

LUẬT HỒI TỶ TRIỀU NGUYỄN VÀ NHỮNG GIÁ TRỊ THAM KHẢO TRONG PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Nguyễn Minh Tuấn*

Trần Tuấn Kiệt**

*PGS. TS. Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

**Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khoá: Luật hồi tỵ, Luật hồi tỵ triều Nguyễn, tham nhũng.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 26/7/2020

Biên tập : 03/8/2020

Duyệt bài : 05/8/2020

Article Information:

Keywords: Rules of Avoidance, Rules of Avoidance under the Nguyen Dynasty, corruption.

Article History:

Received : 26 Jul. 2020

Edited : 03 Aug. 2020

Approved : 05 Aug. 2020

Tóm tắt:

Trong các cơ quan chính quyền của nước ta hiện nay, tình trạng “gia đình trị”, hay hiện tượng “cả họ làm quan” không hiếm gặp. Đây là một điều kiện thuận lợi cho tham nhũng nảy sinh và được che đậy. Những sự việc bất thường gần đây xảy ra đặt ra một câu hỏi phải chăng đang tồn tại lỗ hổng nào đó trong công tác tuyển dụng, bổ nhiệm cán bộ, công chức? Trong lịch sử, Luật “hồi tỵ” được xây dựng và áp dụng nhằm ngăn chặn những tình huống tương tự như trên xảy ra. Đây đã từng là một công cụ đặc lực của các triều đại quân chủ Việt Nam trong phòng, chống tham nhũng. Các quy định hồi tỵ dưới triều Nguyễn, đặc biệt là từ thời Minh Mệnh, đã được sử dụng như một biện pháp thực sự hiệu quả để làm trong sạch đội ngũ quan lại, ngăn chặn tham nhũng và sự căt cứ quyền lực.

Abstract:

Abstract: In the current time, it commonly occurs the situation of “nepotism”, or the phenomenon of “the whole clan as mandarins” in the governmental agencies of our country. This is a favorable condition for corruption practice to arise and to be concealed. The unusual events recently raised a question whether there are any gaps in the recruitment and appointment of cadres and public servants? Historically, the Rules of Avoidance was approved and applied to prevent situations similar to the above from happening. This was once an effective tool of the Vietnamese monarchs in fighting against corruption. The rules of avoidance under the Nguyen Dynasty, especially from the Minh Menh period, were used as a really effective means to clean up the bureaucracy, prevent corruption and to control the state powers.

1. Luật hồi tỵ: mục đích ra đời, khái niệm và những đặc trưng căn bản

Luật Hồi tỵ (chữ Hán: 迴避 - phiên thể hoặc 回避 - giản thể, tiếng Anh: Rules of Avoidance) hiểu sơ lược là “luật về sự tránh né”. Nội dung của các quy định hồi tỵ xoay quanh việc ngăn chặn những người thân thích với nhau (người trong gia đình, họ hàng; người đồng hương; thầy trò...) làm

việc trong cùng một cơ quan nhà nước. Ngoài ra, cũng có những quy định không cho phép quan chức mua ruộng đất tại nơi mình cai quản, không cho phép quan lại được tham gia vào một số khâu quan trọng của các kỳ thi tuyển người cho triều đình. Các quy định như vậy nhằm đến việc loại bỏ hiện tượng những người thân thuộc gần gũi với nhau kéo bè kết phái bao che, hỗ trợ lẫn

nhau, là môi trường lý tưởng của tham nhũng. Luật Hồi ty ở Việt Nam bắt đầu xuất hiện từ đời Hồng Đức (1460 – 1497), học tập những quy định tương tự từ Trung Hoa vốn đã có từ triều đại nhà Tùy.

Dưới triều Nguyễn, Nguyễn Sĩ Giác đã lý giải thuật ngữ “hồi ty” khá đơn giản rằng, “*trong một nha môn hay một hạt, cha con anh em hay thân thích khác không được làm cùng một việc, nếu chánh phủ không biết mà bỏ, thì các đương sự phải khai ra, để đổi một người đi nơi khác. Nhất là các khoa thi các viên chức được sự chân khảo quan, nếu có anh em, con cháu dự kỳ thi đó, phải khai thực mà xin hồi ty, chứ không được nhận làm khảo quan*”¹.

Luật hồi ty được xây dựng dựa trên chính cơ sở xã hội - văn hóa truyền thống của Việt Nam, sản phẩm của một quá trình phát triển lâu dài của văn hóa dân gian, chịu ảnh hưởng mạnh mẽ bởi hệ tư tưởng Nho giáo.

Xuất phát từ nền văn hoá nông nghiệp vốn dĩ phải phụ thuộc nhiều vào thời tiết, người nông dân có xu hướng chú trọng tới các mối quan hệ hoà đồng, hình thành lối *tu duy cầu an, ưa ổn định, ngại thay đổi*². Ngay cả khi đã có cơ hội rời khỏi làng và định cư ở nơi khác do nhu cầu làm ăn, thì người Việt vẫn không quên quê hương bản quán là nơi chôn rau cắt rốn và nơi chôn cất ông bà tổ tiên. Tục bái vọng của người Việt là một ví dụ tốt. Tâm lý của người Việt do đó thể hiện rõ sự gắn bó chặt chẽ và sâu sắc với tập thể, với cộng đồng.

