

VỀ MỘT SỐ NỘI DUNG SỬA ĐỔI LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC VÀ LUẬT VIÊN CHỨC

TS. TRẦN ANH TUẤN (*)

Tóm tắt: Luật cán bộ, công chức và Luật Viên chức là hai đạo luật quan trọng, phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng rộng, liên quan trực tiếp đến việc quản lý, sử dụng toàn bộ đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong toàn hệ thống chính trị. Bài viết tập trung phân tích, đánh giá thực trạng sau gần 11 năm thực hiện Luật cán bộ, công chức và gần 9 năm thực hiện Luật Viên chức cho thấy nhiều nội dung quy định trong hai luật này cần được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với yêu cầu xây dựng đất nước, đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và quá trình hội nhập quốc tế.

Từ khóa: Luật cán bộ, công chức; Luật Viên chức; sửa đổi, bổ sung.

Abstract: The Law on Cadres and Civil Servants and the Law on Public Servants are two important laws that cover a wide scope of regulations and subjects directly related to the management and employment of all cadres, civil servants, and public servants in the whole political system. This paper focuses on analyzing and assessing the current situation after nearly 11 years of implementing the Law on Cadres and Civil Servants and nearly 9 years of implementing the Law on Public Servants, indicating that many contents stipulated in these two laws need to be amended and supplemented to meet the requirements for national construction, as well as the requirements of the socialist-oriented market economy and international integration process.

Keywords: Law on Cadres and Civil Servants; Law on Public Servants; Amendments and Supplements.

Ngày nhận bài: 07/6/2019 Ngày biên tập: 11/6/2019 Ngày duyệt đăng: 13/6/2019

Luật cán bộ, công chức năm 2008 và Luật Viên chức năm 2010 hiện hành có nhiều nội dung mới so với trước đây như: phân biệt cán bộ với công chức và viên chức; xây dựng chế độ công vụ theo vị trí việc làm gắn với tiêu chuẩn chức danh; quy định các nội dung quản lý phù hợp với tính chất, đặc điểm hoạt động của cán bộ, công chức, viên chức (CBCCVC)... Sau thời gian thực hiện, hai đạo luật này đã tạo cơ sở pháp lý để nâng cao chất lượng nền công vụ, đổi mới cơ chế quản lý CBCCVC, từng bước xây dựng một nền công vụ chuyên nghiệp, trách nhiệm, năng động, minh bạch, hiệu lực, hiệu quả phục vụ nhân dân.

Ngày 24/5/2019, Dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật cán bộ, công chức (Luật CBCC) và Luật Viên chức (Luật VC) đã

được Chính phủ trình tại kỳ họp thứ 7, Quốc hội khóa XIV để thảo luận. Tuy nhiên, một số nội dung đề nghị sửa đổi, bổ sung vẫn còn nhiều ý kiến khác nhau cần được tiếp tục nghiên cứu, lựa chọn để thực hiện chủ trương của Đảng và phù hợp với điều kiện hiện nay.

1. Cơ sở khoa học của việc nên hay không nên quy định có công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập

Khoản 2, Điều 4 Luật CBCC quy định có công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNNCL), mà không quy định thực hiện chế độ công chức trong ĐVSNNCL. Do đó, nếu cho rằng Luật CBCC sửa đổi lần này nhằm "bỏ chế độ công chức trong đơn vị sự nghiệp công lập"^(*) là không chính xác. Bởi Luật CBCC năm 2008 chỉ quy định một số vị trí việc làm trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của ĐVSNNCL là công

(*) Thứ trưởng Bộ Nội vụ

chức. Mặc dù được quy định là công chức nhưng các chức danh này không hưởng lương từ ngân sách nhà nước mà được bảo đảm từ quỹ lương của ĐVSNCN theo quy định của pháp luật. Số công chức này cũng không tính vào tổng biên chế công chức được giao hàng năm cho các bộ, ngành, địa phương.

Theo quy định hiện hành, công chức trong ĐVSNCN được quy định chỉ có trong bộ máy lãnh đạo, quản lý. Tuy nhiên, số lượng công chức còn căn cứ vào cấp mà ĐVSNCN đó thực thuộc (như trực thuộc Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ; trực thuộc bộ, ngành, tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương,...). Ngoài ra, trên thực tế có một số ĐVSNCN vẫn được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước. Ví dụ như viện khoa học về ngành, lĩnh vực ở một số bộ vẫn được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước về khoa học công nghệ do bộ đó không có vụ quản lý khoa học công nghệ hoặc các Vườn Quốc gia vẫn có lực lượng kiểm lâm,... và như vậy, người đảm nhận các vị trí việc làm thuộc nhiệm vụ quản lý nhà nước trong các ĐVSNCN này vẫn được xác định là công chức. Nếu quy định họ là viên chức sẽ không thể thực hiện được nhiệm vụ quản lý nhà nước. Vấn đề này được quy định tại Nghị định số 06/2010/NĐ-CP quy định những người là công chức và Thông tư số 08/2011/TT-BNV ngày 02/6/2011 của Bộ Nội vụ hướng dẫn thi hành Nghị định này.

