

BÀN VỀ CHẾ ĐỊNH HỢP ĐỒNG LÀM VIỆC CỦA VIÊN CHỨC GÓP PHẦN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG LUẬT VIÊN CHỨC

NGUYỄN MINH PHƯƠNG⁽¹⁾
VŨ THỊ THU HẰNG⁽²⁾

Tóm tắt: Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội tại phiên họp thứ 33 đề xuất phương án mới về chế độ hợp đồng đối với viên chức tuyển dụng mới. Tuy nhiên việc sửa đổi quy định về hợp đồng làm việc trong Luật Viên chức phải bảo đảm tính ổn định của quan hệ việc làm, quyền tự do lựa chọn việc làm và phát huy cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập. Bài viết khái quát về chế định hợp đồng làm việc của viên chức theo quy định của pháp luật hiện hành và xác định một số vấn đề đặt ra, từ đó đề xuất các kiến nghị sửa đổi, bổ sung.

Từ khóa: Hợp đồng làm việc; viên chức; Luật Viên chức.

Abstract: The draft of the Amendments of the Law of Public Employees submitted to the 33rd National Assembly Standing Committee included a new proposal of legal regulations of contract with new employees. However, amendments of regulations on employment contract must ensure stability in employment relations, freedom of employment choices and autonomy of public institutions. This article review legal regulations of employment contract and suggestions for amendments.

Keywords: Employment contract; public employee; Law of Public Employees.

Ngày nhận bài: 25/02/2019; **Ngày sửa bài:** 14/3/2019; **Ngày duyệt đăng bài:** 27/4/2019.

Quy định của pháp luật hiện hành về việc ký kết hợp đồng làm việc có thời hạn và hợp đồng làm việc không thời hạn đã tạo ra sự phân biệt 02 loại hợp đồng dẫn đến sự bất bình đẳng, tâm lý “trên” “dưới” giữa người ký hợp đồng có thời hạn và hợp đồng không thời hạn. Việc quy định về hợp đồng không xác định thời hạn đối với đội ngũ viên chức sẽ không khuyến khích cơ chế cạnh tranh, không có vào, có ra, từ đó không tạo động lực trong công việc. Mặt khác, quy định về hợp đồng không xác định thời hạn còn là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng các đơn vị sự nghiệp công lập ỉ lại, trông chờ vào nguồn ngân sách nhà nước, kém năng động, sáng tạo, đồng thời không thúc đẩy quá trình xã hội hóa cung cấp dịch vụ công. Vì vậy, cần đổi mới phương thức quản lý viên chức, đề cao tính cạnh tranh,

sáng tạo, loại bỏ tâm lý “viên chức suốt đời”. Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức đề xuất phương án thống nhất thực hiện một chế độ hợp đồng có thời hạn. Theo đó, tất cả các trường hợp viên chức được tuyển dụng mới sau Luật sửa đổi, bổ sung có hiệu lực sẽ chỉ thực hiện ký kết hợp đồng xác định thời hạn. Tuy nhiên, do đặc điểm của quá trình hình thành và bản chất của chế định hợp đồng đối với viên chức ở nước ta, nhiều vấn đề đang đặt ra cần nghiên cứu giải quyết hợp lý.

1. Khái quát về hợp đồng làm việc của viên chức theo quy định của pháp luật hiện hành

Hợp đồng làm việc của viên chức được

⁽¹⁾ PGS. TS. Trường Đại học Nội vụ Hà Nội.

⁽²⁾ TS. Trường Đại học Nội vụ Hà Nội.

quy định lần đầu tiên bởi Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2003) và Nghị định số 116/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước. Theo đó, hợp đồng làm việc là hình thức tuyển dụng người vào làm việc trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước bằng văn bản thỏa thuận giữa đơn vị được giao thẩm quyền tuyển dụng và người được tuyển dụng.

Theo Luật Viên chức năm 2010, hợp đồng làm việc là sự thỏa thuận bằng văn bản giữa viên chức hoặc người được tuyển dụng làm viên chức với người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập về vị trí việc làm, tiền lương, chế độ đãi ngộ, điều kiện làm việc quyền và nghĩa vụ của mỗi bên.

