CÁCH THỨC KIỂM SOÁT VIỆC THỰC HIỆN TRÁCH NHIỆM, QUYỀN HẠN CỦA CÁN BỘ CÔNG CHỨC VIỆT NAM

Cán bộ, công chức nhà nước là những người sử dụng trực tiếp quyền lực nhà nước để tác động lên các quan hệ xã hội thông qua việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình hoặc của cơ quan nhà nước mà cán bộ, công chức đó trực thuộc. Việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức trên thực tế như thế nào ảnh hưởng rất lớn đến mối quan hệ giữa nhà nước và công dân. Tạo ra các phương thức để kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ của cán bộ, công chức hiệu quả nhất là mục tiêu hướng đến của các nhà nước trên thế giới, đặc biệt là Việt Nam.

Quyền lực nhà nước là trung tâm của quyền lực chính trị mà các đảng phái chính trị mong muốn sử dụng, chi phối và kiểm soát. Quyền lực nhà nước không tự thân nó có thể tác trực tiếp đến xã hội mà phải thông qua bộ máy nhà nước và các nhân sự làm việc trong bộ máy đó. Do vậy, quyền lực nhà nước được chuyển hóa thành các chức năng, nhiệm vụ của cơ quan nhà nước; các quyền hạn, nghĩa vụ và trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Sử dụng quyền lực nhà nước trực tiếp nhất là đội ngũ cán bộ, công chức (dưới hình thức tập thể hoặc cá nhân). Từ việc được trao quyền lực nhà nước như vậy thường dẫn đến hai nguy cơ phổ biến, Nguy cơ thứ nhất có phạm vi bao trùm, đó là xu hướng lạm dụng hoặc sử dụng trái phép quyền lực được giao vào những mục đích khác nhau, xuất phát từ nhiều nguyên do khác nhau (vì cá nhân, vì không có năng lực, vì thiếu kiến thức, kinh nghiệm, vì lợi ích cục bộ địa phương, vì không có tầm nhìn...). Nguy cơ thứ hai xuất phát từ bản năng mang tính xã hội của con người, đó là tính tư lợi cá nhân khi sử dụng quyền lực nhà nước. Montesquieu trong cuốn sách Tinh thần pháp luật khẳng định: "Trong một nước cộng hòa, tham lam là mối nguy hại", còn trong một Nhà nước quân chủ thì lúc nào nhà Vua cũng có thể chế ngự được nó[1]. Các quốc gia luôn luôn tìm kiếm một mô hình có thể chế ngự được "mối nguy hại" cho xã hội đó để kiểm soát thật tốt sự "xung đột" giữa lợi ích cá nhân và lợi ích công trong hoạt động công vụ của quan chức, công chức nhà nước. Chính phủ càng trở nên trong sạch và hiệu quả (như ở Đức, Hoa Kỳ, Singapore...)

[1]*Montesquieu: Tinh thần pháp luật, tr. 54.*

TTBDDBDC

khi hoạt động công vụ của đội ngũ công chức được kiểm soát chặt chẽ. Ngược lại, lợi ích riêng - chung không được kiểm soát thì đây chính là nơi sinh ra và nuôi dưỡng tham nhũng. Thực tế ở các quốc gia nói chung và Việt Nam nói riêng cho thấy rằng tham nhũng phát sinh từ đội ngũ công chức đã làm thất bại hoặc lệch lạc các mục tiêu phát triển của đất nước. Tham nhũng có tính lịch sử và gắn liền với sự ra đời của Nhà nước, được thể hiện bằng hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn để tư lợi dưới nhiều hình thức và mức độ khác nhau, gây thiệt hại tài sản của Nhà nước, của tổ chức và công dân, xâm phạm hoạt động đúng đắn của các cơ quan, tổ chức hoặc đe dọa gây thiệt hại quyền, lợi ích hợp pháp của công dân. Do vậy, Nhà nước muốn quản trị tốt trước hết phải thực hiện được việc kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua hoạt động kiểm soát thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức. Ở đây, đề cập các phương thức kiểm soát đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ công chức so với mục tiêu của Nhà nước và kỳ vọng của Nhân dân.

Kiểm soát được hiểu chung nhất là quá trình đo lường, so sánh kết quả thực hiện với các tiêu chuẩn và mục tiêu đã định ra, từ đó phát hiện sai phạm và nguyên nhân để tiến hành các điều chỉnh nhằm làm cho kết quả cuối cùng phù hợp với mục tiêu và các yêu cầu. Theo đó, mục đích của kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức là: Xác định và bảo đảm kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ theo các tiêu chuẩn và mục tiêu đã được xác định; phát hiện và điều chỉnh những sai lệch, thiếu sót và nguyên nhân trong quá trình hoạt động của cán bộ, công chức. Muốn đạt được mục đích đó Nhà nước cần phải tạo ra nhiều phương thức để kiểm soát quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức và thể hiện chúng bằng pháp luật. Nhiều quốc gia trên thế giới thường đề cập nội dung này trong các đạo luật về công vụ, công chức và đạo đức công chức (Nhật Bản, Đức, Nga, Hàn Quốc, Thái Lan...). Ở Việt Nam, kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức được quy định chủ yếu trong Luật Cán bộ, công chức năm 2008 cả các văn bản dưới luật cụ thể hóa Luật. Điều này được xác định là một nguyên tắc xuyên suốt quá trình hoạt động công vụ của cán bộ, công chức: "Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát"[2]. Theo khoa học Luật hành chính, kiểm tra và giám sát trong quá trình

