

THỜI HẠN XỬ LÝ KỶ LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

PGS-TS VŨ VĂN NHIÊM

Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Ho Chi Minh City University of Law

Email: vvnhien@hcmulaw.edu.vn

ThS VŨ VĂN ĐÀO

Khoa Luật Hành chính-Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh

Faculty of Administrative Law-State, Ho Chi Minh City University of Law

Email: vtdao@hcmulaw.edu.vn

Tóm tắt

Thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là một trong những nội dung quan trọng của pháp luật về cán bộ, công chức. Thực tiễn cho thấy, khi pháp luật về cán bộ, công chức có sự điều chỉnh thì thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức không nằm ngoài xu thế đó. Bài viết phân tích quy định trên với những thay đổi trong thời gian vừa qua cũng như những điểm còn hạn chế, bất cập và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện.

Từ khóa: thời hạn xử lý kỷ luật, trách nhiệm kỷ luật, cán bộ, công chức

Abstract

The time limits for disciplining officials and public servants are an important aspect of the laws governing these individuals. In practice, whenever there are adjustments to the laws concerning officials and public servants, the time limits for disciplinary actions are also subject to change. This article analyzes the recent changes in these regulations, highlights the existing limitations and shortcomings, and provides several recommendations for improvement.

Keywords: time limits for disciplinary actions, disciplinary responsibility, officials and public servants

DOI: <https://doi.org/10.70236/khplvn.352>

Ngày nhận bài: 13/06/2024

Ngày duyệt đăng: 14/01/2025

1. Khái quát về thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức

Khi xét đến vấn đề về thời gian để truy cứu và xem xét trách nhiệm kỷ luật đối với cán bộ, công chức, thời hiệu và thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là hai cặp phạm trù song song tồn tại với nhau. “Sở dĩ, có quy định về thời hiệu vì theo khoa học pháp lý khi hết thời hiệu xử lý vi phạm pháp luật thì tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm pháp luật bị mất đi”,¹ thời hiệu là “một phương sách cho phép một người sau một thời hạn, được giải phóng khỏi những nghĩa vụ hay trách nhiệm”.² Trong khi đó, thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức được quan niệm là khoảng thời gian mà pháp luật xác định để chủ thể có thẩm quyền thực hiện công việc của mình nhằm xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỷ luật. Như vậy, khác với thời hiệu xử lý kỷ luật là “thời hạn mà khi hết thời hạn đó thì cán bộ, công chức, viên chức người đã nghỉ việc, nghỉ hưu có hành vi vi phạm không bị xử lý kỷ luật”,³ thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là khoảng thời gian mà người có thẩm quyền xử lý kỷ luật và các

1 Bùi Thị Đào, “Thời hiệu xử lý kỷ luật cán bộ, công chức”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 9, 2007, tr. 45.

2 Đoàn Trọng Truyền (chủ biên), *Từ điển Pháp - Việt pháp luật - hành chính*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 1992, tr. 278.

3 Nghị định số 71/2023/NĐ-CP ngày 20/9/2023 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18/9/2020 về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức (Nghị định số 71/2023/NĐ-CP).

chủ thể có thẩm quyền liên quan thực hiện những hoạt động cần thiết để kịp thời ban hành quyết định xử lý kỷ luật. Việc đặt ra quy định về thời hạn xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức không nằm ngoài mục đích nhằm bảo đảm thực thi nguyên tắc của việc xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức là: “Bảo đảm khách quan, công bằng; công khai, nghiêm minh; chính xác, kịp thời; đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục”.⁴

Thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức lần đầu tiên được quy định tại Điều 9 Nghị định số 35/2005/NĐ-CP ngày 17 tháng 03 năm 2005 của Chính phủ Về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức (Nghị định số 35/2005/NĐ-CP) với nội dung: “Thời hiệu xử lý kỷ luật là khoảng thời gian quy định phải tiến hành xem xét xử lý kỷ luật cán bộ, công chức và được tính từ thời điểm cơ quan, tổ chức đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lý kỷ luật xác định cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỷ luật cho đến thời điểm Hội đồng kỷ luật họp. Thời hiệu xử lý kỷ luật quy định là 3 tháng”. Mặc dù mang tên gọi là thời hiệu xử lý kỷ luật, quy định tại Điều 9 Nghị định số 35/2005/NĐ-CP vốn dĩ lại là thời hạn xử lý kỷ luật do “có sự nhầm lẫn từ thời hiệu xử lý kỷ luật thành thời hạn xử lý kỷ luật”.⁵ Thời hiệu xử lý kỷ luật mà Nghị định số 35/2005/NĐ-CP đã quy định “thực chất là thời hạn xem xét kỷ luật – khoảng thời gian mà cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền bắt đầu tiến hành các hoạt động cần thiết nhằm xác định công chức có thực hiện hành vi vi phạm hay không? Nếu có thì phải chịu hình thức kỷ luật nào cho đến khi có kết luận chính thức về vụ việc”.⁶

