NHẬN DIỆN VÀ XỬ LÝ XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG THỰC THI CÔNG VỤ, GIẢI PHÁP GÓP PHẦN XÂY DỰNG ĐỘI NGŨ CÁN BỘ, CÔNG CHỨC LIÊM CHÍNH

● NGUYỄN TRỌNG NHÃ

TÓM TẮT:

Xung đột lợi ích trong thực thi công vụ là nguy cơ tiềm ẩn dẫn đến tình trạng tham nhũng, ảnh hưởng tới tính liêm chính của công chức. Vì vậy, hiện nay có nhiều quốc gia đang quan tâm đến vấn đề này. Trên cơ sở làm rõ thêm việc nhận diện và giải quyết xung đột lợi ích, bài viết phân tích quan niệm, những biểu hiện của xung đột lợi ích trong thực thi công vụ ở Việt Nam hiện nay, từ đó, đề xuất các giải pháp chủ yếu nhằm giải quyết hài hòa các xung đột lợi ích, góp phần xây dựng đội ngũ công chức liêm chính.

Từ khóa: công vụ, liêm chính, xung đột lợi ích, nhận diện, xử lý, chính trị.

1. Đặt vấn đề

Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức liêm chính trong suy nghĩ và hành động là tất yếu khách quan, là yêu cầu và nhiệm vụ của một Đảng, Nhà nước ta. Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh:"Liêm" là "trong sạch, không tham lam", là "không tham địa vị. Không tham tiền tài. Không tham sung sướng. Không ham người tâng bốc mình"[1]. "Chính" theo Chủ tịch Hồ Chí Minh "nghĩa là không tà, nghĩa là thẳng thắn, đứng đắn. Điều gì không đứng đắn, thẳng thắn, tức là tà. Với ý nghĩa đó, cán bộ, công chức liêm chính phải trong sạch, ngay thẳng. Người liêm chính không có lòng tư túi. Để đảm bảo liêm chính của đội ngũ cán bộ, công chức, đòi hỏi phải nhận diện và xử lý tốt xung đột lợi ích trong thực thi công vụ.

2. Nhận diện xung đột lợi ích trong thực thi công vụ

2.1. Quan niệm về xung đột lợi ích khi thi hành công vụ

Hiện có nhiều quan niệm, định nghĩa khác nhau về xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ. Theo Ngân hàng Thế giới (World Bank), "xung đột hay mâu thuẫn lợi ích là tình huống trong đó một cán bộ, công chức, trong thẩm quyền chính thức của mình, đưa ra hoặc phải đưa ra các quyết định hoặc có những hành động có thể tác động tới lợi ích cá nhân của họ"[2]. Với khái niệm trên, Ngân hàng Thế giới đã chỉ ra đặc điểm của xung đột lợi ích là tình huống mà không phải hành vi, đồng thời đã cụ thể hóa lợi ích công trong xung đột là quyết định hoặc

hành động trong thẩm quyền của cán bộ, công chức. Tuy nhiên, định nghĩa này chưa xác định rõ tính chất tác động của lợi ích cá nhân tới lợi ích công phải bảo vệ.

Trong một nghiên cứu vào năm 2005, Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đưa ra định nghĩa về xung đột lợi ích và đã được sử dụng phổ biến hơn cả. Theo đó, "xung đột lợi ích là xung đột giữa nhiệm vụ công và lợi ích cá nhân của viên chức nhà nước mà lợi ích cá nhân của viên chức đó có thể ảnh hưởng không thích hợp đến cách người này thực hiện các nghĩa vụ và trách nhiệm của họ"[3]. Định nghĩa này chỉ ra bản chất của xung đột lợi ích là lợi ích cá nhân công chức với trách nhiệm và nghĩa vụ công của họ.

Tại Việt Nam, định nghĩa về xung đột lợi ích 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". Tuy nhiên, định nghĩa này chưa làm toát ra được lý do (cơ sở) cần phải kiểm soát xung đột là xung đột này sẽ "tác động tiêu cực" đến việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của người thực hiện công vụ.