[2]*Điều 3 Luật Cán bộ, công chức năm 2008*

kiểm soát quyền hành pháp là hai phương thức có nội dung, nội hàm khác nhau, thể hiện tính đầy đủ và toàn diện của kiểm soát. Do đó, trong bài viết này, tác giả đề cập hai phương thức chủ yếu: Phương thức kiểm soát trực tiếp bên trong hệ thống quản lý cán bộ, công chức và phương thức kiểm soát bên ngoài hệ thống quản lý cán bộ, công chức.

1. Phương thức kiểm soát trực tiếp bên trong hệ thống quản lý cán bộ, công chức

Đây là phương thức tác động trực tiếp tới việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức trong hệ thống quản lý cán bộ, công chức, dựa trên các phương thức kiểm soát hoạt động hành chính, đó là hoạt động kiểm tra, thanh tra việc thi hành công vụ của cán bộ, công chức. Nghĩa vụ của cán bộ, công chức trong thi hành công vụ là "thực hiện đúng, đầy đủ và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao" (Điều 9 Luật Cán bộ, công chức năm 2008). Trên cơ sở đó, cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền thực hiện hoạt động kiểm tra, thanh tra, đánh giá theo quy định của pháp luật.

1.1. Kiểm tra

Kiểm tra là hoạt động xem xét, đánh giá từ thực tế, được cấp trên tiến hành đối với cấp dưới trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ chung, trong đó có việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức. Đánh giá về vai trò của kiểm tra, Lênin viết: Kiểm tra con người và kiểm tra việc chấp hành nhiệm vụ trên thực tế luôn là mấu chốt của toàn bộ công tác, của chính trị. Hoạt động kiểm tra đối với cán bộ, công chức là việc xem xét, đánh giá và xử lý việc thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của họ. Kiểm tra được thực hiện trong mối quan hệ về tổ chức và theo quy định của pháp luật, do đó kiểm tra được tiến hành bởi chủ thể là cơ quan nhà nước cấp trên hoặc thủ trưởng cơ quan. Thông qua hoạt động kiểm tra nhằm ngăn chặn, phòng ngừa, phát hiện những hạn chế, yếu kém, lạm dụng quyền lực của cán bộ, công chức khi thi hành nhiệm vụ, quyền hạn của mình nhằm bảo đảm việc tuân thủ pháp luật.

Ở Việt Nam, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức hiện nay còn nhiều yếu kém. Thực tế đó cho thấy việc kiểm tra cần phải được tiến hành thường xuyên bởi các cấp quản lý nhà nước. Kiểm tra có thể được tiến hành trong bất cứ giai đoạn nào của quá trình thi hành công vụ của cán bộ,

TTBDĐBDC

công chức (nhưng vẫn cần bảo đảm tuân thủ nguyên tắc không trùng lặp về phạm vi, đối tượng, nội dung và thời gian với các phương thức kiểm soát khác). Thông thường, việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức gắn với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn chung của cơ quan nhà nước, chẳng hạn như nhiệm vụ của một số công chức tại các Ủy ban nhân dân, các sở, cục... là thực hiện việc cung cấp dịch vụ công (gắn với quyền lực nhà nước) cho người dân, đó cũng là nhiệm vụ các cơ quan nhà nước đó. Do vậy, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức thường được tiến hành cùng với các hoạt động chung của cơ quan nhà nước, của các cơ quan và các cấp có thẩm quyền. Trên thực tế, việc kiểm tra này được gọi chung là "kiểm tra công vụ". Đây là hoạt động được tiến hành trên phạm vi rộng, đối với mọi đối tượng và trên tất cả các lĩnh vực của quản lý nhà nước nhằm kiểm tra, xem xét, đánh giá, xử lý quá trình thực hiện nhiệm vụ, nghĩa vụ, quyền hạn của các cán bộ, công chức, từ việc chấp hành kỷ luật, nội quy, việc thực hiện nhiệm vụ cho tới ý thức, đạo đức trong thi hành công vụ.

