trách nhiệm hình sự của công chức 15
1.2.4. Trách nhiệm hành chính của công chức 20
1.2.5. Trách nhiệm vật chất của công chức 24
1.3. Yêu cầu về trách nhiệm pháp lý của công chức trong thời đại ngày nay 27
Kết luận chương 1 32

Chương 2: THỰC TRẠNG VÀ ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÔNG CHỨC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ 33
2.1. Thực trạng thực hiện trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ 33
2.1.1. Thực trạng vi phạm pháp luật của công chức 33
2.1.2. Thực trạng áp dụng trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ 39
2.2. Đánh giá tình hình thực thi trách nhiệm công vụ của công chức hiện nay 43
2.2.1. Về phương pháp đánh giá 44
2.2.2. Về tiêu chí đánh giá 46
2.2.3. Về tính khách quan trong đánh giá 47
2.2.4. Về việc sử dụng kết quả đánh giá 47
Kết luận chương 2 51

Chương 3: NHỮNG GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÔNG CHỨC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ 52
3.1. Dự báo tình hình và nhu cầu hoàn thiện các quy định pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ 52
3.1.1. Hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức đáp ứng yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam 58
3.1.2. Hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức phải khắc phục những yếu kém, hạn chế của thực trạng quy định pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức 60
3.1.3. Hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức phải gắn liền với việc hoàn thiện công tác quản lý, sử dụng và đánh giá công chức ... 65
3.1.4. Hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức đáp ứng hoạt động của Nhà nước trong quản lý nền kinh tế mở, hội nhập quốc tế khu vực, cũng như kinh nghiệm xây dựng đội ngũ công chức ở các nước trên thế giới 68
3.2. Mục tiêu, phương hướng hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức trong hoạt động công vụ 70
3.2.1. Mục tiêu 70
3.2.2. Phương hướng 71
3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức trong hoạt động công vụ 76
3.3.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật 76
3.3.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện 85
Kết luận chương 3 86
KẾT LUẬN 88
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 90

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trách nhiệm của công chức là một vấn đề được Nhà nước và xã hội quan tâm. Ở nước ta, trong những năm qua có nơi còn có biểu hiện công chức nhà nước chưa thực hiện hoặc thực hiện không đúng, không đầy đủ chức trách nhiệm vụ được phân công (thậm chí còn có biểu hiện phiền hà, sách nhiễu), gây bất bình trong dư luận xã hội, ảnh hưởng tới lòng tin của nhân dân với Nhà nước. Do đó, việc tăng cường, củng cố chế độ trách nhiệm cá nhân đối với công vụ của công chức nhà nước đòi hỏi phải được pháp luật điều chỉnh chặt chẽ, nghiêm minh hơn. Quy định của pháp luật về trách nhiệm của công chức nhà nước là biện pháp cơ bản để phòng ngừa và đấu tranh có hiệu quả với tệ cửa quyền, lạm quyền, quan liêu, tham nhũng, lãng phí của công..., làm trong sạch đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống chính trị, đặc biệt là trong bộ máy hành chính nhà nước. Trên thực tế, pháp luật về trách nhiệm của công chức nhà nước ở nước ta hiện nay nhìn chung chưa hoàn chỉnh, còn tản mạn, thiếu tính hệ thống, chưa quy định rõ trách nhiệm của công chức nhà nước, chưa phân định rõ trách nhiệm của tập thể với cá nhân phụ trách.... Có những quy định về trách nhiệm của cán bộ, công chức không còn phù hợp nhưng chậm được điều chỉnh, sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với chủ trương cải cách hành chính. Công tác pháp điển hóa về trách nhiệm pháp lý, nhất là trách nhiệm kỷ luật và trách nhiệm vật chất của công chức tuy đã được chú trọng, nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Việc áp dụng các quy định pháp luật về trách nhiệm của công chức ở nhiều nơi, nhiều lúc còn chưa nghiêm, thiếu tính thống nhất, kỷ cương, kỷ luật lỏng lẻo. Vì vậy, việc nghiên cứu, tổng kết thực tiễn để đề xuất các giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả hoạt động thực thi quy định của pháp luật về trách nhiệm của công chức trong giai đoạn hiện nay đang là một yêu cầu cấp thiết của thực tiễn.

Với những lý do nêu trên, việc tác giả đã chọn đề tài "***Trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ theo pháp luật Việt Nam hiện nay***" làm luận văn thạc sĩ luật học là có ý nghĩa lý luận và thực tiễn sâu sắc.

2. Tình hình nghiên cứu theo quan điểm đề tài

- Ở nước ngoài: đã có nhiều công trình nghiên cứu về vấn đề trách nhiệm pháp lý nói chung, trách nhiệm pháp lý của công chức nói riêng. Các khía cạnh khác nhau của trách nhiệm pháp lý của công chức như: khái

niệm, mục đích, cơ sở, đặc điểm, các hình thức trách nhiệm và thủ tục áp dụng trách nhiệm pháp lý của công chức đã được đề cập đến trong các công trình, báo cáo của một số tác giả, như Lazarev B.M với cuốn sách *Cơ sở pháp lý của trách nhiệm trong quản lý ở Liên xô và Cộng hòa dân chủ Đức* (Mátxcơva, năm 1986) và bài *Đặc điểm trách nhiệm của những người có chức vụ* trong cuốn sách *Liên xô - Cộng hòa dân chủ Đức: Chế độ công vụ* (Mátxcơva, năm 1986), Aduskin I.C với cuốn sách *Thủ tục kỷ luật ở Liên xô* (Saratop, năm 1986), Batrilo I.L với bài viết *Chế định trách nhiệm trong quản lý* đăng trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật Liên xô (số 6, năm 1977), Malein H.C với cuốn sách *Vi phạm pháp luật: khái niệm, nguyên nhân, trách nhiệm* (Mátxcơva, năm 1985) và bài *Trách nhiệm về tài sản của các chủ thể quản lý* trong cuốn sách *Trách nhiệm trong quản lý* (Mátxcơva, năm 1985), Serbax A.I với cuốn sách *Trách nhiệm pháp lý của người có chức vụ trong bộ máy quản lý nhà nước* (Kiep, năm 1980),...vv...

- Ở trong nước: vấn đề trách nhiệm pháp lý của công chức từ lâu cũng đã được một số tác giả quan tâm nghiên cứu, như các tác giả: Đoàn Trọng Truyến, về vấn đề trách nhiệm công vụ trong giáo trình *Hành chính học đại cương* của Học viện Hành chính quốc gia (Hà Nội, năm 1997), Nguyễn Cửu Việt về trách nhiệm trong quản lý, Giáo trình *Luật hành chính Việt Nam* của đại học Quốc gia Hà Nội (Hà Nội, năm 1997 và năm 2000), Ngô Tử Liễn về trách nhiệm hành chính trong cuốn sách *Cưỡng chế hành chính nhà nước* của Học viện Hành chính Quốc gia (Hà Nội, năm 1996), Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái về trách nhiệm trong hoạt động công vụ trong cuốn sách *Giải đáp pháp luật - Luật hành chính Việt Nam* (thành phố Hồ Chí Minh, năm 1995), Hoàng Thị Ngân với bài *Về trách nhiệm pháp lý* đăng trên Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (số 2, năm 2011) và bài *Trách nhiệm về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật sai trái* đăng trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật (số 5, năm 2003), Vũ Thư về chế tài hành chính (luận án tiến sĩ luật học, năm 1996) và bài *Trách nhiệm pháp lý theo luật Hiến pháp* đăng trên Tạp chí Nhà nước và pháp luật (số 12, năm 2002), Võ Khánh Vinh trong cuốn sách *Tìm hiểu trách nhiệm hình sự đối với các tội phạm về chức vụ* (Hà Nội, năm 1996), Nguyễn Hoàng Anh với bài viết *Chế định trách nhiệm vật chất trong luật hành chính Việt Nam và một số vấn đề cần hoàn thiện* trong cuốn sách *Nhà nước và pháp luật Việt Nam trước thềm thế kỷ XXI* (Hà Nội, năm 2002), Dương Thanh Mai với bài *Bồi thường thiệt hại đối với oan sai trong tố tụng* đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (Hà Nội, năm 2011), Đinh Thiện Sơn về trách nhiệm pháp lý của người có chức vụ trong quản lý ở Việt Nam (luận án phó tiến sĩ luật học năm 1989),...

