VỀ TÍNH KHOA HỌC VÀ THỜI SỰ CỦA LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

■ TS. PHẠM TUẤN KHẢI (*)

Ngày 13/11/2008, Quốc hội nước Cộng hoà XHCN Việt Nam thông qua Luật Cán bộ, công chức và Chủ tịch nước đã công bố Luật này vào ngày 28/11/2008 là bước tiến mới trong hoạt động lập pháp ở nước ta. Tính chất chính trị của hoạt động công vụ trong Nhà nước pháp quyền Việt Nam xã hội chủ nghĩa được xác lập trên cơ sở khoa học, thực tiễn và mang tính thời sự sâu sắc.

a. Xác định tính chất hoạt động công vụ là một loại hoạt động nhân danh quyền lực nhà nước do chủ thể là công chức, viên chức nhà nước thực hiện.

Trong tất cả các hình thái kinh tế - xã hội, ngoài hoạt động công quyền, còn có hoạt động của các tổ chức xã hội, công dân. Ở Việt Nam, các hoạt động này hợp thành một loại quyền lực xã hội tồn tại và phát triển từ khi nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà ra đời (1945). Tuy nhiên, quyền lực nhà nước giữ vị trí trung tâm trong xã hội, nó phản ánh lợi ích của giai cấp thống trị (trong nhà nước ta, lợi ích này thuộc về toàn thể nhân dân dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam). Quyền lực này được thể hiện ở hai phương diện: một là, do cán bộ, công chức trong hệ thống chính trị thực hiện; hai là, một số quyền lực công được chuyển giao cho các tổ chức xã hội và tư nhân đảm nhận (trường học, bệnh viện, công chứng...) như chúng ta vẫn thường gọi "dịch vụ công". Các quy định của Luật Cán bộ, công chức đã cụ thể hóa được loại quyền lực này và chủ thể thực hiện là cán bộ, công chức Việt Nam.

Tùy theo từng thể chế, chủ thể thực hiện quyền lực công (cán bộ, công chức) được thu hẹp hay mở rộng. Ở nước ta, hệ thống chính trị bao gồm Đảng Cộng sản, Nhà nước, các tổ chức xã hội, nhưng chủ thể quy định trong Luật lần này chỉ bao gồm cán bộ, công chức trong Đảng Cộng sản, bộ máy nhà nước và các tổ chức chính trị xã hội từ trung ương đến địa phương (các tổ chức xã hội khác không phải là đối tượng điều chỉnh của Luật). Đây là bước tiến về đổi mới tư duy nền công vụ ở Việt Nam nhằm tách bạch loại hoạt động công quyền với các loại hoạt động xã hội khác. Đây cũng là cơ sở để chúng ta thiết lập một chế định mới trong hệ thống pháp luật ở nước ta – Luật Viên chức (đã được đưa vào Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội khóa XII).

b. Sự phát triển của hoạt động công vụ trong Luật còn thể hiện ở việc quy phạm hóa các quy tắc ứng xử như đạo đức, văn hóa giao tiếp của cán bộ, công chức (Mục 3, Chương II); phân biệt rõ cán bộ và công chức (Chương III, Chương IV). Đặc biệt gắn với chủ trương phân công, phân cấp của Nhà nước, Luật quy định rõ các loại cán bộ, công chức các cấp: trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã và làm rõ nghĩa vụ, quyền; vấn đề bầu cử, phê chuẩn cán bộ (Điều 24); đánh giá cán bộ, công chức (Điều 27, 29 và Mục 6 Chương IV); vấn đề phân loại công chức (Mục 1, Chương IV); điều động, bổ nhiệm, luân chuyển, biệt phái, từ chức, miễn nhiệm đối với công chức (Mục 5 Chương IV); quản lý cán bộ, công chức (Chương VI). Để phát huy hơn nữa tính tích cực, khả năng của cán bộ, công chức nhằm bảo đảm các điều kiện vật chất, lợi ích của cán bộ, công chức là việc bảo đảm các

(*) Vụ trưởng Vụ Pháp luật, Văn phòng Chính phủ

điều kiện của cán bộ, công chức như nhà ở công vụ, trang thiết bị làm việc trong công sở, phương tiện đi lại... (ChươngVII). Thanh tra công vụ, một chế định rất "cũ" nhưng được xác định rất trang trọng trong Luật (Chương VIII), tập trung vào thanh tra trách nhiệm cán bộ, công chức và đề cao vai trò của hệ thống thanh tra thuộc Bộ Nội vụ.

