

PHÁP LUẬT VỀ VIÊN CHỨC CỦA CỘNG HÒA PHÁP: KINH NGHIỆM ĐỐI VỚI VIỆT NAM TRONG SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT VIÊN CHỨC NĂM 2010

Nguyễn Thị Ngọc Linh¹

Tóm tắt: Để sửa đổi, bổ sung Luật Viên chức hiệu quả đáp ứng yêu cầu phát triển xã hội và phù hợp với thông lệ chung của thế giới, cần phải đối chiếu tiếp thu một cách có chọn lọc những kinh nghiệm nước ngoài có liên quan, phù hợp với điều kiện hoàn cảnh của Việt Nam. Bài viết tập trung làm rõ quy định pháp luật về viên chức của Cộng hòa Pháp - một trong các quốc gia có nền hành chính lâu đời, có ảnh hưởng nhất định đến nền hành chính Việt Nam; từ đó rút ra một số bài học kinh nghiệm trong việc sửa đổi, bổ sung Luật Viên chức năm 2010 ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: pháp luật; viên chức; Cộng hòa Pháp; Luật Viên chức 2010

Abstract: In order to amend and supplement the Law on Public Employees effectively to meet the requirements of social development and in accordance with the common practice of the world, it is necessary to selectively receptive to the foreign experiences. related, in accordance with the circumstances of Vietnam. The article focuses on clarifying the legal regulations on officials of the French Republic - one of the oldest and most influential countries in the administration of Vietnam; from which draw some lessons in the amendment and supplement of the Law on Public Employees in our country today.

Keywords: law; officials; French Republic; 2010 Civil Law

Ngày nhận bài: 15/4/2019 Ngày sửa bài: 14/5/2019 Ngày duyệt đăng: 25/5/2019

1. Quy định pháp luật về viên chức của Cộng hòa Pháp

Thứ nhất, quy định khái niệm về viên chức. Pháp không quy định chính thức khái niệm viên chức và cũng không có sự phân định rõ ràng giữa công chức và viên chức mà thuật ngữ công chức được sử dụng chung để chỉ tất cả những người

nằm giữ thường xuyên một công việc liên quan đến dân sự của nhà nước, chính quyền trung ương, địa phương, hoặc cơ sở bệnh viện công. Trong đó, bao gồm cả công chức biên chế và hợp đồng làm việc cho chính quyền trung ương, hoặc trong các tổ chức gắn với dịch vụ công (các tổ chức an ninh xã hội, các tổ chức nghiên cứu...).

⁽¹⁾ TS, Trường Đại học Nội vụ Hà Nội

Đối với các nhân sự hoạt động trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công ở Pháp không có một quy chế chung. Những người làm việc trong cơ quan hành chính được điều chỉnh bởi cơ chế luật công còn những người làm việc trong các đơn vị sự nghiệp công mang tính thương mại do luật tư điều chỉnh (ví dụ ngành bưu điện) [4, tr.202]. Ngoài ra, giữa các nhân sự hoạt động dịch vụ công trong lĩnh vực do luật tư điều chỉnh cũng có sự phân biệt. Trên thực tế, đội ngũ giáo viên, bác sĩ... có ràng buộc chặt chẽ với nhà nước, có thể được coi là viên chức còn những người hoạt động dịch vụ công khác, không gắn bó chặt chẽ với nhà nước, ví dụ như dịch vụ giao thông công cộng, xử lý rác thải... thì được coi là người lao động làm thuê bình thường.

Thứ hai, cách thức quy định pháp luật về viên chức.

Quy định pháp luật về công chức, viên chức của Pháp nằm trong rất nhiều văn bản khác nhau như Bộ luật, luật, chỉ thị, hiến chương...v.v. Trong đó Hiến chương dịch vụ công của Pháp ngày 18/3/1992 và văn bản ngày 26/7/1996 về cải cách Nhà nước Pháp là những văn bản có tính khái quát về viên chức làm việc trong các lĩnh vực dịch vụ công thiết yếu như trường học, bệnh viện, bưu điện... đã đưa ra các nguyên tắc, biện pháp chung nhằm đảm bảo cung ứng dịch vụ tốt trong những lĩnh vực này, nhất là ở các vùng xa. Ngoài các văn bản trên, viên chức làm việc trong mỗi lĩnh vực dịch vụ công lại chịu sự điều chỉnh của các văn bản pháp luật riêng của lĩnh vực đó. Ví dụ, viên chức làm việc trong lĩnh vực giáo dục được điều chỉnh

