

# ẢNH HƯỞNG Ý THỨC PHÁP LUẬT CỦA CÔNG CHỨC ĐẾN HOẠT ĐỘNG XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT

THS NGUYỄN MINH TUẤN\*

1. Ý thức pháp luật công chức ảnh hưởng đến hoạt động xây dựng pháp luật.

*a. Ảnh hưởng của trình độ nhận thức, hiểu biết pháp luật của công chức.*

Theo quy định của pháp luật hiện hành và thực tiễn hoạt động xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) ở Việt Nam thì việc xây dựng dự thảo các văn bản luật, xây dựng văn bản dưới luật đều liên quan đến hoạt động của công chức trong các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Dự thảo các VBQPPL của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ đều do công chức các bộ, cơ quan ngang bộ soạn thảo. VBQPPL điều chỉnh lĩnh vực quan hệ xã hội nào thì sẽ do công chức ở các bộ, cơ quan ngang bộ quản lý lĩnh vực đó tham gia xây dựng dự thảo, tổng hợp, hoàn thiện. Hơn nữa, các quy phạm chi tiết, cụ thể điều chỉnh các quan hệ xã hội chủ yếu nằm ở các VBQPPL dưới luật do các bộ, cơ quan ngang bộ xây dựng. Như vậy, có thể thấy rằng chất lượng của các VBQPPL phụ thuộc rất nhiều vào trình độ, nhận thức pháp luật của công chức ở các cơ quan QLNN.

*- Ảnh hưởng đến chất lượng của những VBQPPL.*

Chất lượng của VBQPPL có thể được đánh giá qua các yếu tố như tính hợp pháp, hợp lý; nội dung điều chỉnh đã phù hợp với từng đối tượng, tính chất, đặc điểm các quan hệ xã hội hay chưa; tính chi tiết, cụ thể của các quy phạm trong các VBQPPL

đó như thế nào, có dễ áp dụng trong thực tế không. Chất lượng của từng VBQPPL phụ thuộc rất nhiều vào khả năng nhận thức, trình độ hiểu biết pháp luật của chính những công chức được phân công xây dựng dự thảo VBQPPL. Đó là sản phẩm của khả năng nhận thức, trình độ hiểu biết pháp luật của từng công chức. Thực tiễn hoạt động xây dựng pháp luật hiện nay đã có không ít ví dụ cho thấy một số VBQPPL được ban hành đã không đáp ứng được đòi hỏi của yêu cầu thực tiễn sinh động của cuộc sống, không giải quyết được những mục đích đặt ra trước khi ban hành văn bản. Do vậy, nhiều đạo luật vừa ra đời sau một thời gian áp dụng đã phải liên tục sửa đổi, bổ sung, làm giảm niềm tin của xã hội vào hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Các ví dụ cho những trường hợp này có thể thấy rõ qua các văn bản pháp luật về đất đai, thuế, hộ khẩu...

*- Ảnh hưởng đến tính khả thi của những VBQPPL.*

Một VBQPPL không chỉ chứng minh sức sống mạnh mẽ của nó qua nội dung điều chỉnh các quan hệ xã hội trong cuộc sống mà còn thể hiện qua khả năng áp dụng văn bản đó, hay nói cách khác là tính khả thi của việc áp dụng. Tính khả thi này phụ thuộc rất nhiều vào nội dung của văn bản. Vì vậy, khi xây dựng dự thảo VBQPPL, bên cạnh yêu cầu về nội dung điều chỉnh, khi đưa ra những quy tắc xử sự mang tính bắt buộc, người công chức cần

\* Học viện Hành chính.

phải quan tâm đến tính khả thi của văn bản. Thực hiện được yêu cầu đó cũng đòi hỏi khả năng nhận thức, phân tích vấn đề cũng như hiểu biết pháp luật tốt của người công chức.

