

VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

-----

NGUYỄN HỮU PHÚC

**CHẾ ĐỊNH TRÁCH NHIỆM KỶ LUẬT  
HÀNH CHÍNH TRONG PHÁP LUẬT VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Hành chính

Mã số: 62 38 20 01

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC**

**HÀ NỘI - 2010**

**CÔNG TRÌNH ĐƯỢC HOÀN THÀNH TẠI  
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI**

*Người hướng dẫn khoa học:*

**1. PGS, TS Vũ Thư**

*Phản biện 1:*

*Phản biện 2:*

*Phản biện 3:*

Luận án được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp Nhà nước  
theo quyết định số:  
tại Học viện Khoa học xã hội

*Vào hồi..... giờ..... ngày..... tháng..... năm 2010*

***Có thể tìm hiểu luận án tại:***

- Thư viện Quốc gia
- Thư viện Viện Nhà nước và pháp luật

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ  
ĐÃ CÔNG BỐ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN**

1. Nguyễn Hữu Phúc (2009) “Vai trò của trách nhiệm kỷ luật hành chính trong quản lý cán bộ, công chức” *Tạp chí Nhà nước và pháp luật*, số 8 (256).
2. Nguyễn Hữu Phúc (2009), “Khuyh hướng kỷ luật hoá các hành vi vi phạm có đủ yếu tố cấu thành tội phạm đối với cán bộ, công chức” *Tạp chí Pháp lý*, số 8.
3. Nguyễn Hữu Phúc (2009), “Tính chất và nguyên tắc quản lý nhà nước xã hội chủ nghĩa” *Thông tin Khoa học xã hội và Nhân văn Quân sự*, Số 126 (11-12/2009).

## LỜI NÓI ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Trong pháp luật Việt Nam, chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính được hình thành bắt đầu từ Quy chế công chức Việt Nam theo Sắc lệnh số 50-SL ngày 20 tháng 5 năm 1950 của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa và được phát triển liên tục từ đó đến nay. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau, cả về khách quan và chủ quan, chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện hành vẫn chưa được chú trọng xây dựng để tạo cơ sở pháp lý cần thiết cho việc quản lý cán bộ, công chức nhằm bảo đảm pháp chế và kỷ luật trong hoạt động công vụ.

Hiện nay, Nhà nước ta đang được xây dựng và hoàn thiện theo hướng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, mà một trong những đặc trưng nổi bật của nó là đòi hỏi sự tuân thủ pháp luật và kỷ luật trong hoạt động công vụ từ chính đội ngũ cán bộ, công chức. Đương nhiên, để có được đặc trưng ấy phải thực hiện nhiều biện pháp khác nhau như giáo dục, tổ chức, xây dựng chế độ hợp lý đối với cán bộ, công chức, v.v.. Nhưng dù thế nào thì biện pháp trách nhiệm kỷ luật cũng không thể thiếu được. Nó là biện pháp cưỡng chế nhà nước cuối cùng được áp dụng đối với cán bộ, công chức để duy trì trật tự hoạt động của bộ máy nhà nước. Do đó, đối với Nhà nước, cần xây dựng dựng hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, trong đó, chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính là chế định độc lập trong hệ thống pháp luật Việt Nam phải là công cụ pháp lý quan trọng và hữu hiệu không thể thiếu để quản lý và xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức.

Hiện nay, việc nghiên cứu chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức nước ta đang là đòi hỏi cấp bách. Nó xuất phát từ các lý do sau đây:

- Yêu cầu phải bảo đảm tính hiệu quả và hiệu lực trong quản lý nhà nước nói chung, quản lý hành chính nhà nước nói riêng hiện nay;
- Yêu cầu nâng cao trách nhiệm, năng lực chuyên môn, phẩm chất đạo đức của đội ngũ cán bộ, công chức trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam của dân, do dân, vì dân;
- Xuất phát từ đòi hỏi khắc phục tình trạng kỷ luật hành chính lỏng lẻo, ý thức chấp hành pháp luật không nghiêm, nhiều biểu hiện vi phạm các quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân;
- Xuất phát từ thực trạng hệ thống pháp luật hành chính nói chung, chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính nói riêng còn bất cập, chưa hoàn thiện để đáp ứng tình hình, nhiệm vụ mới trong quản lý hành chính nhà nước;
- Từ yêu cầu của Đảng về cải cách tư pháp và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam được thể hiện tập trung và trực tiếp nhất trong Nghị quyết số 49-NQ/TU của Bộ Chính trị về Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020 ngày 02 tháng 6 năm 2005 và Nghị quyết số 48-NQ/TU của Bộ Chính trị về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 ngày 24 tháng 5 năm 2005.

Từ những lý do trên, tác giả lựa chọn đề tài: “**Chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật Việt Nam**” làm đề tài luận án tiến sĩ luật học.

### 2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

#### 2.1. Mục đích của việc nghiên cứu:

Mục đích nghiên cứu của luận án là: Trên cơ sở làm rõ các vấn đề lý luận về pháp luật hành chính nói chung, thực tiễn điều chỉnh, áp dụng chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính nói riêng và hiệu quả của trách nhiệm kỷ luật hành chính trong quản lý hành chính nhà nước. Luận án đề xuất phương hướng, quan điểm và các giải pháp nâng cao hiệu quả tác động của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính, các giải pháp nâng cao hiệu quả việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính trong quản lý hành chính nhà nước ở giai đoạn tới.

#### 2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu trên đây, tác giả luận án xác định nhiệm vụ nghiên cứu của mình như sau:

- Làm rõ cơ sở lý luận về chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính: khái niệm, đặc điểm của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính, quan hệ giữa trách nhiệm kỷ luật hành chính với một số loại

trách nhiệm pháp lý khác, vai trò của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong quản lý hành chính nhà nước v.v..;

- Làm rõ khái niệm, cấu trúc và các nguyên tắc của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính; sự hình thành và phát triển của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử;

- Phân tích, đánh giá thực trạng áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính ở nước ta hiện nay;

- Từ đó, đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả tác động của trách nhiệm kỷ luật hành chính, các giải pháp nâng cao hiệu quả việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính trong quản lý hành chính nhà nước.

### **3. Phương pháp nghiên cứu**

Phương pháp luận nghiên cứu đề tài của luận án là chủ nghĩa duy vật biện chứng và chủ nghĩa duy vật lịch sử, các quan điểm của Đảng và Nhà nước về vấn đề cán bộ, các biện pháp nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, trong đó có trách nhiệm kỷ luật hành chính.

Các phương pháp nghiên cứu cụ thể được luận án sử dụng là: phân tích, điều tra xã hội học, phương pháp tổng hợp, phương pháp dự báo, so sánh, logic, lịch sử v.v.

### **4. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài nghiên cứu**

Kết quả nghiên cứu của luận án có thể sử dụng làm tài liệu phục vụ cho các công việc sau:

- Công tác nghiên cứu lý luận về trách nhiệm kỷ luật hành chính;
- Phục vụ công tác quản lý, sử dụng cán bộ, công chức nhằm nâng cao hiệu quả và tính pháp chế trong hoạt động của bộ máy nhà nước, hệ thống chính trị nước ta;
- Công tác giảng dạy pháp luật cho các cơ sở đào tạo khoa học pháp lý, quản lý hành chính nhà nước.