"Tác động tiêu cực" tới tính vô tư, khách quan của hoạt động công vụ cũng là điểm được chỉ ra trong "Khuyến nghị của Hội đồng bộ trưởng Liên minh châu Âu về quy tắc ứng xử của nhân viên công vụ". Theo đó, xung đột lợi ích là "tình huống mà một viên chức nhà nước có lợi ích cá nhân ảnh hưởng hoặc sẽ ảnh hưởng đến việc thực hiện công bằng, vô tư và khách quan các nhiệm vụ của họ". Xung đột lợi ích là tình huống mà không phải là hành vi, cho nên không phải mọi tình huống xung đột lợi ích đều vi phạm pháp luật và đều có thể truy cứu trách nhiệm.

2.2. Các biểu hiện của xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ

2.2.1. Xung đột lợi íchtrongxây dựng, ban hành quyết định quản lý nhà nước

-Xung đột lợi ích thực tế từ quá trình ra quyết định quản lý. Biểu hiện của xung đột lợi ích thực tế xảy ra gần đây như việc cơ quan quản lý sử dụng quyền lực để "can thiệp quá sâu" vào hoạt động kinh tế - xã hội bằng những "chỉ đạo" hay "thông báo" mà bất kỳ ai cũng có thể tin rằng xung đột lợi ích thực tế chắc chắn có tồn tại trong những quyết định, chỉ đạo kiểu này. Như việc UBND một số tỉnh, thành phố ngăn chặn hoạt động taxi của Grabcar và Uber trên địa bàn thành phố với lý do đưa ra là cho phép loại hình này hoạt động sẽ làm nảy sinh ách tắc giao thông, phá vỡ quy hoạch hệ thống giao thông vận tải địa phương[4].

Hay hiện tượng một số cá nhân có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng thẩm quyền ra quyết định của mình để dành sự "ưu ái" cho những tổ chức, cá nhân có quan hệ "thân tín" với mình, đồng thời gây hại cho đối thủ cạnh tranh với doanh nghiệp "thân tín".

2.2.2. Xung đột lợi íchtrong thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước

- Xung đột lợi ích tiềm tàng trong thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước thường xuất hiện nhiều ở cơ chế thực hiện và với chủ thể là cơ quan, của cán bộ, công chức, viên chức thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước. Như việc pháp luật quy định cơ chế trích lại tỷ lệ phần trăm trên tổng giá trị vật chất thu hồi được do phát hiện sai phạm từ hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước hiện nay. Ví dụ, Thông tư số 165/2015/TT-BTC của Bộ Tài chính quy định Kiểm toán Nhà nước được trích 5% số tiền phát hiện, kiến nghị thu hồi sau các cuộc kiểm toán. Từ góc độ khách quan, cán bộ, công chức được trả lương để thực hiện nhiệm vụ. Vậy việc những cơ quan này được trích lại phần trăm từ việc thực hiện nhiệm vụ công đã được trả lương có thực sự thỏa đáng? Đó có là một kẽ hở để xung đột lợi ích nảy sinh? Thực tế, khoản phần trăm được trích lại này khiến tính liêm chính, công bằng, khách quan của hoạt động thực thi công vụ ít nhiều bị tác động.

- Xung đột lợi ích thực tế trong thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước được biểu hiện rõ nhất là hiện tượng "tặng quà" của cán bộ, công chức, viên chức thực thi nhiệm vụ. Ngoài những món "quà tặng"

của cán bộ, công chức nhằm giảm mức phí, lệ phí phải nộp, thực tế thời quan qua, việc "tặng quà" và nhận "quà tặng" có những biểu hiện đa dạng hơn, giá trị quà tặng lớn hơn, đối tượng nhận quà cũng đa dạng, phong phú hơn. Đó là trường hợp, cá nhân, tổ chức tặng quà trực tiếp cho cả một tập thể cơ quan, như việc Ngân hàng Agribank tặng UBND tỉnh Đắk Lắk 01 xe ôtô để phục vụ đưa đón các lãnh đạo chủ chốt[5].

2.2.3. Xung đột lợi íchtrong cung cấp dịch vụ công

- Xung đột lợi ích tiềm tàng trong cung cấp dịch vụ công xuất hiện từ khi bố trí của cán bộ, công chức, viên chức vào vị trí quản lý hoặc có thể ra quyết định tác động trực tiếp đến lợi ích của doanh nghiệp, người dân. Bởi những mối quan hệ cá nhân của của cán bộ, công chức, viên chức luôn có nguy cơ tác động đến việc thực thi công vụ của họ.