3. Mục tiêu, nhiệm vụ nghiên cứu của luận văn

- Luận văn nghiên cứu một số vấn đề lý luận và thực tiễn về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ theo pháp luật Việt Nam, qua đó đề xuất các giải pháp nhằm thực hiện pháp luật về công chức và nâng cao hiệu quả của công chức Việt Nam trong thời gian tới

+ Phân tích, làm rõ các quy định pháp luật hiện hành về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ;

+ Làm rõ các luận cứ khoa học góp phần hoàn thiện các quy định pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ; đánh giá thực trạng.

+ Phân tích pháp luật về công chức chỉ ra những ưu-nhược điểm của pháp luật về công chức từ thực tiễn áp dụng;

+ Tổng hợp kết quả nghiên cứu đề ra phương hướng, mục tiêu và các giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả việc thực thi pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận văn

- Đối tượng nghiên cứu của luận văn: là trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ theo quy định của pháp luật Việt Nam.

- Phạm vi nghiên cứu của luận văn: luận văn nghiên cứu về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ theo quy định của pháp luật Việt Nam; thời gian nghiên cứu từ năm 2000 đến nay.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu của luận văn

Luận văn được thực hiện trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác- Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, đường lối, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước; đồng thời sử dụng phương pháp nghiên cứu chuyên ngành và các phương pháp nghiên cứu cụ thể như: phân tích, tổng hợp, thống kê, so sánh, tư vấn chuyên gia, điều tra xã hội học…

6. Những điểm mới và đóng góp của luận văn

- Là công trình nghiên cứu một cách có hệ thống và tương đối toàn diện về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ; theo đó những kết quả khoa học của luận văn sẽ góp phần làm phong phú thêm cơ sở lý luận và thực tiễn về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ theo quy định của pháp luật.

- Trên cơ sở nghiên cứu thực trạng luận văn đã chỉ rõ các ưu – nhược điểm của pháp luật Việt Nam về công chức, công vụ.

- Khái quát lý luận đưa ra các luận cứ khoa học nhằm góp phần xây dựng và hoàn thiện các quy định pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ trong giai đoạn hiện nay.

- Đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện việc thực thi chế định trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ trong giai đoạn hiện nay.

- Những kết quả nghiên cứu của luận văn có thể được dùng làm tài liệu phục vụ cho hoạt động lập pháp và thực thi pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ; đồng thời cũng có thể được sử dụng làm tài liệu cho công tác giảng dạy, học tập, nghiên cứu tại các cơ sở đào tạo luật ở Việt Nam.

7. Cấu trúc của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, luận văn được bố cục thành 3 chương:

Chương 1. Nhận thức chung về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ

Chương 2. Thực trạng quy định pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ

Chương 3. Những giải pháp hoàn thiện pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ

Chương 1
NHẬN THỨC CHUNG VỀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÔNG CHỨC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

1.1. Khái niệm, đặc điểm, phân loại công chức ở Việt Nam

1.1.1. Khái niệm, đặc điểm

Công chức Việt Nam được hiểu theo khoản 2 Điều 4 Luật cán bộ, công chức quy định:

Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở Trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật.

Nguyên tắc trong thi hành công vụ của cán bộ, công chức:

- Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật;

-Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân;

-Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát;

-Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả;

-Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ.

1.1.2. Phân loại công chức

Theo Nghị định số 06/2010/NĐ-CP ngày 25/01/2010 quy định những người là công chức (Nghị định số 06/NĐ-CP):

Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh, trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước hoặc được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật, làm việc trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập.

Công chức có thể được phân loại theo nhiều cách khác nhau tuỳ thuộc vào mục đích phân loại. Ở Việt Nam có một số cách phân loại công chức cơ bản sau:

** Căn cứ vào ngạch được bổ nhiệm, công chức được phân thành loại A, loại B, loại C và loại D*

** Căn cứ vào vị trí công tác*

** Phân loại theo ngành, lĩnh vực: bao gồm lĩnh vực hành chính, kinh tế, xây dựng, luật,…*

Ngoài ra, công chức còn có thể được phân loại theo trình độ đào tạo (sau đại học, đại học, trung học,...) hoặc theo hệ thống cơ cấu tổ chức.

1.2. Khái niệm, đặc điểm và các dạng trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ

1.2.1. Khái niệm, đặc điểm

Công vụ là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước do cán bộ, công chức tiến hành theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, phục vụ lợi ích Nhà nước, nhân dân và xã hội. Tuy nhiên trong điều kiện cụ thể ở Việt Nam, do đặc thù về thể chế chính trị nên công vụ còn bao gồm cả hoạt động thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ của cán bộ, công chức làm việc trong các cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị - xã hội.

** Một số đặc điểm và tính chất của công vụ*

- Mục đích của công vụ là phục vụ lợi ích Nhà nước, nhân dân và xã hội.

- Nội dung hoạt động công vụ bao gồm các hoạt động thực hiện chức

năng, nhiệm vụ của nhà nước, của Đảng, tổ chức chính trị - xã hội trong lãnh đạo, quản lý và tham gia quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, đồng thời tổ chức cung ứng và phục vụ các nhu cầu chung của xã hội, của nhân dân không vì mục đích lợi nhuận.

- Chủ thể thực thi công vụ là cán bộ, công chức.

- Hoạt động công vụ không chỉ thuần tuý mang tính quyền lực nhà nước, mà còn bao gồm cả hoạt động của các tổ chức do nhà nước thành lập (được nhà nước uỷ quyền) để phục vụ các nhu cầu của nhân dân.

- Công vụ được tiến hành theo chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được Nhà nước giao và tuân theo pháp luật.

- Hoạt động công vụ mang tính thường xuyên, chuyên nghiệp.

1.2.2. Các dạng trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ

- Trách nhiệm kỷ luật của công chức:

Trách nhiệm kỷ luật là hình thức trách nhiệm pháp lý được áp dụng với công chức nhà nước thực hiện hành vi vi phạm kỷ luật, tức là người có hành vi (hành động hoặc không hành động) vi phạm nghĩa vụ, gây tổn hại cho trật tự pháp luật trong quá trình quản lý nhà nước.

Khác với trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự, trách nhiệm kỷ luật có thể áp dụng đồng thời với các dạng trách nhiệm pháp lý khác (hình sự, hành chính, vật chất) đối với một công chức thực hiện một vi phạm, nếu hành vi vi phạm kỷ luật đó đồng thời cũng là hành vi phạm tội hoặc vi phạm hành chính hoặc gây tổn hại cho tài sản của Nhà nước hoặc của công dân. Tuy nhiên, quy định tại Nghị định số 34/2011/NĐ- CP ngày 17/5/2011 quy định về xử lý kỷ luật đối với công chức (Nghị định số 34/2011/NĐ-CP) vẫn chưa quy định rõ đặc trưng này. Do vậy, quá trình hoàn thiện pháp luật nội dung này cần được bổ sung.

