

# ĐIỂM MỚI TRONG QUY ĐỊNH VỀ NGUYÊN TẮC XỬ LÝ KỶ LUẬT VIÊN CHỨC VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ CẦN TIẾP TỤC HOÀN THIỆN

NGUYỄN NHẬT KHANH

Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh  
University of Economics and Law, Vietnam National University Ho Chi Minh City  
Email: khanhnn@uel.edu.vn

## Tóm tắt

Xử lý kỷ luật được xem là một giải pháp hữu hiệu để đấu tranh, phòng chống các vi phạm kỷ luật của viên chức nhằm để duy trì trật tự, kỷ cương trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Trong nhiều năm qua, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc xử lý kỷ luật viên chức. Bài viết phân tích một số điểm mới trong quy định pháp luật về nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức. Đồng thời, bài viết chỉ ra một số bất cập pháp luật về nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức và đề xuất các kiến nghị cụ thể để hoàn thiện quy định pháp luật về vấn đề này.

**Từ khóa:** viên chức, xử lý kỷ luật, hình thức kỷ luật, nguyên tắc xử lý kỷ luật

## Abstract

Disciplining is considered an effective solution to fight and prevent disciplinary violations by public employees to maintain order and discipline in public service units. Over the years, many legal documents have been enacted to create the legal basis for disciplining public employees. This article analyzes new points in the legal regulations on principles of discipline against public employees. The article also specifies some legal inadequacies in the principles of discipline against public employees and proposes specific recommendations to improve legal regulations.

**Keywords:** public employees, disciplining, forms of disciplining, principles of discipline

**Ngày nhận bài:** 12/01/2023

**Ngày duyệt đăng:** 23/02/2024

## 1. Một số điểm mới trong các quy định pháp luật về nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức

Trách nhiệm kỷ luật là một trong các loại trách nhiệm pháp lý trước Nhà nước. Đây là dạng trách nhiệm pháp lý được thực hiện trong quan hệ nội bộ của các cơ quan hay hệ thống cơ quan nhà nước.<sup>1</sup> Theo đó, trách nhiệm kỷ luật của viên chức được hiểu là các biện pháp chế tài của Nhà nước mang tính chất bất lợi, được áp dụng đối với viên chức vi phạm các quy định của pháp luật trong quá trình thực hiện công việc hoặc nhiệm vụ. Việc xử lý kỷ luật viên chức thời gian qua được thực hiện theo quy định của Luật Viên chức năm 2010 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019), Nghị định số 112/2020/NĐ-CP của Chính phủ ngày 18/9/2020 về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức và gần đây nhất là Nghị định số 71/2023/NĐ-CP của Chính phủ ngày 20/9/2023 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 112/2020/NĐ-CP xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức.

Nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức chính là những tư tưởng nền tảng, chủ đạo mà khi xử lý kỷ luật cần tuân thủ. Điều 2 Nghị định số 112/2020/

<sup>1</sup> Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2013, tr. 549.

NĐ-CP quy định cụ thể 08 nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức. Vừa qua, khi ban hành Nghị định số 71/2023/NĐ-CP để sửa đổi, bổ sung Nghị định số 112/2020/NĐ-CP thì điều khoản về nguyên tắc xử lý kỷ luật là nội dung được sửa đổi, bổ sung khá nhiều nội dung. Sau khi sửa đổi, bổ sung thì Điều 2 quy định 11 nguyên tắc xử lý kỷ luật, trong đó giữ nguyên bốn nguyên tắc tại khoản 3, khoản 5, khoản 7, khoản 8; sửa đổi bốn nguyên tắc tại khoản 1, khoản 2, khoản 4 và khoản 6; đồng thời bổ sung ba nguyên tắc mới tại khoản 9, khoản 10 và khoản 11.

Nguyên tắc “bảo đảm khách quan, công bằng; công khai, nghiêm minh; chính xác, kịp thời; đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục” là nguyên tắc quan trọng hàng đầu trong xử lý kỷ luật viên chức, chỉ khi thực hiện tốt nguyên tắc này thì mới bảo đảm mục đích của việc xử lý kỷ luật viên chức. So với trước đây, quy định mới đã bổ sung vào nguyên tắc này nội dung “chính xác, kịp thời; đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục”. Việc bổ sung các nội dung trên giúp cho nguyên tắc xử lý kỷ luật này được đầy đủ và toàn diện hơn.

