

XÂY DỰNG, HOÀN THIÊN CƠ SỞ PHÁP LÝ VỀ QUẢN LÝ XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG THỰC THI CÔNG VỤ CỦA CÁN BỘ, CÔNG CHỨC

NGUYỄN THỊ NGỌC LAN*

Xung đột lợi ích là tình huống khách quan, hiện hữu trong hoạt động công vụ. Xung đột lợi ích không được quản lý, kiểm soát hiệu quả thì hệ quả của nó sẽ tác động đa chiều, không chỉ ảnh hưởng tới chất lượng, hiệu quả thực thi công vụ mà còn tác động tới niềm tin của công chúng vào tính khách quan, minh bạch trong hoạt động công vụ. Muốn quản lý tốt, điều tiên quyết là cần xây dựng và hoàn thiện hệ thống các quy định pháp lý nhằm kiểm soát và xử lý xung đột lợi ích, không để xảy ra hệ quả xấu.

Từ khóa: Cơ sở pháp lý; quản lý nhà nước; quản lý xung đột lợi ích; thực thi công vụ; cán bộ, công chức.

A conflict of interest is an objective situation that exists in the public duty performance. If a conflict of interest is not effectively managed or controlled, it will cause various consequences and affect not only the quality and effectiveness of the public duty performance but also the public trust in its objectivity and transparency. It is necessary to build and complete the system of legal provisions to control and handle conflicts of interest to prevent bad consequences, which is the precondition for better managing conflicts of interest.

Keywords: Legal basis; state management; managing conflicts of interest; public duty performance; cadres and civil servants.

NGÀY NHẬN: 28/11/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/01/2021

NGÀY DUYỆT: 16/02/2022

1. Một số vấn đề cơ bản về quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ

Tại Việt Nam, định nghĩa về xung đột lợi ích (XDLI) được thể hiện trong khoản 8 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018: “Xung đột lợi ích là tình huống mà trong đó lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn hoặc của người thân thích của họ tác động hoặc sẽ tác động không đúng đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ”.

Thực tế cho thấy, các tình huống XDLI nảy sinh từ việc thực thi công vụ (TTCV) xuất phát từ chức trách, nhiệm vụ của cán bộ, công chức (CBCC) khá phổ biến, xảy ra trên mọi lĩnh vực quản lý nhà nước và hình thức biểu hiện đa dạng. Những lợi ích cá nhân của CBCC có thể xung đột với việc TTCV của họ cũng rất đa dạng. Đó có thể là tình huống xung đột thực tế dễ nhận thấy với lợi ích vật

* TS, Học viện Thanh thiếu niên Việt Nam

chất hiện hữu (tặng quà...), nhưng đó cũng có thể là tình huống xung đột tiềm tàng với cả lợi ích vật chất và lợi ích phi vật chất, lợi ích đó có thể đã xuất hiện trước hoặc sau khi công chức thực thi nhiệm vụ công của mình (ví dụ: giúp đỡ người thân; sử dụng lợi thế thông tin...). Điều này cho thấy, XĐLI đôi khi rất khó nhận diện cũng như không phải XĐLI nào cũng có thể nảy sinh hành vi vi phạm pháp luật cần xử lý bằng chế tài. XĐLI có thể xảy ra ở bất kỳ lĩnh vực nào của hoạt động công vụ.

Tuy nhiên, ở những lĩnh vực mà hoạt động công vụ tác động nhiều nhất, trực tiếp nhất đến quyền lợi ích của các doanh nghiệp (như đấu thầu), đến bản thân quyền lợi của CBCCC (như tuyển dụng, bổ nhiệm nhân sự) thì lĩnh vực đó dễ nảy sinh xung đột nhất. Theo kết quả khảo sát, XĐLI xảy ra ở sáu hoạt động của cán bộ, công chức, viên chức được tiến hành khảo sát, trong đó phổ biến nhất là XĐLI trong quản lý đấu thầu, cấp phép và phê duyệt dự án; tuyển dụng, bổ nhiệm nhân sự¹.

