

# VỀ TRÁCH NHIỆM KỶ LUẬT HÀNH CHÍNH

*Nguyễn Hữu Phúc\**

Quản lý hành chính nhà nước (QLHCNN) là hoạt động hành chính của các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước nhằm quản lý, điều hành các lĩnh vực của đời sống xã hội theo pháp luật. Một trong những mục tiêu của QLHCNN là hiệu lực và hiệu quả. Hiệu lực của QLHCNN là thực hiện và hoàn thành đúng chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền quy định, đạt kết quả dự kiến; còn hiệu quả trong QLHCNN là mối tương quan giữa kết quả thu được tối đa so với chi phí thực tiễn kết quả đó ở mức tối thiểu. Để đạt được hiệu lực và hiệu quả trong QLHCNN, một yếu tố đảm bảo không thể thiếu được chính là trách nhiệm pháp lý của đội ngũ cán bộ, công chức.

Trong thuật ngữ pháp lý, trách nhiệm pháp lý được hiểu theo hai nghĩa, gồm trách nhiệm pháp lý hiểu theo nghĩa tích cực - đó là sự thực hiện tự giác, chủ động các nghĩa vụ pháp lý trên cơ sở nhận thức về bổn phận của mình trước xã hội, nhà nước hay người khác. Còn trách nhiệm pháp lý hiểu theo nghĩa tiêu cực là sự phản ứng của Nhà nước đối với người vi phạm pháp luật, buộc họ phải chịu các biện pháp cưỡng chế nhà nước nhất định (chế tài). Trong phạm vi bài viết này, tác giả trình bày vấn đề trách nhiệm kỷ luật đối với công chức với tư cách là trách nhiệm pháp lý tiêu cực. Trách nhiệm này được gọi là trách nhiệm kỷ luật hành chính (KLHC) do pháp luật hành chính điều chỉnh, phân biệt nó với trách nhiệm kỷ luật lao động do pháp luật lao động điều chỉnh.

Theo Điều 1-Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2000, 2003), công chức là:

a) Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã

hội ở trung ương; ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (sau đây gọi chung là cấp tỉnh); ở huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (sau đây gọi chung là cấp huyện);

b) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

c) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

d) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức hoặc giao giữ một nhiệm vụ thường xuyên trong đơn vị sự nghiệp của Nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội;

đ) Thẩm phán Tòa án nhân dân, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân;

e) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp;

g) Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân; Bí thư, Phó bí thư Đảng ủy; người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là cấp xã);

h) Những người được tuyển dụng, giao giữ một chức danh chuyên môn nghiệp vụ thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã.

Đội ngũ cán bộ, công chức nước ta hiện nay là một lực lượng khá đông đảo, đang tích cực đóng góp sức mình vào hoạt động của

\* Thạc sỹ Luật học, Học viện Chính trị Quân sự

các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, do điều kiện lịch sử của đất nước, đội ngũ cán bộ, công chức được hình thành và phát triển từ nhiều nguồn khác nhau, năng lực và trình độ chuyên môn nghiệp vụ không đồng đều. Nhưng điều đáng lo ngại hơn là “vấn đề nhân sự hành chính và đạo đức, tư cách của cán bộ, công chức xuống cấp một cách đáng lo ngại, nó đã và vẫn đang là một trở lực chính trong tiến trình cải cách hành chính”<sup>1</sup>. Trong bối cảnh xây dựng nền kinh tế thị trường, mặt tiêu cực của nó tác động không nhỏ đến tình hình vi phạm kỷ luật của đội ngũ công chức. Trong báo cáo tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá X Thủ tướng Chính phủ đã nhận xét: “Tình trạng làm việc tắc trách, tuỳ tiện thiếu ý thức kỷ luật hành chính cùng với tệ quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước, kể cả trong bộ máy bảo vệ pháp luật, chưa được ngăn chặn và xử lý kịp thời”<sup>2</sup>. Tình hình vi phạm KLHC diễn ra với quy mô lớn, số lượng nhiều, tính chất đa dạng, phức tạp. Đây thực sự là một rào cản trong quá trình cải cách hành chính, hội nhập quốc tế, phát triển đất nước và điều quan trọng nhất là dẫn đánh mất niềm tin của người dân đối với bản chất tốt đẹp của Nhà nước. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 9 đã nhận định: “không ít cán bộ, công chức vừa kém về đạo đức, phẩm chất vừa yếu kém về năng lực, trình độ chuyên môn”<sup>3</sup>. Chỉ tính riêng trong lĩnh vực thanh tra nhà nước (TTNN), “năm 2002 phát hiện vi phạm về quản lý kinh tế với số tiền 2.739 tỷ đồng, 12.512 ha đất, 171.000 USD và nhiều tài sản khác; kiến nghị và xử lý KLHC 2815 đối tượng, chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra truy cứu trách nhiệm hình sự 198 vụ việc với 242 đối