Một số khía cạnh của Nho giáo trong quá trình tiếp biến văn hóa tại Việt Nam đã cộng hưởng, khiến cho những mối quan hệ gắn bó nhất này càng trở nên quan trọng, thậm chí đến mức cực đoan hóa. Học thuyết của Nho gia đề cao vai trò của gia đình, dòng tộc: quan hệ cha – con, vợ - chồng là hai trong ba mối quan hệ cơ bản của xã hội (*tam*

cuong). Điều này dẫn đến hệ quả là con người đề cao vai trò của gia đình, dòng tộc lên mức cao nhất, có khi lợi ích của gia đình cao hơn lợi ích của xã hội, cộng đồng³.

Tính cố kết chặt chẽ của cá nhân đối với gia đình, dòng tộc, quê hương do vậy đã trở thành một truyền thống tốt đẹp lâu đời, nhưng khó tránh khỏi có mặt trái là con người có những mối quan tâm cục bộ, thu hẹp trong một nhóm nhỏ người, tinh thần cộng đồng không cao.

Như vậy, nếu như có một nhóm những người có quan hệ gia đình, họ hàng, đồng hương làm việc trong cùng cơ quan, cùng địa phương đó sẽ là môi trường lý tưởng của tham nhũng, cụ thể là hiện tượng kéo bè kéo cánh, nâng đỡ, bao che cho nhau. Sự có mặt của những người thân thuộc ở đây có thể là động cơ thúc đẩy tham nhũng (do tình cảm, nể nang mà nâng đỡ, hỗ trợ nhau trái pháp luật, kể cả việc lạm dụng quyền lực đưa những người này vào các cơ quan nhà nước) và /hoặc điều kiện để tham nhũng (những người thân thuộc không tố giác việc phạm pháp, trái lại còn giúp đỡ, bao che cho nhau). Không thể khẳng định điều này là tuyệt đối đúng cho mọi trường hợp, nhưng vẫn là nguy cơ rất lớn làm ảnh hưởng đến hiệu quả và sự trong sạch của bộ máy công quyền. Do vậy, Luật Hồi ty được đặt ra như một công cụ pháp lý mạnh để ngăn chặn việc hình thành các nhóm gồm toàn những người có quan hệ gắn bó trong bộ máy chính quyền địa phương, tránh việc lạm dụng quyền lực.

Qua đó, có thể thấy mục tiêu sau cùng của các quy tắc hồi ty là nhằm ngăn chặn việc một quan chức có cơ hội xây dựng thế lực cá nhân thông qua: (i) các quan hệ thân thuộc, gần gũi nhất như vợ, con, người nhà, người đồng tộc, đồng hương... và (ii) các quan hệ khác gây dựng được dựa vào quyền lực (và cả tài chính, tài vật...) dựa vào chức vị mà cá nhân đó đang đảm nhiệm mà có được, từ đó

1 Nguyễn Sĩ Giác, Đại Nam điển lệ toát yếu, Đại học Luật khoa Sài Gòn, 1962. Xem chú thích Điều 97 “Hồi ty”.
 2 Nguyễn Minh Tuấn, Làng xã xưa và nay, Tạp chí Khoa học và Tổ quốc, số 11+12, 2004.
 3 Xem thêm: Hoàng Thu Trang, Ảnh hưởng của quan niệm đạo đức Nho giáo đến đời sống đạo đức ở Việt Nam hiện nay, Tạp chí Khoa học Xã hội Việt Nam, số 7, 2017, tr.13-14.

thực hiện những hành vi tham nhũng. Không có môi trường lý tưởng, tham nhũng sẽ bị hạn chế, các quan chức sẽ tập trung hơn việc hoàn thành bốn phận của mình và bộ máy nhà nước sẽ vận hành hiệu quả hơn.

2. Nguồn và nội dung Luật Hồi ty triều Nguyễn

Các quy định hồi ty dưới triều nhà Nguyễn, đặc biệt là từ đời Minh Mạng (1820 – 1841) có sự mở rộng đáng kể về phạm vi nếu so sánh với các quy định hồi ty từ thời Lê Thánh Tông.

Khi lên ngôi, Minh Mạng phải đối mặt rất nhiều khó khăn. Các võ quan hàng đầu từ thời Gia Long như Lê Chất, Lê Văn Duyệt đại diện cho thế hệ có công khai quốc, quyền lực rất lớn; hai đơn vị hành chính Bắc Thành và Gia Định Thành có quá nhiều quyền lực, thậm chí thách thức quyền uy của trung ương. Ngoài ra, hiện tượng tham nhũng, nhất là tham nhũng do việc những người thân quyền cùng làm ở một nơi (cùng địa phương, cùng cơ quan) diễn ra khá phổ biến, như trong Đại Nam điển lệ ghi nhận lời than phiền của nhà vua: “...các chức Thông phán, Kinh lịch phần nhiều là người trong địa phương... Do đó, vì tình riêng làng nước, khó lòng khỏi sự tư tui sinh ra nhiều tệ hại...”. Những điều đó đặt ra cho Minh Mạng bài thử thách lớn: (i) cải cách toàn diện bộ máy hành chính, tạo ra một hệ thống quan liêu tuyệt đối phục tùng nhà vua và quyền lực trung ương, và (ii) ngăn chặn tham nhũng xảy ra trong bộ máy này.

