

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG THỰC THI CÔNG VỤ Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

LÝ THỊ HUỆ (\*)

**Tóm tắt:** Trên cơ sở làm rõ thêm khái niệm, bài viết phân tích, đánh giá thực trạng xung đột lợi ích trong thực thi công vụ và đề xuất giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ở Việt Nam hiện nay.

**Từ khóa:** Hoàn thiện pháp luật; kiểm soát; thực thi công vụ; xung đột lợi ích.

**Abstract:** By further clarifying the concepts, this paper analyzes and assesses the current situation of the conflicts of interest in the exercise of public services and proposes a number of solutions to improve the laws on control over the conflict of interests in the exercise of public services in Vietnam.

**Keywords:** Improve the laws; control; exercise of public services; conflict of interest.

Ngày nhận bài: 06/01/2022

Ngày biên tập: 23/5/2022

Ngày duyệt đăng: 15/6/2022

## 1. Một số vấn đề lý luận về xung đột lợi ích trong thực thi công vụ

Trong các giai đoạn lịch sử, lợi ích không chỉ là cái để thỏa mãn nhu cầu sống còn của mỗi người mà còn có tác dụng thúc đẩy sự tiến bộ, đi lên của lịch sử. G.Hêghen cho rằng con người luôn có xu hướng: “Tìm cách thỏa mãn nhu cầu lợi ích của mình nhưng nhờ vậy mà còn thực hiện được cái xa hơn, cái ẩn giấu trong các lợi ích nhưng không được họ nhận thức và không nằm trong ý định của họ”<sup>(1)</sup>. Ph.Ăngghen nêu rõ: “Cái gọi là lợi ích vật chất không bao giờ có thể xuất hiện trong lịch sử với tính cách là những mục đích độc lập, chủ đạo, nhưng bao giờ cũng phục vụ một cách tự giác hoặc không tự giác cho cái nguyên tắc đang dẫn đường cho sự tiến bộ của lịch sử”<sup>(2)</sup>. Trong tiến trình lịch sử nhân loại, “chính lợi ích là cái liên kết các thành viên của xã hội”<sup>(3)</sup> lại với nhau và những “con người độc lập chỉ liên hệ với người khác thông qua cái nút là lợi ích”<sup>(4)</sup>. Trong cuốn *Bút ký triết học*, V.I.Lênin phân

tích: “Trong lịch sử, từ những hành động của người ta còn nảy sinh một cái gì khác hơn nữa ngoài cái mà người ta đang truy tìm và đạt tới, ngoài cái mà người ta mong muốn và nhận thức trực tiếp... Họ (người ta) thực hiện lợi ích của mình. Nhưng đồng thời một cái gì khác hơn cũng được thực hiện tuy bao hàm trong lợi ích này nhưng lại ngoài ý thức và ý đồ của người ta”<sup>(5)</sup>.

Xung đột lợi ích trong thực thi công vụ là vấn đề được nhiều quốc gia đặc biệt quan tâm. Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) nhận định xung đột lợi ích: “Là xung đột giữa công vụ và lợi ích cá nhân của quan chức, trong đó lợi ích có được từ vị thế cá nhân của quan chức có thể ảnh hưởng không đúng đắn đến việc thực hiện những nhiệm vụ và trách nhiệm chính thức của họ”<sup>(6)</sup>. Quan niệm này chỉ ra bản chất của xung đột lợi ích trong thực thi công vụ là lợi ích cá nhân công chức xung đột với trách nhiệm và nghĩa vụ công mà họ phải thực hiện.

Ở Việt Nam, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 quy định và giải thích thuật ngữ “xung đột lợi ích” như sau: “Xung đột lợi ích là tình huống mà trong đó lợi ích của người

(\*) TS; Học viện Hành chính Quốc gia

có chức vụ, quyền hạn hoặc người thân thích của họ tác động hoặc sẽ tác động không đúng đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ”<sup>(7)</sup> (đây là cách tiếp cận từ góc độ hẹp, vì chủ thể trong các tình huống xung đột lợi ích này chỉ là cá nhân, người có chức vụ, quyền hạn).