- Xung đột lợi ích thực tế trong cung cấp dịch vụ công do tâm lý chung của người dân, doanh nghiệp là tìm kiếm những mối quan hệ thân quen để "nhờ cậy", để được "giải quyết sớm", tiếp sau đó là tìm cách "tặng quà"của cán bộ, công chức, viên chức trực tiếp giải quyết vụ việc của mình.

Trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công, tình huống xung đột lợi ích có thể nảy sinh ở bất kỳ lĩnh vực nào. Tuy nhiên, tiềm ẩn nhiều nguy cơ nhất đó là (i) giao dịch giữa doanh nghiệp với các cơ quan nhà nước khác nhau hoặc với ngân hàng thương mại, thể hiện là những lời đề nghị "tặng quà" hay khoản lợi ích bất kỳ mà của cán bộ, công chức, viên chức có thể được nhận khi cung cấp dịch vụ công và (ii) trong hoạt động đầu tư mua sắm công là những hoạt động cung cấp dịch vụ công ra bên ngoài, ẩn chứa trong việc kết quả đấu thầu thường đã được xác định từ trước hoặc đấu thầu chỉ là hình thức.

2.2.4. Xung đột lợi íchtrong thực thi nhiệm vụcủacán bộ, công chức, viên chức

-Xung đột lợi ích tiềm tàng trong thực thi nhiệm vụ của cán bộ, công chức, bởi những mối quan hệ cá nhân của bản thân của cán bộ, công chức, viên chức và sự thiếu cơ chế kiểm soát hoạt động công vụ có hiệu quả. Việc người dân, doanh nghiệp lợi dụng, thậm chí là lạm dụng mối quan hệ thân, quen đó để trục lợi, móc nối, "chạy" công trình, dự án, và việc của cán bộ, công chức, viên chức có chức, có quyền lợi dụng quyền lực được giao để "tìm mối", nhờ cậy, hay giao đặc quyền cho người thân quen thì xung đột lợi ích sẽ xảy ra.

- Xung đột lợi ích thực tế trong thực thi nhiệm vụ của cán bộ, công chức, viên chức. Về nguyên tắc, để đảm bảo tính khách quan, liêm chính trong thực thi công vụ, việc thực hiện nhiệm vụ công nhân danh quyền lực nhà nước của cán bộ, công chức, viên chức luôn chịu sự giám sát từ nhiều phía và phải chịu trách nhiệm với kết quả thực hiện nhiệm vụ của mình. Vậy nhưng, vì nhiều lý do khác nhau, sự thiếu khách quan, thiếu minh bạch vẫn thường xuyên xảy ra, ảnh hưởng không nhỏ đến sự liêm chính, vô tư trong thực thi công vụ của đội ngũcán bộ, công chức, viên chức.

2.3. Nguyên nhân xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ

- Mâu thuẫn mang tính đối kháng giữa hai yếu tố:

+ Lợi ích riêng;

+ Trách nhiệm được ủy thác.

- Các yếu tố thuận lợi của môi trường thực hiện nhiệm vụ, công vụ.

- Tình trạng "vị thân" khi thi hành công vụ, thể hiện ở việc ưu ái cho những mối quan hệ thân quen khi thi hành nhiệm vụ công của cán bộ, công chức, viên chức xảy ra trong bất kỳ hoạt động công vụ nào và ngày càng phổ biến thời gian gần đây. Từ hoạt động cung cấp dịch vụ công, đó là sự "ưu tiên" làm nhanh, giải quyết trước các dịch vụ công cho người thân, người quen, đến việc ưu tiên quan hệ "thân quen" trong các quyết định đầu tư dự án, chọn nhà thầu... Hay, hiện tượng "cả họ làm quan" trong công tác bổ nhiệm cán bộ, qua một số nhóm điển hình như: vợ, con, anh em họ hàng nội, ngoại được cơ cấu, giữ các chức vụ chủ chốt trong các cơ quan nhà nước ở địa phương trên phạm vi cả nước.