Lợi ích nói chung xuất phát từ nhu cầu sống của con người. Lợi ích được hiểu là "phương thức đáp ứng, thỏa mãn nhu cầu của họ trong các quan hệ kinh tế - xã hội giữa người và người. Về mặt xã hội có bao nhiêu nhu cầu thì có bấy nhiêu lợi ích"². Do đó, lợi ích, đặc biệt là lợi ích về kinh tế, chính trị là nguyên nhân cơ bản dẫn đến các mâu thuẫn và xung đột trong tổ chức. Từ điển pháp luật Anh - Việt giải thích XĐLI là "sự mâu thuẫn quyền lợi, sự không tương xứng giữa địa vị, chức tước với quyền lợi cá nhân của người giữ chức vụ đó, việc sử dụng chức vụ để mưu lợi ích cá nhân"³. TTCV là việc các cơ quan nhà nước và CBCCC được Nhà nước trao quyền theo các quy định của pháp luật để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước nhằm phụng sự Tổ quốc, phục vụ Nhân dân. Vì vậy, XĐLI trong TTCV là tình huống phát sinh khi CBCCC bị chi phối, tác động bởi lợi ích cá nhân hoặc lợi ích của người thân dẫn đến việc CBCCC có thể làm không đúng chức năng,

nhiệm vụ, trách nhiệm và nghĩa vụ của mình để tư lợi, gây tổn hại đến lợi ích của Nhà nước, của xã hội.

Vì vậy, cần có sự quản lý của Nhà nước đối với vấn đề XĐLI trong TTCV của CBCCC. Đó là tổng thể những hoạt động do các cơ quan nhà nước, cá nhân được Nhà nước trao quyền và các bên có liên quan thực hiện một cách có tổ chức, có định hướng bằng những công cụ, phương tiện khác nhau, tác động lên người TTCV nhằm nhận diện, phòng ngừa, phát hiện và xử lý các XĐLI để bảo đảm tính khách quan, liêm chính, trung thực trong TTCV.

2. Thực trạng các quy định pháp lý về quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ

Có thể thấy, XĐLI trong hoạt động công vụ (HĐCV) chưa được quy định cụ thể, trực tiếp về những tình huống, hoàn cảnh có thể nảy sinh, tồn tại XĐLI, do vậy, hiệu quả phòng ngừa còn nhiều hạn chế. Các quy định về XĐLI trong HĐCV nằm rải rác ở một số văn bản chuyên ngành lại có nhiều điểm không thống nhất, không đồng bộ, làm giảm hiệu quả thực hiện trên thực tế. Hơn nữa, chưa quy định rõ về chủ thể có thẩm quyền thực thi pháp luật về XĐLI trong HĐCV. Có thể dẫn chứng trên một số khía cạnh chủ yếu sau đây:

a. Các quy định pháp lý về công khai hoạt động của cán bộ, công chức trong hoạt động đấu thầu

Hàng loạt các vụ án liên quan đến những sai phạm của CBCCC liên quan đến hoạt động đấu thầu đã bị khởi tố trong thời gian qua. Đặc biệt có những đối tượng trước khi bị khởi tố là người đứng đầu các cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương; người đứng đầu các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện, người đứng đầu các đơn vị sự nghiệp công lập ở lĩnh vực giáo dục, y tế... Thực tiễn này cho thấy, các quy định trong *Luật Phòng, chống tham nhũng* và các luật có liên quan quy định về tính công khai của CBCCC trong hoạt động đấu thầu còn nhiều bất cập và hạn chế cần phải tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện.

Thứ nhất, quy định về chức năng “thẩm định giá” của doanh nghiệp trong *Luật Giá* năm 2012. Điều 29 và Điều 42 *Luật Giá* năm 2012 quy định, doanh nghiệp được quyền cung cấp dịch vụ thẩm định giá và nhận thù lao dịch vụ thẩm định giá theo giá thỏa thuận với khách hàng đã ghi trong hợp đồng; hoạt động theo nguyên tắc độc lập về chuyên môn, nghiệp vụ và chỉ chịu trách nhiệm trước khách hàng về tính chính xác, trung thực, khách quan của kết quả thẩm định giá... Tuy nhiên, việc trao quyền không đi liền với cơ chế kiểm tra, kiểm soát dẫn đến việc không có quy định về cơ quan hậu kiểm kết quả thẩm định giá của doanh nghiệp; cơ quan giám sát, kiểm tra quy trình thực hiện của thẩm định viên có bảo đảm theo luật định; cơ quan nào hỗ trợ tạo điều kiện cho thẩm định viên hoạt động độc lập về chuyên môn. Sự thiếu vắng này dẫn đến tình trạng định giá cao tài sản so với thực tế gấp nhiều lần, gây thất thoát cho ngân sách nhà nước và rất khó trong truy cứu trách nhiệm.