Sau này, quy định về thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức được nâng lên thành luật và được xác định chuẩn xác hơn theo quy định tại Điều 80 Luật Cán bộ, công chức năm 2008: Thời hạn xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức là khoảng thời gian từ khi phát hiện hành vi vi phạm kỷ luật của cán bộ, công chức đến khi có quyết định xử lý kỷ luật của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Thời gian này là không quá 02 tháng; trường hợp vụ việc có những tình tiết phức tạp cần có thời gian thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ thêm thì thời hạn xử lý kỷ luật có thể kéo dài nhưng tối đa không quá 04 tháng. Đến Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2019 (Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019), quy định về thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức cơ bản “cũng dựa vào tính chất, mức độ phức tạp của hành vi, vụ việc để xác định thời hạn xử lý nhưng có sự khác biệt là kéo dài hơn so với trước”.⁷ Cụ thể: Thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là không quá 90 ngày; trường hợp vụ việc có tình tiết phức tạp cần có thời gian thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ thêm thì thời hạn xử lý kỷ luật có thể kéo dài nhưng không quá 150 ngày. Có thể thấy, thời hạn để chủ thể có thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với

4 Khoản 1 Điều 1 Nghị định số 71/2023/NĐ-CP.

5 Cao Vũ Minh, Vũ Văn Huân, “Thời hiệu xử lý kỷ luật công chức và những nội dung cần hoàn thiện”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 01+02(473+474), 2023, tr. 99.

6 Bùi Thị Đào, *tlđd*, tr. 46.

7 Võ Tấn Đào, Hồ Quang Chánh, “Thời hiệu, thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức – Điểm mới và những nội dung cần hướng dẫn thi hành”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 3, 2021, tr. 39.

cán bộ, công chức kể từ khi phát hiện hành vi theo Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 đã tăng lên thêm 30 ngày so với quy định trước đây. Điều này một mặt tăng thêm thời gian để chủ thể có thẩm quyền xử lý kỷ luật cán bộ, công chức có thêm thời gian thu thập tài liệu, chứng cứ; tổ chức đầy đủ các quy trình, thủ tục nhằm tiến tới việc ra một quyết định xử lý kỷ luật công bằng, khách quan, toàn diện. Mặt khác bảo đảm giá trị pháp lý cũng như tính thuyết phục của quyết định xử lý kỷ luật do cơ quan có thẩm quyền ban hành đối với cán bộ, công chức. Bởi lẽ, “an ninh pháp lý trong quản lý chỉ có thể đạt được khi người quản lý hành động và ra quyết định một cách hợp pháp. Giải quyết hậu quả sẽ phức tạp và tốn thời gian hơn nhiều so với việc thực hiện đúng luật ngay từ đầu”.⁸

Đến Nghị định số 71/2023/NĐ-CP thì quan niệm về thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức và khoảng thời gian để xử lý kỷ luật cơ bản cũng tương tự như tinh thần của Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019, nhưng có sự điều chỉnh nhất định nhằm đáp ứng yêu cầu của thực tiễn. Cụ thể, cột mốc để bắt đầu tính thời hạn xử lý kỷ luật ngoài việc được quy định như trước đây – thời điểm phát hiện hành vi vi phạm của cán bộ, công chức thì còn dựa vào một căn cứ khác là từ khi cấp có thẩm quyền kết luận cán bộ, công chức có hành vi vi phạm. Đồng thời, một quy định mang tính ràng buộc và đặt nặng trách nhiệm đối với chủ thể có thẩm quyền trong việc phải kịp thời, khẩn trương xử lý đối với hành vi vi phạm kỷ luật của cán bộ, công chức mới được xác định là: “Cấp có thẩm quyền xử lý kỷ luật phải bảo đảm xử lý kỷ luật trong thời hạn theo quy định. Nếu hết thời hạn xử lý kỷ luật mà chưa ban hành quyết định xử lý kỷ luật thì chịu trách nhiệm về việc chậm ban hành và phải ban hành quyết định xử lý kỷ luật nếu hành vi vi phạm còn trong thời hiệu”. Như vậy, Nghị định số 71/2023/NĐ-CP đã trả lời một cách dứt khoát khoảng trống pháp lý trước đây là khi hết thời hạn xử lý nhưng còn thời hiệu xử lý kỷ luật thì có thể tiếp tục xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức có hành vi vi phạm hay không. Một điểm cũng cần lưu ý khi hết thời hạn xử lý nhưng để có thể xử lý được thì điều kiện cơ bản là phải còn trong thời hiệu xử lý kỷ luật, nếu thời hạn đã vượt quá và đồng thời đã hết thời hiệu xử lý kỷ luật thì xem như không còn cơ sở để truy cứu trách nhiệm kỷ luật đối với cán bộ, công chức.

2. Một số bất cập trong các quy định về thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức

Qua nhiều lần điều chỉnh, thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức cơ bản đã khắc phục được những vấn đề tồn tại trước đây, giải quyết ít nhiều được bài toán bỏ lọt các hành vi vi phạm kỷ luật khi ghi nhận biên độ về thời hạn xử lý rộng hơn so với trước cũng như đặt nặng trách nhiệm phải xử lý một cách mạnh mẽ đối với hành vi vi phạm kỷ luật của cán bộ, công chức. Tuy vậy, thực tiễn cho thấy quy định về thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức còn tồn tại một số điểm hạn chế, bất cập sau đây.

8 Ho Duc Hiep, Nguyen Xuan Bang, Nguyen Ngoc Anh Dao, “Disciplinary responsibility for civil servants in Vietnam today: Legal practice and solutions”, *Lex Humana Journal*, Vol. 14(01), 2022, tr. 239.

