

TỪ CHỨC CỦA CÔNG CHỨC TRONG PHÁP LUẬT VIỆT NAM

ĐẶNG PHƯỚC THÔNG *

LÊ THỊ HỒNG **

Tóm tắt: Công chức khi được bổ nhiệm giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý thì sẽ phát sinh năng lực pháp lý của chủ thể giữ chức vụ, đồng thời phát sinh quyền từ chức vừa là quyền con người, quyền công dân mà chủ thể đặc biệt là công chức nắm giữ, vừa là quyền dân sự thuộc về dạng quyền nhân thân không gắn với tài sản. Bài viết làm sáng tỏ một số lý luận chung về quyền từ chức của công chức và quy định pháp luật về từ chức của công chức; đưa ra một số đánh giá và kiến nghị: 1) sửa đổi khái niệm từ chức nhằm đảm bảo hiệu lực pháp lý của quyền từ chức khi công chức có quyết định kéo dài thời gian giữ chức vụ; 2) quy định rõ khung pháp lý về điều kiện để xem xét, quyết định việc từ chức của công chức; 3) thống nhất về thuật ngữ cho từ chức của cấp có thẩm quyền.

Từ khoá: Công chức; luật về từ chức; từ chức

Nhận bài: 01/11/2019

Hoàn thành biên tập: 28/9/2020

Duyệt đăng: 29/9/2020

RESIGNATION OF PUBLIC SERVANTS UNDER THE LAW OF VIETNAM

Abstract: Legal capacity of the authority as well as right to resign, which is not only a human right and citizen right, but also a civil right not attached to property arises when a public servant is appointed to management position. In this article, the author analyzes several related legal issues: legal nature of the right to resign of public servants; provisions on the right to resign of public servants; and, based on this analysis, the authors evaluate and propose some recommendations: 1) to revise the concept of resignation, which ensures legal effect of the right to resign when a public servant has decided to extend the serving time; 2) to establish a more detailed legal framework for conditions which enable a competent authority to review and make decision of resignation for a public servant; and 3) to come to an agreement in terms used for the resignation of the competent authorities.

Keywords: Public servant; law on resignation; resignation

Received: Nov 1st, 2019; Editing completed: Sept 28th, 2020; Accepted for publication: Sept 29th, 2020

Trong Sắc lệnh số 76/SL do Chủ tịch Hồ Chí Minh ký ngày 20/5/1950, lần đầu tiên quy định rõ từ chức và từ chức bắt buộc là hai vấn đề độc lập. Theo đó, từ chức bắt buộc được xem là một hình thức kỉ luật⁽¹⁾ và

được xếp vào nhóm trách nhiệm kỉ luật của công chức.⁽²⁾ Còn từ chức được xem là một hành vi pháp lý phát sinh khi công chức thực

Việt Nam của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà số 76/SL ngày 20/5/1950.

(2). Trách nhiệm kỉ luật của công chức là một dạng cụ thể của trách nhiệm pháp lý được áp dụng khi công chức có hành vi vi phạm pháp luật gây ảnh hưởng xấu đến đạo đức uy tín nghề nghiệp. Xem: Tạ Quang Ngọc, “Một số ý kiến về trách nhiệm pháp lý của công chức trong pháp luật Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nghề luật*, số 6, 2009, tr. 34.

* Thạc sĩ, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh
E-mail: dpthong@hcmulaw.edu.vn

** Thạc sĩ, Văn phòng Đăng kí Đất đai Chi nhánh Quận 7, Thành phố Hồ Chí Minh
E-mail: lethihong.dhl@gmail.com

(1). Điều 56 Sắc lệnh số 76/SL về Quy chế công chức

hiện quyền năng dân sự của mình bằng việc có đơn công khai xin từ chức và việc có đồng ý cho từ chức hay không sẽ do cấp có thẩm quyền quyết định.⁽³⁾ Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay, chế định từ chức bỏ các quy định về từ chức bắt buộc trong Luật Cán bộ Công chức (viết tắt là Luật CBCC) năm 2018 và từ những tác động của hoàn cảnh khách quan làm thay đổi quan niệm pháp lý về từ chức.

1. Một số lý luận chung về từ chức của công chức

Khoa học pháp lý xem từ chức là khái niệm gắn liền với trách nhiệm cá nhân ở cả góc độ đạo đức và văn hoá từ chức. Hiểu theo cách đơn giản, từ chức là xin thôi giữ chức vụ hiện đang giữ.⁽⁴⁾ Dưới góc độ pháp luật hiện hành từ chức được quy định tại khoản 13 Điều 7 Luật CBCC năm 2008 như sau: *“Từ chức là việc ... công chức lãnh đạo, quản lý đề nghị được thôi giữ chức vụ khi chưa hết nhiệm kỳ hoặc chưa hết thời hạn bổ nhiệm”*. Như vậy, với khái niệm này, có thể xác định ba đặc trưng nhận diện bản chất pháp lý của từ chức của công chức như sau:

Thứ nhất, từ chức phát sinh từ ý định chủ quan của công chức. Đề xuất hiện một ý định chủ quan của con người thì trước hết tri giác của con người sẽ phải chịu tác động bởi một sự kiện khách quan nào đó tạo thành động cơ để thôi thúc thực hiện ý định chủ quan. Biểu hiện của các sự kiện khách quan như: sự hạn chế về năng lực dân sự (thể chất

và trí tuệ); tự nhận thấy bản thân không làm tròn trách nhiệm với chức vụ đương nhiệm; xuất hiện những hậu quả do thiếu trách nhiệm hoặc sai lầm trong quản lý; bản thân không hài lòng với công việc hiện tại hoặc môi trường hoặc cấp trên. Các sự kiện khách quan đó đều có thể là nền tảng nảy sinh ý định chủ quan để công chức từ chức. Tuy nhiên, không phải tất cả ý định chủ quan của công chức đều được cho phép biểu hiện để xin từ chức, bởi quyền từ chức có thể bị hạn chế bởi yêu cầu pháp lý nhằm bảo vệ lợi ích xã hội hoặc của chủ thể khác; đặc biệt, nếu ý định đó mang nội dung tiêu cực, bất lợi cho xã hội hoặc chủ thể khác thì nó cần được ngăn chặn và ràng buộc thông các quy phạm pháp luật. Theo đó, có hai vấn đề đặt ra cần được sáng tỏ trong việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về từ chức là:

Một là làm thế nào để tăng cường ý định chủ quan mang nội dung tích cực để từ chức, như là sự tôn trọng quyền con người? Nội dung này phản ánh rõ nét qua “văn hoá từ chức”, đó là văn hoá chính trị, văn hoá ứng xử dựa trên lương tri, là hình thức tự nguyện nếu như công chức được bổ nhiệm cảm thấy rằng mình không còn đủ sức khỏe, uy tín, hay có vi phạm, thấy vị trí của mình không phù hợp với năng lực, chuyên môn.⁽⁵⁾

Hai là làm thế nào để giảm thiểu sự tác động của ý định chủ quan mang nội dung tiêu cực để từ chức, nhằm cân bằng quyền lợi của chủ thể khác trong mối tương quan

(3). Điều 79, Sắc lệnh số 76/SL.

