

KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ NHẪM PHÒNG, CHỐNG THAM NHŨNG

LÊ THỊ HOA *

Kiểm soát xung đột lợi ích được xem là biện pháp hữu hiệu để nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ nói chung và phòng ngừa tham nhũng nói riêng luôn được các quốc gia trên thế giới coi trọng. Ở Việt Nam, bên cạnh những kết quả đạt được trong phòng, chống tham nhũng thì việc kiểm soát xung đột lợi ích hiện nay vẫn là một vấn đề khá mới mẻ. Thực tiễn này đòi hỏi kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ cần được nghiên cứu một cách toàn diện. Bài viết cung cấp cái nhìn khái quát về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện nay, đánh giá thực trạng, từ đó đề xuất giải pháp kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: Lợi ích; tham nhũng; phòng, chống tham nhũng; kiểm soát xung đột lợi ích; hoạt động công vụ.

Controlling conflicts of interest is considered an effective measure to improve the efficiency of public service activities and to prevent corruption. This work always draws special attention from almost all countries around the world. In Vietnam, alongside the achievements in preventing and combating corruption, controlling conflicts of interest remains a relatively new issue. This reality requires comprehensive study on controlling conflicts of interest in public service activities. The article provides an overview of controlling conflicts of interest in public service activities according to Vietnamese legislation, evaluates the current situation, and proposes several solutions for controlling interest conflicts in public service in Vietnam.

Keywords: Benefits; corruption; anti-corruption; controlling of interest conflict; public service.

NGÀY NHẬN: 10/3/2024 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 25/3/2024 NGÀY DUYỆT: 18/4/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.339.2024.838>

1. Đặt vấn đề

Kiểm soát xung đột lợi ích là việc xem xét để phát hiện xung đột lợi ích, giữ cho xung đột lợi ích không bị lợi dụng để thực hiện hành vi sai trái. Kiểm soát xung đột lợi ích không chỉ gồm việc phát hiện và xử lý xung đột lợi ích mà bao hàm cả việc phòng ngừa xung đột lợi ích.

Phòng ngừa xung đột lợi ích có ý nghĩa rất quan trọng. Thực tế ở nhiều nước cho thấy, kiểm soát xung đột lợi ích hiệu quả đòi hỏi phải tập trung vào việc xác định khả năng lợi ích cá nhân có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện nhiệm vụ công để

* TS, Học viện Hành chính Quốc gia

phòng ngừa hơn là việc phát hiện hành vi sai phạm.

Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ có vai trò xóa bỏ những rủi ro tiềm tàng dẫn tới lạm dụng quyền lực nhà nước và tham nhũng, giúp loại bỏ nguy cơ tham nhũng từ xa, bởi khi xung đột lợi ích không bị kiểm soát thì người có chức vụ, quyền hạn có thể sử dụng quyền lực của mình để ban hành quyết định hoặc chi phối, ảnh hưởng đến việc ban hành quyết định một cách tùy tiện, làm tổn hại đến lợi ích công.

Kiểm soát xung đột lợi ích giúp xây dựng và tăng cường liêm chính trong hoạt động công vụ, từ đó giúp phòng ngừa tham nhũng. Đồng thời, còn giúp phát huy vai trò của xã hội trong phòng, chống tham nhũng.

2. Pháp luật Việt Nam về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ

Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là hoạt động được thực hiện bằng một hệ thống các cách thức, biện pháp về phòng ngừa, phát hiện và xử lý xung đột lợi ích. Kiểm soát xung đột lợi ích cũng giống như đối với hoạt động kiểm soát trong các lĩnh vực khác, cần đến thể chế, thiết chế và cơ chế pháp lý. Pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ với ý nghĩa là hệ thống các quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận để điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh trong việc nhận diện, phòng ngừa, phát hiện và xử lý xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ.