Tư tưởng đổi mới ở các chế định trên thể hiện dưới hai khía cạnh: thứ nhất, khi xây dựng, các nhà làm luật đã nghiên cứu, tiếp thu kinh nghiệm của các nước trong khu vực và thế giới về một nền công vụ hiện đại, khoa học, thống nhất và định hướng của Đảng về việc "thực hiện nguyên tắc công khai, minh bạch, dân chủ và phục vụ dân đối với các cơ quan và công chức nhà nước"[1]. Do đó, vị trí, vai trò, quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm của cán bộ, công chức được đề cao và có cơ sở để thực hiện thông qua các chế định về các điều kiện bảo đảm thi hành công vụ; thứ hai, những đòi hỏi của sự phát triển kinh tế xã hội, đặc biệt là vai trò của khu vực công (nhà nước) trong việc đưa ra các chính sách vĩ mô thông qua chủ thể là cán bộ, công chức.

c. Một điểm sáng, thể hiện tính cách mạng trong Luật Cán bộ, công chức là việc thể hiện chính sách đối với người có tài năng (Điều 6). Lịch sử công vụ của các nước trên thế giới gắn với trí tuệ, sự cống hiến của công chức. Một nhà nước mạnh là một nhà nước có đội ngũ công chức có trí tuệ, chuyên nghiệp. Sinh thời, Bác Hồ kính yêu thường dạy, phải xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức "vừa hồng, vừa chuyên", tức là phải có phẩm chất đạo đức và chuyên môn, nghiệp vụ giỏi.

Như trên đã phân tích, Luật quy phạm hóa các quan điểm của Đảng, đặc biệt là vấn đề phát hiện, thu hút, bồi dưỡng, trọng dụng và đãi ngộ xứng đáng đối với người có tài năng. Khi nghiên cứu nội dung này, các học giả thường đưa ra các tiêu chí của tài năng: trí tuệ; học vấn; qua huấn luyện (môi trường); kinh nghiệm; khả năng phối, kết hợp với đồng nghiệp. Tài năng ở đây, không phải chỉ phục vụ một hay một nhóm người mà là sự hòa nhập trong công vụ, là sự trung thành đối với một chế độ xã hội; gắn bó lợi ích của mình với lợi ích cộng đồng [2]. Ý tưởng này thiết nghĩ sẽ được Chính phủ triển khai theo tinh thần "... tôn vinh những người có công; bố trí sử dụng đúng những người có năng lực, hết lòng vì dân, vì nước; khuyến khích những người năng động, sáng tạo, có sáng kiến, có ý tưởng mới" như Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X đã chỉ ra [3].

Gắn với chính sách đối với người có tài năng, Luật lần này qui phạm hoá việc đánh giá công chức (bao gồm nội dung đánh giá, trách nhiệm đánh giá, phân loại đánh giá công chức) nhằm làm rõ phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Đây cũng là điểm mới so với Pháp lệnh Cán bộ, công chức và phù hợp với hoạt động công vụ trong quá trình đổi mới ở nước ta.