tượng”<sup>4</sup>. Theo Tổng TTNN trả lời tại kỳ họp thứ 6, Quốc hội khoá XI “năm 2003, TTNN đã kiến nghị xử lý KLHC 1.125 cán bộ, công chức, chuyển hồ sơ sang cơ quan điều tra xử lý hình sự 56 vụ với 77 người; 6 tháng đầu năm 2004 đã kiến nghị xử lý KLHC 257 người và chuyển sang cơ quan điều tra tiếp tục làm rõ 20 vụ với 29 người”<sup>5</sup>...

Nhìn chung, việc xử lý KLHC của công chức ở các ngành, địa phương chưa tạo ra được chuyển biến rõ rệt; vi phạm kỷ luật chậm hoặc không được phát hiện; qui chế xử lý trách nhiệm người đứng đầu chưa cụ thể, rõ ràng; việc xử lý kỷ luật chưa nghiêm, còn có hành vi bao che, dung túng. Tại Hội nghị TTNN ngày 26/2/2002, Thủ tướng Chính phủ nói “Nhiều khi, lúc đầu khi mới báo cáo sẽ là thanh tra việc gì thì thường nói là rất nghiêm trọng nhưng sau khi thanh tra xong lại không thấy vấn đề gì, không kiến nghị xử lý kỷ luật người nào”; chế tài kỷ luật chưa đủ sức răn đe; chưa có cơ chế phát hiện, kiểm tra, giám sát và xử lý hành vi vi phạm kỷ luật của công chức; hệ thống pháp luật về trách nhiệm kỷ luật chưa hoàn chỉnh...

Nâng cao trách nhiệm ý thức kỷ luật và trách nhiệm trong công việc của công chức có nhiều biện pháp khác nhau được áp dụng như giáo dục, tổ chức, xây dựng chính sách, chế độ đối với công chức... Trong số các biện pháp đó, phải kể đến biện pháp trách nhiệm kỷ luật hành chính (TNKLHC). Điều này đã được Ăng-Ghen nhận xét: “Lòng nhiệt thành dân tộc là một điều vĩ đại, nhưng khi nó chưa kết hợp được với kỷ luật và tổ chức thì không thể mang lại thắng lợi cho ai hết”<sup>6</sup>. Để nâng cao hiệu quả tác động của TNKLHC, cần thực hiện đồng bộ các biện pháp sau:

Thứ nhất, ở tất cả các cơ quan, tổ chức nơi có công chức làm việc trong những

<sup>1</sup> Trần Đình Huỳnh: *Vượt qua lực cản, xây dựng nền hành chính thực sự vì dân*, Hội thảo các giải pháp thúc đẩy cải cách hành chính giai đoạn 2001-2005 tại Học viện Hành chính Quốc gia, H.2000, Tr.63

<sup>2</sup> Phan Văn Khải, *Đưa đất nước phát triển nhanh và bền vững*, Báo cáo tại kỳ họp thứ 8 Quốc hội khoá X.

<sup>3</sup> Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, H.2001, tr.78

<sup>4</sup> Báo điện tử Việt Nam Net ngày 27/03/2003

<sup>5</sup> Báo Đầu tư số 4 ngày 9/1/2006

<sup>6</sup> Ăng-Ghen, *Bàn về chiến tranh*, Nxb. QĐND, H.1986, tr.136

ngành, nghề khác nhau đều cần qui định rõ những hành vi công chức được làm và những hành vi không được làm; những hành vi nào phải gánh chịu TNKLHC. Trên phương diện xây dựng luật, pháp lệnh, các nhà làm luật không thể dự liệu hết những hành vi vi phạm kỷ luật do sự đa dạng của tính chất các ngành, nghề trong đời sống xã hội. Việc cụ thể hoá các hành vi vi phạm kỷ luật chỉ có thể do từng bộ, ngành, cơ quan qui định. Hiện nay, Nhà nước ta có các văn bản pháp luật quy định về TNKLHC như: Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2000, 2003); Luật Khiếu nại, tố cáo năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2004, 2005); Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005; Luật Thực hành tiết kiệm và chống lãng phí năm 2005... Tuy nhiên, ngay cả trong những văn bản này còn có nhiều điều luật quy định chung chung, mang tính ước lệ như Điều 6 - Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 (được sửa đổi, bổ sung năm 2000, 2003) qui định: Cán bộ, công chức có những nghĩa vụ sau đây:

- Liên hệ chặt chẽ với nhân dân, tham gia sinh hoạt với cộng đồng dân cư nơi cư trú, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân;

- Có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần kiệm liêm chính, chí công vô tư; không được quan liêu, hách dịch, cửa quyền, tham nhũng;

- (...)