Từ những lý giải trên có thể hiểu: xung đột lợi ích trong thực thi công vụ là tình huống phát sinh khi cán bộ, công chức bị chi phối, tác động bởi lợi ích cá nhân hoặc lợi ích của người thân thích của họ... dẫn đến một số cán bộ, công chức có thể làm không đúng chức trách nhiệm vụ, quyền hạn, bổn phận và nghĩa vụ được giao, gây tổn hại tới lợi ích công, giá trị công để tư lợi.

Như vậy, bản chất của xung đột lợi ích trong thực thi công vụ là mâu thuẫn, đấu tranh giữa một bên là lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức hoặc người thân thích với một bên là lợi ích công, giá trị công; giữa một bên là làm đúng với chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn, bổn phận và nghĩa vụ được giao với một bên là làm không đúng. Tình huống xung đột này xuất hiện khi cán bộ, công chức chịu sự tác động, chi phối của các yếu tố làm ảnh hưởng tới quá trình ra quyết định hoặc hành vi thực thi công vụ, dẫn đến việc họ phải cân nhắc lựa chọn giữa một bên là thực hiện đúng chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn được giao vì lợi ích công với một bên là có thể lợi dụng chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn đó để vụ lợi cá nhân. Đây là những nguy cơ dẫn đến một bộ phận cán bộ, công chức lợi dụng chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn được giao để vụ lợi, tạo lợi ích nhóm, làm tổn hại lợi ích công nếu không có sự kiểm soát.

## 2. Pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ở Việt Nam

Theo Từ điển Tiếng Việt, “kiểm soát là xem xét để phát hiện sai sót, giữ cho mọi việc diễn ra đúng đắn”<sup>(8)</sup>, như vậy kiểm soát là việc phát hiện và xử lý, chỉnh sửa khi có các sai lệch phát sinh để sự vật, hiện tượng vận hành đúng như mục tiêu mong muốn. Hoạt động kiểm soát rất quan trọng trong quản lý nhà nước, tuy nhiên phải hợp lý và hiệu quả. Kiểm soát xung đột lợi ích là quá trình tác động nhằm xem xét, phòng ngừa, ngăn chặn, loại bỏ, xử lý xung đột lợi ích. Quản lý

xung đột lợi ích trong thực thi công vụ là hoạt động có tổ chức, có định hướng của cơ quan nhà nước, cá nhân có thẩm quyền và các bên liên quan bằng những công cụ, phương tiện khác nhau tác động tới người thực thi công vụ nhằm nhận diện, phòng ngừa, phát hiện, xử lý các xung đột lợi ích để bảo đảm tính khách quan, liêm chính, công minh trong hoạt động công vụ.

Ở Việt Nam, thuật ngữ “kiểm soát xung đột lợi ích” đã được quy định trong các văn bản liên quan đến quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn. Đó là Nghị định số 24/CP ngày 13/3/1963 của Hội đồng Chính phủ ban hành Điều lệ tuyển dụng và cho thôi việc đối với công nhân, viên chức Nhà nước<sup>(9)</sup>; Pháp lệnh Cán bộ, công chức (năm 1998)<sup>(10)</sup>. Luật Cán bộ, công chức năm 2008 quy định: “Cán bộ, công chức làm việc ở ngành, nghề có liên quan đến bí mật cán bộ, công chức còn không được làm những việc liên quan đến sản xuất, kinh doanh, công tác nhân sự quy định tại Luật Phòng, chống tham nhũng, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và những việc khác theo quy định của pháp luật và của cơ quan có thẩm quyền, đã đảm nhiệm cho tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài hoặc liên doanh với nước ngoài”<sup>(11)</sup>.v.v.

Điều 29 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng đã liệt kê các tình huống xung đột lợi ích trong thực thi công vụ: “Người có chức vụ, quyền hạn được xác định là có xung đột lợi ích khi có dấu hiệu rõ ràng cho rằng người đó thuộc hoặc sẽ thuộc một trong các trường hợp sau đây: Nhận tiền, tài sản hoặc lợi ích khác của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân liên quan đến công việc do mình giải quyết hoặc thuộc phạm vi quản lý của mình;... Sử dụng những thông tin có được nhờ chức vụ, quyền hạn của mình để vụ lợi hoặc để phục vụ lợi ích của tổ chức hoặc cá nhân khác;... Can thiệp hoặc tác động không đúng đến hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền vì vụ lợi”.

