

NHẬN THỨC VỀ XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG LUẬT PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG HIỆN HÀNH

NGUYỄN HỮU KHIÊN*

“Xung đột lợi ích là tình huống mà trong đó lợi ích của người 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” được quy định trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018. Bài viết phân tích về nhận thức một số nội dung liên quan đến cụm từ lợi ích, xung đột lợi ích, lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn hoặc người thân thích của họ tác động hoặc sẽ tác động đến việc thực hiện nhiệm vụ.

Từ khóa: Công vụ; công chức; lợi ích; Luật Phòng, chống tham nhũng; nhận thức; xung đột lợi ích.

"Conflict of interest means a situation where the interests of an office holder or his/her relatives have or are likely to have an influence on the performance of the office holder's duties" as stated in the 2018 Anti-corruption Law. The article analyzed some issues related to the phrases of interests, conflicts of interest, the interests of an office holder or his/her relatives influencing or likely to have an influence on the performance of the office holder's duties.

Keywords: Civil service, civil servant; interest; Anti-Corruption Law; perception; conflict of interest.

NGÀY NHẬN: 06/12/2021

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 08/01/2022

NGÀY DUYỆT: 16/02/2022

1. Đặt vấn đề

Luật Phòng, chống tham nhũng được Quốc hội khóa XIV thông qua ngày 20/11/2018 có đề cập cụm từ “xung đột lợi ích”. Khi giải thích cụm từ này trong Luật, tại khoản 8 Điều 3 quy định như sau: “Xung đột lợi ích là tình huống mà trong đó lợi ích của người 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”¹. Tuy nhiên, việc nhận thức những nội dung liên quan đến cụm từ “lợi ích”, “xung đột lợi ích”, “lợi ích của người có chức

vụ, quyền hạn hoặc người thân thích của họ tác động hoặc sẽ tác động đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ” có thể còn có sự khác biệt từ góc độ triết học, xã hội học, quy định pháp lý và sự tiếp thu, kế thừa khoa học hành chính pháp lý.

2. Một số quan niệm về lợi ích và xung đột lợi ích

Theo cách hiểu chung, lợi ích là một khái niệm chỉ phần thu được do lao động của con người mà có, lợi ích bao gồm lợi ích vật chất

* GS.TS, Học viện Hành chính Quốc gia

và lợi ích tinh thần. Lợi ích là một giá trị có thể đo lường được bằng nhiều cách khác nhau hoặc cảm thụ thông qua trạng thái ý thức, tinh thần con người. Lợi ích có nghĩa gần với khái niệm “nhu cầu”, có sự giống nhau và khác nhau. Nhu cầu phần lớn phải do lao động mới đem lại cho con người, nhất là trong xã hội văn minh. Chỉ có “nước lã” và “không khí” nói chung là tự nhiên, thiên nhiên đã ban tặng cho con người (nhưng nhiều khi cũng thành vấn đề có tính lợi ích khi nó trở thành việc tranh giành, tranh chấp).

Lợi ích và nhu cầu có sự giống nhau ở thuộc tính là “cái gì đó mang lại từ lao động, hoạt động nhất định”; nhưng nó có những thuộc tính khác biệt căn bản: nếu nhu cầu chủ yếu mang tính cá thể (một người, một cộng đồng, một giai cấp, quốc gia) thì lợi ích là một khái niệm quan hệ, còn mang tính xã hội sâu sắc. Nếu nhu cầu là cái không thể thiếu, quyết định sự tồn tại của con người thì lợi ích là thứ có thể có, có thể không (trong tranh chấp lợi ích thường có bên thua cuộc). Nếu một nhu cầu nào đó như một “lẽ tự nhiên” mà phải tranh đoạt mới có thì nó đã trở thành lợi ích. Như nguồn nước, không khí...

