

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ KỈ LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

TS. BÙI THỊ ĐÀO *

Chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức là vấn đề luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm, đặc biệt là trong những năm gần đây. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu quản lí trong điều kiện mới là một trong bốn nội dung của cải cách hành chính ở Việt Nam hiện nay. Để thực hiện nội dung này, cùng với việc tiêu chuẩn hoá cán bộ, công chức; chú trọng đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức; đưa ra các chính sách thu hút, trọng dụng nhân tài, Nhà nước còn quy định vấn đề khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức để kịp thời động viên, khuyến khích cán bộ, công chức phấn đấu hoàn thành tốt nhiệm vụ và xử lí nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật. Việc kỉ luật cán bộ, công chức hiện nay được quy định trong Luật cán bộ, công chức (sau đây gọi tắt là Luật). Dù chưa có văn bản dưới luật cụ thể hoá nhưng các quy định về kỉ luật cán bộ, công chức trong Luật đã thể hiện những ưu điểm rõ rệt so với các quy định về vấn đề này trong Pháp lệnh cán bộ, công chức, như: đã phân biệt các hình thức kỉ luật đối với cán bộ và các hình thức kỉ luật đối với công chức; phân biệt thời hiệu và thời hạn xử lí kỉ luật. Mặc dù vậy, có một số vấn đề về kỉ luật cán bộ, công chức cần được quy định rõ ràng, chính xác hơn tạo cơ sở cho

việc kỉ luật cán bộ, công chức được thuận lợi, công bằng, thống nhất.

1. Về quy định cán bộ bị thôi việc tại khoản 3 Điều 78 của Luật

Điều 78 Luật quy định các hình thức kỉ luật đối với cán bộ. Theo khoản 1 Điều này thì cán bộ vi phạm pháp luật có thể bị kỉ luật bằng một trong bốn hình thức: khiển trách, cảnh cáo, cách chức, bãi nhiệm. Trong đó, cách chức chỉ áp dụng đối với cán bộ được phê chuẩn giữ chức vụ theo nhiệm kì⁽¹⁾ mà hậu quả là cán bộ không được tiếp tục giữ chức vụ lãnh đạo, quản lí khi chưa hết nhiệm kì;⁽²⁾ bãi nhiệm là việc cán bộ không được tiếp tục giữ chức vụ, chức danh khi chưa hết nhiệm kì.⁽³⁾ Do chưa có văn bản quy định chi tiết nên mỗi hình thức kỉ luật được áp dụng khi cán bộ thực hiện hành vi vi phạm pháp luật nào chưa được xác định cụ thể. Song khoản 3 Điều này quy định: "*Cán bộ phạm tội bị toà án kết án và bản án, quyết định đã có hiệu lực pháp luật thì đương nhiên thôi giữ chức vụ do bầu cử, phê chuẩn, bổ nhiệm; trường hợp bị toà án phạt tù mà không được hưởng án treo thì đương nhiên bị thôi việc*". Theo cách thể hiện quy định nói trên thì "bị thôi việc" là hậu quả bất lợi mà cán bộ phải

* Giảng viên chính Khoa hành chính-nhà nước Trường Đại học Luật Hà Nội

gánh chịu khi thực hiện hành vi tội phạm và bị toà án phạt tù mà không được hưởng án treo. Nếu so sánh quy định này với khoản 3 Điều 79 về các hình thức kỉ luật đối với công chức "*Công chức bị toà án kết án phạt tù mà không được hưởng án treo thì đương nhiên bị buộc thôi việc kể từ ngày bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật*" thì có thể hiểu lầm bị thôi việc là hình thức kỉ luật. Tuy nhiên, đây không phải là một trong bốn hình thức kỉ luật đối với cán bộ được quy định trong khoản 1 Điều 78. Vậy thực chất bị thôi việc là gì? Nếu xem xét toàn bộ nội dung của Luật thì không có quy định nào về thôi việc đối với cán bộ. Duy chỉ có quy định về thôi việc đối với công chức tại Điều 59 nhưng thôi việc theo quy định này không phải luôn có nghĩa là hậu quả bất lợi (có thể xin thôi việc do nguyện vọng cá nhân) và nếu là hậu quả xấu thì cũng không phải do tình huống nghiêm trọng như quy định ở Điều 78 (cơ quan có thẩm quyền giải quyết thôi việc do công chức 2 năm liên tiếp không hoàn thành nhiệm vụ chẳng hạn). Có thể hiểu "bị thôi việc" ở đây là việc cán bộ không được tiếp tục giữ chức vụ, chức danh khi chưa hết nhiệm kì. Nếu hiểu như vậy thì bị thôi việc có vẻ rất giống với bãi nhiệm và cũng không phải là hình thức kỉ luật nên có lẽ phải hiểu quy định này hàm ý: đây là tình huống dẫn tới việc cán bộ sẽ bị bãi nhiệm nhưng vì việc bãi nhiệm không thể thực hiện ngay tại thời điểm bản án, quyết định của toà án có hiệu lực trong khi việc ngừng giữ chức vụ, chức