bởi Bộ luật về giáo dục của Pháp năm 1984 và các nghị định hướng dẫn văn bản này. Luật Savary quy định về đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực giáo dục [1, tr.68]. Viên chức trong các lĩnh vực dịch vụ công xã hội được quy định trong Bộ luật về các hoạt động xã hội và gia đình; Luật về các trung tâm công lập trợ giúp xã hội ban hành ngày 8/7/1971; Chỉ thị số 2005/36/EC về công nhận chứng chỉ nghề nghiệp trong các lĩnh vực dịch vụ công, dịch vụ xã hội. Viên chức ngành y tế được điều chỉnh bởi Luật số 86-33 ban hành ngày 9/01/1986 (Điều 2 quy định về công chức y tế hợp đồng); Luật số 2016-41 (France, 2016) ban hành ngày 26/01/2016 về hiện đại hóa hệ thống y tế quốc gia; Luật về đạo đức y tế công cộng - sửa đổi gần nhất vào ngày 19/3/2016 (France, legifrance, 2016); một số Nghị định và văn bản dưới luật quy định về dịch vụ y tế công cộng và nhân sự làm việc trong bệnh viện công lập [5]. Với cách quy định này khiến hiệu lực, hiệu quả áp dụng các quy định pháp luật về viên chức của Pháp được nâng cao hơn bởi không bị chống chéo và được phân tách cụ thể theo đặc thù của từng lĩnh vực.

Thứ ba, quy định về quyền và nghĩa vụ của viên chức.

Về quyền tự do cá nhân của viên chức, với tư cách con người, công chức, viên chức có các quyền tự do như mọi cá nhân khác. Tuy nhiên, với tư cách nhân viên công vụ, một số quyền tự do cá nhân của họ phải bị hạn chế ở những phương diện ảnh hưởng tiêu cực đến công vụ. Vì vậy, pháp luật Pháp đặt ra một số giới hạn, đảm bảo trong việc thực hiện các quyền

tự do cá nhân của công chức, viên chức. *Một là*, quyền tự do ngôn luận của nhân viên công vụ phải được thực hiện trên cơ sở hài hòa với nguyên tắc trung lập trong công vụ. Theo đó, họ không được lợi dụng công vụ mà có những phát ngôn gây hại hoặc quảng bá bất kỳ. *Hai là*, quyền tự do chính kiến và tư tưởng của nhân viên công vụ được bảo vệ, tuy nhiên không được phép trở thành lý do để họ phân biệt đối xử với những người có chính kiến khác trong hoạt động công vụ của mình. *Ba là*, quyền tự do lập hội của công chức, viên chức Pháp từng bị giới hạn ở việc không được thành lập, gia nhập công đoàn (nghệp đoàn) nhưng hiện nay điều này đã được bãi bỏ. *Bốn là*, quyền bãi công của công chức, viên chức trước năm 1946 cũng không được thừa nhận do xuất phát từ nguyên tắc đảm bảo tính thường xuyên của công vụ. Do đó, Chính phủ đã đặt ra một số giới hạn đối với quyền bãi công của công chức, viên chức như: cấm bãi công mang tính chính trị; việc bãi công phải báo trước 05 ngày; cấm bãi công quay vòng; cấm bãi công ở các lĩnh vực công vụ như cảnh sát, nhân viên cơ quan cải tạo lao động, trực ban hàng không; cấm bãi công nếu việc bãi công làm ảnh hưởng đến tính kịp thời của hoạt động cứu người, chữa bệnh, thông tin liên lạc... Nếu cuộc bãi công bị Tòa án hành chính xác định là bất hợp pháp, cơ quan hành chính có quyền không trả lương cho công chức, viên chức trong những ngày bãi công bất hợp pháp đó[3].