Cũng như vậy, nếu nhu cầu nào đó mà con người muốn nhiều hơn cái tối thiểu so với người khác (cộng đồng, quốc gia khác..), nó cũng chuyển hóa thành vấn đề lợi ích. Trong xã hội, quan hệ lợi ích thường biểu hiện ra các trạng thái xã hội là sự “chia sẻ lợi ích” (thỏa thuận được chấp nhận).

Xung đột lợi ích (XĐLI) được hiểu là sự “đối lập về những nhu cầu, giá trị và lợi ích”. Trong đó, xung đột được hiểu là sự nhận thức khác biệt đến mức không thể hòa giải giữa các bên về một vấn đề nhất định, định hướng hành vi của mỗi bên trong quá trình giải quyết nó. Còn lợi ích bản thân nó đã ẩn chứa xung đột. Từ lợi ích mà quy mô, mức độ, tương quan giữa đại diện của các bên

xung đột hình thành mạng lưới của sự xung đột, như các mâu thuẫn giai cấp khi có nhà nước². Chỉ trong xã hội mới tồn tại phạm trù lợi ích, nó là vấn đề liên đới, quan hệ với hai hay nhiều phía (cá nhân, cộng đồng, tổ chức, địa phương, quốc gia...). Không thể có xung đột nói chung, XĐLI nói riêng mà chỉ có một bên tham gia và các bên tham gia là ngang bằng vị thế của xung đột. Vấn đề lợi ích thuộc về ai luôn ẩn chứa mâu thuẫn nhận thức giữa các bên chủ thể, ham muốn, bảo thủ hay nguy hiểm cũng là một mặt của con người, nhất là họ đứng trước lợi ích. Vì thế, sự khác biệt lợi ích ở mức độ nào, nó sẽ đẩy tới xung đột. Khi XĐLI, có thể hiểu đơn giản đó là trạng thái: “không bên nào chịu bên nào”. Như vậy, trong XĐLI phải đủ các yếu tố:

Một là, bao gồm cả hai (hay nhiều) phía đều ở vị thế chủ thể, cùng có lợi ích, cùng tạo ra xung đột. Theo nghĩa rộng, bao quát như xung đột giai cấp cũng phải có hai giai cấp tương quan; theo nghĩa hẹp, cụ thể như xung đột trong một tình huống dân sự mà công vụ xử lý không thể chỉ có một phía.

Hai là, trong XĐLI, các bên đều khẳng định phần lợi ích thuộc về mình, trước khi nó được phân giải theo một quy trình pháp lý hay đạo lý, tình cảm. Nghĩa là, bên nào cũng khẳng định tính chính danh về quyền thủ đắc đối với lợi ích đang tranh chấp.

Ba là, nếu xuất hiện XĐLI thì phải được giải quyết. Có thể theo cách tự giải quyết (hòa giải) hoặc phải có bên phán quyết độc lập, khách quan của chủ thể khác có thẩm quyền.

3. Nhận thức xung đột lợi ích trong Luật Phòng, chống tham nhũng hiện hành

XĐLI liên quan đến công chức trong thực thi công vụ, được quy định tại khoản 8 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, cụm từ “người có chức vụ, quyền hạn” chính là người có thẩm quyền trong xử lý XĐLI; và lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn chính là lợi ích của công chức tác động đến công vụ.

Trước hết, cần soi chiếu lợi ích công chức theo giác độ khách quan, khoa học phổ quát. Công chức là đội ngũ thực thi công vụ nhà nước. Khi thực thi công vụ, công chức làm theo quy định pháp luật, được trả lương tương xứng (mặc dù có thể lương thấp, cao, hay vừa, theo các tương quan so sánh chủ quan). Như vậy, thực thi công vụ đối với người có chức vụ, quyền hạn là chức trách, là bổn phận, là việc công. Nếu nói công chức có lợi ích thì đó chỉ là lợi ích của Nhà nước, quốc gia, dân tộc.