Thứ hai, quy định về hình thức “chỉ định thầu”. Theo quy định của *Luật Đấu thầu* năm 2013, hình thức chỉ định thầu là một trong 6 hình thức lựa chọn nhà thầu. Ưu điểm của hình thức này là thủ tục lựa chọn nhà thầu đơn giản, thời gian thực hiện ngắn nên được áp dụng tương đối phổ biến, nhất là trong các trường hợp khẩn cấp, như: gói thầu cần thực hiện để khắc phục ngay hoặc để xử lý kịp thời hậu quả gây ra do sự cố bất khả kháng; gói thầu cần thực hiện để bảo đảm bí mật nhà nước; gói thầu cần triển khai ngay để tránh gây nguy hại trực tiếp đến tính mạng, sức khỏe và tài sản của cộng đồng dân cư trên địa bàn hoặc để không ảnh hưởng nghiêm trọng đến công trình liên kế; gói thầu mua thuốc, hóa chất, vật tư, thiết bị y tế để triển khai công tác phòng, chống dịch bệnh trong trường hợp cấp bách...⁴; chỉ có một nhà thầu đăng ký thực hiện; chỉ có một nhà thầu có khả năng thực hiện do liên quan đến sở hữu trí tuệ, bí

mật thương mại, công nghệ hoặc thu xếp vốn...⁵. Quy định này “vô tình” tạo điều kiện thuận lợi để cho các đối tượng áp dụng hình thức chỉ định thầu phục vụ cho động cơ trục lợi do không phải thông qua sự kiểm duyệt của bất cứ tổ chức có thẩm quyền nào khác.

b. Các quy định pháp lý về hạn chế lợi ích của cán bộ, công chức

Quy định về quản lý, xác minh nguồn gốc tài sản được quy định tại Thông tư số 08/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ về hướng dẫn thi hành các quy định về minh bạch tài sản, thu nhập. Trên thực tế, quy trình này tương đối phức tạp và đòi hỏi sự tham gia của nhiều bên liên quan, như: đối tượng thuộc diện kê khai tài sản, thu nhập; cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền yêu cầu xác minh tài sản, thu nhập (trong trường hợp có yêu cầu); người có thẩm quyền ban hành quyết định xác minh; cơ quan, đơn vị tiến hành xác minh; cơ quan cấp trên trực tiếp của người đã ban hành kết luận về sự minh bạch tài sản, thu nhập (trong trường hợp người được xác minh không đồng ý với kết luận về sự minh bạch). Sự thiếu cẩn trọng của một hay một số cơ quan có thẩm quyền có thể dẫn tới những sai sót trong quá trình xác minh. Đây cũng là một trong lý do giải thích tại sao minh bạch tài sản thu nhập chưa trở thành biện pháp phòng, chống tham nhũng hiệu quả ở Việt Nam.

Hiện nay, chưa có cơ quan, tổ chức chuyên trách đảm nhận việc quản lý, xác minh các bản kê khai tài sản, thu nhập xem có đúng không? Có trung thực, chính xác không? Bên cạnh đó, chúng ta cũng chưa có một cơ chế hiệu quả để theo dõi sự biến động tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn và trách nhiệm giải trình, làm rõ tài sản, thu nhập gia tăng không hợp lý, không rõ ràng. Từ đó cho thấy, pháp luật Việt Nam cần phải xây dựng một quy trình xác minh tài sản, thu nhập cụ thể, súc tích, nhằm tạo ra sự logic và thống nhất trong quá trình triển khai.

c. Quy định về những điều cán bộ, công chức không được làm liên quan đến việc làm thêm và việc làm sau khi nghỉ hưu

Luật CBCC năm 2008 có quy định về những điều CBCC không được làm liên quan đến việc làm thêm và việc làm sau khi nghỉ hưu. Theo đó, CBCC làm việc ở ngành, nghề có liên quan đến bí mật nhà nước thì trong thời hạn ít nhất là 5 năm, kể từ khi có quyết định nghỉ hưu, thôi việc, không được làm công việc có liên quan đến ngành, nghề mà trước đây mình đã đảm nhiệm cho tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài hoặc liên doanh với nước ngoài. Pháp luật cũng quy định, CBCC đương nhiệm 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.

