

THỜI HIỆU XỬ LÝ KỈ LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

Bùi Thị Đào*

Pháp luật là công cụ chủ yếu để nhà nước thiết lập và duy trì trật tự xã hội cần thiết cho sự ổn định và phát triển của đất nước, bảo vệ các quyền và lợi ích chính đáng của các cá nhân, tổ chức trong xã hội. Vì nhiều lí do khác nhau, bất kì ở đâu, bất kì khi nào cũng có thể có các hành vi vi phạm pháp luật. Một hành vi được coi là vi phạm pháp luật khi thoả mãn hai dấu hiệu: dấu hiệu nội dung (hành vi có tính nguy hiểm cho xã hội) và dấu hiệu hình thức (hành vi phải được pháp luật quy định là vi phạm pháp luật). Tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm pháp luật có thể được thể hiện ở sự xâm hại hoặc đe dọa xâm hại các quyền và lợi ích chính đáng của các cá nhân, tổ chức, phá vỡ trật tự được nhà nước và xã hội xây dựng và bảo vệ. Tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi vừa là căn cứ cần thiết trong xây dựng pháp luật (chỉ hành vi có tính nguy hiểm cho xã hội mới bị coi là vi phạm pháp luật), vừa là căn cứ để xử lí người thực hiện hành vi đó (chỉ xử lí khi hành vi đó còn tính nguy hiểm cho xã hội). Tại thời điểm hành vi vi phạm pháp luật được thực hiện, hành vi vi phạm pháp luật rõ ràng có tính nguy hiểm cho xã hội, nhưng cùng với thời gian tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi giảm dần. Chính vì vậy mà pháp luật luôn quy định về thời hiệu xử lí vi phạm pháp luật. Nói chung thời hiệu là “*một phương sách cho phép một người sau một thời hạn, được giải phóng khỏi những nghĩa vụ hay trách nhiệm*”¹, theo đó thời hiệu xử lí vi phạm pháp luật là khoảng thời gian mà các cơ quan nhà nước có thẩm quyền có quyền và nghĩa vụ truy cứu trách nhiệm pháp lí đối với người đã thực hiện hành vi vi phạm pháp luật. Khi hết thời hiệu, người đã thực hiện hành vi vi phạm pháp luật không bị truy cứu trách nhiệm pháp lí nữa, tức là các cơ quan có thẩm quyền

không được truy cứu trách nhiệm pháp lí đối với họ nữa. Sở dĩ có quy định về thời hiệu vì theo khoa học pháp lí khi hết thời hiệu xử lí vi phạm pháp luật thì tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi vi phạm pháp luật bị mất đi. Cho nên các hành vi vi phạm pháp luật có mức độ nguy hiểm cho xã hội khác nhau có thời hiệu dài, ngắn khác nhau và thời hiệu cũng thường được kéo dài thêm trong trường hợp có xuất hiện các tình tiết làm cho tính nguy hiểm cho xã hội của hành vi kéo dài hơn trường hợp bình thường².

Khoản 1 Điều 9 Nghị định 35/2005/NĐ-CP ngày 17/3/2005 của Chính phủ về việc xử lí kỉ luật cán bộ, công chức quy định “*thời hiệu xử lí kỉ luật là khoảng thời gian quy định phải tiến hành xem xét xử lí kỉ luật cán bộ, công chức và được tính từ thời điểm cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lí kỉ luật xác định cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỉ luật cho đến thời điểm Hội đồng kỉ luật họp*”. Quy định này đặt ra mấy vấn đề cần xem xét:

1. Thời điểm bắt đầu tính thời hiệu xử lí kỉ luật là thời điểm nào?

Theo quy định trên, thời điểm bắt đầu tính thời hiệu xử lí kỉ luật là “*thời điểm cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lí kỉ luật xác định cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỉ luật*”. Đây là thời điểm hết sức quan trọng vì thời điểm này liên quan đến việc có xử lí hay không xử lí cán bộ, công chức khi cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỉ luật sau một khoảng thời gian nhất định. Cho nên thời điểm này cần được xác định rõ ràng, chính xác. Nếu suy luận từ một nguyên tắc hiến định “*không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật*”³ thì mốc thời gian xác định một người có hành vi vi

* Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

¹ Từ điển Pháp - Việt pháp luật- hành chính. NXB Thế giới. Hà Nội, 1992. GS. Đoàn Trọng Truyền chủ biên.

