CƠ CHẾ LOẠI TRỪ, MIỄN, GIẢM TRÁCH NHIỆM TRONG TỔ CHỨC, ĐIỀU HÀNH ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT

TS DƯƠNG HỒNG THỊ PHI PHI[1]
ThS MAI THỊ LÂM[2]
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: dhtpphi@hcmulaw.edu.vn[1]; mtlam@hcmulaw.edu.vn[2]
ThS NGUYỄN THANH QUYÊN
Công ty Luật Mai Đăng Khang
Mai Dang Khang Law Firm
Email: ngthanhquyen@gmail.com

Tóm tắt

Hoạt động tổ chức, điều hành đô thị đặc biệt có những điểm riêng biệt so với tổ chức, điều hành các loại đô thị khác. Đặc biệt, với chủ trương thúc đẩy sự chủ động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm cho chính quyền địa phương trong điều hành đô thị đặc biệt, cần phải xây dựng cơ chế riêng về loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm với đối tượng cán bộ, công chức và đối tượng khác nhằm bảo đảm quyền lợi cho chủ thể thực thi, tạo động lực thúc đẩy sự phát triển của đô thị đặc biệt. Bài viết chỉ ra những bất cập trong pháp luật hiện hành về cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm với các đối tượng thực thi nhiệm vụ, quyền hạn, chính sách trong đô thị đặc biệt và đề xuất một vài kiến nghị nhằm hoàn thiện cơ chế này.

Từ khóa: *cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm, cán bộ, công chức, tổ chức và điều hành đô thị đặc biệt*

Abstract

The organization and administration of special urban areas possess distinctive characteristics that differentiate them from those of other categories of urban areas. In particular, in light of the policy of promoting proactiveness, innovation, and responsible decision-making among local authorities in the administration of special urban areas, it is necessary to establish a dedicated legal framework governing the exclusion, exemption, and mitigation of legal liability applicable to public officials, civil servants, and other relevant actors. Such a framework is essential to safeguard the legitimate interests of those performing public duties while creating incentives for more effective governance and the sustainable development of special urban areas. This article identifies the shortcomings of the current legal framework governing the exclusion, exemption, and mitigation of legal liability for individuals exercising official powers, performing public duties, or implementing public policies in special urban areas. It further proposes several recommendations for improving this legal mechanism.

Keywords: *exclusion, exemption, mitigation of legal liability, public officials and civil servants, organization and administration of special urban areas*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.780
Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

1. Vai trò của cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm trong tổ chức, điều hành đô thị đặc biệt

Việc xây dựng khung pháp lý cho chính quyền đô thị đặc biệt không thể thiếu cơ chế pháp lý về loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm với đội ngũ nhân sự. Cơ chế pháp lý này có vai trò đặc biệt quan trọng như sau:

Một là, cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm tạo hành lang pháp lý an toàn, bảo đảm sự chủ động và sáng tạo của đội ngũ nhân sự trong chính quyền đô thị.

Một số tác giả nghiên cứu cơ chế miễn trừ trách nhiệm cho đối tượng cán bộ, công chức khi thực hiện chính sách đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm đã chỉ ra rằng, nếu không được bảo vệ khi đổi mới, công chức rất dễ rơi vào trạng thái trì trệ

trong công việc với tâm lý e ngại rủi ro.[1] Việc thực hiện những chính sách đổi mới dễ dẫn đến những rủi ro thất bại cần được loại trừ. Thậm chí, nên coi việc thất bại trong chính sách công là điều kiện tiên quyết để học hỏi và đổi mới chính sách thành công.[2] Vì vậy, khi được bảo đảm về mặt pháp lý một cách rõ ràng, đầy đủ cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm, họ có thể yên tâm hơn, mạnh dạn, chủ động, sáng tạo nhiều hơn trong việc đề xuất và triển khai các chính sách phát triển kinh tế – xã hội, thay vì tâm lý e ngại rủi ro về mặt pháp lý.

Hai là, cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm pháp lý giúp thu hút sự tham gia của các chủ thể khác vào quá trình quản lý và phát triển đô thị đặc biệt.

Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) triển khai Kết luận số 205-KL/TW ngày 07/11/2025 của Bộ Chính trị về các giải pháp đột phá trong tuyển dụng, bố trí, sử dụng và đãi ngộ cán bộ, nhiều đối tượng thuộc nhóm nhà khoa học trẻ, chuyên gia đầu ngành, sinh viên tốt nghiệp xuất sắc… được tuyển dụng hoặc ký kết hợp đồng nhằm phục vụ cho yêu cầu quản lý nhà nước,[3] phát triển Thành phố trong giai đoạn mới. Chính vì vậy, cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm không chỉ áp dụng đối với cán bộ, công chức mà còn có thể mở rộng đối với các tổ chức, cá nhân khác tham gia vào quá trình quản lý, đề xuất giải pháp, tham gia đề án phát triển đô thị đặc biệt. Điều này góp phần tạo môi trường pháp lý thuận lợi để huy động nguồn lực xã hội vào phát triển đô thị đặc biệt phù hợp với chủ trương của Nhà nước về huy động, thu hút nguồn nhân lực chất lượng cao nhằm giải quyết các vấn đề quan trọng của đô thị đặc biệt.