Cơ sở khoa học của quy định này xuất phát từ Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và quy định của Hiến pháp nước ta qua các thời kỳ, mà gần đây nhất là Hiến pháp năm 2013⁽¹⁾. Theo Hiến pháp, Nhà nước phải có trách nhiệm chăm lo xây dựng và phát triển văn hóa, văn học, nghệ thuật, đầu tư và phát triển sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc sức khỏe của nhân dân; phát triển giáo dục, phát triển khoa học và công nghệ - coi đó là quốc sách hàng đầu,... Thực hiện các nhiệm vụ và trách nhiệm này thuộc chức năng và trách nhiệm của Nhà nước. Qua đó, Nhà nước cung cấp các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu cho người dân. Bên cạnh đó, khu vực ngoài nhà nước cũng có thể tham gia thực hiện các dịch vụ công này thông qua việc xã hội hóa theo quy định của

pháp luật. Do đó, một số chức danh trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của ĐVSNCN dứt khoát phải được quy định là công chức (nhưng thuộc số lượng người làm việc và hưởng lương từ nguồn tài chính của ĐVSNCN). Đây chính là sự thể hiện trách nhiệm của Nhà nước trong việc cử cán bộ, công chức sang thực hiện việc lãnh đạo và tổ chức quản lý việc cung cấp các nhu cầu cơ bản thiết yếu cho người dân. Nếu một số chức danh lãnh đạo, quản lý của ĐVSNCN (như giám đốc bệnh viện, hiệu trưởng,...) chỉ là viên chức thì họ sẽ được thực hiện các quyền của viên chức về hoạt động kinh doanh và việc làm ngoài thời gian theo quy định tại Điều 14 Luật VC, như: quyền ký hợp đồng làm việc với các đơn vị, tổ chức khác, được hoạt động nghề nghiệp ngoài thời gian quy định, được góp vốn dù không tham gia quản lý điều hành công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần, công ty hợp danh, hợp tác xã, bệnh viện tư, trường học tư,... Hệ quả có thể lường trước được là những người này sẽ tập trung vào bảo vệ các lợi ích cho các tổ chức mà họ có cổ phần, góp vốn và không tập trung vào lãnh đạo ĐVSNCN thực hiện nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ công, đáp ứng sự hài lòng của người dân. Nếu những người đó là công chức thì họ không được làm những việc nói trên và sẽ bị điều chỉnh bởi các quy định của Luật CBCC như: phải thực hiện những điều cấm cán bộ, công chức không được làm và pháp luật về phòng, chống tham nhũng... Có như vậy, những công chức này mới toàn tâm, toàn ý tập trung lãnh đạo ĐVSNCN thực hiện tốt và hiệu quả các nhiệm vụ được Nhà nước giao, đáp ứng sự hài lòng của người dân.

Đặt giả thiết, Luật sẽ được thông qua với quy định không có công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý các ĐVSNCN (trừ các ĐVSNCN thực hiện nhiệm vụ chính trị và phục vụ quản lý nhà nước) như dự thảo thì sẽ không đảm bảo tính khả thi trong thực tiễn sau khi Luật có hiệu lực thi hành. Bởi lẽ, nếu rà soát hệ thống các ĐVSNCN được cấp có thẩm quyền thành lập thì không có đơn vị nào là không thực hiện nhiệm vụ chính trị. Thực tế hiện nay, một số tổ chức, đơn vị sự nghiệp như Đài Truyền hình Việt Nam, Đài Tiếng nói Việt Nam, Thông tấn xã Việt Nam, Học viện

Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học công nghệ Việt Nam, các trường chính trị tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương,... có chức danh người đứng đầu là các đồng chí Ủy viên Ban Bí thư, Ủy viên Trung ương Đảng, tỉnh ủy viên, theo quy định hiện hành họ là cán bộ, công chức. Nếu Luật sửa theo hướng người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu các tổ chức sự nghiệp công lập này không là cán bộ, công chức thì họ sẽ phải ký hợp đồng làm việc có thời hạn. Đây là điều rất bất hợp lý.

Hiện nay đang có một thực tế là: có một số đơn vị sự nghiệp lưỡng tính, nghĩa là bên cạnh hoạt động nghề nghiệp của đơn vị là chủ yếu, vẫn có một số hoạt động quản lý nhà nước được cấp có thẩm quyền giao (ví dụ như Vườn Quốc gia vẫn có lực lượng kiểm lâm; các hạt (điểm canh) của chi cục bảo vệ đê điều; các trạm thú y thuộc chi cục thú y, cục thú y; trạm bảo vệ thực vật thuộc chi cục bảo vệ thực vật; trạm kiểm dịch động vật ở biên giới thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Bảo hiểm xã hội Việt Nam). Ngoài ra, còn một số tổ chức, cơ quan nhà nước khác như cảng vụ hàng hải, cảng vụ đường thủy nội địa, cảng vụ hàng không... theo quy định là cơ quan quản lý nhà nước nhưng được pháp luật cho phép thực hiện cơ chế của ĐVSNCL (có thu).

Với những phân tích ở trên, không thể bỏ quy định có công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của ĐVSNCL, mà nên giữ nguyên như Luật CBCC hiện hành.

2. Về tuyển dụng công chức và liên thông trong công tác cán bộ

Thực hiện chủ trương của Đảng (Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 của Hội nghị Trung ương lần thứ 7 khóa XII) về "thống nhất việc kiểm định đầu vào công chức để các địa phương, cơ quan, đơn vị lựa chọn tuyển dụng theo yêu cầu, nhiệm vụ, đồng thời nghiên cứu phân cấp kiểm định theo lĩnh vực đặc thù và theo vùng, khu vực"^(a), việc kiểm định chất lượng đầu vào công chức đã được thể chế hóa thành quy định tại khoản 2, Điều 39 dự thảo Luật. Qua nghiên cứu, việc kiểm định đầu vào như quy định tại dự thảo dường như chỉ là trích dẫn nguyên chủ trương của

Đảng mà chưa thực sự thể chế hóa được chủ trương này. Việc bổ sung quy định kiểm định đầu vào trong tuyển dụng công chức lại chưa thấy có mối liên hệ với quy trình, thủ tục tuyển dụng như quy định hiện hành. Như vậy, vô hình trung việc tuyển dụng công chức quy định tại dự thảo Luật đã làm tăng thêm một vòng thi tuyển, thêm thủ tục hành chính, phức tạp trong quy trình tuyển dụng, gây khó khăn cho các ứng viên.