Kiểm tra được tiến hành thường xuyên, liên tục và toàn diện trên mọi ngành, mọi lĩnh vực, mọi cấp quản lý. Về hình thức kiểm tra rất phong phú, có thể được lập kế hoạch kiểm tra theo định kỳ hoặc kiểm tra bởi thủ trưởng cơ quan hoặc thông qua các thành viên của cơ quan cấp trên (Ví dụ như kiểm tra của Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh và đoàn kiểm tra đột xuất hoạt động công vụ của các sở, ban, ngành, Ủy ban nhân dân quận, huyện, phường xã,thị trấn[3], Kế hoạch số 32/KH - UBND của Ủy ban nhân dân thành phố Hà Nội ngày 14/02/2017 về kiểm tra công vụ). Cơ chế, quy trình, thủ tục, thời gian, thời hạn, hình thức kiểm tra được quy định trong các văn bản pháp luật của Nhà nước (thường được thể hiện trong các Quyết định về kế hoạch kiểm tra của cơ quan nhà nước), vì vậy đã tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động kiểm tra. Phương thức này thực sự trở thành một phương tiện hữu hiệu để điều chỉnh việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức theo đúng quỹ đạo mà Nhà nước mong muốn. Ngoài ra, kiểm tra còn được tiến hành trong nội bộ các cơ quan nhà nước. Đó là việc thủ trưởng cơ quan tiến hành kiểm tra đối với cán bộ, công chức thuộc diện mình quản lý trong việc chấp hành kỷ luật, thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn. Việc kiểm tra này là tất yếu,

[3]*Trang web của Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đăng tin ngày 16/3/2017*

TTBDDBDC

thuộc một trong các nhiệm vụ của thủ trưởng các cơ quan nhà nước. Bên cạnh đó còn có cơ chế "kiểm tra ngược" trong tình huống một cán bộ, công chức cần phải chấp hành quyết định của cấp trên, nhưng khi có căn cứ cho rằng quyết định đó là trái pháp luật thì phải kịp thời báo cáo bằng văn bản với người ra quyết định, trường hợp người ra quyết định vẫn quyết định việc thi hành thì phải có văn bản, người thi hành phải chấp hành nhưng đồng thời trên trực tiếp của người ra quyết định. Cấp trên khi xem xét quyết định của người có thẩm quyền ra quyết định cũng là một hình thức kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ của người ra quyết định và những người có liên quan.

Trong cơ chế thực hiện quyền lực nhà nước, kiểm tra được tiến hành thường xuyên và tích cực trong các cơ quan nhà nước.

1.2. Thanh tra

Cùng với kiểm tra trong các cơ quan nhà nước, thanh tra là cách thức kiểm soát có tính lịch sử đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức, đặc biệt trong cơ quan hành chính nhà nước. Thấy rõ tầm quan trọng của công tác kiểm soát, ngày 23/11/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký Sắc lệnh số 64/SL thành lập Ban thanh tra đặc biệt để kiểm soát bộ máy chính quyền, bảo đảm các cơ quan nhà nước và các cán bộ, nhân viên nhà nước thực hiện đúng trách nhiệm của mình, bảo đảm sự liêm chính và phục vụ nhân dân. Hiện nay, Luật Thanh tra năm 2010 quy định về chức năng, nhiệm vụ của thanh tra vẫn giữ nguyên tinh thần đó: "thanh tra nhà nước là hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý theo trình tự, thủ tục do pháp luật quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Thanh tra nhà nước bao gồm thanh tra hành chính và thanh tra chuyên ngành"[4]; và "thanh tra hành chính là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trực thuộc trong việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ, quyền hạn được giao"[5]. Từ đó cho thấy thanh tra là một phương thức kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các cán bộ, công chức.

Tùy thuộc vào thể chế chính trị cũng như cách thức thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước, mỗi quốc gia đã thiết lập mô hình tổ chức thanh tra theo những cách khác nhau. Có quốc gia thành lập thanh tra nhà

[4]*Khoản 1, 2 Điều 3 Luật Thanh tra năm 2010*
[5]*Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017.*

TTBDDBDC

nước (thanh tra của Quốc hội), thanh tra của Chính phủ (thanh tra hành pháp), hoặc sáp nhập cơ quan thanh tra và cơ quan kiểm tra của Đảng (Trung Quốc). Ở Việt Nam, khi nói đến Thanh tra nhà nước là nói đến các cơ quan thanh tra trong hệ thống cơ quan hành chính nhà nước, được cơ cấu ở cấp trung ương (Thanh tra Chính phủ), cấp tỉnh (Thanh tra tỉnh), cấp huyện (Thanh tra huyện), có chức năng "thực hiện và giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện quản lý nhà nước về công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng, tiến hành thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo và phòng, chống tham nhũng theo quy định của pháp luật"[6]. Bằng chức năng, nhiệm vụ, chuyên môn của mình, Thanh tra nhà nước sẽ tiến hành các hoạt động xem xét, đánh giá, xử lý đối với các cán bộ, công chức trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình để nhằm mục đích phát hiện, xử lý các vi phạm pháp luật. Cơ quan hành chính được giao quản lý nhà nước các lĩnh vực của đời sống xã hội như kinh tế, văn hóa, môi trường, y tế... mà từ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn này rất dễ nảy sinh sự lạm dụng quyền hạn để mưu cầu lợi ích cá nhân. Do đó, công tác thanh tra theo kế hoạch, thanh tra đột xuất hay thanh tra theo các vụ việc được quần chúng nhân dân phát hiện đã góp phần kiểm soát hoạt động của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước trong các cơ quan hành chính nhà nước.