Thứ nhất, chưa có sự thống nhất trong cách tính thời hạn xử lý kỷ luật đối với trường hợp cán bộ, công chức có từ hai hành vi vi phạm kỷ luật trở lên.

Thời điểm bắt đầu tính thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức theo Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 và Nghị định số 71/2023/NĐ-CP được xác định từ thời điểm phát hiện hành vi vi phạm hoặc từ khi cấp có thẩm quyền kết luận cán bộ, công chức có hành vi vi phạm. Thời gian thông thường là đến 90 ngày và vụ việc có tính chất phức tạp thì có thể kéo dài đến 150 ngày. Song, quy định trên trong một số trường hợp có thể gây khó khăn, lúng túng cho các chủ thể có thẩm quyền khi xác định thời hạn xử lý kỷ luật nếu cán bộ, công chức có từ hai hành vi vi phạm kỷ luật trở lên, cụ thể như sau:

Một là, trường hợp cán bộ, công chức đồng thời có hai hành vi vi phạm kỷ luật được thực hiện, chấm dứt trên thực tế và sau đó bị phát hiện cùng thời điểm. Mỗi hành vi theo quy định của Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 và Nghị định số 71/2023/NĐ-CP lại có thời hạn xử lý kỷ luật khác nhau thì chủ thể có thẩm quyền xử lý kỷ luật phải áp dụng quy định như thế nào để xác định thời hạn. Chẳng hạn, ngày 20/3/2024, công chức A có hành vi nhận hối lộ nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự và hành vi xác nhận nguồn gốc đất trái pháp luật do đã nhận hối lộ như nêu trên và bị chủ thể có thẩm quyền phát hiện về cả hai hành vi này vào ngày 20/5/2024. Khi đó, một hành vi vi phạm thuộc trường hợp thông thường có thời hạn xử lý kỷ luật tối đa là 90 ngày, một hành vi vi phạm thuộc trường hợp phức tạp, cần phải thanh tra làm rõ thêm và được chủ thể có thẩm quyền xác định thời hạn xử lý kỷ luật là 150 ngày.

Vấn đề đặt ra là chủ thể có thẩm quyền xử lý kỷ luật sẽ tính thời hạn xử lý kỷ luật trong vụ việc này là đến 90 ngày hay 150 ngày kể từ ngày 20/5/2024 hay bằng một cách khác là tổng hợp thời hạn xử lý kỷ luật cho cả hai hành vi đến mức tối đa (240 ngày). Ngoài ra, cũng có thể là chỉ áp dụng thời hạn xử lý kỷ luật chung cho hai hành vi tương ứng với thời hạn xử lý của hành vi có thời hạn xử lý dài hơn (150 ngày), hoặc sẽ tính theo hướng mỗi hành vi vi phạm có một thời hạn khác nhau: hành vi đầu có thời hạn đến 90 ngày thì thời hạn xử lý tối đa là 90 ngày, hành vi thứ hai có thời hạn đến 150 ngày thì thời hạn xử lý là tối đa 150 ngày có bao trùm số ngày thời hạn của hành vi thứ nhất. Tuy vậy, nếu theo cách hiểu thứ ba thì có lẽ không phù hợp với nguyên tắc của xử lý kỷ luật là: mỗi hành vi vi phạm chỉ bị xử lý một lần bằng một hình thức kỷ luật. Trong cùng một thời điểm xem xét xử lý kỷ luật, nếu cán bộ, công chức có từ hai hành vi vi phạm trở lên thì xem xét, kết luận về từng hành vi vi phạm và quyết định chung bằng một hình thức cao nhất tương ứng với hành vi vi phạm,⁹ dẫn đến trong quá trình xử lý kỷ luật, chủ thể có thẩm quyền sẽ xem xét đồng thời cả hai hành vi vi phạm rồi xác định hình thức kỷ luật tổng hợp. Do đó, việc phân tách thời hạn xử lý kỷ luật tương ứng với từng hành vi vi phạm kỷ luật dường như chưa thỏa đáng.

Hai là, trường hợp cán bộ, công chức có hai hành vi vi phạm kỷ luật được thực hiện trước và sau, chấm dứt trên thực tế và sau đó bị phát hiện tại hai thời

9 Khoản 2 Điều 1 Nghị định số 71/2023/NĐ-CP.

điểm khác nhau (hành vi thứ nhất vẫn còn trong thời hạn xử lý kỷ luật thì phát hiện hành vi thứ hai). Chẳng hạn, nhận được đơn tố cáo của công dân đối với hành vi vi phạm pháp luật của công chức A, chủ thể có thẩm quyền phát hiện hành vi xác nhận nguồn gốc đất trái pháp luật của A vào ngày 20/3/2024 và bước vào giai đoạn xem xét, xử lý kỷ luật đối với hành vi này. Sau đó, chủ thể có thẩm quyền tiếp tục phát hiện hành vi nhận hối lộ của A nhưng chưa đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự để thực hiện việc xác nhận nguồn gốc đất trái pháp luật nêu trên vào ngày 20/5/2024. Lúc này, việc xác định thời hạn xử lý kỷ luật đối với cả hai hành vi trên sẽ đối mặt với một số trường hợp sau:

(i) Nếu cả hai hành vi đều có thời hạn xử lý kỷ luật là không quá 90 ngày hoặc thuộc trường hợp phức tạp, cần phải thanh tra làm rõ thêm và được chủ thể có thẩm quyền xác định thời hạn xử lý kỷ luật là 150 ngày thì thời hạn xử lý kỷ luật đối với hành vi thứ nhất sẽ được tính như thế nào. Trong khi đó, theo nguyên tắc xử lý kỷ luật, trong cùng một thời điểm xem xét xử lý kỷ luật, nếu cán bộ, công chức có từ hai hành vi vi phạm trở lên thì xem xét, kết luận về từng hành vi vi phạm và quyết định chung bằng một hình thức cao nhất tương ứng với hành vi vi phạm như đã nêu. Do đó, trong quá trình xử lý kỷ luật, chủ thể có thẩm quyền sẽ xem xét đồng thời cả hai hành vi vi phạm rồi xác định hình thức kỷ luật tổng hợp. Đây là nguyên nhân dẫn đến cần phải có cách tính khác về cột mốc xác định thời hạn xử lý kỷ luật đối với trường hợp này mà không thể chia tách thành hai cột mốc khác nhau giữa hành vi trước và hành vi sau.

(ii) Nếu 2 hành vi có thời hạn xử lý kỷ luật khác nhau thì sẽ rơi vào trường hợp như bài viết đã phân tích ở trên.

Thứ hai, căn cứ để kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật còn chưa rõ ràng.

Theo quy định của Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 và Nghị định số 71/2023/NĐ-CP, trong trường hợp vụ việc có tình tiết phức tạp cần có thời gian thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ thêm thì thời hạn xử lý kỷ luật có thể kéo dài. Đây là một quy định phù hợp, bởi lẽ thời gian để tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm tra nhằm xác minh thêm các tình tiết của vụ việc, thu thập đầy đủ các tài liệu, chứng cứ củng cố cho việc kết luận về hành vi vi phạm kỷ luật chiếm thời lượng khá lớn. Chẳng hạn như thời hạn thanh tra một vụ việc do Thanh tra Chính phủ tiến hành trong trạng thái bình thường có thể đến 60 ngày, vụ việc phức tạp có thể đến 90 ngày; nếu do Thanh tra tỉnh tiến hành thì đến 45 ngày và có thể đến 75 ngày nếu vụ việc phức tạp.¹⁰ Do vậy, việc cho phép kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật là điều phù hợp với công tác xử lý kỷ luật cán bộ, công chức hiện nay cũng như bảo đảm khả năng xử lý kỷ luật của chủ thể có thẩm quyền đối với hành vi vi phạm kỷ luật của cán bộ, công chức, tránh trường hợp vượt quá thời hạn xử lý.

Tuy vậy, thực tiễn thực hiện vẫn có những cách hiểu khác nhau về trường hợp “vụ việc có tình tiết phức tạp cần có thời gian thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ thêm” làm căn cứ kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật. Cụ thể, *một là*, để kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức đến 150 ngày thì phải đáp

10 Điều 47 Luật Thanh tra năm 2022 về thời hạn thanh tra.

ứng cả hai điều kiện: (i) “có tình tiết phức tạp” và (ii) cần “tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ”. Do vậy, nếu trong vụ việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức chỉ xuất hiện tình tiết phức tạp mà không có hoạt động thanh tra, kiểm tra (thông qua việc ban hành quyết định thanh tra, kiểm tra, thành lập Đoàn thanh tra, Đoàn kiểm tra) thì chưa thoả mãn điều kiện để có thể kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật. Nếu theo cách hiểu này thì chủ thể có thẩm quyền khi xác định vụ việc có tình tiết phức tạp cần phải kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật thì đồng thời cũng phải tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm tra tương ứng. Do đó, trong hồ sơ kỷ luật đối với cán bộ, công chức cần phải có quyết định thanh tra hay quyết định kiểm tra để bảo đảm có cơ sở chứng minh về việc kéo dài thời hạn xử lý một cách hợp pháp.

Hai là, để kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật đến 150 ngày thì chỉ cần chứng minh có tình tiết phức tạp, việc tiến hành thanh tra, kiểm tra là tùy nghi và không là điều kiện bắt buộc để có thể kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật. Bởi lẽ, không phải trong mọi trường hợp khi có tình tiết phức tạp, chủ thể có thẩm quyền đều cần phải thực hiện hoạt động thanh tra, kiểm tra. Chẳng hạn, những tình tiết như có tang vật, phương tiện cần giám định hay vụ việc có nhiều tài liệu, các chứng cứ mâu thuẫn với nhau cần có thêm thời gian để nghiên cứu, tổng hợp thì không cần thiết phải tiến hành hoạt động thanh tra, kiểm tra để làm rõ nhằm giảm thiểu việc huy động thêm nhân lực và tiêu tốn chi phí khi tiến hành hoạt động xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức.

Bên cạnh đó, theo quy định tại khoản 4 Điều 1 Nghị định số 71/2023/NĐ-CP thì căn cứ để kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức đến 150 ngày là “có tình tiết phức tạp”. Tuy nhiên, Nghị định số 71/2023/NĐ-CP khi sửa đổi quy định tại Điều 5 của Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18 tháng 9 năm 2020 của Chính phủ Về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức (Nghị định số 112/NĐ-CP) về thời hiệu, thời hạn xử lý kỷ luật lại không tiếp tục lập lại quy định giải thích, chi tiết về “tình tiết phức tạp” của Nghị định số 112/2020/NĐ-CP mà chỉ quy định mang tính nguyên tắc như Điều 80 của Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019. Điều này dẫn đến kết quả là hiện tại không còn bất kỳ quy định nào giải thích cụ thể như thế nào là tình tiết phức tạp, vô tình gây nên sự lúng túng, khó khăn cho các chủ thể có thẩm quyền và tạo nên hiện tượng áp dụng pháp luật không thống nhất trên thực tế.