Để giải quyết vấn đề nêu trên, Minh Mạng đã lựa chọn Luật Hồi ty như một giải pháp mạnh mẽ và phù hợp trong bối cảnh nhà nước quân chủ chưa biết đến các biện pháp phòng, chống tham nhũng hiện đại. Phương pháp này còn có thêm một tác dụng là phòng ngừa các nguy cơ hình thành những thế lực cát cứ tại địa phương, điều mà nhà vua đặc biệt lưu tâm sau khi loại bỏ các thế lực cá nhân của thế hệ công thần đời trước. Cách tiếp cận của nhà vua mang nặng ảnh hưởng Nho giáo, coi sự kết bè phái là mối nguy lớn với tư cách của nho sĩ, như sách Luận Ngữ viết: “Người quân tử [...] hoà hợp (cộng tác) với mọi người mà không bè đảng”⁵. Điều này có thể được lý giải bởi chính tinh cách bảo thủ và những lợi ích mà Nho giáo với tư cách là một học thuyết chính trị đã đem lại cho những nỗ lực tập trung quyền lực của nhà vua⁶.

- Nguồn luật

Pháp luật thời kỳ quân chủ chỉ có những nguồn gồm luật và lệ⁷ do nhà vua ban hành và các tục lệ đã tồn tại lâu đời trong dân gian. Riêng đối với Luật Hồi ty - những quy định liên quan đến quan chế triều đình, là sự hiện thực hóa những ý tưởng kiểm soát lực lượng quan lại địa phương nằm trong những tính toán chính trị của hoàng đế- thì không có quy định bắt nguồn từ tục lệ trong dân gian, mà chỉ có luật và lệ do nhà vua ban hành.

Đối với triều Nguyễn, bộ luật chính thức duy nhất là Hoàng Việt Luật Lệ (thường được gọi tên là Luật Gia Long, phân biệt với Luật Hồng Đức đời vua Lê Thánh Tông) ra

- 4 Nguyễn Sĩ Giác (dịch), Đại Nam điển lệ toát yếu, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 1962. Xem Điều 97 “Hồi ty”.
- 5 Nguyễn Hiến Lê (dịch), Luận Ngữ, Chương Vệ Linh Công (XV.21), Luận ngữ và Không Tử, Nxb. Văn Học, 2003. Xem tại: <https://nigioikhatsi.net/kinhsach-pdf/LuanNguKhong%20Tu-NguyenHienLe.pdf>, truy cập ngày 22/4/2020.
- 6 Nho giáo đầu triều Nguyễn có mức độ độc tôn không thua kém thời Lê Sơ. Văn minh Hán được coi là khuôn thước, và triều đình nhà Nguyễn đã vô cùng tự hào nhận Việt Nam trở thành những “người Hán” đích thực duy nhất khi nhà Thanh (gốc mãn Châu, tức theo cách phân loại Hoa-Di thì là Di, người kém văn minh) cai trị Trung Hoa. Việt Nam - theo quan điểm của triều đình Minh Mạng - lúc bấy giờ là nơi duy nhất vừa bảo lưu dòng máu “Hán truyền” - hậu duệ của Thánh đế Thần Nông, vừa vẫn học theo Khổng, Mạnh, Trinch, Chu, tuân thủ chặt chẽ theo chế độ, lễ giáo từ xưa của Chu, Hán, Đường, Tống. Xem thêm: Lý Văn Phức, “Di biện”, Chu nguyên tập văn thảo, Viện nghiên cứu Hán Nôm, VHv.2258, tr.18b.
- 7 “Lệnh” dưới triều Lê hay “Lệ” dưới triều Nguyễn thì đều là những điều luật mới do nhà vua ban hành, dựa theo một việc xét xử rất điển hình nào đó.

đời năm 1815⁸, lại không có quy định hồi ty nào. Các quy định hồi ty dưới triều Nguyễn chỉ có nguồn là những lệ được đặt thêm, cụ thể là từ đời Minh Mạng trở đi.

- *Nội dung Luật hồi ty triều Nguyễn*

Bắt đầu từ triều Minh Mạng, nhiều quy

tắc hồi ty chặt chẽ đã được đặt ra, bao trùm lên nhiều lĩnh vực hoạt động của bộ máy nhà nước. Cụ thể, trong sách Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ (Tập 3),⁹ các quy định hồi ty được ban hành dưới triều Minh Mạng gồm:

- Năm 1822, quy định: “*Từ này về sau phạm quan viên ở các thành, doanh, trấn về Kinh vào châu, thì chuẩn cho từ tham biện trở lên được dự đình nghị, nếu trong khi đang bàn gặp có việc can thiệp đến hạt ấy theo lẽ trên nên tránh mặt thì cũng cho tránh mặt*”.

- Năm 1823, quy định: “*Từ nay các quan viên mọi thành, doanh, trấn được dự đình nghị nếu trong khi hội bàn gặp có việc can thiệp đến nha môn ấy mà lẽ nên hồi ty thì cũng cho hồi ty*”.

- Năm 1825, quy định: “*Từ nay gặp có công việc án giao bộ (Lại) tra bàn, nếu người bị phân xử hiện là quan trên ở trong bộ thì cho hồi ty, nếu là quan trên cũ không cần phải hồi ty*”.

- Năm 1830, quy định “*Các lại dịch thuộc bộ, hễ có bố, con cùng anh em ruột, anh em chú bác cùng làm ở 1 bộ, đều cho trích ra đối bộ đi nha môn khác. Lại các nha môn trong Kinh và ngoài các tỉnh phạm có việc giống như thế đều nên cứ thực tâu rõ không nên vì tình riêng mà che chở*”.