đanh lại cần thực hiện ngay nên "đương nhiên bị thôi việc" có nghĩa là ngay khi bản án của toà án tuyên phạt tù giam không cho hưởng án treo có hiệu lực pháp luật thì cán bộ phải ngừng giữ chức vụ, chức danh dù chưa bị bãi nhiệm và sau đó cơ quan, tổ chức có thẩm quyền sẽ quyết định kỉ luật bằng hình thức bãi nhiệm. Nếu đây thực sự là ý mà nhà làm luật muốn thể hiện thì khoản 3 Điều 78 cần quy định là "... trường hợp bị toà án phạt tù mà không được hưởng án treo thì cán bộ đương nhiên bị bãi nhiệm và phải thôi việc kể từ ngày bản án, quyết định của toà án có hiệu lực pháp luật".

2. Về thời hiệu xử lí kỉ luật cán bộ, công chức

Khoản 1 Điều 80 Luật quy định: "*Thời hiệu xử lí kỉ luật là thời hạn do Luật này quy định mà khi hết thời hạn đó thì cán bộ, công chức có hành vi vi phạm không bị xem xét, xử lí kỉ luật. Thời hiệu xử lí kỉ luật là 24 tháng, kể từ thời điểm có hành vi vi phạm*". Trong những trường hợp hành vi vi phạm của cán bộ, công chức không có dấu hiệu tội phạm thì cách tính thời hiệu nói trên hoàn toàn hợp lí. Nhưng nếu hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm thì cần xem xét lại việc quy định thời hiệu xử lí kỉ luật. Hãy thử xét đến hai trường hợp sau đây:

Thứ nhất, hành vi vi phạm của cán bộ, công chức có dấu hiệu của tội phạm nên đã bị khởi tố, truy tố hoặc đã có quyết định đưa ra xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự nhưng sau đó có quyết định đình chỉ điều tra hoặc đình chỉ vụ án mà hành vi vi phạm có dấu

hiệu vi phạm kỉ luật nên phải xem xét xử lí kỉ luật. Trường hợp này nếu thời điểm cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xử lí kỉ luật nhận được hồ sơ vụ việc do người ra quyết định đình chỉ điều tra, đình chỉ vụ án chuyển sang chưa quá 24 tháng kể từ thời điểm có hành vi vi phạm thì việc xử lí kỉ luật không có vấn đề gì phải bàn nhưng nếu đã quá 24 tháng kể từ thời điểm có hành vi vi phạm xảy ra thì việc xử lí kỉ luật có được tiến hành không? Tình huống này chưa được quy định rõ trong Điều 80. Toàn bộ nội dung Điều 80 chỉ có khoản 1 quy định về thời hiệu xử lí kỉ luật là 24 tháng mà không quy định ngoại lệ nên có thể hiểu mọi trường hợp khi hết 24 tháng kể từ thời điểm có hành vi vi phạm thì việc xử lí kỉ luật không được đặt ra nữa. Tuy nhiên, điều rõ ràng là nếu hành vi vi phạm của cán bộ, công chức có dấu hiệu tội phạm thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền không thể tiến hành kỉ luật khi chưa có kết luận cuối cùng của cơ quan tiến hành tố tụng hình sự vì việc áp dụng hình thức kỉ luật nào có thể liên quan mật thiết với việc toà án tuyên phạt cán bộ, công chức bằng hình phạt gì. Ở đây có thể tham khảo quy định về thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính. Điều 10 Pháp lệnh xử lí vi phạm hành chính sau khi quy định thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là 1 năm hoặc 2 năm kể từ ngày vi phạm hành chính được thực hiện tùy theo hành vi vi phạm trong các lĩnh vực cụ thể nào, khoản 3 Điều này quy định “*Đối với cá nhân đã bị khởi tố, truy tố hoặc đã có quyết định đưa ra xét xử theo thủ tục tố tụng*