Thứ ba, quy định thời gian điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự không tính vào thời hạn xử lý kỷ luật chưa được quy định chi tiết nên còn nhiều vướng mắc.

So với Luật Cán bộ, công chức năm 2008 và Luật Viên chức năm 2010, Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 đề cập thêm vấn đề không tính vào thời hạn xử lý kỷ luật của cán bộ, công chức đối với thời gian điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự. Quy định trên thực sự phù hợp, bởi lẽ trong trường hợp cán bộ, công chức bị điều tra, truy tố, xét xử khi có dấu hiệu tội phạm thì khoảng thời gian này rõ ràng rất khó để có thể vận hành một quy trình xử lý kỷ luật với đầy đủ các bên và tài liệu, chứng cứ để xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức. Trong nhiều trường hợp, chủ thể có

thẩm quyền phải đợi kết luận từ phía cơ quan tố tụng; hay hồ sơ, tài liệu, chứng cứ để xác định cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỷ luật lại đang được cơ quan tố tụng, các chủ thể có liên quan lưu giữ để phục vụ cho công tác điều tra, truy tố, xét xử. Nếu không quy định loại trừ như trên, rõ ràng thời hạn xử lý kỷ luật theo quy định của pháp luật sẽ bị phá vỡ vì thời gian để các cơ quan tiến hành điều tra, truy tố, xét xử đối với cán bộ, công chức là một khoảng thời gian khá dài, có thể bao trùm khoảng thời gian 90 ngày hay 150 ngày để chủ thể có thẩm quyền xử lý kỷ luật cán bộ, công chức.

Tuy vậy, Nghị định số 112/2020/NĐ-CP và nay là Nghị định số 71/2023/NĐ-CP chỉ quy định nhắc lại trường hợp này của Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 mà chưa được giải thích cụ thể nên còn nhiều vướng mắc và có các cách hiểu khác nhau trên thực tế, đặc biệt là trường hợp cán bộ, công chức thực hiện từ hai hành vi vi phạm kỷ luật trở lên, trong đó một hành vi vi phạm kỷ luật có dấu hiệu tội phạm, các hành vi còn lại không có dấu hiệu tội phạm. Cụ thể như sau:

(i) Việc không tính thời gian điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự vào thời hạn xử lý kỷ luật chỉ áp dụng đối với hành vi đang bị điều tra, truy tố, xét xử (hành vi vừa vi phạm trách nhiệm kỷ luật, vừa có dấu hiệu tội phạm); đối với các hành vi vi phạm kỷ luật khác thì vẫn tính thời gian này vào thời hạn xử lý kỷ luật.

(ii) Việc không tính thời gian điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự vào thời hạn xử lý kỷ luật được áp dụng đối với tất cả các hành vi vi phạm kỷ luật (bao gồm hành vi vi phạm kỷ luật đang bị điều tra, truy tố, xét xử và các hành vi vi phạm kỷ luật khác).

Như vậy, điều này ít nhiều gây khó khăn, lúng túng cho các chủ thể áp dụng pháp luật và vô hình trung tạo nên sự không thống nhất trong việc xác định thời hạn xử lý kỷ luật trên thực tế. Hơn nữa, việc áp dụng quy định trên càng trở nên khó khăn trong trường hợp các hành vi vi phạm kỷ luật có mối quan hệ nhân quả với nhau. Chẳng hạn như hành vi nhận hối lộ đến mức truy cứu trách nhiệm hình sự và hành vi xác nhận nguồn gốc đất trái pháp luật từ việc nhận hối lộ. Theo đó, trong trường hợp vận dụng theo cách hiểu thứ nhất, tức là thời gian điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự không tính vào thời hạn xử lý kỷ luật chỉ áp dụng đối với hành vi đang bị điều tra, truy tố, xét xử (hành vi vừa vi phạm kỷ luật, vừa có dấu hiệu tội phạm); đối với hành vi vi phạm kỷ luật khác thì vẫn tính thời gian này vào thời hạn xử lý kỷ luật, sẽ dẫn đến hệ quả là gây khó khăn trong việc xem xét xử lý kỷ luật đối với hành vi xác nhận nguồn gốc đất trái pháp luật (là hành vi vi phạm kỷ luật đơn thuần). Bởi lẽ, thông thường, để xử lý kỷ luật đối với hành vi xác nhận nguồn gốc đất trái pháp luật, chủ thể có thẩm quyền sẽ đợi kết luận từ phía cơ quan tiến hành tố tụng đối với hành vi nhận hối lộ rồi mới đến việc xem xét xử lý hành vi như trên. Đồng thời, vì có hai hành vi vi phạm có liên quan với nhau, trong đó, một hành vi đang xem xét theo thủ tục tố tụng, do vậy mà hầu hết hồ