- Năm 1831, quy định: “*Viện Thái Y có những người thân thuộc cùng thuộc một nha, viện ấy chuyên giữ việc phương thuốc, chẳng phải vì như nha khác, đều vẫn để chức dịch cũ không cần hồi ty. Trước đây các thông phán, kinh lịch ở các trấn, phần nhiều lấy người trong hạt sung bổ, khó khỏi có tình riêng với hương ty sẵn có làm tệ. Vậy nay cho phạm những người làm thông phán, kinh lịch ở hạt mình đều đổi đi hạt khác*”.

- Năm 1834 quy định: “*Những chức tri sự, lại mục phủ, huyện ở các tỉnh từ trước đặt bổ còn có người cùng hạt một nha xin đều do quan tỉnh ấy thăm tra đổi đi nơi khác. Nhưng lũ tri sự, lại mục ở phủ, huyện các địa phương, trước đình thần đã bàn xin, hoặc có người cùng hạt, thì đều tra hạch đối bộ đã chuẩn cho thi hành. Nay nghĩ tất cả các địa phương cũng có người cùng hạt, đều tra hạch đối bộ đã chuẩn cho thi hành. Nay nghĩ tất cả các địa phương cũng có người cùng hạt, duy có 1 phủ ấy, nếu lấy là quê quán ở cùng 1 phủ đều bắt hồi ty cả, thì sẽ không có chỗ thiếu để đổi đi. Vậy lại chuẩn định, phạm các địa phương tỉnh nào từ 2 phủ trở lên, thì những tri sự, lại mục thuộc phủ vẫn xét quê quán đối bộ, duy tỉnh nào có 1 phủ thì những tri sự, lại mục trừ người nào quê ở huyện mà phủ ấy kiêm lý thì đối bộ ngay, nếu chỉ là quê ở thuộc huyện thì vẫn cho ở cùng chức như cũ cho giản tiện, không cần đổi đi nơi khác*”.

- Năm 1837 quy định: “*Quan lại ở dịch, phủ, huyện, nên do các tổng đốc, tuần phủ, bố án, án các tỉnh hội đồng tra xét. Những lại mục, thông lại các nha thuộc hạt, phủ, ba năm trở lên, thì chuyển bổ đi nha khác ngay, ai là quê ở cùng phủ, huyện cũng cho chuyển bổ ngay, đều do quan tỉnh cấp bằng việc cho đỡ phiền phức*”.

- Cùng vào năm 1837 có chỉ: “*Đình thần chọn cử Nguyễn Song Thanh là lang trung làm biện lý bộ vụ thăng thụ bố chính sứ Định Tường, số dâng lên đã phê là đang nhận, lại nghĩ viên ấy lúc tuổi trẻ đã từng đi học ở Nam Kỳ lâu ngày quen biết cũng nhiều nay nếu*

8 Một số ý kiến khác cho rằng Luật Gia Long ban hành vào năm 1812.

9 Nội các triều Nguyễn, Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ (Tập 3), Nxb. Thuận Hóa, 1993. Xem tại các trang 390-393.

bổ làm chức tư mục (quan cai trị) ở đây thực thấy chẳng tiện. Vậy chức bổ chính Định Tường còn khuyết cho lấy thụ bổ chính Bình Định là Hà Đăng Khoa bổ thụ ngay. Nay viên ấy hiện sung làm phó chủ khảo trường thi Gia Định, cho đợi việc trường thi xong tức thì đến nhận chức mới mà làm việc. Còn Nguyễn Song Thanh cho đổi làm thụ bổ chính sứ Bình Định cho hợp sự thể, và bổ, án đều làm quan to 1 địa phương, chức dùng quan hệ chẳng phải là nhỏ. Từ này phạm đình thần có cử người nào trừ ngoại lệ ở chính quán nên phải hỏi tỵ, còn người tuy không phải là chính quê mà có nơi ở ngụ hoặc làng mẹ, làng vợ, cùng nơi du học lúc trẻ tuổi, có một trong những điều ấy tức phải bày tỏ rõ ràng tâu lên đợi Chi, không nên hàm bổ như trước”.

Tiếp theo, trong Đại Nam điển lệ toát yếu¹⁰, cũng chép thêm quy định hỏi tỵ khác do Minh Mạng đặt ra: “Lệ năm Minh Mạng thứ mười bảy định rằng phạm các chức lại mục, thông lại ở một phủ huyện nào, mà là người cùng một làng, cùng là viên nào làm việc ở một nha môn đã được ba năm trở lên, tức thì phải chuyển bổ đi nha khác. Những viên chức nào nguyên quán ở phủ huyện ấy,

tức thì phải dời bổ đi nơi khác”.

Luật hỏi tỵ không chỉ được phát triển bởi Minh Mạng. Các triều đại kế tiếp không chỉ vẫn duy trì áp dụng, mà còn có nhiều quy định bổ sung, mở rộng hơn các quy định này.

