

# NHẬN DIỆN HÀNH VI LẠM QUYỀN, LỘNG QUYỀN, LỢI DỤNG QUYỀN LỰC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

★ PGS, TS TRẦN THỊ MINH CHÂU

*Viện Kinh tế,*

*Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

- **Tóm tắt:** Vấn đề quyền lực và kiểm soát quyền lực luôn là vấn đề thời sự và cấp bách. Hình thành một cơ chế để kiểm soát quyền lực là một yêu cầu tất yếu của Nhà nước pháp quyền. Muốn xây dựng được cơ chế kiểm soát quyền lực có hiệu quả thì vấn đề quyết định là phải nhận diện cho được bản chất của quyền lực. Bài viết tập trung làm rõ những hành vi lạm quyền, lộng quyền, lợi dụng quyền lực ở nước ta hiện nay, trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp kiểm soát hành vi lạm quyền, lộng quyền, lợi dụng quyền lực.
- **Từ khóa:** quyền lực, kiểm soát quyền lực, lạm quyền, lộng quyền, lợi dụng quyền lực.

## 1. Sự cần thiết phải kiểm soát quyền lực

Quyền lực là sức mạnh và khả năng ảnh hưởng mà một cá nhân và tổ chức có thể sử dụng để chi phối hành vi của cá nhân hoặc tổ chức khác. Quyền lực có thể có nguồn gốc tự nhiên (như quyền của cha mẹ đối với con cái, quyền của người sở hữu phương tiện gây ảnh hưởng đến người khác), hoặc do được cá nhân hoặc tổ chức ủy quyền, phân quyền cho. Dù có nguồn gốc tự nhiên hay nhân tạo, quyền lực cũng mang lại cho người nắm giữ nó nhiều lợi ích như sức mạnh khiến người khác làm theo ý muốn của họ, điều chỉnh hành vi của cá nhân hay tổ chức làm theo ý chí của người có quyền; tạo nên sự tôn kính hoặc khuất phục của người khác, địa vị xã hội, tiền bạc... Vì vậy, quyền lực luôn là đối tượng được mọi người săn tìm.

Trong xã hội loài người, quyền lực chính trị có uy quyền và sức mạnh lớn nhất. Ngay từ thế kỷ XVIII, các nhà triết học và chính trị học người Anh đã khẳng định: quyền lực chính trị càng lớn, càng tuyệt đối thì sự tha hóa quyền lực chính trị sẽ càng lớn nếu không được kiểm soát chặt chẽ. Xã hội dân chủ đã sáng tạo ra nhiều cách thức kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong xã hội pháp quyền, các đảng chính trị, thông qua bầu cử, được quyền thành lập Nhà nước và trở thành đảng cầm quyền, khi đó quyền lực tập trung vào tay đảng cầm quyền, nhất là một số đảng viên nắm quyền trong bộ máy nhà nước. Do được giao một phạm vi tự chủ lớn, các đảng viên nắm quyền trong bộ máy nhà nước có thể sử dụng quyền lực chính trị không theo đường lối chung của đảng cầm quyền, không đáp ứng nhu cầu

chung của xã hội. Khi đó, đảng cầm quyền và dân chúng có thể gây sức ép (theo luật) để buộc họ phải đi đúng quỹ đạo xã hội mong muốn. Đó chính là cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước. Cơ chế kiểm soát quyền lực còn bao gồm cả việc chế tài khi những người nắm quyền lực vi phạm pháp luật. Ngay cả các nguyên thủ quốc gia, khi lạm dụng quyền lực, khi lộng quyền, hoặc để thư kỹ, trợ lý riêng lạm quyền, thì bản thân họ sẽ bị phế truất và bị truy cứu trách nhiệm theo luật.

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam có đặc thù riêng là đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, không có sự phân chia quyền lực. Song Đảng và Nhà nước cũng đã có nhiều giải pháp để kiểm soát quyền lực. Hiến pháp năm 2013 đã khẳng định chủ thể kiểm soát quyền lực nhà nước là Nhân dân. Nhân dân là người làm chủ Nhà nước. Đây là một đòi hỏi tất yếu nảy sinh từ nhu cầu chính đáng và tự nhiên của người chủ. Bởi, nếu không kiểm soát được quyền lực nhà nước thì quyền lực nhà nước sẽ bị tha hóa, Nhân dân cũng sẽ bị mất quyền làm chủ hoặc bị lạm quyền từ phía Nhà nước. Tuy nhiên, việc lạm quyền, lộng quyền, lợi dụng quyền lực để trục lợi vẫn có thể diễn ra ở một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên. Vì vậy, Đại hội XII của Đảng đặt ra yêu cầu rất cao về kiểm soát quyền lực: "Hoàn thiện và thực hiện nghiêm cơ chế kiểm soát quyền lực, ngăn ngừa sự lạm quyền, vi phạm kỷ luật, kỷ cương"<sup>(1)</sup>. Khi trả lời báo chí sau Đại hội, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng cũng đã khẳng định không còn cách nào khác là phải kiểm soát quyền lực...

