

HOÀN THIỆN QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ THẨM QUYỀN XỬ LÝ KỶ LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

Cao Vũ Minh*

Vũ Văn Huân**

*TS. Trường Đại học Kinh tế - Luật Thành phố Hồ Chí Minh

** Viện Nghiên cứu lập pháp.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Xử lý kỷ luật cán bộ, công chức; thẩm quyền xử lý kỷ luật; hình thức kỷ luật.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/06/2022

Biên tập : 12/08/2022

Duyệt bài : 14/08/2022

Article Information:

Keywords: Discipline to cadres and civil servants; authority for discipline; type of discipline.

Article History:

Received : 09 Jun 2022

Edited : 12 Aug. 2022

Approved : 14 Aug. 2022

Tóm tắt:

Thẩm quyền xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là một trong những nội dung quan trọng của pháp luật công vụ. Trong phạm vi bài viết này, các tác giả tập trung phân tích những hạn chế, bất cập trong các quy định của pháp luật hiện hành về thẩm quyền xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, và đề xuất hướng hoàn thiện.

Abstract:

The authority for discipline to cadres and civil servants is one of the important provisions under the legal regulations on civil services. Within the scope of this article, the authors focus on analysis of the shortcomings and inadequacies in the current legal provisions on the competence to discipline cadres and civil servants, and propose directions for further improvements.

1. Khái quát về thẩm quyền xử lý kỷ luật cán bộ, công chức

1.1. Trách nhiệm kỷ luật

Trách nhiệm kỷ luật là dạng trách nhiệm pháp lý được thực hiện trong quan hệ nội bộ của các cơ quan, tổ chức¹. Hiểu theo nghĩa

“tích cực”, trách nhiệm kỷ luật của cán bộ, công chức là bổn phận của cán bộ, công chức khi thực hiện hoạt động công vụ phải tuân thủ nghiêm chỉnh các trách nhiệm, nghĩa vụ của mình. Với cách hiểu này, có thể thấy, trách nhiệm kỷ luật ở đây không phải là một chế tài mà là một nghĩa vụ, bổn phận. Tuy nhiên,

¹ Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, tr. 549.

theo cách hiểu khá phổ biến hiện nay², thì trách nhiệm kỷ luật của cán bộ, công chức là các biện pháp chế tài của Nhà nước mang tính chất bất lợi, được áp dụng đối với cán bộ, công chức vi phạm các quy định của Nhà nước về chế độ công vụ.

Như vậy, trách nhiệm kỷ luật đối với cán bộ, công chức là một dạng trách nhiệm pháp lý đặc thù dành riêng cho cán bộ, công chức; bao gồm những yếu tố cơ bản như: (i) Chủ thể bị xem xét trách nhiệm kỷ luật là chủ thể đặc biệt - đó phải là cán bộ, công chức; (ii) Cơ sở của trách nhiệm là những hành vi vi phạm - đó là những hành vi có lỗi, vi phạm các quy tắc và nghĩa vụ trong hoạt động công vụ; (iii) Cơ sở thực tế để xem xét trách nhiệm kỷ luật không chỉ là vi phạm pháp luật mà còn bao gồm cả vi phạm các quy tắc đạo đức, làm giảm uy tín của cơ quan, tổ chức và Nhà nước nói chung. Từ đây, có thể hiểu, xử lý kỷ luật cán bộ, công chức chính là việc người có thẩm quyền áp dụng hậu quả pháp lý bất lợi đối với cán bộ, công chức vi phạm pháp luật mà theo quy định phải bị xử lý kỷ luật.

Trách nhiệm kỷ luật luôn tồn tại quan hệ trực thuộc về mặt tổ chức giữa người có thẩm quyền quyết định kỷ luật và cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật. Chính vì vậy, xác định đúng thẩm quyền xử lý kỷ luật là một nội dung pháp lý quan trọng trong việc truy cứu trách nhiệm kỷ luật.