Tiếp đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 130/2020/NĐ-CP về việc kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức

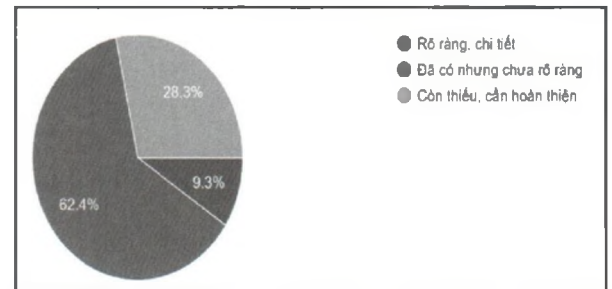
vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị<sup>(12)</sup> và Nghị định số 134/2021/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2019/NĐ-CP. Điều 15 Quy định số 37-QĐ/TW ngày 25/10/2021 của Bộ Chính trị nêu rõ: “Tặng, nhận quà dưới mọi hình thức để tác động đến tổ chức, người có trách nhiệm dẫn đến việc quyết định sai, có lợi riêng cho bản thân hoặc cá nhân, tổ chức, doanh nghiệp”...

Báo cáo năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam năm 2020 (PCI 2020) do Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) phối hợp với Cơ quan Phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID) công bố ngày 15/4/2020, cho thấy: xung đột lợi ích là vấn đề rất đáng quan tâm<sup>(13)</sup>. Cụ thể, trong 12.300 doanh nghiệp tham gia khảo sát về PCI 2020, có 44,9% doanh nghiệp cho biết phải trả chi phí không chính thức, phải “lót tay” cho cơ quan công quyền khi thực hiện các thủ tục hành chính về đầu tư kinh doanh, giảm 21,1% so với năm 2016 (có 66% doanh nghiệp phải trả chi phí “lót tay”). Gánh nặng chi phí không chính thức của doanh nghiệp giảm, có tới 84,4% doanh nghiệp cho biết các khoản chi phí không chính thức ở mức chấp nhận được. Tỷ lệ doanh nghiệp có chi trả chi phí không chính thức cho cán bộ thanh tra, kiểm tra giảm từ 51,9% (năm 2017) xuống 27,7% (năm 2020)... Trên thực tế, có rất nhiều nguyên nhân dẫn đến việc kiểm soát xung đột lợi ích trong thực thi công vụ của cán bộ, công chức chưa thực sự hiệu quả như mong đợi, như việc xử lý chưa nghiêm minh; lãnh đạo chưa gương mẫu và thiếu các công cụ kiểm tra, giám sát hiệu quả việc thực hiện các quy định kiểm soát xung đột lợi ích.

Bên cạnh đó, quy định về phòng ngừa xung đột lợi ích chưa đầy đủ, chưa bao quát được hết các trường hợp xung đột lợi ích phổ biến hiện nay. Một khảo sát của OECD về xung đột lợi ích thực hiện ở 30 quốc gia trên thế giới cho thấy các nguồn xung đột lợi ích nổi trội là quà tặng, lợi ích từ hoạt động kinh doanh, công việc làm thêm. Trong đó, công việc làm thêm từ khu vực tư nhân là yếu tố trọng tâm. Báo cáo của Ngân hàng Thế giới về Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực

công: quy định và thực tiễn ở Việt Nam cũng chỉ rõ bốn hình thức xung đột lợi ích phổ biến gồm: 1) Tặng/nhận quà (bằng tiền và không bằng tiền); 2) Đầu tư chia sẻ lợi ích; 3) Sử dụng lợi thế thông tin để vụ lợi; 4) Ra quyết định hoặc tác động có lợi cho người thân. Bên cạnh đó, một tỷ lệ lớn doanh nghiệp từng chứng kiến việc doanh nghiệp khác tặng quà cán bộ, công chức (48%) hoặc cán bộ, công chức nhận quà của doanh nghiệp để giải quyết công việc có lợi cho người đưa quà (46%). Gần 70% số doanh nghiệp và cán bộ, công chức có biết rõ việc tặng/nhận quà cho rằng mục đích tặng quà chủ yếu là giúp giải quyết công việc. Nhiều doanh nghiệp tặng quà để không bị “phân biệt đối xử”, trong khi cán bộ, công chức tặng quà cho cấp trên để thể hiện “sự biết điều”. Như vậy, quy định hiện hành và việc thực thi các quy định về báo cáo quà tặng đã chưa đạt được hiệu quả như mong muốn<sup>(14)</sup>. Tuy nhiên, pháp luật Việt Nam chưa có quy định cụ thể về vấn đề này.