Ba là, cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm góp phần tăng cường tính minh bạch trong xử lý trách nhiệm của cán bộ, công chức và đối tượng khác trong chính quyền đô thị đặc biệt.

Thúc đẩy sự đổi mới sáng tạo của cán bộ, công chức trong chính quyền đô thị đặc biệt là điều thiết yếu. Tuy nhiên, ranh giới giữa đổi mới, sáng tạo với lạm quyền có thể bị xóa nhòa nếu không quy định cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm. Cơ chế này được đặt ra không phải với mục tiêu miễn trừ mọi loại trách nhiệm trong mọi trường hợp cán bộ, công chức thực hiện đổi mới, sáng tạo mà mục đích lớn lao hơn là nhằm thiết lập hay vạch định ranh giới giữa chủ động, sáng tạo với hành vi lạm quyền - một dạng vi phạm cần phải gánh chịu trách nhiệm pháp lý tương xứng. Do đó, việc quy định cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm trong Luật Đô thị đặc biệt giúp thiết lập sự cân bằng giữa việc bảo đảm trách nhiệm pháp lý của người thực thi công vụ với yêu cầu thúc đẩy phát triển nhanh và bền vững của đô thị đặc biệt, qua đó, giúp phân định rõ trường hợp nào cần phải xử lý trách nhiệm và trường hợp nào nên được miễn trừ trách nhiệm.

2. Pháp luật hiện hành về cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm cho cán bộ, công chức và đối tượng khác trong tổ chức, điều hành đô thị đặc biệt

Pháp luật hiện hành không có quy chế pháp lý riêng cho đô thị đặc biệt, do đó vấn đề loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm pháp lý trong đô thị đặc biệt được áp dụng

1 OECD, *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris, 2017, tr. 27-28, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en

2 Philipp Trein, Thenia Vagionaki, "Why policy failure is a prerequisite for innovation in the public sector", *Published in Policy & Politics*, 2024, Vol. 4(52), tr. 1, https://doi.org/10.1332/03055736Y2023D000000012

3 Trần Quang Quý, Thành phố Hồ Chí Minh thu hút nhân tài để đáp ứng yêu cầu phát triển mới, *Trang thông tin điện tử Đại hội Đảng XIV,* 2026, https://daihoidangtoanquoc.vn/thanh-pho-ho-chi-minh-thu-hut-nhan-tai-de-dap-ung-yeu-cau-phat-trien-moi-post3475.html, truy cập ngày 25/4/2026.

chung cùng với quy chế pháp lý cho cán bộ, công chức, viên chức trong phạm vi cả nước. Theo đó, cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức và đối tượng khác khi tham gia thực hiện hoạt động quản lý nhà nước được quy định trong nhiều văn bản khác nhau như: Luật Cán bộ, công chức năm 2025; Luật Viên chức năm 2025; Nghị định số 73/2023/NĐ-CP ngày 29/9/2023 của Chính phủ quy định về khuyến khích, bảo vệ cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung; Nghị định số 172/2025/NĐ-CP ngày 30/6/2025 của Chính phủ về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức; Nghị định số 234/2026/NĐ-CP ngày 26/6/2026 của Chính phủ quy định về xử lý kỷ luật viên chức; Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2024, 2025) (từ Điều 20 đến Điều 26). Cụ thể, cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm được quy định như sau:

Cán bộ, công chức được loại trừ trách nhiệm kỷ luật khi thuộc một trong các trường hợp được quy định tại Bộ luật Hình sự và các quy định pháp luật khác có liên quan.

Cán bộ, công chức được miễn trách nhiệm kỷ luật khi thuộc một trong các trường hợp: (i) Được cơ quan có thẩm quyền xác nhận tình trạng mất năng lực hành vi dân sự khi có hành vi vi phạm; (ii) Phải chấp hành quyết định của cấp trên theo quy định tại khoản 5 Điều 7 Luật Cán bộ, công chức năm 2025; (iii) Được cấp có thẩm quyền xác nhận vi phạm trong tình thế cấp thiết, do sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan theo quy định của Bộ luật Dân sự và pháp luật về tình trạng khẩn cấp khi thi hành công vụ; (iv) Đã thực hiện theo đúng quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, không vụ lợi trong quá trình thực hiện nhiệm vụ nhưng có gây ra thiệt hại vì lý do khách quan; (v)Thực hiện đề xuất về đổi mới, sáng tạo được cơ quan có thẩm quyền cho phép và được cấp có thẩm quyền xác định đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung nhưng có thiệt hại xảy ra; (vi) Có hành vi vi phạm đến mức bị xử lý kỷ luật nhưng đã qua đời.