1.2. Thẩm quyền xử lý kỷ luật

Dưới góc độ ngôn ngữ, “thẩm quyền” là một từ gốc Hán Việt. Từ điển Từ và Ngữ

giải thích “thẩm quyền” là “quyền chính thức được quyết định về một vấn đề”³. Theo Từ điển Luật học thì “thẩm quyền” là: “quyền chính thức được xem xét để kết luận và định đoạt, quyết định một vấn đề. Thẩm quyền gắn liền với quyền và nhiệm vụ mà pháp luật quy định cho cơ quan nhà nước, người nắm giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan đó để thực hiện chức năng và nhiệm vụ của họ. Thẩm quyền của mỗi cơ quan và cá nhân được phân định theo lĩnh vực, khu vực hành chính, cấp hành chính”⁴. Như vậy, thẩm quyền là quyền xem xét, quyết định, gắn với quyền hạn, nhiệm vụ của một chủ thể nhất định⁵.

Dưới góc độ pháp lý, thẩm quyền là một hệ thống các yếu tố cấu thành bao gồm hai nhóm sau: (i) Các quyền và nghĩa vụ chung để thực hiện chức năng nhất định mà một chủ thể được trao để giải quyết những vấn đề phát sinh trong hoạt động của mình; (ii) Những quyền hạn cụ thể để thực hiện các quyền và nghĩa vụ chung nêu trên⁶.

Trong trách nhiệm kỷ luật, thẩm quyền xử lý kỷ luật là một chế định pháp lý bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của những chủ thể có thẩm quyền xử lý kỷ luật trong việc áp dụng hình thức kỷ luật đối với chủ thể vi phạm. Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18/9/2020 về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức đã quy định rất cụ thể về thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, tạo ra sự rõ ràng trong việc xem xét xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, bởi sai sót về thẩm quyền có thể dẫn đến việc phải hủy

² Đinh Văn Mậu (2010), *Về kỷ luật nhà nước và trách nhiệm của công chức*, Tạp chí Tổ chức nhà nước, số 4; Bùi Thị Đào (2010), *Một số vấn đề về kỷ luật cán bộ, công chức*, Tạp chí Luật học, số 6.

³ Nguyễn Lâm (2006), *Từ điển Từ và Ngữ Việt Nam*, Nxb. Tổng hợp Tp. Hồ Chí Minh, tr.1702.

⁴ Bộ Tư pháp, Viện khoa học pháp lý (2006), *Từ điển Luật học*, Nxb Từ điển bách khoa, Nxb. Tư pháp, tr.701.

⁵ Phạm Hồng Thái (2009), *Thẩm quyền chức vụ nhà nước*, Tạp chí Quản lý nhà nước, số 163.

⁶ Nguyễn Cửu Việt (2005), *Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8.

toàn bộ quyết định kỷ luật cán bộ, công chức. Tuy nhiên, các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành lại không có điều khoản quy định thế nào là “thẩm quyền xử lý kỷ luật”.

Theo các tác giả, thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức là tổng thể các quy phạm pháp luật quy định quyền và nghĩa vụ của một chủ thể nhất định trong việc áp dụng hình thức kỷ luật đối với cán bộ, công chức vi phạm pháp luật mà theo quy định phải bị xử lý kỷ luật.

Theo Điều 20 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP, thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với *cán bộ* được quy định như sau:

- “Đối với cán bộ được phê chuẩn, quyết định phê duyệt kết quả bầu cử thì cấp có thẩm quyền phê chuẩn, quyết định phê duyệt kết quả bầu cử sẽ tiến hành xử lý kỷ luật”.

- “Đối với các chức vụ, chức danh trong cơ quan hành chính nhà nước do Quốc hội phê chuẩn thì Thủ tướng Chính phủ ra quyết định xử lý kỷ luật”.

Tương tự, Điều 24 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP quy định về thẩm quyền xử lý kỷ luật *công chức*, cụ thể là:

“1. Đối với công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền bổ nhiệm hoặc được phân cấp thẩm quyền bổ nhiệm tiến hành xử lý kỷ luật và quyết định hình thức kỷ luật.

2. Đối với công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý, người đứng đầu cơ quan quản lý hoặc người đứng đầu cơ quan được phân cấp quản lý công chức tiến hành xử lý kỷ luật và quyết định hình thức kỷ luật.

3. Đối với công chức biệt phái, người đứng đầu cơ quan nơi công chức được cử đến biệt

phái tiến hành xử lý kỷ luật, thống nhất hình thức kỷ luật với cơ quan cử biệt phái trước khi quyết định hình thức kỷ luật. Trong trường hợp này, hồ sơ, quyết định kỷ luật công chức biệt phái phải được gửi về cơ quan quản lý công chức biệt phái.