Ngoài ra, Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân cũng thành lập các đơn vị thanh tra, trong đó thanh tra vừa có chức năng kiểm tra nội bộ (như đã trình bày ở phương thức kiểm tra), vừa có chức năng của thanh tra, cụ thể như: Ban Thanh tra của Tòa án nhân dân tối cao có chức năng: "Thanh tra, giải quyết các khiếu nại, tố cáo với cán bộ, công chức trong ngành Tòa án nhân dân có dấu hiệu vi phạm pháp luật, kỷ luật, phẩm chất đạo đức theo sự phân công của Chánh án Tòa án nhân dân tối cao"; Thanh tra Viện kiểm sát nhân dân tối cao có nhiệm vụ, quyền hạn "Thanh tra về hoạt động công vụ, nội vụ, việc thực hành tiết kiệm, phòng, chống tham nhũng, lãng phí và việc thực hiện Quy chế dân chủ của Viện kiểm sát nhân dân theo sự phân công của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao; giải quyết khiếu nại, tố cáo về vi phạm pháp luật, kỷ luật nghiệp vụ, phẩm chất đạo đức của công chức, viên

[6]*Điều 5 Luật Thanh tra năm 2010.*

TTBDDBDC

chức và người lao động trong ngành”[7]. Như vậy, cùng với Thanh tra nhà nước trong hệ thống cơ quan hành chính, Thanh tra Tòa án nhân dân tối cao và Thanh tra Viện kiểm sát nhân dân tối cao đã hoàn thiện toàn diện hơn một phương thức để xem xét, đánh giá, xử lý đối với cán bộ, công chức trong khi thi hành công vụ.

1.3. Đánh giá

Đánh giá quá trình hoạt động công vụ của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước là một nhiệm vụ bắt buộc của các cơ quan nhà nước, của các cán bộ, công chức khi kết thúc một năm công tác. Mục đích của việc đánh giá cán bộ, công chức là để làm rõ phẩm chất chính trị, đạo đức, năng lực, trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, kết quả thực hiện nhiệm vụ được giao. Kết quả đánh giá là căn cứ để bố trí, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỷ luật và thực hiện chính sách với cán bộ. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Nghị định số 56/2015/NĐ - CP của Chính phủ ban hành ngày 09/6/2015 về đánh giá và phân loại cán bộ, công chức, viên chức đã quy định và hướng dẫn cụ thể về nội dung đánh giá, phân loại đánh giá và sử dụng kết quả đánh giá vào quá trình quản lý cán bộ, công chức. Thẩm quyền đánh giá cán bộ, công chức là: cán bộ do cấp có thẩm quyền quản lý đánh giá, công chức do người đứng đầu cơ quan, tổ chức đánh giá. Người có thẩm quyền đánh giá phải chịu trách nhiệm về đánh giá và phân loại của mình. Trong những nội dung đánh giá cán bộ, công chức có những nội dung thuộc về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức như: chấp hành pháp luật của Nhà nước, tác phong và lề lối làm việc, năng lực trình độ chuyên môn nghiệp vụ, tiến độ và kết quả thực hiện nhiệm vụ, thái độ phục vụ Nhân dân, tính thần trách nhiệm và phối hợp thực hiện nhiệm vụ, năng lực lãnh đạo, điều hành, tổ chức thực hiện nhiệm vụ.

Căn cứ vào kết quả đánh giá để phân loại đánh giá cán bộ, công chức, lưu hồ sơ và thông báo đến cán bộ, công chức. Nếu cán bộ, công chức không hoàn thành nhiệm vụ thì tùy theo đối tượng và mức độ, bị xử lý theo quy định như: cho thôi làm nhiệm vụ, miễn nhiệm, chuyển công tác khác hoặc cho thôi việc. Đánh giá là phương thức kiểm soát trực tiếp kết quả hoạt động công vụ

---

[7]*Quyết định số 21 / QĐ - VKSNDTC - T1 ngày 20/11/2015 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Thanh tra Viện kiểm sát nhân dân tối cao*

của cán bộ, công chức của các cấp và cá nhân có thẩm quyền để từ đó kiểm soát toàn diện việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo từng năm công tác của cán bộ, công chức.