Bên cạnh các quyền, công chức, viên chức Pháp cũng phải thực hiện các nghĩa vụ cơ bản là: cống hiến cho công vụ,

không vụ lợi, giữ bí mật công vụ, tuân thủ mệnh lệnh cấp trên, giữ gìn bí mật và uy tín cơ quan. Những nghĩa vụ này được quy định cụ thể như sau: về nghĩa vụ cống hiến cho công vụ, công chức, viên chức phải dành toàn bộ thời gian cho hoạt động công vụ, không được kiêm nhiệm công việc, chức vụ khác trong cơ quan nhà nước hoặc khu vực tư trừ một số trường hợp đặc biệt như: mục tiêu của công việc ở lĩnh vực tư là phục vụ công vụ hoặc là sự tiếp nối của công vụ; về nghĩa vụ (hay nguyên tắc) không vụ lợi cấm việc công chức, viên chức có những lợi ích tại các doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý hoặc có quan hệ với chức vụ người đó đang nắm giữ; về nghĩa vụ giữ bí mật công vụ đòi hỏi công chức, viên chức phải giữ bí mật chuyên môn (y tế, thuế, quân sự, bí mật quốc gia) và bí mật công vụ (ví dụ như thông tin về dự án nghiên cứu). Theo luật, việc vi phạm quy định bảo vệ bí mật chuyên môn có thể dẫn đến bị truy cứu trách nhiệm hình sự, đối với bí mật công vụ có thể bị truy cứu trách nhiệm kỷ luật; Về nghĩa vụ tuân thủ mệnh lệnh cấp trên xuất phát từ bản chất của hoạt động công vụ nên quan hệ trực thuộc trên dưới là quan hệ cơ bản trong cơ quan hành chính. Trường hợp chưa có căn cứ rõ ràng để kết luận về tính trái pháp luật hay tính nguy hiểm của mệnh lệnh thì công chức, viên chức vẫn phải tuân thủ mệnh lệnh đó và trong trường hợp này người ra mệnh lệnh phải chịu trách nhiệm pháp lý về sai phạm; Về nghĩa vụ giữ gìn bí mật và uy tín của cơ quan là nghĩa vụ tùy thuộc vào tầm quan trọng và tính chất của công việc mà công chức, viên chức đó đảm trách. Nghĩa vụ này cấm viên chức được phát

biểu những ý kiến có khả năng gây tổn hại đến uy tín của công vụ hay của cơ quan mà mình trực thuộc. Hành vi, lối sống thiếu đạo đức trong đời thường có thể là lí do khiến công chức, viên chức bị buộc thôi việc, đặc biệt ở những nghề nghiệp đòi hỏi cao về sự mẫu mực trong phương diện đạo đức như giáo viên [3, tr.208,209].

Thứ tư, về chế độ tuyển dụng công chức, viên chức. Chế độ tuyển dụng công chức, viên chức tại Pháp được tiến hành trên cơ sở nguyên tắc công bằng theo quy định tại Tuyên ngôn nhân quyền Pháp: "Mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật nên đều có thể giữ mọi chức vụ, mọi công vụ theo năng lực và không có sự phân biệt nào khác ngoài đạo đức và tài năng của mỗi người" [3, tr.44]. Theo đó, mọi công dân đều có quyền bình đẳng trong việc tiếp cận với cơ hội trở thành công chức, viên chức. Đối với nữ giới, các điều kiện tham gia hoạt động công vụ ngang bằng với nam giới, ngoại trừ các trường hợp do tính chất đặc thù của công việc đó và điều này phải được quy định trong các quy chế đặc biệt [4, tr.205]. Như vậy, những điều kiện cơ bản để tuyển dụng công chức, viên chức bao gồm: quốc tịch (là công dân Pháp), đạo đức và năng lực. Tuy nhiên, sau khi Pháp gia nhập Liên minh Châu Âu thì điều kiện về quốc tịch được cân nhắc lại, chỉ bắt buộc đối với công việc tham gia trực tiếp hay gián tiếp và hoạt động quyền lực công của Nhà nước. Bên cạnh các điều kiện cơ bản, người tham gia tuyển dụng công chức, viên chức phải có chứng chỉ về trình độ chuyên môn ở mức độ nhất định, mức độ đó sẽ quyết định mức lương. Và độ tuổi tuyển dụng viên chức cũng có