Để thực hiện nguyên tắc quản lý CBCCVC theo vị trí việc làm quy định tại khoản 2, Điều 5 của Luật CBCC và khoản 3, Điều 6 Luật VC, danh mục vị trí việc làm đã được xác định ở hầu hết các cơ quan, tổ chức, đơn vị; hệ thống tiêu chuẩn chức danh công chức đã được sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện. Do đó, cần phải tiếp tục đẩy mạnh đổi mới công tác quản lý CBCCVC trên cơ sở vị trí việc làm và tiêu chuẩn chức danh, chức vụ.

Việc đổi mới này phải bắt đầu từ khâu tuyển dụng. Hiện nay đang có sự phân định người có quyền tuyển dụng nhưng lại không phải là người sử dụng; người có quyền sử dụng lại không được quyền tuyển dụng. Phương thức này đã được thực hiện từ năm 1993 tới nay, là dấu ấn của cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp trước đây. Trong điều kiện hiện nay, nếu tiếp tục thực hiện sẽ dẫn đến tình trạng các kỳ thi được tổ chức chung nhưng để tuyển dụng cho nhiều vị trí việc làm có các yêu cầu về trình độ, năng lực khác nhau. Điều đó dẫn đến tình trạng "vừa thừa, vừa thiếu" trong đội ngũ công chức, còn người đứng đầu không có quyền tuyển chọn được những người phù hợp để làm việc, nhưng lại phải chịu trách nhiệm về chất lượng đội ngũ công chức dưới quyền của mình.

Để khắc phục tình trạng này, cần thiết phải đổi mới phương thức tuyển dụng theo hướng thực hiện việc kiểm định đầu vào nhưng phải gắn thẩm quyền tuyển dụng với thẩm quyền sử dụng, thực hiện phân cấp mạnh mẽ cho các đơn vị, tổ chức được quyền tuyển dụng. Những người khi đã qua đợt kỳ thi kiểm định đầu vào (thực hiện hoàn toàn trên máy tính) thì được cấp chứng chỉ đủ điều kiện trở thành công chức. Cơ quan, đơn vị, tổ chức nào có nhu cầu tuyển dụng công chức thì căn cứ vào chứng chỉ này và hồ sơ tuyển dụng để tổ

chức phỏng vấn, sát hạch lựa chọn người tuyển dụng vào vị trí việc làm đang cần, không phải thành lập Hội đồng tuyển dụng như hiện nay. Như thế sẽ làm giảm các thủ tục hành chính về thi tuyển, chuẩn hóa quy trình tuyển dụng và gắn thẩm quyền sử dụng với thẩm quyền tuyển dụng.

Việc gắn thẩm quyền tuyển dụng với thẩm quyền sử dụng phải đi liền với để cao trách nhiệm. Nếu người được giao quyền tuyển dụng và sử dụng không tuyển được đúng người, vì các lý do khác nhau (cả nể, quan hệ, chạy chọt,...), dẫn đến đội ngũ công chức yếu và đơn vị không hoàn thành nhiệm vụ thì phải từ chức, miễn nhiệm.

Việc thể chế hóa chủ trương của Đảng về vấn đề này phải gắn kiểm định đầu vào với đổi mới cách thức tuyển dụng theo hướng: tuyển dụng theo vị trí việc làm và tiêu chuẩn chức danh, ai sử dụng thì người đó tuyển dụng. Bộ Hội đồng tuyển dụng. Thực sự gắn trách nhiệm người đứng đầu với việc tuyển dụng.

Muốn bảo đảm tốt việc liên thông trong công tác cán bộ, cần hiểu liên thông chính là sự thể hiện tính thống nhất trong công tác cán bộ. Vì vậy, cần xóa bỏ sự phân biệt CBCC cấp huyện trở lên và CBCC cấp xã. Thay vào đó là một đội ngũ CBCC thống nhất từ Trung ương cho tới cấp xã thực hiện công vụ trong một nền hành chính thống nhất của một quốc gia thống nhất. Đã là công chức thì đều có thể xem xét, phân công, bổ trí vào làm việc ở tất cả các cơ quan của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội từ cấp xã trở lên. Nếu thực hiện được vấn đề này thì đây là một điểm cải cách mạnh mẽ trong chế độ công vụ, công chức của Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

3. Về nâng ngạch và phân loại công chức

3.1 Về nâng ngạch

Theo Luật CBCC năm 2008, việc quản lý CBCC chuyển từ hệ thống chức nghiệp sang hệ thống việc làm, thực hiện trên cơ sở vị trí việc làm gắn với tiêu chuẩn chức danh. Mỗi vị trí việc làm có một bản mô tả công việc của vị trí việc làm đó và một khung năng lực cần có để thực hiện các công việc mô tả. Mỗi vị trí việc làm có và chỉ có một ngạch chức danh công chức tương ứng. Người được tuyển dụng, bổ trí vào vị trí việc làm nào thì được bổ nhiệm

vào ngạch công chức tương ứng và hưởng lương của vị trí đó. Ví dụ, một công chức là giám đốc sở đang ở ngạch chuyên viên chính được giới thiệu để bầu và trúng cử vào chức vụ chủ tịch UBND tỉnh, mà vị trí việc làm chủ tịch UBND tỉnh được quy định ngạch tương ứng là chuyên viên cao cấp thì đương nhiên được bổ nhiệm và hưởng lương của ngạch chuyên viên cao cấp ngay, không phải thi nâng ngạch. Khái quát chung là: nếu được bổ trí hoặc bổ nhiệm vào một vị trí việc làm nào thì được bổ nhiệm ngạch và hưởng lương tương ứng ở vị trí việc làm đó.