4. Đối với trường hợp công chức có hành vi vi phạm trong thời gian công tác tại cơ quan, tổ chức, đơn vị cũ mà khi chuyển sang cơ quan mới mới phát hiện hành vi vi phạm đó và vẫn còn trong thời hiệu xử lý kỷ luật thì cơ quan cũ nơi công chức đã công tác tiến hành xử lý kỷ luật. Hồ sơ, quyết định xử lý kỷ luật phải được gửi về cơ quan nơi công chức đang công tác. Trường hợp cơ quan có thẩm quyền xử lý kỷ luật đã giải thể, chia, tách, hợp nhất, sáp nhập thì những người có trách nhiệm liên quan phải bàn giao hồ sơ để cơ quan nơi công chức đang công tác thực hiện việc xử lý kỷ luật. Hồ sơ, quyết định kỷ luật công chức phải được gửi về cơ quan quản lý công chức”.

Cần lưu ý, quy định tại khoản 4 Điều 24 nêu trên sử dụng thuật ngữ “*chuyển sang cơ quan mới*”, có nghĩa việc “*chuyển sang cơ quan mới*” không làm mất đi tư cách chủ thể đặc biệt - công chức - của người có hành vi vi phạm. Theo đó, khi “*chuyển sang cơ quan mới*” và người có hành vi vi phạm vẫn còn là công chức, vẫn có “*cơ quan nơi công chức đang công tác*” thì người có thẩm quyền xử lý kỷ luật cần phải gửi hồ sơ, quyết định kỷ luật về cơ quan nơi công chức đang công tác để cùng phối hợp thực hiện.

- “Đối với công chức làm việc trong Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân thì thẩm quyền xử lý kỷ luật được thực hiện theo quy định của cơ quan có thẩm quyền quản lý công chức”⁷. Đơn cử, theo khoản 2 Điều 7 Nghị định số 06/2010/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung

⁷ Theo khoản 5, Điều 24 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP.

bởi Nghị định số 138/2020/NĐ-CP thì “*Thẩm phán Tòa án nhân dân cấp tỉnh*” là công chức. Theo khoản 3 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 thì Chủ tịch nước có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Thẩm phán các Tòa án. Do đó, thẩm quyền áp dụng hình thức kỷ luật cách chức đối với Thẩm phán các Tòa án chỉ thuộc về Chủ tịch nước⁸.

2. Bất cập trong các quy định của pháp luật về thẩm quyền xử lý kỷ luật cán bộ, công chức

2.1. Thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với cán bộ được phê chuẩn, quyết định phê duyệt kết quả bầu cử được quy định không bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống pháp luật

Khoản 1 Điều 20 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP quy định: “*Cấp có thẩm quyền phê chuẩn, quyết định phê duyệt kết quả bầu cử thì có thẩm quyền xử lý kỷ luật*”. Tuy nhiên, quy định về thẩm quyền xử lý kỷ luật này cũng phát sinh một số điểm bất hợp lý. Cụ thể, theo khoản 6 Điều 83 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Luật Tổ chức chính quyền địa phương) thì kết quả bầu Chủ tịch Hội đồng nhân dân (HĐND), Phó Chủ tịch HĐND cấp huyện phải được Thường trực HĐND cấp tỉnh phê chuẩn; kết quả bầu Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND cấp xã phải được Thường trực HĐND cấp huyện phê chuẩn. Như vậy, theo quy định tại khoản 1 Điều 20 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP thì Thường trực HĐND cấp tỉnh sẽ có thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND cấp huyện. Tương tự, Thường trực HĐND cấp huyện xử lý kỷ luật đối với Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND cấp xã. Việc đồng

nhất thẩm quyền phê chuẩn kết quả bầu với thẩm quyền xử lý kỷ luật trong Nghị định số 112/2020/NĐ-CP là không phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương bởi đạo luật này không hề quy định cho Thường trực HĐND cấp tỉnh và Thường trực HĐND cấp huyện thẩm quyền xử lý kỷ luật.