giới hạn tối đa là từ 40 đến 45, tùy lĩnh vực công tác; Quy trình tuyển dụng công chức, viên chức ở Pháp thông thường được tiến hành thông qua thi tuyển, việc xét tuyển cũng có thể tiến hành trong số ít trường hợp như: lập ra cơ quan mới hoặc có quy chế đặc thù cho phép [4, tr.206]. Việc tổ chức thi tuyển công chức, viên chức được tổ chức công bằng, khách quan và chịu sự giám sát của Tòa án. Các nội dung về tuyển dụng được quy định rất cụ thể, như: tính chất, chương trình thi, thủ tục bổ nhiệm ban giám khảo, trình tự tiến hành cuộc thi... đồng thời được quy định cụ thể và phân loại rõ ràng cho từng đối tượng được tuyển dụng. Điều kiện của cuộc thi tuyển mỗi năm lại được điều chỉnh bởi một văn bản riêng. [3, tr.48]; mô hình tuyển dụng viên chức tại Pháp theo kiểu chức nghiệp kết hợp với hợp đồng. Viên chức làm việc trong lĩnh vực y tế giáo dục, được tuyển dụng theo mô hình chức nghiệp, các loại viên chức làm việc chuyên môn khác thường được tuyển dụng theo mô hình hợp đồng [5, tr.87].

Thứ năm, về tiền lương. Tại Pháp tồn tại quan niệm cho rằng, tiền lương thể hiện sự coi trọng của xã hội, chính phủ, nhân dân đối với nghề. Do đó, lương viên chức giáo dục, y tế, đặc biệt là bác sĩ được quy định ở mặt bằng cao hơn các dịch vụ công khác [5, tr.102]. Lương viên chức được cấu tạo bởi ba khoản: lương chính, phụ cấp, trợ cấp xã hội. Viên chức chỉ được trả lương khi hoàn thành công việc thuộc nghĩa vụ. Về cơ bản, lương chính sẽ chưa đảm bảo đời sống của viên chức Pháp. Tuy nhiên, việc tăng lương có ảnh hưởng nhiều tới ngân sách công vụ và quỹ lương hưu, do

đó, Pháp đặt ra một số quy chế được điều chỉnh bởi văn bản dưới luật về các loại phụ cấp, trợ cấp sinh hoạt cho viên chức hoặc thành viên phụ thuộc trong gia đình viên chức... Các chế độ trợ cấp xã hội, thai sản, ốm bệnh, hưu trí của viên chức cũng đảm bảo và thuận lợi hơn hẳn so với lao động khu vực tư ở Pháp [3, tr.51].

Thứ sáu, về việc thăng chức. Đối với nhân sự hoạt động dịch vụ công ở Pháp, thăng chức nghĩa là nâng lên cấp bậc hay ngạch cao hơn hoặc đơn giản là nâng lương. Trước đây có hai quy trình thăng chức: thứ nhất là quy trình thâm niên là quy trình mà thủ trưởng hành chính có quyền quyết định tuyệt đối; thứ hai là thăng chức theo lựa chọn, theo đó, danh sách công chức xứng đáng (xếp theo công trạng để đánh giá thăng chức) được lập hàng năm gửi lên ủy ban xét nâng cấp. Ở quy trình thứ hai, thủ trưởng cơ quan hành chính không có quyền quyết định mà chỉ nhận xét, chấm điểm, đệ trình danh sách và nhận xét này phải được công khai đến những công chức, viên chức liên quan. Gần đây, việc thăng chức còn có thể thực hiện theo hình thức thi cử, có tính cạnh tranh [4, tr.206]. Đối với các chức vụ cao, luân chuyển là điều kiện bắt buộc để thăng chức. Hoạt động đánh giá để xét thăng chức, nâng bậc đối với viên chức được thực hiện chặt chẽ [1, tr.69].

Thứ bảy, về trách nhiệm của công chức, viên chức. Về trách nhiệm của công chức, viên chức đối với thiệt hại gây ra trong khi thực hiện công vụ: Khi thực hiện công vụ công chức, viên chức có thể gây ra thiệt hại cho người thứ ba hoặc cho chính cơ quan hành chính. Trong trường hợp gây

thiệt hại cho người thứ ba thì cơ quan hành chính có trách nhiệm bồi thường và cả hai trường hợp đều phát sinh nghĩa vụ bồi hoàn của công chức, viên chức nếu do lỗi cá nhân của họ. Lỗi cá nhân trong hoạt động công vụ ở Pháp thường được gọi là lỗi ngoài công vụ, tức là lỗi có tính độc lập với việc thực hiện công vụ ở mức độ nhất định. Do đó, để đảm bảo bên bị thiệt hại được bồi thường toàn bộ thiệt hại đã gánh chịu, luật quy định bên bị thiệt hại trong trường hợp này có quyền yêu cầu cơ quan hành chính bồi thường [2, tr.725-729]. Việc truy cứu trách nhiệm kỷ luật trong trường hợp này vẫn phải tiến hành theo quy trình, thủ tục xử lý kỷ luật chung áp dụng đối với công chức, viên chức [3, tr.54].