Kế thừa và phát triển những quy định pháp luật công chức hiện hành.

a. Sự kế thừa và phát triển của các chế định Luật Cán bộ, công chức xuất phát từ việc rà soát, pháp điển hoá các quy định (từ các thông tư, nghị định, pháp lệnh cán bộ, công chức) và nghiên cứu, đánh giá thực trạng các quan hệ xã hội mà các quy định của Luật cần điều chỉnh. Các quy định này cũng thể hiện tính ổn định về mặt chính trị trong chính thể của chúng ta như các quy định về khái niệm cán bộ, công chức; vai trò của Đảng Cộng sản trong hệ thống chính trị; nghĩa vụ, quyền của cán bộ, công chức; những việc cán bộ công chức không được làm; tuyển dụng công chức; ngạch công chức; đào tạo, bồi dưỡng công chức; điều động, bổ nhiệm, luân chuyển, biệt phái, từ chức, miễn nhiệm đối với công chức; thôi việc, nghỉ hưu đối với công chức; quản lý cán bộ công chức; khen thưởng và xử lý vi phạm.

b. Các quy định về kế thừa và phát triển nổi bật nhất trong Luật Cán bộ, công chức:

- Công chức và phân loại công chức

Lần này, ngoài việc quy định công chức ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, việc phân loại công chức được quy định rất rõ, bao gồm: công chức trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội; trong cơ quan nhà nước; trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập; công chức trong quân đội, công an và được phân theo 2 loại. (1) loại được căn cứ vào ngạch được bổ nhiệm, bao gồm loại A (chuyên viên cao cấp hoặc tương đương); loại B (chuyên viên chính hoặc tương đương); loại C (chuyên viên hoặc tương đương);

loại D (cán sự hoặc tương đương và ngạch nhân viên). (2) Loại được căn cứ vào vị trí công tác, bao gồm công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý; công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý. Việc phân loại này đã chính thức luật hóa các loại công chức, là cơ sở để các cơ quan, tổ chức quy hoạch, kế hoạch hóa đội ngũ công chức ở cơ quan, đơn vị mình thông qua việc lựa chọn, bồi dưỡng, thi tuyển và xác định lại từng vị trí việc làm của công chức. Đây cũng là sự phát triển của việc kết hợp chế độ, vị trí việc làm với cơ cấu biên chế của từng cơ quan, tổ chức[4]; Với các quy định này, tiến tới trong bộ máy nhà nước sẽ sắp xếp vị trí công chức tương xứng với năng lực và hiệu quả công việc của công chức, khắc phục tình trạng "sống lâu lên lão làng".

- Cán bộ, công chức cấp xã

Đây là các quy định kế thừa các quy định của Pháp lệnh Cán bộ, công chức và các nghị định của Chính phủ nhằm nâng cao giá trị pháp lý và cụ thể hóa việc tuyển dụng, sử dụng, quản lý; nghĩa vụ, quyền của đội ngũ cán bộ, công chức cấp xã. Do đặc thù cán bộ, công chức cấp xã khác với cán bộ, công chức cấp trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện, các quy định của Chương V quy định cán bộ, công chức cấp xã gồm hai nhóm: (1) cán bộ cấp xã được bầu cử để giữ chức vụ theo nhiệm kỳ, bao gồm Bí thư, Phó Bí thư Đảng ủy; Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND; Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND; Chủ tịch UBMT-TQ; Bí thư Đoàn Thanh niên; Chủ tịch Hội liên hiệp phụ nữ; Chủ tịch Hội nông dân (chỉ áp dụng đối với xã, phường, thị trấn có hoạt động nông, lâm, ngư, diêm nghiệp và có tổ chức Hội nông dân Việt Nam); Chủ tịch Hội cựu chiến binh Việt Nam (nhóm này được hưởng lương và chế độ bảo hiểm khi đảm nhiệm chức vụ); (2) đội ngũ công chức bao gồm: trưởng công an; chỉ huy trưởng quân sự; văn phòng – thống kê; địa chính- xây dựng-đô thị và môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc địa chính - nông nghiệp- xây dựng và môi trường (đối với xã); tài chính- kế toán; tư pháp- hộ tịch; văn hóa- xã hội. Luật cũng giao cho Chính phủ quy định cụ thể số lượng cán bộ, công chức cấp xã. Một điểm mới nữa đối với cán bộ, công chức cấp xã lần này là việc quy định chặt chẽ quyền, nghĩa vụ của cán bộ, công chức cấp xã, chế độ tập sự, quyền hưởng lương, bảo hiểm; vấn đề bầu cử, tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cấp xã; đánh giá, phân loại, xin thôi làm nhiệm vụ, từ chức, miễn nhiệm, thôi việc, nghỉ hưu đối với cán bộ, công chức cấp xã.