Vẫn trong Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ (phần Chính chép đến đời Tự Đức năm 1851, phần Tục biên chép tiếp từ năm 1852 đến năm 1889) chép:

- Đời Thiệu Trị, năm 1844 có quy định: “Về sau là các nha môn lớn nhỏ ở trong Kinh và ngoài các tỉnh, nếu trong mỗi nha mà có thân thuộc phải để tang từ 3 tháng trở lên, cùng là những nha có tình thông gia, về bên gái có bố mẹ chồng, về bên trai có bố vợ, cùng là anh chị em vợ, hề tương đối có tình thân hậu như thế đều cho hỏi tỵ. Còn không phải là họ hàng xa, họ hàng với vợ chẳng có thân thiết cùng quyền thuộc với thông gia hay anh em nhà vợ lẽ, và cùng quê cùng quán thì tuy cùng thuộc 1 nha cũng cho miễn hỏi tỵ. Còn như 2 ty phiên, niết ở các trực tỉnh đều có chuyên trách, tựu trung 2 ty phiên, niết ở các trực tỉnh đều có chuyên trách, tựu trung 2 ty ấy quan và tá lại mọi người mọi việc phạm nhiều có tương quan, nếu thuộc vào những loại trên nên cho hỏi tỵ”.

- Đời Tự Đức, năm 1857, quy định: “Trong một tổng không được chọn một người trong cùng một xã cùng làm Chánh, Phó tổng; trong một tổng hay trong một xã không được chọn người có thân thuộc “cơ phục” cùng làm Chánh, Phó tổng. Lý trưởng cũng không được có liên hệ hôn nhân. Trước đây nếu có trường hợp như vậy thì sức cho bắt phải hỏi tỵ thôi chức. Nay về sau nếu xem thường phạm tội này, viên Chánh, Phó tổng, Lý trưởng đó bị chiếu theo luật “vi chế” mà xét xử, viên phủ, huyện kiểm tra để cử bị luận vào tội “thất sát”.

- Đời Tự Đức, năm 1882, quy định: “Theo lệ phải hỏi tỵ, người nào như đã phân ty cho phép thương cấp ở đây chuyển cải. Còn như nha nào chỉ có một ty thì tự cho Bộ Lại để đi bổ đi nơi khác”.

- Đời Đồng Khánh, năm 1887, quy định: “Từ này về sau, phạm văn võ án quan ở trong cùng một vệ, một tỉnh những người nào có quê quán cùng một huyện, thường ngày vốn thân thiết, phải hỏi tỵ. Lại ở cùng một Bộ, một tỉnh mà người cùng một hạt, hoặc cùng làm việc một nơi 4 người mà đến 3 người cùng hạt cùng phải hỏi tỵ. Còn như quê quán mẹ, quê quán vợ thì đến lúc cần cử thực sự trình rõ, nên giữ lại chức hay nên cải điều xin chờ chi. Còn

10 Nguyễn Sĩ Giác (dịch), Đại Nam điển lệ toát yếu, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 1962.

lại xin tuân theo lệ định vào năm Thiệu Trị thứ 4 mà thi hành cho có quy định thống nhất”.

- Đời Thành Thái, năm 1890: “*Lệ năm Thành Thái thứ hai định rằng sang năm sau đến kỳ thi Hương, các tỉnh các đạo phải xét rõ các quan Tỉnh và quan Đốc học, cùng các viên Phủ, Huyện, các viên giáo thụ, Huấn đạo, Thông phán, Kinh lịch, viên nào vốn là tiến sĩ, phó bảng và cử nhân xuất thân, với lại các cử nhân còn ở nhà (chưa ra làm quan), trừ những viên chức nào có duyên cớ gì ra, còn thì người nào có thân thích ứng thi, theo lệ phải hồi tỵ, đều phải chú cước rõ ở dưới họ tên, rồi phải nộp trong một tháng, kê khai đủ chức hàm, tên họ và quan chi, đệ trình vào Bộ, để kịp thi giờ lựa chọn làm khảo quan, cử hành việc trường” (Đại Nam hội điển sự lệ toát yếu).*

3. Những khía cạnh pháp lý của Luật Hồi tỵ triều Nguyễn

Qua nghiên cứu các quy định hồi tỵ nêu trên, chúng ta có thể rút ra một số kết luận quan trọng như sau:

- Phạm vi áp dụng

Các quy định hồi tỵ được áp dụng bao trùm cho mọi lĩnh vực hoạt động của bộ máy nhà nước: từ tuyển bổ nhân sự cho đến công vụ hành chính, hoạt động xét xử, thậm chí là cả việc thảo luận trong triều về một vấn đề của một địa phương. Trong bối cảnh của một nhà nước quân chủ, quyền lập pháp tập trung trong tay nhà vua thì có thể kết luận rằng, Luật Hồi tỵ chỉ áp dụng trong hệ thống các cơ quan hành chính, xét xử và sự vận hành nằm trong tay quan lại. Luật hồi tỵ thể hiện những lo lắng của nhà vua đối với đội ngũ dưới quyền mình: những người quản lý có thể vượt quá quyền hạn được trao, và những vị quan phán án có thể không xét xử theo luật lệ và công bằng.

Ngoài ra, có thể thấy các quy định hồi tỵ được áp dụng chủ yếu đối với các cơ quan nhà nước tại địa phương. Càng ở cấp địa phương thấp hơn (gần dân hơn), thì nguy cơ xảy ra nạn bê bối, thân thích liên kết với nhau càng lớn, quy định hồi tỵ càng chặt chẽ.

- Đối tượng áp dụng

Các quy định hồi tỵ được đặt ra để điều chỉnh việc tuyển lựa, bổ nhiệm quan chức nói riêng và các nhân viên nhà nước nói chung.