Thứ tám, về khen thưởng, kỉ luật. Ở Pháp, hệ thống tiến thưởng dựa trên công trạng là nguồn thu nhập và động viên lớn đối với công chức, viên chức và dựa trên các nội dung khen thưởng cụ thể. Các viên chức y tế, giáo dục thường được khen thưởng về nội dung như: kết quả hoạt động tốt, tấm gương về đạo đức nghề nghiệp, gắn bó với đơn vị sự nghiệp trong thời gian dài (10 năm trở lên), tạo ra động lực nghề nghiệp... [5, tr.105]. Về kỷ luật, theo Quy chế công chức, ở Pháp có các loại chế tài kỷ luật áp dụng đối với nhân viên công vụ là: khiển trách, cảnh cáo, đình chỉ việc nâng bậc, hạ bậc, đình chỉ công tác trong thời hạn tối thiểu 15 ngày, đình chỉ chức vụ trong thời hạn 6 tháng đến 2 năm, chuyển vị trí công tác, giáng cấp, buộc thôi việc, nghỉ hưu bắt buộc. Tiến trình xử lý kỷ luật phải tuân thủ một trình tự chặt chẽ với mục tiêu bảo đảm

quyền lợi cho công chức, viên chức [3].

Cuối cùng, về việc chấm dứt chức nghiệp của công chức, viên chức. Việc chấm dứt chức nghiệp của công chức, viên chức Pháp có thể theo một trong các trường hợp là: từ chức, buộc thôi việc, bãi nhiệm, hưu trí. Chấm dứt chức nghiệp ở trường hợp thứ nhất xuất phát từ ý chí của bản thân công chức, viên chức; ở trường hợp thứ hai và thứ ba xuất phát từ ý chí của cơ quan hành chính và trường hợp cuối cùng xuất phát từ ý chí của một trong hai chủ thể này. Việc xin từ chức buộc phải thể hiện dưới hình thức văn bản và chỉ có hiệu lực khi được cấp có thẩm quyền chấp nhận. Buộc thôi việc được thực hiện do việc chấm dứt do chấm dứt vị trí công việc hoặc do kết quả của việc của công chức, viên chức không hội tụ đủ các yêu cầu nghề nghiệp (trường hợp này phải thực hiện theo trình tự xử lý kỷ luật). Bãi nhiệm là trường hợp chấm dứt công vụ do một lỗi kỷ luật. Hưu trí được thực hiện khi công chức, viên chức đạt đến độ tuổi luật định. Về cơ bản, tuổi nghỉ hưu ở Pháp là 65, không phân biệt nam nữ. Tuy nhiên, luật cũng phân hóa hai nhóm nhân viên công vụ: nhóm A là nhóm tĩnh (làm việc ở môi trường trong nhà) và nhóm B là nhóm động (làm việc ở môi trường có rủi ro cao về sức khỏe), trong đó, nhóm B có thể xem xét tuổi nghỉ hưu sớm hơn [4, tr.208].

2. Kinh nghiệm đối với Việt Nam trong việc sửa đổi Luật Viên chức năm 2010

Qua nghiên cứu quy định về viên chức trong pháp luật Cộng hòa pháp, có thể rút

ra một số kinh nghiệm hữu ích trong việc hoàn thiện lĩnh vực pháp luật viên chức tại Việt Nam nói chung và sửa đổi Luật Viên chức 2010 như sau:

Một là, nên quy định các vấn đề chung và nguyên tắc về viên chức trong một văn bản quy phạm pháp luật. Còn các quy định cụ thể cho các viên chức hoạt động ở các lĩnh vực khác nhau trong đời sống xã hội nên đưa về các văn bản cụ thể điều chỉnh lĩnh vực đó.