Kết quả khảo sát của nhóm nghiên cứu Đề tài khoa học cấp bộ năm 2021, *Quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ở Việt Nam hiện nay*<sup>(15)</sup> cho thấy, chỉ có 9,3% công chức cho rằng các văn bản pháp luật, quy chế, nội quy đã rõ ràng, chi tiết về xung đột lợi ích và quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ. Có 62,4% nhận định là tuy đã có các văn bản nhưng chưa rõ ràng; có 28,3% công chức nhận xét là các văn bản, nội quy, quy chế còn thiếu và cần phải hoàn thiện thêm để thực hiện tốt việc quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ (cụ thể trong biểu đồ dưới đây).



**Biểu đồ đánh giá về hệ thống các văn bản pháp luật, các quy định về quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ**

Phạm vi điều chỉnh của pháp luật về xung đột lợi ích đang tập trung vào kiểm soát xung đột lợi ích công với lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức. Trên thực tế, xung đột lợi ích còn biểu hiện trên nhiều phương diện, như xung đột lợi ích giữa tổ chức công với tổ chức công, giữa các bên liên quan trong hoạt động công vụ. Điều này đòi hỏi cần tiếp tục hoàn thiện pháp luật về xung đột lợi ích cho phù hợp với thực tiễn, bảo đảm tính đồng bộ, hệ thống. Các chế tài đối với hành vi vi phạm quy định về kiểm soát xung đột lợi ích trong thực thi công vụ chưa rõ ràng, chủ yếu dẫn chiếu đến các quy định chung về xử lý cán bộ, công chức. Trách nhiệm thực thi các quy định về kiểm soát xung đột lợi ích trong thực thi công vụ được giao cho nhiều cơ quan khác nhau, thiếu một cơ quan đầu mối chuyên trách. Trong khi thực tiễn vô cùng phong phú, đa dạng và không ngừng vận động, biến đổi.

Tuy nhiên, để thực hiện công bằng xã hội, hướng tới “xây dựng nền hành chính dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, tinh gọn,

hiệu lực, hiệu quả, có năng lực kiến tạo phát triển, liêm chính, phục vụ nhân dân”<sup>(16)</sup>, cần nhìn thẳng vào sự thật để nhận diện đúng nguồn gốc, bản chất của những xung đột lợi ích trong thực thi công vụ của cán bộ, công chức, để đưa ra giải pháp hữu hiệu nhất.

### 3. Giải pháp tiếp tục hoàn thiện pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ở Việt Nam

Một là, tiếp tục triển khai thực hiện pháp luật về phòng, chống tham nhũng, trọng tâm là các quy định: người được giao thực hiện nhiệm vụ, công vụ nếu biết hoặc buộc phải biết nhiệm vụ, công vụ được giao có xung đột lợi ích thì phải báo cáo người có thẩm quyền để xem xét, xử lý; cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân khi phát hiện có xung đột lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn thì phải thông tin, báo cáo cho người trực tiếp quản lý, sử dụng người đó để xem xét, xử lý; người trực tiếp quản lý, sử dụng người có chức vụ, quyền hạn khi phát hiện có xung đột lợi ích và nếu thấy việc tiếp tục thực hiện nhiệm vụ, công vụ không bảo đảm tính đúng đắn, khách quan, trung thực thì phải xem xét, áp

dụng một trong các biện pháp: 1) Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích; 2) Đình chỉ, tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích; 3) Tạm thời chuyển người có xung đột lợi ích sang vị trí công tác khác.

Mặt khác, cần phải bổ sung quy định các loại trách nhiệm phải gánh chịu khi không thực hiện hoặc thực hiện không đầy đủ nghĩa vụ kiểm soát xung đột lợi ích. Tiếp tục hoàn thiện các quy định về kiểm soát việc làm thêm



Ảnh minh họa

của cán bộ, công chức. Hoàn thiện thể chế chính sách về tặng, nhận quà, trách nhiệm giải trình, khai báo tặng/nhận quà. Mở rộng phạm vi kiểm soát xung đột lợi ích không chỉ cấp độ lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức với lợi ích công. Chính sách, pháp luật về quản lý xung đột lợi ích cần mở rộng tới cả đối tượng người thân, người quen của cán bộ, công chức, nhất là cán bộ, công chức làm ở vị trí là người đứng đầu, trong lĩnh vực tổ chức cán bộ, đấu thầu, cấp phép.