2. Phương thức kiểm soát bên ngoài hệ thống quản lý cán bộ, công chức

Bên cạnh các phương thức kiểm soát trực tiếp bên trong hệ thống quản lý cán bộ, công chức còn có các phương thức kiểm soát bên ngoài hệ thống quản lý cán bộ, công chức. Các phương thức này chủ yếu là hoạt động giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, của Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội, của công dân và cộng đồng.

2.1 Giám sát của Đảng

Sự giám sát của Đảng đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức nằm trong sự giám sát tổng thể của Đảng đối với tổ chức và hoạt động của Nhà nước, hay nói rộng hơn là đối với toàn xã hội. Điều này được ghi nhận tại Điều 4 Hiến pháp năm 2013. Về nguyên tắc, Đảng thực hiện kiểm soát đối với cán bộ, công chức thông qua việc kiểm tra hoạt động của đảng viên mà Đảng bố trí vào những vị trí lãnh đạo hoặc chủ chốt. Đặc biệt trong giai đoạn hiện nay, các chính sách và quyết tâm chống tham nhũng của Đảng được đề cao hơn lúc nào hết đã thực sự bắt đầu một công cuộc kiểm soát nghiêm túc việc thực hiện quyền lực nhà nước của các cán bộ, công chức trong hệ thống nhà nước, điển hình nhất là những việc kỷ luật đảng đối với các lãnh đạo cao cấp có những sai phạm trong công tác quản lý. Sự giám sát của Đảng đối với cán bộ, công chức là một phương thức kiểm soát cao nhất và có ý nghĩa quan trọng đối với uy tín của Đảng, xuất phát từ vị trí lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội.

2.2. Việc thực hiện chức năng của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền

Theo chức năng của mình, các cơ quan nhà nước được trao nhiều thẩm quyền khác nhau để thực hiện một phần quyền lực nhà nước, trong đó một số cơ quan nhà nước khi thực hiện chức năng của mình được tiến hành các hoạt động kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức.

Kênh kiểm soát thứ nhất là hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Đây là những cơ quan quyền lực nhà nước do Nhân dân bầu ra, tuy có phạm vi hoạt động khác nhau theo giới hạn của đơn vị hành chính lãnh

TTBDDBDC

thổ (Quốc hội trong phạm vi toàn quốc, Hội đồng nhân dân theo cấp và đơn vị hành chính cụ thể), nhưng kết hợp lại tạo ra một hệ thống giám sát thường xuyên từ trung ương đến cơ sở đối với hoạt động của cơ quan nhà nước nói chung, trong đó có việc giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Khoác trên mình tấm áo pháp lý là cơ quan đại diện của Nhân dân nên việc giám sát của các cơ quan quyền lực nhà nước mang ý nghĩa chính trị xã hội rất lớn. Đó là hoạt động xem xét các báo cáo, tiến hành theo dõi thực tế hoạt động của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, lập đoàn giám sát theo kế hoạch hoặc theo chuyên đề để đánh giá cán bộ, công chức với mục đích giám sát việc sử dụng quyền lực nhà nước có đúng thẩm quyền hay không, có sự lạm dụng chức quyền gây thất thoát, lãng phí, tham nhũng trong quá trình tác nghiệp hay không, thái độ phục vụ Nhân dân của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Từ tính chất đại diện và phạm vi giám sát rộng lớn như vậy nên sự giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân là một phương thức kiểm soát quan trọng đối với cán bộ, công chức trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Kênh kiểm soát thứ hai thuộc về các cơ quan tiến hành các hoạt động tư pháp như cơ quan điều tra, kiểm sát và xét xử. Đây là hình thức kiểm soát khi phát hiện ra các dấu hiệu vi phạm pháp luật trong thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức như thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng, tham ô, tham nhũng... và các hành vi trái pháp luật trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác. Việc kiểm soát được thực hiện bằng các hoạt động tố tụng do các cơ quan nhà nước và cá nhân có thẩm quyền để đưa ra xét xử đối với những hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình cán bộ, công chức thực hiện công vụ nhà nước. Quá trình tố tụng này không chỉ có mục đích xử lý đối với những vi phạm của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước trong hoạt động công vụ mà còn có ý nghĩa răn đe, giáo dục các cán bộ, công chức thông qua hoạt động điều tra, truy tố, xét xử của các cơ quan nhà nước. Vì đây là hoạt động nhân danh Nhà nước để phán xét về các hành vi của cản bộ, công chức có thực hiện đúng pháp luật hay không, liên quan đến những quyền rất cơ bản của công dân nên ngay cả trong quá trình tố tụng cũng cần thiết phối hợp và kiểm soát nhau của chính những cán bộ, công chức tiến hành tố tụng. Kết quả của quá trình kiểm soát này là những chế tài nghiêm khắc, ảnh hưởng rất lớn

đến việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức và sự điều chỉnh của Nhà nước đối với những vi phạm.