Về nguyên tắc “mỗi hành vi vi phạm chỉ bị xử lý một lần bằng một hình thức kỷ luật”, trước đây Nghị định số 112/2020/NĐ-CP quy định trong cùng một thời điểm xem xét xử lý kỷ luật, nếu viên chức có từ hai hành vi vi phạm trở lên thì bị xử lý kỷ luật về từng hành vi vi phạm và áp dụng hình thức kỷ luật nặng hơn một mức so với hình thức kỷ luật áp dụng đối với hành vi vi phạm nặng nhất, trừ trường hợp bị xử lý kỷ luật bằng hình thức bãi nhiệm, buộc thôi việc. Quy định này thể hiện được sự răn đe, chế tài nghiêm khắc đối với viên chức có thái độ coi thường pháp luật, bất chấp các quy tắc của đơn vị sự nghiệp công lập để thực hiện nhiều hành vi vi phạm. Tuy nhiên, nguyên tắc này cũng có bất cập nhất định vì không tạo ra sự công bằng khi xử lý kỷ luật giữa viên chức quản lý và viên chức không có chức vụ quản lý. Giả sử, hai viên chức cùng thực hiện hai hành vi vi phạm tương tự nhau. Hành vi thứ nhất bị áp dụng hình thức kỷ luật khiển trách, hành vi thứ hai bị áp dụng hình thức kỷ luật cảnh cáo. Nếu áp dụng nguyên tắc trên thì viên chức quản lý sẽ bị áp dụng hình thức kỷ luật cuối cùng là cách chức song viên chức không giữ chức vụ quản lý lại bị áp dụng hình thức kỷ luật buộc thôi việc. Trong khi đó, buộc thôi việc là hình thức kỷ luật có mức độ nghiêm khắc hơn và gây ra hậu quả pháp lý nặng nề hơn so với cách chức dẫn đến việc xử lý kỷ luật không còn bảo đảm được tính công bằng. Vì vậy, khi sửa đổi điều khoản này, Nghị định số 71/2023/NĐ-CP quy định trong cùng một thời điểm xem xét xử lý kỷ luật, nếu viên 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 vậy, Chính phủ đã đề cao tính công bằng hơn so với mục đích chế tài nghiêm khắc, răn đe trong trường hợp này.

Nguyên tắc cân nhắc toàn diện và áp dụng các tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng khi xem xét xử lý kỷ luật cho thấy tùy theo mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi, tùy thuộc vào nhiều yếu tố như loại hành vi, mức độ nghiêm trọng của hậu quả, điều kiện hoàn cảnh thực hiện hành vi vi phạm, nguyên nhân của vi phạm, mà pháp luật quy định chế tài xử lý phù hợp. Vì thế, để xử lý kỷ luật viên chức một cách nghiêm minh, công bằng, có giá trị răn đe, phòng ngừa cao, cần phải căn cứ vào nội dung, động cơ, tính chất, mức độ, hậu quả, nguyên nhân vi phạm, hoàn cảnh cụ thể; các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ để quyết định hình thức kỷ luật tương xứng. Phải căn cứ vào nội dung, động cơ, tính chất, mức độ, hậu quả, nguyên nhân vi phạm, hoàn cảnh cụ thể; các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ; thái độ tiếp thu và sửa chữa; việc khắc phục khuyết điểm, vi phạm, hậu quả; cũng như các trường hợp khác theo quy định của Đảng và của pháp luật được tính là căn cứ để xem xét miễn kỷ luật hoặc giảm nhẹ trách nhiệm. Đáng lưu ý, so với trước đây, nguyên tắc này đã bổ sung yếu tố “động cơ” khi xem xét xử lý kỷ luật viên chức, đồng thời ghi nhận thêm nội dung các trường hợp khác theo quy định của Đảng và của pháp luật được tính là căn cứ để xem xét miễn kỷ luật hoặc giảm nhẹ trách nhiệm của viên chức có hành vi vi phạm.

Bên cạnh đó, mục đích quan trọng của xử lý kỷ luật viên chức là nhằm giáo dục, răn đe người vi phạm, đề cao tính nhân đạo. Do đó, một khi người vi phạm đã có thái độ tiếp thu và sửa chữa, việc khắc phục khuyết điểm, vi phạm, hậu quả đã gây ra thì cần phải được xem xét giảm nhẹ trách nhiệm. Ngược lại khi người vi phạm không biết hối cải, ngoan cố thì việc xem xét tăng nặng trách nhiệm khi áp dụng hình thức kỷ luật là cần thiết. Việc đặt ra nguyên tắc này đã góp phần khuyến khích người vi phạm có thái độ hối cải, tiếp thu và sửa chữa sai phạm của mình, nâng cao hiệu quả xử lý kỷ luật.

Nguyên tắc “hình thức kỷ luật hành chính phải bảo đảm ở mức độ tương xứng với kỷ luật đảng” đối với trường hợp viên chức đã bị xử lý kỷ luật đảng đã được sửa đổi bởi một nguyên tắc mới, chi tiết và cụ thể hơn, thể hiện mối quan hệ giữa kỷ luật đảng và kỷ luật hành chính của viên chức. Theo quy định mới, viên chức bị xử lý kỷ luật đảng thì trong thời hạn 30 ngày, kể từ ngày công bố quyết định kỷ luật đảng, cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thực hiện quy trình xử lý kỷ luật hành chính (nếu có), trừ trường hợp chưa xem xét xử lý kỷ luật. Hình thức kỷ luật hành chính phải bảo đảm tương xứng với kỷ luật về đảng. Trường hợp bị xử lý kỷ luật đảng bằng hình thức cao nhất thì cơ quan tham mưu về tổ chức, cán bộ báo cáo cấp có thẩm quyền xử lý kỷ luật xem xét, quyết định xử lý kỷ luật hành chính bằng hình thức buộc thôi việc đối với viên chức. Nếu không thuộc một trong các trường hợp nêu trên thì báo cáo cấp có thẩm quyền quyết định xử lý kỷ

