

VAI TRÒ CỦA TRÁCH NHIỆM KỶ LUẬT HÀNH CHÍNH TRONG QUẢN LÝ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

*Nguyễn Hữu Phúc**

Từ ngày 01 tháng 01 năm 2010, Luật Cán bộ, công chức có hiệu lực. Để góp phần hiểu rõ, hiểu đúng Luật Cán bộ, công chức, bài viết này đề cập vai trò của trách nhiệm kỷ luật hành chính - một chế định quan trọng trong Luật Cán bộ, công chức.

Đề cao vai trò của kỷ luật, trong Quốc lệnh tháng 1/1946 Chủ tịch Hồ Chí Minh nêu rõ “Trong một nước thường phạt phải nghiêm minh thì nhân dân mới yên ổn, kháng chiến mới thắng lợi, kiến quốc mới thành công”¹, “Phải nâng cao kỷ luật, giữ vững kỷ luật. Những cán bộ có ưu điểm thì phải khen thưởng; những người làm trái kỷ luật thì phải phạt. Nếu không thưởng thì không có khuyến khích, nếu không có phạt thì không giữ vững kỷ luật. Thưởng phạt nghiêm minh là cần thiết”². Ở nước ta, kỷ luật nói chung, kỷ luật hành chính nói riêng mang tính tự giác. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân cả khách quan và chủ quan, cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước ta còn có nhiều biểu hiện vi phạm pháp luật nói chung, vi phạm kỷ luật hành chính nói riêng. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X chỉ rõ: “Một bộ phận cán bộ, đảng viên, kể cả một số cán bộ chủ chốt các cấp yếu kém về phẩm chất, năng lực và tinh thần trách nhiệm, vừa thiếu tính tiên phong, gương mẫu, vừa không đủ trình độ, năng lực hoàn thành nhiệm vụ”³.

Cán bộ là cái gốc của mọi công việc, “là nguyên nhân khởi xuất của những điều đúng đắn hoặc sự nhầm lẫn, sai lầm của sự phát

triển hoặc sự đứt đoạn, tụt hậu và góp phần làm nên sự hưng thịnh hoặc tình trạng nặng nề của đất nước”⁴. Xét về vị trí, cán bộ, công chức có những vai trò cơ bản như:

- Tham gia hoạch định kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội và tổ chức thực hiện các kế hoạch đó;

- Trực tiếp vận hành bộ máy hành chính, thực thi các chức năng của cơ quan nhà nước;

- Thực thi pháp luật, thực hiện việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội;

- Bảo đảm quyền lợi của công dân, tổ chức.

Tuy nhiên, do ảnh hưởng của nhiều yếu tố “một bộ phận cán bộ thoái hoá biến chất không giảm mà còn chiều hướng tăng lên” – đánh giá của Tiểu ban chỉ đạo tổng kết công tác tổ chức và cán bộ thuộc Ban Chấp hành Trung ương năm 2000.

Trách nhiệm kỷ luật hành chính được hiểu: trách nhiệm của cán bộ, công chức phải gánh chịu hậu quả của cơ quan, tổ chức, đơn vị nhà nước do có hành vi vi phạm pháp luật. Theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008, trách nhiệm kỷ luật hành chính bao gồm các hình thức: khiển trách; cảnh cáo; hạ bậc lương; hạ ngạch; giáng chức; cách chức; sa thải.

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. Vai trò của trách nhiệm kỷ luật hành chính được thể hiện trên những mặt sau đây:

Một là, trách nhiệm kỷ luật hành chính nâng cao năng lực, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả nền hành chính nhà nước.

* ThS. Học viện Chính trị quân sự.

¹ Hồ Chí Minh (1995). Toàn tập, Tập 5, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 163-164.

² Hồ Chí Minh (1984). Toàn tập, tập 7, Nxb. Sự thật, Hà Nội, tr.116.

³ Đảng Cộng sản Việt Nam (2006). Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.16.

⁴ Đinh Văn Mậu (2005), Bảo đảm về tổ chức – pháp lý đối với nền công vụ phục vụ nhà nước và xã hội, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 5, tr.42.

Năng lực của nền hành chính nhà nước là khả năng thực hiện chức năng quản lý và phục vụ của bộ máy hành chính. Để có khả năng thực hiện tốt chức năng quản lý và phục vụ tốt các yêu cầu xã hội của bộ máy hành chính, đòi hỏi nền hành chính nhà nước phải có:

- Cơ cấu tổ chức bộ máy hành chính hợp lý, được phân công rành mạch chức năng, thẩm quyền giữa các cấp chính quyền; giữa các cơ quan, tổ chức;

- Hệ thống thể chế đầy đủ, rõ ràng, minh bạch, thông suốt;

- Đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất chính trị, đạo đức, có kỹ năng hành chính; cơ cấu hợp lý;

- Các điều kiện vật chất kỹ thuật đủ đảm bảo cho hoạt động công vụ.

Như vậy, đội ngũ cán bộ, công chức là một trong những yếu tố chủ yếu tạo nên năng lực nền hành chính nhà nước. Trách nhiệm kỷ luật hành chính được đặt ra không ngoài mục đích xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có ý thức tổ chức kỷ luật, có phẩm chất chính trị, đạo đức công vụ. Nếu không có trách nhiệm kỷ luật hành chính, năng lực của nền hành chính nhà nước bị sụt giảm, thậm chí tê liệt, điều này làm ảnh hưởng mang tính quyết định đến hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước - hai yếu tố được coi là thước đo, tiêu chuẩn để đánh giá năng lực của nền hành chính nhà nước.

Hiệu lực của nền hành chính nhà nước là sự thực hiện đúng, có kết quả chức năng quản lý của bộ máy hành chính, đạt được các mục tiêu, nhiệm vụ đề ra. Hiệu lực của nền hành chính nhà nước được biểu hiện ở sự thực hiện nghiêm túc, khẩn trương, triệt để của cơ quan, tổ chức, công dân trong việc thực thi pháp luật, chính sách của Đảng và Nhà nước. Để nền hành chính nhà nước có hiệu lực, trách nhiệm kỷ luật hành chính có vai trò đảm bảo sự thực hiện đúng và có kết quả chức năng quản lý của bộ máy hành chính đạt được các mục tiêu, nhiệm vụ đề ra, đảm bảo mọi chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước, chỉ thị, mệnh lệnh của cấp trên được thực hiện chính xác, nghiêm túc, nhanh chóng.

Bên cạnh việc bảo đảm hiệu lực, trách nhiệm kỷ luật hành chính còn đảm bảo hiệu quả của nền hành chính nhà nước. Hiệu quả của nền hành chính nhà nước là kết quả quản lý đạt được của bộ máy hành chính, trong sự tương quan với mức độ chi phí các nguồn lực, trong mối quan hệ giữa hiệu quả kinh tế với hiệu quả xã hội. Trách nhiệm kỷ luật hành chính có vai trò bảo đảm cho quản lý nhà nước nói chung, quản lý hành chính nói riêng đạt mục tiêu tối đa với mức độ chi phí các nguồn lực nhất định và đạt mục tiêu nhất định với mức độ chi phí các nguồn lực tối thiểu.

Hai là, trách nhiệm kỷ luật hành chính có vai trò bảo vệ pháp chế trong tổ chức quản lý, hoạt động của cơ quan nhà nước.

Theo nghĩa chung nhất, pháp chế xã hội chủ nghĩa là chế độ đặc biệt của đời sống chính trị - xã hội, trong đó yêu cầu tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, nhân viên các tổ chức xã hội, nhân viên các tổ chức kinh tế và mọi công dân phải tôn trọng và chấp hành pháp luật một cách nghiêm chỉnh, triệt để và chính xác. Trong một góc độ khác, một số nhà khoa học cho rằng: “Trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, pháp chế xã hội chủ nghĩa thể hiện ở: - Mọi cơ quan nhà nước phải được xác định rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, được thành lập theo đúng qui định của pháp luật. Các chức danh cũng như nhiệm vụ nhà nước có chương trình rõ ràng, được bầu, bổ nhiệm, tuyển dụng theo đúng qui định; - Các cơ quan nhà nước, người có chức vụ và nhân viên nhà nước phải tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật trong thi hành nhiệm vụ của mình giải quyết công việc hành chính, xét xử, xử phạt, tránh sự lạm quyền và lộng quyền. Những vi phạm đều bị xử lý theo pháp luật và xử lý bình đẳng đối với mọi sự vi phạm không kể người đó có vị thế như thế nào”⁵.

Như vậy, vai trò này có ý nghĩa bảo đảm cho mọi hoạt động của chủ thể quản lý (bao gồm các cơ quan, tổ chức, cá nhân có năng lực chủ thể) phải tuân theo yêu cầu (mệnh

⁵ Viện Đại học mở (2006), *Giáo trình Luật Hiến pháp Việt Nam*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, tr.242.

lệnh) của pháp luật. Nếu chủ thể có hành vi trái với yêu cầu pháp luật, mệnh lệnh, chỉ thị của cấp trên, mọi hoạt động quản lý sẽ không đạt mục tiêu đề ra; lợi ích nhà nước, xã hội, tổ chức, công dân bị vi phạm. Trách nhiệm kỷ luật hành chính bảo đảm cho mọi hoạt động của cơ quan nhà nước luôn nằm trong phạm vi pháp luật cho phép, không có hành vi vượt quá thẩm quyền cũng như không né tránh, thu hẹp thẩm quyền. Bên cạnh đó, trách nhiệm kỷ luật hành chính có vai trò bảo đảm cho các chủ thể quản lý khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình không ban hành văn bản trái về nội dung, trái thẩm quyền, sai trình tự, thủ tục mà pháp luật đã qui định.

Ba là, trách nhiệm kỷ luật hành chính có 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.

Hành vi pháp luật rất đa dạng nên có thể phân chia chúng theo nhiều tiêu chuẩn khác nhau. Căn cứ vào sự phù hợp của hành vi với qui định của pháp luật có thể chia hành vi pháp luật thành hành vi hợp pháp và hành vi không hợp pháp. Hành vi hợp pháp là những hành vi được thực hiện phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của pháp luật, không tiến hành những gì mà pháp luật cấm, hoạt động trong phạm vi pháp luật cho phép. Trong khoa học pháp lý, hành vi hợp pháp thường hiện diện đầy đủ bốn dấu hiệu:

- Hành vi hợp pháp trước hết phải là những hành động cụ thể của con người;
- Hành vi hợp pháp là hành vi phù hợp với các qui phạm pháp luật;
- Hành vi hợp pháp mang đặc điểm có ý thức tự giác và có ý chí;
- Tính có ích cho xã hội của hành vi hợp pháp.

Ngược lại với hành vi hợp pháp, hành vi không hợp pháp là hành vi được thực hiện trái với những qui định của pháp luật, yêu cầu của cơ quan, tổ chức, hoạt động ngoài phạm vi pháp luật cho phép, gây tổn hại cho xã hội. Trong mối quan hệ đối với hành vi hợp pháp, hành vi không hợp pháp, pháp luật thực hiện ba chức năng: chức năng thông tin định hướng, chức năng thể chế hoá, chức năng

đánh giá. Xác định hành vi hợp pháp, hành vi không hợp pháp, tạo cơ sở, chuẩn mực cho cách ứng xử của công dân là yếu tố không thể thiếu được của quá trình quản lý xã hội bằng pháp luật nói chung, quản lý trong cơ quan nhà nước nói riêng. Việc xác định hành vi hợp pháp, hành vi không hợp pháp không chỉ giữ vai trò định hướng xử sự (tuân theo) của cán bộ, công chức mà còn là cơ sở để đánh giá, xem xét các hành vi của cán bộ, công chức, từ đó chủ thể quản lý áp dụng biện pháp tác động tích cực (khen thưởng) hay áp dụng biện pháp tác động tiêu cực (kỷ luật). Xác định hành vi hợp pháp, hành vi không hợp pháp được hiểu là "một thứ tiêu chuẩn để biết đâu là chính, đâu là tà, để khen đúng người phải, trách đúng kẻ quấy"⁶.

Bốn là, trách nhiệm kỷ luật hành chính có vai trò giáo dục, thuyết phục, phòng ngừa.

Giáo dục làm cho đối tượng quản lý hiểu rõ sự cần thiết và tự giác thực hiện những hành vi nhất định hoặc tránh thực hiện những hành vi nhất định. Còn thuyết phục là làm cho các qui phạm pháp luật được con người thực hiện trên cơ sở tự giác của bản thân họ đối với những điều đã qui định, trên cơ sở con người tôn trọng các qui phạm pháp luật với lương tâm của mình.

Xuất phát từ bản chất pháp luật xã hội chủ nghĩa nói chung, pháp luật của Nhà nước ta nói riêng, phương pháp giáo dục, thuyết phục trong quản lý hành chính nói chung, quản lý cán bộ, công chức nói riêng luôn đứng ở vị trí đầu, là một trong những phương pháp quản lý cơ bản. Về vấn đề này, V.I. Lênin đã nói: "Trước hết phải thuyết phục và sau đó mới cưỡng bức, dù thế nào đi nữa thì trước hết chúng ta cũng phải thuyết phục, rồi sau mới cưỡng bức"⁷, về phương pháp quản lý, Chủ tịch Hồ Chí Minh nhấn mạnh "... cần dùng giải thích, thuyết phục, cảm hoá, dạy bảo".

⁶ Nguyễn Hiến Lê (1995): *Hàn Phi Tử*, Nxb. Văn hoá, Hà Nội, tr. 275.

⁷ V.I. Lênin (1970), Toàn tập, Nxb. Sự thật, Hà Nội, tập 32, tr.32.

Trong quản lý hành chính nhà nước, vai trò của phương pháp này đã có những lúc, những nơi bị xem nhẹ, thậm chí đánh giá phương pháp này như là “phương pháp phụ, mang tính hình thức”. Điều này làm chúng ta liên tưởng tới những năm 50, 60, 70 của thế kỷ trước ở nước ta, khi mà hệ thống pháp luật còn sơ khai, thể chế pháp luật chưa được tạo dựng, những “điểm tối, lỗ hổng” pháp luật tương đối “sáng” nhưng tỷ lệ vi phạm pháp luật nói chung, vi phạm kỷ luật hành chính nói riêng rất thấp - điều này có thể được giải thích, trách nhiệm kỷ luật hành chính đã có vai trò to lớn trong giáo dục, thuyết phục cán bộ, công nhân viên chức tôn trọng kỷ cương xã hội, kỷ luật nhà nước; phòng ngừa, định hướng tư tưởng, thói quen cho phù hợp với lợi ích nhà nước, xã hội.

Năm là, trách nhiệm kỷ luật hành chính có vai trò trừng phạt đối với cán bộ, công chức

Trong quan niệm truyền thống, trách nhiệm pháp lý được hiểu là sự phản ứng của Nhà nước đối với vi phạm pháp luật và vi phạm pháp luật là cơ sở của trách nhiệm. Giữa chế tài và trách nhiệm có mối quan hệ trực tiếp và chặt chẽ. Chế tài chỉ được biểu hiện một cách rõ rệt trong đời sống pháp lý bằng cách chuyển thành trách nhiệm, và trách nhiệm là sự áp dụng, thực hiện chế tài. Cho nên, có thể nói chế tài pháp luật và trách nhiệm pháp lý là những khái niệm cùng bậc và mỗi khái niệm tồn tại dựa vào khái niệm khác. Điều đó cho thấy, áp dụng và thực hiện chế tài là trách nhiệm pháp lý, việc áp dụng bất cứ chế tài nào cũng không thể không là trách nhiệm của người vi phạm, và mặt khác là thái độ không đồng tình, lên án của Nhà nước. Mọi hiện tượng vi phạm pháp luật đều có hại cho xã hội vì nó phá vỡ trật tự pháp luật, gây ra hoặc đe dọa gây ra những thiệt hại nhất định về vật chất, tinh thần của Nhà nước, tổ chức, công dân. Vì thế, trừng phạt - mặt biểu hiện cơ bản của chế tài (có quan điểm cho rằng chế tài là trừng phạt, nhưng cũng có quan điểm khác, cho rằng chế tài không chỉ trừng phạt mà còn bao gồm biện pháp buộc khôi phục) sẽ là biện pháp được sử dụng

nhằm bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của Nhà nước, của cơ quan, tổ chức, công dân; bảo vệ cho các quan hệ xã hội phát triển đúng hướng, có trật tự, kỷ cương và hiệu quả.

Có thể nhận thấy, quan hệ kỷ luật hành chính là quan hệ giữa một bên là vi phạm và bên kia là phản ứng tương ứng của Nhà nước - điều này hoàn toàn đúng với luận điểm “... pháp luật không là cái gì nếu thiếu bộ máy có khả năng cưỡng chế đối với sự tuân thủ các qui phạm pháp luật”.

Theo từ điển Tiếng Việt, trừng phạt là “Trị những kẻ vi phạm pháp luật”. Theo góc độ pháp lý, nghĩa chung nhất, trừng phạt là biện pháp bắt buộc bằng bạo lực của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm pháp luật của Nhà nước. Trừng phạt làm cho các qui phạm pháp luật được thực hiện cho dù trái với ý muốn của con người thực hiện nó. Trừng phạt được hiểu như sự tác động từ bên ngoài của các cơ quan nhà nước lên đối tượng”.

Trong quản lý cán bộ, công chức, trừng phạt thể hiện việc áp dụng những quyết định bắt buộc đơn phương, là biện pháp mà Nhà nước cho phép các cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền áp dụng đối với cán bộ, công chức, buộc họ phải gánh chịu những hậu quả phi vật chất do có hành vi vi phạm pháp luật, không thực hiện đúng qui định, nghĩa vụ, yêu cầu, mệnh lệnh của cơ quan nhà nước. Theo Qui chế công chức ngày 1-5-1950 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà, khi công chức vi phạm kỷ luật hành chính phải nhận “các trừng phạt”, các hình thức (cách gọi ngày nay) áp dụng kỷ luật như cảnh cáo; khiển trách; hoãn dự thăng thưởng trong hạn một hay hai năm; xoá tên trong bảng thăng thưởng; giáng một hay hai trật; từ chức bắt buộc; cách chức được coi là “hình phạt” (Điều 56 Qui chế công chức, ngày 1-5-1950 của Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà).

Như vậy, trong các vai trò của trách nhiệm kỷ luật hành chính, vai trò này là công cụ hữu hiệu trong việc quản lý cán bộ, công chức, định hướng cho họ luôn có hành vi hợp pháp, ý thức tôn trọng pháp luật.