Xét về bản chất, hợp đồng là sự thỏa thuận giữa các bên tham gia quan hệ hợp đồng. Tự nguyện, thỏa thuận luôn là một trong những nguyên tắc bắt buộc để giao kết và thực hiện hợp đồng. Trong quan hệ dân sự, thương mại, hợp đồng dân sự, hợp đồng thương mại đều được xác định là sự thỏa thuận về việc xác lập, thay đổi hoặc chấm dứt quyền và nghĩa vụ giữa các bên. Để đạt được tính chất thỏa thuận trong hợp đồng, các bên tham gia hợp đồng phải đủ khả năng nhận thức và điều khiển hành vi để thể hiện ý chí đích thực của bản thân khi giao kết hợp đồng. Hợp đồng sẽ vô hiệu khi chủ thể giao kết hợp đồng bị lừa dối, đe dọa, cưỡng ép bởi nguyên tắc hoàn toàn tự nguyện thỏa thuận đã bị phá vỡ. Hợp đồng làm việc của viên chức phát sinh trong quá trình quản lý đối với nguồn nhân lực trong khu vực công nhưng không thể ngoại lệ. Việc giao kết và thực hiện hợp đồng phải bảo đảm nguyên tắc tự nguyện, thỏa thuận.

Việc chuyển đổi những đối tượng được tuyển dụng trong đơn vị sự nghiệp công

lập từ chế độ pháp lý công chức sang viên chức theo hợp đồng làm việc với nguyên tắc thỏa thuận giao kết hợp đồng xuất phát từ yêu cầu đổi mới cơ chế tổ chức và hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập trong bối cảnh cải cách hành chính ở nước ta hiện nay.

Tuy nhiên, khác với hợp đồng dân sự, hợp đồng thương mại, nội dung hợp đồng làm việc của viên chức lại gắn liền với yêu cầu của hoạt động quản lý hành chính. Do vậy, tính chất thỏa thuận trong hợp đồng làm việc có những điểm tương đối khác biệt. Nguyên tắc thỏa thuận giữa các bên tham gia hợp đồng làm việc không phải là tuyệt đối. Việc xác định loại hợp đồng, thẩm quyền giao kết hợp đồng, nội dung hợp đồng thuộc đối tượng điều chỉnh của pháp luật hành chính. Theo quy định tại Điều 25 Luật Viên chức năm 2010, có 02 loại hợp đồng làm việc: (1) Hợp đồng làm việc xác định thời hạn là hợp đồng mà trong đó hai bên xác định thời hạn, thời điểm chấm dứt hiệu lực của hợp đồng trong khoảng thời gian từ đủ 12 tháng đến 36 tháng; (2) Hợp đồng làm việc không xác định thời hạn là hợp đồng mà trong đó hai bên không xác định thời hạn, thời điểm chấm dứt hiệu lực của hợp đồng.

Đối tượng áp dụng hai loại hợp đồng được pháp luật quy định cụ thể. Hợp đồng làm việc xác định thời hạn áp dụng đối với người trúng tuyển vào viên chức sau kỳ thi tuyển dụng, trừ cán bộ, công chức được chuyển sang làm viên chức tại đơn vị sự nghiệp công lập khi đáp ứng đủ điều kiện; công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập khi hết thời hạn bổ nhiệm mà không được bổ nhiệm lại nhưng vẫn tiếp tục làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập đó thì được chuyển làm viên chức và bố trí công tác phù hợp với chuyên môn, nghiệp vụ. Hợp đồng làm việc không xác định thời hạn áp dụng đối

với trường hợp đã thực hiện xong hợp đồng làm việc xác định thời hạn và trường hợp cán bộ, công chức được chuyển sang làm viên chức tại đơn vị sự nghiệp công lập khi đáp ứng đủ điều kiện. Như vậy, đơn vị sự nghiệp công không có quyền tự do lựa chọn loại hợp đồng để ký kết với viên chức.