Trong xã hội dân chủ hiện đại, cá nhân, tổ chức không thể nắm quyền lực chính trị thông qua sử dụng bạo lực thuần túy. Quyền lực chính trị sẽ được ủy quyền cho đảng phái nào chiếm được lòng tin của đại đa số dân cư. Đảng phái được dân chúng tin tưởng qua bầu cử sẽ nắm

quyền lực nhà nước. Mặc dù hiện tại quyền lực nhà nước vẫn còn mang tính chuyên chính, bạo lực (với sự hỗ trợ của lực lượng vũ trang và nhà tù), nhưng đã bị giới hạn chặt chẽ bởi hệ thống pháp luật tương đối ổn định và nhất quán theo nguyên tắc pháp quyền (công dân dùng Nhà nước thực thi pháp luật bảo vệ quyền con người của mình) đi đôi với tăng cường giám sát của xã hội (thông qua các tổ chức đoàn thể, hội của công dân). Trong khuôn khổ một quốc gia, quyền lực của Nhà nước là lớn nhất cả về phạm vi lẫn mức độ tác động. Hơn nữa, trong điều kiện kinh tế thị trường, quyền lực nhà nước tác động rất lớn đến thị trường, đến phân phối của cải ngoài thị trường. Chính vì thế, các cá nhân, các tổ chức có động cơ mạnh mẽ giành quyền lực nhà nước về tay mình.

Về bản chất, quyền lực nhà nước là sự ủy quyền của công dân cho bộ máy nhà nước để ra, thực hiện một số quy định và giám sát sự quy định theo pháp luật nhằm làm cho quốc gia phát triển, mỗi người đều được hưởng lợi nhiều hơn so với không có Nhà nước. Vì thế, công dân chỉ ủy quyền cho cơ quan nhà nước những quyền mà Nhà nước thực thi sẽ có lợi hơn là để công dân tự dàn xếp với nhau. Tuy nhiên, sau khi được thành lập, các cơ quan nhà nước, trong đó hạt nhân là cán bộ, công chức, do được quyền tự chủ hành động trong phạm vi rộng rãi được luật định, đã có thể hưởng việc sử dụng quyền lực nhà nước không chỉ giới hạn phục vụ lợi ích công cộng, mà còn cố ý làm lợi không chính đáng cho cá nhân họ hoặc những người thuộc nhóm nào đó. Thậm chí, công chức, dưới sức ép bấu cù, sức ép tiền bạc, địa vị, quan hệ... có thể hưởng quyền lực ra khỏi mục tiêu phục vụ nhân dân, ưu tiên mục tiêu làm lợi cho cá nhân, bè phái, nhóm lợi ích, làm tổn hại đến lợi ích chung. Những hành động vụ lợi đó, trong điều kiện coi trọng sở hữu riêng tư và chấp



*Công khai quy hoạch đất đai để phòng, chống tham nhũng \_ Ảnh: TL*

nhận phân phối của cải theo chế độ sở hữu là chính, đã tạo cơ hội tha hóa cán bộ, công chức, làm phát sinh các hành vi lạm dụng, lợi dụng quyền lực chính trị, thậm chí cả lạm quyền.

Để có thể lạm quyền, lợi dụng quyền lực chính trị và lạm quyền, cá nhân phải đảm đương một chức vụ hoặc vị trí làm việc trong hệ thống chính trị của Việt Nam với một thẩm quyền nhất định được Nhân dân giao theo pháp luật. Vị trí làm việc này cho phép cá nhân sử dụng quyền lực công vì mục đích riêng. Những người không làm việc trong hệ thống chính trị chỉ có thể gây ảnh hưởng khiến cán bộ, công chức lạm quyền, không thể tự mình lạm quyền, lợi dụng quyền lực chính trị hoặc lạm quyền. Đặc biệt, các chức vụ và vị trí làm việc được giao quyền quyết định càng lớn thì khả năng lạm quyền, lợi dụng quyền lực, lạm quyền càng cao, mức độ tác hại càng lớn. Cán bộ có quyền bổ

nhệm các chức vụ trong cơ quan có thể lợi dụng quyền này để bố trí người thân tín của mình vào cơ quan làm việc thay vì lựa chọn người tài theo cơ chế công khai, minh bạch, cạnh tranh... Ngoài ra, có một số lĩnh vực liên quan đến phân phối của cải của xã hội mà pháp luật không thể kiểm soát chặt chẽ hành vi thi hành công vụ của công chức cũng tạo cơ hội cho cán bộ, công chức sử dụng sai quyền lực. Những lĩnh vực đó là hải quan, thuế, quản lý đất đai, quản lý ngân sách nhà nước, xử án, thanh tra...