hình sự nhưng sau đó có quyết định đình chỉ điều tra hoặc đình chỉ vụ án mà hành vi vi phạm có dấu hiệu vi phạm hành chính thì bị xử phạt hành chính... trong trường hợp này, thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là 3 tháng, kể từ ngày người có thẩm quyền xử phạt nhận được quyết định đình chỉ và hồ sơ vụ vi phạm”. Nếu so sánh thì sẽ thấy có sự tương đồng về tình huống cần giải quyết trong hai quy định nói trên là việc có xử phạt vi phạm hành chính, xử lí kỉ luật hay không, xử lí như thế nào gắn liền với việc có truy cứu trách nhiệm hình sự hay không, trách nhiệm hình sự được truy cứu như thế nào. Vậy nên chăng, Luật cán bộ, công chức khi quy định về thời hiệu xử lí kỉ luật về hành vi vi phạm đã bị xem xét theo thủ tục tố tụng hình sự nhưng sau đó có quyết định đình chỉ điều tra, đình chỉ vụ án mà hành vi có dấu hiệu vi phạm kỉ luật là khoảng thời gian thích hợp kể từ khi cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền kỉ luật nhận được hồ sơ do cơ quan tố tụng hình sự chuyển sang.

Thứ hai, hành vi vi phạm của cán bộ, công chức là hành vi tội phạm và bị toà án kết án. Như trên đã nói, khi xác định hành vi vi phạm của cán bộ, công chức có dấu hiệu tội phạm thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xử lí kỉ luật phải chờ kết luận cuối cùng của cơ quan tố tụng hình sự mới có thể tiến hành kỉ luật. Vì vậy, nếu quá trình truy cứu trách nhiệm hình sự kéo dài do tính chất phức tạp của vụ việc thì không ít trường hợp khi bản án, quyết định của toà án có hiệu lực pháp luật thì đã quá 24 tháng kể từ

thời điểm có hành vi vi phạm. Nếu thời hiệu xử lý kỉ luật được quy định như Điều 80 của Luật hiện nay thì trường hợp này cũng không thể xử lý kỉ luật cán bộ, công chức được. Tuy nhiên, việc không xử lý kỉ luật trong trường hợp như vậy vừa không hợp lí, vừa không phù hợp với chính các quy định trong Luật. Khoản 3 Điều 79 quy định: *"Công chức bị toà án kết án phạt tù mà không được hưởng án treo thì đương nhiên bị buộc thôi việc kể từ ngày bản án, quyết định có hiệu lực pháp luật"* cho thấy khi công chức phạm tội bị toà án phạt tù không cho hưởng án treo phải bị kỉ luật bằng hình thức cao nhất với những hậu quả thực tế rất nặng nề. Vậy nên, nếu thời hiệu xử lý kỉ luật luôn là 24 tháng kể từ thời điểm có hành vi vi phạm pháp luật thì có thể xảy ra hai trường hợp áp dụng pháp luật khác nhau: Một là khi bản án, quyết định của toà án có hiệu lực pháp luật mà chưa quá 24 tháng kể từ thời điểm có hành vi vi phạm pháp luật thì công chức vừa bị phạt tù, vừa bị buộc thôi việc; hai là nếu đã quá 24 tháng thì công chức chỉ bị phạt tù mà thôi. Sự khác nhau về hậu quả pháp lí này không phải do lỗi của cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền chậm trễ thực hiện nhiệm vụ. Trong rất nhiều trường hợp, quá trình truy cứu trách nhiệm kéo dài phản ánh phần nào tính chất phức tạp của vụ việc, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi. Vì vậy, nếu chỉ vì việc truy cứu trách nhiệm hình sự kéo dài mà dẫn đến việc không xử lý kỉ luật thì có thể mâu thuẫn với nguyên lí chung là hành vi vi phạm có mức