Dự thảo sửa đổi Luật hiện nay quy định công chức phải dự thi nâng ngạch cao hơn mới được bổ trí vào vị trí việc làm tương ứng là không phù hợp. Bởi lẽ, nếu thi nâng ngạch được mà đơn vị vẫn chưa có vị trí việc làm tương ứng thì bố trí công việc, vị trí cho họ như thế nào. Cũng không thể bố trí công chức đã được bổ nhiệm ở ngạch cao hơn phải làm việc ở vị trí việc làm có ngạch thấp hơn. Một trường hợp giả định khác là đơn vị có vị trí việc làm đang khuyết mà vị trí này có ngạch tương ứng cao hơn ngạch mà công chức đang giữ thì lại phải chờ có kỳ thi nâng ngạch, cử công chức đi thi, sau đó được bổ nhiệm vào ngạch đủ thì rồi mới bổ trí vào vị trí việc làm đang khuyết, khiến cho khoảng thời gian mà vị trí việc làm đang khuyết đó không có ai đảm nhận.

Từ 2008 đến nay, do chúng ta tập trung vào xây dựng vị trí việc làm, tiếp tục hoàn thiện tiêu chuẩn chức danh, cho nên vẫn tổ chức thi nâng ngạch. Việc thi này thực ra là giai đoạn chuyển tiếp và do chưa sửa Luật CBCC, dẫn đến tình trạng công chức ở vị trí việc làm yêu cầu ngạch chuyên viên nhưng vẫn thi nâng ngạch chuyên viên chính, chuyên viên cao cấp và không hề thay đổi vị trí việc làm. Hoặc là cán bộ được bầu trúng cử vào vị trí chủ tịch UBND hoặc phó chủ tịch UBND cấp tỉnh, cấp huyện nhưng vẫn phải đi dự thi nâng ngạch công chức. Nếu như không vượt qua được kỳ thi nâng ngạch thì không được hưởng lương ở ngạch ứng với vị trí đó, nhưng vẫn phải đảm nhiệm chức trách và nhiệm vụ của vị trí chủ tịch hoặc phó chủ tịch UBND. Vì vậy, trong thời gian tới khi cải cách chính sách tiền lương theo nguyên tắc trả lương theo vị trí việc làm thì chỉ công chức mới sử dụng ngạch

khi thực hiện các nội dung quản lý, còn đối với cán bộ thì không nên sử dụng ngạch để quản lý. Vì công chức làm việc theo cơ chế tuyển dụng và gắn với chuyên môn nghiệp vụ; còn cán bộ làm việc theo cơ chế bầu cử, gắn với trách nhiệm chính trị (không nên để tình trạng cán bộ như đại biểu Quốc hội, các chức danh do bầu cử trong HĐND, UBND đều phải đi dự thi nâng ngạch như hiện nay). Cho nên, nếu sửa Luật lần này mà vẫn quy định có nâng ngạch trong quản lý CBCC sẽ dẫn đến tình trạng bất cập nêu trên, hoặc có tình trạng mỗi vị trí việc làm sẽ có nhiều ngạch (ít nhất là từ 2 ngạch trở lên). Như vậy sẽ tiếp tục tồn tại một điều vô lý là một vị trí việc làm có thể có 2 ngạch hoặc nhiều ngạch cao thấp khác nhau. Trong khi đó, một vị trí việc làm có và chỉ có một ngạch; làm việc ở vị trí việc làm nào thì được giữ ngạch tương ứng với vị trí việc làm đó.

Đến thời điểm này, việc tiếp tục quy định có thi nâng ngạch từ thấp lên cao trong một nền công vụ theo vị trí việc làm là không còn phù hợp. Vì vậy, sửa đổi Luật lần này đề nghị chỉ áp dụng ngạch với công chức, mà không áp dụng ngạch với các chức danh bầu cử và mỗi vị trí việc làm chỉ có một ngạch. Điều này đương nhiên sẽ dẫn tới không còn thi nâng ngạch. Tương tự, đối với viên chức cũng vậy. Việc thay đổi chức danh nghề nghiệp của viên chức cũng nên bỏ thi hoặc xét, mà thực hiện theo nguyên tắc: "viên chức được tuyển dụng, bố trí ở vị trí việc làm nào thì được bổ nhiệm vào chức danh nghề nghiệp tương ứng với vị trí việc làm đó".

3.2 Về phân loại công chức

Theo Luật CBCC năm 2008, việc phân loại công chức được thực hiện theo hai góc độ: một là, căn cứ ngạch bổ nhiệm; hai là, căn cứ vào vị trí công tác. Dự thảo Luật sửa đổi theo hướng căn cứ vào lĩnh vực ngành nghề, chuyên môn nghiệp vụ để phân loại, nhưng nội dung lại phân loại theo ngạch bổ nhiệm; như vậy không logic và tạo nên sự lúng túng, không ăn nhập. Ngành nghề nào trong xã hội cũng cần thiết, đều được coi trọng. Công chức mà phân loại theo lĩnh vực ngành nghề thì vô hình trung các ngành nghề đã bị phân loại cao thấp, sang hèn khác nhau. Hơn nữa, dự thảo lại bỏ phân loại công

chức theo vị trí công tác mà không nói rõ lý do vì sao là thiếu sức thuyết phục.

