

# KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

Phạm Thị Huệ\*

\* TS. Viên Chiến lược và Khoa học thanh tra, Thanh tra Chính phủ.

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Kiểm soát xung đột lợi ích, hoạt động công vụ, trách nhiệm giải trình

## Lịch sử bài viết:

Nhân bài : 01/06/2018

Biên tập : 22/08/2018

Duyệt bài : 29/08/2018

## Tóm tắt:

Kiểm soát xung đột lợi ích là công cụ hữu hiệu để nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ nói chung và phòng, chống tham nhũng nói riêng được các quốc gia trên thế giới coi trọng. Pháp luật hiện hành của Nhà nước ta đã có những quy định trong một số văn bản pháp luật chuyên ngành về vấn đề này. Tuy nhiên, việc nghiên cứu tổng thể hệ thống các quy định của pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích làm cơ sở khoa học và thực tiễn để hoàn thiện pháp luật là điều cần thiết, đặc biệt trong bối cảnh xây dựng chính phủ kiểu tạo phát triển.

## Article Information:

*Keywords:* controlling conflict of interests; public performance; accountability

## Article History:

Received : 01 Jun 2018

Edited : 22 Aug. 2018

Approved : 29 Aug. 2018

## Abstract:

Controlling conflict of interests is an effective tool to improve the effectiveness of the public performances in general and to prevent and fight against the corruption in particular, which are respected by countries around the world. The current specialized legal documents have recorded relevant provisions on the said matter. However, it is necessary to carry out a comprehensive study on a legal framework on controlling conflicts of interest as a scientific ground and practical basis, especially in the context of development of a tectonic government for developments.

## 1. Quy định về phòng ngừa xung đột lợi ích

- Quy định về nguyên tắc công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ

Luật phòng, chống tham nhũng (PCTN) năm 2018 (Luật năm 2018) đã quy định một số nội dung mang tính nguyên tắc về công khai, minh bạch (CKMB) và thực

hiện CKMB trong hoạt động công vụ như: nguyên tắc, hình thức công khai, nội dung công khai... Theo đó, "thông tin về tổ chức, hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị mình, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước, bí mật kinh doanh và nội dung khác theo quy định của pháp luật"<sup>1</sup> thì phải thực hiện CKMB. Bên cạnh đó, Luật năm 2018 cũng quy định

trách nhiệm thực hiện CKMB, trách nhiệm giải trình của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân trong thực thi công vụ. Việc Luật năm 2018 lược bỏ bớt các quy định về CKMB trong một số lĩnh vực chuyên ngành để luật chuyên ngành quy định và chỉ quy định nguyên tắc về nội dung, hình thức, trách nhiệm thực hiện công khai, minh bạch trong tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị vừa đảm bảo không chồng chéo, mâu thuẫn trong hệ thống pháp luật vừa đảm bảo tính thống nhất, nhất quán trong hệ thống pháp luật.

*- Quy định về trách nhiệm giải trình trong thực thi công vụ*

Luật năm 2018 quy định: “Trách nhiệm giải trình là việc cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền làm rõ thông tin, giải thích kịp thời, đầy đủ về quyết định, hành vi của mình trong khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao”<sup>2</sup>. Theo đó, “Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có trách nhiệm giải trình về quyết định, hành vi của mình trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao khi có yêu cầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân bị tác động trực tiếp bởi quyết định, hành vi đó. Người thực hiện trách nhiệm giải trình là người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc người được phân công, người được ủy quyền hợp pháp để thực hiện trách nhiệm giải trình”<sup>3</sup>. Luật năm 2018 cũng quy định cụ thể về nội dung giải trình; những nội dung không thuộc phạm vi giải trình; điều kiện tiếp nhận yêu cầu giải trình; những trường hợp được từ chối yêu cầu giải trình; trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị trong việc thực hiện trách nhiệm giải trình; quyền và nghĩa vụ của những chủ thể có liên quan trong yêu cầu và thực hiện trách nhiệm giải trình; trình tự, thủ tục thực hiện trách nhiệm giải trình...