luật bằng hình thức cách chức đối với viên chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý; cảnh cáo đối với viên chức không giữ chức vụ quản lý. Trường hợp còn có ý kiến khác nhau về việc xác định hình thức kỷ luật hành chính tương xứng với hình thức xử lý kỷ luật về đảng cao nhất thì cấp có thẩm quyền quyết định việc thành lập Hội đồng xử lý kỷ luật để tham mưu; tham khảo ý kiến bằng văn bản của tổ chức Đảng ra quyết định xử lý kỷ luật đảng viên trước khi quyết định. Trường hợp có thay đổi về hình thức xử lý kỷ luật về đảng thì phải thay đổi hình thức xử lý kỷ luật hành chính tương xứng. Thời gian đã thi hành quyết định xử lý kỷ luật cũ được trừ vào thời gian thi hành quyết định xử lý kỷ luật mới (nếu còn). Trường hợp cấp có thẩm quyền của Đảng quyết định xóa bỏ quyết định xử lý kỷ luật về đảng thì cấp có thẩm quyền xử lý kỷ luật hành chính phải ban hành quyết định hủy bỏ quyết định xử lý kỷ luật hành chính.

Nguyên tắc về hiệu lực xử lý kỷ luật viên chức vừa được ghi nhận tại khoản 9 Điều 2 của Nghị định số 71/2023/NĐ-CP, đồng nghĩa với việc Nghị định số 112/2020/NĐ-CP trước đây không xem vấn đề này là một nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức. Hiện nay, theo nguyên tắc này, khi viên chức vi phạm bị xử lý kỷ luật thì cho dù bị áp dụng hình thức kỷ luật nhẹ nhất là khiển trách thì họ phải gánh chịu những hậu quả pháp lý bất lợi nhất định do bị kỷ luật. Theo đó, khi bị xử lý kỷ luật thì tùy vào từng hình thức kỷ luật cụ thể mà chủ thể có thẩm quyền không thực hiện việc quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, bổ nhiệm vào chức vụ cao hơn trong một khoảng thời hạn nhất định. Theo quy định trên thì các quyết định xử lý kỷ luật viên chức có hiệu lực 12 tháng kể từ ngày có hiệu lực thi hành. Kết thúc khoảng thời gian này, nếu viên chức không tiếp tục có hành vi vi phạm pháp luật đến mức phải xử lý kỷ luật thì quyết định xử lý kỷ luật đương nhiên chấm dứt hiệu lực mà không cần phải có văn bản về việc chấm dứt hiệu lực. Trong trường hợp viên chức tiếp tục có hành vi vi phạm đến mức bị xử lý kỷ luật trong thời gian đang thi hành quyết định xử lý kỷ luật thì bị xử lý theo quy định tại khoản 3 Điều 2 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP). Quyết định kỷ luật đang thi hành chấm dứt hiệu lực kể từ thời điểm quyết định kỷ luật đối với hành vi vi phạm pháp luật mới có hiệu lực. Nhằm bảo đảm tính chính xác, rõ ràng trong việc xử lý kỷ luật viên chức thì các tài liệu liên quan đến việc xử lý kỷ luật và quyết định kỷ luật viên chức phải được lưu giữ trong hồ sơ viên chức. Bên cạnh đó, hình thức kỷ luật cũng phải được ghi vào lý lịch của viên chức.

Nguyên tắc duy trì xử lý kỷ luật trong thời hiệu xử lý kỷ luật vừa được ghi nhận tại khoản 10 Điều 2 của Nghị định số 71/2023/NĐ-CP. Cụ thể, viên chức có hành vi vi phạm trong thời gian công tác tại cơ quan, tổ chức, đơn vị cũ đến khi chuyển sang cơ quan, tổ chức, đơn vị mới mới phát hiện