Trong nền công vụ hiện nay, CBCC chỉ nên phân loại theo vị trí công tác (lãnh đạo, quản lý; hoặc định chính sách; thực thi, thừa hành; phục vụ) là đủ. Mục đích phân loại là để đánh giá và quản lý được cơ cấu và chất lượng của đội ngũ. Từ đó làm cơ sở để thực hiện việc tuyển dụng, quy hoạch, bồi dưỡng, huấn luyện, thực hiện chế độ, chính sách, đánh giá, phân loại... công chức. Cần cần nhắc có nên tiếp tục thực hiện phân loại công chức theo ngạch nữa hay không; mục đích để làm gì, nếu không cần thiết thì nên bỏ. Do đó, đề nghị sửa quy định phân loại công chức tại Điều 34 Luật CBCC.

4. Về chính sách thu hút, trọng dụng nhân tài

Điều 6 Luật CBCC năm 2008 quy định Nhà nước có chính sách để phát hiện, thu hút, bồi dưỡng, trọng dụng và đãi ngộ xứng đáng đối với người có tài năng. Dự thảo Luật đã sửa đổi quy định này, có thêm hai khoản giao cho Chính phủ và các cơ quan quản lý CBCC quy định cụ thể. Tuy nhiên, qua thực hiện Luật CBCC từ năm 2008 đến nay, có một số vấn đề cần được làm rõ trong lần sửa này, đó là:

Thứ nhất, cần giải thích thế nào là người có tài năng và người có tài năng trong hoạt động công vụ; tiêu chí để xác định người có tài năng là gì.

Thứ hai, sinh viên tốt nghiệp xuất sắc, cán bộ khoa học trẻ có phải là người có tài năng không hay chỉ là những người có tiềm năng. Nhiều nghiên cứu cho thấy, tài năng trong hoạt động công vụ chỉ được thể hiện thông qua quá trình làm việc. Những người chưa làm việc trong cơ quan, đơn vị nhà nước thì chưa thể khẳng định họ có tài năng gì. Việc tuyển dụng những trường hợp này vì sao lại thực hiện xét tuyển theo như dự thảo Luật; thuật ngữ "cán bộ khoa học trẻ" được hiểu thế nào và cần phải được giải thích.

Thứ ba, khoản 2, Điều 6 của dự thảo sửa đổi Luật giao Chính phủ quy định khung cơ chế, chính sách phát hiện, thu hút, trọng dụng và chế độ đãi ngộ đối với người có tài năng trong hoạt động công vụ. Vậy, cần giải thích thuật ngữ "khung cơ chế, chính sách" là thế nào; khác "cơ chế" ở điểm gì. Đề nghị cần

quy định ngay tại Luật sửa đổi lần này mà không nên giao cho Chính phủ quy định vì Luật CBCC năm 2008 đã giao cho Chính phủ nhưng sau hơn 10 năm vẫn chưa quy định được chính sách đối với người có tài năng. Lý do là Luật chưa định nghĩa và nêu được tiêu chí để xác định người có tài năng trong hoạt động công vụ là thế nào.

5. Về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức

Luật CBCC hiện nay quy định:

- Cán bộ: có bốn hình thức kỷ luật là 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 kỳ;

- Công chức: có sáu hình thức kỷ luật là khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc.

Việc quy định sáu hình thức kỷ luật như vậy có "miễn" tương đối rộng để thuận lợi và bảo đảm công bằng, chính xác trong việc áp dụng các hình thức kỷ luật phù hợp với các mức độ sai phạm, khuyết điểm của công chức. Hình thức giáng chức và cách chức để áp dụng đối với công chức lãnh đạo, quản lý.

Hiện nay dự thảo sửa đổi Luật bỏ đi một hình thức kỷ luật (giáng chức) trong các hình thức kỷ luật đối với công chức lãnh đạo, quản lý thì không phù hợp. Cán bộ được hình thành thông qua con đường bầu cử tại các kỳ họp của Quốc hội, HĐND,... Nếu sai phạm, khuyết điểm đến mức không thể cho giữ chức vụ đó nữa thì phải thực hiện cách chức (đối với chức vụ phê chuẩn) hoặc bãi nhiệm (đối với chức vụ bầu). Còn đối với công chức lãnh đạo, quản lý được bổ nhiệm theo quá trình phần đầu tư chuyên viên lên phó trưởng phòng, rồi trưởng phòng, phó vụ trưởng, vụ trưởng,... Khi vi phạm kỷ luật ở mức độ nếu áp dụng hình thức cách chức thì quá nặng đối với sai phạm, nếu áp dụng cảnh cáo thì lại quá nhẹ đối với sai phạm thì có thể áp dụng hình thức giáng chức là phù hợp.

Vì thế, hình thức giáng chức và hình thức cách chức để áp dụng đối với công chức lãnh đạo, quản lý cần phải được giữ lại, không nên bỏ hình thức kỷ luật giáng chức. Lý lẽ để nghị bỏ hình thức giáng chức do không phù hợp với vị trí việc làm không có tính thuyết phục vì đang là cấp trưởng bị kỷ luật giáng chức

xuống cấp phó thì phải rời vị trí cấp trưởng. Việc bố trí phân công công tác đối với người bị kỷ luật giáng chức thuộc trách nhiệm của cấp ban hành quyết định kỷ luật. Ý kiến cho rằng quy định hình thức kỷ luật giáng chức sẽ dễ dẫn đến tình trạng nể nang trong xử lý không thuyết phục, vì nguyên tắc của xem xét, xử lý kỷ luật là khách quan, công bằng, nghiêm minh, đúng pháp luật - ai cũng phải thực hiện. Nếu vi phạm thì bị xử lý. Ngay từ Sắc lệnh số 76-SL do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 20/5/1950 ban hành Quy chế công chức, tại Điều 56 đã quy định rõ công chức phạm lỗi, có sai phạm sẽ phải chịu một trong các hình phạt sau: khiển trách; cảnh cáo; hoãn du thẳng thưởng trong hạn 01 hay 02 năm; xóa tên trong bảng thẳng thưởng; giáng một hay hai trật; tứ chức bắt buộc; cách chức.