Cán bộ, công chức được giảm nhẹ trách nhiệm kỷ luật khi có một trong các căn cứ: (i) Chủ động báo cáo vi phạm, tự giác nhận trách nhiệm cá nhân về khuyết điểm, vi phạm và tự nhận hình thức kỷ luật tương xứng với nội dung, tính chất, mức độ vi phạm trước và trong quá trình kiểm tra, giám sát; (ii) Chủ động cung cấp thông tin, hồ sơ, tài liệu, phản ánh đầy đủ, trung thực về những người cùng vi phạm; (iii) Chủ động chấm dứt hành vi vi phạm, tích cực tham gia ngăn chặn hành vi vi phạm; tự giác nộp tài sản tham nhũng, bồi thường thiệt hại, khắc phục hậu quả do mình gây ra.

Viên chức được xem xét loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm kỷ luật khi thuộc một trong các trường hợp tại Điều 34 Luật Viên chức năm 2025: (i) Đã thực hiện theo đúng quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục; không vụ lợi trong quá trình thực hiện nhiệm vụ nhưng vẫn gây ra thiệt hại vì lý do khách quan; (ii) Thực hiện đề xuất về đổi mới, sáng tạo được cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền cho phép và được cấp có thẩm quyền xác định đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung; (iii) Do bất khả kháng theo quy định của pháp luật; (iv) Các trường hợp khác theo quy định của pháp luật và quy định của cấp có thẩm quyền.

Bên cạnh đó, NĐ 73/2023/NĐ-CP cũng quy định về loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm trong trường hợp cán bộ thực hiện đề xuất đổi mới, sáng tạo tại Điều 11. Các trường hợp này không chỉ áp dụng cho đối tượng cán bộ mà còn áp dụng

với công chức, viên chức, người giữ chức danh, chức vụ và người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định của Chính phủ và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan (Điều 2).

Từ các quy định có liên quan đến loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm với các nhóm đối tượng đã nêu trên, có thể rút ra một số nhận xét sau:

Một là, vì được ban hành sau nên Luật Cán bộ, công chức năm 2025, Luật Viên chức năm 2025 và Nghị định 172/2025/NĐ-CP, Nghị định 234/2026/NĐ-CP quy định cụ thể hơn các trường hợp loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm so với Nghị định 73/2023/NĐ-CP. Bên cạnh đó, còn có sự tách biệt giữa các trường hợp được loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm thành các căn cứ khác nhau. Sự tách biệt này là cần thiết vì trường hợp loại trừ và miễn trách nhiệm tuy có hậu quả pháp lý giống nhau (đều không áp dụng trách nhiệm pháp lý) nhưng có bản chất khác nhau Đối với trường hợp loại trừ trách nhiệm kỷ luật thì hành vi đó không được xem là vi phạm do không thoả mãn yếu tố lỗi hoặc người thực hiện hành vi không đủ điều kiện chịu trách nhiệm. Ngược lại, trường hợp miễn trách nhiệm thì hành vi vi phạm đã thoả mãn các điều kiện cần thiết để xử lý kỷ luật tuy nhiên do những điều kiện, hoàn cảnh nhất định nên nhà làm luật cho rằng việc áp dụng hình thức kỷ luật không cần thiết hoặc không còn ý nghĩa.[4] Trong khi đó, trường hợp giảm trách nhiệm thì đối tượng thực hiện hành vi vẫn bị truy cứu trách nhiệm pháp lý nhưng ở mức độ nhẹ hơn so với trường hợp thông thường nhằm phân hóa mức độ của hành vi. Chính vì vậy, việc nhận diện chính xác và quy định tách biệt các căn cứ loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm là cần thiết, có ý nghĩa quan trọng khi vận dụng vào thực tiễn để xem xét trách nhiệm pháp lý của chủ thể thực hiện hành vi.

Hai là, Nghị định 73/2023/NĐ-CP quy định các trường hợp loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm được áp dụng với nhóm đối tượng rộng hơn so với Luật Cán bộ, công chức năm 2025 và Luật Viên chức năm 2025. Ngoài đối tượng cán bộ, công chức, viên chức thì Nghị định 73/2023/NĐ-CP còn áp dụng với các nhóm đối tượng khác như người giữ chức danh, chức vụ và người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định của Chính phủ và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan.

Ba là, Nghị định 73/2023/NĐ-CP quy định cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm rộng hơn so với Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức (chỉ quy định loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm kỷ luật). Phạm vi trách nhiệm được loại trừ, miễn, giảm theo Nghị định 73/2023/NĐ-CP là "trách nhiệm theo quy định của pháp luật có liên quan" được hiểu có thể bao gồm cả trách nhiệm hình sự, trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm dân sự. Mặc dù vậy, Nghị định 73/2023/NĐ-CP lại chưa có sự phân định rõ ràng giữa các trường hợp được loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm pháp lý mà chỉ quy định chung trong cùng một căn cứ.