Theo Điều 19 và Điều 40 Luật Tổ chức chính quyền địa phương thì HĐND cấp tỉnh bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND. Khoản 5 Điều 53 Luật Tổ chức Quốc hội năm 2014 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Luật Tổ chức Quốc hội) lại quy định Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn kết quả bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND cấp tỉnh. Với quy định tại khoản 1 Điều 20 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP thì Ủy ban Thường vụ Quốc hội sẽ có thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Tuy nhiên, quy định này còn vượt ra khỏi phạm vi Hiến pháp năm 2013 vì Điều 74 không hề quy định thẩm quyền xử lý kỷ luật cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Cần lưu ý là thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội được quy định bởi Hiến pháp năm 2013 và các đạo luật do Quốc hội ban hành. Do đó, Chính phủ không thể ban hành nghị định để quy định thêm thẩm quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Ngoài ra, quy định trên cũng không phù hợp với tính chất hoạt động của Ủy ban Thường vụ Quốc hội lần Thường trực HĐND cấp tỉnh và cấp huyện. Với tư cách là cơ quan thường trực, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thường trực HĐND cấp tỉnh và cấp huyện không có thẩm quyền ban hành văn bản hành chính nói chung và văn bản xử lý kỷ luật hành chính nói riêng⁹.

⁸ Điều 83 Luật Tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.

⁹ Hoàng Thị Lan (2020), *Một số vướng mắc khi áp dụng xử lý kỷ luật đối với người giữ chức vụ do Hội đồng nhân dân bầu*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 19.

2.2. Thẩm quyền xử lý kỷ luật cán bộ trong cơ quan hành chính nhà nước do Quốc hội phê chuẩn được quy định không phù hợp với các văn bản quy phạm pháp luật khác, trong đó có cả Hiến pháp năm 2013

Khoản 2 Điều 20 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP quy định: “*Đối với các chức vụ, chức danh trong cơ quan hành chính nhà nước do Quốc hội phê chuẩn thì Thủ tướng Chính phủ ra quyết định xử lý kỷ luật*”. Theo các tác giả, quy định này đã tạo ra sự mâu thuẫn với các văn bản có hiệu lực pháp lý cao hơn. Cụ thể, theo Hiến pháp năm 2013 thì Thủ tướng Chính phủ trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ (khoản 3 Điều 98). Trên cơ sở đó, Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ (khoản 7 Điều 70). Căn cứ vào Nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước sẽ tiến hành bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ (khoản 2 Điều 88). Như vậy, việc thành lập chức danh Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ có sự tham gia của ba chủ thể là Thủ tướng Chính phủ, Quốc hội và Chủ tịch nước. Trong đó, phê chuẩn của Quốc hội đóng vai trò quyết định. Trên cơ sở sự phê chuẩn của Quốc hội, Chủ tịch nước mới tiến hành bổ nhiệm Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Đi cùng với cơ chế bổ nhiệm là quyền cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ đương nhiên là một hình thức kỷ luật áp dụng đối với cán bộ. Thẩm quyền áp dụng hình thức kỷ luật này thuộc về Chủ tịch nước chứ không thể thuộc

về Thủ tướng Chính phủ. Thế nhưng với quy định “*đối với các chức vụ, chức danh trong cơ quan hành chính nhà nước do Quốc hội phê chuẩn thì Thủ tướng Chính phủ ra quyết định xử lý kỷ luật*”, có thể hiểu rằng, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ - những chức vụ, chức danh trong cơ quan hành chính nhà nước do Quốc hội phê chuẩn sẽ do Thủ tướng Chính phủ ra quyết định kỷ luật, thậm chí là ra quyết định xử lý kỷ luật với hình thức kỷ luật cách chức. Điều này không chỉ trái với Hiến pháp năm 2013 mà còn trái với thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ được quy định trong Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Luật Tổ chức Chính phủ).

2.3. Thẩm quyền xử lý kỷ luật công chức đã không theo kịp với sự thay đổi của các quan hệ phát sinh trong việc xem xét xử lý kỷ luật công chức

Thứ nhất, Điều 20 và Điều 41 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định Ủy viên Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh gồm các Ủy viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh, Ủy viên phụ trách quân sự, Ủy viên phụ trách công an. Đây là một quy định mới của Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành so với Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003.