So với hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc có nhiều nét tương đồng do nội dung hợp đồng đều là thoả thuận việc làm và phát sinh từ nhu cầu sử dụng sức lao động để tạo ra những sản phẩm trong quá trình lao động; tuy nhiên những giới hạn pháp lý về nguyên tắc trong hoạt động nghề nghiệp, nguyên tắc quản lý viên chức quyết định nhiều đến tính chất thoả thuận của nội dung hợp đồng làm việc. Quyền và nghĩa vụ giữa các bên (nội dung chính của hợp đồng làm việc) được xây dựng trên cơ sở quy định của pháp luật với những nguyên tắc về tuân thủ Hiến pháp và pháp luật; tận tụy phục vụ nhân dân; tuân thủ quy trình, quy định chuyên môn, nghiệp vụ, đạo đức nghề nghiệp và quy tắc ứng xử; chịu sự thanh tra, kiểm tra, giám sát của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền và của nhân dân. Những giới hạn pháp lý này đã tạo ra sự khác biệt trong nguyên tắc tự nguyện thoả thuận khi giao kết hợp đồng làm việc. Khó có thể xác định được nội dung mà viên chức và đơn vị sự nghiệp công lập tự định đoạt, thoả thuận trong hợp đồng làm việc. Sự thoả thuận chỉ thể hiện ở những khía cạnh như: mong muốn được tuyển dụng, thực hiện vị trí việc làm cùng những thoả thuận chấm dứt hợp đồng làm việc. Để nguyên tắc tự nguyện thoả thuận được thể hiện rõ nét trong hợp đồng làm việc của viên chức với những nguyên tắc bảo đảm quyền làm việc, tự do lựa chọn việc làm, nơi làm việc trong cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập, cần có những sửa đổi, bổ sung về chế độ pháp lý của

hợp đồng làm việc trong Luật Viên chức ở Việt Nam hiện nay.

2. Một số vấn đề đặt ra đối với chế độ pháp lý về hợp đồng làm việc của viên chức và kiến nghị sửa đổi

2.1. Về xác định phạm vi hợp đồng lao động và hợp đồng làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập

Việc xác định phạm vi hợp đồng lao động và hợp đồng làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động bằng kinh phí do ngân sách nhà nước cấp hiện nay được thực hiện theo quy định của Nghị định số 68/2000/NĐ-CP ngày 17/11/2000 về thực hiện chế độ hợp đồng một số loại công việc trong cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp, Nghị định số 29/2012/NĐ-CP ngày 12/4/2012 về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức và Nghị định 161/2018/NĐ-CP ngày 29/11/2018 sửa đổi, bổ sung một số quy định về tuyển dụng công chức, viên chức, nâng ngạch công chức, thăng hạng viên chức và thực hiện chế độ hợp đồng một số loại công việc trong cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập. Theo đó, trong đơn vị sự nghiệp công lập có thể ký kết hợp đồng thuê khoán tài sản, hợp đồng dịch vụ, hợp đồng lao động, hợp đồng kinh tế và các loại hợp đồng khác theo quy định của pháp luật. Không thực hiện việc ký hợp đồng lao động đối với những người làm công việc chuyên môn, nghiệp vụ ở vị trí việc làm được xác định là viên chức trong đơn vị sự nghiệp công lập do Nhà nước bảo đảm toàn bộ hoặc một phần chi thường xuyên. Các quy định của pháp luật hiện hành đặt ra một số vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu, sửa đổi.

Thứ nhất, hoàn thiện việc xây dựng hệ thống vị trí việc làm của viên chức làm cơ sở xác định rõ phạm vi ký hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc. Để giải quyết vấn đề này, một trong những nội dung

phải thực hiện là tăng cường phân cấp thẩm quyền của người đứng đầu đơn vị sự nghiệp trong việc quyết định vị trí việc làm, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp và số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập. Hiện nay, chỉ các đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ (đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên, chi đầu tư và đơn vị sự nghiệp công lập bảo đảm chi thường xuyên) được quyết định vị trí việc làm, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp và số lượng người làm việc phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao, trên cơ sở bảo đảm việc làm ổn định và thu nhập cho số lượng người làm việc tăng thêm. Để khắc phục tình trạng thiếu thống nhất trong thẩm quyền quyết định số người làm việc, bổ nhiệm chức danh nghề nghiệp gắn với vị trí việc làm giữa cơ quan cấp trên, Bộ quản lý chuyên ngành với đơn vị sự nghiệp công lập, nên áp dụng quy định này đối với đơn vị sự nghiệp công lập chưa được giao quyền tự chủ. Tuy nhiên, cùng với việc phân quyền, cần có cơ chế kiểm soát thực hiện quyền tự quyết về số lượng người làm việc và trách nhiệm trong việc thực hiện chính sách bảo đảm tài chính, chính sách giảm biên chế đối với các đơn vị sự nghiệp công lập do Nhà nước bảo đảm toàn bộ hoặc một phần chi thường xuyên.