3. Bất cập trong pháp luật hiện hành về cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm cho cán bộ, công chức và đối tượng khác trong tổ chức, điều hành đô thị đặc biệt

Mặc dù pháp luật hiện hành đã có một số quy định về các trường hợp loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm cho cán bộ, công chức, viên chức và đối tượng khác nhưng

4 Cao Vũ Minh, "Loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm kỷ luật công chức và những nội dung pháp lý cần tiếp tục thực hiện", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam,* số 02(198), 2026, tr. 1, https://doi.org/10.70236/khplvn.511

nếu sử dụng cơ chế hiện hành để áp dụng cho bộ máy chính quyền đô thị đặc biệt sẽ không đủ để giải quyết thực trạng phát sinh trong nội tại của bộ máy này. Với cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm hiện hành, nhiều nơi chưa triển khai hoặc cán bộ chưa cảm nhận được sự bảo vệ.[5] Mô hình đô thị đặc biệt với những tình huống đặc biệt phát sinh, vượt ngoài dự liệu thông thường do thể chế đặc biệt của mô hình này đem lại nên nếu chỉ áp dụng nguyên trạng cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm hiện hành có thể phát sinh nhiều bất cập, không đạt được mục đích thúc đẩy năng lực đổi mới, sáng tạo vốn thường xuyên hiện diện trong quá trình tổ chức, điều hành đô thị đặc biệt. Cụ thể như sau:

Thứ nhất, các văn bản pháp luật hiện hành chưa quy định thống nhất về căn cứ loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm.

Vì cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm được quy định trong nhiều văn bản khác nhau nên giữa các văn bản chưa có sự thống nhất trong việc xác định các căn cứ về loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm. Sự thiếu thống nhất biểu hiện trong nhiều quy định như:

Một là, thiếu thống nhất trong sử dụng từ ngữ dẫn đến khó xác định thuộc trường hợp miễn hay loại trừ trách nhiệm. Chẳng hạn như Nghị định 73/2023/NĐ-CP quy định trường hợp: cán bộ thực hiện đề xuất đổi mới, sáng tạo nếu thuộc trường hợp quy định được cơ quan sử dụng cán bộ đánh giá là hoàn thành thì không bị xử lý trách nhiệm và cán bộ thực hiện đề xuất đổi mới, sáng tạo mà không hoàn thành hoặc chỉ hoàn thành một phần mục tiêu đề ra nhưng được cơ quan sử dụng cán bộ xem xét, đánh giá đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung thì được loại trừ trách nhiệm (khoản 1, 2 Điều 11). Quy định này cho thấy, việc sử dụng thuật ngữ "không bị xử lý trách nhiệm" khó xác định thuộc trường hợp nào: loại trừ hay miễn trách nhiệm. Nếu xem xét tại khoản 2 Điều 11 Nghị định 73/2023/NĐ-CP thì có thể suy đoán "không bị xử lý trách nhiệm" không thuộc phạm vi loại trừ trách nhiệm. Nhưng nếu đưa trường hợp "cán bộ thực hiện đề xuất đổi mới, sáng tạo nếu thuộc trường hợp quy định được cơ quan sử dụng cán bộ đánh giá là hoàn thành thì không bị xử lý trách nhiệm" thuộc về nhóm được miễn trách nhiệm thì sẽ không hợp lý vì trường hợp này căn cứ loại trừ còn rõ ràng hơn so với trường hợp không hoàn thành hoặc chỉ hoàn thành một phần. Vì vậy, việc tồn tại thuật ngữ "không bị xử lý trách nhiệm" bên cạnh thuật ngữ "loại trừ trách nhiệm", "miễn trách nhiệm" sẽ gây khó khan cho việc xác định bản chất pháp lý của các trường hợp này, gây khó khăn trong quá trình hướng dẫn chi tiết và vận dụng trong thực tế.

Hai là, chưa có sự thống nhất trong quy định về căn cứ loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm giữa các văn bản đối với trường hợp cán bộ thực hiện đổi mới, sáng tạo. Cụ thể: Nghị định 73/2023/NĐ-CP quy định rõ trường hợp cán bộ thực hiện đề xuất đổi mới, sáng tạo mà không hoàn thành hoặc chỉ hoàn thành một phần mục tiêu đề ra và gây ra thiệt hại nhưng được cơ quan sử dụng cán bộ xem xét, đánh giá đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung thì được xem xét loại trừ, miễn hoặc giảm nhẹ trách nhiệm theo quy định của pháp luật có liên quan" (khoản 3 Điều 11). Như vậy, căn cứ "thực hiện đề xuất đổi mới, sáng tạo mà không

5 Nguyễn Thị Hồng Hạnh, "Tạo động lực và cơ chế bảo vệ cán bộ dám đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung trong khu vực công hiện nay", *Tạp chí Quản lý nhà nước,* 2025, https://www.quanlynhanuoc.vn/2025/11/11/tao-dong-luc-va-co-che-bao-ve-can-bo-dam-doi-moi-sang-tao-dam-nghi-dam-lam-dam-chiu-trach-nhiem-vi-loi-ich-chung-trong-khu-vuc-cong-hien-nay/, truy cập ngày 7/7/2026.

hoàn thành hoặc chỉ hoàn thành một phần mục tiêu đề ra" có thể được xem xét để xác định loại trừ, miễn hoặc giảm trách nhiệm nhưng văn bản này lại không có bất kỳ điều khoản nào khác quy định rõ từng trường hợp loại trừ, miễn, giảm cụ thể. Trong khi đó, theo Nghị định 172/2025/NĐ-CP thì trường hợp "thực hiện đề xuất về đổi mới, sáng tạo được cơ quan có thẩm quyền cho phép và được cấp có thẩm quyền xác định đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung nhưng có thiệt hại xảy ra" chỉ được xác định là căn cứ để miễn trách nhiệm kỷ luật mà không áp dụng cơ chế loại trừ hay giảm trách nhiệm.