Ở Việt Nam hiện nay, về cơ bản đã có khuôn khổ pháp lý kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, mặc dù so với yêu cầu thực tiễn thì vẫn cần tiếp tục hoàn thiện. Các quy định pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ hiện còn nằm rải rác trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật, như: *Luật Phòng, chống tham*

những năm 2018, Luật Cán bộ, công chức năm 2008, Luật Viên chức năm 2010, Luật Đấu thầu năm 2013, Luật Thanh tra năm 2022, Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Kiểm toán năm 2014, Bộ luật Tố tụng hình sự năm 2015, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015... Trong đó, nội dung kiểm soát xung đột lợi ích được quy định nhiều nhất trong *Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018* và Nghị định số 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành *Luật Phòng, chống tham nhũng*, trong đó bao gồm các quy định về phòng ngừa, phát hiện và xử lý xung đột lợi ích.

Tuy nhiên, quy định của pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ vẫn còn một số hạn chế, bất cập sau:

Thứ nhất, quy định về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ còn nằm tán mát ở nhiều văn bản pháp luật khác nhau, chưa tạo được cơ chế pháp lý một cách hệ thống, đầy đủ, toàn diện về kiểm soát xung đột lợi ích. Quy định về nhận diện tình huống xung đột lợi ích trong văn bản pháp luật còn có sự mâu thuẫn. Khoản 8 Điều 3 *Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018* quy định: “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 dẫn đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ”¹.

Tuy nhiên, Điều 29 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP lại nêu ra 9 trường hợp xung đột lợi ích, trong đó có đến 8 trường hợp là mô tả lại hành vi của người có chức vụ, quyền hạn chủ động vi phạm quy định về những việc cán bộ, công chức không được làm (quy định tại Điều 20 của *Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018*), chỉ có 1 trường hợp mô tả đúng tình huống (trường hợp thứ 8: có vợ hoặc chồng, bố, mẹ,

con, anh, chị, em ruột là người có quyền, lợi ích trực tiếp liên quan đến việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của mình).

Điều đáng lưu ý là không ít trường hợp xung đột quy định tại Điều 29 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP thực chất chính là hành vi tham nhũng, như “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”². Quy định này đã tạo nên sự không rõ ràng trong cách hiểu về tình huống xung đột lợi ích, dẫn đến việc khó khăn trong xử lý xung đột lợi ích hay tham nhũng. Bởi lẽ, tính chất khách quan là dấu hiệu quan trọng giúp nhận biết và phân biệt xung đột lợi ích với tham nhũng. Nếu người có chức vụ, quyền hạn chủ động đưa mình vào tình huống xung đột lợi ích, thì về bản chất chính là hành vi tham nhũng. Người cần bị xử lý về hành vi tham nhũng hoặc xử lý kỷ luật nghiêm khắc về hành vi vi phạm các quy tắc ứng xử của cán bộ, công chức, không thể xử lý theo các quy định như đối với tình huống xung đột lợi ích thông thường.

Thứ hai, quy định về phòng ngừa xung đột lợi ích còn chưa đầy đủ, chưa bao quát được hết các trường hợp xung đột lợi ích phổ biến hiện nay. Xung đột lợi ích có thể đến từ 5 nhóm lợi ích cá nhân cơ bản của cán bộ, công chức, bao gồm: (1) Công việc làm thêm và các lợi ích kinh doanh khác của cán bộ, công chức; (2) Công việc làm thuê và các hoạt động kinh doanh sau khi nghỉ hưu; (3) Công việc và lợi ích kinh doanh cá nhân của thành viên gia đình và bạn bè của cán bộ, công chức; (4) Tư cách thành viên của cán bộ, công

chức vào các tổ chức hoặc nhóm cộng đồng; (5) Các mối quan hệ cá nhân khác³.

Thực tiễn 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. Tuy nhiên, pháp luật Việt Nam chưa có quy định cụ thể về vấn đề này. Tình trạng cán bộ, công chức có công việc làm thêm hiện nay là khá phổ biến, không chỉ bao gồm các trường hợp đã được nêu quy định tại Điều 20 *Luật Phòng, chống tham nhũng* năm 2018.

Thứ ba, quy định về phát hiện và xử lý xung đột lợi ích còn có điểm chưa hợp lý. Theo quy định hiện hành, khi phát hiện có xung đột lợi ích và có căn cứ cho rằng việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người có xung đột lợi ích không bảo đảm khách quan thì người có thẩm quyền sẽ tiến hành giám sát. Trường hợp, giám sát vẫn không bảo đảm khách quan thì tạm đình chỉ hoặc đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ của người có xung đột lợi ích.