(4). Cao Văn Uy, “Từ chức”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12, 2002, tr. 19.

(5). Lâm Nguyên, *Từ chức là văn hóa chính trị*, <http://www.sggp.org.vn/tu-chuc-la-van-hoa-chinh-tri-597564.html>, truy cập 14/7/2020.

với quan hệ xã hội? Theo đó, biểu hiện dễ nhận biết là các quy phạm về trách nhiệm, nghĩa vụ trong từ chức mà nhà lập pháp xây dựng, nhằm ngăn cản công chức lợi dụng việc từ chức để né tránh, che đậy những hậu quả do thiếu trách nhiệm hoặc sai lầm trong quản lý hoặc do tham nhũng mà ra.

Thứ hai, ý định từ chức phải được thể hiện dưới hình thức nhất định. Ý định từ chức, nếu không thể hiện dưới hình thức nhận biết nhất định, thì chủ thể có thẩm quyền giải quyết việc từ chức không có cơ sở tiến hành các thủ tục theo đúng quy trình. Xét về hình thức, ý định từ chức của công chức có thể dưới nhiều dạng, như: lời nói, hành vi, thư hoặc tin nhắn điện tử, văn bản trực tiếp... Còn dưới khía cạnh pháp lý, khái niệm từ chức đã ghi nhận rằng công chức được “đề nghị được thôi giữ chức vụ”, quyền được đề nghị này là biểu hiện cho việc thừa nhận cách thức từ chức có thể bằng nhiều hình thức khác nhau. Đây là nội dung có tính mở và thể hiện sự lường trước của pháp luật, nếu trong tương lai, việc hoàn thiện Chính phủ điện tử sẽ giúp cho hình thức thư hoặc tin nhắn điện tử được thừa nhận, chứ không chỉ bằng hình thức “đơn từ chức” như hiện nay.⁽⁶⁾

Thứ ba, thời điểm đề nghị từ chức phải nằm trong phạm vi thời hạn bổ nhiệm giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý của công chức.

Việc bổ nhiệm giữ chức vụ là hành vi hành chính của cơ quan có thẩm quyền, nó

phải được biểu hiện bằng quyết định hành chính hoặc nghị quyết tập thể theo trình tự cụ thể, rõ ràng trên thực tế. Theo đó, quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm của công chức chỉ phát sinh đối với chức vụ được bổ nhiệm tính từ thời điểm quyết định bổ nhiệm hoặc nghị quyết bổ nhiệm đó được ban hành. Quyết định bổ nhiệm lại hoặc quyết định kéo dài thời gian giữ chức vụ phải được ban hành trên thực tế, thì chức vụ đó mới được kéo dài hoặc bắt đầu thời gian mới cho chức vụ được bổ nhiệm lại.

Về nguyên tắc, nếu tính từ thời điểm hết thời hạn bổ nhiệm 05 năm trong quyết định bổ nhiệm trước đó, mà chưa có quyết định kéo dài chức vụ được ban hành trên thực tế, thì không có cơ sở cho rằng chức vụ hiện giữ vẫn được kéo dài. Việc kéo dài chỉ phát sinh khi có đủ tiêu chí để được kéo dài thời gian chức vụ và có quyết định kéo dài được ban hành. Do đó, cho đến khi cơ quan có thẩm quyền chưa thực hiện hành vi hành chính - ban hành quyết định kéo dài giữ chức vụ, thì tư cách chủ thể pháp lý giữ chức vụ lúc này vẫn đang tạm thời bị chấm dứt.

Tiêu chí để được kéo dài thời gian chức vụ quy định lần đầu tiên ở khoản 3 Điều 10 Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg ngày 19/02/2003 về việc ban hành Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo nhưng cho đến nay chưa có quy định nào giải quyết quyền từ chức có phát sinh không khi xảy ra sự kiện kéo dài chức vụ?

Quyết định kéo dài thời gian giữ chức vụ là quyết định “phái sinh” từ một quyết định bổ nhiệm trước đó, bởi chức năng của nó là

(6). Lê Thị Hồng, *Bổ nhiệm, từ chức đối với công chức trong cơ quan nhà nước cấp tỉnh*, Luận văn thạc sĩ ngành Luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2019, tr. 37.

giải phóng “thời hạn bổ nhiệm” 05 năm trong quyết định bổ nhiệm trước đó và áp đặt hiệu lực mới về “thời hạn kéo dài giữ chức vụ”, đồng thời giữ lại giá trị nguyên vẹn của vị trí việc làm theo chức vụ đó. Chính vì vậy, “thời hạn kéo dài giữ chức vụ” có phạm vi không đồng nhất với “thời hạn bổ nhiệm”.

Khi xem xét quyền từ chức trong mối quan hệ kéo dài thời gian giữ chức vụ, do nội hàm quyền từ chức được khái niệm hóa theo luật định, nên việc nảy sinh và chấm dứt quyền này cũng gắn liền với “thời hạn bổ nhiệm” theo khoản 13 Điều 7 Luật CBCC năm 2008. Chính vì lẽ đó, việc giải phóng “thời hạn bổ nhiệm” 05 năm để áp đặt “thời hạn kéo dài giữ chức vụ” mới sẽ cùng lúc giải phóng quyền từ chức. Tuy nhiên, quyền từ chức có được khôi phục lại theo “thời hạn kéo dài giữ chức vụ” hay không thì không được đề cập ở khoản 13 Điều 7 Luật CBCC năm 2008.

Điều này dẫn đến những tranh cãi trong khoa học pháp lý. Chẳng hạn, có quan điểm cho rằng, kéo dài thời gian giữ chức vụ tức là vẫn đang giữ chức vụ, từ chức là xin thôi giữ chức vụ thì dù ở nhiệm kỳ chính thức hay kéo dài vẫn có thể từ chức. Tuy nhiên, quan điểm khác lại cho rằng phạm vi của quyền từ chức được minh thị chỉ “*trong phạm vi thời hạn bổ nhiệm giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý của công chức*”⁽⁷⁾ tức là từ đủ 05 năm trở lên (tính từ khi có quyết định bổ nhiệm) chứ không đề cập phạm vi kéo dài chức vụ, nên quyền từ chức trong giai đoạn kéo dài giữ chức vụ là không phát sinh hiệu lực pháp lý.

(7). Khoản 13 Điều 7 Luật CBCC năm 2008.

Do đó, nếu sự kiện kéo dài chức vụ được nảy sinh về mặt pháp lý thì chế định từ chức cũng cần minh định về hệ quả để đảm bảo tính thống nhất và tránh những tranh cãi trong thực tiễn áp dụng pháp luật.

