

# GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT PHÒNG CHỐNG THAM NHŨNG TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ

## 1. Sự chuyên nghiệp của hoạt động lập pháp

Lạm dụng quyền lực công là một trong những dấu hiệu của hiện tượng tham nhũng (“puhr corruption”). Định nghĩa đơn giản nhất của tham nhũng chính là “sự lạm dụng quyền lực công”. Vấn đề đặt ra là quyền lực công bị lạm dụng khi nào?

Quyền lực công bị lạm dụng khi nó quá tập trung và không bị kiểm soát. Đây là hai nguyên nhân chủ yếu khiến công quyền bị lạm dụng. Xét về bản chất thì đây chỉ là một nguyên nhân do chúng có quan hệ hữu cơ với nhau. Quyền lực công càng được tập trung vào một chủ thể (một người, nhóm người, một cơ quan) thì quyền lực ấy càng khó bị kiểm soát. Tình trạng không bị kiểm soát của quyền lực công được biểu hiện ở tình trạng quyền lực được tập trung quá mức vào một chủ thể. Khi đó, tham nhũng tức sự lạm dụng quyền lực công sẽ càng trở nên trầm trọng.

Các lý thuyết chính trị hiện đại đều công nhận tác dụng của việc phân chia quyền lực và kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực được phân chia đối với sự ổn định của đời sống chính trị quốc gia, đặc biệt là ở khía cạnh ngăn ngừa sự lạm dụng công quyền. Đây được coi là một thành tựu lớn của nhân loại trong việc ứng xử với quyền lực nhà nước mà những ý tưởng đầu tiên đã được phôi thai từ thời Hy Lạp - La Mã cổ đại. Cương lĩnh xây dựng đất nước thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011) của Đảng Cộng sản Việt Nam, được thông qua tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, cũng bổ sung nội dung “kiểm soát” bên cạnh việc phản công quyền lực nhà nước: “Quyền lực Nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp” đã cho thấy quyền lực công ở Việt Nam cũng không nằm ngoài những quy luật vận động chung của quyền lực công trên thế giới.

Qua nghiên cứu lý luận và thực tiễn trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam xin kiến nghị một số giải pháp nhằm góp phần tích cực trong quá trình xây dựng

chính sách, pháp luật về phòng, chống tham nhũng trong hoạt động công vụ như sau:

*Thứ nhất, cần nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế. Có thể nhận ra rằng, thực tế hoạt động lập pháp ở một số nước trên thế giới nói chung và ở Việt Nam hiện nay nói riêng có thực trạng là sự “lấn át” của bộ máy hành chính, tức là sự “lấn át” của Chính phủ so với Quốc hội. Điều này có nguyên nhân từ sự hạn chế về năng lực hoạt động lập pháp của Quốc hội và xuất phát từ tình trạng hoạt động thiếu tính chuyên nghiệp của đại biểu Quốc hội Việt Nam. Sự thiếu chuyên nghiệp này thể hiện ở số lượng các đại biểu hoạt động kiêm nhiệm vẫn chiếm một tỷ lệ lớn trong Quốc hội và Quốc hội mỗi năm chỉ họp hai kỳ trong khi các Ủy ban chuyên trách của Quốc hội hoạt động quá tải nên đã dẫn đến những hệ lụy sau:*

Thứ nhất, chương trình xây dựng pháp luật của Quốc hội sẽ khó hoặc không được thực hiện khi Chính phủ chưa hoàn thành việc soạn thảo dự án luật, chưa kịp chuyển cho các cơ quan thẩm tra dự án luật, chưa kịp trình dự án luật, nếu dự án được trình ra cũng không đảm bảo với các dự án luật xây dựng theo hướng luật khung, luật ống mà không có dự thảo văn bản hướng dẫn thi hành kèm theo.

Thứ hai, các dự án luật của Chính phủ thông thường được giao cho các Bộ, ngành có liên quan đến nội dung luật xây dựng nên phản ánh ở góc độ quản lý; những ý kiến phản hồi, những luận điểm hay quy phạm bị phản đối bởi cơ quan thẩm tra là các Ủy ban của Quốc hội, vì vướng phải yêu cầu về tiến độ làm luật, nên không tiếp thu, chỉnh sửa kịp hoặc sự phản đối thiếu quyết liệt dẫn đến dự án luật vẫn được Quốc hội thông qua với tỷ lệ đại biểu ủng hộ rất cao.