Đồng thời các Luật, Pháp lệnh trên còn thiếu các quy định hướng dẫn chi tiết. Trong các văn bản đó phần lớn các quy định mới chỉ mang tính nguyên tắc nên khó áp dụng. Điều này đòi hỏi Chính phủ, các bộ nhanh chóng cụ thể hoá các luật, pháp lệnh để hướng dẫn thi hành.

*Thứ hai*, hoàn thiện chế tài kỷ luật hành chính. Chế tài kỷ luật hành chính (CTKLHC) là một trong bốn chế tài được pháp luật qui định, tuy nhiên CTKLHC chưa thực sự hợp lý cả về hình thức lẫn tính chất "phạt", chưa đủ sức răn đe, ngăn ngừa vi phạm. Hiện nay

theo qui định của pháp luật, CTKLHC gồm có các hình thức: Khiển trách (áp dụng đối với công chức khi có hành vi vi phạm lần đầu, nhưng ở mức độ nhẹ); Cảnh cáo (áp dụng đối với công chức đã bị khiển trách mà tái phạm hoặc vi phạm ở mức độ nhẹ nhưng khuyết điểm có tính chất thường xuyên hoặc tuy mới vi phạm lần đầu nhưng có tính chất tương đối nghiêm trọng); Hạ bậc lương (áp dụng đối với công chức có hành vi vi phạm nghiêm trọng trong thực hiện nhiệm vụ, công vụ); Hạ ngạch (áp dụng đối với công chức có hành vi vi phạm nghiêm trọng xét thấy không đủ phẩm chất, đạo đức và tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên môn của ngạch đang đảm nhiệm); Cách chức (áp dụng đối với công chức có chức vụ mà hành vi vi phạm nghiêm trọng xét thấy không thể tiếp tục đảm nhiệm được chức vụ được giao); Buộc thôi việc (áp dụng đối với công chức phạm tội bị Tòa án phạt tù mà không được hưởng án treo và một số trường hợp khác như công chức phạm tội bị Tòa án phạt tù nhưng được hưởng án treo, hoặc cải tạo không giam giữ, quản chế, cảnh cáo mà tội liên quan đến hoạt động công vụ; công chức đã bị xử lý bằng một trong những hình thức kỷ luật hạ bậc, hạ ngạch, cách chức mà tái phạm; công chức tuy có hành vi vi phạm lần đầu nhưng tính chất và mức độ vi phạm nghiêm trọng). Như vậy, về hình thức chế tài, nên bổ sung hình thức phạt tiền. Hình thức phạt tiền hiện nay đã được qui định trong nhiều ngành luật, đặc biệt Điều 28 Bộ luật Hình sự năm 1999 đã qui định hình phạt tiền với cả hai tư cách là hình phạt chính và hình phạt bổ sung. Qua nghiên cứu, tìm hiểu CTKLHC ở một số nước trên thế giới đã có hình thức phạt tiền (CTKLHC ở Mỹ, Đức). Hiện nay, việc áp dụng các hình thức kỷ luật sẽ dẫn đến các hệ quả mà người bị áp dụng kỷ luật phải gánh chịu. Nếu bị kỷ luật bằng hình thức khiển trách, cảnh cáo, cách chức thì bị kéo dài thời gian nâng bậc lương thêm một năm. Bị kỷ luật bằng một trong các hình thức từ khiển trách đến cách chức thì không được bổ nhiệm vào các chức vụ cao hơn trong thời

hạn ít nhất một năm, kể từ khi cố quyết định kỷ luật. Với những qui định này, hệ quả của người bị áp dụng kỷ luật còn tương đối nhẹ, hệ quả gánh chịu kỷ luật ngắn. Nếu như trong Bộ luật Hình sự qui định hậu quả của tội phạm là án tích, thì trong CTKLHC, qui định “án tích” là điều cần thiết, nó thực sự có tác dụng răn đe và phòng ngừa vi phạm.