Theo Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003 thì Ủy viên UBND cấp tỉnh không nhất thiết là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Thực tế cho thấy, những ủy viên của UBND cấp tỉnh phụ trách các lĩnh vực quan trọng sẽ được cơ cấu làm người đứng đầu các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh phụ trách những lĩnh vực đó. Như vậy, trong những ủy viên UBND cấp tỉnh sẽ có những người có hai tư cách: vừa là thành viên

UBND cấp tỉnh, vừa là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Điều này đã bộc lộ sự không bình đẳng về mặt địa vị pháp lý giữa các ủy viên là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh với những ủy viên không là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Khắc phục sự bất bình đẳng này, Luật Tổ chức chính quyền địa phương hiện hành quy định tất cả Ủy viên UBND cấp tỉnh đều là người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Tuy nhiên, quy định này chưa được nhìn nhận thấu đáo dưới góc độ thẩm quyền xử lý kỷ luật công chức.

Điều 19, Điều 40 Luật Tổ chức chính quyền địa phương quy định HĐND cấp tỉnh bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các Ủy viên UBND cấp tỉnh. Theo Điều 13 Nghị định số 24/2014/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 107/2020/NĐ-CP) thì Chủ tịch UBND cấp tỉnh bổ nhiệm người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh (bổ nhiệm Giám đốc Sở, Phó Giám đốc Sở). Theo đó, HĐND cấp tỉnh sẽ bầu ra các Ủy viên UBND cấp tỉnh. Sau đó, Chủ tịch UBND cấp tỉnh chỉ căn cứ vào danh sách các Ủy viên UBND cấp tỉnh mà bổ nhiệm thành người đứng đầu các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh. Khi người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp tỉnh vi phạm pháp luật thì có thể bị áp dụng hình thức kỷ luật giáng chức hoặc cách chức, và người có thẩm quyền xử lý kỷ luật là Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Giả sử một Giám đốc Sở có hành vi sử dụng giấy tờ không hợp pháp để được bổ nhiệm chức vụ. Hành vi này bị Chủ tịch UBND cấp tỉnh xử lý kỷ luật hình thức cách chức. Khi bị cách chức thì người này không còn là Giám đốc Sở, vậy người này có còn là Ủy viên UBND cấp tỉnh hay không?

Tương tự, Luật Tổ chức chính quyền địa phương cũng quy định HĐND cấp huyện bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các Ủy viên UBND cấp huyện. Trên cơ sở đó, Chủ tịch UBND cấp huyện căn cứ vào danh sách các Ủy viên UBND cấp huyện mà bổ nhiệm thành người đứng đầu các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện (Trường phòng). Khi người đứng đầu các cơ quan chuyên môn thuộc UBND cấp huyện vi phạm pháp luật đến mức bị giáng chức hoặc cách chức thì thẩm quyền xử lý kỷ luật thuộc về Chủ tịch UBND cấp huyện.

Dưới góc độ pháp lý, khi bị giáng chức hoặc cách chức Giám đốc Sở (hoặc Trường phòng) thì công chức này cũng không thể là Ủy viên UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện). Do đó, HĐND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) nhất thiết phải bãi nhiệm tư cách Ủy viên UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) của người này. Như vậy, cơ chế phối hợp giữa Chủ tịch UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) với HĐND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) trong việc kỷ luật giáng chức hoặc cách chức Giám đốc Sở (hoặc Trường phòng) và bãi nhiệm tư cách Ủy viên UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) của người này được thể hiện như thế nào? Các quy định của pháp luật hiện hành không quy định cụ thể và chắc chắn rằng bất cập này sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến thẩm quyền xử lý kỷ luật của Chủ tịch UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện).

Thứ hai, theo khoản 3 Điều 24 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP quy định: “*đối với công chức biệt phái, người đứng đầu cơ quan nơi công chức được cử đến biệt phái tiến hành xử lý kỷ luật, thống nhất hình thức kỷ luật với cơ quan cử biệt phái trước khi quyết định hình thức kỷ luật. Hồ sơ, quyết định kỷ luật công chức biệt phái phải được gửi về cơ quan quản lý công chức biệt phái*” có thể tạo ra sự bất khả thi trong triển khai thi hành.