Trường hợp công chức phạm tội, thì khi bản án đã có hiệu lực pháp luật, cần đồng thời xử lý trách nhiệm kỷ luật đối với họ. Đây là điều đương nhiên và dễ hiểu bởi vì nhiều công chức thực hiện tội phạm thực ra là vi phạm kỷ luật loại nặng nhất. Kết luận này có thể suy ra từ quy định tại Nghị định 34/2011/NĐ-CP: "*Đối với công chức phạm tội bị tòa án xử phạt tù nhưng được hưởng án treo hoặc cải tạo không giam giữ, quản chế, cảnh cáo mà tội liên quan đến hoạt động công vụ thì có thể bị buộc thôi việc*".

1.2.3. Trách nhiệm hình sự của công chức

Trách nhiệm hình sự là sự phản ứng của Nhà nước đối với người phạm tội, tức là người thực hiện hành vi nguy hiểm cho xã hội, trái pháp luật hình sự và có lỗi. Do đó, tội phạm là cơ sở của trách nhiệm hình sự, ở

đâu có tội phạm thì ở đó có trách nhiệm hình sự, không có tội phạm thì không có trách nhiệm hình sự.

Chủ thể áp dụng trách nhiệm kỷ luật là thủ trưởng cơ quan, đơn vị nơi có người vi phạm. Còn chủ thể áp dụng trách nhiệm hình sự là Tòa án (cơ quan xét xử). Giữa người có quyền áp dụng trách nhiệm hình sự với công chức vi phạm không có quan hệ trực thuộc nhau về mặt tổ chức.

Đối tượng bị xử lý kỷ luật, xử lý hình sự theo quy định của Điều 68 Luật phòng chống tham nhũng (2005) như sau:

1. Người có hành vi tham nhũng quy định tại Điều 3 của Luật này.

2. Người không báo cáo, tố giác khi biết được hành vi tham nhũng.

3. Người không xử lý báo cáo, tố giác, tố cáo về hành vi tham nhũng.

4. Người có hành vi đe doạ, trả thù, trù dập người phát hiện, báo cáo, tố giác, tố cáo, cung cấp thông tin về hành vi tham nhũng.

5. Người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị để xảy ra hành vi tham nhũng trong cơ quan, tổ chức, đơn vị do mình quản lý, phụ trách.

6. Người thực hiện hành vi khác vi phạm quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan.

Người có hành vi tham nhũng sẽ bị truy cứu trách nhiệm theo quy định của pháp luật được luật hóa tại điều 69 Luật phòng chống tham nhũng như sau:

Người có hành vi tham nhũng thì tuỳ theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, truy cứu trách nhiệm hình sự; trong trường hợp bị kết án về hành vi tham nhũng và bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật thì phải bị buộc thôi việc; đối với đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân thì đương nhiên mất quyền đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân.

Bộ luật hình sự năm 1999 (sửa đổi bổ sung năm 2009) quy định 25 tội có dấu hiệu đã bị xử lý kỷ luật để làm căn cứ để truy cứu trách nhiệm hình sự đối với công chức (người có chức vụ), gồm các điều: 125, 129, 149, 165, 166, 170, 174, 176, 177, 178, 210, 211, 214, 215, 217, 224, 225, 226, 241, 242, 278, 279, 280, 283, 291.

1.2.4. Trách nhiệm hành chính của công chức

Khoản 1 Điều 2, Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012 quy định: *"Vi phạm hành chính là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính"*.

Cũng như trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính là hình thức cưỡng chế bên ngoài, nghĩa là áp dụng trách nhiệm với những người vi

phạm mà những người này không ở trong cùng quan hệ tổ chức với nhà chức trách hoặc các cơ quan ấn định hình thức trách nhiệm.

Nghị định số 34/2011/NĐ-CP quy định về xử lý, kỷ luật đối với cán bộ công chức tại các điều 2, 3 quy định các hành vi cụ thể, theo đó nếu vi phạm thì cán bộ, công chức sẽ bị áp dụng các hình thức xử lý kỷ luật. Cũng như phạt hành chính, phải kỷ luật là chế tài nhà nước đối với chủ thể có hành vi vi phạm pháp luật. Nhưng khác với trách nhiệm kỷ luật, trong trách nhiệm hành chính chủ thể bị xử phạt và người bị xử phạt không ở cùng một quan hệ trực thuộc với tổ chức.

1.2.5. Trách nhiệm vật chất của công chức

Để pháp điển hóa các quy định pháp luật về trách nhiệm vật chất của công chức, Quốc hội đã ban hành Luật trách nhiệm bồi thường nhà nước số 35 năm 2009 để quy định rõ hơn trách nhiệm đối với công chức trong khi thự hành công vụ được giao. Cùng với việc quy định chi tiết tại Nghị định số 118/2006/NĐ-CP ban hành ngày 10/10/2006 về xử lý trách nhiệm vật chất đối với cán bộ, công chức (Nghị định số 118/2006/NĐ-CP). Nghị định gồm 3 chương, 16 Điều, quy định về xử lý trách nhiệm vật chất đối với cán bộ công chức có hành vi vi phạm các quy định của pháp luật, làm mất mát, hư hỏng trang thiết bị hoặc gây ra thiệt hại về tài sản của cơ quan, tổ chức, đơn vị nhưng chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự.

Như vậy, từ những phân tích ở trên cho thấy giữa các hình thức trách nhiệm pháp lý của công chức vừa có những điểm chung vừa có nét khác biệt nhau, đồng thời lại có liên kết mật thiết và gắn kết chuyển hóa cho nhau. Nhận thức đúng đắn những vấn đề trên là điều kiện cần thiết để lựa chọn hợp lý biện pháp xử lý đối với những vi phạm pháp luật của công chức trong hoạt động công vụ, tránh trường hợp chỉ "xử lý nội bộ" (kỷ luật) tràn lan. Sau nhận thức đó cũng cho phép phối hợp tốt các biện pháp tác động trong những trường hợp vi phạm pháp luật nhất định.

1.3. Yêu cầu về trách nhiệm pháp lý của công chức trong thời đại ngày nay

Một là, xuất phát từ quan điểm "dân là gốc" Đảng và nhà nước ta đã xác định quyền lực thuộc về nhân dân. Xuất phát từ bản chất Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đòi hỏi các tổ chức chính trị, chính trị xã hội, các cơ quan nhà nước hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp, pháp luật; đòi hỏi công chức nhà nước thi hành công vụ với trách nhiệm cao, đúng đắn, đầy đủ và kịp thời. Mọi hành vi thiếu trách nhiệm, chậm trễ trong thi hành công vụ, đặc biệt là tệ quan liêu, cửa quyền, lạm dụng chức

vụ quyền hạn, cục bộ, địa phương bản vị, mất đoàn kết và vì lợi ích cá nhân đều phải được phát hiện và nghiêm trị.

Hai là, đặc trưng về sự bình đẳng giữa Nhà nước với công dân về quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm đặt ra yêu cầu người công chức (người đại diện cho cơ quan nhà nước) cũng như công dân khi thực hiện hành vi vi phạm pháp luật không phải tình tiết giảm nhẹ, miễn trừ các biện pháp trách nhiệm mà còn phải là tình tiết tăng nặng để áp dụng biện pháp trách nhiệm nghiêm khắc hơn so với công dân bình thường khi cùng thực hiện một hành vi vi phạm.