*b. Ảnh hưởng của thái độ đối với pháp luật của công chức.*

Để đảm bảo cho pháp luật đi vào cuộc sống thì bên cạnh việc không ngừng nâng cao nhận thức, hiểu biết pháp luật, mỗi công chức nhà nước cũng cần xây dựng cho mình thái độ nghiêm túc chấp hành pháp luật, tâm lý coi trọng pháp luật, không được có những biểu hiện tâm lý tiêu cực đối với pháp luật, thực hiện pháp luật. Thực tiễn trong hoạt động xây dựng pháp luật hiện nay có một số biểu hiện tâm lý pháp luật, thái độ đối với pháp luật có ảnh hưởng tiêu cực đến hoạt động xây dựng pháp luật như :

*- Tâm lý lợi ích cục bộ.*

Tâm lý lợi ích cục bộ ảnh hưởng đến quá trình xây dựng VBQPPL thể hiện trong một số trường hợp:

*Thứ nhất, quá chú trọng lợi ích cục bộ.*

Đã có không ít trường hợp khi xây dựng dự thảo VBQPPL, khi thiết kế các điều luật, công chức bị ảnh hưởng nhiều bởi suy nghĩ coi trọng lợi ích cục bộ của cơ quan, bộ, ngành mình. Điều đó dẫn đến tình trạng các quy định pháp luật do mỗi cơ quan được giao xây dựng có thể chông chéo, mâu thuẫn với nhau vì ít quan tâm, chú trọng đến lợi ích chung của xã hội.

*Thứ hai, quá chú trọng lợi ích của các cơ quan QLNN.*

Các điều luật thường được thiết kế theo hướng có lợi cho hoạt động quản lý của cơ quan QLNN mà ít quan tâm đến lợi ích của những cá nhân, tổ chức bị tác động bởi những điều luật đó trong tương lai. Với sự phát triển không ngừng của xã hội, trình độ nhận thức của công dân ngày càng cao thì yêu cầu về trách nhiệm phục vụ của các cơ quan nhà nước ngày càng được đặt ra với tư

cách là một yêu cầu quan trọng thể hiện bản chất của nhà nước. Hơn nữa, khi thiết kế điều luật cần phải đảm bảo hài hoà lợi ích của cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp với lợi ích của xã hội, lợi ích của nhà nước thì tính khả thi của các điều luật mới cao, đảm bảo thúc đẩy sự phát triển của xã hội.

*- Tâm lý coi hoạt động QLNN là hoạt động cai trị.*

Không ít công chức trong bộ máy nhà nước vẫn coi hoạt động QLNN là cai trị chứ không phải là phục vụ. Do vậy, khi thiết kế các điều luật, người công chức đó đã không coi trọng lợi ích của những đối tượng sẽ bị tác động, chỉ chú trọng việc áp dụng các biện pháp hành chính (quy định nghĩa vụ, cấm đoán tác động vào đối tượng quản lý để đạt được mục đích quản lý) hơn là kết hợp với việc sử dụng các biện pháp kinh tế (sử dụng lợi ích của đối tượng quản lý để tác động vào họ nhằm đạt được mục đích quản lý) trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội thông qua thiết kế nội dung các điều luật; thiết kế các điều luật theo hướng dồn đẩy những khó khăn cho đối tượng quản lý, tạo điều kiện thuận lợi cho cơ quan quản lý. Đây là điều không thể chấp nhận được đối với một nền hành chính phục vụ, luôn đặt lợi ích của công dân, tổ chức, doanh nghiệp lên hàng đầu.

*- Tâm lý dĩ hoà vi quý.*

Đây cũng là tâm lý vẫn còn tồn tại hiện nay ở một số nơi, trong một số trường hợp, hoàn cảnh nhất định trong quá trình xây dựng các VBQPPL của một số công chức. Biểu hiện rõ nhất là khi cần phải thiết kế các điều luật có thể ảnh hưởng đến lợi ích của một số cơ quan, tổ chức nhưng do sợ trách nhiệm, sợ ảnh hưởng đến quan hệ với các cơ quan, tổ chức đó nên đã không dám đặt ra những điều luật đảm bảo hiệu quả cho việc điều chỉnh pháp luật. Nguyên nhân từ tâm lý "dĩ hoà vi quý". Do vậy, cần phải khắc phục tâm lý này để nâng cao chất lượng, hiệu quả của công tác xây dựng pháp luật trong tương lai.

- *Tâm lý luôn dành phần dễ dàng thuận lợi cho mình, đẩy khó khăn, thiệt thòi cho cá nhân, tổ chức là đối tượng bị quản lý.*

Điều này thể hiện khá rõ qua những quy định về thủ tục hành chính luôn gây khó khăn, phiền hà cho cá nhân, tổ chức với những rắc rối về thủ tục, giấy tờ mà tổ chức, cá nhân phải thực hiện trước cơ quan QLNN. Không khó tìm những biểu hiện này trong thực tế. Những ví dụ sinh động cho tình trạng này có thể tìm thấy qua những quy định về thủ tục nộp thuế, thủ tục hành chính liên quan đến hộ khẩu, thủ tục cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mà báo chí, công luận đã không ít lần lên tiếng về sự phức tạp, phiền hà cá nhân, tổ chức phải gánh chịu khi đến làm việc với cơ quan QLNN.