## **2. Nhận diện hành vi lạm quyền**

Theo từ điển Tiếng Việt<sup>(2)</sup>, lạm quyền là "làm những việc vượt quá quyền hạn của mình". Dưới giác độ quyền lực chính trị, lạm quyền là hành vi của cán bộ, công chức trong thực hiện quyền lực chính trị theo những cách sai trái nhằm phục vụ lợi ích cho cá nhân họ hoặc nhóm lợi ích không đúng với các quy định trong hệ thống

pháp luật của quốc gia, có thể gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, của xã hội, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân và tổ chức khác; nếu không gây thiệt hại về mặt vật chất thì cũng đem lại tác động xấu về mặt đạo đức, tinh thần cho xã hội. Cán bộ, công chức chỉ có thể lạm quyền khi được phân cấp và được giao cho một quyền hạn nhất định tùy thuộc vào chức vụ và vị trí làm việc. Không chỉ cán bộ có chức vụ mới có thể lạm quyền, bất cứ công chức nào thực thi công vụ có liên quan đến phục vụ công dân đều có thể lạm quyền, khi lái nghĩa vụ thực hiện thành quyền ban phát để vụ lợi. Lợi ở đây không chỉ là tiền, mà còn là quyền sai khiến người khác không phù hợp với quy định của pháp luật cũng như danh tiếng trong xã hội.

Theo Điều 355 Bộ Luật Hình sự, người có chức vụ, quyền hạn lạm dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản của người khác gọi là tham ô. Nếu không có hành vi chiếm đoạt tài sản của người khác, mà chỉ gây thiệt hại đến lợi ích của người khác thì tùy từng trường hợp mà người phạm tội bị truy cứu trách nhiệm hình sự về tội lạm quyền trong khi thi hành công vụ theo Điều 282 Bộ luật hình sự, tội nhận hối lộ theo Điểm b Khoản 2 Điều 279 hoặc tội tha trái pháp luật người đang bị tạm giam, tạm giữ theo Điều 302 Bộ luật Hình sự...

Có một số dấu hiệu của hành vi lạm dụng quyền lực là:

- *Sử dụng quyền lực nhà nước một cách không công bằng đối với những người chịu sự phân quyết của họ.* Ví dụ, lạm dụng quyền lực của người trong hội đồng thi tuyển nhằm cho "người của mình" điểm cao hơn, tạo cơ hội cho "người của mình" được vào làm việc trong cơ quan hoặc được bổ nhiệm chức vụ cao hơn; chấm thầu cho "đối tác của mình" điểm cao hơn để "đối tác của mình" trúng thầu; phê chuẩn dự

án của "người thân quen" trong nhiều dự án được đệ trình; xử án nhẹ cho người thân quen, xử án nặng cho người có tư thù; kiểm tra, thanh tra vượt quá tần suất và phạm vi được phép đối với cơ sở sản xuất, tổ chức, cơ quan nhằm gây áp lực cho người bị kiểm tra, thanh tra... Đằng sau những sự ưu ái và gây áp lực không cần thiết ấy là lợi ích cá nhân, gia đình, dòng họ, lợi ích nhóm,... mà cán bộ, công chức nhằm đến<sup>(3)</sup>.

- *Những bất thường trong hành vi thực hiện quy trình, thủ tục công vụ không nhằm tới cải thiện chất lượng, hiệu quả công vụ.* Bản thân quá trình thực hiện quyền lực chính trị trong xã hội hiện đại đã được nghiên cứu và quy trình hóa có cơ sở khoa học. Vì thế, bất kỳ một cán bộ, công chức nào được giao thực hiện công vụ cũng phải tuân thủ quy trình và thủ tục theo các chuẩn mực đã được quy định. Dù như vậy, vẫn có một phạm vi tự quyết nhất định cho cán bộ, công chức trong việc thực hiện quy trình, thủ tục. Đây là cơ hội cho cán bộ, công chức lạm dụng quyền lực. Ví dụ như cán bộ, công chức có thể thực hiện các thủ tục chậm hơn, nhanh hơn; có thể cung cấp thông tin đầy đủ hoặc không đầy đủ khiến người dân phải đi lại ít hay nhiều lần; có thể hỗ trợ hoặc không hỗ trợ công dân hoàn thiện hồ sơ; có thể giải quyết linh hoạt hay cứng nhắc các yêu cầu... Nếu cán bộ, công chức xử lý công việc theo hướng cố tình gây khó khăn cho công dân đến làm các thủ tục của dịch vụ công nhằm đòi hối lộ hoặc trả thù cá nhân thì sự nhũng nhiễu đó chính là lạm quyền. Nếu sự chậm chạp và khó khăn đó do cán bộ, công chức yếu kém năng lực hoặc quy trình và thủ tục lạc hậu thì không phải lạm quyền nhưng cần phải thay đổi, cải cách để đảm bảo chất lượng công vụ. Hình thức lạm dụng này rất đa dạng, tinh vi nên nếu không có sự kiểm tra, kiểm soát nội bộ chặt chẽ và không tích cực tiếp nhận thông tin phản hồi từ người

dân thì cán bộ, công chức có thể tùy tiện xử lý công việc theo động cơ cá nhân của họ...