Kênh kiểm soát thứ ba hướng tới việc kiểm soát việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động có liên quan đến việc quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công của các cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng tài chính công, tài sản công. Chức năng kiểm soát này thuộc về Kiểm toán nhà nước. Thông qua việc kiểm toán xác định rõ trách nhiệm của người sử dụng tài chính công, tài sản công trong trường hợp có sự vi phạm, từ đó các cơ quan chức năng, thủ trưởng cơ quan đánh giá về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức có liên quan.

2.3. Sự giám sát của các tổ chức xã hội, của công dân và của cộng đồng. Đây là sự giám sát mang tính chất xã hội đối với cán bộ, công chức trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Tuy không có yếu tố quyền lực nhà nước nhưng phương thức này đang phát huy tác dụng rất tích cực trong giai đoạn hiện nay.

Đối với các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội khác được thành lập với hai mục tiêu cơ bản: thực hiện tôn chỉ, mục đích hoạt động của tổ chức (được ghi nhận trong pháp luật và trong điều lệ của tổ chức) và bảo vệ các thành viên của mình trước những bất công xã hội, trước các hành vi trái pháp luật, trong đó có hành vi trái pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Thông qua các hoạt động đó, các tổ chức xã hội trực tiếp hoặc gián tiếp thực hiện việc kiểm soát đối với cán bộ, công chức trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Đối với công dân và cộng đồng thông qua việc thực hiện các quyền kiến nghị, quyền yêu cầu, quyền khiếu nại, quyền tố cáo để bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình, của cộng đồng đã trực tiếp khởi động một chuỗi quá trình kiểm soát sau đó. Việc kiểm tra, thanh tra hoặc đánh giá được thực hiện từ bên trong hệ thống quản lý cán bộ, công chức khi được khởi động bằng các quyền trên của công dân sẽ được đặt dưới sự giám sát của công dân, cộng đồng, công luận. Như vậy, những hành vi của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước sẽ được kiểm soát công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và theo pháp luật.

3. Nhận xét và kiến nghị nâng cao kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước

TTBDDBDC

3.1. Đối với phương thức kiểm soát bên trong hệ thống quản lý cán bộ, công chức

Các phương thức kiểm soát trực tiếp bên trong hệ thống quản lý cán bộ, công chức là phương thức tự kiểm soát của hệ thống. Để có thể kiểm soát được tốt cần đáp ứng các tiêu chí cơ bản sau:

Thiết kế mô hình tổ chức kiểm soát hợp lý như mạng lưới, nhân sự, nguồn lực...

Có pháp luật để điều chỉnh về việc kiểm soát.

Nhận thức và ý thức về việc kiểm soát của những người có thẩm quyền tiến hành.

Tiến hành kiểm soát thường xuyên, triệt để, minh bạch, đúng pháp luật.

Chế tài nghiêm khắc (đối với cán bộ, công chức vi phạm và đối với những người có thẩm quyền kiểm soát vi phạm). Dựa trên các tiêu chí trên có thể đưa ra một số nhận định về thực trạng kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức trong giai đoạn qua như sau:

Việc xác định ba cách thức kiểm soát việc thực hiện, nhiệm vụ của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước (kiểm tra, thanh tra, đánh giá) đã xác lập khá cơ bản, toàn diện về tổ chức và xây dựng pháp luật điều chỉnh. Cách thức kiểm tra, đánh giá mang tính chất nội bộ và có mối quan hệ về tổ chức của lãnh đạo cơ quan đối với cán bộ, công chức, được tiến hành thường xuyên và định kỳ. Riêng đối với thanh tra, đây là cách thức kiểm soát mà Nhà nước kỳ vọng thông qua chức năng của thanh tra sẽ kiểm soát tốt đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức nên đã thiết lập về tổ chức một cách hệ thống từ trung ương tới cấp huyện, ban hành luật để điều chỉnh hoạt động thanh tra (Luật Thanh tra năm 2010). Như vậy, có thể đi đến nhận định về tổ chức và pháp luật để điều chỉnh đã được thiết lập khá tốt, do đó, việc kiểm soát được tiến hành thường xuyên dưới nhiều hình thức (theo kế hoạch, định kỳ, đột xuất). Báo cáo của Chính phủ với Quốc hội năm 2017 về công tác phòng, chống tham nhũng đã ghi nhận một số kết quả cụ như sau: Về công tác lãnh đạo, chỉ đạo phòng, chống tham nhũng: Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị về việc tăng cường công tác phát hiện, xử lý vụ việc tham nhũng; Trên các lĩnh vực quản lý kinh tế - xã hội, Chính phủ ban hành 212 nghị định, 112 nghị quyết; Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 78 quyết định về quản lý,

TTBDDBDC

điều hành, góp phần thực hiện các biện pháp phòng ngừa tham nhũng, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước.