*- Quy định về quyền hạn, trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức trong hoạt động công vụ*

Luật PCTN, Luật Cán bộ công chức, Luật viên chức bao hàm những quy định về quyền hạn và trách nhiệm của *cán bộ (CB), công chức (CC), viên chức (VC)* trong thi hành công vụ như: phải thực hiện cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư trong hoạt động công vụ; cấm CB,CC,VC tận dụng hoặc lợi dụng nhiệm vụ, quyền hạn; sử dụng thông tin liên quan đến dịch vụ dân sự để trục lợi. Bên cạnh đó, CB,CC,VC phải thực hiện “có nếp sống lành mạnh, trung thực, cần, kiệm, liêm, chính, chí công vô tư” và “tu dưỡng, rèn luyện đạo đức nghề nghiệp, thực hiện quy tắc ứng xử của viên chức”<sup>4</sup>. Xét về bản chất, những quy định này có tác dụng loại bỏ nguy cơ này sinh XĐLI tiềm tàng trong hoạt động công vụ.

Luật năm 2018 quy định việc chuyển đổi vị trí công tác đối với CB,CC,VC làm việc tại một số vị trí liên quan đến quản lý ngân sách, tài sản của Nhà nước, trực tiếp tiếp xúc và giải quyết công việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân. Đồng thời, Luật năm 2018 cũng quy định quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn (Điều 20), quy định việc tặng quà và nhận quà (Điều 22), kiểm soát XĐLI (Điều 23)... Những quy định này nhằm phòng ngừa việc tạo ra các mối quan hệ giữa CB,CC,VC với các bên liên quan nhằm thực hiện những hành vi thu lợi bất chính từ việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của CB,CC,VC qua đó, bảo tính minh bạch, đúng đắn trong hoạt động công vụ.

**2. Quy định về nhận biết, giám sát, theo dõi và xử lý tình huống có xung đột lợi ích**

*Quy định về trách nhiệm kiểm soát XĐLI trong hoạt động công vụ*

Luật PCTN quy định mang tính nguyên tắc về trách nhiệm kiểm soát XĐLI, Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định cụ thể về

2 Khoản 5 Điều 3 Luật PCTN 2018.

3 Khoản 1 Điều 15 Luật PCTN 2018

4 Điều 15, 18 Luật Cán bộ công chức 2008. Điều 16 Luật Viên chức 2010

trách nhiệm xử lý thông tin, báo cáo về xung đột lợi ích (Điều 31); giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích (Điều 32); tạm đình chỉ, đình chỉ việc thực thi công vụ của người có xung đột lợi ích (Điều 33, 34). Luật CB, CC quy định vấn đề thanh tra công vụ<sup>5</sup>, Luật Viên chức quy định về thanh tra, kiểm tra<sup>6</sup> nhằm đảm bảo việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của công chức theo đúng quy định của pháp luật hiện hành. Luật đấu thầu năm 2013 quy định về thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động đấu thầu (Điều 87); những hành vi bị cấm trong hoạt động đấu thầu (Chương XI) trong đó có tình huống XĐLI trong hoạt động đấu thầu.

*- Quy định về xử lý khi xảy ra XĐLI trong hoạt động công vụ*

Luật năm 2018, Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định việc nhận quà tặng, báo cáo, nộp lại và xử lý quà tặng; Luật tố cáo, Luật PCTN quy định việc công khai bản kê khai tài sản, thu nhập theo những hình thức mà cơ quan có chức năng, người dân tại nơi cư trú có thể thông qua đó giám sát những thay đổi bất thường trong thu nhập, tài sản của CB, CC, VC. Bên cạnh đó, cơ chế kiểm soát tài sản, thu nhập của CB, CC theo quy định mới của Luật năm 2018 và văn bản hướng dẫn cũng sẽ giúp xử lý XĐLI tốt hơn. Đặc biệt, Nghị định số 59/2019/NĐ-CP quy định khá cụ thể về các trường hợp XĐLI dễ nhận diện tình huống khi XĐLI này sinh trên thực tế, Nghị định số 59 cũng quy định về trách nhiệm thông tin, báo cáo về xung đột lợi ích của các chủ thể khi xác định có XĐLI (Điều 30); trách nhiệm xử lý thông tin, báo

cáo về XĐLI; giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích của chủ thể có thẩm quyền (Điều 31, Điều 32).

Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành cũng quy định những chế tài hành chính đối với những hành vi vi phạm quy định về XĐLI trong hoạt động công vụ<sup>7</sup>. Bộ luật Hình sự cũng quy định chế tài nghiêm khắc đối với công chức lợi dụng quyền hạn hoặc vị trí công tác để mưu lợi cá nhân. Theo đó, những công chức lợi dụng quyền hạn và/hoặc vị trí (bao gồm cả xung đột lợi ích) của mình phải bị cấm đảm nhiệm chức vụ nhất định từ 1 đến 5 năm.

### 3. Nhận xét

Những phân tích nêu trên cho thấy, pháp luật về phòng ngừa XĐLI trong hoạt động công vụ đã đạt được một số kết quả sau:

*Một là*, vấn đề XĐLI bước đầu đã được ghi nhận trong Luật năm 2018. Bên cạnh đó, trong một số lĩnh vực cụ thể, pháp luật chuyên ngành đã quy định về cơ chế kiểm soát XĐLI, đặc biệt là những quy định hạn chế lợi ích cá nhân trong kinh doanh, nhận/tặng quà, minh bạch tài sản, thu nhập, hạn chế việc làm thêm... Những quy định này bước đầu đã góp phần hình thành nhận thức rằng hoạt động công vụ cần hướng đến sự minh bạch, khách quan và liêm chính và những điều này phải được đảm bảo bằng pháp luật. Đồng thời, những yếu tố ảnh hưởng tiêu cực đến sự liêm chính, khách quan, đúng đắn của hoạt động công vụ cần được ngăn chặn, loại bỏ. Đây là cơ sở quan trọng để tiếp tục thể chế hóa XĐLI và kiểm soát XĐLI trong tương lai.

5 Điều 74, Điều 75 Luật CB, CC.

6 Điều 50 Luật Viên chức 2010.

7 Bộ luật hình sự quy định cấm đảm nhiệm chức vụ nhất định từ một đến năm năm đối với những công chức có hành vi lợi dụng quyền hạn và/hoặc vị trí (bao gồm cả xung đột lợi ích), Luật PCTN quy định đình chỉ công tác tạm thời hoặc tạm thời chuyển đến các vị trí khác đối với cán bộ, công chức, viên chức được coi là có hành vi vi phạm pháp luật liên quan đến tham nhũng (bao gồm cả xung đột lợi ích); Luật CB, CC quy định các hình thức kỷ luật sau: khiển trách, cảnh cáo, hạ lương, giáng chức, cách chức và sa thải sẽ được áp dụng đối với cán bộ và công chức vi phạm những quy định của Luật CB, CC (bao gồm cả các quy định về xung đột lợi ích).

*Hai là*, những quy định bước đầu mang bản chất là phòng ngừa XĐLI trong hoạt động công vụ đã phát huy tác dụng là công cụ kiểm soát XĐLI, góp phần đảm bảo tính khách quan, liêm chính trong hoạt động công vụ. Đó là những quy định về minh bạch tài sản, thu nhập, kiểm soát việc tặng/nhận quà, hạn chế về lợi ích kinh doanh và công việc làm thêm của CB, CC, VC. Việc thực hiện những quy định này trong thời gian qua cho thấy bước đầu đã có tác dụng nhất định trong PCTN nói chung và phòng ngừa XĐLI trong hoạt động công vụ nói riêng, qua đó góp phần đảm bảo tính khách quan, liêm chính trong hoạt động công vụ.