Thứ hai, pháp luật hiện hành chưa phân định rạch ròi giữa các trường hợp loại trừ trách nhiệm và miễn trách nhiệm, còn trộn lẫn giữa các căn cứ loại trừ và miễn trách nhiệm.

Nghị định 172/2025/NĐ-CP đã "cố gắng" phân định các trường hợp loại trừ trách nhiệm và miễn trách nhiệm kỷ luật đối với cán bộ, công chức tại khoản 1 và khoản 2 Điều 4 của văn bản này. Tuy nhiên, thực trạng pháp luật cho thấy đã phát sinh bất cập khi có sự trùng lặp một số căn cứ vừa được quy định là căn cứ loại trừ vừa là căn cứ miễn như: vi phạm khi mất năng lực hành vi dân sự, vi phạm trong tình thế cấp thiết. Xét về bản chất, một hành vi được quy định thuộc trường hợp loại trừ trách nhiệm kỷ luật vì hành vi này không thoả mãn cấu thành vi phạm hoặc người thực hiện hành vi không có năng lực trách nhiệm pháp lý. Còn trường hợp miễn trách nhiệm thì hành vi đã thoả mãn cấu thành vi phạm kỷ luật nhưng do những điều kiện, hoàn cảnh nhất định nên nhà làm luật cho rằng việc áp dụng các hình thức kỷ luật là không cần thiết hoặc không còn ý nghĩa.[6] Vì vậy, nếu hành vi đã thuộc trường hợp loại trừ trách nhiệm kỷ luật thì không thể đồng thời thuộc trường hợp miễn trách nhiệm kỷ luật và ngược lại. Cơ chế loại trừ, miễn trách nhiệm chính là sự đánh giá, thừa nhận của Nhà nước đối với từng trường hợp cụ thể, tương phản mối quan hệ giữa quyền lợi, nghĩa vụ của người thực hiện hành vi đối với Nhà nước. Do đó, việc trộn lẫn các căn cứ xác định loại trừ và miễn trách nhiệm sẽ xóa nhòa ranh giới giữa loại trừ, miễn trách nhiệm, gây ra những ngộ nhận về lý luận,[7] làm giảm ý nghĩa áp dụng của các cơ chế này.

Thứ ba, căn cứ giảm trách nhiệm còn quy định rất hạn chế, khó áp dụng trên thực tiễn, chưa phát huy được vai trò của cơ chế này.

Hiện nay, cơ chế giảm trách nhiệm được quy định đối với nhóm đối tượng cán bộ, công chức, viên chức; tuy nhiên, cơ chế này bộc lộ các bất cập sau:

Một là, các trường hợp áp dụng cơ chế giảm trách nhiệm kỷ luật rất hạn chế. Khoản 4 Điều 2 Nghị định 172/2025/NĐ-CP và Nghị định 234/2026/NĐ-CP quy định nguyên tắc xử lý kỷ luật có xem xét đến các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ để quyết định hình thức kỷ luật. Tuy nhiên, quy định chi tiết về các hành vi bị áp dụng hình thức kỷ luật tương ứng từ Điều 8 đến Điều 12 của các văn bản này cho thấy, phạm vi áp dụng tình tiết giảm nhẹ chỉ được quy định dành cho đối tượng người có chức vụ, với người không có chức vụ vẫn chưa được áp dụng cơ chế giảm.

Hai là, điều kiện áp dụng cơ chế giảm nhẹ trách nhiệm kỷ luật chưa phù hợp. Khi quy định về điều kiện được giảm nhẹ trách nhiệm, ngoài căn cứ có tình tiết giảm nhẹ, pháp luật cũng đồng thời quy định thêm điều kiện tiền đề là phải có "thái độ

6 Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam - Trường Đại học Luật Tp. HCM*, Nxb. Hồng Đức, 2023, tr. 201.
7 Cao Vũ Minh, *tlđd,* tr. 5.

tiếp thu, sửa chữa, chủ động khắc phục hậu quả" mới được xem xét áp dụng cơ chế giảm nhẹ. Quy định này vừa làm tăng "độ khó" của việc áp dụng cơ chế giảm trách nhiệm kỷ luật vừa không đảm bảo kỹ thuật lập pháp khi yếu tố "chủ động khắc phục hậu quả" cũng đồng thời được xác định là tình tiết giảm nhẹ (điểm c khoản 3 Điều 4 Nghị định 172/2025/NĐ-CP).