Dựa trên việc xác định “thời hạn bổ nhiệm”, trước khi tư cách chủ thể pháp lý của chức vụ tự chấm dứt, người đang nắm giữ chức vụ có quyền làm đơn xin từ chức để đảm bảo tính hợp lệ của việc từ chức. Với đặc trưng này, thực trạng pháp lý vẫn còn tồn tại hai vấn đề cần được làm rõ là: 1) Đối với trường hợp “*kéo dài thời gian giữ chức vụ đối với cấp phó của người đứng đầu theo nhiệm kỳ của người đứng đầu*”.⁽⁸⁾ Nếu như người đứng đầu được kéo dài chức vụ thì đơn từ chức của cấp phó trong giai đoạn người đứng đầu được kéo dài có hợp lệ hay không? Nếu người đứng đầu kết thúc nhiệm kỳ mà cấp phó vẫn chưa hết thời hạn giữ chức vụ theo quyết định bổ nhiệm, thì đơn từ chức của cấp phó trong giai đoạn này có được cho là hợp pháp không?; 2) Khi công chức được đơn vị có thẩm quyền ra quyết định kéo dài thời hạn giữ chức vụ, thì đơn từ chức trong thời hạn kéo dài chức vụ này có hợp lệ hay không?⁽⁹⁾

Chế định về từ chức bước đầu đã được thể chế đầy đủ bởi các quy phạm pháp luật.

(8). Khoản 13 Điều 2 Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, kéo dài thời gian giữ chức vụ, thôi giữ chức vụ, từ chức, miễn nhiệm, luân chuyển công chức, viên chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý của Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành kèm theo Quyết định số 3268/QĐ-BGDĐT ngày 29/8/2018 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo.

(9). Khoản 4 Điều 41 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP.

Đây là sự khởi đầu quan trọng để các cá nhân và tổ chức trong hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở làm căn cứ để triển khai thực hiện một cách công khai và dân chủ. Tuy nhiên, thực tế hiện nay đã có những tác động không nhỏ đến chế định từ chức như: 1) nội hàm từ chức mở rộng hơn dưới góc nhìn quyền con người, quyền công dân theo Hiến pháp năm 2013⁽¹⁰⁾ và quyền dân sự theo BLDS năm 2015;⁽¹¹⁾ 2) sự tách bạch khuôn khổ pháp lý các đối tượng nhân sự trong bộ máy nhà nước giữa Luật CBCC năm 2008 và Luật Viên chức năm 2010, nên phạm vi từ chức cần điều chỉnh phù hợp với các đối tượng nhân sự đó; 3) tác động của thực tiễn về quản lý nhân sự nhằm đấu tranh với nạn tham nhũng. Những tác động trên là nguyên nhân khiến việc nghiên cứu về sáu khía cạnh cấu thành nên chế định từ chức của công chức và điều chỉnh các nội dung này là hết sức cấp bách, cần thiết trong giai đoạn hiện nay.

(10). Quyền từ chức là một quyền của công dân mà chủ thể đặc biệt là công chức nắm giữ. Các quy định hiện hành cho thấy việc thực hiện quyền này chỉ trong phạm vi liệt kê theo khoản 1 Điều 54 Luật CBCC năm 2008 và khoản 1 Điều 42 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15/3/2010 để xem xét việc từ chức. Tuy nhiên, cách giới hạn quyền theo liệt kê này đã trái với nguyên tắc giới hạn quyền con người, quyền công dân theo Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

(11). Quyền từ chức được xem là một dạng quyền nhân thân không gắn với tài sản, phát sinh khi có quyết định bổ nhiệm giữ chức vụ của cơ quan có thẩm quyền theo khoản 3 Điều 8 BLDS năm 2015. Theo đó việc giới hạn quyền này cũng phải đảm bảo nguyên tắc của BLDS năm 2015. Tuy nhiên, cách giới hạn quyền từ chức theo liệt kê nói trên cũng trái với nguyên tắc giới hạn quyền dân sự mà khoản 2 Điều 2 BLDS năm 2015 đã ghi nhận.

2. Quy định hiện hành về từ chức của công chức

Thứ nhất, về điều kiện để công chức được thực hiện việc từ chức

Khoản 1 Điều 54 Luật CBCC năm 2008 quy định công chức lãnh đạo, quản lý có thể từ chức trong trường hợp sau đây: “a) *Không đủ sức khỏe*; b) *Không đủ năng lực, uy tín*; c) *Theo yêu cầu nhiệm vụ*; d) *Vì lí do khác*.” Với nền tảng của Luật CBCC năm 2008, khoản 1 Điều 42 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP ngày 15/3/2010 của Chính phủ quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức đã cụ thể hoá điều kiện từ chức đối với công chức trong trường hợp sau: “a) *Công chức tự nguyện, chủ động xin từ chức để chuyển giao vị trí lãnh đạo, quản lý*; b) *Công chức nhận thấy không đủ sức khỏe, năng lực, uy tín để hoàn thành chức trách nhiệm vụ được giao*; c) *Công chức nhận thấy sai phạm, khuyết điểm của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình hoặc của cấp dưới có liên quan đến trách nhiệm của mình*; d) *Công chức có nguyện vọng xin từ chức vì các lí do cá nhân khác*”.

Ưu điểm của các điều luật này là liệt kê rất rõ từng trường hợp cụ thể để chủ thể giữ chức vụ làm cơ sở đề nghị từ chức. Ngay cả khi chủ thể giữ chức vụ có một lí do từ chức đặc biệt khác, thì cũng đã có điểm d khoản 1 Điều 54 Luật CBCC năm 2008 quy định “*xin từ chức vì các lí do cá nhân khác*” nhằm lường trước tình huống để vận dụng. Tuy nhiên, việc sử dụng phương pháp liệt kê này có điểm hạn chế là không mang tính bao quát và đầy đủ trong thực tiễn áp dụng pháp

luật, dẫn đến sự lúng túng và giải quyết không thỏa đáng cho công chức hoặc gây tranh cãi ở lý do xin từ chức. Điều này cho thấy, thực tiễn áp dụng pháp luật vẫn rất cần các điều khoản có tính định lượng pháp lý cụ thể để cho phép hoặc không cho phép từ chức hơn là cách quy định liệt kê như hiện nay. Bởi lẽ, khi sử dụng cách thức liệt kê sẽ dẫn đến quyền từ chức bị giới hạn trong những đối tượng bị liệt kê, còn khi dùng cách định lượng sẽ mở rộng phạm vi thực hiện của quyền mà Điều 14 Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận về quyền con người, quyền công dân và phù hợp với nguyên tắc giới hạn quyền theo Điều 14 Hiến pháp năm 2013.

Thứ hai, về trình tự, thủ tục từ chức của công chức

Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg ngày 19/2/2003 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, luân chuyển, từ chức, miễn nhiệm cán bộ, công chức lãnh đạo, quy định trình tự từ chức của công chức như sau: 1) Bước 01: Điều 16 Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg: “..., công chức lãnh đạo xin từ chức thì làm đơn gửi lãnh đạo cơ quan trực tiếp quản lý xem xét quyết định”; 2) Bước 02: khoản 1 Điều 17 Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg: “Trong thời hạn 1 tháng, kể từ khi nhận được đơn từ chức, cơ quan trực tiếp quản lý ..., công chức lãnh đạo phải xem xét để quyết định hoặc báo cáo cấp có thẩm quyền quyết định”.

