**KHÁI NIỆM CÔNG CHỨC TRONG**

**LUẬT SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA**

**LUẬT CÁN BỘ, CÔNG CHỨC VÀ LUẬT VIÊN CHỨC – Phần 1**

**ThS. Nguyễn Thị Thu Na**

Đội ngũ công chức là một bộ phận của nguồn nhân lực khu vực công – yếu tố cấu thành quan trọng của nguồn nhân lực xã hội mà những đóng góp của họ luôn có vai trò to lớn trong toàn bộ thành tựu phát triển chung về kinh tế - xã hội của quốc gia và địa phương. Từ năm 1950 đến nay khái niệm công chức được quy định ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau. Khái niệm này là căn cứ để xác định nghĩa vụ và quyền lợi của chức vụ, chức danh mà công chức đang đảm nhận. Công chức dù ở cương vị nào, ở cấp chính quyền nào thì vẫn thực hiện nghĩa vụ, nhiệm vụ và quyền hạn mà Nhà nước và Nhân dân giao phó; Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã quy định khái niệm công chức theo hướng lược bỏ những người lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp công lập khỏi khái niệm công chức nhưng vẫn giữa quan điểm công chức là chủ thể làm việc từ cấp huyện trở lên (để phân biệt với công chức cấp xã), liệu vậy việc định danh như thế của khái niệm công chức đã hợp lý?

**1. Sơ lược về khái niệm công chức theo pháp luật Việt Nam**

Thuật ngữ công chức được sử dụng phổ biến ở nhiều quốc trên thế giới, để chỉ những người giữ công vụ thường xuyên trong các cơ quan, tổ chức nhà. Thuật ngữ công chức là thuật ngữ có tính lịch sử, hình thành trong những điều kiện nhất định, cùng với chế độ công vụ tiến bộ trong tiến trình phát triển của nhà nước và xã hội. Nội dung của nó phụ thuộc rất nhiều vào đặc điểm chính trị, kinh tế - xã hội của từng giai đoạn lịch sử cụ thể ở mỗi quốc gia.

Ở nước ta, khái niệm “công chức” được ghi chính thức vào vào năm 1950 bằng Sắc lệnh 76/SL của Chủ tịch nước Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ngày 20 tháng 5 năm 1950; sau 05 năm đất nước ta giành độc lập thì khái niệm công chức mới xuất hiện trong văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước.

Sắc lệnh số 76/SL ngày 20/5/1950 của Chủ tịch Nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa là văn bản pháp lý đầu tiên quy định khái niệm công chức, theo điều 1 của Sắc lệnh này quy định: “Những công dân Việt Nam được chính quyền nhân dân tuyển để giữ một chức vụ thường xuyên trong cơ quan Chính phủ, ở trong nước hay ở nước ngoài đều là công chức theo quy chế này, trừ trường hợp riêng biệt do Chính phủ quy định”. Trong Sắc lệnh này không có quy định khái niệm cán bộ, mà chỉ ghi có quy định khái niệm công chức nhưng phạm vi công chức lại là hẹp, theo đó công chức là những người giữ chức vụ thường xuyên trong cơ quan của Chính phủ.

Trải qua diễn biến phát triển của đất nước, khái niệm công chức cũng bị thay đổi cách gọi, hay có thể hiểu là khái niệm công chức không còn được sử dụng mà được thay thế với tên gọi chung là “cán bộ, công nhân, viên chức nhà nước”. Khái niệm này được gọi chung cho tất cả những người làm việc cho Nhà nước, không có sự phân biệt rõ ràng, những người này có thể làm việc ở khối hành chính - sự nghiệp và kinh tế; đội ngũ này được hình thành từ nhiều con đường, có thể do bầu cử, phân công sau khi tốt nghiệp các trường chuyên nghiệp, tuyển dụng, bổ nhiệm,.. Đến thời kỳ đổi mới (sau năm 1986), trước yêu cầu khách quan của hội nhập quốc tế nói chung và cải cách nền hành chính nói riêng, đòi hỏi phải chuẩn hóa đội ngũ cán bộ công chức nhà nước, khái niệm công chức được sử dụng trở lại trong Nghị định 169/HĐBT ngày 25/5/1991 của Chính phủ. Nghị định nêu rõ: “Công dân Việt nam được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong một công sở của nhà nước ở Trung ương hay địa phương, ở trong nước hay ngoài nước, đã được xếp vào một ngạch, hưởng lương do ngân sách nhà nước cấp gọi là công chức nhà nước”. Theo khoản 1 điều 2 của Nghị định này có giải thích thêm là phạm vi công chức bao gồm: những người làm việc trong các cơ quan hành chính Nhà nước ở Trung ương, ở các tỉnh, huyện và cấp tương đương; những người làm việc trong các Đại sứ quán, lãnh sự quán của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ở nước ngoài; những người làm việc trong các trường học, bệnh viện, cơ quan nghiên cứu khoa học, cơ quan báo chí, phát thanh, truyền hình của Nhà nước và nhận lương từ ngân sách; những nhân viên dân sự làm việc trong các cơ quan Bộ Quốc phòng; những người được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong Bộ máy của các cơ quan Toà án, Viện kiểm sát các cấp; những người được tuyển dụng và bổ nhiệm giữ một công vụ thường xuyên trong bộ máy của văn phòng Quốc hội, Hội đồng Nhà nước, Hội đồng Nhân dân các cấp. Theo Nghị định này thì công chức là những người làm việc ở các cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Năm 1998, Pháp lệnh cán bộ, công chức được Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành, là văn bản pháp lý cao nhất của nước ta về cán bộ, công chức thời đó. Dưới Pháp lệnh là Nghị định số 95/1998/NĐ-CP ngày 17/11/1998 về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức. Nghị định đã cụ thể hóa khái niệm công chức“là công dân Việt Nam, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước, bao gồm những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc giao giữ một công việc thường xuyên, được phân loại theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn, được xếp vào một ngạch hành chính, sự nghiệp; những người làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc quân đội nhân dân và công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp và công nhân quốc phòng”.