Ba là, chưa phân định mức độ được giảm nhẹ trong từng tình huống cụ thể. Pháp luật hiện hành chỉ quy định tình tiết giảm nhẹ khi xem xét áp dụng hình thức kỷ luật cách chức (khoản 2 Điều 10 Nghị định 172/2025/NĐ-CP), đối với các hình thức kỷ luật khác (như cảnh cáo, khiển trách) lại không quy định việc áp dụng tình tiết giảm nhẹ. Như vậy, ngay cả khi có các tình tiết giảm nhẹ nhưng thuộc các trường hợp này thì cũng không được xem xét giảm nhẹ mức độ trách nhiệm hay nói cách khác tình tiết giảm nhẹ xuất hiện trong tình huống này trở nên vô nghĩa. Đồng thời, khi chủ thể vi phạm có một hay nhiều tình tiết giảm nhẹ thì hậu quả cũng giống nhau, được xem xét áp dụng cùng một mức độ trách nhiệm. Như vậy, thiếu quy định về áp dụng tình tiết giảm nhẹ khi xem xét các hình thức kỷ luật khác khiến cơ chế giảm không phát huy được tối đa mục đích, ý nghĩa của cơ chế này. Tình trạng đánh đồng, không phân hóa mức độ khi có một hay nhiều tình tiết giảm nhẹ có thể dẫn đến sự bất công bằng, chưa tương thích với tính chất của hành vi vi phạm, chưa phân hóa được mức độ trách nhiệm cụ thể khi áp dụng cơ chế giảm nhẹ trách nhiệm kỷ luật, không phát huy được sự ảnh hưởng của các tình tiết giảm nhẹ khi xem xét trách nhiệm kỷ luật.[8]

Thứ tư, có sự mâu thuẫn trong việc xác định nhóm đối tượng được hưởng cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm khi thực hiện đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm.

Nghị định 73/2023/NĐ-CP quy định đối tượng được áp dụng cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm là cán bộ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm. Đối tượng này được giải thích là "cán bộ, công chức lãnh đạo, quản lý, viên chức quản lý, người giữ chức danh, chức vụ và người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định của Chính phủ có tư duy đổi mới, sáng tạo, dám làm, dám chịu trách nhiệm trong quá trình thực hiện chức trách, nhiệm vụ được giao, xuất phát từ yêu cầu, đòi hỏi cấp thiết của thực tiễn nhằm tháo gỡ, giải quyết những điểm nghẽn, nút thắt trong cơ chế, chính sách chưa được quy định trong văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, địa phương, mang lại giá trị, hiệu quả thiết thực, tạo được chuyển biến mạnh mẽ, đóng góp tích cực vào sự phát triển chung" (khoản 3 Điều 3). Tuy nhiên, Điều 2 của văn bản này, khi xác định đối tượng điều chỉnh của văn bản lại quy định gồm: "cán bộ, công chức lãnh đạo quản lý trong các cơ quan, tổ chức hành chính nhà nước; viên chức quản lý trong các đơn vị sự nghiệp công lập; người giữ chức danh, chức vụ và người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định của Chính phủ (sau đây gọi là cán bộ) và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan". Từ quy định này cho thấy, có sự chưa thống nhất trong việc xác định nhóm đối tượng được áp dụng cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm có bao gồm "cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan" hay không. Do vậy, rất khó xác định các đối tượng như: cán bộ, công chức, viên chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý (vai trò tham mưu); chuyên gia ký theo hợp đồng để giải

8 Cao Vũ Minh, *tlđd*, tr. 8.

quyết một số vấn đề của thành phố có thuộc phạm vi nhóm đối tượng được áp dụng cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm theo Điều 11 của văn bản này không.

Thứ năm, chưa quy định rõ những loại trách nhiệm được loại trừ, miễn, giảm khi thực hiện đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm theo phê duyệt của cấp có thẩm quyền được đánh giá là đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung.

Hiện nay, Luật Cán bộ, công chức năm 2025, Luật Viên chức năm 2025 có quy định đối với trường hợp cán bộ, công chức, viên chức thực hiện đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm được cơ quan sử dụng cán bộ xem xét, đánh giá đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung thì phạm vi trách nhiệm được miễn là trách nhiệm kỷ luật. Văn bản này không đề cập việc loại trừ, miễn, giảm đối với trách nhiệm pháp lý khác như trách nhiệm hình sự, dân sự (bồi thường thiệt hại). Do đó, cần dẫn chiếu sang quy định của Bộ luật Hình sự, Bộ luật Dân sự, Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước để xác định căn cứ loại trừ, miễn trách nhiệm. Tuy nhiên, Bộ luật Hình sự năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2024, 2025), Bộ luật Dân sự năm 2015 và Luật Trách nhiệm bồi thường của Nhà nước năm 2017 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) hiện không có quy định về miễn, loại trừ trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự đối với hành vi này. Đối với NĐ 73/2023/NĐ-CP thì chỉ quy định chung "cán bộ đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm" khi thỏa mãn điều kiện nhất định được áp dụng cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm nhưng không giải thích phạm vi xác định là những loại trách nhiệm pháp lý nào. Điều này đặt ra vấn đề: trường hợp cán bộ, công chức, viên chức thực hiện đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm được cơ quan sử dụng cán bộ xem xét, đánh giá đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung thì có được xem xét để loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự hay không? Việc không quy định rõ phạm vi trách nhiệm pháp lý được loại trừ, miễn, giảm có thể gây ra tình trạng lúng túng, khó triển khai trên thực tiễn. Đồng thời hệ quả có thể xảy ra là cản trở tinh thần đổi mới, sáng tạo của nhóm đối tượng cán bộ, công chức khi họ e ngại khả năng phải gánh chịu trách nhiệm hình sự, dân sự khi thực hiện chủ trương đổi mới, sáng tạo này.