Điều 56 Luật công vụ của Trung Quốc quy định các hình thức kỷ luật đối với công chức cũng có hình thức giáng chức; Điều 109 Luật công chức của Hàn Quốc quy định các hình thức kỷ luật đối với công chức cũng có hình thức giáng cấp; pháp luật do các triều đại phong kiến Việt Nam ban hành cũng đều có quy định việc giáng chức, giáng cấp⁽⁴⁾. Do vậy, để nghị không bỏ hình thức kỷ luật giáng chức trong dự thảo Luật CBCC.

Về việc quy định xử lý kỷ luật CBCC đã nghỉ việc, nghỉ hưu mới phát hiện vi phạm: đây là việc làm cần thiết để tránh tình trạng "hạ cánh an toàn" hoặc thiếu trách nhiệm trong thời gian sắp nghỉ hưu quyết bữa, quyết ẩu. Nên giao cho Chính phủ quy định chi tiết ở Nghị định hướng dẫn thi hành, không nên quy định trực tiếp vấn đề này trong Luật.

6. Về hợp đồng làm việc đối với viên chức

Luật VC năm 2010 quy định việc tuyển dụng viên chức được thực hiện thông qua ký kết hợp đồng làm việc với 2 loại: có thời hạn (từ 12 đến 36 tháng) và không xác định thời hạn. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương lần thứ 6 khóa XII đưa ra chủ trương: "Thực hiện chế độ hợp đồng viên chức có thời hạn đối với những trường hợp tuyển dụng mới (trừ các đơn vị sự nghiệp công lập ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn)".

khi thực hiện các nội dung quản lý, còn đối với cán bộ thì không nên sử dụng ngạch để quản lý. Vì công chức làm việc theo cơ chế tuyển dụng và gắn với chuyên môn nghiệp vụ; còn cán bộ làm việc theo cơ chế bầu cử, gắn với trách nhiệm chính trị (không nên để tình trạng cán bộ như đại biểu Quốc hội, các chức danh do bầu cử trong HĐND, UBND đều phải đi dự thi nâng ngạch như hiện nay). Cho nên, nếu sửa Luật lần này mà vẫn quy định có nâng ngạch trong quản lý CBCC sẽ dẫn đến tình trạng bất cập nêu trên, hoặc có tình trạng mỗi vị trí việc làm sẽ có nhiều ngạch (ít nhất là từ 2 ngạch trở lên). Như vậy sẽ tiếp tục tồn tại một điều vô lý là một vị trí việc làm có thể có 2 ngạch hoặc nhiều ngạch cao thấp khác nhau. Trong khi đó, một vị trí việc làm có và chỉ có một ngạch; làm việc ở vị trí việc làm nào thì được giữ ngạch tương ứng với vị trí việc làm đó.

Đến thời điểm này, việc tiếp tục quy định có thi nâng ngạch từ thấp lên cao trong một nền công vụ theo vị trí việc làm là không còn phù hợp. Vì vậy, sửa đổi Luật lần này đề nghị chỉ áp dụng ngạch với công chức, mà không áp dụng ngạch với các chức danh bầu cử và mỗi vị trí việc làm chỉ có một ngạch. Điều này đương nhiên sẽ dẫn tới không còn thi nâng ngạch. Tương tự, đối với viên chức cũng vậy. Việc thay đổi chức danh nghề nghiệp của viên chức cũng nên bỏ thi hoặc xét, mà thực hiện theo nguyên tắc: "viên chức được tuyển dụng, bổ trí ở vị trí việc làm nào thì được bổ nhiệm vào chức danh nghề nghiệp tương ứng với vị trí việc làm đó".

3.2 Về phân loại công chức

Theo Luật CBCC năm 2008, việc phân loại công chức được thực hiện theo hai góc độ: một là, căn cứ ngạch bổ nhiệm; hai là, căn cứ vào vị trí công tác. Dự thảo Luật sửa đổi theo hướng căn cứ vào lĩnh vực ngành nghề, chuyên môn nghiệp vụ để phân loại, nhưng nội dung lại phân loại theo ngạch bổ nhiệm; như vậy không logic và tạo nên sự lúng túng, không ăn nhập. Ngành nghề nào trong xã hội cũng cần thiết, đều được coi trọng. Công chức mà phân loại theo lĩnh vực ngành nghề thì vô hình trung các ngành nghề đã bị phân loại cao thấp, sang hèn khác nhau. Hơn nữa, dự thảo lại bỏ phân loại công

chức theo vị trí công tác mà không nói rõ lý do vì sao là thiếu sức thuyết phục.

Trong nền công vụ hiện nay, CBCC chỉ nên phân loại theo vị trí công tác (lãnh đạo, quản lý; hoặc định chính sách; thực thi, thừa hành; phục vụ) là đủ. Mục đích phân loại là để đánh giá và quản lý được cơ cấu và chất lượng của đội ngũ. Từ đó làm cơ sở để thực hiện việc tuyển dụng, quy hoạch, bồi dưỡng, huấn luyện, thực hiện chế độ, chính sách, đánh giá, phân loại... công chức. Căn cứ cần có nên tiếp tục thực hiện phân loại công chức theo ngạch nữa hay không; mục đích để làm gì, nếu không cần thiết thì nên bỏ. Do đó, đề nghị sửa quy định phân loại công chức tại Điều 34 Luật CBCC.