**2. Ý thức pháp luật của cán bộ, công chức ảnh hưởng đến hoạt động thực hiện pháp luật.**

*a. Ảnh hưởng của nhận thức, trình độ hiểu biết pháp luật đến hoạt động thực hiện pháp luật.*

Thực hiện pháp luật là quá trình biến những quy phạm pháp luật được quy định "trên giấy" trong những VBQPPL thành những hành vi cụ thể của cá nhân, hoạt động cụ thể của tổ chức trong những tình huống, trường hợp quan hệ xã hội nhất định. Hoạt động này bao gồm những hình thức biểu hiện như hoạt động tuân thủ pháp luật (không thực hiện những gì pháp luật cấm), thi hành pháp luật (thực hiện nghĩa vụ pháp lý mà pháp luật đã quy định một cách tích cực), sử dụng pháp luật (thực hiện các quyền, lợi ích hợp pháp mà pháp luật đã quy định) và áp dụng pháp luật (hoạt động đưa pháp luật vào cuộc sống bằng việc ban hành các văn bản cá biệt cụ thể của những cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền). Hiệu quả của hoạt động thực hiện pháp luật phụ thuộc chủ yếu vào nhận thức, thái độ của con người. Đối với công chức, trình độ hiểu biết pháp luật, khả năng nhận thức cũng có vai trò rất quan trọng giúp họ có thể thực hiện tốt những nghĩa vụ

mà pháp luật đã quy định cho mình, tuân thủ những điều pháp luật cấm, sử dụng những quyền hạn mà pháp luật trao cho mình đúng thẩm quyền, áp dụng các quy định pháp luật vào giải quyết công việc của cơ quan, đơn vị, tăng cường hiệu quả hoạt động của cơ quan, tổ chức.

Thực tiễn hoạt động thực hiện pháp luật của công chức cho thấy vai trò rất quan trọng của khả năng nhận thức, trình độ hiểu biết pháp luật. Muốn thực hiện tốt hoạt động tuân thủ, thi hành, sử dụng, áp dụng pháp luật thì yêu cầu đầu tiên đối với công chức chính là khả năng nhận thức, trình độ hiểu biết pháp luật. Đặc biệt, trong hoạt động áp dụng pháp luật - hoạt động sử dụng các quy phạm pháp luật để ban hành các văn bản cá biệt cụ thể hoặc tiến hành các công việc, thủ tục được pháp luật quy định để giải quyết công việc cho công dân, tổ chức, đảm bảo hoạt động bình thường của cơ quan nhà nước thì vai trò của yếu tố này lại càng quan trọng. Khả năng nhận thức, phân tích vấn đề, trình độ hiểu biết pháp luật thấp có thể dẫn đến những vi phạm pháp luật trong hoạt động áp dụng pháp luật của công chức, gây ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, tổ chức, làm giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước. Sự trì trệ của một số cơ quan nhà nước trong một số ngành, lĩnh vực; tình trạng khiếu nại, tố cáo ngày càng gia tăng do cách giải quyết công việc của một số công chức; sự chông chéo, mâu thuẫn của một số VBQPPL do các cơ quan nhà nước khác nhau ban hành là những ví dụ sinh động về vấn đề này. Rõ ràng, hiểu biết pháp luật của công chức hạn chế thì hiệu quả của hoạt động tuân thủ, thi hành, sử dụng và áp dụng pháp luật không cao; khả năng nhận thức, phân tích vấn đề kém thì ảnh hưởng đến hoạt động áp dụng pháp luật của công chức, từ đó ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của cơ quan nhà nước nơi công chức đó làm việc.