Hai là, hình thành cơ quan chuyên trách theo dõi, đôn đốc và giám sát việc truy cứu trách nhiệm do vi phạm nghĩa vụ kiểm soát xung đột lợi ích. Phân định rõ địa vị pháp lý, chức trách, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan trong hệ thống chính trị thực hiện quản lý, kiểm soát xung đột lợi ích. Cần để tổ chức, đơn vị, cá nhân khi phát hiện có xung đột lợi ích thì lập tức thực hiện ngay nghĩa vụ kiểm soát xung đột lợi ích của mình; thông tin, báo cáo cho người có thẩm quyền để xem xét, xử lý và giám sát.

Ba là, cần tiếp tục sửa đổi, bổ sung Luật Cán bộ, công chức; Luật Viên chức; Luật Phòng, chống tham nhũng theo hướng xác định nguyên tắc kiểm soát xung đột lợi ích trong thực thi công vụ nhằm mục tiêu xây dựng chế độ công vụ khách quan, minh bạch, liêm chính. Xác lập chuẩn mực trong hoạt động công vụ và chuẩn mực hành vi ứng xử đối với cán bộ, công chức hướng đến giá trị cốt lõi là liêm chính, phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân. Đồng thời, đẩy mạnh công tác tuyên truyền về trách nhiệm đạo đức, trách nhiệm từ chức đối với người vi phạm nghĩa vụ kiểm soát xung đột lợi ích. Quy định các phẩm chất “liêm chính”, “đặt công trên tư”, coi việc phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân là giá trị đạo đức cao nhất trong văn hóa công vụ. Bởi vì, đề cao giá trị “liêm chính” sẽ có vai trò dẫn dắt, định hướng hành vi của cá nhân hay hành động ra quyết định của cán bộ, công chức khi tình huống xung đột lợi ích xuất hiện. Bên cạnh đó, cần bổ sung quy định về thanh tra, kiểm tra, giám sát, xử lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ cho phù hợp với giai đoạn hiện nay./.

**Ghi chú:**

(1) Đại bách khoa toàn thư Liên Xô, Trường Đảng cao cấp Nguyễn Ái Quốc, tài liệu dịch, số 43, năm 1981, tr.319-320.

(2) C.Mác và Ph.Ăngghen, *Toàn tập*, tập 1, Nxb CTQG, H.1995, tr.686.

(3),(4) C.Mác và Ph.Ăngghen, *Gia đình thần thánh*, *Toàn tập*, tập 2, Nxb CTQG, H.1995, tr.183, tr.172.

(5) V.I.Lênin, *Bút ký Triết học*, Nxb Sự thật, H.1977, tr.349.

(6) OECD, *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and country experiences*, 2003, tr.24.

(7), Luật phòng, chống tham nhũng năm 2018.

(8) *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng, năm 2013, tr.507.

(9) Hội đồng Chính phủ, *Nghị định số 24/CP ngày 13/3/1963 ban hành Điều lệ tuyển dụng và cho thôi việc đối với công nhân, viên chức nhà nước*.

(10) Ủy ban Thường vụ Quốc hội, *Pháp lệnh Cán bộ, công chức năm 1998*.

(11) Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

(12) Chính phủ, *Nghị định số 130/2020/NĐ-CP về việc kiểm soát tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn trong cơ quan, tổ chức, đơn vị*.

(13) Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2021), *Báo cáo PCI 2020 Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Việt Nam: Đánh giá về chất lượng điều tra kinh tế để thúc đẩy phát triển doanh nghiệp*.

(14) Ngân hàng Thế giới - Thanh tra Chính phủ, *Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công: Quy định và thực tiễn ở Việt Nam*, Nxb Hồng Đức, H.2016, tr.11.

(15) Trường Đại học Nội vụ, *Quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ở Việt Nam hiện nay*, Đề tài khoa học cấp bộ năm 2021.

(16) Chính phủ, *Nghị quyết số 76/NQ-CP ngày 15/7/2021 ban hành Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2021-2030*.