Giả sử, một công chức công tác tại Sở Tư pháp tỉnh Y được biệt phái về làm việc tại UBND huyện X, tỉnh Y. Trong thời gian biệt phái, công chức này vi phạm kỷ luật. Theo khoản 3 Điều 24 thì Chủ tịch UBND huyện X, tỉnh Y sẽ có thẩm quyền xử lý kỷ luật. Nếu công chức này bị xử lý với hình thức kỷ luật khiển trách hay cảnh cáo thì không có gì đáng bàn. Tuy nhiên, nếu công chức này bị áp dụng hình thức kỷ luật là hạ bậc lương hay buộc thôi việc thì phát sinh nhiều nghịch lý. Theo Điều 53 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2019 (Luật Cán bộ, công chức) thì công chức được cử biệt phái vẫn thuộc biên chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị cử biệt phái nên việc hạ bậc lương hay buộc thôi việc công chức này vẫn thuộc thẩm quyền của cơ quan, tổ chức, đơn vị cử biệt phái. Do đó, nếu người đứng đầu cơ quan nơi công chức được cử đến biệt phái tiến hành xử lý kỷ luật thì có thể dẫn đến sự bất khả thi trong việc thi hành trên thực tế.

So với Nghị định số 34/2011/NĐ-CP, Nghị định số 112/2020/NĐ-CP đã bổ sung thêm quy định “*thống nhất hình thức kỷ luật với cơ quan cử biệt phái trước khi quyết định hình thức kỷ luật*” nhằm bảo đảm sự phối hợp giữa cơ quan nơi công chức được cử đến biệt phái với cơ quan cử biệt phái trong việc quyết định hình thức kỷ luật đối với công chức biệt phái. Tuy nhiên, Nghị định số 112/2020/NĐ-CP lại không quy định rõ ràng về thủ tục phối hợp này. Quyền và nghĩa vụ pháp lý của các chủ thể tham gia vào quá trình xử lý kỷ luật công chức chỉ có thể thực hiện thông qua thủ tục hành chính. Vì vậy, cần phải có các quy phạm thủ

tục để các chủ thể pháp luật hành chính có thể thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình¹⁰.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Để bộ máy nhà nước hoạt động chính xác, nhịp nhàng và hiệu quả, Nhà nước tiến hành “phân công lao động” giữa các bộ phận của bộ máy, nghĩa là phân định thẩm quyền¹¹. Thẩm quyền của mỗi chủ thể nếu được quy định hợp lý sẽ khắc phục tình trạng bỏ sót công việc, cũng như loại trừ hiện tượng công việc bị giao chông chéo, trùng lặp. Từ những bất cập đã phân tích ở trên, các tác giả có một số kiến nghị nhằm hoàn thiện các quy định của pháp luật về thẩm quyền xử lý kỷ luật cán bộ, công chức như sau:

Thứ nhất, tình trạng Nghị định của Chính phủ “*giao thêm*” thẩm quyền cho Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thường trực HĐND cấp tỉnh và cấp huyện không chỉ ảnh hưởng tới nguyên tắc pháp quyền, mà còn tạo ra sự không thống nhất trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Chính vì vậy, Chính phủ cần bãi bỏ quy định tại khoản 1 Điều 20 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP. Nếu cần quy định thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với cán bộ do cơ quan dân cử bầu thì có thể quy định nội dung này tại một văn bản luật riêng do Quốc hội ban hành hoặc điều chỉnh trong một điều khoản riêng của các đạo luật về tổ chức bộ máy nhà nước. Thiết nghĩ, trong giai đoạn hiện nay, việc sửa đổi các đạo luật về tổ chức và hoạt động của các cơ quan dân cử như Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Tổ chức Quốc hội để quy định về thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với cán bộ do cơ quan dân cử bầu sẽ là giải pháp mang tính khả thi và tiết kiệm hơn.

¹⁰ Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2018), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh, Nxb. Hồng Đức - Hội Luật gia Việt Nam, tr. 515 - 516.

¹¹ Nguyễn Cửu Việt (2005), *Cải cách hành chính: Về khái niệm thẩm quyền*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8.