sớ, tài liệu, chứng cứ để xác định cán bộ, công chức có hành vi xác nhận nguồn gốc đất trái pháp luật hay không lại đang được cơ quan tố tụng, các chủ thể có liên quan lưu giữ để phục vụ cho công tác điều tra, truy tố, xét xử. Những cản trở như trên, ít nhất về mặt hình thức, có thể làm cho thời hạn xử lý kỷ luật đối với hành vi đơn thuần chỉ bị xử lý kỷ luật (nếu có) vượt quá thời gian cho phép và sẽ không thể xử lý được (nếu đồng thời cũng hết thời hiệu) vì không được loại trừ yếu tố thời hạn. Ngược lại, nếu hiểu theo cách thứ hai, tức là sẽ không tính thời gian điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự vào thời hạn xử lý kỷ luật đối với tất cả các hành vi vi phạm kỷ luật (bao gồm hành vi vi phạm kỷ luật đang bị điều tra, truy tố, xét xử và các hành vi vi phạm kỷ luật đơn thuần khác) thì cũng chưa có căn cứ pháp lý rõ ràng. Vì Luật sửa đổi, bổ sung năm 2019 và Nghị định số 71/2023/NĐ-CP chưa làm rõ được việc không tính thời hạn điều tra, truy tố, xét xử vào thời hạn xử lý kỷ luật sẽ áp dụng đối với hành vi vi phạm kỷ luật nào (hành vi vi phạm kỷ luật có dấu hiệu tội phạm đang điều tra, truy tố, xét xử hay hành vi vi phạm khác có liên quan).

3. Một số kiến nghị hoàn thiện quy định về thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức

Thứ nhất, để xác định một cách rõ ràng về thời hạn xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức có từ hai hành vi vi phạm kỷ luật trở lên bao gồm việc mỗi loại hành vi có thời hạn xử lý kỷ luật khác nhau, thời hạn xử lý kỷ luật của hành vi trước và hành vi sau đồng nhất hoặc khác biệt, cần xác lập nguyên tắc tính thời hạn xử lý kỷ luật sẽ tương tự như thời hiệu xử lý kỷ luật.¹¹ Cụ thể, cần xác định cách tính thời hạn xử lý kỷ luật đối với những trường hợp có từ hai hành vi vi phạm trở lên như sau: Đối với trường hợp có hành vi vi phạm mới trong thời gian để tính thời hạn xử lý kỷ luật theo quy định thì thời hạn xử lý kỷ luật đối với hành vi vi phạm cũ được tính lại kể từ thời điểm phát hiện hành vi vi phạm mới nhưng không vượt quá thời hạn dài nhất của một trong các hành vi vi phạm kỷ luật được xử lý đồng thời.

Khi bổ sung nội dung này, việc xác định thời hạn xử lý kỷ luật đối với những trường hợp như bài viết đã phân tích ở trên sẽ dễ dàng được giải quyết thỏa đáng và tạo cơ sở pháp lý vững chắc giúp chủ thể có thẩm quyền thực thi pháp luật được đơn giản, thống nhất và hiệu quả. Cụ thể, đối với trường hợp cán bộ, công chức đồng thời có hai hành vi vi phạm kỷ luật trở lên được thực hiện và bị phát hiện cùng thời điểm nhưng mỗi hành vi có thời hạn xử lý kỷ luật khác nhau, thời hạn xử lý kỷ luật cao nhất cho một trong các hành vi sẽ được áp dụng chung cho toàn bộ thời hạn xem xét xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức. Điều này không chỉ đáp ứng được yêu cầu của nguyên tắc xử lý kỷ luật là khi có từ hai hành vi trở lên thì tổng hợp chung trong một trình tự, thủ tục để xem xét xử lý chứ không tách riêng từng hành vi theo quy định tại khoản 2 Điều 1 Nghị định số 71/2023/NĐ-

11 Khoản 4 Điều 1 Nghị định số 71/2023/NĐ-CP sửa đổi quy định tại Điều 5 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP.

CP. Đồng thời, cách bổ sung này còn đáp ứng được tính thực tế logic của việc xem xét thời hạn xử lý kỷ luật khi có nhiều hành vi vi phạm trở lên, theo đó thời hạn để xem xét xử lý đối với từng hành vi là khác nhau thì các thời hạn này bao trùm lên nhau và cần lấy thời hạn dài nhất của một trong các hành vi làm thời hạn để xem xét xử lý toàn bộ các hành vi.

Đối với trường hợp cán bộ, công chức có hai hành vi vi phạm kỷ luật được thực hiện trước, sau và bị phát hiện tại hai thời điểm khác nhau thì nguyên tắc trên sẽ phát huy tác dụng khi thời hạn xử lý kỷ luật của hành vi trước được tính lại từ đầu. Tuy vậy, có một điểm cần lưu ý, đó là thời hạn tính lại này cũng không được vượt quá thời hạn dài nhất của từng hành vi trong chuỗi hành vi vi phạm. Bởi lẽ, nếu khi phát hiện hành vi mới thì hành vi cũ được tính lại nhưng hành vi cũ lại có thời hạn xử lý dài hơn cả hành vi mới, sẽ dẫn đến thời hạn xử lý vô tình bị kéo giãn hơn nữa và cũng không loại trừ trường hợp liên tục xuất hiện hành vi mới thì thời hạn xử lý sẽ trở nên không có giới hạn, làm chậm trễ cũng như giảm mất tính răn đe của việc xử lý kỷ luật. Đây là nguyên do vì sao cần phải đặt giới hạn về một khoảng thời hạn nhất định như chúng tôi đã đề xuất.