Việc luật hóa cán bộ, công chức cấp xã có tác động rất lớn đến hệ thống chính quyền cơ sở, tạo sự ổn định về mặt chính trị đối với cấp xã; đồng thời, khắc phục tình trạng "phình biên chế" cơ sở cấp xã hiện nay.[4]

Để bảo đảm quyền lợi của cán bộ, công chức cấp xã, Luật quy định rất rõ cán bộ, công chức cấp xã khi giữ chức vụ thì được hưởng lương và chế độ bảo hiểm; khi thôi giữ chức vụ, nếu đã đủ điều kiện, tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật được xem xét chuyển thành công chức (không phải tập sự và hưởng chế độ, chính sách liên tục); nếu không và chưa đủ điều kiện nghỉ hưu thì thôi hưởng lương và hưởng chế độ bảo hiểm tự nguyện theo quy định của pháp luật (Khoản 2 Điều 62). Quy định tiến bộ này khẳng định một lần nữa vai trò của cán bộ, công chức cấp cơ sở là cầu nối, là cánh tay kéo dài giữa chính quyền, cấp uỷ đảng cấp trên với nhân dân ở xã, thôn, bản làng nhằm tạo điều kiện cho họ tập trung cao hơn nữa vào công việc của Nhà nước ở địa phương.

Tương tự, để đáp ứng yêu cầu thực tiễn và thu hút đội ngũ trí thức cấp cơ sở, Luật quy định chế độ tuyển dụng, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức cấp xã và tạo các điều kiện thuận lợi cho họ có điều kiện phát triển. Quy định này góp phần hạn chế quan niệm coi cấp xã là cấp "thấp", kích thích những người trẻ tuổi sau khi tốt nghiệp các nghề nghiệp khác nhau trở về quê hương đóng góp trí tuệ cho địa phương (Điều 63).

Có thể nói, chế định về cán bộ, công chức cấp xã là tâm điểm trong toàn bộ các quy định mới của Luật Cán bộ, công chức.

Tác động đa dạng của Luật đến các hoạt động công quyền

a. Sự ra đời của Luật Cán bộ, công chức khắc phục sự chồng chéo và tạo nên sự thống nhất cao trong hoạt động của bộ máy nhà nước. Các quy định về chế độ, chính sách được ban hành dưới các hình thức văn bản khác đã được nhất thể hoá theo 3 phương diện: (1) tránh sự hiểu sai, tạo ra việc áp dụng các quy định thống nhất từ trung ương đến địa phương (quyền hạn, nghĩa vụ; quản lý cán bộ, công

chức; cán bộ, công chức của cơ quan đảng, đoàn thể, bộ máy nhà nước...); (2) đề cao vai trò của cơ quan, tổ chức quản lý các cấp trong việc quản lý cán bộ, công chức thuộc quyền Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, cơ quan có thẩm quyền của Đảng Cộng sản, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND các cấp) như quy định tại các điều 66, 67, 68, 69; (3) xác định rõ việc phân loại cán bộ, công chức và yêu cầu nhiệm vụ đối với các loại cán bộ, công chức ở trung ương, tỉnh, huyện và xã; đồng thời, bảo đảm các điều kiện cho hoạt động của cán bộ, công chức.

b. Các quy định của Luật tác động đến các lĩnh vực công quyền khác, nhằm ổn định trật tự, lập lại kỷ cương trong nền hành chính: vai trò của người đứng đầu, quản lý cán bộ, công chức; phòng ngừa chống tham nhũng, tiêu cực trong bộ máy nhà nước (nghĩa vụ của cán bộ, công chức, người đứng đầu quy định tại các điều 8, 9 và 10); đạo đức, văn hoá giao tiếp của cán bộ, công chức nhằm xây dựng một đội ngũ gần dân, sát dân, thực sự lắng nghe ý kiến, nguyện vọng của nhân dân. Đây cũng là mục đích cao đẹp mà hoạt động công vụ dành cho đội ngũ cán bộ, công chức.