4. Kiến nghị xây dựng pháp luật về cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm đối với cán bộ, công chức, viên chức và đối tượng khác trong tổ chức, điều hành đô thị đặc biệt

Từ những bất cập về cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm trong pháp luật hiện hành đã phân tích ở mục trên, tác giả đề xuất một số kiến nghị nhằm xây dựng Luật Đô thị đặc biệt đối với nội dung cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm như sau:

Thứ nhất, Luật Đô thị đặc biệt cần quy định những điều khoản riêng về cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm với các đối tượng thực hiện đề án đổi mới, sáng tạo đem lại những giá trị thiết thực cho đô thị mà không nên sử dụng nguyên bản cơ chế trong pháp luật hiện hành. Việc quy định cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm trong văn bản này tạo nhiều ưu điểm như: (i) tránh được các bất cập hiện hữu trong văn bản pháp luật hiện hành; (ii) xây dựng, hoàn thiện cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm mà không cần phải chờ đợi các văn bản hiện hành sửa đổi, bổ sung; (iii) thống nhất căn cứ pháp lý, tránh sự tản mạn của pháp luật hiện hành, dễ theo dõi, áp dụng hơn; (iv) phù hợp với tính đặc thù của đô thị đặc biệt.

Thứ hai, Luật Đô thị đặc biệt khi xây dựng cơ chế loại trừ, miễn trách nhiệm, cần phải tách biệt rõ ràng các căn cứ loại trừ với căn cứ miễn trách nhiệm. Theo đó, vận dụng kết hợp với quy định chung trong xử lý cán bộ, công chức, viên chức và cơ chế đặc thù riêng trong chính quyền đô thị đặc biệt, nên quy định như sau:

Loại trừ trách nhiệm pháp lý được áp dụng khi thuộc một trong các trường hợp sau:

Được cấp có thẩm quyền xác nhận vi phạm trong tình thế cấp thiết, sự kiện bất ngờ, sự kiện bất khả kháng hoặc trở ngại khách quan theo quy định của Bộ luật Dân sự và pháp luật về tình trạng khẩn cấp khi thi hành công vụ;

Vi phạm do phòng vệ chính đáng;

Gây thiệt hại trong khi bắt giữ người phạm tội;

Bị mất năng lực hành vi dân sự khi thực hiện hành vi vi phạm pháp luật;

Phải chấp hành quyết định của cấp trên theo quy định tại khoản 5 Điều 7 Luật Cán bộ, công chức năm 2025;

Thực hiện đề xuất đổi mới, sáng tạo đã hoàn thành mục tiêu đề ra nhưng được cơ quan sử dụng cán bộ xem xét, đánh giá đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung;

Có rủi ro trong nghiên cứu, thử nghiệm, áp dụng tiến bộ khoa học, kỹ thuật và công nghệ.

Miễn trách nhiệm pháp lý được áp dụng khi thuộc một trong các trường hợp sau:

Đã thực hiện theo đúng quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, không vụ lợi trong quá trình thực hiện nhiệm vụ nhưng có gây ra thiệt hại vì lý do khách quan;

Thực hiện đề xuất về đổi mới, sáng tạo được cơ quan có thẩm quyền cho phép chưa hoàn thành hoặc đã hoàn thành một phần, gây thiệt hại hoặc không gây thiệt hại nhưng được cấp có thẩm quyền xác định đã thực hiện đúng chủ trương, có động cơ trong sáng, vì lợi ích chung nhưng có thiệt hại xảy ra.

Có hành vi vi phạm đến mức bị xử lý kỷ luật nhưng đã qua đời.