4. Về chính sách thu hút, trọng dụng nhân tài

Điều 6 Luật CBCC năm 2008 quy định Nhà nước có chính sách để phát hiện, thu hút, bồi dưỡng, trọng dụng và đãi ngộ xứng đáng đối với người có tài năng. Dự thảo Luật đã sửa đổi quy định này, có thêm hai khoản giao cho Chính phủ và các cơ quan quản lý CBCC quy định cụ thể. Tuy nhiên, qua thực hiện Luật CBCC từ năm 2008 đến nay, có một số vấn đề cần được làm rõ trong lần sửa này, đó là:

Thứ nhất, cần giải thích thế nào là người có tài năng và người có tài năng trong hoạt động công vụ; tiêu chí để xác định người có tài năng là gì.

Thứ hai, sinh viên tốt nghiệp xuất sắc, cán bộ khoa học trẻ có phải là người có tài năng không hay chỉ là những người có tiềm năng. Hoạt nghiên cứu cho thấy, tài năng trong hoạt động công vụ chỉ được thể hiện thông qua quá trình làm việc. Những người chưa làm việc trong cơ quan, đơn vị nhà nước thì chưa thể khẳng định họ có tài năng gì. Việc tuyển dụng những trường hợp này vì sao lại thực hiện xét tuyển theo như dự thảo Luật; thuật ngữ "cán bộ khoa học trẻ" được hiểu thế nào và cần phải được giải thích.

Thứ ba, khoản 2, Điều 6 của dự thảo sửa đổi Luật giao Chính phủ quy định khung cơ chế, chính sách phát hiện, thu hút, trọng dụng và chế độ đãi ngộ đối với người có tài năng trong hoạt động công vụ. Vậy, cần giải thích thuật ngữ "khung cơ chế, chính sách" là thế nào; khác "cơ chế" ở điểm gì. Đề nghị cần

quy định ngay tại Luật sửa đổi lần này mà không nên giao cho Chính phủ quy định vì Luật CBCC năm 2008 đã giao cho Chính phủ nhưng sau hơn 10 năm vẫn chưa quy định được chính sách đối với người có tài năng. Lý do là Luật chưa định nghĩa và nêu được tiêu chí để xác định người có tài năng trong hoạt động công vụ là thế nào.

5. Về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức

Luật CBCC hiện nay quy định:

- Cán bộ: có bốn hình thức kỷ luật là 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 kỳ;

- Công chức: có sáu hình thức kỷ luật là khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, giáng chức, cách chức, buộc thôi việc.

Việc quy định sáu hình thức kỷ luật như vậy có "miễn" tương đối rộng để thuận lợi và bảo đảm công bằng, chính xác trong việc áp dụng các hình thức kỷ luật phù hợp với các mức độ sai phạm, khuyết điểm của công chức. Hình thức giáng chức và cách chức để áp dụng đối với công chức lãnh đạo, quản lý.

Hiện nay dự thảo sửa đổi Luật bỏ đi một hình thức kỷ luật (giáng chức) trong các hình thức kỷ luật đối với công chức lãnh đạo, quản lý thì không phù hợp. Cán bộ được hình thành thông qua con đường bầu cử tại các kỳ họp của Quốc hội, HĐND,... Nếu sai phạm, khuyết điểm đến mức không thể cho giữ chức vụ đó nữa thì phải thực hiện cách chức (đối với chức vụ phê chuẩn) hoặc bãi nhiệm (đối với chức vụ bầu). Còn đối với công chức lãnh đạo, quản lý được bổ nhiệm theo quá trình phần đầu tư chuyên viên lên phó trưởng phòng, rồi trưởng phòng, phó vụ trưởng, vụ trưởng,... Khi vi phạm kỷ luật ở mức độ nếu áp dụng hình thức cách chức thì quá nặng đối với sai phạm, nếu áp dụng cảnh cáo thì lại quá nhẹ đối với sai phạm thì có thể áp dụng hình thức giáng chức là phù hợp.

Vì thế, hình thức giáng chức và hình thức cách chức để áp dụng đối với công chức lãnh đạo, quản lý cần phải được giữ lại, không nên bỏ hình thức kỷ luật giáng chức. Lý lẽ để nghị bỏ hình thức giáng chức do không phù hợp với vị trí việc làm không có tính thuyết phục vì đang là cấp trưởng bị kỷ luật giáng chức

xuống cấp phó thì phải rời vị trí cấp trưởng. Việc bố trí phân công công tác đối với người bị kỷ luật giáng chức thuộc trách nhiệm của cấp ban hành quyết định kỷ luật. Ý kiến cho rằng quy định hình thức kỷ luật giáng chức sẽ dễ dẫn đến tình trạng nể nang trong xử lý không thuyết phục, vì nguyên tắc của xem xét, xử lý kỷ luật là khách quan, công bằng, nghiêm minh, đúng pháp luật - ai cũng phải thực hiện. Nếu vi phạm thì bị xử lý. Ngay từ Sắc lệnh số 76-SL do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 20/5/1950 ban hành Quy chế công chức, tại Điều 56 đã quy định rõ công chức phạm lỗi, có sai phạm sẽ phải chịu một trong các hình phạt sau: khiển trách; cảnh cáo; hoãn dự thăng thưởng trong hạn 01 hay 02 năm; xóa tên trong bảng thăng thưởng; giáng một hay hai trật; tước chức bắt buộc; cách chức.