- *Thu lợi bất chính của bản thân cán bộ và công chức hoặc của nhóm lợi ích do công vụ tạo ra.* Lợi ích không chính đáng có rất nhiều hình thức thể hiện đa dạng. Ví dụ, giải quyết trước cho người quen; ưu tiên nguồn lực công khan hiếm cho người quen; làm chậm thủ tục cho tổ chức nào đó nhằm giúp đối thủ cạnh tranh của họ vượt lên; cung cấp thông tin không công bằng, cung cấp thông tin nội gián...

- *Tur lợi trực tiếp từ dịch vụ công cung cấp cho công dân.* Cán bộ, công chức lạm quyền dưới hình thức chỉ cung cấp đủ thông tin khi có quá cấp, đòi hỏi hồ sơ quá mức cần thiết khiến người dân phải hối lộ, viện dẫn khó khăn không đáng có trong quá trình làm thủ tục để người dân phải chạy chọt, lo lót... Thậm chí cán bộ, công chức có thể làm trung gian môi giới trong cung cấp dịch vụ công cho những người nhận dịch vụ với mức phí thỏa thuận. *Sự lạm quyền này đồng nghĩa với tham nhũng...*

- *Sử dụng chức vụ, quyền hạn chiếm đoạt tài sản của Nhà nước hoặc của công dân, doanh nghiệp, tổ chức khác.* Ví dụ như lợi dụng quyền cấp sổ đỏ để chiếm đoạt đất đai của công để sử dụng tư, chuyển đất đang sử dụng của người này cho người khác; lạm dụng quyền tự chủ của người có chức quyền trong doanh nghiệp nhà nước định giá tài sản doanh nghiệp một cách sai trái (quá cao hoặc quá thấp so với giá thị trường) để hưởng chênh lệch; lạm dụng ngân sách nhà nước để hối lộ cấp trên, chi tiếp khách nhằm thăng tiến hoặc được phê chuẩn dự án có lời; lạm dụng quyền phê chuẩn các quyết định, chính sách có lợi cho nhóm lợi ích nhằm chung chi sau này; lạm dụng quyền kiểm tra, giám sát để bỏ qua sai phạm của đối tượng kiểm tra hoặc tạo điều kiện thuận lợi hơn cho đối tượng kiểm tra sau đó nhận

quà cáp trả ơn; lạm dụng chức vụ, quyền hạn uy hiếp tinh thần người khác để chiếm đoạt tài sản của họ. Người bị hại do lo sợ rằng người lạm dụng quyền lực sẽ gây thiệt hại cho mình nên buộc phải để cho người đó chiếm đoạt tài sản; lạm dụng chức vụ, quyền hạn lừa dối người khác chiếm đoạt tài sản của họ là trường hợp người phạm tội thể hiện những nội dung không đúng sự thật với người khác nhưng vì tin vào người có chức vụ, quyền hạn mà người có tài sản không nhận thức ra được đó là gian dối và để cho người lạm dụng quyền lực chiếm đoạt tài sản. Trong trường hợp nếu người lạm dụng không gian dối nhưng người bị hại vẫn tin mà giao cho tài sản và người có chức vụ, quyền hạn thì đó là lạm dụng sự tín nhiệm để chiếm đoạt tài sản...

### 3. Nhận diện hành vi lợi dụng quyền lực

Theo từ điển Tiếng Việt<sup>(4)</sup>, lợi dụng là dựa vào điều kiện thuận lợi nào đó để mưu lợi riêng không chính đáng. Theo đó, lợi dụng quyền lực do chức vụ và vị trí làm việc trong hệ thống chính trị là hành vi thực hiện công vụ nhưng không hướng tới phục vụ lợi ích công, mà ưu tiên thực hiện mục tiêu riêng. Về mặt bản chất, lợi dụng quyền lực chính trị là hành vi sai trái, phục vụ lợi ích không chính đáng của cán bộ, công chức. Vì lợi ích của mình, của gia đình mình, của nhóm lợi ích, mà cán bộ, công chức lợi dụng quyền lực chính trị có thể hành động một cách tinh vi, giáo quyết để đạt tới lợi ích riêng ngoài những lợi ích mà họ được hưởng theo quy định của pháp luật. Khi thực thi quyền lực, cán bộ, công chức có thể lái các tác động của công vụ theo hướng có lợi cho cá nhân hoặc người thân, quen của mình, không chú ý tìm cách làm lợi cho lợi ích công cộng một cách vô tư. Ví thế, công vụ có thể được điều chỉnh theo hướng tận dụng các cơ hội không có lợi cho lợi ích chung, nhưng có lợi cho cá nhân họ, gia đình họ, nhóm họ mà không vì