Về công tác thanh tra, kiểm toán, giải quyết khiếu nại, tố cáo góp phần phòng ngừa, phát hiện và xử lý hành vi tham nhũng toàn ngành đã triển khai 6,732 cuộc thanh tra hành chính; Qua thanh tra phát hiện vi phạm 135.379 tỷ đồng, 14.613 ha đất; kiến nghị thu hồi 53.282 tỷ đồng và 6.551 ha đất; đã kiến nghị xử lý kỷ luật hành chính nhiều tập thể, cá nhân; Về việc phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng: Qua công tác thanh tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo ngành Thanh tra đã phát hiện 49 vụ, 95 đối tượng có hành vi tham nhũng và liên quan đến tham nhũng. Nhưng các kết quả trên đã phản ánh một thực trạng là các hoạt động kiểm soát của thanh tra đối với việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức là chưa sát thực tế. Tóm lại, mặc dù đã đạt được những kết quả nhất định nhưng để phát huy hết công suất kiểm soát trực tiếp của hệ thống quản lý cán bộ, công chức là chưa đạt được kỳ vọng như khi xây dựng mô hình tổ chức và ban hành pháp luật điều chỉnh

Từ thực trạng trên xin kiến nghị một số giải pháp nâng cao việc kiểm soát cán bộ, công chức khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn như sau:

Một là, quy định cụ thể trong pháp luật về trách nhiệm pháp lý của những người có thẩm quyền tiến hành kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức (thủ trưởng cơ quan, thủ trưởng cơ quan cấp trên, thủ trưởng cơ quan thanh tra, trưởng đoàn thanh tra) trong quá trìnhtiến hành kiểm soát và hậu kiểm soát nếu để xảy ra sai phạm hoặc kiểm soát không hết trách nhiệm. Các hình thức trách nhiệm pháp lý có thể áp dụng từ trách nhiệm kỷ luật cho đến trách nhiệm hình sự đã được quy định trong pháp luật rất cần thiết cụ thể và áp dụng mạnh mẽ đối với các chủ thể tiến hành kiểm soát.

Thực tế cho thấy khi các đoàn thanh tra tiến hành thanh tra, các thủ trưởng cơ quan qua kiểm tra, đánh giá cán bộ, công chức thường không phát hiện ra sai phạm, Chỉ đến khi qua các kênh kiểm soát khác như truyền thông, công đồng, các tổ chức xã hội hoặc qua điều tra tư pháp mới phát hiện ra vi phạm. Lúc này cần có quy định về việc truy cứu trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc đối với những chủ thể đã tiến hành kiểm soát. Cùng với việc quy định và truy cứu trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc đối với người có thẩm quyền tiến

hành kiểm soát thì cần phải nâng cao nhận thức của họ đối với việc kiểm soát cán bộ, công chức trong khi thi hành nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

Hai là, quy định chế tài nghiêm khắc và áp dụng nghiêm túc các chế tài đó khi phát hiện ra các vi phạm của cán bộ, công chức sau khi kiểm soát. Thực tế hiện nay có một số vụ việc phát hiện ra các hành vi lạm quyền, vượt quá giới hạn thẩm quyền, thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng nhưng việc áp dụng chế tài lại rất nhẹ nên không có tính răn đe, thậm chí chỉ xử lý nội bộ hoặc áp dụng các biện pháp kỷ luật không quy định trong pháp luật như: nghiêm túc phê bình, cách chức vụ khi người đó không còn hoạt động công vụ, đồng ý cho thôi việc để tránh áp dụng các trách nhiệm pháp lý... Xử lý cán bộ, công chức sau kiểm soát có vi phạm trong khi thi hành công vụ có ý nghĩa quyết định đối với việc kiểm soát, nó thể hiện thái độ của Nhà nước đối với các hành vi viphạm đó, đồng thời cũng là cách thức tạo dựng uy tín của Nhà nước trước Nhân dân. Do đó, với thực trạng áp dụng các biện pháp trách nhiệm pháp lý đối với cán bộ, công chức vi phạm như hiện nay đã làm giảm tầm quan trọng của việc kiểm soát.

Ba là, ban hành các quy định để hạn chế tối đa "xung đột lợi ích" trong quá trình cán bộ, công chức thực hiện công vụ. Khái niệm này không là mới trong quản trị nhà nước của nhiều quốc gia trên thế giới, chẳng hạn như Nhật Bản quy định: "Công chức phải luôn phân biệt rõ việc công và việc tư, không được sử dụng chức trách hoặc địa vị của mình để thu vén lợi ích riêng cho bản thân hoặc tổ chức mà họ tham gia"[8]. Có nhiều cách hiểu khác nhau về xung đột lợi ích (conflict of interest)[9], nhưng nhìn chung đã được thống nhất theo nội dung của định nghĩa xung đột lợi ích của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế OECD năm 2004 như sau: "Xung đột hay mâu thuẫn lợi ích là tình huống trong đó một cán bộ, công chức trong thẩm quyền của mình đưa ra (hoặc phải đưa ra) các quyết định, hoặc có những hành động có thể mang lại lợi ích cá nhân của họ". Xung đột lợi ích là những tình huống có nhiều nguy cơ, nhưng không nhất thiết dẫn đến hành vi tham nhũng. Do đó, nếu kiểm soát được xung đột lợi ích thì có thể ngăn chặn hoặc giảm bớt những cơ hội, điều kiện, hoàn cảnh dẫn đến tham nhũng. Như vậy, kiểm soát xung đột lợi ích