Hai là, xây dựng quy định về quyền, nghĩa vụ của viên chức theo hướng xuất phát từ các nhân quyền, dân quyền. Hiện nay, Luật viên chức của Việt Nam đang quy định quyền, nghĩa vụ của viên chức theo hướng viên chức được hưởng những gì, được làm những gì và không được làm những gì. Quy định này vừa không có tính khái quát vừa hạn chế quyền của viên chức. Với tư cách là con người, công dân, viên chức có mọi nhân quyền và dân quyền như các cá nhân, công dân khác, được làm những gì pháp luật không cấm. Do đó, việc quy định cụ thể viên chức có quyền gì, có nghĩa vụ gì lại làm hạn chế quyền của viên chức trong phạm vi quy định. Để khắc phục hạn chế này, phương thức quy định của Pháp là một cách hợp lý. Bên cạnh quy định các nghĩa vụ gắn với nghề nghiệp và các quyền hưởng đãi ngộ từ công việc, chỉ cần đặt ra giới hạn trong việc thực hiện các quyền con người, quyền công dân nếu việc thực hiện quyền đó hoặc một số nội dung của quyền đó ảnh hưởng đến chức trách, nhiệm vụ của viên chức, lợi ích và trật tự công cộng. Cách quy định như vậy vừa ràng buộc viên chức vào việc hoàn thành chức trách,

nhệm vụ vừa thể hiện nghĩa vụ của Nhà nước trong việc tôn trọng, đảm bảo nhân quyền, dân quyền của viên chức như bất kỳ cá nhân, công dân nào khác.

Ba là, xây dựng một chế độ tuyển dụng viên chức đảm bảo công bằng, công khai, minh bạch. Để đảm bảo quyền bình đẳng cho mọi người trong việc tiếp cận với cơ hội hoạt động nghề nghiệp trong lĩnh vực dịch vụ công, các cuộc thi tuyển, xét tuyển viên chức phải được tổ chức công khai, đảm bảo quyền cạnh tranh công bằng của các ứng viên. Việc chưa đảm bảo bảo được tính công khai của các cuộc thi tuyển, xét tuyển viên chức tại Việt Nam dẫn đến phổ biến tình trạng tuyển dụng theo kiểu quan hệ “quen biết”, “thân thích”, làm mất đi cơ hội cạnh tranh công bằng cho các ứng cử viên và khả năng lựa chọn nhân lực tốt nhất cho các cơ quan dịch vụ công. Để đảm bảo cho tính công khai, minh bạch, công bằng và hiệu quả thực chất của hoạt động tuyển dụng viên chức, trên cơ sở xác định đầy đủ, chặt chẽ các nguyên tắc tuyển dụng, Luật viên chức cần quy định thẩm quyền, chức năng của cho các cơ quan hữu quan xây dựng quy chế tuyển dụng, kiểm tra, thanh tra, giám sát việc tuyển dụng và hình thức xử lý, trách nhiệm pháp lý cụ thể đối với cuộc tuyển dụng, người có thẩm quyền tiến hành tuyển dụng không đảm bảo nguyên tắc.

Bốn là, đặt ra nguyên tắc cụ thể trong xác định mục đích của cuộc tuyển dụng viên chức. Không nên đưa ra yêu cầu tuyển dụng chung chung về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, năng lực, phẩm chất đối với mọi viên chức mà có thể học tập mô hình của Pháp - xác định cụ thể

yêu cầu đối với mỗi loại viên chức được tuyển dụng. Theo đó, ngoài đáp ứng trình độ chuyên môn tương ứng yêu cầu của vị trí tuyển dụng và đạo đức công vụ, viên chức được tuyển dụng còn phải đáp ứng năng lực, phẩm chất đặc thù thích hợp với vị trí tuyển dụng. Ví dụ như: khả năng lãnh đạo, định hướng, quản lý, điều hành, năng lực nghiên cứu, kỹ năng thực hành nghề nghiệp...v.v. Chỉ khi đáp ứng được yêu cầu chung đối với viên chức và yêu cầu đặc thù của vị trí tuyển dụng thì người được tuyển dụng mới là những người có khả năng thực hành tốt công vụ, tránh khỏi trường hợp tuyển người theo hồ sơ, bằng cấp, giỏi trên giấy tờ, không có năng lực thực tế phù hợp với công việc. Do đó, tuyển dụng viên chức (kể cả xét tuyển và thi tuyển) đều phải đảm bảo nguyên tắc cụ thể trong mục đích.