hành vi vi phạm đó và vẫn còn trong thời hiệu xử lý kỷ luật thì cấp có thẩm quyền của cơ quan, tổ chức, đơn vị mới thực hiện việc xem xét xử lý kỷ luật và áp dụng hình thức kỷ luật theo quy định pháp luật tương ứng với vị trí viên chức hiện đang đảm nhiệm. Đối với trường hợp này, cơ quan, tổ chức, đơn vị cũ có trách nhiệm cung cấp toàn bộ hồ sơ liên quan đến hành vi vi phạm và cử người phối hợp trong quá trình xem xét, xử lý kỷ luật. Các quy định về đánh giá, xếp loại chất lượng và các quy định khác có liên quan được tính ở đơn vị cũ. Trước đây, theo Nghị định số 112/2020/NĐ-CP, nội dung nguyên tắc này được quy định tại phần thẩm quyền xử lý kỷ luật viên chức ở khoản 4 Điều 31, theo đó: “Trường hợp viên chức có hành vi vi phạm trong thời gian công tác tại cơ quan, tổ chức, đơn vị cũ mà khi chuyển sang cơ quan, tổ chức, đơn vị mới mới phát hiện hành vi vi phạm luật và vẫn còn trong thời hiệu xử lý kỷ luật thì thẩm quyền tiến hành và xử lý kỷ luật thuộc cơ quan, tổ chức, đơn vị cũ nơi viên chức công tác. Hồ sơ, quyết định kỷ luật phải được gửi về cơ quan, tổ chức, đơn vị đang quản lý viên chức”. Như vậy, xét về nội dung pháp lý thì thẩm quyền xử lý kỷ luật tại khoản 4 Điều 31 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP chính là nguyên tắc được quy định tại khoản 10 Điều 2 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP).

Về nội dung quy định, cần lưu ý điều khoản trên sử dụng thuật ngữ “chuyển sang cơ quan, tổ chức, đơn vị mới” chứ không phải “chuyển làm việc khác”. Điều này có nghĩa việc “chuyển sang cơ quan, tổ chức, đơn vị mới” không làm mất đi tư cách chủ thể đặc biệt - viên chức của người có hành vi vi phạm. Bên cạnh đó, với các quy định “thẩm quyền tiến hành và xử lý kỷ luật thuộc cơ quan, tổ chức, đơn vị cũ nơi viên chức công tác”, “hồ sơ, quyết định kỷ luật phải được gửi về cơ quan, tổ chức, đơn vị đang quản lý viên chức” đã cho chúng ta nhận thức rõ hơn về vấn đề này. Logic pháp lý thông thường cho phép kết luận rằng khi “chuyển sang cơ quan, tổ chức, đơn vị mới” thì người có hành vi vi phạm vẫn còn là viên chức và vẫn có “cơ quan, tổ chức, đơn vị đang quản lý viên chức”. Từ đó, người có thẩm quyền xử lý kỷ luật mới cần phải gửi hồ sơ, quyết định kỷ luật về cơ quan, tổ chức, đơn vị đang quản lý viên chức để cùng phối hợp thực hiện. So với Nghị định số 112/2020/NĐ-CP, Nghị định số 71/2023/NĐ-CP bổ sung một nội dung là “các quy định về đánh giá, xếp loại chất lượng và các quy định khác có liên quan được tính ở đơn vị cũ”. Tuy nhiên, quy định này liên quan đến đánh giá, xếp loại chất lượng viên chức chứ không phải là nội dung thuộc về xử lý kỷ luật viên chức. Do đó, việc đặt quy định này vào các nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức tuy mới nhưng có phần không thật sự hợp lý.

Ngoài ra, nhằm bảo đảm nguyên tắc khách quan, minh bạch trong xử lý kỷ luật viên chức, Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung

bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP) quy định không được cử những người có quan hệ huyết thống, quan hệ nuôi dưỡng, quan hệ hôn nhân... với viên chức bị kỷ luật kỷ luật tham gia làm thành viên Hội đồng kỷ luật hoặc là người chủ trì cuộc họp kiểm điểm. Cụ thể, vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ; cha, mẹ (vợ hoặc chồng), cha nuôi, mẹ nuôi; con đẻ, con nuôi; anh, chị, em ruột; cô, dì, chú, bác, cậu ruột; anh, chị, em ruột của vợ hoặc chồng; vợ hoặc chồng của anh, chị, em ruột của viên chức bị xử lý kỷ luật sẽ không được tham gia làm thành viên Hội đồng kỷ luật hoặc là người chủ trì cuộc họp kiểm điểm. Bên cạnh đó, những người tuy không có quan hệ huyết thống, quan hệ nuôi dưỡng, quan hệ hôn nhân với viên chức bị xử lý kỷ luật nhưng có quyền, nghĩa vụ liên quan đến hành vi vi phạm bị xem xét xử lý kỷ luật thì cũng không được tham gia làm thành viên Hội đồng kỷ luật hoặc là người chủ trì cuộc họp kiểm điểm.

## **2. Các quy định pháp luật về nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức cần tiếp tục hoàn thiện**

### **2.1. Nguyên tắc quy định về các chủ thể không được tham gia vào quá trình xử lý kỷ luật viên chức**

Một trong các nguyên tắc cần phải tuân thủ khi xử lý kỷ luật viên chức là “bảo đảm khách quan, công bằng; công khai, nghiêm minh; chính xác, kịp thời; đúng thẩm quyền, trình tự, thủ tục”.<sup>2</sup> Có thể nói đây là nguyên tắc quan trọng hàng đầu trong xử lý kỷ luật viên chức, giúp bảo đảm mục đích của việc xử lý kỷ luật. Nguyên tắc này đòi hỏi việc xử lý kỷ luật là phải dựa trên những sai phạm thực tế, phải công tâm, chính xác trong việc đánh giá hành vi vi phạm cũng như áp dụng hình thức kỷ luật. Nguyên tắc này bảo đảm cho sự công bằng, hạn chế tình trạng châm chước với người này nhưng lại nghiêm khắc với người kia. Nói cách khác, việc xử lý kỷ luật phải đúng người, đúng hành vi vi phạm, không phụ thuộc vào thân sơ hay gốc gác.<sup>3</sup>