Thứ hai, cần xác định rõ hơn hình thức pháp lý của các quan hệ có thể phát sinh trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của đơn vị sự nghiệp công lập như: quan hệ lao động, dân sự, kinh tế... tránh trường hợp các đơn vị sự nghiệp công lập, đặc biệt là các đơn vị sự nghiệp công lập được giao quyền tự chủ lợi dụng việc ký kết hợp đồng dịch vụ, hợp đồng chuyên gia, hợp đồng tư vấn... thay cho hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc để trốn tránh trách nhiệm tham gia bảo hiểm xã hội, vi phạm quyền lợi của người lao động. Đây là

tình trạng đang tồn tại khá phổ biến trong các doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay mà Bộ luật Lao động khi sửa đổi, bổ sung phải tiến hành giải quyết. Tất cả các quan hệ xuất phát từ thoả thuận việc làm đều phải xác định là quan hệ lao động, phải ký kết hợp đồng lao động, hợp đồng làm việc theo nguyên tắc xác định phạm vi giữa hai loại hợp đồng đã được nêu ở phần trên.

2.2. Về thẩm quyền lựa chọn thời hạn hợp đồng làm việc

Theo quy định của Luật Viên chức năm 2010, căn cứ kết quả tuyển dụng, người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập ký kết hợp đồng làm việc xác định thời hạn với người trúng tuyển viên chức. Sau khi kết thúc hợp đồng xác định thời hạn thì viên chức được ký hợp đồng không xác định thời hạn. Hiện nay, có những thay đổi nhất định về việc lựa chọn thời hạn hợp đồng làm việc của viên chức. Theo Nghị định số 161/2018/NĐ-CP, khi ký hợp đồng xác định thời hạn với viên chức được tuyển dụng, đơn vị sự nghiệp công lập chỉ được ký tối đa là 02 lần. Sau khi hết thời hạn của hợp đồng làm việc lần thứ nhất, người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập đánh giá kết quả thực thi nhiệm vụ của viên chức và căn cứ vào nhu cầu sử dụng của đơn vị sự nghiệp công lập để quyết định ký tiếp hợp đồng xác định thời hạn hoặc không xác định thời hạn hoặc chấm dứt hợp đồng làm việc đối với viên chức. Trường hợp viên chức ký tiếp hợp đồng làm việc xác định thời hạn thì sau khi hết thời hạn của hợp đồng làm việc, người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập xem xét thực hiện việc ký hợp đồng làm việc không xác định thời hạn hoặc chấm dứt hợp đồng làm việc đối với viên chức.

Đây là quy định có tính chất tương đồng với nguyên tắc giao kết hợp đồng lao động theo quy định của Bộ luật Lao động năm 2012. Khi sử dụng người lao động

làm việc, người sử dụng lao động chỉ được ký hợp đồng lao động xác định thời hạn tối đa là 02 lần. Sau đó nếu người lao động vẫn tiếp tục làm việc thì phải ký kết hợp đồng lao động không xác định thời hạn. Quy định này nhằm hướng tới mục tiêu bảo vệ quyền làm việc của người lao động, tạo điều kiện cho mỗi quan hệ lao động được hài hoà và ổn định. Pháp luật về hợp đồng làm việc của viên chức cũng cần phải tạo lập được một môi quan hệ lao động hài hoà, ổn định, trở thành động lực, bảo đảm hiệu quả trong cung ứng dịch vụ công; đặc biệt đối với các đơn vị sự nghiệp công đủ điều kiện vận dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp.

Tuy nhiên, Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức (sau đây gọi tắt là Luật sửa đổi, bổ sung) trình ủy ban thường vụ Quốc hội tại phiên họp thứ 33 đã đề xuất phương án về chế độ hợp đồng đối với viên chức tuyển dụng mới. Theo đó, tất cả các trường hợp viên chức được tuyển dụng mới sau Luật sửa đổi, bổ sung có hiệu lực sẽ chỉ thực hiện ký kết hợp đồng xác định thời hạn, ngoại trừ các trường hợp: (1) Viên chức đã thực hiện xong hợp đồng làm việc xác định thời hạn trước ngày Luật sửa đổi có hiệu lực; (2) Cán bộ, công chức chuyển thành viên chức theo quy định; (3) Viên chức đã thực hiện xong hợp đồng làm việc xác định thời hạn tại các đơn vị sự nghiệp công lập ở vùng sâu, vùng xa, vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn cần phải được xem xét, đánh giá tác động một cách kỹ lưỡng bởi những lý do sau:

Thứ nhất, quy định của pháp luật đã tạo ra sự giới hạn quyền, giới hạn sự tự nguyện thoả thuận của đơn vị sự nghiệp công lập trong giao kết hợp đồng làm việc đối với viên chức. Trong cơ chế tự chủ, khi người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập

được quyết định vị trí việc làm, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp và số lượng người làm việc phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao, trên cơ sở bảo đảm việc làm ổn định và thu nhập cho số lượng người làm việc tăng thêm thì họ phải được trao quyền lựa chọn một trong hai loại hợp đồng làm việc xác định hoặc không xác định thời hạn nhằm bảo đảm tính phù hợp với vị trí việc làm, cơ cấu viên chức đã được xác định; bảo đảm tính linh hoạt trong việc sử dụng nguồn nhân lực đáp ứng yêu cầu thực hiện nhiệm vụ của đơn vị.

Thứ hai, việc thực hiện hợp đồng làm việc không xác định thời hạn như quy định của pháp luật hiện hành không phải là nguyên nhân làm hạn chế cơ chế cạnh tranh, thiếu động lực trong công việc, kém năng động, sáng tạo hay làm chậm quá trình xã hội hoá cung cấp dịch vụ công cho xã hội. Sự ổn định tích cực trong quan hệ lao động là một trong những yếu tố cần thiết tạo nên tính chuyên nghiệp của người lao động. Bên cạnh đó, quan niệm “viên chức suốt đời” khi thực hiện hợp đồng làm việc không xác định thời hạn không còn phù hợp bởi Luật Viên chức đã có những quy định về quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc của cả hai chủ thể tham gia quan hệ hợp đồng. Theo đó, viên chức có thể bị ra khỏi vị trí việc làm đã tuyển dụng khi không đủ sức khoẻ để thực thi nhiệm vụ; không hoàn thành nhiệm vụ 02 năm liên tiếp; khi vị trí việc làm mà viên chức đảm nhận không còn do đơn vị sự nghiệp gặp thiên tai, hỏa hoạn, những lý do bất khả kháng khác theo quy định, đơn vị sự nghiệp có quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc với viên chức. Ngược lại, trên cơ sở những quy định của pháp luật, viên chức làm việc theo hợp đồng làm việc không xác định thời hạn có quyền đơn phương chấm dứt

hợp đồng mà không cần phải có lý do nhưng phải thông báo bằng văn bản cho người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập biết trước ít nhất 45 ngày. Đây là những quyền năng cơ bản nhất trong nguyên tắc tự do lựa chọn việc làm và bảo đảm việc làm và cần được thống nhất trong quan hệ lao động ở cả khu vực công và khu vực tư trong bối cảnh cải cách quản lý nguồn nhân lực, tạo điều kiện dịch chuyển nhân lực từ khu vực tư sang khu vực công và ngược lại.

Thứ ba, việc được tự nguyện thỏa thuận, lựa chọn loại hợp đồng làm việc đối với viên chức còn góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của đơn vị sự nghiệp công lập. Bên cạnh cơ chế cải cách tiền lương, quyền được linh hoạt trong việc lựa chọn thời hạn hợp đồng làm việc theo hướng: Những người có tài năng, năng lực đáp ứng yêu cầu của vị trí việc làm có thể được tuyển dụng và giao kết hợp đồng không xác định thời hạn ngay sau khi hết thời gian tập sự mà không cần phải trải qua hợp đồng xác định thời hạn. Đây là điều cần thiết để đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện chính sách thu hút nhân tài góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực cho đơn vị.

Thứ tư, việc giới hạn thực hiện hợp đồng làm việc không xác định thời hạn của viên chức có thể ảnh hưởng đến nguồn chi của Quỹ bảo hiểm thất nghiệp. Sự gia tăng của số lượng viên chức trong những năm qua có thể tỷ lệ thuận với sự gia tăng chấm dứt hợp đồng làm việc. Tính đến năm 2016, số lượng viên chức trong các đơn vị sự nghiệp công lập là 2.093.313, nhưng tính đến năm 2017, tổng số viên chức đã là 2.441.791 người. Do vậy, cần phải có những dự báo nhất định về mức tăng chi của Quỹ bảo hiểm thất nghiệp trong đánh giá tác động để

có thể nhìn nhận được đầy đủ nhất những tiêu cực về mặt kinh tế - xã hội của quy định này.