phạm quy định, chính sách một cách nghiêm trọng như hành vi lộng quyền. Nếu có quyền ra quyết định, thay vì lựa chọn phương án tối ưu cho lợi ích công, cán bộ lợi dụng quyền lực lựa chọn phương án có lợi hơn cho lợi ích của họ và nhóm họ dù cho lợi ích công không đạt mức tối ưu. Khi đi kiểm tra, cán bộ, công chức lợi dụng quyền lực có thể báo cáo không trung thực để che dấu cho người thân, quen, cánh hẩu với họ hoặc nhấn mạnh các tình tiết sai phạm nhẹ thành nặng để trừng phạt người chống đối mình... Nhìn chung, những kẻ lợi dụng quyền lực thường sử dụng quyền lực trái nguyên tắc liêm chính, vô tư.

Theo Bộ luật Hình sự, tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn trong khi thi hành công vụ là hành vi lợi dụng chức vụ, quyền hạn làm trái công vụ gây thiệt hại cho lợi ích của Nhà nước, xã hội, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân, do vụ lợi hoặc động cơ cá nhân khác. Động cơ phạm tội là vụ lợi (mưu cầu lợi ích vật chất) hoặc động cơ cá nhân khác (củng cố địa vị, uy thế hoặc quyền lực cá nhân...). Trong thực tế làm trái công vụ có thể là không làm trong trường hợp phải làm và có điều kiện để làm hoặc làm nhưng không đầy đủ hoặc làm ngược lại quy định hoặc yêu cầu của công vụ.

Lợi dụng và lạm dụng là hai thuật ngữ khác nhau, mặc dù có mục đích chung như vụ lợi, vi phạm nguyên tắc đạo đức của người đại diện cho lợi ích chung. Lợi dụng thể hiện tính vụ lợi cao hơn, đôi khi dẫn đến kết quả lợi ích riêng lấn át lợi ích công cộng. Lạm dụng có mức độ và phạm vi sai trái hẹp hơn. Khi lạm quyền, cán bộ, công chức thường kèm lợi ích riêng với lợi ích chung, không đến mức lấn át lợi ích công. Lạm quyền đòi hỏi lợi ích công cộng phải được thực hiện nhưng kèm theo đó là lợi ích cá nhân cũng vượt mức đáng được hưởng. Lợi dụng quyền lực được thúc

đẩy bằng động cơ thực hiện hành vi sai trái mạnh mẽ hơn lạm dụng quyền lực. Tuy nhiên, trên thực tế, ranh giới giữa hành vi lợi dụng quyền lực với hành vi lạm dụng quyền lực không phải bao giờ cũng được phân biệt một cách rạch ròi..

Một số dấu hiệu của hành vi lợi dụng quyền lực là:

- *Lợi dụng quyền hạn ban hành chính sách có lợi cho nhóm lợi ích nào đó làm giảm hiệu quả chung của nền kinh tế hoặc gây ra tình trạng bất công bằng.* Ví dụ như sử dụng quyền lực và ảnh hưởng trong Quốc hội, Chính phủ ban hành chính sách có lợi cho một số doanh nghiệp, một số ngành, một số địa phương không thuộc danh mục được ưu tiên; sử dụng quyền lực gây áp lực với chính quyền địa phương; gây áp lực để phê chuẩn các quyết định có tính chất cục bộ, địa phương làm tổn hại lợi ích quốc gia...

- *Nhận lợi ích (tiền bạc, dịch vụ, danh tiếng) vượt quá khung khổ cho phép của pháp luật từ người thụ hưởng dịch vụ công.* Nếu lợi ích là tiền bạc thì hành vi lợi dụng quyền lực đó là hành vi nhận hối lộ. Ví dụ như cán bộ Hải quan nhân học bổng cấp cho người thân của họ từ doanh nghiệp mà họ phục vụ bất kể họ có thực hiện sai quy định quản lý hải quan hay không. Bởi vì các doanh nghiệp có thể hối lộ chỉ để cán bộ hải quan thực hiện đúng quy định của pháp luật. Họ sợ nếu không hối lộ, cán bộ hải quan sẽ lợi dụng các sơ hở của pháp luật gây khó dễ cho họ. Thủ trưởng nhận hối lộ để tuyển dụng người quen, người thân. Thủ trưởng nhận hối lộ để bỏ nhiệm một người nào đó thuộc diện bổ sung quy hoạch hoặc có tên trong quy hoạch, nhưng yếu hơn người khác về phẩm chất và năng lực... Người có quyền phê duyệt nhận hối lộ để phê duyệt dự án nhanh hơn... Nếu lợi ích là dịch vụ thì hành vi lợi dụng quyền lực bị che dấu bởi quan hệ mua bán với giá thấp, mua theo danh mục ưu tiên trước,

mua độc quyền, mua theo giá thông thường với dịch vụ hậu mãi đặc biệt... Nếu lợi ích là danh tiếng hoặc địa vị thì đó là danh tiếng được áp đặt một cách khiên cưỡng cho cán bộ, công chức khiến dư luận bất bình...