Để bảo đảm tính khách quan, trước đây, khi quy định về thành phần Hội đồng kỷ luật viên chức, khoản 4 Điều 35 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP quy định “không được cử vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ, cha nuôi, mẹ nuôi, con đẻ, con nuôi, anh ruột, chị ruột, em ruột, anh rể, em rể, chị dâu, em dâu hoặc người có quyền, nghĩa vụ liên quan đến hành vi vi phạm của viên chức bị xem xét xử lý kỷ luật là thành viên Hội đồng kỷ luật”. Vừa qua, khi ban hành Nghị định số 71/2023/NĐ-CP, Chính phủ đã chuyển nội dung này thành một trong các nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức và bổ sung vào khoản 11 Điều 2 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP nội dung sau: “Không được cử vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ; cha, mẹ (vợ hoặc chồng), cha nuôi, mẹ nuôi; con đẻ, con nuôi; anh, chị, em ruột; cô, dì, chú, bác, cậu ruột; anh,

2 Khoản 1 Điều 2 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP).

3 Cao Vũ Minh, *Xử lý kỷ luật công chức - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Thanh niên, 2021, tr. 69.

chị, em ruột của vợ hoặc chồng; vợ hoặc chồng của anh, chị, em ruột hoặc người có quyền, nghĩa vụ liên quan đến hành vi vi phạm bị xem xét xử lý kỷ luật là thành viên Hội đồng kỷ luật hoặc là người chủ trì cuộc họp kiểm điểm”. Qua việc so sánh hai quy định trên, có thể thấy rằng Nghị định số 71/2023/NĐ-CP đã bổ sung thêm một số đối tượng có mối quan hệ thân thích với viên chức không được tham gia vào quá trình xử lý kỷ luật gồm: “cha, mẹ (vợ hoặc chồng); cô, dì, chú, bác, cậu ruột; anh, chị, em ruột của vợ hoặc chồng”. Dù vậy, quy định mới vẫn chưa bao quát hết các đối tượng được xem là có quan hệ “thân thích” với viên chức bị kỷ luật.

Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014 quy định: “Thành viên gia đình bao gồm vợ, chồng; cha mẹ đẻ, cha mẹ nuôi, cha dượng, mẹ kế, cha mẹ vợ, cha mẹ chồng; con đẻ, con nuôi, con riêng của vợ hoặc chồng, con dâu, con rể; anh, chị, em cùng cha mẹ, anh, chị, em cùng cha khác mẹ, anh, chị, em cùng mẹ khác cha, anh rể, em rể, chị dâu, em dâu của người cùng cha mẹ hoặc cùng cha khác mẹ, cùng mẹ khác cha; ông bà nội, ông bà ngoại; cháu nội, cháu ngoại; cô, dì, chú, cậu, bác ruột và cháu ruột”.<sup>4</sup> Mối quan hệ giữa các thành viên gia đình được xác định thông qua hôn nhân, quan hệ huyết thống hoặc quan hệ nuôi dưỡng. Đối chiếu quy định trên với Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP), có thể thấy các thành viên gia đình sau đây của viên chức vẫn có thể tham gia Hội đồng kỷ luật, gồm: cha dượng, mẹ kế, con riêng của vợ hoặc chồng, con dâu, con rể, ông bà nội, ông bà ngoại; cháu nội, cháu ngoại; cháu ruột. Theo chúng tôi, việc này rất vô lý vì không thể xem quan hệ giữa các đối tượng này với viên chức bị kỷ luật là “kém thân thích hơn” so với quan hệ giữa viên chức bị kỷ luật với các chủ thể được liệt kê trong Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP).

Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014 cũng nêu rõ: “Người thân thích là người có quan hệ hôn nhân, nuôi dưỡng, người có cùng dòng máu về trực hệ và người có họ trong phạm vi ba đời”.<sup>5</sup> Từ quy định này, có thể xác định “cha mẹ vợ, cha mẹ chồng, con dâu, con rể, anh rể, em rể, chị dâu, em dâu, anh, chị, em ruột của vợ hoặc chồng” là người thân thích được hình thành trên cơ sở quan hệ hôn nhân của cá nhân. Tuy nhiên, điểm bất hợp lý của Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP) là không cho “cha, mẹ (vợ hoặc chồng); vợ hoặc chồng của anh, chị, em ruột (tức anh rể, em rể, chị dâu, em dâu); anh, chị, em ruột của vợ hoặc chồng” tham gia Hội đồng kỷ luật hoặc là người chủ trì cuộc họp kiểm điểm nhưng lại không cấm con dâu, con rể tham gia, trong khi các chủ thể này đều có chung tính chất về mối quan hệ với viên chức bị kỷ luật.