### **5. Bố cục của luận án**

Luận án có kết cấu như sau:

#### **Mở đầu**

**Chương 1.** Tổng quan đề tài

**Chương 2.** Lý luận về chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính

**Chương 3.** Thực trạng chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật nước ta

**Chương 4.** Phương hướng, quan điểm và các giải pháp hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính

#### **Kết luận**

#### **Tài liệu tham khảo**

## **Chương 1** **TỔNG QUAN ĐỀ TÀI**

### **1.1. Tình hình nghiên cứu**

Trong thời gian qua, đặc biệt kể từ sau khi Đảng và Nhà nước ta tiến hành cải cách nền hành chính nhà nước, ở nước ta đã có một số công trình nghiên cứu về kỹ luật hành chính. Các công trình nghiên cứu trên được đăng tải trên một số sách, báo, tạp chí, luận án nghiên cứu sinh như:

- “Chế tài hành chính: Lý luận và thực tiễn”-Luận án Phó tiến sĩ Luật học, Vũ Thu, 1996. - “Giải đáp pháp luật-Luật hành chính Việt Nam” của tác giả Đinh Văn Mậu, Phạm Hồng Thái, 1995;

- “Về trách nhiệm pháp lý” của tác giả Hoàng Thị Ngân đăng trên Tạp chí Lập pháp, số 2 năm 2001;

- “Nhà nước và pháp luật Việt nam trước thềm thế kỷ XXI” (Nhà xuất bản Chính trị quốc gia năm 2002) của tác giả Nguyễn Hoàng Anh;

- “Trách nhiệm pháp lý của công chức trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam hiện nay” của tác giả Ngô Hải Phan (Luận án nghiên cứu sinh năm 2004.

- “Trách nhiệm pháp lý - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn ở nước ta hiện nay” của tác giả Lê Vương Long (Nhà xuất bản Công an nhân dân năm 2008.

- “Thời hiệu xử lý kỷ luật cán bộ, công chức” của tác giả Bùi Thị Đào đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 9 năm 2007.

- “Xử lý kỷ luật đối với cán bộ, viên chức Y tế - Biện pháp quan trọng của quản lý nhà nước về Y tế” của tác giả Nguyễn Huy Quang, đăng trên Tạp chí Quản lý nhà nước số 145 năm 2008.

- “Một số vấn đề về pháp luật kỷ luật đối với cán bộ, công chức” của tác giả Lương Thanh Cường đăng trên Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 3 năm 2007.

Ngoài các công trình tiêu biểu trên có trực tiếp, gián tiếp đề cập đến trách nhiệm kỷ luật hành chính, còn có một số các công trình khác như:

- “Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức” của các tác giả Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương (Nhà xuất bản Chính trị quốc gia năm 2005”.

- “Bảo đảm về tổ chức - pháp lý đối với nền công vụ phục vụ nhà nước và xã hội” của tác giả Đinh Văn Mậu đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 5 năm 2005.

- “Công chức và vấn đề xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay” của tác giả Tô Tử Hạ (Nhà xuất bản Chính trị quốc gia năm 1998).

- “Hoàn thiện chế độ công vụ và nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức” của tác giả Nguyễn Trọng Điều đăng trên tạp chí Công sản số 775 năm 2007.

- “Một số vấn đề về hiện đại hóa nền hành chính ở một số nước trên thế giới” của tác giả Phạm Hồng Thái đăng trên Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 9 năm 1997.

- “Hoàn thiện pháp luật về tuyển chọn và bổ nhiệm công chức ở nước ta” của tác giả Nguyễn Quốc Hiệp (Luận án nghiên cứu sinh năm 2007) v.v..

Trên phương diện khoa học, các công trình trên đã trực tiếp hoặc gián tiếp đề cập đến chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật nước ta. Tuy nhiên, chưa có công trình nghiên cứu trách nhiệm kỷ luật hành chính với tư cách là một chế định độc lập trong pháp luật nước ta. Từ đó chưa xem xét toàn diện, tổng thể chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính từ góc độ lịch sử ra đời, quá trình phát triển, thực trạng và những giải pháp nhằm hoàn thiện chế định trên trong điều kiện hiện nay ở nước ta với tư cách là luận án tiến sĩ Luật học.

### **1.2. Những điểm mới của luận án**

Luận án là công trình nghiên cứu một cách toàn diện, hệ thống và chuyên biệt về chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính ở nước ta. Những điểm mới của luận án được thể hiện trên các điểm sau:

*Thứ nhất*, về mặt lý luận, đề xuất khái niệm, xác định các đặc điểm, vai trò của chế định

trách nhiệm kỷ luật hành chính; các nguyên tắc khi áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính. Làm rõ cấu trúc (bốn yếu tố) cấu thành của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính.

*Thứ hai*, phân tích quá trình hình thành và phát triển của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật nước ta. Trên cơ sở phân tích quá trình hình thành và phát triển của chế định này, luận án làm rõ những ưu, nhược điểm và xu hướng phát triển của chế định này trong thời kỳ mới;

*Thứ ba*, đánh giá thực trạng pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay như: căn cứ xử lý kỷ luật chưa rõ ràng, khó áp dụng; chế tài kỷ luật hành chính chưa hợp lý về hình thức, tính chất; pháp luật về kỷ luật hành chính chưa bảo đảm tính công bằng; sự hạn hẹp về chủ thể áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính; thủ tục áp dụng chế tài kỷ luật hành chính; pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính chưa hoàn thiện về cơ chế phát hiện hành vi vi phạm của cán bộ, công chức.

*Thứ tư*, đánh giá những nhu cầu khách quan của việc hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính

*Thứ năm*, đưa ra nhóm giải pháp hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính, bao gồm những giải pháp:

- Xác định đầy đủ hành vi vi phạm kỷ luật hành chính
- Xây dựng hệ thống chế tài kỷ luật hành chính đa dạng, hợp lý.
- Hoàn chỉnh thủ tục xử lý vi phạm kỷ luật hành chính.

Đồng thời, Luận án kiến nghị những giải pháp nâng cao hiệu quả việc thực hiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong quản lý hành chính nhà nước với những giải pháp:

- Tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục ý thức pháp luật đối với cán bộ, công chức và nêu cao ý thức tiên phong gương mẫu, cơ chế trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị;

- Nâng cao vai trò giám sát việc truy cứu trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân và sự giám sát trực tiếp của nhân dân;

- 4.3.2.3. Hoàn thiện vai trò của Toà Hành chính trong việc áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức;

- 4.3.2.4. Nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra trong chấp hành pháp luật về kỷ luật hành chính.

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Do nhiều yếu tố cả khách quan và chủ quan, mặc dù đã có nhiều cố gắng, song các công trình nghiên cứu trước đây chưa có điều kiện xem xét toàn diện, tổng thể chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính từ góc độ lịch sử ra đời, quá trình phát triển; khái niệm, đặc điểm, cấu trúc, nguyên tắc, vai trò của chế định trách nhiệm kỷ luật hành; các mối quan hệ giữa trách nhiệm kỷ luật hành chính với các dạng trách nhiệm pháp lý khác; các yếu tố tác động đến chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính; chưa chỉ rõ thực trạng pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay cũng như thực trạng thực hiện chế định pháp luật trách nhiệm kỷ luật hành chính (một vài công trình chỉ đề cập trong phạm vi trong một vài cơ quan, địa phương, ngành nhất định). Từ đó chưa đưa ra được quan điểm, phương hướng hoàn thiện chế định và những giải pháp khoa học, khả thi nhằm hoàn thiện chế định trên trong điều kiện hiện nay ở nước ta.