Thứ hai, cần làm rõ và thống nhất cách hiểu về căn cứ kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật. Theo đó, thay vì quy định “trường hợp vụ việc có tình tiết phức tạp cần có thời gian thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ thêm thì thời hạn xử lý kỷ luật có thể kéo dài” thì có thể điều chỉnh thành “trường hợp vụ việc có tình tiết phức tạp thì thời hạn xử lý kỷ luật có thể kéo dài”. Quy định như vậy sẽ tránh được cách hiểu “máy móc” như ở trên chúng tôi đã đề cập mà chỉ cần chứng minh có tình tiết phức tạp là đã đầy đủ căn cứ có thể quyết định kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật. Quy định theo hướng này thực chất đã được các luật khác làm rất tốt, chỉ nêu căn cứ thực hiện gia hạn rất ngắn gọn là “có tình tiết phức tạp” hay “đặc biệt phức tạp” là đã đầy đủ. Chẳng hạn như quy định tại Điều 30 Luật Tố cáo năm 2018 về thời hạn giải quyết tố cáo¹² hay quy định tại Điều 47 Luật Thanh tra năm 2022 về thời hạn thanh tra¹³... Mặt khác, đồng ý rằng trong nhiều trường hợp vụ việc có tình tiết phức tạp cần phải kéo dài thời hạn xử lý thì chủ thể có thẩm quyền thường sẽ kích hoạt việc thanh tra, kiểm tra để xác minh làm rõ, nhưng điều này không phải là tuyệt đối trong mọi trường hợp. Do đó, khi chỉ quy định ngắn gọn “có tình tiết phức tạp cần kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật”, chủ thể có thẩm quyền chỉ cần chứng minh có tình tiết phức

12 Điều 30 Luật Tố cáo năm 2018: 1. Thời hạn giải quyết tố cáo là không quá 30 ngày kể từ ngày thụ lý tố cáo. 2. Đối với vụ việc phức tạp thì có thể gia hạn giải quyết tố cáo một lần nhưng không quá 30 ngày. 3. Đối với vụ việc đặc biệt phức tạp thì có thể gia hạn giải quyết tố cáo hai lần, mỗi lần không quá 30 ngày...

13 Điều 47 Luật Thanh tra năm 2022: 1. Thời hạn thực hiện một cuộc thanh tra được quy định như sau: a) Cuộc thanh tra do Thanh tra Chính phủ tiến hành không quá 60 ngày; trường hợp phức tạp thì có thể gia hạn một lần không quá 30 ngày; trường hợp đặc biệt phức tạp thì có thể gia hạn lần thứ hai không quá 30 ngày; b) Cuộc thanh tra do Thanh tra Bộ, Thanh tra Tổng cục, Cục, Thanh tra tỉnh tiến hành không quá 45 ngày; trường hợp phức tạp thì có thể gia hạn một lần không quá 30 ngày; c) Cuộc thanh tra do Thanh tra sở, Thanh tra huyện tiến hành không quá 30 ngày; trường hợp phức tạp hoặc ở miền núi, biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa đi lại khó khăn thì có thể gia hạn một lần không quá 15 ngày.

tạp, việc có ra quyết định thanh tra, kiểm tra để thành lập Đoàn thanh tra, Đoàn kiểm tra là tùy thuộc vào từng vụ việc và sự quyết định của chủ thể có thẩm quyền. Điều này cũng đã được thực tiễn chứng minh khi có những trường hợp như có tang vật, phương tiện cần giám định hay vụ việc có nhiều tài liệu, các chứng cứ mâu thuẫn với nhau cần có thêm thời gian để nghiên cứu, tổng hợp thì lúc này có thể chỉ cần yêu cầu chủ thể có thẩm quyền giám định mà không nhất thiết phải tiến hành thanh tra, kiểm tra để xác minh.

Ngoài ra, như nhóm tác giả đã đề cập ở trên, hiện tại Nghị định số 71/2023/NĐ-CP đã sửa đổi Nghị định số 112/2020/NĐ-CP không còn giải thích “tình tiết phức tạp” làm căn cứ cụ thể để kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật. Vì vậy, thiết nghĩ cần phải liệt kê một số trường hợp được xem là “tình tiết phức tạp” hoặc giải thích như thế nào là tình tiết phức tạp. Điều này một mặt bảo đảm việc áp dụng pháp luật được thống nhất, đồng bộ trên thực tế, tránh sự tùy tiện của các chủ thể khi quyết định kéo dài thời hạn xử lý kỷ luật, đồng thời cũng góp phần làm căn cứ vững chắc, rõ ràng cho việc quyết định của chủ thể có thẩm quyền xử lý kỷ luật.

Về nội dung này, có thể tham khảo quy định trước đây về xử lý kỷ luật công chức là Nghị định số 34/2011/NĐ-CP ngày 17 tháng 5 năm 2011 của Chính phủ quy định về xử lý kỷ luật đối với công chức¹⁴ hay Nghị định số 112/2020/NĐ-CP.¹⁵ Theo đó, để xác định tình tiết phức tạp có thể dựa trên một số yếu tố như sau: (i) vụ việc có liên quan đến nhiều người; (ii) vụ việc có liên quan đến nhiều lĩnh vực, nhiều địa phương; (iii) có tang vật, phương tiện cần giám định; (iv) vụ việc có nhiều tài liệu, các chứng cứ mâu thuẫn với nhau cần có thêm thời gian để nghiên cứu, tổng hợp (v) cần tham khảo ý kiến của các cơ quan chuyên môn khác nhau...