4 Khoản 16 Điều 3 Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014.

5 Khoản 19 Điều 3 Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014.

Hơn nữa, “ông bà nội, ông bà ngoại; cháu nội, cháu ngoại” được xác định là người thân thích với cá nhân vì có cùng dòng máu về trực hệ,<sup>6</sup> còn “cô, dì, chú, cậu, bác ruột và cháu ruột” là những người thân thích với cá nhân vì cùng có họ trong phạm vi ba đời.<sup>7</sup> Đây là những người thân thích với cá nhân dựa trên quan hệ huyết thống. Chính vì lý do này mà các đạo luật về tố tụng quy định các đối tượng này không được tham gia tố tụng, tiến hành tố tụng, tham gia xét xử để bảo đảm tính khách quan trong quá trình giải quyết vụ án.<sup>8</sup> Thế nhưng, việc Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP) chỉ nghiêm cấm đối tượng “cô, dì, chú, bác, cậu ruột” tham gia vào quá trình xử lý kỷ luật viên chức vi phạm mà bỏ qua các đối tượng còn lại là một thiếu sót lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính khách quan của việc xử lý kỷ luật viên chức.

## ***2.2. Nguyên tắc áp dụng các tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng khi xử lý kỷ luật viên chức***

Mục đích quan trọng của xử lý kỷ luật viên chức là nhằm giáo dục, răn đe người vi phạm, hơn nữa pháp luật tuy nghiêm khắc nhưng cũng mang tính nhân đạo. Do đó, một khi người vi phạm đã có thái độ tiếp thu, sửa chữa cũng như khắc phục hậu quả do hành vi của mình gây ra thì cần phải được xem xét giảm nhẹ mức kỷ luật. Ngược lại, khi người vi phạm không biết hối cải, ngoan cố thì việc xem xét tăng nặng mức kỷ luật là cần thiết. Điều này bảo đảm tính răn đe, trừng trị của pháp luật, góp phần khuyến khích người vi phạm có thái độ hối cải, tiếp thu và sửa chữa sai phạm của mình, nâng cao hiệu quả xử lý kỷ luật.<sup>9</sup> Do vậy, Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP) quy định khi xử lý kỷ luật viên chức, người có thẩm quyền cần phải chú trọng nguyên tắc: “Khi xem xét xử lý kỷ luật phải căn cứ vào nội dung, động cơ, tính chất, mức độ, hậu quả, nguyên nhân vi phạm, hoàn cảnh cụ thể; các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ; thái độ tiếp thu và sửa chữa; việc khắc phục khuyết điểm, vi phạm, hậu quả; các trường hợp khác theo quy định của Đảng và của pháp luật được tính là căn cứ để xem xét miễn kỷ luật hoặc giảm nhẹ trách nhiệm”.<sup>10</sup> Quy định

6 Khoản 17 Điều 3 Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014 quy định: “Những người cùng dòng máu về trực hệ là những người có quan hệ huyết thống, trong đó, người này sinh ra người kia kế tiếp nhau”.

7 Khoản 18 Điều 3 Luật Hôn nhân và gia đình năm 2014 quy định: “Những người có họ trong phạm vi ba đời là những người cùng một gốc sinh ra gồm cha mẹ là đời thứ nhất; anh, chị, em cùng cha mẹ, cùng cha khác mẹ, cùng mẹ khác cha là đời thứ hai; anh, chị, em con chú, con bác, con cô, con cậu, con dì là đời thứ ba”.

8 Điểm e khoản 1 Điều 4 Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, khoản 2 Điều 13 Nghị quyết số 03/2012/NQ-HĐTP, khoản 1 Điều 8 Nghị quyết số 02/2011/NQ-HĐTP.

9 Cao Vũ Minh, *Xử lý kỷ luật công chức - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Thanh niên, 2021, tr. 64.

10 Khoản 4 Điều 2 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP).



này bảo đảm việc xử lý kỷ luật viên chức được thực hiện công bằng trên tinh thần cá biệt hóa (phân hóa mức độ trách nhiệm kỷ luật) chủ thể vi phạm. Tuy nhiên, quy định pháp luật về các tình tiết giảm nhẹ, tăng nặng trong xử lý kỷ luật viên chức hiện nay còn khá mờ nhạt, thiếu tính hệ thống cũng như chưa có nguyên tắc áp dụng dẫn đến làm giảm hiệu quả của việc áp dụng các tình tiết này trong việc cá biệt hóa trách nhiệm kỷ luật của viên chức.