Thứ tư, chế tài đối với hành vi vi phạm quy định về kiểm soát xung đột lợi ích, vi phạm quy định về quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn còn chưa rõ ràng, chủ yếu dẫn chiếu đến các quy định chung về xử lý cán bộ, công chức. Việc xử lý kỷ luật đối với cán bộ, công chức thường phải trải qua rất nhiều trình tự, thủ tục, mất nhiều thời gian và mang tính khép kín trong nội bộ cơ quan nhà nước. Vì vậy, có thể nói, các quy định về chế tài đối với hành vi vi phạm quy định về kiểm soát xung đột lợi ích, vi phạm quy định về quy tắc ứng xử của người có chức vụ, quyền hạn hiện nay là chưa đủ mạnh, chưa có sức răn đe.

Thứ năm, trách nhiệm thực thi các quy định về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ được giao cho nhiều cơ quan khác nhau, chưa có một cơ quan đầu mối

chuyên trách. Trong khi, nội dung thực thi các quy định về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ đòi hỏi phải có một cơ quan chuyên trách với những cán bộ chuyên trách hiểu biết đầy đủ và sâu sắc về xung đột lợi ích, các biện pháp phòng ngừa, phát hiện và xử lý xung đột lợi ích. Đội ngũ này vừa đóng vai trò tư vấn, hướng dẫn thực thi đối với cán bộ, công chức vừa đóng vai trò theo dõi, giám sát, báo cáo về các trường hợp xung đột lợi ích để cơ quan chức năng kịp thời xử lý theo thẩm quyền.

3. Một số giải pháp kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ

Để kiểm soát xung đột lợi ích đạt hiệu quả cao phải cần đến những biện pháp đồng bộ, lâu dài mang tính bền vững. Trước hết, cần thực hiện các giải pháp sau:

Một là, đẩy mạnh việc tuyên truyền, nâng cao nhận thức chung của cán bộ, công chức, viên chức, người dân và doanh nghiệp về xung đột lợi ích. Hiểu và nhận thức đầy đủ tác hại khi có xung đột lợi ích xảy ra nó sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, giảm tính hiệu quả trong các quyết định phân bổ nguồn lực, làm suy giảm lòng tin của Nhân dân vào chính quyền, làm cho tình trạng tham nhũng càng trở nên khó kiểm soát và khó xử lý hiệu quả.

Bảo đảm nhận thức đúng đắn về xung đột lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích cần đến những biện pháp cụ thể như triển khai các hoạt động nghiên cứu sâu rộng về xung đột lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích, tổ chức các hoạt động tuyên truyền, giới thiệu về các tình huống xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, hướng dẫn các thức phòng ngừa, phát hiện và xử lý xung đột lợi ích, tổ chức các khóa đào tạo, bồi dưỡng kỹ năng nhận biết và kiểm soát xung đột lợi ích dành cho từng nhóm đối tượng cụ thể theo từng mức độ phù hợp.

Hai là, sửa đổi *Luật Cán bộ, công chức, Luật Viên chức* theo hướng xác định nguyên tắc kiểm soát xung đột lợi ích 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 cán bộ, công chức, viên chức nhấn mạnh hơn vào những nguyên tắc “liêm, chính, chí công vô tư” trong hoạt động công vụ.

Ba là, quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức trong việc thực hiện các biện pháp kiểm soát xung đột lợi ích. Về nguyên tắc, các tình huống xung đột lợi ích phát sinh trong hoạt động công vụ nên cơ quan có thẩm quyền quản lý cán bộ, công chức là chủ thể phải có trách nhiệm thực hiện các biện pháp kiểm soát xung đột lợi ích. Theo đó, các cơ quan, tổ chức, đơn vị phải xây dựng và thực hiện các biện pháp phòng ngừa, phát hiện và xử lý xung đột lợi ích trong cơ quan, tổ chức, đơn vị của mình.

Trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, đơn vị cần phải được quy định rõ từ khâu xây dựng và thực hiện các biện pháp phòng ngừa; áp dụng các biện pháp nhằm phát hiện xung đột lợi ích; xử lý hành vi vi phạm về xung đột lợi ích và gắn với trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị.