Thứ ba, cần định lượng các tình tiết giảm nhẹ khi xác định hình thức kỷ luật hay trách nhiệm bồi thường (nếu có). Theo đó, nên quy định khi có từ hai tình tiết giảm nhẹ trở lên thì được chuyển sang áp dụng hình thức kỷ luật nhẹ hơn liền kề[9] khi xem xét trách nhiệm kỷ luật với đối tượng cán bộ, công chức, viên chức trong đô thị đặc biệt, không phân biệt đối tương có chức vụ lãnh đạo, quản lý hay không (trừ những hành vi vi phạm đã được mặc định áp dụng hình thức kỷ luật buộc thôi việc hoặc bãi nhiệm mà không liên quan đến mức độ hậu quả của hành vi). Đồng thời, nên bỏ quy định về điều kiện kèm theo khi áp dụng tình tiết giảm nhẹ là "người thực hiện hành vi có thái độ tiếp thu, sửa chữa, chủ động khắc phục hậu quả", xem xét chuyển đổi thành tình tiết giảm nhẹ. Ngoài ra, tình tiết giảm nhẹ cần phải được xem xét là căn cứ để giảm nhẹ mức bồi thường khi xảy ra thiệt hại (nếu có).

Thứ tư, cần quy định mở rộng đối tượng áp dụng cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm với các đối tượng khác gồm: cán bộ, công chức, viên chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý;[10] chuyên gia, nhà khoa học, người có tài năng đặc biệt

9 Cao Vũ Minh, *tlđd*, tr. 11.

10 Nguyễn Sơn Hải, Ngô Đức Minh, "Khuyến khích và bảo vệ cán bộ trẻ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm chung - Cơ sở chính trị, pháp lý, thực tiễn và đề xuất kiến nghị hoàn thiện thể chế", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật,* kỳ 2(391), 2023, tr. 5.

được thu hút tuyển dụng, ký hợp đồng nhằm xây dựng và thực hiện các nhiệm vụ chiến lược về khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và phát triển kinh tế - xã hội của Thành phố theo Quyết định số 05/2026/QĐ-UBND. Không chỉ cán bộ, công chức mà các nhóm đối tượng khác cũng tham gia vào các đề án đổi mới, sáng tạo, phát triển kinh tế của đô thị đặc biệt. Do đó, nên quy định mở rộng cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm cho các đối tượng này nhằm phát huy tối đa nguồn lực, tạo sự công bằng với các nhóm đối tượng thực hiện công việc như nhau được hưởng quy chế pháp lý giống nhau. Tuy nhiên, cần xem xét đến đối tượng không phải là cán bộ, công chức, viên chức thì không áp dụng trách nhiệm kỷ luật nhà nước, cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm được xem xét áp dụng cho họ là trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự hoặc trách nhiệm hành chính (nếu có).

Thứ năm, cần quy định rõ phạm vi cơ chế loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm bao gồm mọi loại trách nhiệm như trách nhiệm hình sự, trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm dân sự (bồi thường thiệt hại) đối với cán bộ, công chức thực hiện đổi mới, sáng tạo được cấp có thẩm quyền phê duyệt, không tham nhũng, không tư lợi, có lợi về kinh tế xã hội cho địa phương để thúc đẩy sự chủ động, dám nghĩ, dám làm của nhân sự trong chính quyền đô thị đặc biệt. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Nguyễn Sơn Hải, Ngô Đức Minh, "Khuyến khích và bảo vệ cán bộ trẻ năng động, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm chung – Cơ sở chính trị, pháp lý, thực tiễn và đề xuất kiến nghị hoàn thiện thể chế", *Tạp chí Dân chủ và Pháp luật,* kỳ 2(391), 2023 [trans: Nguyen Son Hai, Ngo Duc Minh, "Encouraging and protecting young, dynamic, innovative cadres who dare to think, dare to act, and dare to assume responsibility: Political, legal and practical foundations and recommendations for institutional reform", *Democracy and Law Journal*, Vol. 2 (391), 2023]

[2] Nguyễn Thị Hồng Hạnh, "Tạo động lực và cơ chế bảo vệ cán bộ dám đổi mới, sáng tạo, dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm vì lợi ích chung trong khu vực công hiện nay", *Tạp chí Quản lý nhà nước,* 2025 [trans: Nguyen Thi Hong Hanh, "*Creating incentives and protective mechanisms for public officials who dare to innovate, think creatively, take initiative, and assume responsibility for the common good in the contemporary", Public Sector State Management Review,* 2025]

[3] Nguyễn Cảnh Hợp (chủ biên), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, 2023 [trans: Nguyen Canh Hop (ed.), *Textbook on Vietnamese Administrative Law*, Hong Duc Publishing House, 2023]

[4] Cao Vũ Minh, "Loại trừ, miễn, giảm trách nhiệm kỷ luật công chức và những nội dung pháp lý cần tiếp tục thực hiện", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam,* số 02(198), 2026 [trans: Cao Vu Minh, "Exclusion, exemption from, and mitigation of disciplinary liability of civil servants and legal issues requiring further development", *Vietnam Journal of Legal Sciences*, Vol. 02(198), 2026], https://doi.org/10.70236/khplvn.511

[5] OECD, *Fostering Innovation in the Public Sector*, OECD Publishing, Paris, 2017, http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en

[6] J. Philipp Trein, *Why policy failure is a prerequisite for innovation in the public sector*, Published in Policy & Politics, 2024, https://doi.org/10.1332/03055736Y2023D000000012