Mặc dù pháp luật quy định khi xử lý kỷ luật viên chức phải xem xét các tình tiết giảm nhẹ hoặc tăng nặng, thế nhưng tình tiết nào được xem là tình tiết giảm nhẹ, tình tiết nào là tình tiết tăng nặng thì pháp luật hiện hành vẫn chưa có quy định cụ thể. Chính vì không được quy định một cách rõ ràng nên việc thể hiện các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng trong xử lý kỷ luật viên chức hiện nay rất mờ nhạt. Có ý kiến cho rằng các tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng trách nhiệm kỷ luật chỉ mới là tuyên ngôn chứ chưa được quy định cụ thể.<sup>11</sup> Do không được quy định rõ ràng nên người có thẩm quyền xử lý kỷ luật cũng không dám mạnh dạn áp dụng các tình tiết này khi xử lý kỷ luật viên chức. Trên thực tế, ngay cả khi viên chức vi phạm đã có những thái độ tích cực, hợp tác, hướng thiện, chủ động khắc phục hậu quả thì người có thẩm quyền cũng “không dám” áp dụng hình thức kỷ luật nhẹ hơn so với trường hợp thông thường. Ngược lại nếu viên chức vi phạm có thái độ bất chấp hoặc có hành vi chống đối thì người có thẩm quyền cũng không đủ tự tin để áp dụng hình thức kỷ luật nặng hơn.

### **3. Kiến nghị hoàn thiện các quy định pháp luật về nguyên tắc xử lý kỷ luật viên chức**

Một là, Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP) liệt kê các đối tượng không được tham gia vào quá trình xử lý kỷ luật viên chức nhằm bảo đảm tính khách quan khi áp dụng trách nhiệm kỷ luật đối với viên chức. Tuy nhiên, các đối tượng được liệt kê trong văn bản này chưa có sự bao quát một cách toàn diện những người được xem là “người thân thích” của viên chức. Theo chúng tôi, cần tiếp thu quy định của Luật Hôn nhân và Gia đình năm 2014 để xác định những cá nhân là người thân thích của viên chức bị kỷ luật không được tham gia vào quy trình xử lý kỷ luật vì đây là những người có xung đột lợi ích với nhau.<sup>12</sup> Luật Cán bộ, công chức năm 2006 của Trung Quốc quy định phạm vi điều chỉnh của các quy định pháp luật về xung đột lợi ích khá rộng. Theo đó, pháp luật Trung Quốc không chỉ giới hạn trong phạm vi vợ chồng, con cháu mà còn mở rộng đến phạm vi quan hệ họ hàng trong vòng ba đời khi

11 Cao Vũ Minh, “Cơ sở xây dựng các tình tiết giảm nhẹ và tình tiết tăng nặng trách nhiệm hành chính”, *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 3, 2020, tr. 13.

12 R. Fisman, E. Miguel, “Corruption, norms, and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets”, *Journal of Political Economy*, 115(6), 2007, p. 1028.

xem xét giải quyết một vấn đề liên quan đến cá nhân một công chức.<sup>13</sup> Một số quốc gia như Nhật Bản, Ba Lan cũng quy định phạm vi áp dụng xung đột lợi ích khá rộng, bao gồm vợ, chồng, anh chị em họ, anh chị em dâu, rể, con riêng của vợ hoặc chồng, con dâu, con rể, thậm chí là bạn bè.<sup>14</sup>

Vì vậy, cần sửa đổi nguyên tắc tại khoản 11 Điều 2 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP) như sau:

“11. Không được cử vợ, chồng, cha đẻ, mẹ đẻ; *cha dượng, mẹ kế*; cha, mẹ (vợ hoặc chồng), cha nuôi, mẹ nuôi; con đẻ, con nuôi; *con riêng của vợ hoặc chồng, con dâu, con rể*; anh, chị, em ruột; *ông bà nội, ông bà ngoại; cháu nội, cháu ngoại*; cô, dì, chú, cậu, bác ruột và *cháu ruột*; anh, chị, em ruột của vợ hoặc chồng; vợ hoặc chồng của anh, chị, em ruột hoặc người có quyền, nghĩa vụ liên quan đến hành vi vi phạm bị xem xét xử lý kỷ luật là thành viên Hội đồng kỷ luật hoặc là người chủ trì cuộc họp kiểm điểm”.

Hai là, Chính phủ cần thiết kế riêng một hệ thống các tình tiết giảm nhẹ, tình tiết tăng nặng áp dụng đối với viên chức bị kỷ luật. Việc xem xét các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng khi xử lý kỷ luật viên chức là điều hết sức cần thiết để thực hiện chính sách phân hóa mức độ trách nhiệm kỷ luật của viên chức khi thực hiện vi phạm trong những điều kiện, hoàn cảnh khác nhau. Để phát huy ý nghĩa của các tình tiết này, Chính phủ cần xem xét bổ sung hệ thống các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng khi xử lý kỷ luật viên chức, từ đó tạo cơ sở pháp lý rõ ràng và vững chắc để người có thẩm quyền vận dụng khi áp dụng.<sup>15</sup> Nội dung của khoản 6 Điều 2 Nghị định số 112/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 71/2023/NĐ-CP) thể hiện rõ nét nguyên tắc khi xử lý kỷ luật hành chính đối với viên chức phải bảo đảm sự tương xứng với xử lý kỷ luật đảng. Do vậy, chúng tôi cho rằng có thể tiếp thu quy định về các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng khi xử lý kỷ luật Đảng viên để xây dựng hệ thống các tình tiết giảm nhẹ và tăng nặng khi xử lý kỷ luật viên chức như sau:<sup>16</sup>