Trình tự, thủ tục từ chức gắn với một đặc trưng của từ chức là “phải thể hiện ý định từ chức dưới một hình thức nhận biết nhất

định”. Trong thực tế, ý định từ chức không chỉ biểu hiện dưới hình thức “đơn từ chức” mà còn dưới hình thức “thư điện tử” và ngoài cách giao nhận đơn theo phương thức kí nhận nộp trực tiếp hoặc gửi đơn qua bưu điện, thì còn có thể xác lập bằng giao dịch điện tử. Do đó, có vẻ như các quy định thủ tục từ chức trên đã rất lỗi thời và chậm cải tiến trong mục tiêu xây dựng Chính phủ điện tử.

Thứ ba, về trách nhiệm của công chức khi đang trong quá trình xem xét việc từ chức

Khoản 2 Điều 17 Quyết định số 27/2003/QĐ-TTg quy định: “2. Khi đơn từ chức chưa được cấp có thẩm quyền chuẩn ý thì ..., công chức lãnh đạo vẫn phải tiếp tục thực hiện nhiệm vụ, chức trách được giao”. Tiếp theo, khoản 3 Điều 54 Luật CBCC năm 2008 cũng quy định: “3. Công chức lãnh đạo, quản lý xin từ chức hoặc miễn nhiệm nhưng chưa được cấp có thẩm quyền đồng ý cho từ chức hoặc miễn nhiệm vẫn phải tiếp tục thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.” Cuối cùng, khoản 3 Điều 42 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP cụ thể hoá hơn nữa là “Công chức chưa được cấp có thẩm quyền quyết định cho từ chức hoặc miễn nhiệm vẫn phải tiếp tục thực hiện nhiệm vụ, chức trách được giao....”.

So sánh ba quy định nêu trên cho thấy mỗi văn bản có cách quy định riêng, chưa thể hiện sự thống nhất về thuật ngữ: “cấp có thẩm quyền chuẩn ý”, “cấp có thẩm quyền đồng ý cho từ chức” và “cấp có thẩm quyền quyết định cho từ chức” đều được xem là kết thúc việc giải quyết từ chức. Sự thiếu thống nhất này sẽ ảnh hưởng đến việc xác định thời

điểm được xem là đã giải quyết việc từ chức; thời điểm phát sinh hệ quả và chế độ của người từ chức; thời điểm kết thúc trách nhiệm chức vụ hiện giữ của họ.

Thứ tư, về thẩm quyền giải quyết việc từ chức

Khoản 4 Điều 54 Luật CBCC năm 2008 quy định: “4. *Thẩm quyền, xem xét, quyết định việc từ chức hoặc miễn nhiệm công chức lãnh đạo, quản lý được thực hiện theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền.*” Quy định này thực chất chỉ mang tính hình thức và “chiếu lệ” mà không đề ra nguyên tắc xử sự chung khi tham vấn vấn đề thẩm quyền giải quyết việc từ chức. Quy định này chưa làm rõ nguyên tắc xác định thẩm quyền giải quyết việc từ chức là dựa trên lãnh thổ hay dựa trên phân cấp quản lý công chức hay theo chủ thể ban hành nghị quyết hoặc quyết định chuẩn y từ chức?

Trên thực tế, khi áp dụng pháp luật, việc xác định thẩm quyền xem xét, quyết định từ chức sẽ phụ thuộc vào thẩm quyền của chủ thể ban hành nghị quyết hoặc quyết định bổ nhiệm công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý đó, chẳng hạn: 1) thẩm quyền thuộc về hội đồng nhân dân tỉnh đối với việc ra “nghị quyết xác nhận kết quả bầu cử” bổ nhiệm ủy viên ủy ban nhân dân cấp tỉnh;⁽¹²⁾ thẩm quyền thuộc về chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh ra quyết định bổ nhiệm đối với giám đốc và phó giám đốc sở;⁽¹³⁾ thẩm quyền của giám

đốc sở và tương đương khi được chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh ủy quyền ra quyết định bổ nhiệm đối với giám đốc và phó giám đốc sở khác.⁽¹⁴⁾ Do đó, pháp luật hiện hành cũng cần bổ sung vào điều luật nguyên tắc về xác định thẩm quyền nhằm thống nhất cách thức xử sự trong quan hệ xem xét, quyết định từ chức của công chức, theo hướng: “thẩm quyền giải quyết việc từ chức theo thẩm quyền của chủ thể nắm giữ quyền ban hành nghị quyết, quyết định bổ nhiệm công chức giữ chức vụ lãnh đạo quản lý, trừ trường hợp luật có quy định khác”. Điều này có nghĩa là ngay cả cấp tỉnh hoặc tương đương ban hành văn bản dưới luật, ủy quyền cho chủ thể khác có thẩm quyền ra quyết định bổ nhiệm, thì chủ thể được ủy quyền vẫn không có thẩm quyền giải quyết việc từ chức, mà chủ thể đó phải là chủ thể do luật ấn định nắm giữ quyền bổ nhiệm ban đầu.

Thứ năm, về hệ quả từ chức của công chức sau khi được cấp trên chuẩn y

Theo quy định tại khoản 3 Điều 17 Quyết định số 27/2003/QĐ-TTG quy định: “3. ... *công chức lãnh đạo sau khi từ chức được cơ quan quản lý bố trí công tác khác*”. Tiếp theo đó, khoản 2 Điều 54 Luật CBCC năm 2008 quy định: “2. *Công chức lãnh đạo, quản lý sau khi từ chức hoặc miễn nhiệm được bố trí công tác phù hợp với chuyên môn, nghiệp vụ được đào tạo hoặc nghỉ hưu, thôi việc*”. Cuối cùng thì khoản 3 Điều 42 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP quy định: “.... *Công chức sau khi thôi giữ chức*

(12). Hướng dẫn số 1138/HD-UBTVQH13 ngày 03/6/2015 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

(13). Điều 13 Nghị định số 13/2008/NĐ-CP ngày 04/02/2008 của Chính phủ về quy định tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành

phố trực thuộc trung ương.

(14). Điều 13 Nghị định số 13/2008/NĐ-CP.

vụ lãnh đạo, quản lý do từ chức hoặc miễn nhiệm được người đứng đầu cơ quan sử dụng công chức bố trí, phân công công tác khác phù hợp với yêu cầu nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị và trình độ, năng lực của công chức”.

