BỘ NỘI VỤ	CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: /TTr-BNV *(Dự thảo)*	*Hà Nội, ngày tháng năm 2020*

TỜ TRÌNH
Về dự thảo Nghị định quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức đã được Quốc hội khóa XIV, Kỳ họp thứ 8 thông qua ngày 25/11/2019 (Luật số 52/2019/QH14); Quyết định số 24/QĐ-TTg ngày 06/01/2020 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết thi hành các luật, bộ luật, nghị quyết được Quốc hội khóa XIV thông qua tại Kỳ họp thứ 8, Bộ Nội vụ đã phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng dự thảo Nghị định quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức (sau đây viết tắt là dự thảo Nghị định); gửi xin ý kiến các bộ, ngành, địa phương và các cơ quan, tổ chức hữu quan. Sau khi đã nghiên cứu tiếp thu, giải trình ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp (tại Công văn số ...../BTP-PLHSHC ngày ....), Bộ Nội vụ đã hoàn chỉnh dự thảo Nghị định và báo cáo Chính phủ như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH NGHỊ ĐỊNH

1. Ngày 25/11/2019, tại Kỳ họp thứ 8 Quốc hội khóa XIV đã thông qua Luật số 52/2019/QH14, trong đó tập trung vào một số vấn đề lớn có liên quan đến việc kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức, cụ thể là:

- Sửa đổi, bổ sung Điều 78, Điều 79, Điều 80, Điều 82, Điều 84 Luật Cán bộ, công chức và sửa đổi, bổ sung Điều 53, Điều 56, Điều 60 Luật Viên chức. Theo đó, sửa đổi, bổ sung thời hiệu, thời hạn xử lý kỷ luật, bổ sung nội dung xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức đã nghỉ việc, nghỉ hưu nhưng có hành vi vi phạm pháp luật trong thời gian công tác. Đồng thời giao Chính phủ quy định chi tiết nội dung về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức và xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức đã nghỉ việc hoặc nghỉ hưu nhưng có vi phạm trong quá trình công tác.

- Khoản 4 Điều 78 Luật Cán bộ, công chức (năm 2010) quy định việc áp dụng các hình thức kỷ luật, thẩm quyền, trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật cán bộ được thực hiện theo quy định của pháp luật, điều lệ của Đảng Cộng sản Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội và văn bản của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền. Tuy nhiên, cho đến nay, việc xử lý kỷ luật đối với cán bộ chủ yếu được thực hiện theo quy định của Đảng mà chưa có quy định xử lý kỷ luật hành chính tương ứng. Điều này gây ra một số khó khăn, vướng mắc trong quá trình xử lý

kỷ luật cán bộ, đặc biệt là đội ngũ cán bộ chuyên trách đang công tác trong các cơ quan nhà nước, không bảo đảm nguyên tắc "kỷ luật đảng không thay thế kỷ luật hành chính, kỷ luật đoàn thể và các hình thức xử lý của pháp luật" tại Quy định số 102-QĐ/TW ngày 15/11/2017 của Bộ Chính trị về xử lý kỷ luật đảng viên vi phạm.

2. Trong thời gian qua, Bộ Chính trị đã ban hành các văn bản mới quy định nhiều nội dung liên quan đến công tác cán bộ[1]. Vì vậy, việc rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật quy định liên quan đến kỷ luật cán bộ để phù hợp với các quy định mới của Đảng là cần thiết.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH

1. Quy định chi tiết, đầy đủ các nội dung được giao trong Luật số 52/2019/QH14, bảo đảm tiến độ, chất lượng, có hiệu lực thi hành cùng với hiệu lực thi hành của Luật (01/7/2020).

2. Bảo đảm đồng bộ với các quy định của Đảng về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức có hành vi vi phạm pháp luật.

3. Bảo đảm khách quan, công bằng; công khai, minh bạch; nghiêm minh, đúng pháp luật; khả thi, phù hợp với thực tiễn;

4. Kế thừa quy định còn phù hợp, bổ sung những nội dung mới, bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính thống nhất của hệ thống văn bản quy định trong lĩnh vực cán bộ, công chức, viên chức.

5. Thu gọn đầu mối các văn bản quy định trong lĩnh vực cán bộ, công chức, viên chức, bảo đảm thuận lợi trong quá trình thực hiện.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH

Được sự đồng ý của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng Nghị định theo trình tự thủ tục rút gọn ...

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Về bố cục

Dự thảo Nghị định bao gồm 5 chương với 32 điều.

2. Nội dung chính của dự thảo Nghị định

- Chương I: Quy định chung gồm 6 điều (từ Điều 1 đến Điều 6) quy định về phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng; nguyên tắc xử lý kỷ luật; các

[1] Quy định số 102-QĐ/TW ngày 15/11/2017 về xử lý kỷ luật đảng viên vi phạm.

- Quy định số 29-QĐ/TW ngày 25/7/2016 của Ban Chấp hành Trung ương thi hành Điều lệ Đảng.

- Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khóa XI về một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay.

- Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khóa XII về tăng cường xây dựng, chỉnh đốn Đảng; ngăn chặn, đẩy lùi sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, những biểu hiện "tự diễn biến", "tự chuyển hóa" trong nội bộ.

- Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 19/5/2018 của Hội nghị Trung ương 7 khóa XII về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ.

trường hợp chưa xem xét xử lý kỷ luật; các trường hợp được miễn trách nhiệm kỷ luật; thời hiệu xử lý kỷ luật; thời hạn xử lý kỷ luật.

- Chương II: Các hành vi vi phạm và hình thức kỷ luật gồm 3 mục, 12 điều (từ Điều 7 đến Điều 19) quy định về: Các hành vi bị xử lý kỷ luật; các hình thức kỷ luật đối với công chức; áp dụng hình thức kỷ luật khiển trách đối với công chức; áp dụng hình thức kỷ luật cảnh cáo đối với công chức; áp dụng hình thức kỷ luật hạ bậc lương đối với công chức; áp dụng hình thức kỷ luật buộc thôi việc đối với công chức; áp dụng hình thức kỷ luật giáng chức đối với công chức lãnh đạo, quản lý; áp dụng hình thức kỷ luật cách chức đối với công chức lãnh đạo, quản lý; các hình thức kỷ luật đối với viên chức; áp dụng hình thức kỷ luật khiển trách đối với viên chức; áp dụng hình thức kỷ luật cảnh cáo đối với viên chức; áp dụng hình thức kỷ luật cách chức đối với viên chức quản lý; áp dụng hình thức kỷ luật buộc thôi việc đối với viên chức.

- Chương III: Thẩm quyền và trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật gồm 2 mục, 7 điều (từ Điều 20 đến Điều 26) quy định về: Thẩm quyền xử lý kỷ luật; thông báo xử lý kỷ luật; tổ chức họp kiểm điểm cán bộ, công chức, viên chức có hành vi vi phạm pháp luật; hội đồng kỷ luật; thành phần Hội đồng kỷ luật; tổ chức họp Hội đồng kỷ luật; quyết định kỷ luật.

- Chương IV: Quy định khác có liên quan đến kỷ luật gồm 4 điều (từ Điều 27 đến Điều 30) quy định về: Các quy định liên quan khi xem xét xử lý kỷ luật; các quy định liên quan đến việc thi hành quyết định kỷ luật; chế độ, chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức có hành vi vi phạm pháp luật đang trong thời gian tạm giữ, tạm giam, tạm đình chỉ công tác và tạm đình chỉ chức vụ; khiếu nại

- Chương V: Điều khoản thi hành gồm 2 điều (Điều 31 và Điều 32) quy định về: Hiệu lực thi hành và Trách nhiệm thi hành.

V. NỘI DUNG TIẾP THU, GIẢI TRÌNH Ý KIẾN THẨM ĐỊNH CỦA BỘ TƯ PHÁP

1. Những nội dung tiếp thu

2. Những nội dung giải trình

VI. VẤN ĐỀ XIN Ý KIẾN CHÍNH PHỦ

Trong quá trình xây dựng dự thảo Nghị định còn có ý kiến khác nhau, Bộ Nội vụ xin ý kiến Chính phủ về các nội dung sau:

1. Về việc áp dụng một số quy định xử lý kỷ luật đối với cán bộ

Khoản 1 Điều 78 Luật Cán bộ, công chức 2008 quy định đối với cán bộ có 4 hình thức kỷ luật là khiển trách, cảnh cáo, cách chức, bãi nhiệm; đồng thời khoản 4 Điều 78 quy định "*Việc áp dụng các hình thức kỷ luật, thẩm quyền, trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật cán bộ được thực hiện theo quy định của pháp luật, điều lệ của Đảng Cộng sản Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội và văn bản của cơ quan, tổ chức có thẩm quyền*". Tuy nhiên, hiện nay trong các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức bộ máy (Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức chính quyền địa phương và các văn bản khác có liên quan) chỉ quy định về bãi nhiệm

mà không có quy định về hành vi vi phạm, trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật đối với các trường hợp xử lý bằng hình thức khiển trách, cảnh cáo, cách chức, đặc biệt là đối với đội ngũ cán bộ cấp xã. Điều này tạo khoảng trống pháp lý, gây khó khăn trong công tác xử lý kỷ luật cán bộ, chưa bảo đảm nguyên tắc nghiêm các hành vi vi phạm và nguyên tắc xử lý kỷ luật đảng không thay thế xử lý kỷ luật hành chính. Về vấn đề này, Bộ Nội vụ thống nhất việc bổ sung quy định xử lý cán bộ trong Nghị định để giải quyết những vướng mắc từ thực tiễn thực hiện, đồng thời cũng nhằm mục đích thực hiện đúng chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Về cách thức quy định, còn 2 loại ý kiến, cụ thể như sau:

Loại ý kiến thứ nhất đề nghị chỉ quy định việc áp dụng các quy định của Nghị định này để xử lý kỷ luật đối với một số trường hợp cán bộ có hành vi vi phạm mà pháp luật và điều lệ chưa quy định, không bổ sung quy định về hành vi vi phạm, hình thức xử lý kỷ luật, trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật riêng đối với đối tượng là cán bộ.

Lý do: Hiện nay các quy định chỉ vướng đối với đội ngũ cán bộ hoạt động chuyên trách, giữ chức vụ, chức danh bầu cử tại các cơ quan nhà nước (Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp). Đối với cán bộ công tác tại các cơ quan của Đảng, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội thì không gặp khó khăn, vướng mắc. Vì vậy, nếu bổ sung quy định riêng đối với đối tượng là cán bộ đang công tác tại các cơ quan dân cử thì về kỷ luật đối với đội ngũ cán bộ sẽ phân hóa thành 2 cơ chế riêng. Pháp luật về tổ chức bộ máy hiện hành cũng đã có quy định riêng đối với hình thức bãi nhiệm đối với các chức danh do bầu cử, nếu quy định ở Nghị định này sẽ khó bảo đảm nhất quán. Bên cạnh đó, người giữ các chức danh do bầu cử hoạt động chuyên trách đều là đảng viên, do đó thông thường sẽ thực hiện quy trình kỷ luật đảng trước, chính quyền sau. Khi đó đã có hình thức xử lý kỷ luật đảng, kết luận của cơ quan có thẩm quyền và việc xử lý kỷ luật hành chính cần đơn giản về trình tự, thủ tục. Vì vậy, ý kiến này cho rằng chỉ quy định việc áp dụng như quy định tại Điều 1, khoản 9 Điều 2, khoản 5 Điều 20 và điểm b khoản 2 Điều 23 là đủ căn cứ để xử lý, giải quyết được khó khăn từ thực tiễn.

Loại ý kiến thứ 2 đề nghị quy định cụ thể các nội dung về xử lý kỷ luật (hành vi vi phạm, trình tự, thủ tục áp dụng, thẩm quyền áp dụng) đối với tất cả cán bộ có hành vi vi phạm (bao gồm cả cán bộ công tác trong hệ thống đảng, đoàn thể, chính quyền) để bảo đảm thống nhất.

Dự thảo Bộ Nội vụ trình Chính phủ thể hiện theo phương án 1.

2. Về xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức đã nghỉ việc, nghỉ hưu có hành vi vi phạm trong thời gian công tác

Dự thảo Nghị định đã bổ sung quy định áp dụng xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức, viên chức đã nghỉ việc, nghỉ hưu có hành vi vi phạm trong thời gian công tác tại điểm c khoản 2 Điều 1 (đối tượng áp dụng); bổ sung nguyên tắc việc xử lý kỷ luật hành chính đối với hành vi vi phạm trong thời gian công tác của người đã nghỉ việc, nghỉ hưu được hiện sau khi có quyết định xử lý kỷ luật về đảng (khoản 10 Điều 2 – Nguyên tắc xử lý kỷ luật); quy định đối với

trường hợp này được sử dụng kết luận về hành vi vi phạm mà không phải điều tra, xác minh lại; đồng thời bổ sung quy định về thẩm quyền tại khoản 5 Điều 20[2].

Bộ Nội vụ nhận thấy quy định như dự thảo là bảo đảm tính khả thi, phù hợp với thực tiễn và bảo đảm thực hiện đúng quy định được giao. Thực tế cho thấy để bảo đảm nguyên tắc công tác cán bộ là công tác của đảng thì hầu hết các vị trí lãnh đạo trong hệ thống đảng, đoàn thể, chính quyền các cấp hiện nay đều là đảng viên (một số ít chưa là đảng viên giữ vị trí lãnh đạo trong các đơn vị sự nghiệp công lập). Những sai phạm nghiêm trọng hầu hết đều ở những người đã từng giữ vị trí lãnh đạo và vì vậy, việc giới hạn kỷ luật hành chính sau khi kỷ luật đảng đối với đối tượng này là cần thiết, bảo đảm tính răn đe và phù hợp với quy định của Đảng. Hơn nữa, quy định như dự thảo sẽ tránh phức tạp về trình tự, thủ tục, thẩm quyền do đã có kết luận về sai phạm, hình thức xử lý kỷ luật cũng đã được xác định rõ và do đó không phải thực hiện các quy trình về thành lập Hội đồng kỷ luật, triệu tập họp... rất khó khả thi.

Có ý kiến cho rằng quy định xử lý kỷ luật hành chính đối với cán bộ, công chức, viên chức đã nghỉ việc, nghỉ hưu có hành vi vi phạm trong thời gian công tác sau thực hiện sau khi xử lý kỷ luật đảng là giới hạn đối tượng bị xử lý kỷ luật so với Luật, theo đó những người là cán bộ, công chức, viên chức nhưng không phải đảng viên nay đã nghỉ việc, nghỉ hưu có hành vi vi phạm trong thời gian công tác sẽ không bị xử lý kỷ luật hành chính.

Dự thảo Nghị định thể hiện theo phương án 1.

Trên đây là nội dung Nghị định quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức, Bộ Nội vụ kính trình Chính phủ xem xét, quyết định.

(Xin gửi kèm theo các tài liệu sau: Dự thảo Tờ trình và dự thảo Nghị định sau khi đã tiếp thu ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp; văn bản thẩm định của Bộ Tư pháp)./.

BỘ TRƯỞNG

Nơi nhận:
- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ;
- PTTg Trương Hòa Bình;
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ Tư pháp;
- Bộ trưởng, TT Nguyễn Trọng Thừa;
- Lưu: VT, CCVC.

Lê Vĩnh Tân

[2] 5. Thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với cán bộ đang công tác và người đã nghỉ việc, nghỉ hưu thực hiện như sau:
a) Cấp có thẩm quyền hoặc người có thẩm quyền phê chuẩn, bổ nhiệm thì có thẩm quyền xử lý kỷ luật hoặc phân cấp xử lý kỷ luật, trừ trường hợp quy định tại điểm b khoản này.
b) Đối với các chức vụ, chức danh cấp tỉnh do Ủy ban Thường vụ Quốc hội phê chuẩn thì Thủ tướng Chính phủ ra quyết định xử lý kỷ luật.