Liên hệ với công cuộc phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay, có thể thấy hệ lụy thứ nhất khiến cho Quốc hội qua nhiều kỳ họp vẫn “mắc nợ” xã hội, công dân nhiều đạo luật quan trọng, trong đó có những đạo luật liên quan đến công cuộc phòng, chống tham nhũng. Ngay cả Chính phủ với trọng trách xây dựng, ban hành các văn bản hướng dẫn nhằm cụ thể hoá, hướng dẫn thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng cũng còn “nợ” nhiều văn bản quan trọng...

Bên cạnh đó, hệ lụy có liên quan chặt chẽ với loại hình tham nhũng chính sách (political corruption). Việc Chính phủ tham gia quá sâu trong hoạt động lập pháp dẫn đến nguy cơ nhiều chính sách, pháp luật có thể bị “cài cắm” lợi ích nhóm trong quá trình soạn thảo.

Để khắc phục tình trạng hiện nay nâng cao chất lượng năng lực lập pháp của Quốc hội, góp phần hạn chế nguy cơ tham nhũng chính sách xin được kiến nghị:

- Luật tổ chức Quốc hội nên sửa theo hướng các ứng cử viên đại biểu Quốc hội khi trúng cử phải lập tức thôi đảm nhiệm các chức danh hành chính (nếu có), trừ một số trường hợp đặc biệt; những người là thành viên Chính phủ không tham gia ứng cử đại biểu Quốc hội. Quy định theo hướng này sẽ bảo đảm cho đa số các đại biểu Quốc hội có thể hoạt động chuyên nghiệp, toàn tâm, toàn ý với hoạt động lập pháp, giám sát của Quốc hội; đồng thời, tăng chi phí hoạt động cũng như bộ máy giúp việc cho các đại biểu Quốc hội

- Cần nghiên cứu việc tăng số lượng kỳ họp Quốc hội cũng như số lượng văn bản luật được ban hành trong từng nhiệm kỳ Quốc hội; có cơ chế động viên, khuyến khích các đại biểu Quốc hội, các ủy ban của Quốc hội đệ trình các sáng kiến luật cũng như chủ động, tích cực tham gia công tác xây dựng, soạn thảo các dự án luật.

- Cần quy định cụ thể về nhiệm vụ của các Bộ, ngành thực hiện hoạt động điều trần trước Quốc hội về những quy định, chính sách, pháp luật mới; đồng thời, nâng cao chất lượng hoạt động thẩm tra của các ủy ban của Quốc hội đối với những dự thảo/dự án luật được Chính phủ trình Quốc hội xem xét, phê chuẩn.

## **2. Sự độc lập xét xử của Tòa án**

Hoạt động tư pháp diễn ra hoàn toàn độc lập vừa là nguyên tắc của sự phi tập trung hóa công quyền, vừa là phương tiện, công cụ hữu hiệu để kiểm soát các cơ quan quyền lực nhà nước khác khỏi sự lạm dụng quyền lực. Thật vậy, có rất nhiều hành vi tham nhũng gây thiệt hại đến lợi ích trực tiếp hoặc gián tiếp của công dân. Khi đó, công dân có thể khởi kiện ra tòa để bảo vệ quyền và lợi hợp pháp của họ, đồng thời thông qua đó, tham nhũng cũng được phòng, chống

hiệu quả hơn. Bên cạnh đó, hoạt động tư pháp độc lập sẽ hạn chế sự can thiệp từ các tổ chức chính trị, cơ quan hành chính vào việc xét xử các tội phạm về tham nhũng; giúp cho cơ quan tòa án các cấp có thể đưa ra những phán quyết công tâm, khách quan, đúng pháp luật dành cho những cán bộ, công chức phạm tội tham nhũng. Điều đó cũng có tác dụng ngăn ngừa, răn đe đối với những cán bộ, công chức khác, khiến họ phải từ bỏ ý định tham nhũng trong hoạt động công vụ. Mặc dù việc hoạt động tư pháp diễn ra hoàn toàn độc lập có thể đem lại nhiều lợi ích lớn như phân tích ở trên. Tuy nhiên trong thực tế việc bảo đảm thực hiện nguyên tắc “Tòa án xét xử độc lập và chỉ tuân theo Hiến pháp, pháp luật” cũng gặp không ít khó khăn. Bởi vậy, cần nghiên cứu các giải pháp sau đây nhằm bảo đảm thực hiện các nguyên tắc nêu trên:

*Thứ nhất*, hiến định Tòa án nhân dân là cơ quan tư pháp duy nhất thực hiện quyền tư pháp độc lập trong hoạt động xét xử;