Đến năm 2003, Pháp lệnh cán bộ, công chức được sửa đổi, theo điều 1 của Pháp lệnh này thì đã quy định chung khái niệm cán bộ, công chức là:

“Cán bộ, công chức quy định tại Pháp lệnh này là công dân Việt Nam trong biên chế bao gồm:

a) Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ theo nhiệm kỳ trong cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị -xã hội ở Trung ương; ở tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; ở quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;

b) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

c) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch công chức hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên trong các cơ quan nhà nước ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện;

d) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm vào một ngạch viên chức hoặc giao giữ một nhiệm vụ thường xuyên trong đơn vị sự nghiệp của nhà nước; tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội;

đ) Thẩm phán Toà án nhân dân, Kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân;

e) Những người được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc được giao nhiệm vụ thường xuyên làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; làm việc trong các cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sỹ quan chuyên nghiệp;

g) Những người do bầu cử để đảm nhiệm chức vụ lãnh đạo theo nhiệm kỳ trong thường trực Hội đồng nhân dân, Uỷ ban nhân dân; Bí thư, Phó Bí thư Đảng uỷ; Người đứng đầu tổ chức chính trị, tổ chức chính trị- xã hội xã, phường, thị trấn;

h) Những người được tuyển dụng, giao giữ chức danh chuyên môn, nghiệp vụ thuộc Uỷ ban nhân dân cấp xã”.

Mặc dù tiến có bộ hơn so với Pháp lệnh năm 1998 và sửa đổi năm 2000, Pháp lệnh cán bộ công chức sửa đổi năm 2003 đã phân định được đối tượng làm việc trong các đơn vị sự nghiệp nhà nước được gọi là “viên chức”, khái niệm “viên chức” xuất hiện từ lần sửa đổi Pháp lệnh năm 2003. Tuy nhiên, Pháp lệnh vẫn chưa phân biệt rạch ròi giữa khái niệm “cán bộ”, “công chức” và “viên chức”.

Luật cán bộ, công chức năm 2008 quy định:

*“Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan chuyên nghiệp và trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội (sau đây gọi chung là đơn vị sự nghiệp công lập), trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước; đối với công chức trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì lương được bảo đảm từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật”.*

Theo quy định này, công chức có đặc trưng như sau: một là, công dân Việt Nam; hai là, được tuyển dụng vào biên chế, bổ nhiệm vào giữa chức vụ, chức danh, ngạch; ba là, làm việc tại các cơ quan của Đảng, nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở cấp trung ương, tỉnh, huyện, trong quân đội dân, công an nhân dân và người lãnh đạo, quản lý đơn vị sự nghiệp.