Như vậy, khi được chuẩn y từ chức, thì chủ thể xin từ chức vẫn còn quyền và nghĩa vụ phát sinh trong quan hệ công chức với Nhà nước theo ba quan hệ phát sinh khác là: “được bố trí công tác phù hợp với chuyên môn, nghiệp vụ được đào tạo”, được “nghỉ hưu”, được “thôi việc”. Tuy nhiên, quy định tại khoản 3 Điều 42 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP lại chưa bao quát hết ba quan hệ mà ở khoản 2 Điều 54 Luật CBCC năm 2008 đã đề ra, vì thiếu đi việc làm rõ quan hệ “nghỉ hưu, thôi việc” liên quan gì đến hệ quả của từ chức? Về nguyên tắc, quan hệ “nghỉ hưu” luôn phải đảm bảo điều kiện về độ tuổi hoặc yêu cầu của công chức xin nghỉ hưu. Còn trong quan hệ “thôi việc” thì luôn cần có điều kiện và tiêu chí cụ thể mới phát sinh, bởi lẽ: 1) nếu xét dưới góc độ hệ quả của sự kiện pháp lý thì “thôi việc” có thể biểu hiện dưới dạng loại hình kỉ luật “buộc thôi việc” theo khoản 15 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật CBCC năm 2019 và Luật Viên chức; 2) nếu xét dưới góc độ nguyên nhân của sự kiện pháp lý thì “thôi việc” được biểu hiện như một đề nghị tự nguyện vì lí do cá nhân, tương tự như đề nghị từ chức. . Do đó, vấn đề này không rõ là sau khi công chức được cấp trên chuẩn y cho từ chức, thì hệ quả của nó có mối liên quan gì và cơ sở gì dẫn đến quan hệ “nghỉ hưu”, “thôi việc”?

Thứ sáu, về chế độ, chính sách đối với công chức được từ chức

Tại khoản 1 và khoản 2 Điều 44 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP quy định: “1. Công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý xin từ chức theo quy định tại điểm a và điểm b khoản 1 Điều 42 Nghị định này được bảo lưu phụ cấp chức vụ hiện hưởng đến hết thời hạn giữ chức vụ theo quy định. Trường hợp thời hạn giữ chức vụ còn dưới 06 tháng thì được bảo lưu phụ cấp chức vụ hiện hưởng trong 06 tháng, kể từ ngày có quyết định từ chức. 2. Công chức giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý xin từ chức theo quy định tại điểm c và điểm d khoản 1 Điều 42 Nghị định này được bảo lưu phụ cấp chức vụ hiện hưởng trong thời gian 06 tháng, kể từ ngày có quyết định từ chức”.

Từ quy định này cho thấy, lí do từ chức sẽ quyết định đến hệ quả của chế độ chính sách đối với người từ chức. Nghĩa là nếu lí do từ chức rơi vào trường hợp: “a) Công chức tự nguyện, chủ động xin từ chức để chuyển giao vị trí lãnh đạo, quản lý; b) Công chức nhận thấy không đủ sức khỏe, năng lực, uy tín để hoàn thành chức trách nhiệm vụ được giao” (điểm a và điểm b khoản 1 Điều 42 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP) thì hệ quả là “được bảo lưu phụ cấp chức vụ hiện hưởng đến hết thời hạn giữ chức vụ theo quy định”; Nếu lí do từ chức rơi vào trường hợp “c) Công chức nhận thấy sai phạm, khuyết điểm của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình hoặc của cấp dưới có liên quan đến trách nhiệm của mình; d) Công chức có nguyện vọng xin từ chức vì các lí do cá nhân khác” (điểm c và điểm d khoản 1 Điều 42

Nghị định số 24/2010/NĐ-CP) thì hệ quả là chỉ “*được bảo lưu phụ cấp chức vụ hiện hưởng trong thời gian 06 tháng, kể từ ngày có quyết định từ chức*”. Vấn đề đặt ra là phải chăng việc bảo lưu “trong thời gian 06 tháng” có hậu quả nặng nề hơn việc bảo lưu phụ cấp chức vụ hiện hưởng “đến hết thời hạn giữ chức vụ”?

Có thể thấy, trong cùng một quyền năng dân sự về từ chức lại có hai chế độ hưởng khác nhau, trong khi đó quy định ban đầu về điều kiện từ chức hoàn toàn bình đẳng theo phương thức liệt kê. Phải chăng cách quy định này tạo nên trở ngại hoặc tác động đến nhận thức của công chức lãnh đạo, quản lý khi lựa chọn lý do từ chức không quá ảnh hưởng đến lợi ích vật chất của bản thân? Việc phân cấp thành hai chế độ này không những thiếu đi tính bình đẳng về quyền từ chức, mà còn không khuyến khích sự trung thực khi công chức đưa ra lý do xin từ chức. Do đó, quy định này cần được điều chỉnh thống nhất theo hướng “*được bảo lưu phụ cấp chức vụ hiện hưởng đến hết thời hạn giữ chức vụ theo quy định*”. Bởi vì xét cho cùng, dù lý do từ chức thể hiện dưới khía cạnh nào đi chăng nữa thì nó cũng mang bản chất một quyền dân sự mà chỉ tồn tại ở chủ thể nắm giữ chức vụ - không phải là một hình thức kỷ luật, nên nó phải được bình đẳng về chế độ, chính sách.

3. Một số đề xuất hoàn thiện pháp luật về từ chức của công chức

3.1. Về hiệu lực pháp lý của quyền từ chức khi công chức có quyết định kéo dài thời gian giữ chức vụ

Theo quy định tại khoản 13 Điều 7 Luật

CBCC năm 2008, việc gửi đơn đề nghị từ chức đến cơ quan có thẩm quyền được xem là hợp pháp chỉ khi việc gửi đề nghị đó nằm trong phạm vi “khi chưa hết nhiệm kỳ”. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là: 1) trong trường hợp công chức khi có quyết định “kéo dài thời hạn giữ chức vụ cho đến thời điểm đủ tuổi nghỉ hưu”; 2) hoặc trường hợp công chức khi có quyết định “kéo dài thời gian giữ chức vụ đến hết thời điểm đủ tuổi nghỉ làm công tác quản lý” và “kéo dài thời gian giữ chức vụ đối với cấp phó của người đứng đầu theo nhiệm kỳ của người đứng đầu”, thì việc gửi đề nghị từ chức trong thời gian này có hợp pháp không?