*Thứ hai*, định rõ chức năng của Viện kiểm sát nhân dân trong khuôn khổ công tố, kiểm sát điều tra và kiểm sát thi hành án; loại bỏ chức năng kiểm sát xét xử của cơ quan này;

*Thứ ba*, tổ chức thực hiện tốt cơ chế bảo hiến theo quy định của Hiến pháp năm 2013 đã đưa ra;

*Thứ tư*, nghiên cứu việc xây dựng quy định chế độ làm việc suốt đời đối với chức danh thẩm phán;

*Thứ năm*, nghiên cứu việc tổ chức hoạt động của hệ thống Tòa án theo cấp xét xử thay vì theo cấp hành chính như hiện nay nhằm tránh sự can thiệp chính trị, hành chính vào quá trình xét xử.

### **3. Tiếp tục hoàn thiện chế độ công vụ, công chức**

Ở nước ta hiện nay, hoạt động công vụ vẫn đang được tổ chức theo hệ thống chức nghiệp với chỉ tiêu biên chế và cách thức tuyển dụng công chức theo chế độ làm việc lâu dài có từ thời kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu, bao cấp, với cơ chế “xin - cho”, đến nay vẫn còn tồn tại trong ý thức, trong thể chế, trong lề lối làm việc và trong các nội dung quản lý hoạt động công vụ, công chức. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và tiến hành cuộc chiến phòng, chống tham nhũng, cơ chế “xin - cho” đã

và đang trở thành vật cản, dễ sinh ra tiêu cực, tham nhũng, ảnh hưởng không nhỏ đến đạo đức, tác phong, lề lối làm việc của cán bộ, công chức; đồng thời cũng làm suy giảm khả năng sáng tạo của các chủ thể trong hoạt động công vụ. Trở thành sức ỳ và làm giảm hiệu quả hoạt động của nền công vụ phục vụ nhân dân. Cho đến nay việc quản lý công vụ ở nước ta vẫn gần như biệt lập, tách rời việc quản lý công chức, cứ như đây là hai lĩnh vực quản lý khác nhau. Hệ quả tất yếu là trách nhiệm của công chức đang trở thành một trong những khâu yếu nhất trong hoạt động công vụ làm suy giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan nhà nước. Chính vì thế, cần tiếp tục hoàn thiện chế độ công vụ, công chức đã và đang là yêu cầu cấp bách đặt ra. Giải pháp cho vấn đề này là:

- Định rõ hệ thống các khái niệm, nguyên tắc và rường nội dung liên quan đến hoạt động công vụ, công chức phù hợp với quan điểm của Đảng về công tác cán bộ, phù hợp với điều kiện chế độ chính trị phù hợp với Hiến pháp và pháp luật hiện hành; phải tạo được cách hiểu thống nhất về các khái niệm then chốt: công vụ công chức, mục tiêu của công vụ, những nguyên tắc của hoạt động công vụ. Các khái niệm như công sở, đạo đức công vụ, tuyển dụng, bổ nhiệm, điều động, luân chuyển từ chức, miễn nhiệm, nâng ngạch, v.v. cũng cần được thống nhất về nội hàm để khi triển khai thực hiện, có hiệu quả.

- Tiếp tục hoàn thiện lại các nội dung liên quan đến nghĩa vụ, trách nhiệm, quyền hạn và quyền lợi của công chức trong thực thi công vụ. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động công vụ, công chức thì nhất thiết phải nâng cao trách nhiệm của công chức trong thực thi công vụ. Nghĩa vụ, quyền hạn và quyền lợi của công chức cần được phân định rõ ràng, tránh sự nhầm lẫn giữa quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm của công chức. Đồng thời, cần bổ sung thêm và quy định cụ thể, minh bạch những quy định liên quan đến nghĩa vụ thực hiện công vụ, nghĩa vụ về trật tự hành chính trong công vụ, trách nhiệm được giao trước khi hoạt động công vụ; sự khác biệt về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của mỗi nhóm công chức (công chức lãnh đạo, công chức quản lý và công chức thừa hành) để quy định việc áp dụng đầy đủ hoặc không đầy đủ nghĩa vụ, quyền lợi và trách nhiệm của mỗi nhóm cho phù hợp.

- Xây dựng về quy định hệ thống các chuẩn mực về đạo đức công vụ bao gồm các chuẩn mực về nghĩa vụ và nhiệm của công chức; các chuẩn mực về

quan hệ của công chức trong công sở; thái độ ứng xử khi tiếp xúc, giải quyết công việc của nhân dân, doanh nghiệp; các chuẩn mực về quy tắc ứng xử của công chức trong công vụ và trong giao tiếp hành chính gắn với tác phong, lễ lối làm việc của công chức.