**2. Nội hàm của khái niệm công chức theo Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019)**

Vào ngày 25 tháng 11 năm 2019, tại kỳ họp thứ 8, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV đã ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức số 22/2008/QH12 và Luật Viên chức số 58/2010/QH12 (sẽ có hiệu lực ngày 01 tháng 7 năm 2020). Trong Luật sửa đổi, bổ sung lần này đã thay đổi khái niệm công chức ở khoản 2 Điều 4 Luật Cán bộ, công chức năm 2008. Theo đó “*Công chức là công dân Việt Nam, được tuyển dụng, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh tương ứng với vị trí việc làm trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, công nhân quốc phòng; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, hạ sĩ quan phục vụ theo chế độ chuyên nghiệp, công nhân công an, trong biên chế và hưởng lương từ ngân sách nhà nước”.*

Theo quy định này, chúng ta có thể hiểu công chức có những đặc điểm sau:

*Thứ nhất,* công chức phải là công dân Việt Nam. Công dân Việt Nam là người phải mang quốc tịch của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. Theo Điều 13 Luật Quốc tịch năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2014), người có quốc tịch Việt Nam bao gồm người đang có quốc tịch Việt Nam cho đến ngày Luật này có hiệu lực và người có quốc tịch Việt Nam theo quy định của Luật này, người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà chưa mất quốc tịch Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam trước ngày Luật này có hiệu lực thì vẫn còn quốc tịch Việt Nam; Luật này có hiệu lực ngày 26 tháng 6 năm 2014.

*Thứ hai,* công chức được hình thành từ con đường tuyển dụng vào biên chế, bổ nhiệm vào ngạch, chức vụ, chức danh chuyên môn, nghiệp vụ. Tuyển dụng được hiểu là quy trình sàng lọc và tuyển chọn những người có đủ năng lực đáp ứng một công việc, vị trí trong một cơ quan, tổ chức, đơn vị; theo Điều 37 Luật Cán bộ, công chức năm 2008, tuyển dụng đối với công chức thông qua hai phương thức là thi tuyển và xét tuyển, ví dụ được tuyển dụng vào công chức Sở Tư pháp, Viện kiểm sát nhân dân, Tòa án nhân dân,.. Còn bổ nhiệm là việc cán bộ, công chức được quyết định giữ một chức vụ lãnh đạo, quản lý hoặc một ngạch theo quy định của pháp luật, ví dụ: được bổ nhiệm giữ chức vụ Giám đốc Sở Tư pháp. Công chức được nằm trong biên chế nhà nước và được ngân sách nhà nước chi trả lương và các khoản chi hoạt động công vụ.

*Thứ ba,* nơi làm việc của công chức được xác định rõ ràng. Công chức làm việc trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội ở trung ương, cấp tỉnh, cấp huyện; trong cơ quan, đơn vị thuộc Quân đội nhân dân; trong cơ quan, đơn vị thuộc Công an nhân dân. Tại Nghị định 06/2010/NĐ-CP quy những người là công chức, có quy định cụ thể từ điều 3 đến điều 10 những người là công chức làm việc: trong cơ quan của Đảng Cộng sản Việt Nam; Văn phòng Chủ tịch nước, Văn phòng Quốc hội, Kiểm toán Nhà nước; Bộ, cơ quan ngang Bộ và các tổ chức khác do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thành lập; cơ quan hành chính ở cấp tỉnh, cấp huyện; hệ thống Tòa án nhân dân; hệ thống Viện Kiểm sát nhân dân; cơ quan của tổ chức chính trị - xã hội; cơ quan, đơn vị của Quân đội nhân dân và Công an nhân dân.

Ở khái niệm này, Luật vẫn quy định công chức là người làm việc từ cấp huyện việc trở lên, như thế Luật vẫn còn đang phân biệt giữa công chức cấp trên với cấp chức cấp xã; Luật không còn quy định người làm việc trong bộ máy lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập là công chức; đối với trường hợp những người đang là lãnh đạo, quản lý của đơn vị sự nghiệp công lập thì điều luật chuyển tiếp của luật có quy định là người giữ chức vụ lãnh đạo, quản lý trong đơn vị sự nghiệp công lập được xác định là công chức theo quy định hiện hành mà không còn là công chức thì tiếp tục thực hiện chế độ, chính sách và áp dụng các quy định của pháp luật về cán bộ, công chức cho đến hết thời hạn bổ nhiệm giữ chức vụ đang đảm nhiệm.

*Thứ tư,* nhiệm vụ của công chức. Công chức là người hoạt chuyên môn, nghiệp vụ trong một hoặc một số lĩnh vực nhất định, công việc này hay công gọi là công vụ, theo Điều 2 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 thì hoạt động công vụ của cán bộ, công chức là việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của cán bộ, công chức theo quy định của Luật này và các quy định khác có liên quan. Chúng ta có thể hiểu là hoạt động của công chức diễn ra trên nhiều phạm vi, lĩnh vực khác nhau gắn liền chức chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức thuộc khu vực công; trong quản lý hành chính nhà nước, công chức chính là lực lượng hiện thực hóa các chủ trương, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên, cơ quan quyền lực cùng cấp và ngay chính những quyết định do cơ quan hành chính nhà nước ban hành.