3. Xử lý xung đột lợi ích trong thực thi công vụ, giải pháp góp phần xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức liêm chính

Xung đột lợi ích luôn có thể nẩy sinh trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ được bắt nguồn từ các yếu tố thuận lợi của môi trường thực hiện nhiệm vụ, công vụ hoặc từ động cơ vụ lợi của chính người có chức vụ, quyền hạn nhằm mục đích chiếm đoạt những giá trị, lợi ích vật chất nhất định... Vì vậy, cần tập trung vào các giải pháp xử lý cụ thể, nhằm triệt tiêu động cơ vụ lợi, nguyên nhân, điều kiện... tác động đến người có chức vụ, quyền hạn và quá trình thực hiện nhiệm vụ, công vụ của họ. Cụ thể như sau:

Một là, các biện pháp phòng ngừa xung đột lợi ích.

- Hoàn thiện pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ. Hiện nay, pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ còn tản mạn, thiếu các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết thi hành về phát hiện và xử lý xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, chất lượng quy định giữa các nhóm còn thiếu đồng đều. Ví dụ như: trong khi nhóm quy định về công khai, minh bạch tài sản, thu nhập của người có chức vụ, quyền hạn đã được củng cố đáng kể trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 và hiện đã khá hợp lý thì nhóm quy định về hạn chế lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức, viên chức trong hoạt động công vụ vẫn còn tương đối sơ sài. Công tác giáo dục, tuyên truyền nâng cao nhận thức về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ còn khá sơ sài, thiếu hiệu quả.

- Để chủ động phòng ngừa và hạn chế xung đột lợi ích, người có chức vụ, quyền hạn ngoài nhiệm vụ thường xuyên học tập nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ năng nghiệp vụ và tu dưỡng, rèn luyện phẩm chất đạo đức cá nhân còn cần phải xác định rõ trách nhiệm tuân thủ pháp luật và các chuẩn mực xử sự của nghề nghiệp khi thực thi nhiệm vụ, công vụ. Đó là:

+ Tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân. Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và có sự kiểm tra, giám sát. Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả. Bảo đảm thứ bậc hành chính và sự phối hợp chặt chẽ. Đây là những nguyên tắc trong thi hành công vụ được quy định tại Điều 3 Luật Cán bộ, công chức năm 2008 (sửa đổi, bổ sung năm 2019)

+ Không thực hiện những hành vi bị pháp luật cấm liên quan đến tham nhũng mà trực tiếp và cụ thể là 9 trường hợp được quy định là xung đột lợi ích tại Điều 29 Nghị định số 59/2019/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01/7/2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018.

+ Thực hiện nghĩa vụ giải trình khi được yêu cầu với tinh thần trách nhiệm cao để đảm bảo tính công khai, minh bạch của quyết định hành chính, hành vi hành chính, quá trình thực hiện và kết quả thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao.

+ Không vi phạm các quy định về tặng quà và nhận quà tặng.

+ Chủ động, tự giác kiểm soát xung đột lợi ích trong quá trình thực thi nhiệm vụ, công vụ. Đây là biện pháp hữu hiệu để phòng ngừa, ngăn chặn xung đột lợi ích vì người có chức vụ, quyền hạn là người biết rõ nhất và phát hiện nhanh nhất các nguy cơ, cũng như thấy trước các khả năng nảy sinh xung đột lợi ích khi thực hiện nhiệm vụ, công vụ.

Hai là, các biện pháp ngăn chặn xung đột lợi ích.

Theo khoản 3 Điều 23 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018, cấp có thẩm quyền, người trực tiếp quản lý, sử dụng người có chức vụ, quyền hạn phải xem xét, áp dụng một trong các biện pháp cần thiết để ngăn chặn xung đột lợi ích một cách hiệu quả, bao gồm: "Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích; Đình chỉ, tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích; Tạm thời chuyển người có xung đột lợi ích sang vị trí công tác khác". Trên cơ sở đó, Nghị định số 59/2019/NĐ-CP của Chính phủ ngày 01/7/2019 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tham

những năm 2018 đã có những quy định hướng dẫn cụ thể có tính bắt buộc phải tuân thủ để đảm bảo việc áp dụng các biện pháp này chính xác, khách quan, hợp pháp trong thực tiễn, đáp ứng yêu cầu của các nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa. Để đảm bảo thực hiện đúng thẩm quyền, tránh các biểu hiện chủ quan, duy ý chí, quan liêu... người có thẩm quyền cần xem xét, cân nhắc kỹ lưỡng các căn cứ áp dụng của mỗi biện pháp. Cụ thể:

+ Với biện pháp "Giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích" chỉ quyết định áp dụng khi có căn cứ cho rằng người đó không bảo đảm tính đúng đắn, khách quan, trung thực trong việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ mà chưa cần thiết phải áp dụng biện pháp đình chỉ, tạm đình chỉ công tác hoặc tạm thời chuyển người có xung đột lợi ích sang vị trí công tác khác.