- Quy định rõ phương thức tổ chức hoạt động công vụ của công chức: Đây là nội dung mà từ trước đến nay pháp luật ở nước ta chưa quy định cụ thể và rõ ràng. Phương thức tổ chức hoạt động công vụ của công chức là căn cứ để tiếp tục đổi mới cơ chế tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức trong các cơ quan, đơn vị của Nhà nước. Vì vậy việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức cần tham khảo và áp dụng những tiến bộ trong quản lý nhân sự ở khu vực tư vào quản lý công vụ, công chức. Công chức có thể gồm nhiều nhóm khác nhau nhưng cơ chế tuyển dụng, sử dụng và quản lý giữa các nhóm công chức khác nhau phải được xử lý trên tổng thể để bảo đảm mặt bằng về chất lượng khi thực hiện sự liên thông giữa cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội. Các quy định về công chức phải thông nhất với các quy định về công tác cán bộ của Đảng và ngược lại.

- Thay thế việc xác định chỉ tiêu biên chế như hiện nay bằng việc xác định rõ vị trí việc làm, cơ cấu và tiêu chuẩn chức danh công chức trong từng cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước. Cùng với việc tiếp tục sửa đổi, bổ sung hệ thống tiêu chuẩn chức danh ngạch công chức, cần xây dựng hệ thống và cơ cấu các vị trí việc làm trong các cơ quan, tổ chức của Nhà nước. Bảo đảm mỗi vị trí việc làm phải ứng với một chức danh ngạch công chức cụ thể.

- Công tác tuyển dụng công chức phải tách việc đánh giá (qua thi tuyển) người dự tuyển với việc tuyển chọn người về làm việc trong các cơ quan. Việc đánh giá những người dự tuyển vào cơ quan nhà nước ở Trung ương sẽ do cơ quan quản lý công vụ, công chức của Chính phủ thống nhất thực hiện; việc đánh giá những người dự tuyển vào cơ quan nhà nước ở địa phương sẽ do cơ quan quản lý công vụ, công chức ở từng địa phương thực hiện. Căn cứ vào kết quả đánh giá của cơ quan quản lý công vụ, các cơ quan nhà nước ở Trung ương hoặc ở địa phương sẽ xem xét tuyển chọn người phù hợp với yêu cầu của cơ quan mình để tuyển dụng.

- Thực hiện tốt hơn nữa chỉ đạo của Đảng về việc tuyển dụng công chức vào các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp theo hướng tiếp tục mở rộng hình thức ký hợp đồng làm việc đối với công chức. Cụ thể, các đơn vị sự nghiệp tiếp tục thực hiện tuyển dụng theo phương thức ký hợp đồng làm việc đối với công chức trúng tuyển. Các cơ quan nhà nước thực hiện việc thu hẹp dần các vị trí được tuyển dụng lâu dài, từng bước mở rộng việc áp dụng và thực hiện việc tuyển dụng có thời hạn. Thay thế việc sử dụng ngạch viên chức đối với công chức ở các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công bằng chức danh nghề nghiệp. Việc thi ngạch công chức được thực hiện theo phương thức rành để chọn người giỏi bố trí vào các vị trí cao hơn cơ quan quản lý công vụ của Chính phủ thống nhất hiệu việc đánh giá.

- Đổi mới phương thức, mục tiêu, nội dung và trách nhiệm trong đánh giá công chức theo hướng gắn việc đánh giá với quá trình thực thi công vụ, gồm kết quả, chất lượng, tiến độ thực thi công vụ; đạo đức công vụ; tinh thần trách nhiệm trong công vụ... Công chức không đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ thì dứt khoát giải quyết bằng cách đưa ra khỏi công vụ.

- Xây dựng và bổ sung các quy định liên quan đến điều kiện thực thi công vụ, như công sở, chế độ tài chính công vụ, nhà công vụ, xe công vụ, trang thiết bị phục vụ thực hiện công vụ..., đồng thời, tiếp tục cải cách chính sách tiền lương và các chế độ, chính sách khác đối với đội ngũ cán bộ, công chức, phần đầu công chức chỉ sống bằng lương và tái sản xuất sức lao động trên cơ sở tiền lương.

- Chế định về thanh tra công vụ cần được thể hiện rõ trong cải cách hoạt động công vụ nhằm nâng cao trách nhiệm của công chức và các cơ quan, tổ chức, đơn vị của Nhà nước trong quá trình thực hiện các quy định liên quan đến phạm vi của hoạt động công vụ.