- Nguyên tắc xây dựng quy định

Đặt ra quy định hồi tỵ vẫn phải đảm bảo tính hợp lý, hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Các quy định này không được áp dụng cho những công việc có tính chuyên môn cao, chẳng hạn như công việc trong Viện Thái Y (cơ quan chuyên trách về y tế)¹¹. Có quy định cần nhắc đến đặc thù của địa phương để điều chỉnh cho hợp lý, như quy định của vua Minh Mạng năm 1834: “...*đuy tỉnh nào có 1 phủ thì những tri sự, lại mục trừ người nào quê ở huyện mà phủ ấy kiêm lý thì đổi bổ ngay, nếu chỉ là quê ở thuộc huyện thì vẫn cho ở cùng chức như cũ cho giản tiện, không cần đổi đi nơi khác”*. Lại có quy định tùy nghi, áp dụng theo từng trường hợp, chẳng hạn quy định đặt ra cho việc Đình Nghị¹² như quy định ban hành vào các năm 1822, 1823. Các biện pháp hồi tỵ đã được cân nhắc kỹ lưỡng để không ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước.

Điểm thành công nhất của Luật Hồi tỵ là đã nhận ra quy luật: các cơ quan địa

11 Cũng phải nhìn nhận đặc thù công việc nghề y xưa kia thường là cha truyền con nối, các thầy thuốc truyền đời kinh nghiệm hoặc các bài thuốc quý cho con trai hoặc học trò thân tín nhất. Vậy áp dụng luật hồi tỵ sẽ không phù hợp.

12 Định chế do Minh Mạng phát triển năm 1820 trên cơ sở định chế Công Đồng từ đời vua Gia Long, gồm các quan từ tam phẩm trở lên (thời Minh mạng), có nhiệm vụ quyết định các công việc quan trọng mà riêng một Bộ không tự quyết được, hoặc xử lại kiện tụng ở địa phương mà đương sự không phục. Sau này, Minh Mạng lập Tam Pháp Ty (năm 1831) để lo việc tư pháp, định chế Đình Nghị giữ lại vai trò là cơ quan hành pháp cao nhất. Xem thêm: Nguyễn Minh Tuấn, Mai Văn Thắng và Phạm Thị Duyên Thảo (đồng chủ biên), Giáo trình Lịch sử Nhà nước và Pháp luật Việt Nam, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2017, tr. 214-217.

phương cấp dưới trong tổ chức bộ máy hành chính, đặc biệt là cấp cơ sở, nguy cơ xảy ra tham nhũng càng cao, các quy định càng cần chặt chẽ đầy đủ. Các cơ quan hành chính cấp cơ sở đồng thời cũng là những cơ quan trực tiếp giải quyết hầu hết các công việc có liên quan mật thiết với cuộc sống của người dân, và gần với quan sát của người dân nhất; do đó, phòng, chống tham nhũng ở cấp cơ sở là đặc biệt quan trọng: vừa hạn chế nhiều nhất số vụ, cũng như tác hại của tham nhũng, vừa là cách trực tiếp nhất duy trì uy tín của nhà nước trong mắt người dân.

Các quy định hồi ty triều Nguyễn đã tính đến hầu hết các tình huống rườ ròi cao trong hoạt động công vụ và đưa ra biện pháp ngăn chặn. Những quy định này cũng được xây dựng có cân nhắc, tính toán kỹ lưỡng nhằm cân bằng được với hiệu quả hoạt động của bộ máy.

- *Biện pháp đảm bảo thi hành*

Các quy tắc hồi ty thời kỳ này có một điểm yếu là không có biện pháp bảo đảm thi hành trực tiếp hoặc chế tài rõ ràng cho sự vi phạm. Các quy định hầu hết mang tính chất khuyên răn: “*nên tránh mặt thì cũng cho tránh mặt*”; “*nên hồi ty thì cũng cho hồi ty*”, “*cho hồi ty*”, “*không nên vì tình riêng mà che chở*”. Biện pháp thực hiện chủ yếu là: “*đổi bỏ đi nha môn khác*”, “*đổi đi hạt khác*”. Hầu như không có một quy định nào cụ thể về việc vi phạm Luật Hồi ty thì sẽ chịu trách nhiệm pháp lý như thế nào. Điều đó khiến cho giá trị của các quy định hồi ty giảm đi đáng kể trong ngăn ngừa tham nhũng; trong khi đó, xử lý các vụ tham nhũng là một mối quan tâm lớn ngay từ thời Gia Long¹³.

4. Vận dụng kinh nghiệm của Luật Hồi ty trong phòng, chống tham nhũng ở nước ta hiện nay

Qua nghiên cứu về Luật Hồi ty triều Nguyễn, có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm có thể vận dụng trong phòng, chống tham nhũng ở nước ta hiện nay như sau:

Thứ nhất, truyền thống coi trọng gia đình, dòng họ, thân hữu vừa có mặt tích cực và vừa có mặt tiêu cực, tùy thuộc vào mối quan hệ cụ thể.