## Chương 2

### LÝ LUẬN VỀ CHẾ ĐỊNH

#### TRÁCH NHIỆM KỶ LUẬT HÀNH CHÍNH

#### **2.1. Khái niệm và vai trò của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

##### **2.1.1. Khái niệm, đặc điểm của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

###### **2.1.1.1. Trách nhiệm kỷ luật hành chính trong hệ thống trách nhiệm pháp lý**

*Trách nhiệm pháp lý là sự phản ứng của Nhà nước đối với hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, công dân. Thể hiện các biện pháp tác động gây hậu quả bất lợi đối với chủ thể vi phạm pháp luật.*

Trách nhiệm pháp lý có những đặc điểm chủ yếu sau:

*Thứ nhất*, trách nhiệm pháp lý chỉ phát sinh khi có hành vi vi phạm pháp luật

*Thứ hai*, trách nhiệm pháp lý do pháp luật qui định

*Thứ ba*, trách nhiệm pháp lý luôn gắn liền với những biện pháp cưỡng chế được qui định trong chế tài pháp luật

*Thứ tư*, xác định thẩm quyền truy cứu trách nhiệm pháp lý

Có 6 loại trách nhiệm pháp lý. Bao gồm: trách nhiệm Hiến pháp, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm dân sự, trách nhiệm vật chất và trách nhiệm kỷ luật (gồm trách nhiệm kỷ luật hành chính và trách nhiệm kỷ luật lao động):

Như vậy, trách nhiệm kỷ luật hành chính là một trong sáu loại trách nhiệm nằm trong hệ thống trách nhiệm pháp lý theo qui định của pháp luật hiện hành.

###### **2.1.1.2. Khái niệm chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

Trách nhiệm kỷ luật hành chính là quan hệ giữa cán bộ, công chức với cơ quan, tổ chức, đơn vị nhà nước có quan hệ trực thuộc về tổ chức trong việc áp dụng và thực hiện chế tài kỷ luật hành chính do cán bộ, công chức đã thực hiện hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức của người cán bộ, công chức.

Khái niệm chế định này hiểu: *Chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính là tổng hợp các qui phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh giữa cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức với cán bộ, công chức do có hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức.*

###### **2.1.1.3. Đặc điểm chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

*Một là*, trách nhiệm kỷ luật hành chính được áp dụng trong quan hệ giữa các chủ thể trực thuộc nhau về mặt tổ chức.

*Hai là*, trách nhiệm kỷ luật hành chính chủ yếu được áp dụng trong hoạt động công vụ, cụ thể là trong quản lý hành chính nhà nước.

*Ba là*, trách nhiệm kỷ luật hành chính phát sinh khi có hành vi vi phạm pháp luật, vi phạm đạo đức; khi có cán bộ, công chức bị Toà án tuyên là có tội hoặc bị cơ quan có thẩm quyền kết luận bằng văn bản về hành vi vi phạm pháp luật.

*Bốn là*, trách nhiệm kỷ luật hành chính không áp dụng hình thức phạt tiền đối với cán bộ, công chức.

*Năm là*, đặc điểm về phạm vi ảnh hưởng xã hội

##### **2.1.2. Vai trò của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

Chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính được đặt ra với tư cách là một chế định độc lập, có vai trò bảo vệ pháp luật nói chung, bảo vệ trật tự, kỷ cương trong nội bộ cơ quan nhà nước nói riêng, được thể hiện trên những mặt sau đây:

*Một là*, góp phần nâng cao năng lực, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả nền hành chính nhà nước.

*Hai là*, vai trò bảo vệ pháp chế trong tổ chức quản lý, hoạt động của cơ quan nhà nước.

*Ba là*, vai trò xác định hành vi hợp pháp, hành vi không hợp pháp, tạo cơ sở, chuẩn mực cho cách ứng xử của cán bộ, công chức.

*Bốn là*, vai trò giáo dục, thuyết phục, phòng ngừa.

*Năm là*, vai trò trừng phạt đối với cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật.



## **2.2. Cấu trúc và các nguyên tắc của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

### **2.2.1. Các yếu tố cấu thành chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

Chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính hoàn toàn được xuất hiện với những lý do sau:

*Thứ nhất*, đây là chế định có lịch sử hình thành và phát triển, đặc biệt trong giai đoạn hiện nay đã xuất hiện Luật cán bộ, công chức;

*Thứ hai*, những nội dung của nó thoả mãn những dấu hiệu (yêu cầu) theo khái niệm hoặc theo cách hiểu truyền thống về chế định;

*Thứ ba*, nội dung chứa đựng các qui định xác định hành vi vi phạm kỷ luật hành chính; xác định chủ thể và đối tượng áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính; xác định chế tài kỷ luật hành chính; xác định trình tự – thủ tục áp dụng chế tài. Có thể coi đây là cấu trúc hay là 4 yếu tố (bộ phận) cấu thành chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính, bao gồm:

- Vi phạm kỷ luật hành chính
- Chế tài kỷ luật hành chính
- Chủ thể áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính
- Thủ tục áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính

### **2.2.2. Các nguyên tắc của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

Dựa trên những thuộc tính chung của pháp luật xã hội chủ nghĩa, các nguyên tắc trách nhiệm kỷ luật hành chính được hiểu là “những tư tưởng chỉ đạo cơ bản mang tính định hướng, yêu cầu chủ thể và đối tượng áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính có nghĩa vụ tuân theo (chấp hành)”.

Việc áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính phải tuân theo những nguyên tắc cơ bản sau:

*Một là*, nguyên tắc mọi vi phạm kỷ luật hành chính đều phải bị xử lý.

*Hai là*, nguyên tắc bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa .

*Ba là*, nguyên tắc bảo đảm tính công bằng, nghiêm minh.

*Bốn là*, đảm bảo nguyên tắc dân chủ trong truy cứu trách nhiệm kỷ luật hành chính

*Năm là*, nguyên tắc công khai

## **2.3. Quan hệ giữa trách nhiệm kỷ luật hành chính với các dạng trách nhiệm pháp lý khác**

### **2.3.1. Quan hệ giữa trách nhiệm kỷ luật hành chính với trách nhiệm hình sự**

Trách nhiệm kỷ luật hành chính gắn chặt với trách nhiệm hình sự (đối với cán bộ, công chức). Nếu trách nhiệm kỷ luật hành chính phát huy được vai trò (thể hiện qua cơ chế phát hiện hành vi vi phạm của cán bộ, công chức; xử lý nghiêm minh hành vi vi phạm; giám sát việc xử lý hành vi vi phạm của cơ quan, tổ chức quản lý cán bộ, công chức) sẽ được coi là “bức tường” chặn trách nhiệm hình sự đối với cán bộ, công chức.

### **2.3.2. Quan hệ giữa trách nhiệm kỷ luật hành chính với trách nhiệm hành chính**

Trách nhiệm hành chính được áp dụng đối với cán bộ, công chức chủ yếu bên ngoài hoạt động công vụ, tuy nhiên, trong một số trường hợp nhất định, trách nhiệm hành chính còn được áp dụng đối với cán bộ, công chức trong hoạt động công vụ, thí dụ như hành vi vi phạm luật lệ giao thông của cán bộ, công chức trong khi thi hành nhiệm vụ

### **2.3.3. Quan hệ giữa trách nhiệm kỷ luật hành chính với trách nhiệm vật chất**

Trách nhiệm vật chất có nhiều điểm tương đồng với trách nhiệm kỷ luật hành chính, chủ thể đều là cán bộ, công chức, trách nhiệm pháp lý phát sinh chủ yếu trong hoạt động công vụ và cơ quan xử lý đều là cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức. Hai loại trách nhiệm này thường đi cùng với nhau, trong đó trách nhiệm kỷ luật hành chính là cơ sở của trách nhiệm vật chất

## KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính là một dạng chế định trách nhiệm pháp lý, thuộc đối tượng điều chỉnh của pháp luật hành chính, tồn tại độc lập nhưng có quan hệ hữu cơ với các loại trách nhiệm pháp lý khác như: trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm vật chất.