Thứ nhất, từ chức trong trường hợp công chức có quyết định “kéo dài thời hạn giữ chức vụ”

Tại khoản 4 Điều 41 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP quy định: “... *Trường hợp tính đến tháng đủ tuổi nghỉ hưu còn dưới 02 năm công tác, cơ quan quản lý công chức xem xét, nếu đủ tiêu chuẩn, điều kiện thì quyết định kéo dài thời gian giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý cho đến thời điểm đủ tuổi nghỉ hưu....*”. Như vậy, khi hết thời hạn bổ nhiệm mà công chức đó đáp ứng hai điều kiện: 1) tính đến tháng đủ tuổi nghỉ hưu còn dưới 02 năm công tác; 2) đủ tiêu chuẩn, điều kiện để giữ chức vụ lãnh đạo đó, thì cơ quan quản lý công chức sẽ ban hành quyết định kéo dài thời gian giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý. Như vậy, thời gian công chức còn giữ chức vụ sẽ kéo dài từ lúc hết thời hạn bổ nhiệm giữ chức vụ (là 05 năm kể từ thời điểm có quyết định bổ nhiệm) “cho đến thời

điểm đủ tuổi nghỉ hưu”.⁽¹⁵⁾ Tuy nhiên, vì thời hạn bổ nhiệm giữ chức vụ và thời gian công chức được kéo dài thời hạn giữ chức vụ là hai phạm vi độc lập và nối tiếp nhau, nên từ chức trong cả hai thời gian này đều nên được xem xét tính hợp pháp như nhau. Bởi vì, chừng nào công chức vẫn còn thời gian giữ chức vụ thì quyền được đề nghị từ chức vẫn chưa chấm dứt đối với công chức đó. Tuy nhiên có thể thấy quy định tại khoản 13 Điều 7 Luật CBCC năm 2008 chỉ đề cập thời hạn bổ nhiệm giữ chức vụ (là 05 năm kể từ thời điểm có quyết định bổ nhiệm) để ghi nhận tính hợp pháp của từ chức, còn giai đoạn kéo dài thời hạn giữ chức vụ thì lại chưa rõ. Điều này dễ dẫn đến cách hiểu khác nhau về hiệu lực của quyền từ chức ở giai đoạn kéo dài thời hạn giữ chức vụ.

Thứ hai, từ chức trong trường hợp công chức có quyết định “kéo dài thời gian giữ chức vụ đến hết thời điểm đủ tuổi nghỉ làm công tác quản lý” và “kéo dài thời gian giữ chức vụ đối với cấp phó của người đứng đầu theo nhiệm kỳ của người đứng đầu. Theo khoản 13 Điều 2 Quy chế bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, kéo dài thời gian giữ chức vụ, thôi giữ chức vụ, từ chức, miễn nhiệm, luân chuyển công chức, viên chức giữ chức vụ

lãnh đạo, quản lý của Bộ Giáo dục và Đào tạo ban hành kèm theo Quyết định số 3268/QĐ-BGDĐT ngày 29/8/2018 của Bộ trưởng Bộ Giáo dục và Đào tạo thì: “13. Kéo dài thời gian giữ chức vụ là việc cấp có thẩm quyền quyết định tiếp tục kéo dài thời gian giữ chức vụ đến hết thời điểm đủ tuổi nghỉ làm công tác quản lý đối với công chức viên chức lãnh đạo, quản lý khi hết thời hạn bổ nhiệm còn dưới 2 năm công tác tính đến thời điểm đủ tuổi nghỉ làm công tác quản lý hoặc cấp có thẩm quyền quyết định tiếp tục kéo dài thời gian giữ chức vụ đối với cấp phó của người đứng đầu theo nhiệm kỳ của người đứng đầu”. Như vậy, việc kéo dài thời gian giữ chức vụ của công chức lãnh đạo, quản lý xảy ra trong hai trường hợp là:

- Khi hết thời hạn bổ nhiệm còn dưới 2 năm công tác tính đến thời điểm đủ tuổi nghỉ làm công tác quản lý. Trường hợp này khá giống với phân tích ở trên nhưng khác ở mốc thời điểm kết thúc việc giữ chức vụ là “thời điểm đủ tuổi nghỉ làm công tác quản lý” chứ không phải là “thời điểm đủ tuổi nghỉ hưu”. Điều này là dễ hiểu bởi, sự khác biệt này ở đặc thù của ngành giáo dục cần đến sự đóng góp của các đối tượng “*người lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao, người lao động làm công tác quản lý và một số trường hợp đặc biệt khác*”,⁽¹⁶⁾ do đó các đối tượng này “*có thể nghỉ hưu ở tuổi cao hơn*”.⁽¹⁷⁾ Chính vì thế, từ chức trong cả hai

(15). Tuổi nghỉ hưu hiện nay được quy định tại khoản 3 Điều 187 Bộ luật Lao động năm 2012: “*Người lao động bảo đảm điều kiện về thời gian đóng BHXH theo quy định của pháp luật về BHXH được hưởng lương hưu khi nam đủ 60 tuổi, nữ đủ 55 tuổi. Người lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao, người lao động làm công tác quản lý và một số trường hợp đặc biệt khác có thể nghỉ hưu ở tuổi cao hơn nhưng không quá 05 năm so với quy định tại khoản 1 Điều này*”.

(16). Điều 187 Bộ luật Lao động năm 2012; Điều 31 Luật CBCC năm 2008.

(17). Điều 2 Nghị định số 53/2015/NĐ-CP ngày 29/5/2015 của Chính phủ quy định về đối tượng nghỉ hưu ở tuổi cao hơn đối với cán bộ, công chức.

giai đoạn: thời hạn bổ nhiệm giữ chức vụ, và thời hạn kéo dài giữ chức vụ đến “thời điểm đủ tuổi nghỉ làm công tác quản lý”, cần được xem xét tính hợp pháp như nhau.

- Kéo dài thời gian giữ chức vụ đối với cấp phó của người đứng đầu theo nhiệm kỳ của người đứng đầu. Việc kéo dài thời gian giữ chức vụ “theo nhiệm kỳ của người đứng đầu” là nội dung khá mới và được phát triển bởi Quyết định số 3268/QĐ-BGDĐT, mà chưa có bất kỳ quy định nào khác đề cập, kể cả luật chung. Chính vì thế, từ chức trong cả hai giai đoạn: thời hạn bổ nhiệm giữ chức vụ đối với cấp phó của người đứng đầu và thời hạn kéo dài giữ chức vụ cấp phó của người đứng đầu “theo nhiệm kỳ của người đứng đầu” cũng nên được xem xét tính hợp pháp như nhau, tương tự các trường hợp trên.

Tóm lại, để giải quyết sự thiếu sót này, tại khoản 13 Điều 7 Luật CBCC năm 2008 cần sửa đổi khái niệm từ chức theo hướng: “Từ chức là việc ..., công chức lãnh đạo, quản lý đề nghị được thôi giữ chức vụ khi chưa hết nhiệm kỳ hoặc chưa hết thời gian giữ chức vụ”. Cụ thể, cần sửa đổi thuật ngữ “thời hạn bổ nhiệm” thành “thời gian giữ chức vụ”. Bởi thuật ngữ “thời gian giữ chức vụ” có nội hàm rộng hơn và bao hàm cả: “thời hạn bổ nhiệm” và thời hạn kéo dài giữ chức vụ cho đến thời điểm “đủ tuổi nghỉ hưu” hoặc thời hạn kéo dài giữ chức vụ cho đến thời điểm “đủ tuổi nghỉ làm công tác quản lý” hoặc thời hạn kéo dài “giữ chức vụ đối với cấp phó của người đứng đầu theo nhiệm kỳ của người đứng đầu”. Với hướng sửa đổi này, không chỉ tạo sự kết nối giữa từ

chức với các quy định đặc thù khác, mà còn nhằm đảm bảo sự công bằng về tính hợp pháp của quyền được từ chức ở cả hai giai đoạn bổ nhiệm và kéo dài giữ chức vụ.