“Điều ...: Các tình tiết giảm nhẹ mức kỷ luật

1. Chủ động báo cáo vi phạm của mình, 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 thanh tra, kiểm tra.

13 R. Fisman, E. Miguel, E, *ltd*, p. 1028.

14 A. A. Goldsmith, “Democracy, property rights and economic growth”, *Journal of Development Studies*, 32 (2), 1995, p. 159. Xem thêm: S. Lafrance, “The Rules Applicable to Conflicts of Interests for Canadian State Representatives”, *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 3, No. 2, pp. 84-97, 2020, <https://doi.org/10.2478/vjls-2021-0004>.

15 D. Zillmann and J. R. Cantor, “Effect of timing of information about mitigating circumstances on emotional responses to provocation and retaliatory behavior”, *Journal of Experimental Social Psychology*, Vol. 12, Issue 1, 1976, p. 39.

16 Tham khảo khoản 2 Điều 5 và khoản 2 Điều 6 Quy định số 69-QĐ/TW ngày 06/7/2022 của Ban chấp hành Trung ương Đảng về kỷ luật tổ chức đảng, đảng viên vi phạm.

2. Chủ động cung cấp thông tin, hồ sơ, tài liệu, phản ánh đầy đủ, trung thực về những người cùng vi phạm.

3. 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.

4. Vi phạm khi thực hiện chủ trương hoặc thí điểm đổi mới, sáng tạo được cấp có thẩm quyền cho phép theo quy định của pháp luật.

Điều ...: Các tình tiết tăng nặng mức kỷ luật

1. Đã được cấp có thẩm quyền yêu cầu kiểm điểm nhưng không thực hiện, không sửa chữa khuyết điểm, vi phạm. Không tự giác nhận khuyết điểm, vi phạm, hình thức kỷ luật tương xứng với nội dung, tính chất, mức độ vi phạm; gây thiệt hại về vật chất phải bồi hoàn nhưng không bồi hoàn, không khắc phục hậu quả hoặc khắc phục không đúng yêu cầu của cơ quan có thẩm quyền, không tự giác nộp lại tiền, tài sản do vi phạm mà có.

2. Đối phó, quanh co, cản trở quá trình kiểm tra, giám sát, thanh tra, kiểm toán, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án. Bao che cho người vi phạm; đe dọa, trù dập, trả thù người đấu tranh, tố cáo, người làm chứng, người cung cấp tài liệu, chứng cứ vi phạm.

3. Vi phạm có tổ chức, là người chủ mưu; cung cấp thông tin, báo cáo sai sự thật; ngăn cản người khác cung cấp chứng cứ vi phạm; che giấu, sửa chữa, tiêu hủy chứng cứ, tạo lập tài liệu, hồ sơ, chứng cứ giả.

4. Lợi dụng chức vụ, quyền hạn, lợi dụng tình trạng khẩn cấp, thiên tai, hoả hoạn, dịch bệnh thực hiện chính sách an sinh xã hội và quốc phòng, an ninh để trục lợi. Ép buộc, vận động, tổ chức, tiếp tay cho người khác cùng vi phạm. ●

### Tài liệu tham khảo

- [1] R. Fisman, E. Miguel, "Corruption, norms, and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets", *Journal of Political Economy*, 115 (6), 2007
- [2] A. A. Goldsmith, "Democracy, property rights and economic growth", *Journal of Development Studies*, 32 (2), 1995
- [3] S. Lafrance, "The Rules Applicable to Conflicts of Interests for Canadian State Representatives", *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, Vol. 3, No. 2, 2020 <https://doi.org/10.2478/vjls-2021-0004>
- [4] Cao Vũ Minh, "Cơ sở xây dựng các tình tiết giảm nhẹ và tình tiết tăng nặng trách nhiệm hành chính", *Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam*, số 3, 2020 [trans: Cao Vu Minh, "Bases for extenuating and aggravating circumstances in dermining administrative responsibilities", *Vietnamese Journal of Legal Sciences*, No. 3, 2020]
- [5] Cao Vũ Minh, *Xử lý kỷ luật công chức - Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Thanh niên, 2021 [trans: Cao Vu Minh, *Disciplining civil servants - Theory and practice*, the Youth Publisher, 2021]
- [6] Nguyễn Cửu Việt, *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, 2013 [trans: Nguyen Cuu Viet, *Vietnamese Administrative Law Textbook*, National Political Publisher, 2013]
- [7] D. Zillmann and J. R. Cantor, "Effect of timing of information about mitigating circumstances on emotional responses to provocation and retaliatory behavior", *Journal of Experimental Social Psychology*, Vol. 12, Issue 1, 1976