Khái quát trong chương 1, tác giả đưa ra khái niệm về chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính một cách đầy đủ, rõ ràng với các đặc điểm như: trách nhiệm kỷ luật hành chính được áp dụng trong quan hệ giữa các chủ thể trực thuộc nhau về mặt tổ chức; trách nhiệm kỷ luật hành chính chủ yếu được áp dụng trong hoạt động công vụ, cụ thể trong quản lý hành chính nhà nước; trách nhiệm kỷ luật hành chính phát sinh khi có hành vi vi phạm pháp luật về cán bộ, công chức; trách nhiệm kỷ luật hành chính không áp dụng hình thức phạt tiền đối với cán bộ, công chức; trách nhiệm kỷ luật hành chính có đặc điểm về phạm vi ảnh hưởng, tác động xã hội.

Luận án khẳng định chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính là chế định độc lập với bốn yếu tố cấu thành (cấu trúc), bao gồm hành vi vi phạm kỷ luật hành chính, chủ thể và đối tượng, chế tài kỷ luật hành chính và trình tự, thủ tục áp dụng chế tài. Đồng thời làm rõ các nguyên tắc của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính như: nguyên tắc mọi vi phạm kỷ luật hành chính đều phải bị xử lý; nguyên tắc bảo đảm pháp chế xã hội chủ nghĩa; nguyên tắc bảo đảm tính công bằng, nghiêm minh; nguyên tắc bảo đảm dân chủ trong truy cứu trách nhiệm kỷ luật hành chính; nguyên tắc công khai.

Bên cạnh đó, luận án làm rõ mối quan hệ giữa trách nhiệm kỷ luật hành chính với trách nhiệm hình sự, trách nhiệm hành chính, trách nhiệm vật chất.

### Chương 3

## THỰC TRẠNG CHẾ ĐỊNH TRÁCH NHIỆM KỶ LUẬT HÀNH CHÍNH TRONG PHÁP LUẬT NƯỚC TA

### 3.1. Sự hình thành và phát triển của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật nước ta

#### 3.1.1. Giai đoạn từ năm 1945 đến năm 1950

Để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, để đảm bảo Cách mạng giành thắng lợi, ngày 20-5-1950 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký sắc lệnh số 76/SL ban hành “Qui chế công chức Việt Nam”.

Tuy chỉ có 18 điều (từ điều 55 đến điều 72) nhưng Qui chế công chức năm 1950 đã bước đầu xác định 4 yếu tố cấu thành vi phạm kỷ luật:

- Thứ nhất, hành vi vi phạm kỷ luật;
- Thứ hai, chủ thể và đối tượng áp dụng vi phạm kỷ luật;
- Thứ ba, trình tự - thủ tục xử lý kỷ luật;
- Thứ tư, các hình thức hình phạt (chế tài).

Đây là những qui định mang tính khai phá, mở đường cho việc hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính sau này.

#### 3.1.2. Giai đoạn từ năm 1950 đến năm 1964

Nghị định số 195/CP ngày 31-12-1964 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ về kỷ luật lao động trong các xí nghiệp, cơ quan nhà nước. Nghị định này bao gồm 4 chương, 17 điều, theo đó “công nhân, viên chức nào phạm khuyết điểm trong việc chấp hành kỷ luật lao động thì tùy theo mức độ sai lầm nặng hay nhẹ mà phải chịu một trong những hình thức kỷ luật sau đây: Khiển trách; Cảnh cáo; Hạ tầng công tác, hạ cấp bậc kỹ thuật, chuyển đi làm việc khác; Buộc thôi việc

So sánh với Qui chế công chức năm 1950 (giai đoạn 1945 – 1950), dễ nhận thấy trong giai đoạn này chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính phát triển theo hướng ... thụt lùi, đi xuống. Đây là lần đầu, chế định kỷ luật lao động và kỷ luật hành chính, vốn thuộc 2 ngành luật khác nhau, có đối tượng và phương pháp điều chỉnh về cơ bản là khác nhau nhưng lại được gộp làm một.

#### 3.1.3. Giai đoạn từ năm 1964 đến năm 1979

Để giáo dục cán bộ, nhân viên nhà nước có ý thức phục vụ nhân dân, rèn luyện đạo đức, thực hiện “cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư”; để đề cao pháp chế xã hội chủ nghĩa, đề cao trách nhiệm và kỷ luật, tăng cường hiệu lực quản lý nhà nước; để ngăn ngừa và đấu tranh khắc phục có hiệu quả những hành động vô trách nhiệm, vô kỷ luật, xâm phạm tài sản công cộng và thiếu ý thức phục vụ nhân dân, ngày 8-6-1979, Hội đồng Chính phủ ban hành Nghị định số 217/CP qui định về chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật, chế độ bảo vệ của công và chế độ phục vụ nhân dân của cán bộ, nhân viên và cơ quan nhà nước. Nghị định bao gồm 26 điều, trong đó xác định 4 chế độ: chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật lao động, chế độ bảo vệ của công, chế độ phục vụ nhân dân và 8 chế độ kỷ luật của cán bộ, nhân viên nhà nước.

Loại trừ 2 hình thức xử phạt cuối (truy tố trước toà án để trừng trị theo pháp luật; nếu người vi phạm làm thiệt hại đến tài sản của Nhà nước hoặc tài sản của nhân dân, thì còn phải chịu phạt về vật chất theo qui định của pháp luật) thuộc về trách nhiệm hình sự và trách nhiệm vật chất, các hình thức xử phạt trên đã xác nhận sự tồn tại các chế tài kỷ luật áp dụng riêng đối với cán bộ, viên chức nhà nước. Quan niệm kỷ luật áp dụng riêng đối với cán bộ, viên chức nhà nước thuộc về ngành luật hành chính mà không phải ngành luật lao động dần được thừa nhận quay trở lại.

#### 3.1.4. Giai đoạn từ năm 1979 đến năm 1998

Việc xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức vẫn dựa trên Nghị định số 217/CP ngày 8-6-1979 của Hội đồng Chính phủ ban hành qui định về chế độ trách nhiệm, chế độ kỷ luật, chế độ bảo vệ của công và chế độ phục vụ nhân dân của cán bộ, nhân viên và cơ quan nhà nước.

Với những qui định còn hạn chế của Nghị định số 169, cộng với sự ra đời của Bộ luật Lao động năm 1994, việc xử lý kỷ luật đối với một số đối tượng ở các ngành, địa phương trong

quãng thời gian (1991- 1998) còn gây nhiều tranh cãi, chưa thống nhất. Có cơ quan, đơn vị xác định hành vi vi phạm các qui tắc, trật tự, pháp luật trong nội bộ của cán bộ, viên chức nhà nước (hành vi chưa đến mức phải truy cứu trách nhiệm hình sự) là kỷ luật hành chính, nơi khác lại xác định là vi phạm kỷ luật lao động.

### **3.1.5. Giai đoạn từ năm 1998 đến nay**

Trước những đòi hỏi của thực tiễn quản lý cán bộ, công chức, trong giai đoạn này Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật có giá trị pháp lý cao như Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 (được sửa đổi bổ sung năm 2000 và năm 2003) và đỉnh cao là Luật cán bộ, công chức năm 2008, có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2010.