Luật pháp của quốc gia không những phải phản ánh trung thực tất cả các điều kiện xã hội hiểu theo nghĩa rộng, nghĩa là các điều kiện chính trị, kinh tế, văn hóa. v.v.. mà còn phải phù hợp với tinh thần và truyền thống dân tộc. Luật Hồi ty một mặt phản ánh thực tế tư tưởng truyền thống người Việt luôn coi trọng tình cảm, đạo nghĩa gia đình, dòng tộc, “*một giọt máu đào hơn ao nước lã*”. Đề cao tình cảm gia đình, đề cao dòng tộc, huyết thống vẫn là những nét tính cách nổi trội và rõ ràng trong tâm thức người Việt. Nếu chỉ dừng lại trong phạm vi gia đình, dòng tộc thì đây là truyền thống hết sức tốt đẹp. Tuy nhiên, trong quan hệ công vụ, nếu đưa quan hệ gia đình, dòng tộc, thân hữu lẫn lộn sang hoạt động công, nó có nguy cơ tiềm ẩn tạo ra sự cục bộ, tham nhũng. Chính vì vậy, cần xác định rõ trong quan hệ gia đình thì việc coi trọng gia đình, dòng tộc, bạn hữu là truyền thống tốt đẹp. Trong quan hệ công vụ, việc giải quyết công việc dựa trên quan hệ gia đình, dòng tộc, bạn hữu là việc cần tránh, cần ngăn chặn.

Điều 19 và Điều 390 Bộ luật Hình sự năm 2015 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2017 quy định: người không tổ giám là ông, bà, cha, mẹ, con, cháu, anh chị em ruột, vợ hoặc chồng của người phạm tội không phải chịu trách nhiệm hình sự theo quy định tại Điều 390, chỉ trừ các tội xâm phạm an ninh quốc gia và tội đặc biệt nghiêm trọng khác. Như vậy, ngay cả đối với các tội phạm là những hành vi xâm phạm nghiêm trọng nhất trật tự xã hội, Nhà nước cũng nhận biết rằng không thể tránh khỏi do tình cảm gia đình, huyết thống mà người ta có thể bỏ qua, thậm chí giúp đỡ, bao che cho người phạm tội. Rõ ràng một khía cạnh khác của truyền thống đề cao gia đình, dòng tộc là nguy cơ ảnh hưởng

13 Luật Gia Long đã coi tệ tham nhũng là một nội dung quan trọng của luật. Xem Trương Hữu Quỳnh (chủ biên), Đại cương lịch sử Việt Nam, tập 1, Nxb. Giáo Dục, 2002, tr.443.

tiêu cực đến lợi ích công đã được pháp luật trừ liệu.

Thứ hai, cần bổ sung các chế tài và những điều kiện đảm bảo cho việc thực thi các quy định liên quan đến “hồi ty” thời hiện đại.

Căn cứ vào tính chất, mức độ của việc vi phạm các quy định về “hồi ty” mà có thể bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc xử lý hình sự. Ngoài ra, cần đảm bảo những điều kiện thiết yếu để những quy định liên quan đến “hồi ty” thời hiện đại phát huy tác dụng đó là cần phải có quy định của pháp luật chặt chẽ, đầy đủ; có cơ chế thanh tra, kiểm tra, xử lý nghiêm mọi trường hợp vi phạm; có đủ những điều kiện về cơ sở vật chất, kỹ thuật, nhân lực, trang thiết bị cần thiết hỗ trợ cho việc phát hiện, xử lý vi phạm. Có như vậy, những quy định về hồi ty thời hiện đại mới có khả năng hiện thực hoá trên thực tế.

Thứ ba, cần tiếp tục đẩy mạnh việc lồng ghép các quy định về hồi ty trong các văn bản pháp luật để nâng cao hiệu quả của hoạt động phòng, chống tham nhũng, chống lại nguy cơ cục bộ địa phương, cục bộ ngành, Bộ.

Thực tế, gia đình trị, chủ nghĩa thân hữu, sự thiên vị là một vấn đề không phải của riêng một đất nước, nền văn hóa nào, mà là một vấn đề phổ biến và đã được quan tâm, nghiên cứu rộng rãi trên thế giới¹⁴. Khảo cứu pháp luật hiện hành cho thấy, những quy tắc mang tính hồi ty đã được đặt ra từ lâu, chẳng hạn các quy định thay đổi người tiến hành tố tụng vì lý do có mối quan hệ thân thiết (mà

luật đã quy định) với người tham gia tố tụng hoặc kê cả với người tiến hành tố tụng (như việc Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân không được quen biết hoặc “căn cứ cho rằng” người tiến hành tố tụng đó “không vô tư khách quan”); các quy tắc cấm người có chức vụ, quyền hạn không được bổ trợ người nhà vào những vị trí quan trọng hoặc nguy cơ cao trong cơ quan mình như kế toán, thủ quỹ, thủ kho... hoặc không được thành lập, tham gia điều hành doanh nghiệp hoặc góp vốn cho doanh nghiệp có người thân thích nắm vai trò chủ chốt hoặc doanh nghiệp trong lĩnh vực mình đang quản lý. Những quy định đó cho thấy, bằng cách này hay cách khác pháp luật hiện hành đã có sự “lồng ghép” vấn đề hồi ty. Điều này cho thấy trong tương lai, việc lồng ghép này cần phải tiếp tục được vận dụng để nâng cao hiệu quả của hoạt động phòng, chống tham nhũng, chống lại nguy cơ cục bộ địa phương, cục bộ ngành, cục bộ Bộ.

Thứ tư, cần tiếp tục nghiên cứu áp dụng các quy tắc hồi ty ở phạm vi rộng hơn hiện nay.