Bên cạnh đó, pháp luật về phòng ngừa XĐLI trong hoạt động công vụ còn một số hạn chế, bất cập sau:

*Một là*, XĐLI nói chung và XĐLI trong hoạt động công vụ nói riêng chưa được quy định cụ thể, trực tiếp về những tình huống, hoàn cảnh có thể nảy sinh, tồn tại XĐLI ở cả hai dạng là XĐLI thực tế và tiềm ẩn, do vậy hiệu quả phòng ngừa còn nhiều hạn chế. Đây là biểu hiện cụ thể nhất của sự “chưa đầy đủ” của hành lang pháp lý về vấn đề phòng ngừa XĐLI trong hoạt động công vụ. Luật năm 2018 mới dừng lại ở việc đưa ra khái niệm về XĐLI và thêm một điều mang tính nguyên tắc về trách nhiệm của các chủ thể trong phát hiện, xử lý tình huống XĐLI. Những hướng dẫn cụ thể hơn được thể hiện trong Nghị định số 59, với các quy định mang tính hướng dẫn cụ thể cách thức phát hiện XĐLI (bằng việc liệt kê các tình huống XĐLI tại Điều 29), thông tin, báo cáo, giám sát việc thực hiện công vụ của CBCC trong tình huống có XĐLI.

*Hai là*, ngoài quy định mới trong Luật năm 2018 và văn bản hướng dẫn, các quy định về XĐLI trong hoạt động công vụ 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.

Vì dụ:

- Pháp luật về CB,CC,VC có quy định về những việc CB,CC,VC không được làm, trong đó có việc cấm sử dụng thông tin liên quan đến công vụ để vụ lợi, tuy nhiên, pháp luật chuyên ngành trong một số lĩnh vực như đấu thầu, DN, tài chính, ngân hàng lại thiếu các quy định nhằm nhận dạng chủ sở hữu thực sự của pháp nhân kinh tế để làm căn cứ tuyên bố vô hiệu các giao dịch phát sinh khi có vi phạm. Có lẽ đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng đấu thầu hình thức vẫn xảy ra thường xuyên trên thực tế gây thất thoát cho ngân sách nhà nước.

- Pháp luật quy định những hạn chế đối với CB,CC,VC để phòng ngừa XĐLI, song lại không quy định những biện pháp để hạn chế hoặc giám sát đối với người thân/thành viên gia đình của CB,CC,VC. Thực tế cho thấy những người trong gia đình hoặc thậm chí là bạn bè của CB,CC,VC mới là người thực hiện các hành vi thu lợi cho CB,CC,VC (dưới hình thức DN “sân sau” hoặc trực lợi qua thông tin có được từ vị trí công tác).

*Ba là*, thiếu vắng quy định về chủ thể có thẩm quyền thực thi pháp luật về XĐLI trong hoạt động công vụ. Luật năm 2018 và một số văn bản pháp luật về CB,CC,VC, công vụ có những quy định về cơ quan có trách nhiệm thi hành quy định của pháp luật về PCTN, chế độ công vụ (trong đó bao gồm cả quy định về kiểm soát XĐLI), nhưng đây là những cơ quan có chức năng thực thi những quy định cụ thể trong từng lĩnh vực cụ thể. Trong khi đó, việc nhận diện, giám sát, theo dõi và xử lý XĐLI khi những tình huống này nảy sinh trong hoạt động công vụ trên thực tế sẽ không chỉ là những quy định về PCTN, xây dựng đạo đức công vụ mà bao gồm cả trách nhiệm bảo đảm tính liêm chính, khách quan và trách nhiệm giải trình trong thực thi công vụ. Hiện nay, những cơ quan có chức năng này được quy định phân tán, mỗi cơ quan, đơn vị thực hiện một chức năng khác nhau nhằm mục tiêu khác nhau mà không chuyên về kiểm soát XĐLI trong

hoạt động công vụ. Ví dụ: thực hiện pháp luật về PCTN do Ban Chỉ đạo Trung ương về PCTN chỉ đạo chung và trách nhiệm thực hiện thuộc nhiều cơ quan như Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước, Bộ Công an, Bộ quốc phòng, Viện kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao, Quốc hội và Hội đồng nhân dân. Việc thực hiện pháp luật về CB, CC, VC do cơ quan thanh tra các cấp và thanh tra chuyên ngành của Bộ Nội vụ và Sở Nội vụ giám sát... Đây là những quy định của pháp luật nhằm thực hiện chức năng QLNN trên những lĩnh vực chuyên ngành và có đáng đáp của pháp luật về kiểm soát XĐLI trong hoạt động công vụ. Nói cách khác, một cơ quan chuyên về giải quyết các vấn đề XĐLI trong hoạt động công vụ ở Việt Nam hiện tại vẫn là một thiếu khuyết trong các quy định của pháp luật.