Để phân tích toàn diện, đầy đủ sự phát triển của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong giai đoạn này, tác giả sẽ đề cập cụ thể tại Chương 2, mục (2.2.1).

## **3.2. Chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật hiện hành**

### **3.2.1. Pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay.**

Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 đánh dấu một bước tiến lớn về mặt thể chế trong quản lý cán bộ, công chức, đặc biệt khẳng định sự hiện diện mang tính độc lập của chế tài kỷ luật hành chính với đối tượng áp dụng chỉ có thể là cán bộ, công chức (trừ những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội. Việc bãi nhiệm, kỷ luật đối với những người này được thực hiện theo quy định của pháp luật và điều lệ của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội

Trên cơ sở của Pháp lệnh này, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Ban Tổ chức - Cán bộ Chính phủ (nay là Bộ Nội vụ) đã ban hành các văn bản có liên quan đến việc quản lý, sử dụng, kỷ luật cán bộ, công chức như:

- Nghị định số 95/1998/NĐ-CP ngày 17-11-1998 của Chính phủ về công tác tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức;
- Nghị định số 96/1998/NĐ-CP ngày 17-11-1998 của Chính phủ về chế độ thôi việc đối với cán bộ, công chức;
- Nghị định số 97/1998/NĐ-CP ngày 17-11-1998 của Chính phủ về xử lý kỷ luật và trách nhiệm vật chất đối với công chức v.v..

Trước tình hình mới, mặc dù Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2000, nhưng đã bộc lộ một số hạn chế trong quá trình quản lý cán bộ, công chức, cải cách tổ chức bộ máy và biên chế, cải cách chính sách tiền lương và thực hiện xã hội hoá các hoạt động sự nghiệp. Vì vậy, ngày 29-4-2003, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã thông qua Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 1998.

Trên cơ sở của Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung năm 2003, Chính phủ, Bộ Nội vụ đã ban hành các văn bản có liên quan đến việc quản lý, sử dụng, kỷ luật cán bộ, công chức như:

- Nghị định số 114/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ về cán bộ, công chức xã, phường, thị trấn;
- Nghị định số 115/2003/NĐ-CP ngày 10-10-2003 của Chính phủ về chế độ công chức dự bị;
- Nghị định số 35/2005/NĐ-CP ngày 17-3-2005 của Chính phủ về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức v.v..

Trước những yêu cầu quản lý cán bộ, công chức trong tình hình mới đáp ứng công cuộc cải cách nền hành chính nói riêng, của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa nói chung, ngày 13 tháng 11 năm 2008, tại kỳ họp thứ 4, Quốc hội khoá XII đã thông qua Luật cán bộ, công chức; có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2010. Luật cán bộ, công chức được xây dựng trên nền của Pháp lệnh cán bộ, công chức năm 2003, gồm 10 chương, 87 điều. Trong khi chờ văn bản hướng dẫn thi hành Luật cán bộ, công chức, Nghị định số 35/2005/NĐ-CP ngày 17-3-2005 của Chính phủ về việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức tiếp tục có hiệu lực thi hành.

So sánh với các giai đoạn phát triển trước, pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay đã có những tiến bộ vượt bậc.

Là công cụ quan trọng trong quản lý, sử dụng cán bộ, công chức, bước đầu pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay đã phát huy được vai trò của mình. Tuy nhiên, đứng trước những yêu cầu của thực tiễn đặt ra, pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay đang bộc lộ những điểm yếu sau:

*Một là, căn cứ xử lý kỷ luật hành chính chưa rõ ràng, khó áp dụng.*

Qua nghiên cứu, chúng tôi thấy những qui định phần lớn là những qui định định tính, mang dáng dấp vận động, kêu gọi, tuyên truyền, khẩu hiệu như: “Tận tụy phục vụ nhân dân, tôn trọng nhân dân”, “Liên hệ chặt chẽ với nhân dân”, “cán bộ, công chức không chây lười trong công tác”, “Không được gây bè phái, mất đoàn kết, cục bộ”, “Không được cửa quyền, hách dịch, sách nhiễu v.v..”. Việc áp dụng những qui định trên làm căn cứ xử lý kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức đã không đảm bảo được tính thống nhất vì cách hiểu, quan điểm đánh giá khác nhau giữa các chủ thể áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính.

Mặt khác, do pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính chưa luật hoá các hành vi vi phạm của cán bộ, công chức hoạt động trên các ngành, nghề nên căn cứ để xử lý kỷ luật hành chính chưa bảo đảm tính qui phạm, thống nhất, chính xác.

*Hai là, chế tài kỷ luật hành chính chưa hợp lý về hình thức, tính chất*

Chế tài kỷ luật hành chính là một trong bốn chế tài được pháp luật qui định, tuy nhiên chế tài kỷ luật hành chính chưa thực sự hợp lý cả về hình thức lẫn tính chất “phạt”, chưa đủ sức răn đe, ngăn ngừa vi phạm, còn tạo kẽ hở trong việc áp dụng chế tài kỷ luật hành chính.

*Ba là, pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính chưa bảo đảm tính công bằng*

Một trong những vai trò của trách nhiệm kỷ luật hành chính là giáo dục, thuyết phục cán bộ, công chức nói chung và cán bộ, công chức trực tiếp vi phạm kỷ luật. Bản chất của giáo dục, thuyết phục trong hoàn cảnh này là cán bộ, công chức nhận biết được lỗi do hành vi của mình gây ra, từ đó có thái độ, ý thức sửa chữa, khắc phục, vươn lên. Tuy nhiên, nếu cán bộ, công chức không có lỗi nhưng vẫn phải gánh chịu trách nhiệm kỷ luật hành chính sẽ dẫn tới tính công bằng bị vi phạm.

*Bốn là, sự hạn hẹp về chủ thể áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính*

Hiện nay nhiều hành vi vi phạm của cán bộ, công chức không được xử lý hoặc được phát hiện nhưng xử lý không nghiêm là do có nguyên nhân về hạn hẹp thẩm quyền của cơ quan áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính. Một trong những cơ quan có khả năng, điều kiện áp dụng chế tài kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức, từ đó đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, đó chính là Toà Hành chính (bằng phán quyết của bản án hoặc trên cơ sở phán quyết của Toà Hành chính, các cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức dùng làm căn cứ để áp dụng chế tài kỷ luật hành chính).

*Năm là, thủ tục áp dụng chế tài kỷ luật hành chính*

Kết quả của hoạt động quản lý phụ thuộc vào nhiều yếu tố, trong đó phụ thuộc một phần đáng kể vào số lượng, thứ tự các hoạt động cụ thể, mục đích, nội dung, cách thức tiến hành các hoạt động cụ thể trong một chuỗi các hoạt động thống nhất, tức là phụ thuộc vào thủ tục tiến hành các hoạt động quản lý - điều này đã nói lên vai trò quan trọng của thủ tục hành chính nói chung, thủ tục áp dụng chế tài kỷ luật hành chính nói riêng.

Tuy nhiên, với những qui định hiện có về thủ tục áp dụng chế tài kỷ luật hành chính còn bất cập như qui định về thời hiệu xử lý kỷ luật, thủ tục chi tiết khi áp dụng chế tài kỷ luật hành chính lại nằm ở nhiều văn bản khác nhau v.v..