---

[8]*Luật Đạo đức công chức toàn quốc của Nhật Bản (phần các tiêu chuẩn về hành vi đạo đức).*

[9] *Tình huống trong đó vấn đề hoặc mục tiêu của hai bên bị xung khắc, không tương thích (TG).*

TTBDDBDC

được hiểu là những cách thức nhằm mục đích phòng ngừa, hạn chế những xung đột lợi ích có thể xảy ra trong thực tế, làm ảnh hưởng tới những quyết định hoặc hành vi liên quan đến hoạt động công vụ của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, chẳng hạn như các quy định về chế độ tuyển dụng, sử dụng công chức, chế độ tiền lương, nhận quà tặng, bổ nhiệm.

3.2. Đối với phương thức kiểm soát bên ngoài hệ thống quản lý cán bộ, công chức

Hoạt động thực hiện nhiệm vụ quyền hạn của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước là một trong những mục tiêu kiểm soát thường xuyên nhất của xã hội, bởi lẽ hoạt động này có liên quan trực tiếp tới việc tổ chức và công dân tiếp cận và thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình. Do đó, hoạt động của cán bộ, công chức khi thi hành công vụ mang ý nghĩa đại diện cho nhà nước trong mối quan hệ với công dân. Mối quan hệ này phụ thuộc vào cách thức cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Đối với phương thức kiểm soát bên ngoài hệ thống quản lý cán bộ, công chức, các yêu cầu cơ bản đặt ra như sau:

Nhận thức và hiểu biết về trách nhiệm xã hội đối với việc kiểm soát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức;

Phát huy tối đa các công cụ pháp luật và công cụ truyền thông để thực hiện kiểm soát;

Kết quả giám sát là căn cứ để đánh giá và sử dụng cán bộ, công chức.

Thực tế những năm gần đây cho thấy các vụ tham nhũng, các vi phạm của cán bộ, công chức được phát hiện không nhiều từ hệ thống quản lý công chức, thậm chí các cơ quan thanh tra, điều tra, giám sát của các cơ quan nhà nước cũng không phát hiện ra vi phạm trong quá trình tác nghiệp thường xuyên. Hầu hết các vụ tham nhũng, các vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức được phát hiện từ sự giám sát của người dânthông qua các việc công dân thực hiện quyền của mình như quyền khiếu nại, tố cáo, yêu cầu, kiến nghị.

Trong khoảng hai năm gần đây, từ quyết tâm chống tham nhũng của Đảng Cộng sản Việt Nam mà các sai phạm, vi phạm pháp luật của các cán bộ lãnh đạo cấp cao mới được đưa ra xem xét, xử lý. Song song với nỗ lực đó là những phát hiện, kiến nghị của Nhân dân thông qua truyền thông tạo sức ép khiến các cơ quan nhà nước có thẩm quyền buộc phải xử lý những hành vi sai

TTBDDBDC

phạm của cán bộ, công chức trong khi thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Để phát huy được công dụng của các phương thức kiểm soát bên ngoài hệ thống quản lý cán bộ, công chức, xin kiến nghị một số giải pháp như sau:

Một là, nâng cao nhận thức, hiểu biết và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, của các tổ chức và của công dân trong việc kiểm soát hoạt động công vụ của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Các quy định của pháp luật sẽ không phát huy được tác dụng nếu nhận thức và trách nhiệm của các chủ thể trong xã hội không tương xứng và ngược lại. Để thực hiện tốt hơn giải pháp này thì cần thiết đồng bộ ban hành các quy định pháp luật bảo vệ người dân khi họ thực hiện các quyền kiểm soát như tố cáo, khiếu nại, kiến nghị...

Hai là, sử dụng kết quả kiểm soát của Nhân dân, tổ chức, cộng đồng vào trong việc đánh giá và quản lý cán bộ, công chức. Kiến nghị này cần được tiến hành đồng bộ với việc áp dụng nghiêm khắc các chế tài đối với các sai phạm của cán bộ, công chức sau khi kiểm soát nhằm mục đích điều chỉnh, xử lý việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức,

Tài liệu tham khảo

1. Montesquieu: Tinh thần pháp luật

2. Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017.

3. Quyết định số 21 / QĐ - VKSNDTC - T1 ngày 20/11/2015 của Viện trưởng Viện kiểm sát nhân dân tối cao ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Thanh tra Viện kiểm sát nhân dân tối cao

4. Luật Đạo đức công chức toàn quốc của Nhật Bản

TTBDĐDC