Theo Nghị định số 112/2020/NĐ-CP ngày 18/9/2020 của Chính phủ về xử lý kỷ luật CBCC, viên chức, thì việc CBCC lợi dụng vị trí công tác nhằm mục đích vụ lợi tùy theo mức độ nghiêm trọng của hành vi sẽ chịu hình thức kỷ luật từ khiển trách đến buộc thôi việc. Nghị định cũng đã bổ sung thêm hình thức kỷ luật đối với đối tượng là CBCC đã nghỉ việc, về hưu.

Tuy nhiên, pháp luật hiện hành mới chỉ có quy định và chế tài xử phạt với hành vi vi phạm nói chung của CBCC mà chưa có quy định về từng hành vi vi phạm cụ thể đối với vấn đề này.

3. Một số kiến nghị xây dựng và hoàn thiện quy định pháp lý về quản lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ

Một là, bổ sung các quy định về kiểm soát XĐLI trong TTCV.

(1) Hoàn thiện, bổ sung các quy định còn thiếu về công khai, minh bạch trong hoạt động đấu thầu để hạn chế nguy cơ nảy sinh XĐLI. Ngày 11/01/2022, Quốc hội khóa XV đã bế mạc kỳ họp bất thường và ra biểu quyết thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều

của 8 đạo luật, trong đó có 2 đạo luật liên quan trực tiếp đến kiểm soát XĐLI trong TTCV là Luật Đầu tư và Luật Đấu thầu.

(2) Bổ sung các quy định nhằm hạn chế lợi ích cá nhân của CBCC. Quy định các biện pháp để quản lý, xác minh các tài sản, thu nhập của những người có chức vụ, quyền hạn. Tiếp tục hoàn thiện các quy định về theo dõi biến động tài sản thu nhập của CBCC. Đặc biệt là các quy định về nghĩa vụ, trách nhiệm kê khai; quy định pháp luật về thuế thu nhập cá nhân; quy định về đăng ký và trách nhiệm giải trình về nguồn gốc tài sản, thu nhập; về minh bạch bản kê khai không chỉ ở cơ quan mà cần cả nơi cư trú đối với các vị trí của người giữ chức vụ, quyền hạn để Nhân dân, xã hội giám sát; quy định về thanh toán không dùng tiền mặt...

Bên cạnh đó, nghiên cứu quy định về kê khai tài sản của người thân CBCC cũng góp phần kiểm soát được XĐLI. Xúc tiến xây dựng đề án chính sách, pháp luật về đăng ký tài sản phòng, chống tham nhũng và thu hồi tài sản tham nhũng, tiến tới ban hành luật về đăng ký tài sản để kiểm soát tài sản bất hợp pháp. Song song với đó, hoàn thiện các quy định về quản lý thuế thu nhập cá nhân, các quy định pháp luật về thanh toán không dùng tiền mặt, nhằm tạo hành lang pháp lý cho hoạt động thanh toán không dùng tiền mặt.

(3) Cần có quy định về công khai, minh bạch việc làm thêm, việc làm sau khi nghỉ hưu của CBCC. Quy định là tiền đề pháp lý để thiết lập các chế tài xử lý các hành vi vi phạm nêu trên.

Hai là, bổ sung các quy định về xử lý XĐLI trong TTCV.

(1) Về xử lý kỷ luật hành chính. Theo quy định của Nghị định số 112/2020/NĐ-CP thì việc CBCC lợi dụng vị trí công tác nhằm mục đích vụ lợi tùy theo mức độ nghiêm trọng của hành vi sẽ chịu hình thức kỷ luật từ khiển trách đến buộc thôi việc. Pháp luật về xử lý hành chính, kỷ luật CBCC cần bổ sung quy định, trình tự xử lý các vi phạm về quản lý, kiểm soát XĐLI trong TTCV (ví dụ: hành vi

không công khai việc tặng/nhận quà liên quan tới HDCV; không công khai người thân, người quen có liên quan tới hoạt động TTCV của cơ quan, đơn vị hoặc cá nhân mình tham gia trong HDCV; không công khai việc làm thêm ngoài HDCV nhưng có liên quan tới cơ quan, tổ chức, vị trí công tác)... Cần có quy định xử lý cả hành vi người có thẩm quyền đã được nhận tin báo xử lý tình huống XĐLI nhưng không có biện pháp kịp thời để ngăn ngừa XĐLI, vẫn để XĐLI xảy ra tại cơ quan, đơn vị.