Năm là, đảm bảo tính thực chất của chế độ hợp đồng làm việc của viên chức. Chế độ hợp đồng làm việc của viên chức ra đời đã làm thay đổi tư duy biên chế trọn đời, vào được biên chế không cần nỗ lực hoàn thành nhiệm vụ công tác vẫn không lo mất việc, vẫn hưởng chế độ thù lao, đãi ngộ đầy đủ... Chế độ hợp đồng làm việc kích thích tính năng động, tinh cạnh tranh, nỗ lực không ngừng trong việc thực hiện nhiệm vụ, nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ của viên chức; tạo điều kiện cho người đứng đầu đơn vị sự nghiệp chủ động thu hút, tuyển dụng nhân tài phục vụ công vụ. Tuy nhiên, chế độ hợp đồng làm việc đối với viên chức hiện nay chưa thực sự mang bản chất hợp đồng. Bản chất của hợp đồng là sự bình đẳng, tự do ý chí giữa các chủ thể giao kết và thực hiện hợp đồng.

Hợp đồng làm việc được ký kết giữa người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập với người trúng tuyển vào viên chức “cần cử vào kết quả tuyển dụng” (khoản 2 Điều 24 Luật Viên chức). Theo đó, hợp đồng làm việc hoàn toàn phụ thuộc vào việc tuyển dụng viên chức thông qua thi tuyển hoặc xét tuyển.

Sáu là, cần quy định tăng thẩm quyền cho người đứng đầu. Người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập mặc dù được trao quyền chủ động, tự chủ trong việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý đối với viên chức, song vẫn phải tuân thủ việc ký hợp đồng làm việc sau khi đã có kết quả thi tuyển và xét tuyển viên chức. Thậm chí, đối với người có đủ điều kiện, trình độ, năng lực và chỉ cần qua phỏng vấn cũng có thể xác định được hoặc đối với những người đã thành danh, được xã hội thừa nhận về mặt trình độ, năng lực thì người đứng đầu đơn vị sự nghiệp vẫn không thể tự do ký kết hợp đồng làm việc như trường hợp người người sử dụng lao động thu hút và ký hợp đồng lao động với người có tài năng. Ngoài ra, trong một số trường hợp việc ký kết hợp đồng làm việc giữa người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập với viên chức còn buộc phải có sự đồng ý của cơ quan có thẩm quyền. Khoản 3 Điều 26 Luật Viên chức quy định: “Đối với các chức danh nghề nghiệp theo quy định của pháp luật do cấp trên của người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập bổ nhiệm thì trước khi ký kết hợp đồng làm việc phải được sự đồng ý của cấp đó”. Như vậy rõ ràng hợp đồng làm việc trong trường hợp này hoàn toàn không có ý nghĩa tự do khế ước, tự do ý chí, bình đẳng giữa các bên

như đúng bản chất của hợp đồng. Nói chung, người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập mặc dù được trao quyền tự chủ trong việc tuyển dụng, sử dụng và quản lý đối với viên chức nhưng vẫn phải chịu sự điều chỉnh, chi phối có tính chất quyết định của cơ quan chủ quản của đơn vị sự nghiệp công lập trong quá trình tuyển dụng cũng như ký kết, thực hiện hợp đồng làm việc. Do đó, có thể nói rằng chế độ hợp đồng làm việc đối với viên chức chưa thực sự thay thế cho chế độ tuyển dụng áp dụng với viên chức trước đây. Để phát huy ưu điểm của chế độ hợp đồng làm việc đối với viên chức cần có quy định cởi mở hơn, cho phép người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập có thẩm quyền rộng rãi trong việc thương lượng, thỏa thuận giao kết hợp đồng, đề xuất những điều kiện hợp đồng có tính thu hút đối với người có năng lực vào phục vụ lĩnh vực dịch vụ công.