2.3. Về chế độ thôi việc của viên chức khi chuyển sang làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập khác

Chấm dứt hợp đồng làm việc giữa viên chức và đơn vị sự nghiệp công lập là sự kiện pháp lý làm chấm dứt quan hệ pháp luật về tuyển dụng, sử dụng quản lý viên chức nhưng cũng đồng thời làm phát sinh quan hệ pháp luật về chế độ thôi việc của viên chức và những hậu quả pháp lý cần giải quyết.

Khi chấm dứt hợp đồng làm việc, viên chức được hưởng trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc làm hoặc chế độ bảo hiểm thất nghiệp theo quy định của pháp luật lao động, pháp luật bảo hiểm xã hội (trừ trường hợp viên chức bị buộc thôi việc, đơn phương chấm dứt hợp đồng trái pháp luật, được bổ nhiệm vào vị trí công chức hoặc có quyết định nghỉ hưu).

Mục tiêu của chính sách nhằm thực hiện chức năng bảo vệ người lao động, bảo đảm việc làm thông qua việc quy định trách nhiệm trợ cấp của người sử dụng lao động trong quan hệ lao động. Đây là chính sách đúng và có nhiều ý nghĩa bởi đó là những khoản trợ cấp cần thiết, là sự bù đắp, thay thế nguồn thu nhập đã mất để tạm thời bảo đảm cuộc sống cho viên chức khi bị thôi việc, mất việc. Tuy nhiên, sẽ là không phù hợp đối với trường hợp viên chức được điều chuyển từ đơn vị sự nghiệp công lập này sang đơn vị sự nghiệp công lập khác. Việc thực hiện thủ tục chấm dứt hợp đồng làm việc là thủ tục hành chính không cần thiết, tạo ra những phức tạp trong quá trình thực hiện, không bảo đảm chủ trương liên thông trong công tác cán bộ. Hơn thế nữa, trên thực tế đây không phải là trường hợp viên chức thôi

việc hay bị mất việc. Nếu viên chức được hưởng chưa trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc sẽ là bất bình đẳng so với trường hợp viên chức nghỉ hưu theo quy định không được hưởng chế độ trợ cấp thôi việc, trợ cấp mất việc.

Do vậy, khi sửa đổi Luật Viên chức cần có những quy định cụ thể về trường hợp viên chức thôi việc để chuyển sang làm việc tại đơn vị sự nghiệp công lập khác thì không phải ký kết lại hợp đồng làm việc, không giải quyết chế độ thôi việc mà chỉ thực hiện theo chế độ chuyển tiếp. Mọi quyền lợi của viên chức đang được hưởng theo vị trí việc làm và hợp đồng làm việc được tiếp tục thực hiện ở đơn vị sự nghiệp công lập tiếp nhận viên chức. Điều này không vi phạm nguyên tắc trong ký kết và thực hiện hợp đồng làm việc bởi quyết định tiếp nhận viên chức có thể được coi là một phụ lục của hợp đồng làm việc và hoàn toàn thể hiện thỏa thuận và ý chí tự nguyện của các bên.

2.4. Mở rộng quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc.

Quy định của pháp luật về quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc của viên chức và quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động theo quy định của Bộ luật Lao động có nhiều điểm tương đồng. Về cơ bản, viên chức, người lao động và đơn vị sự nghiệp công lập, người sử dụng lao động đều có quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc, hợp đồng lao động trên cơ sở quy định của pháp luật.

Khi đơn vị sự nghiệp công lập, người sử dụng lao động đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc, hợp đồng lao động phải bảo đảm hai điều kiện: có lý do theo quy định của pháp luật và phải báo trước theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, đối với viên chức, người lao động, hai

điều kiện nêu trên chỉ phải bảo đảm khi thực hiện hợp đồng xác định thời hạn. Đối với hợp đồng không xác định thời hạn, khi đơn phương chấm dứt hợp đồng, viên chức, người lao động chỉ cần báo trước ít nhất 45 ngày mà không cần phải có lý do theo quy định của pháp luật; trường hợp ốm đau hoặc bị tai nạn đã điều trị 06 tháng liên tục thì phải báo trước ít nhất 3 ngày. Các tranh chấp liên quan đến việc ký kết, thực hiện hoặc chấm dứt hợp đồng làm việc hay hợp đồng lao động đều được giải quyết theo quy định của pháp luật lao động.