*Sáu là, pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính chưa hoàn thiện về cơ chế phát hiện hành vi vi phạm của cán bộ, công chức*

Hiện nay, việc phát hiện hành vi vi phạm của cán bộ, công chức được thực hiện chủ yếu qua:

*Thứ nhất*, nhân dân phát hiện, phản ánh, tố giác hành vi vi phạm của cán bộ, công chức;

*Thứ hai*, các cơ quan thông tin đại chúng đưa tin, bình luận, yêu cầu cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức làm rõ, trả lời;

*Thứ ba*, cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức trực tiếp phát hiện;

*Thứ tư*, cán bộ, công chức vi phạm pháp luật bị Toà án tuyên là có tội

*Thứ năm*, cán bộ, công chức bị cơ quan có thẩm quyền kết luận bằng văn bản về hành vi vi phạm pháp luật.

Việc phát hiện hành vi vi phạm của cán bộ, công chức được thực hiện qua cơ chế “cán bộ, công chức bị cơ quan có thẩm quyền kết luận bằng văn bản về hành vi vi phạm pháp luật” chiếm tỷ lệ rất thấp (9%), đặc biệt trong đó là kết luận của các cơ quan quản lý nhà nước cấp trên thông qua hoạt động thanh tra, kiểm tra công vụ - đây chính là “màng thiêu huyệt” trong cơ chế phát hiện hành vi vi phạm của cán bộ, công chức, mặc dù nó là một trong những nội dung,

lĩnh vực thuộc quản lý nhà nước về cán bộ, công chức.

### **3.2.2. Thực trạng thực hiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

Thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính được biểu hiện qua các điểm sau:

*Thứ nhất, về tình hình cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật hành chính.*

*Thứ hai, về các dạng vi phạm của cán bộ, công chức*

Qua nghiên cứu về trách nhiệm kỷ luật hành chính ở một số Vụ Pháp chế của các Bộ như: Bru chính, Viễn thông; Công nghiệp; Kế hoạch và đầu tư; Tài chính; Tài nguyên và Môi trường; Thủy sản; Y tế; Nông nghiệp và Phát triển nông thôn; Xây dựng và các Sở Nội vụ của các Tỉnh Hà Tây, Hoà Bình v.v.. cho thấy chế tài kỷ luật hành chính được áp dụng chủ yếu (90,7%) đối với cán bộ, công chức khi có các hành vi: Tham ô tài sản; đưa và nhận hối lộ; cố ý làm trái các qui định về quản lý; lạm dụng chức vụ, quyền hạn; thiếu trách nhiệm gây hậu quả nghiêm trọng; vi phạm pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; vi phạm về đạo đức, lối sống (mua dâm; quan hệ nam nữ bất chính; sử dụng ma túy, rượu chè bê tha v.v.); đánh bạc; tự ý bỏ việc; cấp phát, sử dụng văn bằng không hợp pháp; gian dối về lý lịch; vi phạm chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về sinh đẻ có kế hoạch v.v..

*Thứ ba, về hình thức chế tài kỷ luật hành chính*

*Thứ tư, về xử lý kỷ luật hành chính đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị*

Nghiên cứu về chế tài kỷ luật hành chính đối với người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hiện nay cho thấy, việc xử lý chưa bảo đảm tính nghiêm minh, công bằng, khách quan, hiện tượng “nhẹ trên, nặng dưới” đang tồn tại khá phổ biến, tạo sự chênh lệch tương đối lớn giữa người đứng đầu với cán bộ, công chức khác theo tỷ lệ 9% và 91% . Hiện tượng này đang vô tình tạo ra hiệu ứng “dây chuyền” và thái độ “nhờn” pháp luật của cán bộ, công chức.

## **KẾT LUẬN CHƯƠNG 3**

Với mục đích trình bày thực trạng chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật Việt Nam, tác giả đã phân tích lịch sử hình thành và phát triển của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính của nước ta qua các giai đoạn từ năm 1945 – 1950, 1950 – 1964, 1964 – 1979, 1979 - 1998 và đặc biệt tập trung làm rõ pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính trong giai đoạn hiện nay (từ năm 1998 đến nay),

Qua phân tích sự hình thành và phát triển của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính của nước ta qua các giai đoạn, tác giả làm rõ những “thăng, trầm”, ưu, nhược điểm của sự phát triển chế định trên.

Trong chương này, tác giả đã khái quát số lượng, chất lượng, ưu, nhược điểm của đội ngũ cán bộ, công chức; chỉ rõ thực trạng pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính như: căn cứ xử lý kỷ luật hành chính chưa rõ ràng, khó áp dụng; chế tài kỷ luật hành chính chưa hợp lý về hình thức, tính chất; pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính chưa bảo đảm tính công bằng; sự hạn hẹp về chủ thể áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính; về những bất cập của thủ tục áp dụng chế tài kỷ luật hành chính; về cơ chế phát hiện hành vi vi phạm của cán bộ, công chức chưa hoàn thiện.

Ngoài ra, trong chương hai tác giả còn phân tích, nêu bật thực trạng, có kèm theo số liệu về thực hiện pháp luật trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay, bao gồm: tình hình cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật hành chính; về hành vi vi phạm phổ biến của cán bộ, công chức; về hình thức chế tài kỷ luật hành chính đang được áp dụng chủ yếu trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị; về thực trạng xử lý chế tài kỷ luật hành chính đối với người đứng đầu v.v..

## **Chương 4**

### **QUAN ĐIỂM, PHƯƠNG HƯỚNG VÀ CÁC GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CHẾ ĐỊNH TRÁCH NHIỆM KỶ LUẬT HÀNH CHÍNH**

#### **4.1. Nhu cầu khách quan của việc hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

##### **4.1.1. Quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam**

Trong Nhà nước pháp quyền, mối quan hệ giữa Nhà nước (thông qua cán bộ, công chức) với công dân có nhiều thay đổi lớn. Quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam sẽ ảnh hưởng toàn diện đến mọi hành vi và sâu xa hơn, nó tác động mang tính cải biến cả trong suy nghĩ, tư tưởng, thói quen của cán bộ, công chức khi thực thi công vụ.

##### **4.1.2. Đòi hỏi của công cuộc cải cách hành chính nhà nước**

Do chủ thể và đối tượng của cải cách hành chính là cán bộ, công chức nên trách nhiệm kỷ luật hành chính sẽ phải nhận sự ảnh hưởng mang tính “áp lực” để bảo đảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nói chung, đội ngũ cán bộ, công chức nói riêng.

##### **4.1.3. Yêu cầu hoàn thiện nền kinh tế thị trường và hội nhập trong bối cảnh toàn cầu hóa**

Những kết quả của cải cách kinh tế, kết quả của tăng trưởng kinh tế bị phụ thuộc nhiều vào trách nhiệm nói chung, trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức nói riêng. Chế định này đang nhận sự tác động, hồi thúc phải hoàn thiện để đáp ứng xu hướng hội nhập hoá, toàn cầu hoá của đất nước.

#### **4.2. Phương hướng và quan điểm tăng cường chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

*Một là*, tăng cường trách nhiệm kỷ luật hành chính cần được đặt trong chương trình tổng thể về xây dựng hệ thống pháp luật trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

*Hai là*, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần nhanh chóng nghiên cứu, tổng kết, đánh giá tổng thể sự phát triển của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật nước ta tính từ khi giành độc lập cho đến nay, đặc biệt là giai đoạn từ sau đổi mới.

*Ba là*, các qui định về chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính cần được xây dựng theo hướng pháp điển hoá tạo cơ sở pháp lý cho việc đánh giá, xử lý hành vi vi phạm của cán bộ, công chức.