3.2. Về điều kiện để xem xét, quyết định việc từ chức của công chức

Một trong những đặc trưng của từ chức là yếu tố “ý định chủ quan” của công chức. Tuy nhiên, nếu xét dưới góc độ mối quan hệ xã hội thì về ý định chủ quan của công chức biểu hiện dưới rất nhiều khía cạnh. Do đó, việc lựa chọn những lý do nào để trở thành điều kiện pháp lý mà cho phép từ chức là vấn đề rất quan trọng và phải có những tiêu chí lựa chọn cụ thể để tránh rơi vào các trường hợp lựa chọn “cảm tính” của cơ quan lập pháp. Bởi vì, việc tạo thành khung pháp lý phù hợp về điều kiện từ chức, một mặt không chỉ ngăn chặn những ý định tiêu cực, lợi dụng từ chức để né tránh trách nhiệm hoặc sai phạm, mặt khác tạo ra sức ép buộc công chức có hành vi tự nguyện từ chức khi có những biểu hiện yếu kém về năng lực, tín nhiệm thấp.

Điều kiện để công chức được từ chức được quy định tại các điều như: khoản 1 Điều 54 Luật CBCC năm 2008; khoản 1 Điều 42 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP và khoản 1 Điều 13 Nghị định số 08/2016/NĐ-CP. Các điều luật này thể hiện rõ tính liệt kê các trường hợp làm cơ sở tham chiếu và xem xét lý do từ chức. Tuy nhiên, trên thực tế phương pháp liệt kê này không mang lại hiệu quả khi áp dụng pháp luật, bởi chúng tạo ra những tranh cãi và thiếu hụt những định lượng pháp lý cụ thể để người làm công tác nhân sự nhận thức và đánh giá đúng đắn khi giải quyết

việc từ chức. Chẳng hạn, như trường hợp ông A: “từ chức bởi cảm thấy không còn thoải mái làm việc, sau khi những điều cấp thẩm quyền huyện Đ đưa ra làm cơ sở thì hành kỉ luật cảnh cáo đối với ông như: đánh nhân viên tại phòng làm việc, không cho cấp dưới đi chung xe... được tỉnh Q kết luận không đủ cơ sở”.⁽¹⁸⁾ Đây là vụ việc điển hình về vấn đề không đồng thuận với quyết định của cấp trên khi ông A cho rằng: “... không được minh oan, trái lại còn bị trừ dập, luân chuyển, thì làm sao bản thân còn niềm tin để tiếp tục làm ở lại làm việc”.⁽¹⁹⁾ Căn cứ khoản 1 Điều 54 Luật CBCC năm 2008 thì lí do mà ông A từ chức không thuộc các điểm a, b, c mà thuộc điểm d là “xin từ chức vì các lí do cá nhân khác”. Tuy nhiên vì lí do từ chức của ông A không tồn tại những định lượng pháp lí cụ thể để cho phép hoặc không cho phép từ chức khiến cho cấp có thẩm quyền lúng túng không giải quyết việc từ chức và điều chuyển sang vị trí công tác khác.

Để giải quyết sự bất cập này, cơ quan lập pháp khi xây dựng luật từ chức hoặc cơ quan nhà nước cấp tỉnh xây dựng các văn bản về từ chức ở địa phương cần thể hiện được ba điều kiện làm khung pháp lí điều kiện từ chức sau:

(18). Trần Mai, *Bí thư xã Phổ Hòa kiên quyết từ chức, nghỉ việc*, <https://tuoitre.vn/bi-thu-xa-pho-hoa-kien-quyet-tu-chuc-nghi-viec-20190627162334044.htm>, truy cập 14/7/2020.

(19). Tấn Việt, *Bí thư xã xin từ chức: “Tôi đã không được minh oan”*, <https://plo.vn/thoi-su/bi-thu-xa-xin-tu-chuc-toi-da-khong-duoc-minh-oan-842652.html>, truy cập 14/7/2020.

Thứ nhất, điều kiện từ chức dưới khía cạnh văn hoá. Đây là dạng biểu hiện sự tự nguyện của bản thân, chẳng hạn như: công chức được bổ nhiệm nhận thấy rằng mình không còn đủ sức khỏe, uy tín hay thấy vị trí của mình không phù hợp với năng lực, chuyên môn và bản thân không có đủ điều kiện, khả năng để đảm đương nhiệm vụ. Trong khía cạnh này, có hai yếu tố cấu thành là: 1) tự nguyện và 2) lí do không trái đạo đức xã hội. Theo đó, khi công chức trong bộ máy nhà nước có đơn xin từ chức mà đáp ứng đủ hai yếu tố này thì đảm bảo điều kiện từ chức dưới khía cạnh văn hoá.

Thứ hai, điều kiện từ chức dưới khía cạnh trách nhiệm của chức vụ hiện giữ. Đây là dạng biểu hiện tính gắn liền với chức vụ được bổ nhiệm, chẳng hạn như: công chức trong bộ máy nhà nước có kết luận liên quan đến sai phạm cá nhân ở mức khiển trách trở lên hoặc có kết quả tín nhiệm thấp hoặc trường hợp chịu trách nhiệm gián tiếp khi cấp dưới có sai phạm. Trong khía cạnh này, có hai yếu tố cấu thành là: 1) thuộc trách nhiệm trực tiếp hoặc gián tiếp (thông qua sai phạm, khuyết điểm của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình hoặc của cấp dưới) có liên quan đến trách nhiệm của chức vụ hiện giữ và 2) phải xác định được bằng hành vi hoặc tài liệu khách quan. Theo đó, khi công chức trong bộ máy nhà nước có đơn xin từ chức mà đáp ứng đủ hai yếu tố này thì đảm bảo điều kiện từ chức dưới khía cạnh trách nhiệm của chức vụ hiện giữ. Tuy nhiên, vì từ chức trong trường hợp này gắn liền với chức vụ được bổ nhiệm, nên để phát huy được từ

chức theo trách nhiệm của chức vụ hiện giữ thì cần có giải pháp rõ ràng. Do đó, cơ quan quản lý nhân sự cần tập trung vào xây dựng “vị trí việc làm”⁽²⁰⁾ theo hướng làm rõ chức năng, thẩm quyền, phải xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu và trách nhiệm của từng cá nhân trong bộ máy; xác định rõ nguyên tắc làm việc, cơ chế vận hành và các quy chế phối hợp. Khi có vấn đề thì có căn cứ để phân rõ đúng, sai một cách minh bạch và xác định rõ trách nhiệm thuộc về ai.