Thứ hai, ở nước ta, chỉ có Chủ tịch nước mới có quyền bổ nhiệm Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Do đó, khoản 2 Điều 20 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP quy định thẩm quyền xử lý kỷ luật Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ cho Thủ tướng Chính phủ là không phù hợp với Hiến pháp năm 2013. Thực tiễn triển khai thi hành pháp luật cũng không cho phép Thủ tướng Chính phủ được quyền kỷ luật Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Thẩm quyền này vẫn đương nhiên thuộc về Chủ tịch nước. Vừa qua, ngày 7/6/2022, Chủ tịch nước đã ký Quyết định số 658/QĐ-CTN để áp dụng hình thức kỷ luật cách chức Bộ trưởng Bộ Y tế nhiệm kỳ 2021 - 2026 đối với ông Nguyễn Thanh Long. Như vậy, về lý luận lẫn thực tiễn, khoản 2 Điều 20 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP là một quy phạm không có giá trị, nên huỷ bỏ.

Thứ ba, việc xử lý kỷ luật trong đó có áp dụng hình thức kỷ luật giáng chức hoặc cách chức Giám đốc Sở (hoặc Trưởng phòng) thuộc thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện). Khi bị giáng chức hoặc cách chức Giám đốc Sở (hoặc Trưởng phòng) thì công chức này cũng không thể là Ủy viên UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện). Trên cơ sở đó, HĐND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) nhất thiết phải bãi nhiệm tư cách Ủy viên UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) của người này. Chính vì vậy, pháp luật cần quy định cụ thể cơ chế phối hợp giữa Chủ tịch UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) với HĐND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) trong việc kỷ luật giáng chức hoặc cách chức Giám đốc Sở (hoặc Trưởng phòng) và bãi nhiệm tư cách Ủy viên UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) của người này. Do đó, nhằm bảo đảm cơ chế phối hợp cũng như cụ thể hóa thẩm quyền của Chủ tịch UBND cấp tỉnh (hoặc cấp huyện) trong

việc áp dụng hình thức kỷ luật giáng chức hoặc cách chức, pháp luật cần quy định: “*đối với người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND thì Chủ tịch UBND có thẩm quyền xử lý kỷ luật và quyết định hình thức kỷ luật. Trong trường hợp Chủ tịch UBND áp dụng hình thức kỷ luật giáng chức hoặc cách chức đối với người đứng đầu cơ quan chuyên môn thuộc UBND thì HĐND cùng cấp phải bãi nhiệm tư cách Ủy viên UBND của người này*”.

Cuối cùng, vì công chức được cử biệt phái vẫn thuộc biên chế của cơ quan, tổ chức, đơn vị cử biệt phái, nên cần sửa đổi Nghị định số 112/2020/NĐ-CP theo hướng quy định thẩm quyền xử lý kỷ luật công chức vi phạm pháp luật trong thời gian biệt phái vẫn thuộc về người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị cử biệt phái. Sẽ là hợp lý và khả thi nếu pháp luật quy định cơ quan nơi công chức được cử biệt phái sẽ tiến hành xem xét kỷ luật, đề nghị hình thức kỷ luật, còn việc quyết định hình thức kỷ luật vẫn thuộc về người đứng đầu cơ quan cử biệt phái công chức quyết định. Quy định hợp lý này cũng được thể hiện trong Nghị định số 27/2012/NĐ-CP về xử lý kỷ luật viên chức. Theo đó, khoản 3 Điều 14 Nghị định số 27/2012/NĐ-CP quy định: “*đối với viên chức biệt phái, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nơi viên chức được cử đến biệt phái tiến hành xem xét xử lý kỷ luật, đề nghị hình thức kỷ luật và gửi hồ sơ xử lý kỷ luật về đơn vị sự nghiệp công lập cử viên chức biệt phái để ra quyết định kỷ luật theo thẩm quyền*”. Do vậy, trên cơ sở hài hòa hóa pháp luật, cần sửa đổi khoản 3 Điều 24 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP theo hướng: “*đối với công chức biệt phái, người đứng đầu cơ quan nơi công chức được cử đến biệt phái tiến hành xem xét xử lý kỷ luật, đề nghị hình thức kỷ luật và gửi hồ sơ xử lý kỷ luật về cơ quan cử công chức biệt phái để ra quyết định kỷ luật theo thẩm quyền*” ■