*Bổn là*, quy định về kiểm soát lợi ích cá nhân của CB, CC, VC chưa đầy đủ.

Hiện nay, chúng ta đã có các quy định về kiểm soát thu nhập, tài sản của CB, CC, VC. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa có quy định bảo đảm việc kê khai là trung thực; công tác quản lý, theo dõi việc kê khai, công khai, xác minh về tài sản, thu nhập chưa có tính hệ thống; thu nhập ngoài lương còn khá phổ biến nhưng chưa có cơ chế để kiểm soát; ứng dụng công nghệ thông tin trong kiểm soát các giao dịch về tài sản, kiểm soát thu nhập còn hạn chế.

*Năm là*, còn thiếu quy định về điều tra, xử lý XĐLI trong hoạt động công vụ.

Pháp luật hiện hành có quy định về việc điều tra, xử lý hành vi vi phạm pháp luật của CB, CC, VC. Tuy nhiên, trường hợp XĐLI chỉ dừng lại ở tình huống xung đột, nghĩa là tiềm ẩn nguy cơ nảy sinh hành vi vi phạm mà CB, CC, VC không chủ động báo cáo mà bị phát hiện thì chưa có quy định để cơ quan chức năng điều tra, xác minh tình huống đó.

#### 4. Kiến nghị

Để bảo đảm nâng cao hiệu quả kiểm soát XĐLI ở Việt Nam hiện nay, chúng tôi cho rằng, cần thực hiện những giải pháp sau:

*Một là*, sửa đổi Luật CBCC, Luật Viên chức theo hướng xác định nguyên tắc kiểm soát XĐLI trong hoạt động công vụ nhằm mục tiêu chính là xây dựng chế độ công vụ liêm chính, khách quan, trung thực bằng cách xác lập chuẩn mực trong hoạt động công vụ và chuẩn mực hành vi ứng xử đối với CB, CC, VC nhấn mạnh hơn vào những nguyên tắc "liêm, chính, chí công vô tư" trong hoạt động công vụ.

*Hai là*, sửa đổi Luật PCTN theo hướng làm rõ một số nội dung sau:

- Các dấu hiệu nhận diện tình huống XĐLI trong hoạt động công vụ;
- Nguyên tắc giải quyết XĐLI;
- Các hình thức xử lý vi phạm pháp luật về XĐLI trong hoạt động công vụ;
- Trình tự, thủ tục, thẩm quyền quản lý XĐLI, thẩm quyền xử lý vi phạm pháp luật về XĐLI;
- Quy định nguyên tắc xác định đầu mối theo dõi, giám sát, hướng dẫn thực hiện pháp luật về XĐLI tại mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị.

*Ba là*, tăng cường các biện pháp tổ chức thực hiện pháp luật về kiểm soát XĐLI.

- Thiết lập cơ quan đầu mối về kiểm soát XĐLI. Cơ quan này sẽ có trách nhiệm tổ chức các hoạt động tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về XĐLI và kiểm soát XĐLI, hướng dẫn thực hiện pháp luật đồng thời thực hiện nhiệm vụ hướng dẫn, giải đáp vướng mắc cho CB, CC, VC cách xử lý những tình huống cụ thể họ gặp phải trong quá trình thực thi công vụ, xử lý theo thẩm quyền hoặc kiến nghị xử lý và thực hiện quản lý trực tiếp các tình huống XĐLI xảy ra trong hoạt động công vụ; tổng kết thực tiễn thực hiện pháp luật, tham mưu hoạch định chính sách, pháp luật về kiểm soát XĐLI trong hoạt động công vụ.

- Xây dựng và hoàn thiện cơ chế tiếp nhận, phản hồi và xử lý phản ánh, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của CB, CC, VC về các tình huống XĐLI nhằm tạo dựng niềm tin, tránh tâm lý e ngại bị đe dọa, trả thù khi cung cấp thông tin ■