Thứ ba, cần làm rõ thời gian điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự không tính vào thời hạn xử lý kỷ luật được áp dụng đối với trường hợp có nhiều hành vi vi phạm. Theo đó, nhóm tác giả cho rằng pháp luật về xử lý cán bộ, công chức cần xác định không tính thời gian điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự vào thời hạn xử lý kỷ luật được áp dụng đối với tất cả các hành vi vi phạm kỷ luật (bao gồm hành vi vi phạm kỷ luật đang bị điều tra, truy tố, xét xử và các hành vi vi phạm kỷ luật khác). Điều này một mặt loại trừ việc có nhiều cách hiểu khác nhau khi xác định có hay không việc loại trừ thời hạn điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự như chúng tôi đã phân tích ở trên, bảo đảm việc áp dụng pháp luật được thống nhất và minh bạch. Mặt khác, để đáp ứng được nguyên tắc cơ bản của việc xử lý kỷ luật đối với nhiều hành vi như trên chúng tôi đã phân tích thì tất yếu phải chờ kết luận của cơ quan thực hiện chức năng điều tra, truy tố, xét xử thì mới có cơ sở để xử lý tổng hợp các loại hành vi vi phạm của cán bộ, công chức. Hơn thế nữa, “trách nhiệm kỷ

14 Điều 7 Nghị định số 34/2011/NĐ-CP ngày 17/5/2011 của Chính phủ quy định về xử lý kỷ luật đối với công chức.

15 Điều 5 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP.

luật đối với công chức là một quy định của pháp luật hành chính”,¹⁶ “với một hành vi vi phạm pháp luật, không thể giữ lại một hành vi phạm tội để chỉ xử lý kỷ luật, nhưng cùng hành vi đó, ngoài xử lý hình sự, pháp luật còn quy định việc xử lý kỷ luật hành chính”.¹⁷ Do đó, nếu một trong các hành vi vi phạm của cán bộ, công chức bất kể có vi phạm pháp luật hình sự thì vẫn phải gánh chịu trách nhiệm kỷ luật hành chính mà không thay thế cho nhau. Đây là nguyên nhân chính cần xác định rõ việc không tính thời gian điều tra, truy tố, xét xử theo thủ tục tố tụng hình sự vào thời hạn xử lý kỷ luật được áp dụng đối với tất cả các hành vi vi phạm kỷ luật (bao gồm hành vi vi phạm kỷ luật đang bị điều tra, truy tố, xét xử và các hành vi vi phạm kỷ luật khác) để hướng đến việc xem xét xử lý kỷ luật đối với tổng thể các hành vi vi phạm của cán bộ, công chức được đầy đủ và toàn diện. ●

Tài liệu tham khảo

- [1] Bùi Thị Đào, “Thời hiệu xử lý kỷ luật cán bộ, công chức”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 9, 2007 [trans: Bui Thi Dao, “The statute of limitations for disciplining officials and public employees”, *State and Law Review*, No. 9, 2007]
- [2] Võ Tấn Đào, Hồ Quang Chánh, “Thời hiệu, thời hạn xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức – Điểm mới và những nội dung cần hướng dẫn thi hành”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 3, 2021 [trans: Vo Tan Dao – Ho Quang Chanh, “The statute of limitations and time limit for disciplining officials, public employees, and civil servants – New points and contents requiring implementation guidance”, *State and Law Review*, No. 3, 2021]
- [3] Ho Duc Hiep, Nguyen Xuan Bang, Nguyen Ngoc Anh Dao, “Disciplinary responsibility for civil servants in Vietnam today: Legal practice and solutions”, *Lex Humana Journal*, Vol. 14(01), 2022
- [4] Ho Duc Hiep, Pham Hong Thai, “Similarities and differences between civil servant discipline and official discipline according to Vietnam law”, *Lex Humana Journal*, Vol. 15(4), 2023
- [5] Cao Vũ Minh, Vũ Văn Huân, “Thời hiệu xử lý kỷ luật công chức và những nội dung cần hoàn thiện”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 01+02(473+474), 2023 [trans: Cao Vu Minh – Vu Van Huan, “The statute of limitations for disciplining public employees and improvement”, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 473+474(01+02), 2023]
- [6] Vũ Thu, “Một số vấn đề về hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 6, 2020 [trans: Vu Thu, “Some issues on improving the system of administrative disciplinary responsibility in Vietnam”, *State and Law Review*, No. 6, 2020]
- [7] Đoàn Trọng Truyền (chủ biên), *Từ điển Pháp - Việt pháp luật - hành chính*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 1992 [trans: Doan Trong Truyen (editor), *French - Vietnamese Dictionary of Law and Administration*, World Publishing House, Hanoi, 1992]

16 Ho Duc Hiep, Pham Hong Thai, “Similarities and differences between civil servant discipline and official discipline according to Vietnam law”, *Lex Humana Journal*, Vol. 15(4), 2023, tr. 234.

17 Vũ Thu, “Một số vấn đề về hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính ở Việt Nam”, *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, số 6, 2020, tr. 12.