*Bốn là*, trách nhiệm kỷ luật hành chính phải bảo đảm tính công bằng, khách quan, nghiêm minh; tác dụng giáo dục, phòng ngừa cao, răn đe mạnh.

*Năm là*, chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính cần được xây dựng dựa trên nền tảng tư duy pháp lý khoa học, dân chủ, hiện đại.

*Sáu là*, tăng cường trách nhiệm kỷ luật hành chính phải gắn với việc sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện mang tính triệt để đối với Luật cán bộ, công chức để định rõ được tính chất, phạm vi hoạt động công vụ, định lại khái niệm cán bộ, công chức, qui chế công vụ, các qui tắc, tiêu chuẩn về nghĩa vụ, tư cách, tác phong của người cán bộ, công chức trong nền hành chính dân chủ, hiện đại.

*Bảy là*, Hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính nhằm xây dựng nền công vụ phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân.

#### **4.3. Các giải pháp nâng cao hiệu quả tác động của chế định chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

##### **4.3.1. Những giải pháp hoàn thiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính**

###### **4.3.1.1. Xác định đầy đủ hành vi vi phạm kỷ luật hành chính**

Hành vi hành chính được biểu hiện dưới dạng hành vi hợp pháp và hành vi không hợp pháp. Việc qui định hành vi hợp pháp và hành vi không hợp pháp trong pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính có ý nghĩa như một thước đo, trên cơ sở đó các cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý cán bộ, công chức dễ dàng áp dụng hay không áp dụng chế tài kỷ luật hành chính vì theo nguyên tắc “chế tài gắn với hành vi”.

Chúng tôi cho rằng, để xác định đầy đủ hành vi vi phạm kỷ luật hành chính, có thể được tiến hành theo ba cách sau:

Cách thứ nhất, xây dựng Luật cán bộ, công chức, trong đó cần tập hợp tất cả những dấu hiệu,

hành vi vi phạm kỷ luật hành chính của cán bộ, công chức, tránh xây dựng những qui định mang tính định tính (hiện đang tồn tại ở các điều 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 20), tối đa hoá những qui định mang tính cụ thể, rõ ràng.

Cách thứ hai, xác định hành vi vi phạm kỷ luật hành chính dưới dạng định tính trong Luật cán bộ, công chức, mang kiểu cách “Bộ luật ứng xử công vụ chung” như Ôxtrâylia, Niu Dilân, trên cơ sở đó, chính quyền địa phương, các bộ, ngành xây dựng “Bộ luật ứng xử” riêng phù hợp với đặc điểm hoạt động, mục đích và nhiệm vụ của mình.

Cách thứ ba, xác định đầy đủ hành vi vi phạm kỷ luật hành chính trên cơ sở kết hợp cả cách thứ nhất với cách thứ hai.

#### *4.3.1.2. Xây dựng hệ thống chế tài kỷ luật hành chính đa dạng, hợp lý*

*Thứ nhất*, về hình thức chế tài, cần thiết phải bổ sung thêm hình thức kỷ luật “phạt tiền”.

Ngoài việc bổ sung hình thức phạt tiền, chế tài kỷ luật hành chính cần bổ sung thêm hình thức giáng chức đối với cán bộ.

Hình thức giáng chức (hạ chức vụ) áp dụng rất phù hợp với đối tượng là cán bộ lãnh đạo, quản lý khi có hành vi vi phạm chưa đến mức phải áp dụng hình thức xử phạt cách chức, đồng thời rất có tác dụng khi đóng vai trò tạo “lối mở”, hướng phấn đấu, khắc phục sửa chữa, cố gắng vươn lên của cán bộ từng mắc sai phạm.

Thứ hai, chế tài kỷ luật hành chính phải bảo đảm sự hợp lý, tính chất “phạt” nghiêm khắc, đủ sức răn đe.

Ngoài ra, để hoàn thiện chế tài kỷ luật hành chính, pháp luật cần xác định rõ nội dung hay cơ chế tác động cũng như các điều kiện áp dụng của mỗi dạng chế tài. Đây là yêu cầu cần thiết để đảm bảo cho chế tài kỷ luật hành chính được áp dụng đúng đắn. Tiếp nữa, cần chỉ rõ mỗi hình thức kỷ luật là được áp dụng cho một dạng hành vi vi phạm kỷ luật.

#### *4.3.1.3. Hoàn chỉnh thủ tục xử lý vi phạm kỷ luật hành chính*

*Thứ nhất*, pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính cần giảm tối đa các văn bản pháp luật qui định về cùng một vấn đề trong nhiều văn bản khác nhau.

*Thứ hai*, thủ tục xử lý vi phạm kỷ luật hành chính cần được qui định rõ về thành viên tham gia Hội đồng kỷ luật, số lượng thành viên tham gia Hội đồng kỷ luật

*Thứ ba*, thời hiệu xử lý vi phạm kỷ luật hành chính cần được qui định lại.

### **4.3.2. Những giải pháp nâng cao hiệu quả việc thực hiện chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong thực tế.**

*4.3.2.1. Tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục ý thức pháp luật đối với cán bộ, công chức và nêu cao ý thức tiên phong gương mẫu, cơ chế trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị*

Với những đặc điểm về vai trò ý thức pháp luật, cho thấy, một trong những giải pháp nâng cao hiệu quả việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính là cần tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục ý thức pháp luật đối với cán bộ, công chức. Việc tăng cường công tác này được thể hiện trên hai phương diện, một là, trang bị kiến thức, nâng cao năng lực hiểu biết về pháp luật cho cán bộ, công chức, hai là, tăng cường công tác giáo dục thái độ chấp hành pháp luật của cán bộ, công chức.

*4.3.2.2. Nâng cao vai trò giám sát việc truy cứu trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân và sự giám sát trực tiếp của nhân dân*

Có nhiều nguyên nhân dẫn tới chất lượng giám sát của nhân dân đối với cơ quan nhà nước nói chung, trách nhiệm kỷ luật hành chính của cán bộ, công chức nói riêng chưa cao, nhưng có một số nguyên nhân cơ bản cần xây dựng, hoàn thiện như:

- Nhanh chóng ban hành Luật Trưng cầu dân ý - một đạo luật nhận được sự quan tâm lớn của các tầng lớp nhân dân, đã được Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX xác định.

- Hoàn thiện các qui định về quyền được thông tin hay quyền tiếp cận thông tin của công dân (the right to access to information).

*4.3.2.3. Hoàn thiện vai trò của Toà Hành chính trong việc áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức*

Trong thời gian tới cần nghiên cứu, bổ sung thẩm quyền, hoàn thiện thiết chế Toà Hành chính để có khả năng trở thành chủ thể thứ hai (ngoài cơ quan, tổ chức quản lý cán bộ, công



chức) được quyền áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức khi có hành vi vi phạm qui tắc công vụ.

Hoàn thiện vai trò của Toà Hành chính trong việc áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức hoàn toàn phù hợp với quan điểm của Đảng tại Nghị quyết số 48-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 24 tháng 5 năm 2005 về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 là: “Hoàn thiện pháp luật về khiếu nại, tố cáo, bảo đảm mọi quyết định và hành vi hành chính trái pháp luật đều được phát hiện và có thể bị khởi kiện trước toà án.”

*4.3.2.4. Nâng cao hiệu quả hoạt động thanh tra trong chấp hành pháp luật về kỷ luật hành chính*

Để nâng cao hiệu quả việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức, pháp luật về thanh tra cần hoàn thiện những nội dung sau:

*Một là*, pháp luật về thanh tra cần qui định cụ thể, rõ ràng về đối tượng, nội dung, phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của hoạt động thanh tra hành chính và hoạt động thanh tra chuyên ngành.