Điều 56 Luật công vụ của Trung Quốc quy định các hình thức kỷ luật đối với công chức cũng có hình thức giáng chức; Điều 109 Luật công chức của Hàn Quốc quy định các hình thức kỷ luật đối với công chức cũng có hình thức giáng cấp; pháp luật do các triều đại phong kiến Việt Nam ban hành cũng đều có quy định việc giáng chức, giáng cấp⁽⁴⁾. Do vậy, để nghi không bỏ hình thức kỷ luật giáng chức trong dự thảo Luật CBCC.

Về việc quy định xử lý kỷ luật CBCC đã nghỉ việc, nghỉ hưu mới phát hiện vi phạm: đây là việc làm cần thiết để tránh tình trạng "hạ cảnh an toàn" hoặc thiếu trách nhiệm trong thời gian sắp nghỉ hưu quyết bữa, quyết ẩu. Nên giao cho Chính phủ quy định chi tiết ở Nghị định hướng dẫn thi hành, không nên quy định trực tiếp vấn đề này trong Luật.

6. Về hợp đồng làm việc đối với viên chức

Luật VC năm 2010 quy định việc tuyển dụng viên chức được thực hiện thông qua ký kết hợp đồng làm việc với 2 loại: có thời hạn (từ 12 đến 36 tháng) và không xác định thời hạn. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương lần thứ 6 khóa XII đưa ra chủ trương: "Thực hiện chế độ hợp đồng viên chức có thời hạn đối với những trường hợp tuyển dụng mới (trừ các đơn vị sự nghiệp công lập ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn)".

Hiện nay, khi sửa Luật VC cần phải hiểu đúng chủ trương này để thể chế hóa cho phù hợp. Theo Nghị quyết số 19-NQ/TW thì “thực hiện chế độ hợp đồng có thời hạn đối với các trường hợp tuyển dụng mới” nghĩa là từ nay trở đi, các trường hợp tuyển dụng mới đều phải thực hiện chế độ hợp đồng có thời hạn, trừ các ĐVSNCN đóng ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì có thể vẫn thực hiện cả hợp đồng có thời hạn và không xác định thời hạn. Và Nghị quyết cũng không nêu phải bỏ chế độ hợp đồng không xác định thời hạn. Vì vậy, căn cứ Nghị quyết số 19-NQ/TW thì chỉ cần bổ sung một khoản vào Điều 25 của Luật VC như sau: “Tất cả các trường hợp tuyển dụng mới đều phải thực hiện chế độ hợp đồng có thời hạn, trừ các trường hợp tuyển dụng vào ĐVSNCN ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn”. Và không bỏ chế độ hợp đồng không xác định thời hạn trong Luật VC hiện hành.

Bên cạnh các ý kiến nêu trên, để thể chế hóa đầy đủ chủ trương của Đảng về xây dựng đội ngũ CBCCVC đáp ứng yêu cầu hiện nay, việc sửa đổi Luật CBCC và Luật VC lần này cần tập trung vào một số nội dung chính sau:

Một là, quy định thống nhất đội ngũ CBCC làm việc ở trong tất cả các cơ quan của Đảng, Nhà nước và tổ chức chính trị - xã hội từ Trung ương cho tới cấp xã. Không tách CBCC cấp xã ra làm hai nhóm như hiện nay.

Hai là, cần xem xét thận trọng giữa việc quy định hay không quy định có công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của các ĐVSNCN.

Ba là, đổi mới cơ chế quản lý CBCCVC theo hướng gắn thẩm quyền tuyển dụng với thẩm quyền sử dụng. Ai sử dụng thì người đó tuyển dụng và phải chịu trách nhiệm về chất lượng công tác tuyển dụng. Lấy vị trí việc làm và tiêu chuẩn chức danh là hạt nhân, là cơ sở để thực hiện các nội dung của công tác tuyển dụng, sử dụng và quản lý CBCCVC. Lấy việc kiểm định đầu vào tuyển dụng công chức làm cơ sở để đổi mới công tác tuyển dụng công chức. Nghiên cứu bỏ chế độ tập sự (để phù hợp với cơ chế tuyển dụng và quản lý theo vị trí việc làm).

Ghi chú:

(1) <http://thoibaotaichinhvietnam.vn/pages/thoi-su/2019-05-25/bo-che-do-cong-chuc-trong-don-vi-su-nghiep-cong-lap-71842.aspx>

(2) Xem quy định tại các Điều 58, 60, 61, 62 Hiến pháp năm 2013.

(3) Khoản 2, mục III Nghị quyết số 26-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 7, khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ.

(4) TS Trần Anh Tuấn (chủ biên), *Pháp luật về công vụ, công chức của Việt Nam và một số nước trên thế giới*, Nxb CTQG-ST, H.2012.

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011)*.

2. Luật cán bộ, công chức năm 2008.

3. Luật Viên chức năm 2010.

4. Luật Công vụ của Trung Quốc.

5. Luật Công vụ của Hàn Quốc.

6. Nghị định số 06/2010/NĐ-CP quy định những người là công chức.

7. Nghị quyết số 18-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6 khóa XII “Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”.

8. Nghị quyết số 19-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 6 khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

9. Nghị quyết số 26-NQ/TW Hội nghị Trung ương lần thứ 7 Khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ.

10. Sắc lệnh số 76-SL ngày 20/5/1950 của Chủ tịch Nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ban hành Quy chế công chức

11. Thông tư số 08/2011/TT-BNV của Bộ Nội vụ hướng dẫn một số điều của Nghị định số 06/2010/NĐ-CP quy định những người là công chức.