độ nguy hiểm càng cao cho xã hội thì thời hiệu truy cứu trách nhiệm pháp lí càng dài. Hơn nữa, quy định này có thể tạo kẽ hở cho người vi phạm pháp luật lợi dụng. Chẳng hạn, cán bộ, công chức bị toà án kết án cố tình kháng cáo ngay cả khi họ thực sự thấy rằng bản án, quyết định sơ thẩm hoàn toàn đúng đắn, buộc toà án phải giải quyết lại vụ án theo thủ tục phúc thẩm chỉ với mục đích kéo dài thời gian để hết thời hiệu xử lý kỉ luật. Để giải quyết những vấn đề này thì thời hiệu xử lý kỉ luật trong trường hợp hành vi vi phạm của cán bộ, công chức là hành vi tội phạm cũng không nên tính từ thời điểm có hành vi vi phạm mà tính từ thời điểm bản án, quyết định của toà án có hiệu lực. Hoặc trường hợp này mặc nhiên coi là hành vi vi phạm chưa hết thời hiệu và chỉ cần quy định thời hạn xử lý kỉ luật kể từ thời điểm bản án, quyết định của toà án có hiệu lực pháp luật. Hết thời hạn đó, việc xử lý kỉ luật sẽ không được tiến hành nữa.

3. Về thời hạn xử lý kỉ luật cán bộ, công chức

Khoản 2 Điều 80 quy định: *"Thời hạn xử lý kỉ luật đối với cán bộ, công chức là khoảng thời gian từ khi phát hiện hành vi vi phạm kỉ luật của cán bộ, công chức đến khi có quyết định xử lý kỉ luật của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Thời hạn xử lý kỉ luật không quá 2 tháng; trường hợp vụ việc có những tình tiết phức tạp cần có thời gian thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ thêm thì thời hạn xử lý kỉ luật có thể kéo dài nhưng tối đa không quá 4 tháng"*. Việc quy định

thời hạn xử lý kỉ luật là cần thiết nhằm mục đích ràng buộc trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xử lý kỉ luật phải nhanh chóng, kịp thời xử lý kỉ luật khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức nhằm đảm bảo xử lý chính xác, phát huy giá trị giáo dục, răn đe của việc xử lý cũng như giảm thiểu tác động tiêu cực của vi phạm pháp luật. Nếu hành vi vi phạm đơn thuần là hành vi vi phạm kỉ luật thì việc xem xét kỉ luật là công việc chủ động của cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xử lý kỉ luật nên thời hạn xử lý kỉ luật tính từ khi phát hiện hành vi vi phạm pháp luật đến khi có quyết định xử lý kỉ luật là hoàn toàn xác đáng. Tuy nhiên, nếu hành vi vi phạm của cán bộ, công chức có dấu hiệu tội phạm hoặc là hành vi tội phạm như đã nói ở trên thì việc xem xét kỉ luật cán bộ, công chức không còn là quyền chủ động hoàn toàn của cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xử lý kỉ luật nữa. Hơn nữa, khi hành vi vi phạm bị đưa ra xem xét theo thủ tục tố tụng hình sự thì thường quá trình này chiếm khá nhiều thời gian trước khi được chuyển sang cơ quan có thẩm quyền xử lý kỉ luật. Không ít trường hợp khi cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xử lý kỉ luật nhận được hồ sơ hoặc nhận được bản án, quyết định của toà án thì đã quá thời hạn 2 tháng (thậm chí là 4 tháng) kể từ khi phát hiện hành vi vi phạm. Vì Điều 80 Luật không có quy định ngoại lệ nên những trường hợp như vậy sẽ không được phép tiến hành việc xử lý kỉ luật. Lẽ dĩ nhiên, việc

không xem xét xử lý kỉ luật trong trường hợp này là không hợp lí. Vì vậy, quy định về thời hạn xử lý kỉ luật cần có ngoại lệ: Một là, trường hợp hành vi vi phạm của cán bộ, công chức có dấu hiệu tội phạm đã bị khởi tố, truy tố hoặc đã có quyết định đưa ra xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự nhưng sau đó có quyết định đình chỉ điều tra hoặc đình chỉ vụ án mà hành vi có dấu hiệu vi phạm kỉ luật thì thời hạn xử lý kỉ luật được tính từ thời điểm cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền kỉ luật cán bộ, công chức nhận được hồ sơ vụ việc do cơ quan tố tụng hình sự chuyển sang; hai là trường hợp hành vi vi phạm là tội phạm bị toà án kết án thì thời hạn xử lý kỉ luật được tính từ thời điểm bản án, quyết định của toà án có hiệu lực pháp luật.