Hiện nay, chúng ta đang áp dụng các loại hình công cụ pháp lý trong phòng, chống tham nhũng, nhưng hiện tượng “gia đình trị” vẫn còn xảy ra ở các cơ quan nhà nước cấp địa phương đến cấp tỉnh, thành phố¹⁵. Đây là một yếu tố khiến niềm tin của người dân vào chính quyền suy giảm. Nghi vấn của người dân không phải là không có căn cứ, và những biện pháp ngăn chặn cho các tình huống như vậy cần phải được hiện thực. Xuất phát từ thực tế này, chúng tôi cho rằng, việc tiếp tục nghiên cứu áp dụng các

14 Tham khảo: Susan Morrison, Chapter 11: Leadership behaviour in the context of Nepotism, Cronyism and Favouritism: A review of the literature, Leadership for Improvement: Perceptions, Influences and Gender Differences, Nova Science Publisher, Inc., 2017. Xem tại: https://www.researchgate.net/profile/Kurmet_Kivipld/publication/320830285_Leadership_Behaviour_in_the_Context_of_Nepotism_Cronyism_and_Favouritism_A_Review_of_the_Literature/links/5a70375b458515015e624583/Leadership-Behaviour-in-the-Context-of-Nepotism-Cronyism-and-Favouritism-A-Review-of-the-Literature.pdf, truy cập ngày 26/4/2020.

15 Chẳng hạn, vụ việc liên quan đến ông Triệu Tài Vinh, nguyên bí thư tỉnh Hà Giang năm 2018, hay vụ việc liên quan ông Nguyễn Văn Trinh, nguyên Chủ tịch Liên đoàn lao động tỉnh Bắc Ninh năm 2016, hoặc ở cấp huyện như vụ việc liên quan đến ông Lê Văn Sang, bí thư huyện Mỹ Đức, Hà Nội năm 2015, cho đến cấp xã, phường, thị trấn như vụ việc liên quan đến ông Lê Quốc Chiến, bí thư xã Bắc Sơn, An Dương, Hải Phòng đầu năm 2020.

quy tắc hồi ty ở phạm vi rộng hơn hiện nay là cần thiết.

Thứ năm, cần ngăn chặn mối quan hệ giữa nhiều cá nhân có quan hệ thân thiết trong nhiều cơ quan ở một địa phương.

Các quy định mang tính hồi ty như vừa đề cập trên đã góp phần đáng kể vào việc ngăn chặn tham nhũng xảy ra trong nội bộ một cơ quan. Tuy nhiên, một vấn đề khác là mối quan hệ giữa nhiều cá nhân có quan hệ thân thiết trong nhiều cơ quan ở một địa phương dường như lại chưa được tính toán một cách toàn diện. Chúng tôi cho rằng, sự hiện diện của những người có quan hệ thân thiết với nhau trong các vị trí lãnh đạo ở nhiều cơ quan của bộ máy chính quyền là một nguy cơ tham nhũng, hoặc ở mức độ thấp nhất là nguy cơ bộ máy hoạt động kém hiệu quả. Bởi lẽ, một tinh chất nền tảng của bộ máy hành chính là trật tự thứ bậc chiều dọc,¹⁶ tinh thần làm việc và quan trọng hơn

cả là trách nhiệm giải trình của mỗi cán bộ cấp dưới phần nào phụ thuộc vào người lãnh đạo cơ quan cấp trên.

Tóm lại, hồi ty là một biện pháp đáng được nghiên cứu thêm với tư cách là một công cụ bổ sung hữu hiệu nhằm hạn chế nguy cơ tham nhũng xảy ra trong bộ máy nhà nước Việt Nam hiện đại, mà đặc biệt như vừa đề cập là là phòng, chống tham nhũng ở cấp địa phương. Định hướng mở rộng áp dụng và phát huy vai trò của các quy tắc hồi ty sẽ là: nhìn nhận nguy cơ ở các mối quan hệ không chỉ giới hạn trong nội bộ cơ quan mà ở nhiều cơ quan hành chính tại cùng một địa phương; đồng thời, tiếp tục củng cố các quy định của pháp luật khác về kiểm tra, giám sát bổ nhiệm cán bộ và thi tuyển, bổ nhiệm công chức, đảm bảo hiệu quả của những biện pháp hồi ty, bao gồm nhưng không giới hạn ở việc công khai hóa, minh bạch hóa quy trình ■

16 Xem thêm: Phạm Hồng Thái (chủ biên), Giáo trình Luật hành chính, Nxb. Đại học Quốc gia, 2017, tr.114 - 117.

NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN... (Tiếp theo trang 7)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2016.
2. Trần Ngọc Đường, Xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Tạp chí Tuyên giáo, ngày 2/1/2016, <http://tuyengiao.vn/dua-nghi-quiet-cua-dang-vao-cuoc-song/xay-dung-va-hoan-thien-nha-nuoc-phap-quyen-xa-hoi-chu-nghia-83808>.
3. Lương Đình Hải, Xây dựng nhà nước pháp quyền và vấn đề dân chủ hoá xã hội ở nước ta hiện nay, Tạp chí Triết học, số 1 (176), tháng 1-2006.
4. Trần Đại Quang, “Tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân”, www.nhandan.com.vn, 2017.
5. Lưu Ngọc Tố Tâm, Xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong xu thế hội nhập và phát triển, Tạp chí Tổ chức nhà nước, ngày đăng 12/04/2018.
6. Rule of Law, tại https://www.lexico.com/en/definition/rule_of_law, truy cập ngày 25/10/2019.
7. Brian Tamanaha (2007), “A Concise Guide to the Rule of Law”, tại <http://ssrn.com/abstract=1012051>, truy cập ngày 28/10/2019.
8. The World Justice Project, tại: <http://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>, truy cập ngày 25/10/2019.