*b. Ảnh hưởng của tâm lý, thái độ đến hoạt động thực hiện pháp luật.*

Trong hoạt động thực hiện pháp luật,

một số tâm lý, thái độ có thể ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động thực hiện pháp luật. Biểu hiện ở một số nội dung sau:

- Tâm lý coi thường cá nhân, tổ chức trong giải quyết công việc. Thực tế cho thấy không ít trường hợp người dân khi đến làm việc với cơ quan công quyền gặp phải thái độ lạnh nhạt của một số công chức. Sở dĩ có tình trạng này là do suy nghĩ coi thường cá nhân, tổ chức, không coi họ là khách hàng của cơ quan hành chính, là đối tượng mình phải phục vụ. Tâm lý này xuất phát từ việc chưa có cơ chế về vật chất, tinh thần cũng như xử phạt nghiêm minh để thúc đẩy sự tận tụy phục vụ người dân của công chức. Từ đó dẫn đến tình trạng công chức không nhiệt tình giải quyết kịp thời công việc cho cá nhân, tổ chức khi đến giao dịch với cơ quan công quyền, coi trọng công việc cá nhân mình hơn việc giải quyết công việc cho người dân, đưa ra những đòi hỏi vô lý bắt người dân phải thực hiện.

- Thái độ hách dịch, cửa quyền trong quá trình giải quyết công việc. Thái độ này xuất phát từ ảnh hưởng của tư tưởng về địa vị của quan chức từ thời phong kiến. Không ít công chức cho rằng hoạt động thực hiện chức trách, nhiệm vụ của mình là một thứ đặc quyền, do vậy họ cho rằng có toàn quyền trong việc ban phát đặc quyền đó cho bất cứ cá nhân, tổ chức nào nếu muốn mà ít coi trọng đến những nhu cầu, quyền lợi chính đáng của cá nhân, tổ chức. Điều này thể hiện qua những hành vi thiếu tôn trọng người dân, không có thái độ lễ phép với người lớn tuổi, quát nạt, to tiếng với những người đến cơ quan công quyền thực hiện các thủ tục hành chính, xin cấp phép giấy tờ.

- Thái độ coi thường pháp luật, ý thức tự giác chấp hành pháp luật của công chức không chỉ ảnh hưởng đến hoạt động tuân thủ, thi hành, sử dụng pháp luật của họ mà còn ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động áp dụng pháp luật của công chức. Biểu hiện của tình trạng này trong hoạt động áp dụng

pháp luật là xu hướng coi trọng văn bản hiệu lực pháp lý thấp hơn văn bản có hiệu lực pháp lý cao mặc dù văn bản hiệu lực pháp lý cao đã có quy định cụ thể, chi tiết. Có thể thấy biểu hiện của tình trạng này qua thực tế như: *Luật Đầu tư* đã có quy định cụ thể nhưng vì chưa có nghị định, thông tư hướng dẫn nên không áp dụng; quy định về giảm thuế đối với ô tô của Thủ tướng với những nội dung chi tiết, cụ thể đã được ban hành nhưng hải quan còn phải chờ quyết định của Bộ Tài chính mới thực hiện; *Luật Đất đai* có hiệu lực nhưng không áp dụng mà phải chờ nghị định, thông tư hướng dẫn mới thực hiện. Ngoài ra, còn có tình trạng trong hoạt động áp dụng pháp luật công chức chỉ coi trọng những văn bản của ngành mình, cơ quan mình mà không phải là VBQPPL để áp dụng vào thực tiễn như tình trạng ban hành và áp dụng văn bản không phải là VBQPPL nhưng lại mang tính chất quy phạm pháp luật của ngành hải quan. Đây là những biểu hiện của ý thức không tôn trọng pháp luật trong hoạt động của công chức, coi trọng thói quen vốn có đã hình thành từ lâu trong công việc mà ít quan tâm đến yêu cầu của pháp luật.

Qua những phân tích trên có thể thấy ý thức pháp luật của công chức có ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật. Để nâng cao chất lượng, hiệu quả của hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật cần phải nâng cao ý thức pháp luật của công chức trong các cơ quan QLNN thông qua những giải pháp đồng bộ, đảm bảo trình độ hiểu biết pháp luật và thái độ chấp hành pháp luật của công chức luôn đáp ứng yêu cầu của hoạt động xây dựng và thực hiện pháp luật đặt ra trong giai đoạn hiện nay. Trong đó, cần tập trung nâng cao ý thức pháp luật cho công chức trong việc thực hiện pháp luật để đảm bảo cho pháp luật thực sự đi vào cuộc sống, hạn chế những ảnh hưởng tiêu cực của hoạt động thực hiện pháp luật đến sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước □