

CĂN CỨ HỦY QUYẾT ĐỊNH XỬ LÝ KỶ LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC - THỰC TRẠNG VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN (GROUNDS FOR ANNULLING DISCIPLINARY DECISIONS AGAINST OFFICIALS AND PUBLIC SERVANTS - CURRENT STATUS AND RECOMMENDATIONS FOR IMPROVEMENT)

PGS. TS. VŨ VĂN NHIÊM - THS. MAI THỊ LÂM
Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Quyết định xử lý kỷ luật; cán bộ, công chức; căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 11/7/2024
Hoàn thành phân biện: 11/3/2025
Duyệt đăng : 01/4/2025

Tóm tắt:

Một quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức được ban hành có khả năng không phù hợp với quy định của pháp luật, không những làm ảnh hưởng đến đối tượng cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật mà còn giảm uy tín của cơ quan, người có thẩm quyền ra quyết định kỷ luật. Lúc này, cần phải có cơ chế xử lý đối với quyết định đó. Mặc dù, pháp luật hiện hành đã quy định cơ chế hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức nhưng vẫn còn nhiều hạn chế cả về pháp luật và thực tiễn triển khai. Trong bài viết, các tác giả phân tích, đánh giá thực trạng quy định pháp luật về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, qua đó đề xuất một số kiến nghị hoàn thiện.

Article Information:

Keywords: Disciplinary decision; officials and public servants; grounds for annulling disciplinary decisions.

Article History:

Received : 11 Jul. 2024
Review completed : 11 Mar. 2025
Approved : 01 Apr. 2025

Abstract:

A disciplinary decision issued against an official or public servant may potentially be inconsistent with legal regulations, which not only affects the disciplined individual but also diminishes the prestige of the agency or the competent person who issued the decision. In such cases, a handling mechanism for that decision is required. Although current law provides a mechanism for annulling disciplinary decisions, many limitations remain in both the legal framework and practical implementation. In this article, the authors analyze and evaluate the current legal status regarding the grounds for annulling disciplinary decisions, thereby proposing recommendations for improvement.

Hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là một cơ chế cho phép cơ quan, người có thẩm quyền được sửa sai khi ban hành quyết định kỷ luật không đúng quy định pháp luật. Cơ chế này cũng giúp cán bộ, công chức bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp bị ảnh hưởng từ việc ban hành quyết định kỷ luật trái pháp luật đó. Cơ sở cho việc xem xét hủy quyết định xử lý kỷ luật đó là quyết định kỷ luật được xem xét hủy phải thuộc một trong các căn cứ hủy được pháp luật quy định. Có thể nói, các căn cứ

hủy là điều kiện tiên đề và tiên quyết cho việc có ban hành quyết định hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức hay không. Vì vậy, việc nghiên cứu, đánh giá các quy định pháp luật và đề xuất phương án hoàn thiện pháp luật về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật là vấn đề quan trọng nhằm bảo đảm quyền lợi cho đối tượng cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật, đồng thời tạo điều kiện thuận lợi hơn cho quá trình giải quyết tranh chấp giữa các bên về quyết định kỷ luật đã ban hành.

1. Quy định của pháp luật hiện hành về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức

Luật Cán bộ, công chức năm 2025 không có điều khoản nào quy định về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức. Vấn đề này được quy định trong Nghị định số 172/2025/NĐ-CP ngày 30/6/2025 của Chính phủ quy định về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức (Nghị định số 172/2025/NĐ-CP). Theo đó, căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức được quy định gồm 2 nhóm điều kiện cần và đủ¹. Cụ thể:

Thứ nhất, nhóm điều kiện cần:

i. Quyết định xử lý kỷ luật có sai phạm về áp dụng hình thức kỷ luật

Nghĩa là hình thức kỷ luật được áp dụng trong quyết định kỷ luật không phù hợp với hành vi vi phạm kỷ luật của cán bộ, công chức. Có thể là hình thức kỷ luật nặng hơn hoặc nhẹ hơn so với thực tế bị áp dụng đúng theo quy định pháp luật và đều dẫn đến sự không công bằng cho đối tượng cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật. Ví dụ: hành vi vi phạm kỷ luật thực tế của cán bộ, công chức đối chiếu quy định pháp luật thì tương xứng với hình thức kỷ luật “cảnh cáo” nhưng người có thẩm quyền lại áp dụng hình thức kỷ luật “khiển trách” hoặc hành vi vi phạm tương xứng với hình thức kỷ luật “cách chức” nhưng người có thẩm quyền lại áp dụng hình thức kỷ luật “cảnh cáo”. Việc áp dụng hình thức kỷ luật nhẹ hơn khiến cho việc áp dụng chế tài kỷ luật không tương xứng với tính chất, mức độ của hành vi vi phạm kỷ luật, làm giảm hiệu quả của chế tài kỷ luật. Nếu áp dụng hình thức kỷ luật nặng hơn sẽ gây thiệt hại trực tiếp cho đối tượng cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật. Do đó, khi có sai phạm về hình thức kỷ luật phải là căn cứ trực tiếp dẫn đến hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức.

ii. Quyết định xử lý kỷ luật có sai phạm về trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật

Nghĩa là quyết định kỷ luật được ban hành có vi phạm về một trong các thủ tục bất kỳ của quy trình xem xét kỷ luật mà pháp luật đã quy định. Chẳng hạn như: không tiến hành tổ chức cuộc họp xét kiểm điểm (ngoại trừ các trường hợp không bắt buộc họp xét kiểm điểm); không thành lập, không tổ chức cuộc họp Hội đồng xử lý kỷ luật (ngoại trừ các trường hợp không cần thành lập hội đồng xử lý kỷ luật quy định tại khoản 3 Điều 16 Nghị định số 172/2025/NĐ-CP hoặc thành viên tham gia cuộc họp Hội đồng xử lý kỷ luật không đủ số lượng, thành phần theo quy định (không đủ 3 thành viên có mặt), không gửi giấy triệu tập cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật đến cuộc họp hoặc cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật không tham dự cuộc họp lần thứ nhất nhưng không hoãn họp hội đồng kỷ luật... Mỗi bước trong quy trình, thủ tục xử lý kỷ luật cán bộ, công chức đều có ý nghĩa riêng, nhằm bảo đảm cho việc xử lý kỷ luật được tiến hành chặt chẽ, có xem xét, đánh giá đầy đủ, khách quan các khía cạnh của hành vi vi phạm kỷ luật và nhân thân của từng cán bộ, công chức, bảo đảm tính công khai trong quá trình xử lý kỷ luật. Một quy trình, thủ tục xử lý kỷ luật rõ ràng, chặt chẽ thể hiện thái độ nghiêm khắc của Nhà nước trước những vi phạm trong hoạt động công vụ của cán bộ, công chức². Đồng thời còn bảo đảm cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật có thể tham gia vào quá trình xem xét xử lý kỷ luật nhằm tự bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho bản thân. Do đó, việc thiếu bất kỳ một trình tự, thủ tục (được pháp luật quy định là thủ tục bắt buộc) cũng ảnh hưởng đến tính khách quan, công bằng trong việc đánh giá, quyết định hình thức kỷ luật, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp của đối tượng cán bộ, công

¹ Khoản 4 Điều 25 Nghị định số 172/2025/NĐ-CP.

² Nguyễn Thị Minh Hà, *Hoàn thiện quy định của pháp luật về trách nhiệm kỷ luật của cán bộ, công chức*, <https://danchuphapluat.vn/hoan-thien-quy-dinh-phap-luat-ve-trach-nhiem-ky-luat-cua-can-bo-cong-chuc>, truy cập ngày 9/6/2025.

chức vi phạm kỷ luật. Hơn nữa, quy trình, thủ tục xử lý kỷ luật chặt chẽ còn tạo điều kiện cho người có thẩm quyền xử lý kỷ luật quyết định áp dụng hình thức kỷ luật chính xác hơn. Từ những lẽ trên, việc quy định hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức khi có sai phạm về trình tự, thủ tục là quy định xác đáng và cần thiết.

iii. Quyết định xử lý kỷ luật sai phạm về thẩm quyền xử lý kỷ luật

Nghĩa là quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức được ban hành không đúng thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Tại Điều 13 và Điều 15 Nghị định số 172/2025/NĐ-CP quy định thẩm quyền xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức. Cụ thể, đối với cán bộ là: “*Cấp có thẩm quyền phê chuẩn, quyết định phê duyệt kết quả bầu cử thì có thẩm quyền xử lý kỷ luật, trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều này. Đối với các chức vụ, chức danh trong cơ quan hành chính nhà nước do Quốc hội phê chuẩn thì Thủ tướng Chính phủ ra quyết định xử lý kỷ luật. Trường hợp không có hoặc đang chờ quyết định phê chuẩn hoặc quyết định phê duyệt kết quả bầu cử thì cấp có thẩm quyền bầu quyết định xử lý kỷ luật*”.

Đối với công chức, thẩm quyền được quy định chi tiết trong từng trường hợp cụ thể: “*Đối với công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý, người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền bổ nhiệm hoặc được phân cấp thẩm quyền bổ nhiệm tiến hành xử lý kỷ luật và quyết định hình thức kỷ luật*”.

Đối với công chức không giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý, người đứng đầu cơ quan quản lý hoặc người đứng đầu cơ quan được phân cấp thẩm quyền quản lý công chức tiến hành xử lý kỷ luật và quyết định hình thức kỷ luật.

Đối với công chức biệt phái, người đứng đầu cơ quan nơi công chức được cử đến biệt phái tiến hành xử lý kỷ luật, thống nhất hình thức kỷ luật với cơ quan cử biệt phái trước

khi quyết định hình thức kỷ luật. Trường hợp kỷ luật bằng hình thức buộc thôi việc, căn cứ vào đề xuất của Hội đồng xử lý kỷ luật thì cơ quan, tổ chức nơi công chức được cử biệt phái đề nghị cơ quan, tổ chức cử công chức biệt phái ra quyết định buộc thôi việc.

Đối với công chức làm việc trong Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân thì thẩm quyền xử lý kỷ luật được thực hiện theo quy định của cơ quan có thẩm quyền quản lý công chức”.

Như vậy, khi một quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức được ban hành không đúng thẩm quyền theo quy định như trên sẽ là căn cứ dẫn đến việc hủy quyết định xử lý kỷ luật đó. Ví dụ: Quyết định xử lý kỷ luật đối với công chức làm việc trong cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã (Phòng thuộc UBND cấp xã) do Chủ tịch UBND cấp tỉnh ban hành là không đúng thẩm quyền. Một quyết định kỷ luật không đúng thẩm quyền cũng có khả năng ảnh hưởng đến tính chính xác của quyết định kỷ luật, làm xáo trộn trật tự phân cấp quản lý nội bộ trong cơ quan, tổ chức. Đồng thời, ảnh hưởng đến quá trình thi hành quyết định xử lý kỷ luật đối với đối tượng cán bộ, công chức.

iv. Khi xóa bỏ hình thức kỷ luật Đảng (đối với đối tượng cán bộ, công chức là Đảng viên)

Pháp luật quy định, khi “*cấp có thẩm quyền của Đảng quyết định xóa bỏ quyết định xử lý kỷ luật về đảng thì cấp có thẩm quyền xử lý kỷ luật hành chính phải ban hành quyết định hủy bỏ quyết định xử lý kỷ luật hành chính*”³. Căn cứ này được bổ sung dựa trên nguyên tắc sự đồng bộ trong kỷ luật Đảng và kỷ luật nhà nước theo khoản 6 Điều 2 Nghị định số 172/2025/NĐ-CP. Nhiều nội dung về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức như: hình thức kỷ luật, thời hiệu kỷ luật, hành vi vi phạm kỷ luật... và cả căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cũng được đồng bộ theo Quy

³) Khoản 6 Điều 2 Nghị định số 172/2025/NĐ-CP.

định số 69-QĐ/TW của Bộ Chính trị ngày 06/7/2022 về kỷ luật tổ chức Đảng, Đảng viên vi phạm (được sửa đổi, bổ sung bởi Quy định số 262-QĐ/TW). Việc thể chế hoá các nội dung về kỷ luật đảng viên vi phạm vào trong pháp luật nhằm mục đích tạo điều kiện thuận lợi, dễ dàng và thống nhất trong việc xử lý kỷ luật đối tượng cán bộ, công chức đồng thời là đảng viên.

Thứ hai, nhóm điều kiện đủ:

Đối với căn cứ (i), (ii), (iii) thì phải: “có kết luận về hành vi sai phạm của cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo”. Đối với căn cứ (iv) thì cần có: “quyết định xoá bỏ hình thức kỷ luật đảng đối với đảng viên” do tổ chức Đảng ban hành.

Như vậy, để có thể ra quyết định hủy quyết định xử lý kỷ luật thì phải có hành vi “khiếu nại, tố cáo” đối với quyết định xử lý kỷ luật đã ban hành. Chủ thể có quyền khiếu nại về quyết định xử lý kỷ luật là cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật - người chịu ảnh hưởng trực tiếp từ quyết định xử lý kỷ luật. Thời hạn khiếu nại, trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết khiếu nại được dẫn chiếu áp dụng theo quy định của pháp luật về khiếu nại (tức Luật Khiếu nại năm 2011 và các văn bản hướng dẫn thi hành). Chủ thể có quyền tố cáo là cá nhân biết về hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của cơ quan, tổ chức, cá nhân⁴. Trong trường hợp này, người tố cáo là cá nhân biết về hành vi vi phạm pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quá trình xử lý kỷ luật đối với đối tượng cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật. Về đối tượng của khiếu nại là “quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức” nhưng đối tượng của tố cáo là “hành vi vi phạm pháp luật” của các chủ thể có thẩm quyền xem xét, quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức.

Đồng thời, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo phải ra kết luận trong đó có nội dung “quyết định xử lý kỷ luật sai về hình thức kỷ luật, trình tự, thủ tục và thẩm quyền xử lý kỷ luật”. Chủ thể có thẩm quyền giải quyết khiếu nại quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức được quy định tại Mục 1 Chương 3 Luật Khiếu nại năm 2011. Thẩm quyền giải quyết tố cáo được quy định tại Mục 1 Chương 3 Luật Tố cáo năm 2018.

2. Hạn chế trong pháp luật hiện hành về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức và kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, pháp luật hiện hành quy định còn tản mạn, chưa bao quát hết các căn cứ về hủy quyết định xử lý kỷ luật công chức

Hiện nay, văn bản chủ yếu điều chỉnh về vấn đề xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức là Luật Cán bộ, công chức năm 2025 và các văn bản hướng dẫn thi hành. Tuy nhiên, Luật Cán bộ, công chức không có điều khoản nào quy định về vấn đề hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức. Vấn đề này được điều chỉnh trong Nghị định số 172/2025/NĐ-CP tại khoản 4 Điều 25 và khoản 6 Điều 2. Bên cạnh đó, căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức còn được quy định trong các văn bản khác. Cụ thể, khi có tranh chấp đối với quyết định kỷ luật được ban hành, cán bộ, công chức có thể lựa chọn một trong hai thủ tục để giải quyết: *một là*, cán bộ, công chức thực hiện việc khiếu nại, tố cáo đối với quyết định kỷ luật và cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền sẽ giải quyết yêu cầu hủy quyết định kỷ luật bằng thủ tục hành chính dựa trên quy định của Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo; *hai là*, công chức thực hiện yêu cầu hủy quyết định xử lý kỷ luật thông qua việc khởi kiện (chỉ áp dụng đối với quyết định kỷ luật buộc thôi việc) và cơ quan Tòa án có thẩm quyền sẽ giải quyết yêu cầu bằng thủ tục tố tụng hành chính dựa trên quy định của Luật Tố tụng hành chính. Như vậy, thông qua hoạt động xét xử,

⁴ Khoản 1, 4 Điều 2 Luật Tố cáo năm 2018.

Hội đồng xét xử có thể kết luận quyết định kỷ luật được ban hành không đúng quy định pháp luật cũng có thể hủy bỏ đối với quyết định đó. Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025) quy định Hội đồng xét xử được “hủy quyết định xử lý kỷ luật buộc thôi việc trái pháp luật”⁵.

Dựa trên các văn bản này, hiểu một cách đầy đủ và chính xác nhất thì pháp luật hiện hành quy định việc hủy quyết định xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức dựa trên các căn cứ: quyết định xử lý kỷ luật ban hành không đúng hình thức kỷ luật, trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật, thẩm quyền xử lý kỷ luật, khi có quyết định hủy bỏ quyết định xử lý kỷ luật đảng. Đồng thời, phải có kết luận của cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại, tố cáo và bản án, quyết định của toà án về khởi kiện.

Như vậy, có thể thấy, quy định về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức khá tản mạn, không những quy định trong nhiều điều khoản khác nhau mà còn quy định trong nhiều văn bản khác nhau. Sự quy định không tập trung, thống nhất trong một văn bản, một điều khoản gây khó khăn cho chủ thể áp dụng pháp luật. Vì vậy, các tác giả kiến nghị, pháp luật cần quy định một cách tập trung, đầy đủ căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức trong một điều khoản và phải có tính bao quát tất cả các trường hợp dù bằng thủ tục hành chính (khiếu nại, tố cáo) hay thủ tục tố tụng (khởi kiện). Ví dụ: căn cứ về hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức khi có quyết định hủy quyết định xử lý kỷ luật đảng tại khoản 6 Điều 2 nên được chuyển về quy định chung tại khoản 4 Điều 25 Nghị định số 172/2025/NĐ-CP. Đồng thời, bổ sung thêm căn cứ “có quyết định, bản án của toà án về hủy quyết định xử lý kỷ luật”. Điều này giúp cán bộ, công chức bị kỷ luật hiểu đầy đủ các quyền lợi của mình khi cho rằng quyết định đó có dấu hiệu trái pháp luật. Hơn nữa,

cũng giúp cơ quan, người có thẩm quyền giải quyết tranh chấp quyết định xử lý kỷ luật dễ dàng áp dụng pháp luật.

Thứ hai, pháp luật hiện hành quy định chưa đầy đủ, toàn diện và đồng bộ giữa các văn bản về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, thiếu những căn cứ quan trọng

Như đã phân tích, pháp luật hiện hành quy định 4 căn cứ dẫn đến việc hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức. Mặc dù vậy, việc chỉ quy định 4 căn cứ này là chưa đầy đủ, không bao quát hết các trường hợp được hủy quyết định xử lý kỷ luật trong hệ thống pháp luật hiện hành và chưa phù hợp với thực tiễn.

Một là, đối chiếu giữa Nghị định số 172/2025/NĐ-CP và Luật Tố tụng hành chính năm 2015 cho thấy, có sự không đồng bộ về các căn cứ được xem xét hủy quyết định xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức. Các căn cứ được Toà án xem xét trước khi quyết định hủy bao gồm: tính hợp pháp và có căn cứ về hình thức, nội dung của quyết định hành chính; tính hợp pháp về thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành quyết định hành chính; thời hiệu, thời hạn ban hành quyết định hành chính; mối liên hệ giữa quyết định hành chính với quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và những người có liên quan⁶. So sánh với quy định của Nghị định số 172/2025/NĐ-CP thì quy định về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật của Hội đồng xét xử đầy đủ hơn, còn bao gồm cả các căn cứ như: sai phạm về thời hiệu, thời hạn; sự không hợp pháp về hình thức và nội dung của quyết định kỷ luật và mối liên hệ giữa quyết định hành chính với quyền, lợi ích hợp pháp của người khởi kiện và những người có liên quan. Mặc dù có thể áp dụng quy định của Luật Tố tụng hành chính để bổ sung các khiếm khuyết của Luật Cán bộ, công chức và Nghị định số 172/2025/NĐ-CP về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật. Thế nhưng, việc quy

⁵ Điều 4 khoản 2 Điều 193 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

⁶ Khoản 3 Điều 91 Luật Tố tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

định đầy đủ các căn cứ về hủy quyết định xử lý kỷ luật ngay trong văn bản điều chỉnh trực tiếp và toàn diện về các vấn đề liên quan đến xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là yêu cầu cần thiết. Việc quy định tập trung trong một văn bản cũng giúp chủ thể có thẩm quyền xử lý kỷ luật dễ dàng tra cứu và áp dụng hơn. Hơn nữa, với nội dung hủy quyết định xử lý kỷ luật được quy định trong Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 chỉ áp dụng đối với một loại quyết định duy nhất là quyết định kỷ luật buộc thôi việc đối với công chức giữ chức vụ dưới Thứ trưởng hoặc dưới tương đương Thứ trưởng mà không áp dụng đối với mọi đối tượng công chức nói chung hay đối tượng cán bộ bị xử lý kỷ luật. Đồng thời, quy định này cũng không áp dụng đối với các quyết định kỷ luật khác như: khiển trách, cảnh cáo, cách chức áp dụng với công chức. Nguyên nhân xuất phát từ quy định của Luật Tổ tụng hành chính chỉ cho phép khởi kiện quyết định xử lý kỷ luật của công chức giữ chức vụ dưới Thứ trưởng hoặc dưới tương đương Thứ trưởng⁷.

Do vậy, nếu thông qua phương thức khiếu nại, tố cáo thì sẽ là bất cập khi quyết định kỷ luật của đối tượng cán bộ, công chức nói chung không có sai phạm về hình thức kỷ luật, trình tự, thủ tục kỷ luật hay thẩm quyền xử lý kỷ luật mà sai phạm thời hiệu, thời hạn xử lý kỷ luật, căn cứ ban hành quyết định xử lý kỷ luật, xác định không đúng hành vi vi phạm kỷ luật... sẽ không có cơ chế giải quyết phù hợp. Có quan điểm cho rằng, sai phạm về thời hiệu, thời hạn cũng thuộc loại sai phạm về trình tự thủ tục nên không cần thiết phải quy định riêng thành một loại căn cứ. Tuy nhiên, theo quan điểm của nhóm tác giả thì thời hạn xử lý kỷ luật khác với trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật. Hai vấn đề này tuy có mối liên quan với nhau nhưng không phải là một. Thời hạn xử lý kỷ luật là vấn đề cần

được xem xét trước khi tiến hành quy trình, thủ tục xử lý kỷ luật. Nói cách khác, thời hạn là điều kiện tiền đề để trình tự, thủ tục là bước tiếp theo sau khi xác định còn thời hạn xử lý kỷ luật. Xác định thời hạn là việc xem xét thời gian tính từ thời điểm phát hiện ra hành vi vi phạm kỷ luật đến lúc ban hành quyết định xử lý kỷ luật. Còn trình tự, thủ tục xử lý kỷ luật là các bước tiến hành quy trình kỷ luật gồm 3 bước chính: 1/ Tổ chức họp kiểm điểm; 2/ Thành lập hội đồng xử lý kỷ luật; 3/ Ra quyết định xử lý kỷ luật (Điều 16 Nghị định 172/2025/NĐ-CP). Quan điểm này cũng phù hợp với tư duy của nhà làm luật khi quy định các căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật trong Luật Tổ tụng hành chính năm 2015. Khoản 3 Điều 191 văn bản này đã tách căn cứ về thời hạn, thời hiệu ban hành quyết định hành chính và trình tự, thủ tục ban hành quyết định hành chính thành hai căn cứ riêng biệt tại điểm b và điểm c. Nếu thông qua cách thức khởi kiện thì với các trường hợp quyết định kỷ luật đối với cán bộ hoặc quyết định kỷ luật công chức áp dụng các hình thức: khiển trách, cảnh cáo, cách chức cũng không thể được giải quyết.

Hai là, thực tế cho thấy, có nhiều trường hợp việc phát hiện ra quyết định xử lý kỷ luật không phải từ đối tượng cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật hay Tòa án thông qua hoạt động xét xử khi quyết định kỷ luật bị khởi kiện mà còn có thể do các cơ quan nhà nước khác (như cơ quan thanh tra, cơ quan công an, cơ quan nhà nước cấp trên) hoặc chính chủ thể ban hành quyết định xử lý kỷ luật tự mình phát hiện. Đối với nhiều quyết định hành chính khác, pháp luật quy định cơ chế tự mình sửa hoặc hủy quyết định khi phát hiện quyết định hành chính do mình ban hành có sai sót. Ví dụ: quyết định xử phạt vi phạm hành chính⁸. Tuy nhiên, với quyết

⁷) Khoản 2 Điều 30 Luật Tổ tụng hành chính năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2025).

⁸) Điều 14 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 68/2025/NĐ-CP và Nghị định số 190/2025/NĐ-CP).

định kỷ luật cán bộ, công chức thì pháp luật không quy định cơ chế giải quyết này. Do đó, với những căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật hiện hành thì người có thẩm quyền không thể chủ động xử lý quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức khi rơi vào các trường hợp có đề nghị từ cơ quan cấp trên, có kết luận của cơ quan thanh tra hay tự mình phát hiện quyết định đó không đúng quy định pháp luật.

Từ những phân tích trên, xét thấy cần bổ sung thêm các căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật nhằm tạo cơ sở pháp lý rõ ràng và bảo đảm giải quyết triệt để các trường hợp sai phạm trong việc ban hành quyết định xử lý kỷ luật, từ đó bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp cho đối tượng cán bộ, công chức vi phạm kỷ luật. Đồng thời, cũng giúp thực thi hiệu quả nguyên tắc kỷ luật “khách quan, công bằng, công khai, nghiêm minh, đúng pháp luật”. Có thể tham khảo cách thức quy định về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật trong Luật Tố tụng hành chính hoặc quy định về hủy quyết định xử phạt vi phạm hành chính theo Nghị định số 118/2020/NĐ-CP ngày 23/12/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính. Mặc dù quyết định kỷ luật cán bộ, công chức và quyết định xử phạt vi phạm hành chính là hai loại khác biệt. Tuy nhiên, các quyết định này đều được xem là quyết định hành chính, mang tính chất cá biệt. Do đó, có chung những yêu cầu nhất định khi ban hành cũng như khi hủy bỏ.

Cụ thể, cần bổ sung thêm các căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật như sau:

i. Bổ sung các điều kiện cần đối với quyết định kỷ luật cán bộ, công chức như: có sai phạm về thời hiệu, thời hạn, sai phạm về căn cứ ban hành, giữ lại vụ vi phạm có dấu hiệu tội phạm để xử lý kỷ luật, không đúng đối tượng vi phạm;

ii. Bổ sung các điều kiện đủ về căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật, đó là: khi quyết định

bị khởi kiện hoặc cơ quan, người ban hành quyết định xử lý kỷ luật xét thấy quyết định do mình ban hành trái quy định pháp luật;

iii. Bổ sung các căn cứ dẫn đến việc sửa quyết định xử lý kỷ luật khi có sai phạm bên cạnh các trường hợp hủy nhằm phân biệt và tối đa hiệu quả áp dụng của quyết định xử lý kỷ luật, tránh trường hợp phải hủy quyết định xử lý kỷ luật khi không cần thiết.

Thứ ba, vướng mắc từ các quy định về nội dung gây khó khăn cho việc xác định các căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức

Căn cứ dẫn đến việc hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là việc xử lý kỷ luật tiến hành không đúng quy định về áp dụng hình thức kỷ luật, trình tự, thủ tục và thẩm quyền xử lý kỷ luật. Thế nhưng, trong một số trường hợp khó có thể đánh giá được tính hợp pháp của quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức khi chính các quy định về nội dung còn nhiều bất cập. Điển hình là các nội dung liên quan đến xác định hình thức xử lý kỷ luật cán bộ, công chức. Nghị định số 172/2025/NĐ-CP quy định 4 hình thức xử lý kỷ luật đối với cán bộ (gồm: khiển trách, cảnh cáo, cách chức và bãi nhiệm), 4 hình thức kỷ luật đối với công chức (gồm: khiển trách, cảnh cáo, cách chức và buộc thôi việc). Các hành vi vi phạm kỷ luật áp dụng hình thức kỷ luật tương ứng được quy định từ Điều 8 đến Điều 12 của Nghị định này. Việc xác định hình thức xử lý kỷ luật chính xác đối với hành vi vi phạm kỷ luật cụ thể chủ yếu qua hai yếu tố: hậu quả của hành vi được đánh giá thông qua tiêu chí mức độ (gồm: vi phạm gây hậu quả ít nghiêm trọng, vi phạm gây hậu quả nghiêm trọng, vi phạm gây hậu quả rất nghiêm trọng) và số lần thực hiện hành vi (lần đầu hay lần 2 - tái phạm). Với các mức độ khác nhau, số lần thực hiện hành vi khác nhau sẽ áp dụng các hình thức kỷ luật khác nhau cho đối tượng cán bộ, công chức vi phạm. Tuy nhiên, khi giải thích về

mức độ của hành vi vi phạm làm căn cứ xác định hình thức xử lý kỷ luật thì nhà làm luật phần lớn dựa vào các tiêu chí “định tính”⁹ mà không “định lượng”. Từ đó, khó có thể xác định chính xác mức độ hậu quả xảy ra trên thực tế để xác định chính xác hình thức xử lý kỷ luật. Ví dụ: vi phạm gây hậu quả rất nghiêm trọng là “vi phạm có tính chất, mức độ tác hại *rất lớn, tác động đến toàn xã hội, gây dư luận rất bức xúc* trong cán bộ, công chức...”; vi phạm gây hậu quả nghiêm trọng là “vi phạm có tính chất, mức độ, tác hại *lớn, phạm vi tác động ngoài phạm vi nội bộ, gây dư luận xấu* trong cán bộ, công chức và Nhân dân...”¹⁰. Từ quy định này, có thể thấy, rất khó để phân biệt một cách chính xác đâu là hành vi có mức độ rất nghiêm trọng và nghiêm trọng khi tiêu chí để đánh giá hoàn toàn chỉ mang tính định tính. Trong khi đó, hậu quả của việc xác định mức độ của hành vi vô cùng quan trọng, có vai trò quyết định đến việc lựa chọn áp dụng hình thức kỷ luật tương ứng đối với chủ thể vi phạm kỷ luật.

Như vậy, giả sử cán bộ, công chức có khiếu nại về quyết định xử lý kỷ luật vì cho rằng quyết định đó áp dụng không đúng hình thức kỷ luật thì sẽ là bất cập cho chính người có thẩm quyền giải quyết khiếu nại khi khó xác định chính xác có hay không sự sai phạm về áp dụng hình thức kỷ luật do vướng mắc từ chính quy định về nội dung này. Dẫn đến khó khăn trong việc xác định có nên hủy hay không đối với quyết định xử lý kỷ luật đã ban hành đó. Vì vậy, để giải quyết bất cập này, các tác giả kiến nghị nhà làm luật cần thay đổi cách xác định mức độ nghiêm trọng của hành vi vi phạm kỷ luật theo hướng rõ ràng hơn. Chẳng hạn như, đối với các hành vi vi phạm bị xử lý hình sự, hành chính có thể dựa theo chế tài hình phạt hoặc chế tài

hành chính làm căn cứ xác định mức độ của hành vi vi phạm kỷ luật. Đối với các hành vi vi phạm nội quy, quy chế của cơ quan, đơn vị có thể dựa trên số lần và hậu quả xảy ra làm căn cứ định lượng mức độ vi phạm kỷ luật...

Thứ tư, căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức có thể sai lệch từ sự không rõ ràng trong căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật đảng

Một trong các căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức là: khi có quyết định hủy quyết định xử lý kỷ luật đảng. Quy định này chỉ áp dụng đối với cán bộ, công chức đồng thời là đảng viên. Đối chiếu quy định về xử lý kỷ luật đảng cho thấy, căn cứ dẫn đến hủy quyết định xử lý kỷ luật đảng khá chung chung, đó là: “*Tổ chức Đảng, đảng viên bị kỷ luật oan, sai, thì tổ chức Đảng ra quyết định kỷ luật phải hủy bỏ hoặc thay đổi quyết định kỷ luật cho phù hợp*”¹¹. Như vậy, có hai hệ quả đối với quyết định xử lý kỷ luật đảng oan, sai là hủy bỏ hoặc thay đổi. Thế nhưng, trong toàn bộ nội dung Quy định số 69-QĐ/TW (sửa đổi, bổ sung bởi Quy định số 264-QĐ/TW) không có điều khoản nào giải thích cụ thể thế nào là oan, thế nào là sai, hay trường hợp nào thì hủy bỏ, trường hợp nào thì thay đổi quyết định xử lý kỷ luật đảng. “Oan” và “sai” được quy định là hai căn cứ khác nhau dẫn đến hệ quả hủy bỏ hoặc thay đổi quyết định kỷ luật đảng. Quy định trên của Đảng có thể hiểu theo hai cách: đối với trường hợp quyết định kỷ luật đảng bị “oan” thì dẫn đến hệ quả phải hủy bỏ quyết định đó, đối với trường hợp quyết định đó bị “sai” thì sẽ thay đổi (tức sửa) quyết định kỷ luật đảng. Hay nên hiểu là cả “oan” và “sai” đều là những căn cứ dẫn đến việc hủy bỏ quyết định xử lý kỷ luật đảng?

(Xem tiếp trang 54)

⁹ Cao Vũ Minh, *Bất cập trong quy định pháp luật về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức*, Tạp chí Khoa học pháp lý Việt Nam, số 3 (142)/2021, tr.5.

¹⁰ Khoản 2 Điều 6 Nghị định số 172/2025/NĐ-CP.

¹¹ Khoản 6 Điều 2 Quy định số 69-QĐ/TW ngày 16/7/2022 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về kỷ luật tổ chức Đảng, Đảng viên vi phạm (sửa đổi, bổ sung bởi Quy định số 264-QĐ/TW).

cùng, sau khi đăng ký, lại mang tên khác, đặt trụ sở ở một nơi khác. Việc tiếp nhận giao dịch trong các trường hợp này vẫn có thể được thực hiện nhờ sự xác nhận của các bên liên quan.

Thẻ thức tiếp nhận giao dịch vì lợi ích của công ty cần được quy định rõ để tránh tranh cãi. Chẳng hạn, cần có nghị quyết phê chuẩn của hội đồng thành viên công ty; cũng cần ấn định thời hạn tối đa để công ty xác nhận việc tiếp nhận giao dịch, như luật của Bỉ.

Liên quan đến hiệu lực của việc tiếp nhận giao dịch được xác lập vì lợi ích của công ty đang thành lập, quy định tại Luật Doanh nghiệp Điều 18 khoản 2 rất khó áp dụng và dễ dẫn đến tranh chấp. Tốt nhất là quy định như luật của Pháp: một khi công ty tiếp nhận giao dịch, thì giao dịch coi như được công ty xác lập ngay từ đầu. Tất cả các nghĩa vụ của bên giao dịch nhân danh công ty là nghĩa vụ của công ty ngay từ lúc mới phát sinh do hiệu lực của giao dịch. Để có được điều này tất nhiên cần sửa Luật Doanh nghiệp. Trong bối cảnh áp dụng các quy định của Luật Doanh nghiệp như hiện tại, các bên giao dịch nên thỏa thuận theo đó, việc hoàn tất đăng ký công ty mặc nhiên có tác dụng chuyển giao các quyền và nghĩa vụ phát sinh từ giao dịch cho công ty.

Xác định vai trò của CCV trong việc xác lập giao dịch vì lợi ích của công ty đang hình thành. Không nhất thiết ghi nhận vai trò trung tâm của CCV trong thực hiện thủ tục thành lập công ty như trong luật của Bỉ. Tuy nhiên, từ kinh nghiệm của các nước và trong điều kiện có sự tương đồng trong việc xây dựng chế định công chứng giữa Việt Nam và một số nước, vai trò của CCV đối với giao dịch được xác lập vì lợi ích của công ty đang thành lập là không thể thiếu. Sự can thiệp của CCV sẽ giúp cho giao dịch có được sự chặt chẽ về nội dung, góp phần ngăn chặn tranh chấp đáng tiếc.

Cần chính thức ghi nhận trong Luật Công chứng, việc công chứng giao dịch, hay cụ thể hơn nữa là hợp đồng, được xác lập nhân danh công ty đang trong quá trình thành lập và đăng ký hoạt động là việc thuộc chức năng nghề nghiệp của CCV.

Với sự ghi nhận như thế, thì đương nhiên CCV khi công chứng hợp đồng loại này, phải chịu trách nhiệm về tính xác thực (và cả tính hợp pháp) của nội dung giao dịch, ngày giao dịch, lai lịch, năng lực và chữ ký của các bên giao dịch. Văn bản hợp đồng được công chứng có giá trị chứng cứ vượt trội và trở thành căn cứ vững chắc để đánh giá hành vi ứng xử của các bên trong khuôn khổ thực hiện giao dịch, cũng như để giải quyết tranh chấp, nếu có■

CĂN CỨ HỦY QUYẾT ĐỊNH... (tiếp theo trang 34)

Theo Từ điển tiếng Việt thì “oan” có nghĩa là “bị quy cho tội mà bản thân không phạm, phải chịu sự trừng phạt mà bản thân không đáng phải chịu”¹². Liệu có thể hiểu chỉ khi quyết định kỷ luật đảng xác định sai hành vi vi phạm kỷ luật hoặc áp dụng sai hình thức kỷ luật đảng thì mới được gọi là “oan” và quyết định này sẽ bị hủy bỏ. Đối với các trường hợp có sai phạm khác thì không dẫn đến việc hủy bỏ mà sẽ áp dụng cơ chế thay đổi hay không?

Từ phân tích ở trên cho thấy, sự không rõ ràng trong căn cứ hủy quyết định xử lý kỷ luật đảng có thể dẫn đến làm sai lệch quyết định hủy quyết định xử lý kỷ luật cán bộ, công chức khi áp dụng căn cứ này. Do đó, các tác giả kiến nghị cần bổ sung nội dung trong Quy định số 69-QĐ/TW làm rõ các trường hợp hủy bỏ và thay đổi đối với quyết định xử lý kỷ luật đảng khi có oan hoặc sai■

¹² Hoàng Phê, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, năm 2021, tr. 950.