Bốn là, sửa đổi, bổ sung *Luật Phòng, chống tham nhũng* theo hướng thiết kế một chế định riêng về xung đột lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ bao hàm đầy đủ các nội dung như: các dấu hiệu nhận diện tình huống xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ; nguyên tắc giải quyết xung đột lợi ích; nguyên tắc xác định đầu mối theo dõi, giám sát, hướng dẫn thực hiện pháp luật về xung đột lợi ích tại mỗi cơ quan, tổ chức, đơn vị; các hình thức xử lý vi phạm pháp luật về xung đột lợi ích trong

hoạt động công vụ; trình tự, thủ tục, thẩm quyền quản lý xung đột lợi ích, thẩm quyền xử lý vi phạm pháp luật về xung đột lợi ích; biện pháp tiếp nhận, phản hồi và xử lý phản ánh, kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của cán bộ, công chức, viên chức về các tình huống xung đột lợi ích.

Năm là, thành lập cơ quan chuyên trách về kiểm soát xung đột lợi ích. Cơ quan này sẽ có trách nhiệm tổ chức các hoạt động tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức về xung đột lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích, hướng dẫn thực hiện pháp luật, đồng thời thực hiện nhiệm vụ hướng dẫn, giải đáp vướng mắc cho cán bộ, công chức, viên chức 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 xung đột lợi ích 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 xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ.

4. Kết luận

Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ và phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam thời gian qua đã đạt những kết quả tích cực. Với quyết tâm của cả hệ thống chính trị “chưa bao giờ công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng, tiêu cực nước ta lại được chỉ đạo một cách mạnh mẽ, bài bản, đồng bộ, quyết liệt và có hiệu quả rõ rệt như thời gian gần đây”³. Việc phòng ngừa tham nhũng đã chuyển biến theo hướng đi vào chiều sâu, thể hiện rõ tính phòng ngừa “từ sớm, từ xa”. Vấn đề kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ bước đầu đã được ghi nhận một cách khá toàn diện từ nhận diện xung đột lợi ích, đến phòng ngừa, kiểm soát xung đột lợi ích và xử lý xung đột lợi ích.

Việc quy định xung đột lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích trong pháp luật phòng,

chống tham nhũng đã khẳng định kiểm soát xung đột lợi ích là công cụ quan trọng nhằm phòng, ngừa tham nhũng hiệu quả, bảo đảm sự thống nhất trong nhận thức về xung đột lợi ích và kiểm soát xung đột lợi ích, thống nhất về cơ chế kiểm soát, các biện pháp áp dụng, tổ chức thực hiện pháp luật về phòng ngừa, phát hiện và kiểm soát xung đột lợi ích, qua đó góp phần nâng cao hiệu quả trong hoạt động công vụ □

Chú thích:

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

2. Điều 29 Nghị định 59/2019/NĐ-CP ngày 01/7/2019 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng.

3. Tiếp tục hoàn thiện quy định của pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ ở Việt Nam. <https://thanhtravietnam.vn>, ngày 06/6/2022.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Thị Quế Anh, Nguyễn Văn Quân, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh. *Pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ trên thế giới và ở Việt Nam*. H. NXB Hồng Đức, 2021.

2. Đảng Cộng sản Việt Nam. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII. Tập I, II*. H. NXB Chính trị Quốc gia Sự thật, 2021.

3. Phạm Thị Huệ. *Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ tại Việt Nam hiện nay*. Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 23 (399), tháng 12/2019.

4. Đinh Văn Minh. *Kiểm soát xung đột lợi ích nhằm phòng ngừa tham nhũng*. Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 24 (328), tháng 12/2016.

5. Nhóm 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*. H. NXB Hồng Đức, 2016, tr. 21.

6. *Lợi ích và xung đột lợi ích trong quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức, viên chức*. <http://tapchimattran.vn>, ngày 16/05/2020.

7. *Nhận diện mối quan hệ giữa “xung đột lợi ích” và tham nhũng hiện nay*. <http://thanhtravietnam.vn>, ngày 30/12/2019.