Trong bối cảnh những sửa đổi, bổ sung của Bộ luật Lao động năm 2012 đang hướng tới chính sách mở rộng quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động nhằm thực hiện nguyên tắc tự do tìm kiếm việc làm, tự do giao kết hợp đồng lao động thì những quy định về đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc trong quan hệ pháp lý quản lý, sử dụng viên chức nên được xem xét trong mối tương quan với việc mở rộng quyền lựa chọn thời hạn hợp đồng làm việc của viên chức.

Vấn đề đặt ra là việc mở rộng quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc không nên áp dụng đồng thời cho cả viên chức và đơn vị sự nghiệp công lập. Với tính chất đặc trưng của quan hệ lao động việc làm, mặc dù được xác lập trên cơ sở thỏa thuận nhưng vị thế của người lao động luôn yếu thế hơn, phụ thuộc vào chính sách việc làm, tiền lương, cơ chế bảo đảm việc làm của Nhà nước, của người sử dụng lao động. Người sử dụng lao động, dù là cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, đơn vị sự nghiệp hay cá nhân đều có quyền quản lý lao động. Do vậy, chỉ nên thực hiện chính sách mở rộng quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc đối với viên chức. Trên cơ sở đó,

viên chức, dù thực hiện hợp đồng lao động xác định thời hạn hay không xác định thời hạn, đều có thể đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc khi báo trước cho đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật. Nhưng đơn vị sự nghiệp công lập muốn đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc với viên chức, đối với hai loại hợp đồng đều phải bảo đảm 02 điều kiện: (1) Có lý do theo quy định của pháp luật; (2) Báo trước theo quy định của pháp luật.

Chính sách bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trong quan hệ pháp luật không có nghĩa là cao bằng về quyền và nghĩa vụ. Quyền và nghĩa vụ như nhau chỉ có thể áp dụng trong điều kiện các chủ thể phải ở cùng một địa vị pháp lý. Việc pháp luật có chính sách hỗ trợ bảo đảm thực hiện quyền cho những chủ thể ở vị trí thấp hơn trong quan hệ pháp luật là điều cần thiết.

Hơn nữa, việc mở rộng quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng làm việc cho viên chức giúp viên chức có được nhiều cơ hội việc làm phù hợp hơn, góp phần phát huy năng lực cá nhân và hiệu quả xã hội; đồng thời nâng cao năng lực cạnh tranh giữa các đơn vị sự nghiệp công lập trong việc thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao.

Tóm lại, để góp phần 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 theo tinh thần của Nghị quyết số 19/NQ-TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII, cần nghiên cứu sửa đổi quy định về hợp đồng làm việc trong Luật Viên chức trên cơ sở bảo đảm tính ổn định của quan hệ việc làm, quyền tự do lựa chọn việc làm và phát huy cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Hội nghị Trung ương 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 đơn vị sự nghiệp công lập.

2. Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 (sửa đổi, bổ sung năm 2003).

3. Luật Viên chức năm 2010.

4. Nghị định số 161/2018/NĐ-CP ngày 29/11/2018 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số quy định về tuyển dụng công chức, viên chức, nâng ngạch công chức, thăng hạng viên chức và thực hiện chế độ hợp đồng một số loại công việc trong cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập.

5. Nghị định số 29/2012/NĐ-CP ngày 12/04/2012 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức.

6. Nghị định số 116/2003/NĐ-CP ngày 10/10/2003 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý cán bộ, công chức trong các đơn vị sự nghiệp của Nhà nước.

7. Nghị định số 68/2000/NĐ-CP ngày 17/11/2000 của Chính phủ về thực hiện chế độ hợp đồng một số loại công việc trong cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp.

8. Báo cáo số 392/BC-CP ngày 22/9/2017 của Chính phủ về việc thực hiện chính sách, pháp luật về cải cách tổ chức bộ máy hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2016.

9. Báo cáo số 4203/BC-BNV ngày 26/8/2018 của Nội vụ về đánh giá tác động dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức.

10. Báo cáo số 4202/BC-BNV ngày 26/8/2018 của Bộ Nội vụ về việc tổng kết thi hành Luật Viên chức (2012-2017).