(2) *Về xử lý hình sự.* Hình sự hóa hành vi làm giàu bất hợp pháp để tăng hiệu quả chế tài xử lý tham nhũng. Thực chất, hình sự hóa hành vi này là đảo ngược trách nhiệm chứng minh; nghĩa là trách nhiệm chứng minh tài sản có bất minh hay không được chuyển từ các cơ quan tố tụng sang người nắm giữ tài sản. Người nắm giữ tài sản phải có nghĩa vụ chứng minh tài sản hợp pháp của mình. Mặc dù tư tưởng này đã được đề cập đến từ lâu tuy nhiên tính đến thời điểm hiện nay thì quy định pháp lý điều chỉnh vấn đề này vẫn chưa được ban hành. Bộ Tư pháp vẫn đang tiếp tục hoàn thiện dự thảo Đề án “Nghiên cứu vấn đề xử lý hình sự về hành vi làm giàu bất hợp pháp”. Đề án này cần sớm hoàn thiện để thể hiện rõ quyết tâm phòng, chống tham nhũng, tiêu cực trong HDCV, làm trong sạch bộ máy nhà nước, gia tăng niềm tin của người dân, xã hội đối với HDCV.

(3) *Về trách nhiệm dân sự.* Xây dựng và hoàn thiện pháp luật về kiện dân sự để thu hồi tài sản tham nhũng. Về quyền khởi kiện vụ án dân sự để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của người khác, lợi ích công cộng và lợi ích của Nhà nước, khoản 4 Điều 18 *Bộ luật Tố tụng dân sự* quy định: “Cơ quan, tổ chức trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình có quyền khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu Tòa án bảo vệ lợi ích công cộng, lợi ích của Nhà nước thuộc lĩnh vực mình phụ trách hoặc theo quy định của pháp luật”. Như vậy, khi có các hành vi tham nhũng xâm phạm tới

quyền, lợi ích của Nhà nước thuộc lĩnh vực mà mình phụ trách thì cơ quan, tổ chức, đơn vị có quyền khởi kiện vụ án dân sự để yêu cầu tòa án bảo vệ.

Tuy nhiên, trong thực tiễn xét xử, chưa có cơ quan, tổ chức, cá nhân nào khởi kiện dân sự để thu hồi tài sản tham nhũng. Để khắc phục tình trạng trên, cần nghiên cứu, hoàn thiện các quy định của *Bộ luật Dân sự*, *Bộ luật Tố tụng dân sự* theo hướng sửa đổi, bổ sung quy định về trách nhiệm của cơ quan, tổ chức được giao quản lý tài sản thuộc sở hữu nhà nước trong việc khởi kiện vụ án dân sự để đòi lại những tài sản thuộc quyền quản lý của cơ quan, tổ chức nhưng bị hành vi tham nhũng xâm phạm. Trong trường hợp cơ quan, tổ chức sở hữu tài sản nhà nước bị tham nhũng không khởi kiện vụ án, cho phép bên thứ ba khởi kiện vụ án dân sự đòi lại tài sản hoặc bồi thường thiệt hại tài sản này. □

Chú thích:

1. *Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công - Quy định và thực tiễn ở Việt Nam.* Nhóm Ngân hàng thế giới và Thanh tra Chính phủ. H. NXB Hồng Đức, tháng 10/2016, tr. 11.

2. Hồ Bá Thâm. *Mâu thuẫn, xung đột lợi ích nhóm: Thực trạng, xu hướng và giải pháp.* H. NXB Chính trị quốc gia, 2011, tr. 40.

3. Vũ Mạnh Hùng, Nguyễn Đăng Dung, Vũ Trọng Khải, Phan Thăng. *Từ điển pháp luật Anh - Việt.* NXB TP. Hồ Chí Minh, 2000, tr. 318.

4. Khoản 1 Điều 22 *Luật Đấu thầu* năm 2013.

5. Khoản 4 Điều 22 *Luật Đấu thầu* năm 2013.

Tài liệu tham khảo:

1. *Bộ luật Dân sự* năm 2015.

2. *Bộ luật Tố tụng Dân sự* năm 2015.

3. *Luật Cán bộ, công chức* năm 2008.

4. *Luật Giá* năm 2012.

5. *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018.

6. *Nghị định số 112/2020/NĐ-CP* ngày 18/9/2020 về xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức.

7. Thông tư số 08/2013/TT-TTCP ngày 31/10/2013 của Thanh tra Chính phủ về hướng dẫn thi hành các quy định về minh bạch tài sản, thu nhập.