Hiện nay, do nhiều lý do khác nhau, cán bộ, công chức trong khi thi hành công vụ đã có những quyết định hành chính, hành vi hành chính vi phạm đến quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Rõ ràng, hệ quả này đã trái với mục đích hoạt động và bản chất của Nhà nước. Bởi vậy, ngày 28/10/1995 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Tổ chức Tòa án nhân dân đã được Quốc hội khoá I X thông qua, được Chủ tịch nước công bố trong Lệnh số 93/CTN ngày 9/11/1995 với việc xác lập Tòa án Hành chính và ngày 25/5/1996, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh thủ tục giải quyết các vụ án hành chính (được sửa đổi, bổ sung năm 1998). Trước khi Tòa Hành chính ra đời, nhiều người kỳ vọng vào thiết chế này, coi đó là công cụ bảo vệ hữu hiệu quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Tuy nhiên, hiệu quả và hiệu suất của Tòa Hành chính rất thấp, người dân không “mặn mà” với thiết chế này. Có nhiều nguyên nhân làm cho Tòa Hành chính “nhàn rỗi” nhưng có một nguyên nhân quan trọng là trong tài phán hành chính chưa có chế tài, điều này làm cho không ít cán bộ, công chức “nhờn thuốc”, coi nhẹ tài phán hành chính. Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền, tài phán hành chính cần qui định chế tài để khi cán bộ, công chức bị gánh chịu chế tài hành chính tức là có nguy cơ cao phải gánh chịu TNKLHC.

*Thứ ba, xây dựng cơ chế phát hiện, kiểm tra và xử lý đối với hành vi vi phạm kỷ luật.* Ở nước ta, phần nhiều hành vi vi phạm kỷ luật của cán bộ, công chức do nhân dân, các phương tiện thông tin đại chúng phát hiện, cung cấp. Theo kết quả kiểm tra của Văn phòng Chính phủ “92% vấn đề do báo chí

nêu đã phản ánh đúng sự thật, có tác dụng tích cực giúp việc chỉ đạo, điều hành của Chính phủ sâu sát, thực tế”. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX đã chỉ rõ: “Phát huy quyền và trách nhiệm làm chủ của nhân dân, thắt chặt mối liên hệ giữa nhân dân với Đảng và Nhà nước, thực hiện giám sát của nhân dân đối với công tác, đạo đức, lối sống của cán bộ, đảng viên, công chức, đại biểu dân cử và cơ quan nhà nước”<sup>7</sup>. Thực tế cho thấy, đây là nguồn cung cấp thông tin nhiều và chính xác nhất nhưng ở nhiều cơ quan, người có thẩm quyền, trách nhiệm do nhiều lý do khác nhau còn thờ ơ, “lạnh nhạt” với thông tin, từ đó dẫn đến việc bao che, dung túng, xử lý không nghiêm và hậu quả là đánh giá, đề bạt, sử dụng cán bộ thiếu chính xác. Xây dựng cơ chế phát hiện, giám sát của nhân dân đối với hành vi của cán bộ, công chức chính là thực hiện cơ chế “Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ, nhà nước quản lý”.

*Thứ tư, tăng cường hoạt động kiểm tra của các cơ quan hành chính nhà nước.* Lãnh đạo mà không có kiểm tra thì coi như không có lãnh đạo, quản lý mà thiếu sự kiểm tra, giám sát thì coi như không có quản lý. Kiểm tra là hoạt động không thể thiếu trong quá trình quản lý của các chủ thể có thẩm quyền. Thông qua kiểm tra sẽ phát hiện không chỉ những mặt tiêu cực, mà còn phát hiện cả những hiện tượng tích cực trong QLHCNN, từ đó có biện pháp xử lý đối với những biểu hiện tiêu cực. Kiểm tra trong QLHCNN bao gồm: Hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan có thẩm quyền chung; hoạt động kiểm tra của các cơ quan chức năng; hoạt động thanh tra, kiểm toán nhà nước. Tuy nhiên, hiệu quả của hoạt động thanh tra, kiểm tra của các cơ quan QLHCNN chưa cao do tính độc lập còn hạn chế, cơ chế trách nhiệm, qui chế pháp lý về quyền và nghĩa vụ chưa rõ ràng... điều này đòi hỏi phải có sự hoàn thiện trong thời gian tới.

<sup>7</sup> Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, H. 2001, tr.47