- *Lợi dụng quyền hạn của mình thúc đẩy hoặc cản trở người khác làm chậm hoặc không làm một việc thuộc trách nhiệm hoặc liên quan trực tiếp đến công việc của họ hoặc làm một việc không được phép làm có lợi cho cán bộ, công chức hoặc người thân, quen của cán bộ, công chức lợi dụng quyền<sup>(5)</sup>*. Ví dụ, cán bộ cấp trên tác động vào cấp dưới của mình để điều chỉnh công vụ (bổ nhiệm cán bộ là người thân; phê duyệt dự án của cánh hẩu; miễn giảm thuế, giảm giá tiền thuê...) theo hướng có lợi cho họ; cán bộ có quyền lực đe dọa cán bộ thanh tra, điều tra, kiểm toán cung cấp thông tin sai lệch; chỉ đạo tạm dừng cuộc kiểm tra, thanh tra; gây áp lực để cán bộ quản lý chi tiêu sai; gây áp lực để chỉ định thầu cho doanh nghiệp sẵn sau...

- *Lợi dụng quyền hạn để chiếm đoạt tài sản mà họ có trách nhiệm quản lý (tức tham ô)*. Có rất nhiều cách thức tham ô. Tham ô che dấu là sử dụng nghiệp vụ quản lý để che dấu các khoản biến thủ công quỹ bằng cách khai khống chi phí hoặc khai khống danh sách được nhận tài sản do mình phụ trách sau đó biến chúng thành tài sản tư, che dấu doanh thu của ngân sách nhà nước để chi tiêu riêng; lập quỹ đen để chi tiêu ngoài sổ sách... Tham ô trắng trợn là câu kết với nhau lập hợp đồng giả, hồ sơ giả để rút tiền công quỹ chia nhau. Ngoài ra, những cán bộ thoái hóa còn tham ô bằng cách rút bớt nguyên, vật liệu, phụ kiện, thời gian, nhân lực thực hiện công vụ dẫn đến hiện tượng cung cấp dịch vụ kém chất lượng. Phần kinh phí dôi ra bọn chúng chia nhau. Một số cán bộ hải quan, thuế vụ còn có thể câu kết với doanh nghiệp khai khống hồ sơ xuất khẩu hàng

hóa để tham ô tiền hoàn thuế giá trị gia tăng của Nhà nước. Công an giao thông tham ô tiền phạt hành chính vi phạm luật giao thông bằng cách cưa đôi tiền phạt với người vi phạm...

- *Lợi dụng quyền hạn lừa đảo chiếm đoạt tài sản của người khác*. Cán bộ, công chức lợi dụng chức vụ quyền hạn chiếm đoạt tài sản của người khác thường áp dụng các thủ đoạn: cung cấp thông tin sai lệch nhằm uy hiếp tinh thần người có tài sản, qua đó lừa gạt họ; lợi dụng lòng tin hứa hẹn giúp đỡ hoàn thành thủ tục hành chính, câu kết với cán bộ khác lợi dụng sơ hở của pháp luật và người ủy quyền chuyển tài sản của người ủy quyền cho người khác; lợi dụng quyền hạn gây áp lực xử án có lợi về tài sản cho mình; lợi dụng quyền hạn làm sai lệch hồ sơ để chiếm đoạt tài sản của người khác.

#### 4. Nhận diện hành vi lộng quyền

Theo Từ điển tiếng Việt<sup>(6)</sup>, lộng quyền là làm việc ngang ngược vượt quá quyền hạn của mình, lấn cả quyền hạn của cấp trên. Lộng quyền trong lĩnh vực chính trị có một phần giống với lạm quyền là thực hiện công vụ chệch ra ngoài mục tiêu khuôn phép được giao vì động cơ cá nhân. Tuy nhiên lộng quyền là hành vi nguy hiểm hơn lạm quyền. Nếu như người lạm quyền thường phải thực hiện hành vi sai trái một cách che giấu thì người lộng quyền thực hiện hành vi sai trái một cách ngang nhiên, thậm chí ngang ngược, ngông cuồng gây bức xúc xã hội. Kẻ lộng quyền thường cao ngạo, coi thường những người khác, thậm chí coi thường pháp luật vì họ tin rằng có thể lực đứng sau bảo vệ họ. Cán bộ, công chức lộng quyền thường có xu hướng hành động ngang ngược vượt ra khỏi khuôn khổ được phép, thậm chí coi thường cả cấp trên, quyết định cả những việc không thuộc thẩm quyền của mình, coi thường kỷ cương, phép tắc, chỉ coi mình là đúng, là nhất. Nếu không kiểm chế và trừng phạt