Ba là, việc bảo vệ quyền lợi và lợi ích hợp pháp của công dân là vấn đề trung tâm của Nhà nước pháp quyền. Công chức là người thay mặt nhà nước trong quan hệ với dân.

Bốn là, nói đến nhà nước pháp quyền là nói đến một nhà nước có hệ thống pháp luật hoàn thiện, bởi vì nhà nước pháp quyền phải quản lý xã hội bằng pháp luật. Pháp luật phải có tính pháp lý cao, tức là phải thực sự khách quan, là đại lượng phổ biến và công bằng nhất.

Năm là, dân chủ là bản chất của nhà nước pháp quyền. Do đó, yêu cầu về dân chủ cũng được đặt ra đối với quá trình xây dựng, hoàn thiện chế độ định trách nhiệm pháp lý của công chức.

Sáu là, trong nhà nước pháp quyền, pháp luật phải thấm vào máu thịt mỗi công chức và công dân, phải được thi hành một cách nghiêm minh, triệt để.

Bảy là, tính công khai, minh bạch, dễ tiếp cận của pháp luật trong nhà nước pháp quyền không chỉ thể hiện về mặt nội dung, thủ tục và mà quan trọng hơn là trong các hành động cụ thể của công chức trong quá trình thực hiện pháp luật (trong đó có quá trình áp dụng pháp luật).

Tám là, xuất phát từ bản chất tốt đẹp của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, một yêu cầu đặt ra với trách nhiệm pháp lý của công chức là sự kết hợp giữa đức trị và pháp trị trong xử lý công chức vi phạm pháp luật trong hoạt động công vụ.

Kết luận chương 1

Trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ là một dạng trách nhiệm xã hội. Dưới giác độ tiêu cực, trách nhiệm này được hiểu là hậu quả pháp lý bất lợi phát sinh từ phía Nhà nước đối với công chức vi phạm pháp luật trong hoạt động công vụ. Chính vì vậy, nghiên cứu trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ không thể xem xét dưới

giác độ lý luận một số vấn đề về công vụ, công chức và các yêu cầu của nhà nước pháp quyền đối với trách nhiệm của công chức nước ta hiện nay.

Sự khác biệt giữa trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ với công dân ở chủ thể vi phạm và khách thể bị xâm hại trong hoạt động công vụ. Trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ bao gồm các hình thức trách nhiệm kỷ luật, vật chất, hành chính, hình sự trong đó trách nhiệm kỷ luật là hình thức đặc thù trong hoạt động công vụ thường gặp nhất, trách nhiệm hình sự là hình thức trừng phạt nghiêm khắc nhất.

Xuất phát từ bản chất Nhà nước ta và đặc thù hệ thống chính trị ở Việt Nam, trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ có mối liên hệ mật thiết với trách nhiệm chính trị và trách nhiệm đạo đức, tạo cơ sở toàn diện cho việc truy cứu trách nhiệm pháp lý của công chức vi phạm pháp luật trong thi hành công vụ, cũng như việc đánh giá về phẩm chất chính trị, đạo đức của công chức Việt Nam.

Chương 2
THỰC TRẠNG VÀ ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÔNG CHỨC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

2.1. Thực trạng thực hiện trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ

Thực trạng vi phạm pháp luật của công chức và thực tiễn áp dụng trách nhiệm pháp lý đối với công chức vi phạm là hai mặt thực trạng thực hiện trách nhiệm pháp lý của công chức, cùng với thực trạng của hệ thống pháp luật, chúng có quan hệ qua lại, có khi là quan hệ nhân quả.

2.1.1. Thực trạng vi phạm pháp luật của công chức

Trong thực tế, các vi phạm này không giới hạn ở một lĩnh vực, một ngành, một địa phương mà xảy ra trên phạm vi rộng, xảy ra ngay trong bộ máy cơ quan bảo vệ pháp luật. Các hình thức vi phạm của công chức cũng rất đa dạng, xảy ra trên nhiều lĩnh vực quản lý,từ những vi phạm nhỏ đến vi phạm lớn, rất lớn. Các dẫn chứng dưới đây sẽ minh họa rõ nét hơn các nhận định trên:

- Trong lĩnh vực hoàn thuế giá trị gia tăng, tình hình vi phạm pháp luật đã làm thất thoát lớn cho ngân sách nhà nước nhiều tỷ đồng. Nhưng điều đáng tiếc, theo một quan chức của Tổng cục Thuế, thì 80% các trường hợp vi phạm trong lĩnh vực này có sự tiếp tay của cán bộ thuế, hải quan.

- Trong việc thực hiện chế độ chính sách đối với người có công, theo thống kê của Thanh tra Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, tính từ năm 2008 đến 2013, cả nước đã có hơn 7.000 hồ sơ bị phát hiện "giả" người có công và đình chỉ trợ cấp, thu hồi cho ngân sách Nhà nước trên 75 tỷ đồng của 3.378/7.100 đối tượng. Trong đó, có 1.560 người giả mạo hồ sơ, 2.700 người khai man hồ sơ và 2.800 người vì những lý do khác. Đã có hơn 1.700 người trong số đó bị truy cứu trách nhiệm hình sự về những việc làm này (hồ sơ những người này đã chuyển cho Cơ quan điều tra và xét xử).

- Trong lĩnh vực tín dụng ngân hàng từ năm 2010 trở lại đây, nhiều cán bộ, công chức ngành ngân hàng lợi dụng chức vụ, quyền hạn để thực hiện những hành vi sai phạm như cho vay sai đối tượng, vay không thế chấp tài sản hoặc cùng một bộ hồ sơ có thể đem thế chấp tại nhiều ngân hàng để vay… Các cơ quan chức năng phát hiện 21 vụ tham nhũng, xử lý kỷ luật 71 công chức, chuyển điều tra xử lý 7 vụ, 7 người. Nếu so với vi phạm năm 2006 cùng trong lĩnh vực này, chúng ta sẽ thấy số vi phạm tăng lên đáng ngại: có 17 vụ tham nhũng tiêu cực với tổng số tiền vi phạm là 7.437 triệu đồng, chuyển xử lý hình sự 50 người, xử lý kỷ luật 220 công chức (khiển trách, cảnh cáo 54, cách chức 17, hạ lương chuyển công tác 32, buộc thôi việc 43, đình chỉ công tác 74 trường hợp.

- Trong lĩnh vực quản lý và bảo vệ rừng, vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng những năm gần đây diễn ra thương xuyên và nghiêm trọng, rừng bị tàn phá gây ảnh hưởng tới môi trường sống. Điều đáng tiếc, những vi phạm trên một phần là do sự tiếp tay của một số cán bộ kiểm lâm thoái hóa, biến chất, tiêu cực. Theo báo cáo của Cục Kiểm lâm Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, từ năm 2004 đến năm 2013, ngành kiểm lâm đã xử lý 906 công chức vi phạm trong đó cảnh cáo 534 người, cách chức 97 người, buộc thôi việc 93, truy cứu trách nhiệm hình sự trên 103 người.

- Lĩnh vực tài chính là lĩnh vực nhạy cảm vì đụng chạm đến thu chi và quản lý ngân sách nhà nước, một số cán bộ trong ngành lợi dụng để rút tiền nhà nước và chi tiêu sai chế độ tài chính. Chỉ tính riêng trong năm 2010 ngành tài chính đã xử lý kỷ luật 567 cán bộ, công chức sai phạm, trong đó có 15 người bị truy tố, 74 người bị buộc bồi thường thiệt hại do thiếu trách nhiệm, nhận hối lộ.