Bảy là, nâng cao chế độ đãi ngộ cho viên chức ở mức độ ít nhất là tương đương hoặc cao hơn đối với nhân sự làm công việc tương ứng ở khu vực tư. Người làm việc trong lĩnh vực dịch vụ công có nhiều ràng buộc, nghĩa vụ hơn so với nghề nghiệp tương ứng ở khu vực tư, do đó, chế độ đãi ngộ phải được đảm bảo tốt hơn mới có thể cạnh tranh trong việc thu hút nhân tài. Đặc biệt đối với những ngành nghề có tầm quan trọng đặc biệt, đòi hỏi nhiều chất xám và được xã hội coi trọng như viên chức giáo dục và y tế. Trong những năm gần đây, ở Việt Nam diễn ra hiện tượng chảy máu chất xám từ lĩnh vực công sang tư, nhất là ở ngành giáo dục và y tế, do chính sách đãi ngộ có tính thu hút cao

của khu vực tư. Tuy nhiên, việc tăng lương sẽ có ảnh hưởng nhiều tới ngân sách công vụ và quỹ lương hưu, do đó, Việt Nam nên học theo mô hình của Pháp: đặt ra quy chế về các loại phụ cấp, trợ cấp nghề nghiệp đặc biệt, ưu đãi nhà ở, chế độ bảo hiểm... đối với đối tượng viên chức làm dịch vụ y tế, giáo dục, nghiên cứu... và thành viên phụ thuộc trong gia đình họ. Chế độ đãi ngộ đối với viên chức phải được đảm bảo và ưu thế hơn so với lao động khu vực tư để thu hút được nguồn nhân lực tốt nhất trở thành viên chức và đảm bảo họ yên tâm công tác.

Tóm lại, quy định tăng và bình đẳng về độ tuổi hưu trí để giảm gánh nặng bảo hiểm xã hội. Theo số liệu thống kê năm 2018, tuổi thọ bình quân của người nghỉ hưu là 76,6 tuổi (nam 72,1 tuổi, nữ 81,3 tuổi) và thời gian trả lương hưu bình quân là gần 20 năm. Quy định trần tuổi được nghỉ hưu sớm quá thấp (nam 50 tuổi, nữ 45 tuổi, nếu có đủ 15 năm trở lên làm nghề hoặc công việc đặc biệt nặng nhọc thì không phụ thuộc tuổi đời), nên thời gian trả lương hưu cho đối tượng này dài, trong khi thời gian đóng góp ít. Cụ thể là đóng khoảng 20 năm, thì hưởng tới 30 - 40 năm [5, tr.152]. Qua nghiên cứu kinh nghiệm của Pháp cho thấy độ tuổi nghỉ hưu cao hơn nhiều so với Việt Nam (65 tuổi, có ngoại lệ sớm hơn đối với các ngành nghề nặng nhọc, độc hại). Việc áp dụng kinh nghiệm này, quy định nâng tuổi nghỉ hưu đối với viên chức ở Việt Nam sẽ làm giảm gánh nặng bảo hiểm xã hội do tăng số năm đóng bảo hiểm, giảm số năm được hưởng lương hưu. Tăng tuổi nghỉ hưu, nhất là ở đội ngũ viên chức làm

công tác nghiên cứu, quản lý còn giúp tận dụng được chất xám và kinh nghiệm của họ. Bên cạnh việc quy định độ tuổi nghỉ hưu cao, Pháp cũng như nhiều nước khác trên thế giới không phân biệt giữa nam và nữ trong quy định về tuổi nghỉ hưu. Ở Việt Nam, về mặt pháp lý, việc quy định tuổi nghỉ hưu như nhau giữa nam và nữ sẽ hoàn toàn logic với nguyên tắc bình đẳng trong tuyển dụng, sử dụng viên chức và tương thích với quy định về quyền bình đẳng giới trong Hiến pháp, luật bình đẳng giới và các văn bản pháp luật khác. Đồng thời giảm áp lực bảo hiểm xã hội, tăng thời gian cống hiến của viên chức và bảo đảm quyền con người.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nguyễn Thị Thu Hương (2016), *Thực hiện pháp luật về viên chức trong các trường đại học Việt Nam*, Luận án tiến sĩ luật học, Đại học Quốc gia Hà Nội.
2. Martine Lombart và Gilles Dumont (2007), *Pháp luật hành chính của Cộng hòa Pháp*, Nxb Tư Pháp.
3. Phạm Văn Lợi và Hoàng Thị Ngân (2004), *Luật hành chính một số nước trên thế giới*, Nxb Tư pháp.
4. Nguyễn Cửu Việt (CB) (2011), *Luật hành chính nước ngoài*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
5. Trần Lưu Trung, Bộ Nội vụ (2016), Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu Đề tài khoa học cấp Bộ "Nghiên cứu kinh nghiệm quản lý đội ngũ viên chức hoạt động trong các lĩnh vực dịch vụ công của một số nước trên thế giới"