cán bộ, công chức lộng quyền thì trật tự, kỷ cương bị phá vỡ, người làm đúng sợ người làm sai, cấp dưới coi thường cấp trên, kết cục là mục tiêu chung không được coi trọng, mọi việc chịu sự chi phối theo ý muốn của cán bộ, công chức lộng quyền. Lộng quyền có thể gắn với mục đích vụ lợi, có thể chỉ là hành động ngông cuồng của người không ý thức được thẩm quyền và trách nhiệm của chính mình. Cán bộ, công chức lộng quyền thường dễ bị phát hiện và dễ thu thập bằng chứng để trừng phạt hơn cán bộ, công chức lạm quyền.

Một số dấu hiệu của hành vi lộng quyền là:

*- Thực hiện công vụ sai quy tắc, quy trình, thậm chí đặt ra một số quy tắc, thủ tục không được pháp luật quy định hoặc rút ngắn quy trình, bỏ qua các yêu cầu mà pháp luật quy định cần phải có theo kiểu tùy tiện.* Bản chất của hành vi này là động cơ ngang ngược, cho mình là người có toàn quyền quyết định, không ai có thể trừng phạt được mình nên giải quyết công việc theo cảm tính, thích ai thì giảm các yêu cầu xuống, ghét ai thì tăng yêu cầu lên, người mang lại lợi ích cho cá nhân họ thì tạo điều kiện thuận lợi, người không mang lại lợi ích cho cá nhân họ thì tìm cách gây khó khăn, thậm chí trả thù bằng cách làm hại họ. Ví dụ dễ thấy nhất là trừ dập cán bộ bằng cách đối xử với họ không công bằng, liên tục gây khó khăn cho họ một cách không cần thiết nhằm tạo cơ luận chuyển hoặc kỷ luật họ một cách oan ức; ngược lại, nếu ai đó là người thân tín của cán bộ, công chức lộng quyền thì họ sẽ tạo mọi cơ hội, ngụy tạo cả điều kiện để ưu ái, bổ nhiệm thân tốc, bố trí vào các vị trí có nhiều quyền lực và lợi ích trong cơ quan bất chấp người đó có đủ năng lực thực thi hay không, bất chấp dư luận xã hội. Dễ thấy nhất của việc lộng quyền là cho triển khai dự án khi chưa được cấp trên phê duyệt; bỏ qua các khâu quan trọng hay

gây áp lực để các cơ quan và người có trách nhiệm thực thi quy trình lập dự án đầu tư, thẩm tra lý lịch cán bộ... có những kết luận theo ý của cán bộ, công chức lộng quyền...

*- Ra các quyết định trái thẩm quyền.* Ví dụ cán bộ, công chức ra quyết định vượt quá thẩm quyền trong lĩnh vực cấp phép đầu tư, cấp quota, cấp các loại giấy phép con, cấp quyền sử dụng đất; cán bộ, công chức can thiệp tùy tiện vào công vụ như can thiệp vào việc xử án, vào chỉ định thầu; can thiệp của cán bộ lãnh đạo trong tổ chức Đảng, chính quyền, công đoàn vào các quyết định chuyên môn thuộc thẩm quyền của thủ trưởng đơn vị; ra các quyết định thuộc thẩm quyền của cấp trên;... Những hành vi này thường đem lại các hậu quả rất tai hại. Bởi lẽ, nếu mang các động cơ vụ lợi để gây ảnh hưởng đến quyết định của người khác sẽ làm tổn hại lợi ích chung, ít nhất ở phương diện không khách quan, không công bằng, thậm chí sai trái. Nếu không có động cơ cá nhân vụ lợi thì việc can thiệp vào lĩnh vực trái thẩm quyền sẽ gây hỗn loạn trong hệ thống, ảnh hưởng đến sự thống nhất trong phối hợp công việc. Ngoài ra, những người bị mất quyền cũng vì thế mà oán thán người lộng quyền, gây mất đoàn kết trong đơn vị.