Thứ hai, nếu công chức là một bên của XĐLI sẽ không phù hợp với logic chính trị, pháp lý. Bởi công chức không có lợi ích cá nhân trong thực thi công vụ. Đây là nhận thức cần quán triệt và không thay đổi (cũng như không thể nói, giải quyết xong việc này thì công chức thu được lợi ích gì). Hơn nữa, nhiều tình huống công vụ mà công chức có thể nảy sinh hành vi thiên vị hay lợi dụng vị trí, chức trách tạo sự không khách quan, minh bạch và công bằng, nghĩa là vi phạm pháp luật trong công vụ nhà nước, vốn yêu cầu nghiêm ngặt về sự khách quan vô tư, bảo đảm tính quyền uy của quyền lực nhà nước.

Thứ ba, XĐLI chỉ trong các tình huống do vị trí, chức trách công chức có liên đới yếu tố nhân thân trong việc xử lý công việc theo hướng sai lệch, trái pháp luật để công chức và người thân thu được lợi ích vốn không thuộc về họ. Nghĩa là, ngoài tình huống đã quy định thì không có XĐLI trong công vụ.

Thứ tư, XĐLI theo cách giải thích trong *Luật* thực chất là yếu tố nhận thức chủ quan, nhất là động cơ, mục đích không trong sáng, trái với nguyên tắc pháp quyền, khách quan, vô tư không vụ lợi trong quản lý nhà nước (QLNN). Trên thực tế, những tình huống đó mang tính nguy cơ (chủ quan) chứ không tất yếu (khách quan); Mang tính bộ phận, chứ không phải tất cả. Bởi theo nguyên tắc pháp quyền thì công pháp phải bất vị thân, cũng

như “công vụ bất vị thân”, nghĩa là người công chức khi thực thi công vụ thì “cứ việc công mà làm”; phải khách quan, công minh, chỉ phụng sự cho lợi ích nhà nước (quốc gia, dân tộc), cho dù kết cục của công vụ đó có bất lợi cho cha mẹ, vợ con hay người thân của họ.

Tuy nhiên, trong thời gian qua, với bối cảnh nền tảng kinh tế - xã hội của đất nước, thu nhập còn hạn chế đã tác động đến tâm lý, tư tưởng trục lợi trong hoạt động công vụ của những người có chức vụ, quyền hạn. Cho nên, việc quy định về XĐLI của người có chức vụ, quyền hạn trong một số loại tình huống công vụ trong *Luật Phòng chống tham nhũng* hiện hành, thực chất là đề cập tới những khu vực công tác có thể dẫn tới công chức hành xử thiếu công minh, khách quan để mưu lợi cá nhân (bản thân, dòng họ, người thân...) và bất lợi cho Nhà nước, địa phương, tập thể, liên quan đến mặt tư tưởng, đạo đức công chức. Việc quy định những công cụ pháp lý cụ thể cũng là nhằm ngăn chặn nguy cơ lợi dụng công vụ để làm lợi cho bản thân mà sao nhãng công vụ, lợi ích nhà nước. Để kiểm soát, hạn chế XĐLI, Điều 20 *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018 quy định về Quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn, trong cơ quan, tổ chức, đơn vị khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ và trong quan hệ xã hội phải thực hiện quy tắc ứng xử, bao gồm các chuẩn mực xử sự là những việc phải làm hoặc không được làm phù hợp với pháp luật và đặc thù nghề nghiệp nhằm bảo đảm liêm chính, trách nhiệm, đạo đức công vụ.

Từ phân tích cách tiếp cận XĐLI tại khoản 8 Điều 3 *Luật Phòng, chống tham nhũng* hiện hành cho thấy, người có chức vụ quyền hạn không phải họ là một bên trong XĐLI mà là lợi ích họ có được, có thể có được từ vị trí công vụ của họ mang lại một cách không chính đáng. Điều này cần nhận thức như sau:

(1) Chỉ có một trường hợp có thể hiểu là “lợi ích của người có chức vụ, quyền hạn” khi mà họ chính là một bên hữu quan của xung đột. Ví dụ có sự tranh chấp đất giữa hai hộ gia đình, trong đó có một bên thuộc gia đình của công chức có chức trách tiếp nhận xử lý tranh chấp (như công chức đang làm thanh tra và theo chức năng có thể thụ lý vụ việc). Tuy nhiên, không khi nào và không thể có chuyện người đứng đầu hay tổ chức lại giao cho công chức đó xử lý vụ việc. Vậy tình huống này không thể xảy ra nếu xét từ khía cạnh trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước và logic trong quan hệ của tình huống (không thể “ta lại xử ta”).