*Hai là*, pháp luật về thanh tra cần được qui định theo hướng đảm bảo tính độc lập tương đối của hoạt động thanh tra với thủ trưởng cơ quan quản lý nhà nước.

*Ba là*; pháp luật về thanh tra cần qui định các biện pháp bảo đảm thực hiện các yêu cầu, kiến nghị trong kết luận thanh tra.

#### **KẾT LUẬN CHƯƠNG 4**

Sau phần giải trình, phân tích làm rõ thực trạng chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính ở nước ta. Tại chương ba, tác giả phân tích các yếu tố ảnh hưởng đến chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính như: Quá trình xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; đòi hỏi của công cuộc cải cách hành chính nhà nước; yêu cầu hoàn thiện nền kinh tế thị trường và hội nhập trong bối cảnh toàn cầu hóa. Đưa ra các quan điểm, phương hướng tăng cường trách nhiệm kỷ luật hành chính, bao gồm các quan điểm như: tăng cường trách nhiệm kỷ luật hành chính cần đặt trong chương trình tổng thể về xây dựng hệ thống pháp luật trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam; quan điểm các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cần nhanh chóng nghiên cứu, tổng kết, đánh giá tổng thể sự phát triển của chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật nước ta tính từ khi giành độc lập cho đến nay, đặc biệt là giai đoạn từ sau khi nước ta tiến hành công cuộc đổi mới. Từ đó bổ sung những mặt hạn chế, khắc phục những điểm yếu để xây dựng chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính v.v.. Bên cạnh đó, tác giả đưa ra các giải pháp khoa học, có tính khả thi nhằm nâng cao hiệu quả tác động của trách nhiệm kỷ luật hành chính, trong đó được chia thành 2 nhóm giải pháp chính, gồm nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính như: xác định đầy đủ hành vi vi phạm kỷ luật; xây dựng hệ thống chế tài kỷ luật hành chính đa dạng, hợp lý; hoàn chỉnh thủ tục xử lý vi phạm kỷ luật hành chính và nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính như: tăng cường công tác tuyên truyền, giáo dục ý thức pháp luật đối với cán bộ, công chức và nêu cao ý thức tiên phong gương mẫu, cơ chế trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị; nâng cao vai trò giám sát trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức của Mặt trận Tổ quốc, các đoàn thể nhân dân và sự giám sát trực tiếp của nhân dân; hoàn thiện vai trò của Toà Hành chính trong việc áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức.

## KẾT LUẬN

Trách nhiệm kỷ luật hành chính là chế định độc lập trong hệ thống pháp luật nước ta, có đối tượng điều chỉnh trực tiếp là cán bộ, công chức - những chủ thể chủ yếu thực thi quyền lực nhà nước, nhân danh quyền lực nhà nước để điều hành, quản lý xã hội. Chế định này có quá trình hình thành từ rất sớm, bắt đầu từ Sắc lệnh số 76-SL về Quy chế công chức Việt Nam ngày 20 tháng 5 năm 1950 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà. Tuy vậy, do nhiều lý do khác nhau, cả về khách quan và chủ quan, chế định trên có sự phát triển chưa thực sự tương ứng với những yêu cầu của Đảng, Nhà nước, xã hội và nhân dân, đặc biệt trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân ở nước ta hiện nay.

Với những đòi hỏi sự hiện diện đầy đủ các thuộc tính, đặc trưng của Nhà nước pháp quyền, đòi hỏi đảm bảo hiệu lực, hiệu quả trong quản lý nhà nước nói chung, quản lý cán bộ, công chức nói riêng, chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính cần được đánh giá phân tích, lý giải một cách khoa học và hợp lý, trên cơ sở đó đưa ra các giải pháp mới, có tính khả thi để không ngừng hoàn thiện trong hiện tại cũng như trong tương lai.

Xuất phát từ những lý do trên, tác giả đã nghiên cứu luận án “Chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính trong pháp luật Việt Nam” với kết cấu 4 chương. Tại chương một, Luận án tập trung làm rõ các công trình khoa học trước đây có liên quan đến đề tài, chỉ ra những mặt đạt được cũng như những tồn tại trong việc nghiên cứu chế định này, từ đó xem xét toàn diện, tổng thể chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính từ góc độ lịch sử ra đời, quá trình phát triển; khái niệm, đặc điểm, cấu trúc, nguyên tắc, vai trò của chế định trách nhiệm kỷ luật hành; các mối quan hệ giữa trách nhiệm kỷ luật hành chính với các dạng trách nhiệm pháp lý khác; các yếu tố tác động đến chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính; chỉ rõ thực trạng pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay cũng như thực trạng thực hiện chế định pháp luật trách nhiệm kỷ luật hành chính. Từ đó đưa ra được quan điểm, phương hướng hoàn thiện chế định và những giải pháp khoa học, khả thi nhằm hoàn thiện chế định trên trong điều kiện hiện nay ở nước ta.

Chương hai “Khái quát về chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính”, tác giả đã đưa ra khái niệm về chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính một cách đầy đủ, rõ ràng với các đặc điểm như: cơ sở của trách nhiệm kỷ luật hành chính; chủ thể áp dụng và đối tượng bị áp dụng; phạm vi áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính v.v.. Kháng định đây là chế định độc lập với bốn yếu tố cấu thành, gồm: hành vi vi phạm kỷ luật, chủ thể và đối tượng, chế tài kỷ luật hành chính và trình tự, thủ tục áp dụng chế tài. Trên cơ sở kiến thức lý luận về Nhà nước và Pháp luật nói chung, lý luận pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính nói riêng (bao gồm thực trạng lý luận và thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính), trong chương ba, luận án đã chỉ rõ thực trạng pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính như: căn cứ xử lý kỷ luật hành chính chưa rõ ràng, khó áp dụng; chế tài kỷ luật hành chính chưa hợp lý về hình thức, tính chất; pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính chưa bảo đảm tính công bằng; sự hạn hẹp về chủ thể áp dụng trách nhiệm kỷ luật hành chính; về những bất cập của thủ tục áp dụng chế tài kỷ luật hành chính; về cơ chế phát hiện hành vi vi phạm của cán bộ, công chức chưa hoàn thiện. Bên cạnh đó tác giả còn phân tích thực trạng thực hiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay như tình hình cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật hành chính; về hành vi vi phạm phổ biến của cán bộ, công chức; về hình thức chế tài kỷ luật hành chính đang được áp dụng chủ yếu trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị; về thực trạng xử lý chế tài kỷ luật hành chính đối với người đứng đầu.

Để xây dựng, hoàn thiện chế định pháp luật trên, căn cứ vào những ưu, nhược điểm đang tồn tại cả trong lý luận pháp luật và thực tiễn áp dụng, ở chương bốn, luận án đã phân tích ba yếu tố ảnh hưởng đến chế định trách nhiệm kỷ luật hành chính hiện nay; trình bày các quan điểm và phương hướng tăng cường trách nhiệm kỷ luật hành chính, 2 nhóm giải pháp lớn, bao gồm nhóm giải pháp hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính và nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả việc thực hiện pháp luật về trách nhiệm kỷ luật hành chính. Các nhóm giải pháp trên cập nhật, chứa đựng nội dung mới, đảm bảo tính khoa học, tính hợp lý và tính khả thi cao.