Thứ ba, điều kiện từ chức dưới khía cạnh tôn trọng quyền con người. Đây là dạng biểu hiện cơ bản của quyền con người đã được ghi nhận trong Điều 14 Hiến pháp năm 2013 và sự điều chỉnh của luật đều phải nhất quán với các nguyên tắc về quyền con người. Nếu xét dưới góc độ hạn chế về quyền con người thì từ chức phải tuân thủ nguyên tắc của Điều 14 Hiến pháp năm 2013: “*quyền con người ... chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng*”. Theo đó, khi xem xét các lý do từ chức ở khía cạnh tôn trọng quyền con người thì cần xem xét lý do đó có chịu sự hạn chế của bất kỳ quy định nào của luật hay không. Trên thực tế, ở khía cạnh này, từ chức xuất hiện trong các

trường hợp: khi không đồng ý quan điểm của người lãnh đạo; những đề xuất, kiến nghị không được xem xét, giải quyết; những quyền lợi chính đáng không được hưởng; người lãnh đạo cửa quyền, độc đoán, thiếu công bằng. Việc cho phép từ chức ở các trường hợp này là cần thiết và cũng nên được cụ thể hoá trong pháp luật về từ chức. Tuy nhiên, cũng cần định hình rõ trong khía cạnh này cũng có hai yếu tố cấu thành là: 1) tự nguyện và 2) không nằm trong phạm vi bị hạn chế theo quy định của luật. Nên khi công chức trong bộ máy nhà nước có đơn xin từ chức mà đáp ứng đủ hai yếu tố này, thì đủ điều kiện từ chức dưới khía cạnh tôn trọng quyền con người.

Tóm lại, việc sử dụng quy định khung như trên điều chỉnh tiêu chuẩn về điều kiện để cấp thẩm quyền cho từ chức là hợp lý hơn, so với việc sử dụng quy định cụ thể theo phương pháp liệt kê. Trên thực tế, khi áp dụng pháp luật, cấp có thẩm quyền dễ dàng dựa vào những định lượng pháp lý cụ thể để xem xét cho từ chức hơn là dựa vào các quy định còn gây tranh cãi, nhất là trong bối cảnh xem xét lý do “*xin từ chức vì các lý do cá nhân khác*”.⁽²¹⁾

3.3. Về thuật ngữ cho từ chức của cấp có thẩm quyền

Pháp luật về từ chức hiện nay chưa có sự thống nhất về thuật ngữ cho từ chức của cấp có thẩm quyền: “*cấp có thẩm quyền chuẩn y*” (khoản 2 Điều 17 Quyết định số

(20). Chủ thể mà pháp luật quy định xây dựng về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức cấp tỉnh là: hội đồng nhân dân cấp tỉnh; các ban của hội đồng nhân dân cấp tỉnh; các cơ quan chuyên môn thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Xem: Khoản 2 Điều 3 Nghị định số 36/2013/NĐ-CP ngày 22/4/2013.

(21). Điểm d khoản 1 Điều 54 Luật CBCC năm 2008 và điểm d khoản 1 Điều 42 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP.

27/2003/QĐ-TTG), “*cấp có thẩm quyền đồng ý cho từ chức*” (khoản 3 Điều 54 Luật CBCC năm 2008) và “*cấp có thẩm quyền quyết định cho từ chức*” (khoản 3 Điều 42 Nghị định số 24/2010/NĐ-CP). Sự thiếu thống nhất này sẽ ảnh hưởng đến việc: 1) xác định thời điểm được xem là đã giải quyết việc từ chức; 2) thời điểm phát sinh hệ quả và chế độ của người từ chức; 3) thời điểm kết thúc trách nhiệm của chức vụ hiện giữ của họ. Bởi cả ba thuật ngữ này không đồng thời thể hiện bằng văn bản pháp lý cụ thể.

Về mặt thuật ngữ thì “chuẩn y”, “đồng ý” và “quyết định” đều có điểm chung là hành vi hành chính của cơ quan có thẩm quyền. Tuy nhiên, xét về mặt bản chất, chúng có khái niệm khác nhau và nội hàm cũng không trùng nhau. Theo đó, “chuẩn y” là (người hoặc cấp có thẩm quyền) đồng ý với đề nghị hoặc dự thảo mà cấp dưới đệ trình;⁽²²⁾ “đồng ý” là có cùng ý kiến, bằng lòng, nhất trí với ý kiến đã nêu;⁽²³⁾ “quyết định” là định ra, đề ra và dứt khoát phải làm.⁽²⁴⁾

Qua nghiên cứu cho thấy, sử dụng thuật ngữ “chuẩn y” là phù hợp, bởi nội hàm khái niệm này thể hiện rõ chủ thể ra quyết định bổ nhiệm công chức giữ chức vụ lãnh đạo quản lý, đồng thời là cấp trên có thẩm quyền xem xét đơn từ chức của cấp dưới. Còn

thuật ngữ “đồng ý”, có nội hàm khá rộng mà không xác định được đối tượng nêu ý kiến (là cấp dưới hay cấp trên hay đồng cấp) và cũng không xác định được sự đồng ý đó có tính chất như thế nào trong việc từ chức (là kết quả cuối cùng, hay chỉ là tham khảo). Cuối cùng, thuật ngữ “quyết định” càng không phù hợp, bởi dù kết quả cuối cùng của “quyết định” là có tính bắt buộc áp dụng nhưng việc ra quyết định luôn phải dựa trên các căn cứ rõ ràng (để giải quyết vấn đề đúng hoặc sai) theo quy định pháp luật. Đơn từ chức là một đề nghị mang tính chủ quan của người giữ chức vụ, nên việc lấy đơn từ chức để làm căn cứ ban hành quyết định là không phù hợp. Do đó, sử dụng thuật ngữ “chuẩn y” có nội hàm chính xác và phù hợp với bản chất của việc từ chức hơn cả./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Thị Hồng, *Bổ nhiệm, từ chức đối với công chức trong cơ quan nhà nước cấp tỉnh*, Luận văn thạc sĩ ngành Luật học, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh, 2019.
2. Tạ Quang Ngọc, “Một số ý kiến về trách nhiệm pháp lý của công chức trong pháp luật Việt Nam hiện nay”, *Tạp chí Nghề luật*, số 6/2009.
3. Cao Văn Uy, “Từ chức”, *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12/2002.
4. Nguyễn Như Ý (chủ biên), Nguyễn Văn Khang, Vũ Quang Hào, Phan Xuân Thành, *Đại từ điển tiếng Việt*, tái bản lần thứ 13 (sửa chữa và bổ sung), Nxb. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, 2013.

(22). Nguyễn Như Ý (chủ biên), Nguyễn Văn Khang, Vũ Quang Hào, Phan Xuân Thành, *Đại từ điển tiếng Việt*, tái bản lần thứ 13 (sửa chữa và bổ sung), Nxb. Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh, 2013, tr. 302.

(23). Nguyễn Như Ý (chủ biên), Nguyễn Văn Khang, Vũ Quang Hào, Phan Xuân Thành, *tlđđ*, tr. 556.

(24). Nguyễn Như Ý (chủ biên), Nguyễn Văn Khang, Vũ Quang Hào, Phan Xuân Thành, *tlđđ*, tr. 1312.