(2) Những tình huống nằm trong phạm vi của quy định công chức không được làm tại Điều 20 của Luật này. Ví dụ, các khoản 3, 4, 5 tại Điều 20 đều là những tình huống của người có chức vụ, quyền hạn không phải là một bên trong XĐLI, mà từ vị trí công vụ của họ, rất có thể lợi dụng gây ra sự tác động có lợi cho bản thân hay người thân một cách không khách quan, không chính đáng và có hại cho xã hội, làm giảm tính pháp quyền trong thực thi công vụ. Nghĩa là nếu không có quy định này thì vẫn bảo đảm tính pháp lý, nhưng sẽ dẫn đến hệ lụy tiêu cực do tư tưởng tiêu cực, đạo đức kém của công chức gây ra.

Như vậy, quy định những việc công chức không được làm là cần thiết nhưng không phải từ góc độ của khoa học về XĐLI, mà từ khía cạnh liên đới chủ quan của công chức trong tình huống cụ thể. Ví dụ: công chức xử lý vụ tranh chấp giữa bên A và bên B thì XĐLI xuất hiện A và B. Nhưng do người bên B là ruột thịt, thân thích của công chức, sẽ khiến cho sự bất lợi nghiêng về bên A. Nếu trong bối cảnh như thế mà công chức hay người thân của họ thu lợi được, là do đạo đức tư cách yếu kém của người công chức. Vì thế, pháp luật đã nghiên cứu, ngăn chặn trước bằng những điều công chức không được làm.

XĐLI là quan hệ khách quan thường có trong xã hội, nó có tính độc lập không liên quan đến việc Nhà nước có tác động vào hay không như phân tích ở trên. Trong khi cơ hội tạo ra lợi ích không chính đáng, xuất phát từ quan hệ và chức trách của người có chức vụ, quyền hạn là mặt chủ quan, nó hoàn toàn khác nhau về pháp lý và tâm lý, đạo đức xã hội.

4. Kết luận và kiến nghị

Từ những phân tích, có thể nhận định những quy định tại Điều 20 Luật Phòng, chống tham nhũng hiện hành và một số điều khác liên quan là rất cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Bởi, có không ít tình huống công chức hành xử không theo tinh thần thượng tôn pháp luật, đã bị dẫn dắt bởi lợi ích cá nhân, làm lợi cho bản thân hay người thân của họ, gây thiệt hại cho Nhà nước và Nhân dân. Do vậy, chỉ cần quy định rõ hơn, cụ thể hơn Điều 20 Luật Phòng, chống tham nhũng về những việc công chức có chức vụ và quyền hạn không được làm, thay vì xây dựng quy định thành quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn. Có được quy định này sẽ phù hợp với mục đích (ngăn chặn) của quy phạm pháp luật và bảo đảm yêu cầu “dễ đọc, dễ hiểu” khi xây dựng luật. Trong Điều 20, thiết nghĩ cũng không nhất thiết phải có quy định giải thích từ ngữ về XĐLI □

Chú thích:

1. Khoản 8 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018.

2. C.Mác và Ph.Ăngghen. Toàn tập. Tập 3. H. NXB Chính trị quốc gia, 1995, tr.107.

Tài liệu tham khảo:

1. Luật Cán bộ, công chức năm 2008.

2. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Cán bộ, công chức và Luật Viên chức năm 2019.

3. Trần Phúc Thăng. Tính khoa học của chủ nghĩa Mác về xung đột xã hội. Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 5(78) - 2014.