4. Về các quy định khác liên quan đến cán bộ, công chức bị kỉ luật

Khoản 1 Điều 82 Luật quy định: "*Cán bộ, công chức bị khiển trách hoặc cảnh cáo thì thời gian nâng lương bị kéo dài 6 tháng, kể từ ngày quyết định kỉ luật có hiệu lực; nếu bị giáng chức, cách chức thì thời gian nâng lương bị kéo dài 12 tháng, kể từ ngày quyết định kỉ luật có hiệu lực*". Việc kéo dài thời gian lên lương được hiểu như hậu quả bất lợi mang tính chất kinh tế bổ sung mà cán bộ, công chức vi phạm kỉ luật phải gánh chịu khi bị áp dụng hình thức kỉ luật nhất định. Để đảm bảo công bằng thì lẽ dĩ nhiên các cán bộ, công chức bị kỉ luật cùng một hình thức sẽ phải bị áp dụng hậu quả mang tính bổ sung như nhau. Tức là tất cả cán bộ, công

chức bị khiển trách, cảnh cáo đều bị kéo dài thời gian nâng lương 6 tháng; các cán bộ, công chức bị giáng chức, cách chức đều bị kéo dài thời gian nâng lương 12 tháng so với thời hạn nâng lương khi không có vi phạm kỉ luật. Song quy định nói trên có thể gây ra cách hiểu hoàn toàn khác. Lí do là thời gian nâng lương bị kéo dài (6 tháng hoặc 12 tháng) được quy định là tính từ ngày quyết định kỉ luật có hiệu lực. Có thể diễn giải cách hiểu này như sau: Giả sử một công chức bị cách chức, nếu thời điểm quyết định cách chức có hiệu lực trùng với thời điểm đến hạn nâng lương bình thường thì công chức đó phải đợi 12 tháng nữa mới được nâng lương; nếu thời điểm quyết định cách chức có hiệu lực xảy ra trước kì hạn nâng lương 4 tháng thì công chức đó phải đợi 8 tháng sau kì hạn nâng lương bình thường mới được nâng lương; nếu thời điểm quyết định cách chức có hiệu lực xảy ra trước kì hạn nâng lương quá 12 tháng thì đến kì hạn nâng lương bình thường, công chức đó vẫn được nâng lương (vì đã quá 12 tháng kể từ ngày quyết định kỉ luật có hiệu lực). Cách hiểu này rất phù hợp với nội dung được thể hiện trong khoản 1 Điều 82 nhưng rõ ràng không đúng với tinh thần của Luật. Vậy, để tránh hiểu lầm, khoản 1 Điều 82 nên quy định: “Cán bộ, công chức bị khiển trách hoặc cảnh cáo thì thời gian nâng lương bị kéo dài 6 tháng; nếu bị giáng chức, cách chức thì thời gian nâng lương bị kéo dài 12 tháng. Kì hạn nâng lương bị kéo dài là kì hạn trong đó quyết định kỉ luật có hiệu lực”.

Điều đó có nghĩa là trong mọi trường hợp thời gian kéo dài đều là khoảng thời gian được cộng thêm vào kì hạn nâng lương bình thường, việc xác định thời điểm có hiệu lực của quyết định kỉ luật chỉ để xác định việc kéo dài thời gian nâng lương được thực hiện trong kì hạn nâng lương nào. Ví dụ, nếu việc xử lí kỉ luật cán bộ, công chức được bắt đầu từ kì nâng lương trước nhưng đến kì nâng lương sau quyết định kỉ luật mới có hiệu lực thì thời gian nâng lương bị kéo dài ở kì nâng lương sau.

Tóm lại, kỉ luật cán bộ, công chức vừa là vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của cán bộ, công chức bị kỉ luật, vừa là vấn đề cốt yếu của chế độ công vụ. Xử lí nghiêm minh các hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức vừa góp phần nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, vừa giữ gìn uy tín của Nhà nước trước nhân dân. Về căn bản, pháp luật về kỉ luật cán bộ, công chức tương đối hoàn thiện, việc phát hiện những khiếm khuyết (dù nhỏ) không nhằm mục đích vạch ra sai sót của nhà làm luật mà nhằm hoàn thiện pháp luật để không bỏ sót hành vi vi phạm, cũng không làm oan người vô tội, tạo cơ sở pháp lí vững chắc cho việc xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức đáp ứng yêu cầu quản lí ngày càng đa dạng, sôi động và phức tạp ở nước ta hiện nay./.

(1).Xem: Khoản 2 Điều 78 Luật cán bộ, công chức.

(2).Xem: Khoản 9 Điều 7 Luật cán bộ, công chức.

(3).Xem: Khoản 7 Điều 7 Luật cán bộ, công chức.