- Về vi phạm trong lĩnh vực đầu tư xây dựng và quản lý sử dụng đất đai, theo đánh giá của Bộ Chính trị còn nhiều và nghiêm trọng. Vi phạm trong đầu tư xây dựng phổ biến ở hầu hết giai đoạn đầu tư, đã làm thất thoát nghiêm trọng tài sản, tiền vốn của Nhà nước, ảnh hưởng xấu đến chất

lượng nhiều công trình xây dựng, làm giảm hiệu quả của nhiều dự án đầu tư. Vi phạm trong quản lý đất đai rất nghiêm trọng và phổ biến, tình trạng chuyển giao đất, bán đất, chuyển nhượng đất. cho thuê đất, sử dụng đất trái với thẩm quyền, trái phép và tình trạng trốn thuế còn nhiều; việc đổi đất lấy công trình ở nhiều địa phương còn nhiều bất hợp lý và tiêu cực; công tác bồi thường, giải phóng mặt bằng còn nhiều ách tắc. Việc xử lý những vi phạm về quản lý đầu tư xây dựng và quản lý, sử dụng đất chưa nghiêm.

- Những vi phạm pháp luật trong ngành tòa án, kiểm sát trong những năm gần đây cũng xảy ra cũng không kém phần so với công chức khối cơ quan hành chính. Đã có những trường hợp thẩm phán, kiểm sát viên, thư ký tòa - những người nắm giữ cán cân công lý nhận hối lộ, môi giới hoặc tiếp tay chạy án, làm sai lệch hồ sơ vụ án…

2.1.2. Thực trạng áp dụng trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ

Trong công tác đấu tranh chống tội phạm, theo báo cáo của Chính phủ, quý IV/2012 và 8 tháng đầu năm 2013, lực lượng công an toàn quốc đã thụ lý điều tra 399 vụ án liên quan đến tội phạm tham nhũng làm thất thoát 314 tỷ đồng. Đến nay đã khởi tố điều tra 139 vụ tham ô, làm thiệt hại 72,1 tỷ đồng, lạm dụng tín nhiệm chiếm đoạt tài sản Nhà nước 61 vụ, gây thiệt hại 59,9 tỷ đồng, cố ý làm trái 188 vụ, gây thiệt hại 108,3 tỷ đồng, đưa và nhận hối lộ 11 vụ với số tiền trên 2 tỷ đồng. Đã phát hiện và xử lý cán bộ, công chức có hành vi tiêu cực, tham nhũng liên quan đến vụ án Vinasin, trong đó, xử lý kỷ luật trong Đảng, kỷ luật hành chính và chuyển xem xét trách nhiệm hình sự một số cán bộ có chức, có quyền.

Qua công tác thanh tra, kiểm tra, năm 2009, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xử lý 4.991 cán bộ, công chức vi phạm, chuyển truy cứu trách nhiệm hình sự 180 vụ, 276 đối tượng, xử lý kỷ luật 1.468 người có hành vi tham nhũng; năm 2011, đã xử lý kỷ luật 1.817 cán bộ, công chức vi phạm chính sách, pháp luật, trong đó phát hiện 903 trường hợp có hành vi tham nhũng với số tiền và tài sản trị giá 108, 18 tỷ đồng.

Chỉ tính riêng trong năm 2012, thông qua công tác giải quyết khiếu nại tố cáo đã thu hồi cho ngân sách nhà nước và trả lại cho công dân 72 tỷ 813 triệu đồng, 2.414 chỉ vàng, 1.258,2 ha đất, nhiều hàng hóa tài sản khác; đã minh oan cho 274 người, xử lý kỷ luật hàng trăm cán bộ có sai phạm.

2.2. Đánh giá tình hình thực thi trách nhiệm công vụ của công chức hiện nay

Đánh giá việc thực thi chức trách của công chức là một trong những

nội dung cơ bản và quan trọng trong quản lý nhân sự hành chính nhà nước. Thông qua việc đối chiếu giữa kết quả thực hiện nhiệm vụ của công chức với một hệ tiêu chí xác định, đơn vị sử dụng công chức có thể thấy được năng lực, trách nhiệm, sự cống hiến cũng như đạo đức công vụ của người công chức. Kết quả đánh giá chính là cơ sở để quyết định các biện pháp phù hợp trong sử dụng, đãi ngộ, bố trí, đề bạt, đào tạo, bồi dưỡng, kỉ luật, khen thưởng công chức.

2.2.1. Về phương pháp đánh giá

Hiện nay, các nền công vụ trên thế giới sử dụng ba phương pháp đánh giá công chức chủ yếu là:

- Đánh giá theo tiêu chuẩn và cho điểm: với mỗi loại công việc, có những tiêu chuẩn cụ thể; cơ quan hoặc tổ chức có thẩm quyền đánh giá cho điểm công chức trên cơ sở hệ tiêu chuẩn đó;

- Đánh giá theo giao kết hợp đồng: khi thực hiện công vụ, công chức ký hợp đồng với Nhà nước về mục tiêu cần đạt được của công việc, thời gian hoàn thành, điều kiện đảm bảo. Hết thời hạn thực thi công vụ đó, việc đánh giá được thực hiện trên cơ sở đối chiếu giữa kết quả đạt được với những điều khoản trong bản hợp đồng đã giao kết;

- Đánh giá theo ý kiến nhận xét: kết quả thực thi công vụ của công chức được đánh giá bởi tập thể đồng nghiệp trong đơn vị.

Tuy nhiên, việc thực hiện phương pháp đánh giá theo ý kiến nhận xét hiện nay đang đang bộc lộ một hạn chế không nhỏ, đó là: việc lấy ý kiến đánh giá của tập thể mang tính hình thức và hệ quả tất yếu là kết quả đánh giá không phản ánh đúng hiệu quả làm việc thực tế của từng công chức.

2.2.2. Về tiêu chí đánh giá

Thứ nhất, những nội dung đánh giá chung đối với tất cả công chức trong bộ máy hành chính nhà nước, bao gồm: (1) sự chấp hành đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước; (2) phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tác phong và lề lối làm việc; (3) năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ; (4) tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ; (5) tinh thần trách nhiệm và phối hợp trong thực hiện nhiệm vụ.

Thứ hai, những nội dung đánh giá đặc thù dành cho các công chức lãnh đạo, quản lý, bao gồm: (1) kết quả hoạt động của đơn vị được giao lãnh đạo, quản lý; (2) năng lực lãnh đạo, quản lý; (3) năng lực tập hợp, đoàn kết công chức.

Như vậy, có thể thấy những nội dung đánh giá công chức ở nước ta hiện nay về cơ bản là tương đồng với những nội dung, tiêu chí đánh giá công chức ở các nước khác trên thế giới. Việc quy định về nhóm nội dung đánh

giá riêng đối với các công chức lãnh đạo, quản lý là phù hợp, đề cao được tính trách nhiệm của người đứng đầu các đơn vị hành chính nhà nước.

2.2.3. Về tính khách quan trong đánh giá

Tuy nhiên, trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, tính khách quan trong đánh giá công chức khó được bảo đảm hơn, xuất phát từ một số lý do như sau:

-Đặc điểm văn hoá của người Việt: trọng tình cảm, hay nể vì, xuê xoa, ngại nói thật. Đặc điểm này kết hợp với việc sử dụng phương pháp đánh giá theo ý kiến nhận xét rất dễ làm sai lệch kết quả đánh giá cán bộ, công chức (như đã phân tích ở phần "phương pháp đánh giá").