² Xem Điều 10 Pháp lệnh Xử lí vi phạm hành chính, Điều 23 Bộ luật Hình sự 1999

³ Điều 72 Hiến pháp 1992

phạm pháp luật là thời điểm có hiệu lực của văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành trong đó xác định ai là người thực hiện hành vi vi phạm pháp luật, thực hiện hành vi gì và bị áp dụng biện pháp chế tài nào. Trước khi quyết định này được ban hành, cơ quan có thẩm quyền có thể phải tiến hành nhiều hoạt động nhằm xác định hành vi đã được thực hiện là hành vi vi phạm pháp luật và trong quá trình đó đương nhiên chưa thể gọi hành vi đó là hành vi vi phạm pháp luật mà chỉ có thể nói là có dấu hiệu của vi phạm pháp luật mà thôi. Như vậy, “*thời điểm cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lý kỉ luật xác định cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỉ luật*” trong quy định này chắc chắn không thể được hiểu theo nghĩa trên. Vậy phải hiểu quy định này như thế nào, nói cách khác, thời điểm bắt đầu tính thời hiệu xử lý kỉ luật được quy định ở đây là thời điểm nào? Đó không phải là thời điểm hành vi vi phạm kỉ luật xảy ra vì trong nhiều trường hợp khi hành vi vi phạm kỉ luật xảy ra, cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lý kỉ luật hoàn toàn không có thông tin gì về hành vi vi phạm. Có thể đây là thời điểm cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xử lý kỉ luật biết được đã có hành vi vi phạm kỉ luật xảy ra. Đây có thể là cách hiểu tương đối thích hợp đối với quy định nói trên. Nhưng nếu hiểu như vậy thì vấn đề đặt ra tiếp theo là dựa vào đâu để xác định khi nào cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lý kỉ luật biết có hành vi vi phạm kỉ luật để bắt đầu tính thời hiệu xử lý kỉ luật.

Tóm lại, quy định thời hiệu xử lý kỉ luật là ba tháng là một quy định rất rõ ràng, cụ thể nhưng do thời điểm bắt đầu tính thời hiệu không rõ ràng nên khoảng thời gian ba tháng đó lại trở nên hết sức mơ hồ và ai dám chắc rằng quy định này sẽ không bị lợi dụng vào các mục đích bất hợp pháp.

2. Thời hiệu xử lý kỉ luật được quy định ở khoản 1 Điều 9 Nghị định 35 thực chất là gì?

Hãy hình dung về toàn bộ quá trình xem xét, xử lý kỉ luật, sau khi cán bộ, công chức thực hiện hành vi vi phạm kỉ luật, cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lý kỉ luật thụ lí vụ việc; thành lập Hội đồng kỉ luật;

Hội đồng kỉ luật họp, kiến nghị hình thức kỉ luật; người có thẩm quyền kỉ luật ra quyết định kỉ luật bằng văn bản. Với quy trình như vậy thì “*thời điểm cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lý kỉ luật xác định cán bộ, công chức có hành vi vi phạm kỉ luật*” chính là thời điểm cơ quan, tổ chức, đơn vị thụ lí vụ việc. Nếu so sánh với các quy định tương tự trong thủ tục xử phạt vi phạm hành chính “*thời hạn ra quyết định xử phạt là 10 ngày, kể từ ngày lập biên bản về vi phạm hành chính...*” (Điều 56 Pháp lệnh Xử lí vi phạm hành chính), thủ tục giải quyết khiếu nại “*thời hạn giải quyết khiếu nại lần đầu không quá 30 ngày, kể từ ngày thụ lí để giải quyết...*” (Điều 36 Luật Khiếu nại, tố cáo) thì thời hiệu xử lý kỉ luật được quy định ở khoản 1 Điều 9 này thực chất là thời hạn xem xét kỉ luật- khoảng thời gian mà cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền bắt đầu tiến hành các hoạt động cần thiết nhằm xác định cán bộ, công chức có thực hiện hành vi vi phạm kỉ luật không, nếu có thì phải chịu hình thức kỉ luật nào cho đến khi có kết luận chính thức về vụ việc.

3. Vấn đề thời hiệu xử lý kỉ luật đúng nghĩa được xem xét như thế nào?

Các thời hiệu xử lý vi phạm pháp luật đều được tính từ thời điểm vi phạm pháp luật được thực hiện. Điều 10 Pháp lệnh Xử lí vi phạm hành chính quy định: “*thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là 1 năm, kể từ ngày vi phạm hành chính được thực hiện...*”, Điều 2 Bộ luật Hình sự quy định: “*thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự được tính từ ngày tội phạm được thực hiện*”, nhưng khi quy định về xử lý kỉ luật cán bộ, công chức thì Nghị định 35 hoàn toàn không có quy định nào tương tự như vậy. Thời hiệu xử lý kỉ luật theo đúng nghĩa khoa học của khái niệm này thực ra không được quy định trong Nghị định 35 (vì cũng không được quy định ở văn bản nào khác). Sự thiếu sót đó đã gây ra những bất cập nhất định. Giả thiết rằng một công chức thực hiện một hành vi tội phạm liên quan đến công vụ. Hành vi này vừa là tội phạm, vừa là vi phạm kỉ luật, tức là theo quy định của pháp luật thì công chức này vừa bị truy cứu trách nhiệm hình sự vừa bị xử lý kỉ luật. Vì những

do khách quan nào đó, hành vi này không bị phát hiện nên công chức đó không bị truy cứu trách nhiệm hình sự. Đến khi tội phạm này đã hết thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự thì cơ quan có thẩm quyền xem xét, xử lý kỷ luật công chức đó mới phát hiện ra hành vi vi phạm pháp luật nói trên. Vấn đề đặt ra là có xử lý kỷ luật công chức trong trường hợp này không? Nếu xử lý kỷ luật thì liệu có mâu thuẫn trong việc áp dụng pháp luật không khi mà hành vi đó đã được coi là mất tính nguy hiểm cho xã hội nên không còn bị truy cứu trách nhiệm hình sự nữa nhưng vẫn bị xử lý kỷ luật. Nếu không xử lý kỷ luật thì không có cơ sở pháp lý nào cả vì thời hiệu xử lý kỷ luật quy định ở khoản 1 Điều 9 được tính từ thời điểm cơ quan có thẩm quyền xem xét, xử lý kỷ luật xác định công chức có hành vi vi phạm kỷ luật và thời hiệu 3 tháng đó vẫn chưa hết.

4. Cần phải sửa đổi Điều 9 Nghị định 35 như thế nào?

Để giải quyết những vấn đề nêu trên cần tách nội dung Điều 9 thành 2 điều, trong đó một điều quy định về thời hiệu xử lý kỷ luật, một điều quy định về thời hạn xem xét, xử lý kỷ luật.

Nội dung điều quy định về thời hiệu xử lý kỷ luật cần xác định thời điểm tính thời hiệu và khoảng thời gian được tính là thời hiệu xử lý kỷ luật. Thời điểm bắt đầu tính thời hiệu xử lý kỷ luật cần chia thành hai trường hợp: *một là*, trường hợp xử lý kỷ luật được tiến hành độc lập thì thời hiệu xử lý kỷ luật được tính từ thời điểm hành vi vi phạm kỷ luật được thực hiện; *hai là*, trường hợp xử lý kỷ luật được thực hiện sau khi có phán quyết của toà án về hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức, hoặc phải tiến hành xem xét lại việc kỷ luật cán bộ, công chức quy định tại khoản 2 Điều 7 của Nghị định này thì thời hiệu xử lý kỷ luật được tính từ khi quyết định của các cơ quan có thẩm quyền có hiệu lực.

Khoảng thời gian được tính là thời hiệu xử lý kỷ luật cần được xác định hợp lý phù hợp với đặc thù của vi phạm kỷ luật. Vi phạm kỷ luật là hành vi vi phạm pháp luật của cán bộ, công chức gồm cả các hành vi vi phạm hành chính, các hành vi tội phạm và các hành vi vi phạm

pháp luật không phải là vi phạm hành chính, không phải là tội phạm. Do vậy, mức độ nguy hiểm cho xã hội của các hành vi vi phạm kỷ luật rất khác nhau nên khi quy định thời hiệu xử lý kỷ luật phải chia vi phạm kỷ luật thành các nhóm với thời hiệu dài, ngắn khác nhau, có tính đến mối tương quan với thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính và thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự. Đồng thời cũng cần có các quy định về trường hợp tính lại thời hiệu xử lý kỷ luật như khi cán bộ, công chức có hành vi cố tình trốn tránh, cản trở việc phát hiện, xử lý kỷ luật hoặc có hành vi vi phạm mới và quy định về thời gian không tính vào thời hiệu xử lý kỷ luật như thời gian cán bộ, công chức nghỉ hợp pháp.

Điều quy định về thời hạn xem xét, xử lý kỷ luật thì cần cứ nguyên tắc xử lý kỷ luật liên quan đến thủ tục xử lý ở khoản 2 Điều 5 Nghị định 35: "*khi xử lý kỷ luật cán bộ, công chức phải thành lập Hội đồng kỷ luật, trừ trường hợp cán bộ, công chức phạm tội bị toà án phạt tù mà không cho hưởng án treo*" có thể đưa ra hai trường hợp khác nhau: *trường hợp thứ nhất*, việc xử lý kỷ luật cán bộ, công chức phải thành lập Hội đồng kỷ luật thì thời hạn xem xét, xử lý kỷ luật được tính từ khi cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền xem xét, xử lý kỷ luật thụ lý vụ việc đến khi Hội đồng kỷ luật họp. *Trường hợp thứ hai*, kỷ luật cán bộ, công chức khi cán bộ, công chức bị toà án phạt tù mà không cho hưởng án treo thì thời hạn xem xét, xử lý kỷ luật được tính từ khi bản án của toà án có hiệu lực pháp luật đến khi người có thẩm quyền ra quyết định kỷ luật ban hành quyết định. Dĩ nhiên những thời hạn này cũng phải tính đến các trường hợp cán bộ, công chức bị kỷ luật nghỉ thai sản, nghỉ điều trị tại bệnh viện.

Tóm lại, thời hiệu xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là vấn đề liên quan đến chế độ công vụ, trật tự, kỷ cương phép nước, đến quyền và lợi ích của cán bộ, công chức. Việc quy định thời hiệu xử lý kỷ luật phải cụ thể, chính xác, thống nhất với các quy định của pháp luật nói chung làm cơ sở cho việc xử lý kỷ luật kịp thời, công minh, triệt để.