*- Hống hách, độc đoán, phớt lờ ý kiến tập thể, vi phạm nguyên tắc tập trung dân chủ trong điều hành công việc.* Khi cần, những người này còn tìm cách thay đổi quy định để các quyết định sai trái của họ được thông qua và được thực hiện. Nếu ai dám chống lại cách hành xử của họ, họ sẽ tìm cách hủy diệt đường công danh, thậm chí vu oan, giá họa cho người khác để trả thù. Đây là hành động nguy hiểm nhất, không chỉ phá vỡ trật tự, kỷ cương trong đơn vị, mà còn gây bất bình với những người liên quan và phá hại tổ chức ở mức độ lớn. Nếu không có sự kiểm tra, trừng phạt của cấp trên thì rất khó có thể kiểm



chế loại cán bộ này vì họ hầu như giữ toàn quyền trong đơn vị, không còn chút quyền nào cho người khác kiểm soát họ, không ai dám phản đối họ, vì thế họ càng tin mình đúng, càng tiếp tục lạm quyền.

**5. Cơ chế nhận biết và phòng ngừa các hành vi lạm quyền, lợi dụng quyền lực và lạm quyền**

Hệ thống cơ chế này cần phải đa dạng, như:

*Thứ nhất*, công khai, minh bạch tất cả chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức, cơ quan; công khai, minh bạch chức trách, nhiệm vụ của từng cán bộ, công chức; công khai, minh bạch thủ tục, quy trình, thời gian... giải quyết công việc...; công khai, minh bạch tất cả để Nhân dân biết, Nhân dân làm, Nhân dân kiểm tra, giám sát... Tuyệt đối không để quyền lực Nhân dân giao tổ chức, cá nhân nào đó lại biến thành quyền lực của riêng tổ chức, cá nhân đó.

*Thứ hai*, thiết lập hệ thống thông tin phản hồi hiệu quả từ đối tượng chịu sự tác động của quyền lực, nhất là các doanh nghiệp và người dân. Nhà nước ta nên khuyến khích các hiệp hội, các tổ chức phi chính phủ,... tổ chức các cuộc thăm dò ý kiến của doanh nghiệp và người dân về chất lượng, thái độ và phương pháp làm việc của cán bộ, công chức thực hiện cung cấp dịch vụ công và tích cực, kịp thời xử lý các đơn thư khiếu nại, kể cả đơn thư không ký tên.

*Thứ ba*, thường xuyên rà soát các quy trình, thủ tục, công vụ, công chức để phát hiện kịp thời các bất hợp lý và kiến nghị giải pháp điều chỉnh, sửa chữa, kỷ luật.

*Thứ tư*, trừng phạt nghiêm khắc, kịp thời các cá nhân, cán bộ có hành vi lạm quyền, lợi dụng quyền lực, lạm quyền và khen thưởng các cá nhân liêm chính, công tâm, vô tư trong thực thi công vụ.

*Thứ năm*, khuyến khích các phương tiện truyền thông phê phán mạnh mẽ các cá nhân

có hành vi lạm quyền, lợi dụng quyền lực và lạm quyền □

(1) DCSVN: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội, 2016, tr.203.

(2), (4), (6) Từ điển tiếng Việt do Viện Ngôn ngữ biên soạn, Nxb Đà Nẵng, 2006.

(3) Trong thời gian giữ các cương vị Tỉnh ủy viên, Giám đốc Sở Công thương, Bí thư Huyện ủy Nhơn Trạch, bà Phan Thị Mỹ Thanh tham gia điều hành Công ty Trách nhiệm Hữu hạn Cường Hưng do chồng mình là cố đồng sáng lập, Chủ tịch Hội đồng thành viên. Ở vị trí lãnh đạo tỉnh Đồng Nai bà Thanh ký nhiều văn bản của Ủy ban Nhân dân tỉnh không thuộc lĩnh vực mình phụ trách để cấp phép và gia hạn cho Công ty Cường Hưng kinh doanh bến thủy, mặt bằng, vật liệu xây dựng, vi phạm quy chế làm việc của Ủy ban nhân dân tỉnh.

(5) Huỳnh Văn Hữu (51 tuổi), nguyên đội trưởng Đội Quản lý thị trường số 7, Chi cục Quản lý thị trường Long An lợi dụng quyền hạn che dấu cho doanh nghiệp bán phân bón kém chất lượng ở Long An.

**Tài liệu tham khảo:**

1. Luật Cán bộ, công chức năm 2005 và các điều chỉnh.
2. Bộ Luật Hình sự.
3. GS, TS Nguyễn Xuân Yêm: *"Phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam và thế giới"*, Nxb Công an nhân dân, Hà Nội, 2007.
4. PGS, TS Nguyễn Minh Phương: *"Một số vấn đề về trách nhiệm công vụ của cán bộ, công chức ở nước ta hiện nay"*, <http://isos.gov.vn>.
5. Tiểu Phương: *"Ngăn ngừa lạm quyền trong công tác cán bộ"*, <http://nhandan.com.vn>.
6. Cao Văn Thống: *"Nhận diện và hoàn chỉnh cơ chế kiểm soát việc trao, thực thi quyền lực hiện nay"*, <http://tcnn.vn>.