Chế định thanh tra công vụ được thiết kế tại Chương VIII nhằm xây dựng một lực lượng thanh, kiểm tra mạnh mẽ trong hoạt động công vụ, đặc biệt là trách nhiệm đối với công việc được giao của cán bộ, công chức. Đây cũng là tư tưởng tiến bộ, tác động tích cực đến hoạt động công quyền: ở đâu có quyền lực, ở đó cần có sự kiểm soát quyền lực để tránh lạm quyền, lợi dụng công quyền nhằm mưu cầu lợi ích cá nhân.

Nhằm đưa trách nhiệm kỷ luật là cơ sở chính cho hoạt động của bộ máy nhà nước và đề cao nguyên tắc: công vụ phải được bảo vệ bằng các chế tài nghiêm khắc, Luật Cán bộ, công chức ghi nhận các hình thức kỷ luật để bảo vệ hoạt động công vụ. Khác với Pháp lệnh Cán bộ, công chức, hình thức "hạ ngạch" được thay bằng "giáng chức" (Điều 79) áp dụng với công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý. Đối với cán bộ, Luật quy định 4 hình thức kỷ luật và rõ hơn đối với cán bộ bầu cử với chế định "miễn nhiệm". Các hình thức kỷ luật này được vận dụng một cách linh hoạt, tạo điều kiện cho các cơ quan, người đứng đầu có điều kiện cân nhắc, áp dụng cẩn trọng đối với tính chất, mức độ vi phạm hoạt động công vụ của cán bộ, công chức, đặc biệt là hành vi tham nhũng, nếu cán bộ, công chức vi phạm cũng được "lồng ghép" trong các hình thức kỷ luật: "cán bộ, công chức bị kỷ luật cách chức do tham nhũng thì không được bổ nhiệm vào vị trí lãnh đạo, quản lý" (K4 Điều 82).

Cùng với các luật, pháp lệnh trong hệ thống pháp luật, Luật Cán bộ, công chức có hiệu lực từ ngày 1/1/2010 sẽ là cơ sở pháp lý vững chắc cho hoạt động công vụ ở nước ta. Hy vọng, các quy định mang tính cách mạng, thời sự của Luật Cán bộ, công chức không chỉ dừng lại ở các quy định của Luật mà còn có tác động lớn trong đời sống chính trị ở đất nước ta, góp phần tích cực vào việc "đổi mới tư duy sáng tạo, kiến thức chuyên môn nghiệp vụ của cán bộ, công chức, đáp ứng yêu cầu của thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá" [5] như Văn kiện Đại hội Đại biểu lần thứ X của Đảng đã đề ra.□

Ghi chú:

(1), (3), (5) Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X. Nhà xuất bản Chính trị quốc gia năm 2006, trang 254; 295; 293

(2) Ở các nước phát triển, các quy định về phân loại và ngạch công chức là cơ sở cho việc định vị các loại công chức trên cơ sở công việc của từng cấp: cơ cấu công chức được xác định từ vị trí việc làm, không có công chức loại cao lại ở vị trí thấp hoặc ngược lại.

(4) Tính đến 31/12/2007, cả nước có 216.247 cán bộ, công chức cấp xã hưởng lương từ ngân sách nhà nước (ngoài ra còn có hơn 500.000 người hoạt động bán chuyên trách ở trên 110.000 thôn, làng, bản, ấp... được hưởng phụ cấp hoặc khoán phụ cấp hoạt động có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước). Hiện nay, cả nước có trên 10.000 đơn vị hành chính cấp xã, nếu tăng thêm một biên chế cho mỗi xã thì cả nước sẽ tăng khoảng 10.000 người và ngân sách nhà nước hàng năm sẽ phải chi thêm hàng trăm tỷ đồng (theo số liệu báo cáo giải trình, tiếp thu, chỉnh lý Dự thảo Luật Cán bộ, công chức số 158/UBTVQH12 ngày 16/10/2008 của Uỷ ban thường vụ Quốc hội).