- Chưa xây dựng được hệ thống tiêu chuẩn, định mức cụ thể với từng loại công việc để làm căn cứ đánh giá (như đã phân tích ở phần "tiêu chí đánh giá").

Như vậy, để kết quả đánh giá công chức thực sự khách quan và chính xác, cần tháo gỡ đồng bộ cả hai vấn đề này.

2.2.4. Về việc sử dụng kết quả đánh giá

Thứ nhất, tiến tới xây dựng"văn hoá khách quan" trong nền công vụ. Như đã phân tích, việc đánh giá kết quả thực thi công vụ của công chức còn chưa thực chất, còn hiện tượng nể vì, đánh giá cho qua chuyện... một phần do những ảnh hưởng của tâm lý, văn hoá dân tộc. Mặt khác, những hiện tượng đó cũng thể hiện sự kém chuyên nghiệp của nền hành chính.

Thứ hai, xây dựng cách thức đánh giá khoa học và hiệu quả,

Thứ ba, lựa chọn người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước khách quan và có tầm nhìn trong công tác đánh giá cán bộ nói riêng và công tác cán bộ, công chức nói chung.

Tóm lại, đánh giá chính xác kết quả thực hiện công vụ của công chức là bước đi cơ bản trong tiến trình chuyên nghiệp hoá đội ngũ công chức hành chính nhà nước. Muốn xây dựng một nền hành chính chính quy, chuyên nghiệp và từng bước hiện đại, phải đặc biệt chú trọng công tác này.

Kết luận chương 2

Nghiên cứu dưới góc độ thực tiễn, chương 2 của luận văn đi đến kết luận do chưa đầy đủ các quy định pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ nên ảnh hưởng trực tiếp đến việc thực hiện trách nhiệm của công chức trong thực tế. Phân tích ở trên cho thấy, mặc dù Nhà nước đã có nhiều cố gắng xây dựng thể chế liên quan đến trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ, nhưng nếu so với yêu cầu phát triển đất nước, của điều kiện hoàn cảnh phát triển kinh tế- xã hội của một quốc gia, có so sánh với pháp luật của một số nước trên thế giới có nền hành

chính phát triển, thì Nhà nước còn thiếu quy định cụ thể về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ. Mặt khác chính sự yếu kém trong công tác xử lý, tức là hoạt động áp dụng pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ, trong đó nhiều trường hợp cũng chính là vi phạm pháp luật, là một nguyên nhân chủ quan chủ yếu của tình trạng vi phạm pháp luật của công chức ở nước ta hiện nay. Vì vậy, để nâng cao hiệu lực quản lý xã hội, xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa, tăng cường pháp chế và duy trì trật tự quản lý, đòi hỏi chúng ta phải khắc phục được những tồn tại, nguyên nhân kể trên. Đó cũng chính là yêu cầu để xây dựng nhà nước pháp quyền và cải cách nền hành chính nhà nước một cách hoàn chỉnh phù hợp với yêu cầu đổi mới của đất nước.

Cần xây dựng bộ quy chuẩn để đánh giá trách nhiệm công vụ của công chức, có báo cáo thường niên về việc thực thi pháp luật của công chức để từ đó có thông tin và cơ sở khen thưởng và xử phạt đúng đắn. Bên cạnh đó, các báo cáo cần được công khai, minh bạch để cho người dân được biết chứ không chỉ báo cáo giữa các cơ quan với nhau như thế sẽ làm mất long tin của nhân dân vào bộ máy công chức.

Chương 3
NHỮNG GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÔNG CHỨC TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

3.1. Dự báo tình hình và nhu cầu hoàn thiện các quy định pháp luật về trách nhiệm của công chức trong hoạt động công vụ

Đội ngũ công chức nhà nước là hạt nhân của bộ máy quản lý, mọi chủ trương, cải cách của Đảng, pháp luật của Nhà nước có đi vào cuộc sống hay không phụ thuộc chủ yếu vào đội ngũ này. Mỗi cán bộ, mỗi đảng viên, mỗi ngày phải tự kiểm điểm, tự phê bình, tự sửa chữa như mỗi ngày phải rửa mặt. Cán bộ phải là công bộc của dân, phải cần kiệm, liêm chính, chí công, vô tư. Ai có công thì thưởng, có tội thì phạt, rất nghiêm minh. Người vạch rõ chủ nghĩa cá nhân là loại vi trùng rất độc, sinh ra nhiều thứ bệnh nguy hiểm như: bệnh tham lam, bệnh lười biếng, bệnh kiêu ngạo, bệnh hiếu danh, thiếu kỷ luật, óc hẹp hòi, óc địa phương, óc lãnh tụ… Cách chữa tốt nhất là dùng thang thuốc phê bình và tự phê bình. Chính vì vậy, tác phẩm Sửa đổi lề lối làm việc viết năm 1947 của mình, Người đã

chỉ rõ: *"Cán bộ là gốc của mọi công việc", " công việc thành công hay thất bại đều do cán bộ tốt hoặc kém", "có cán bộ tốt, việc gì cũng xong".*

3.1.1. Hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức đáp ứng yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Trách nhiệm pháp lý của công chức có vai trò to lớn đối với việc thiết lập trật tự, kỷ luật, kỷ cương hành chính vào bảo đảm hiệu quả của quản lý nhà nước. Để thực hiện được mục tiêu chung của Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001- 2010 là: xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên nghiệp, hiện đại hóa, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, thì vấn đề đặt ra không thể thiếu là các yếu tố trách nhiệm pháp lý của công chức.

3.1.2. Hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức phải khắc phục những yếu kém, hạn chế của thực trạng quy định pháp luật và thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức

Một số chủ trương, biện pháp quy chế, chính sách nhằm ngăn ngừa, đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí quy định chưa hợp lý, chặt chẽ, tính khả thi cao, còn ít hiệu quả;… việc thực hiện còn nửa vời, còm mang tính hình thức, thiếu kiểm tra, đôn đốc;… việc tổng kết nghiên cứu lý luận chưa theo kịp yêu cầu.

Hiện nay vấn đề tổ chức thực hiện các chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước vẫn được coi là khâu yếu của bộ máy quản lý dẫn đến tình trạng chủ trương chính sách đổi mới chậm đi vào cuộc sống hoặc không đưa vào cuộc sống một cách đầy đủ, làm cho tiềm năng của dân chậm phát huy, gây cho người dân và doanh nghiệp tâm lý bất an, thiếu tin tưởng vào Chính phủ.

3.1.3. Hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức phải gắn liền với việc hoàn thiện công tác quản lý, sử dụng và đánh giá công chức

Thứ nhất, hệ thống pháp luật điều chỉnh công chức và nền công vụ chưa hoàn chỉnh, pháp chế chưa nghiêm chỉnh, chế tài chưa chặt chẽ. Cơ chế quản lý mới được hình thành, nhưng thực tiễn áp dụng còn nhiều bất cập gây trở ngại cho công chức trong quá trình thực hiện nhiệm vụ của mình.

Thứ hai, nhận thức lãnh đạo các cấp về đổi mới công tác quản lý công chức chưa chuyển biến kịp thời ngang tầm đòi hỏi của thời kỳ mới. Trong tổ chức, chỉ đạo thiếu kiên quyết, phối hợp không chặt chẽ còn nhiều nội dung, yêu cầu đổi mới về quản lý đội ngũ công chức thực sự đi vào cuộc sống.

Thứ ba, sự phân công, phân cấp trách nhiệm, quyền hạn quản lý công chức vừa trùng lặp chồng chéo, vừa phân tán thiếu tập trung, thiếu sự phân công hợp lý giữa các cấp, các ngành, giữa cơ quan quản lý công chức. Trách nhiệm của Thủ trưởng cơ quan chưa rõ ràng, chưa thực sự gắn với thẩm quyền quyết định bố trí, sử dụng, quản lý công chức.

Thứ tư, việc đánh giá công chức chưa thường xuyên, chưa được quan tâm đầy đủ. Quan điểm, tiêu chí đánh giá không rõ ràng, chưa gắn với chức trách, nhiệm vụ và kết quả hoàn thành công việc của cán bộ, công chức.

Những tồn tại trên đây, là cơ sở của việc hoàn thiện hệ thống pháp luật quy định về quản lý, sử dụng đánh giá công chức ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

3.1.4. Hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức đáp ứng hoạt động của Nhà nước trong quản lý nền kinh tế mở, hội nhập quốc tế khu vực, cũng như kinh nghiệm xây dựng đội ngũ công chức ở các nước trên thế giới

Cơ sở trách nhiệm và hình thức xử lý đối với công chức ở các nước trên quy định rất đa dạng và cụ thể, dễ cho cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền trong việc xử lý công chức vi phạm. Các biện pháp trách nhiệm kỷ luật của họ, nhất là các nước trong khu vực rộng hơn so với quy định của pháp luật nước ta. Các biện pháp cắt lương, phạt tiền, hoãn tăng lương, cắt tiền thưởng là các biện pháp trách nhiệm trong khi đó ở ta là hệ quả của việc áp dụng các biện pháp trách nhiệm kỷ luật.

3.2. Mục tiêu, phương hướng hoàn thiện trách nhiệm pháp lý của công chức trong hoạt động công vụ

3.2.1. Mục tiêu

1. Thể chế hóa được đường lối đổi mới của Đảng về cải cách hành chính nói chung, cải cách công chức, công vụ nói riêng, trong đó quan trọng nhất là vấn đề xây dựng và năng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, tăng cường quyền chủ động của công chức trong thi hành công vụ; đồng thời đề cao trách nhiệm của họ hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước trên tất cả lĩnh vực kinh tế chính trị, văn hóa, xã hộ, quản lý nhà nước trên tất cả các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, an ninh, quốc phòng và đối ngoại.

2. Đáp ứng được yêu cầu của việc xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

3. Gắn kết được việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về công chức, công vụ, công tác chỉnh đốn, xây dựng Đảng và việc thực hiện Quy chế dân chủ.

4. Thể hiện được tinh thần chủ động phòng ngừa và kiên quyết đấu tranh chống vi phạm pháp luật của công chức, phát huy sức mạnh tổng hợp của cơ quan quản lý nhà nước, của các tổ chức, đoàn thể xã hội và mọi công dân trong đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật của công chức.

3.2.2. Phương hướng

1. Xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế về công chức và hoạt động công vụ. Nền công vụ phải bảo đảm được nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền "công chức nhà nước chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép".

2. Bên cạnh việc đổi mới quy định pháp luật nhằm củng cố và tăng cường hoạt động quản lý vĩ mô của Nhà nước trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân, cần thiết phải tăng cường củng cố quyền hạn và trách nhiệm cho cơ quan nhà nước trong hoạt động thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật đối với các đối tượng quản lý để kịp thời phát hiện tiêu cực trong quá trình quản lý kinh tế, văn hóa- xã hội.

3. Nâng cao ý thức pháp luật và đạo đức công vụ của công chức thông qua việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức, đạo đức của công chức trong hoạt động công vụ, đào tạo, bồi dưỡng, bồi dưỡng lại cán bộ, công chức, hiện đại hóa nền hành chính.

4. Tăng cường trách nhiệm pháp lý của công chức gắn với việc sửa đổi bổ sung hệ thống ngạch, bậc, quy định hiện hành về tiêu chuẩn nghiệp vụ, chức danh cán bộ, công chức, các quy định về chế độ, chính sách đối với đội ngũ cán bộ, công chức cho phù hợp với từng loại đối tượng.

5. Hoàn thiện chế độ công vụ gắn với đổi mới hệ thống chính trị, đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước: Bên cạnh việc đổi mới hệ thống chính trị nói chung, việc hoàn thiện chế độ công vụ gắn với đổi mới tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, các cơ quan nhà nước.

6. Hoàn thiện chế độ công vụ nhằm xây dựng nền công vụ phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân: xuất phát từ bản chất Nhà nước ta là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, chế độ công vụ nước ta là chế độ công vụ phục vụ cách mạng, phục vụ nhân dân. Hiến pháp năm 2003 khẳng định:

Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tụy 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, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền.

7. Hoàn thiện chế độ công vụ gắn với tăng cường chuyên môn, nâng cao đạo đức công vụ, bảo đảm chế độ thủ trưởng trong các cơ quan công quyền: pháp luật nước ta hiện nay đã đi theo hướng tăng dần quyền hạn của người đứng đầu cơ quan hành chính nhà nước - cơ quan thẩm quyền chung.

3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và thực hiện pháp luật về trách nhiệm pháp lý của công chức trong hoạt động công vụ

3.3.1. Nhóm giải pháp hoàn thiện các quy định pháp luật

1. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, đáp ứng nhu cầu đổi mới của hoạt động quản lý, theo chúng tôi cần sớm ban hành Luật Công vụ thay thế Luật cán bộ, công chức.

2. Trong khi ban hành Luật Công vụ, cần khẩn trương hoàn thiện các quy định pháp luật quy định về trách nhiệm pháp lý của công chức, bao gồm trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính và trách nhiệm vật chất. Cụ thể như sau:

3.3.1.1. Đối với trách nhiệm kỷ luật công chức

Để nâng cao hiệu quả biện pháp trách nhiệm kỷ luật của công chức, nhất là trong bối cảnh phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập kinh tế và khu vực, cần thiết tham khảo kinh nghiệm của một số nước để bổ sung hình thức trách nhiệm kỷ luật như hình thức kỷ luật phạt tiền, giảm lương đối với công chức vi phạm kỷ luật ở Cộng hòa Liên bang Đức, hoặc hình thức kỷ luật giảm tiền lương, cắt lương ở Mỹ.

3.3.1.2. Đối với trách nhiệm hình sự

Để khắc phục những tồn tại nêu ở điểm 2.1.2 chương 2 của luận văn, đề nghị Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao sớm ban hành Nghị quyết làm rõ thế nào là "đã bị xử lý kỷ luật" hoặc "đã bị xử phạt hành chính", xử lý kỷ luật hoặc xử phạt hành chính ở mức độ nào là căn cứ để truy cứu trách nhiệm hình sự, đồng thời tạo thuận lợi cho cơ quan chức năng trong quá tình xử lý các vi phạm liên quan đến tội danh này.

3.3.1.3. Đối với trách nhiệm hành chính

Thứ nhất, khẩn trương rà soát hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính, loại bỏ những quy định lỗi thời không còn phù hợp. Trên cơ sở Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2012, khẩn trương sửa đổi, bổ sung các văn bản về xử phạt vi phạm hành chính trên các lĩnh vực.

Thứ hai, do cơ chế quản lý, đề bạt, bổ nhiệm, xử lý kỷ luật công chức lãnh đạo còn nhiều tồn tại, để chấn chỉnh kỷ luật, kỷ cương hành chính trong hoạt động quản lý.

3.3.1.4. Đối với trách nhiệm vật chất

Theo quy định của pháp luật thực định, trách nhiệm vật chất chỉ được hiểu là trách nhiệm bồi thường thiệt hại hoặc hoàn trả của công chức cho Nhà nước khi họ làm mất mát hư hỏng tài sản và gây thiệt hại về vật chất do hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động công vụ của họ gây ra.

- Để công chức thực hiện tốt chức trách, bổn phận của mình trong hoạt động công vụ, cần thiết phải sửa đổi, bổ sung Nghị định, văn bản pháp luật liên quan với những quy định chặt chẽ hơn quy định về chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật, chế độ bảo vệ của công, chế độ phục vụ nhân dân cán bộ, nhân viên và cơ quan nhà nước cho phù hợp với yêu cầu quản lý trong giai đoạn mới.

- Hoạt động công vụ của công chức phục vụ những mục tiêu chính trị. Những quy định của pháp luật về trách nhiệm pháp lý phải thể hiện được tính chính trị - xã hội.

- Hoàn thiện đồng bộ hệ thống thể chế quản lý hành chính, trong đó tập trung vào việc hoàn thiện hệ thống thể chế về tổ chức và hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước.

- Hiện nay, chúng ta có Luật khiếu nại năm 2011 và Luật tố cáo năm 2011; Nghị định 75/2012/NĐ-CP hướng dẫn Luật khiếu nại; Nghị định 76/2012/NĐ-CP hướng dẫn Luật tố cáo trong đó quy định về thẩm quyền và thủ tục giải quyết khiếu nại quyết định kỷ luật của công chức trong cơ quan hành chính nhà nước, nhưng mới chỉ dừng lại ở những nguyên tắc chung, gây khó khăn cho việc áp dụng vào đời sống thực tế, nhiều vụ việc không đủ cơ sở để giả quyết hoặc không được giải quyết dứt điểm (thiếu văn bản hướng dẫn cụ thể).

- Xây dựng quy chế phối hợp giữa công an, Tòa án, Viện kiểm soát, thanh tra, kiểm tra Đảng về xử lý các hành vi vi phạm pháp luật của công chức, nhất là hành vi tham nhũng, trong đó quy định rõ chức trách, nhiệm vụ của cơ quan điều tra, kiểm tra trong việc xử lý hành chính, hình sự và xử lý kỷ luật đảng đối với đảng đối với những đảng viên có hành vi vi phạm pháp luật, nhất là tham nhũng tiêu cực.

3.3.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện

Đẩy mạnh cải cách hành chính trên cả bốn nội dung: cải cách thể chế, cải cách tổ chức bộ máy, xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức nhà nước, cải cách tài chính công; gắn cải cách hành chính với phát triển kinh tế - xã hội; đẩy lùi tham nhũng tiêu cực và chỉnh đón Đảng; cải cách hành chính phải được tiến hành đồng bộ với cải cách tư pháp và

hoạt động lập pháp. Trong đó, chú trọng thực hiện tốt chiến lược cán bộ thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa theo tinh Nghị quyết lần thứ XI của Đảng. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực thực thi công vụ, có phẩm chất chính trị, đạo đức, lối sống, tính kỷ luật, kỷ cương gắn với cải cách chế độ tiền lương, nâng cao đời sống của người hưởng lương nói chung và cán bộ.

Kết luận chương 3

Điều 4, Hiến pháp nước ta khẳng định: *"Đảng Cộng sản Việt Nam, đội tiên phong của giai cấp công nhân Việt Nam..., là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội"*. Đảng lãnh đạo Nhà nước được thể hiện ở nhiều phương diện khác nhau: lãnh đạo trong tổ chức và hoạt động của toàn bộ máy nhà nước, đưa ra các chủ trương, quan điểm xây dựng Nhà nước, định hướng chính trị cho hoạt động của Nhà nước, thông qua công tác kiểm tra, giám sát của Đảng, thông qua công tác cán bộ. Xuất phát từ nhận thức chung đó, hoàn thiện chế độ công vụ cần phải: Dựa trên cơ sở quan điểm, đường lối chính trị, chủ trương, chính sách của Đảng về công tác cán bộ, xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức. Kịp thời thể chế hóa quan điểm của Đảng về công tác cán bộ thành pháp luật điều chỉnh quan hệ công vụ, công chức. Xây dựng đội ngũ công chức ngày càng chính quy, hiện đại, có phẩm chất chính trị, trình độ chuyên môn và phẩm chất đạo đức trong công vụ. Tôn trọng sự kiểm tra, hướng dẫn, lãnh đạo của Đảng trong công tác cán bộ và tôn trọng sự giới thiệu của các cơ quan, tổ chức đảng trong lựa chọn, đề bạt cán bộ. Xây dựng đạo đức công vụ theo những tiêu chí đạo đức cách mạng. Vì vậy, việc hoàn thiện chế độ công vụ cần hướng tới việc đáp ứng các yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế, mở cửa.

KẾT LUẬN

Với bản chất nhà nước của dân, do dân và vì dân, nên những giá trị đạo đức nghề nghiệp phục vụ nhân dân của nhà nước VN rất được chú trọng, nó hình thành và phát triển trên nền tư tưởng đạo đức mới, pháp luật mới. Sự thật là qua nhiều năm, nhiều nguyên tắc, chuẩn mực đạo đức mới của xã hội mới được thể chế hóa thành những quy phạm pháp luật cho chuẩn mực hành vi của cán bộ, công chức trong thi hành công vụ, đáp ứng

ngày càng tốt hơn nhu cầu xây dựng nền công vụ mới, gắn với nhà nước của dân, do dân và vì dân.

Cùng với đó, uy quyền nhà nước liên quan trực tiếp đến nền công vụ, được phản ánh qua đội ngũ cán bộ, công chức. Bất kỳ nhà nước nào cũng phải định ra những chuẩn mực đạo đức trong nền công vụ của mình. Ngoài những nội dung chuẩn mực mà nhiều quốc gia sử dụng tương tự như nhau, thì tuỳ theo đặc điểm văn hoá, tâm lý xã hội... mỗi quốc gia lại có những chuẩn mực đạo đức đặc thù riêng trong nền công vụ của mình. Chuẩn mực đạo đức công vụ của cán bộ, công chức Việt Nam được Đảng, Nhà nước, Chủ tịch Hồ Chí Minh, coi là "cái nền", "cái gốc" của đội ngũ cán bộ, công chức và được gói gọn trong tinh thần lời dạy của Bác "cần", "kiệm", "liêm", "chính", "chí công vô tư". 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, nhằm tăng cường tính minh bạch thông qua việc công khai và giám sát đối với tài sản và trách nhiệm cá nhân, hoặc các quy định nhằm nâng cao đạo đức công vụ, hạn chế tiêu cực như sách nhiễu, vòi vĩnh, hối lộ...Trong những năm qua, cùng với sự nỗ lực, cố gắng ban hành các quy định để công chức thực hiện đúng chức năng, vai trò thì nhà nước cũng chú trọng đến việc thực hiện chế độ thi đua khen thưởng đối với những cá nhân xuất sắc để khích lệ sự trung thành, tận tụy của công chức trong tình hình đất nước có nhiều chuyển biến như hiện nay. Với mục tiêu làm trong sạch và vững mạnh đội ngũ cán bộ, công chức góp phần bảo vệ vững chắc chế độ xã hội chủ nghĩa và tạo niềm tin trong nhân dân, xây dựng nhà nước Việt Nam vững mạnh hơn.