+ Với biện pháp "Tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích; tạm thời chuyển người có xung đột lợi ích sang vị trí công tác khác" chỉ quyết định áp dụng khi có căn cứ cho rằng nếu để người đó thực hiện nhiệm vụ, công vụ hoặc tiếp tục giữ vị trí công tác đó sẽ không đảm bảo tính khách quan, minh bạch trong hoạt động của cơ quan, tổ chức, đơn vị.

+ Với biện pháp "Đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích"chỉ quyết định áp dụng khi có căn cứ rõ ràng về việc người đó có hành vi vi phạm pháp luật hoặc có tác động không đúng đắn, gây khó khăn, cản trở đến hoạt động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

4. Kết luận

Tóm lại, nhận diện đúng các xung đột lợi ích trong thực thi nhiệm vụ, công vụ là yêu cầu, đòi hỏi hết sức quan trọng để kịp thời phát hiện tham nhũng ngay từ trong nội bộ cơ quan, đơn vị và xử lý hiệu quả bằng những biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn đã được pháp luật về phòng, chống tham nhũng quy định. Đây không chỉ là trách nhiệm của các cấp ủy đảng, chính quyền, tổ chức chính trị - xã hội, đoàn thể và người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị, địa phương mà còn là giải pháp hữu hiệu để bất kỳ người có chức vụ, quyền hạn nào cũng có thể tự kiểm soát được khả năng, mức độ, giới hạn trong quá trình sử dụng quyền lực và tự kiềm chế được lòng tham để đảm bảo tính liêm chính, hiệu quả của việc thực thi nhiệm vụ, công vụ ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN VÀ THAM KHẢO:

[1]Hồ Chí Minh (2011). Hồ Chí Minh:Toàn tập, Nxb Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, t.5, tr.292.

[2]Ngân hàng Thế giới (2016). Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công - Quy định và thực tiễn ở Việt Nam. Truy cập tại: https://documents1.worldbank.org/curated/en/901351478253410019/pdf/AUS11340-WP-p153692-PUBLIC-Conflictofinterest-VIETNAMESE.pdf.

[3]OECD (2005). Managing Conflic of Interest in the Public Sector – A Toolkit. "A conflict of interest involves a conflict between the public duty and the private interest of a public official, in wich the officials private-capacity interest could improperly influence the performance of their official duties and responsibilities".

[4]Uber trên địa bàn thành phố.Công văn này được ban hành trên cơ sở CV số 9670/UBND-SGTVT ngày 25/11/2016 của UBND thành phố Đà Nẵng gửi Bộ Giao thông và Vận tải về việc đề nghị tạm thời chưa triển khai dịch vụ GrabCar trên địa bàn thành phố Đà Nẵng.

[5]Trùng Dương (2017). Đắk Lắk: Ngân hàng tặng Land Cruiser V8 đưa đón Bí thư Tỉnh ủy. Truy cập tại: https://vietnamnet.vn/dak-lak-ngan-hang-tang-land-cruiser-v8-dua-don-bi-thu-tinh-uy-367200.html.

Ngày nhận bài: 3/9/2023
Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 16/9/2023
Ngày chấp nhận đăng bài: 2/10/2023

Thông tin tác giả:
NGUYỄN TRỌNG NHÃ
Học viện Hành chính Quốc gia

IDENTIFYING AND RESOLVING THE CONFLICTS OF INTEREST ARISING FROM THE PERFORMANCE OF PUBLIC DUTIES TO IMPROVE THE INTEGRITY OF VIETNAMESE CIVIL SERVANTS

● **NGUYEN TRONG NHA**
National Academy of Public Administration

ABSTRACT:

Conflicts of interest in the performance of public duties are a potential risk leading to corruption, affecting the integrity of civil servants. Therefore, many countries have paid attention to this issue. By clarifying the identification and resolution of conflicts of interest, this study analyzes the concept and manifestations of conflicts of interest in the performance of public duties in Vietnam. Based on the study's findings, some solutions are proposed to harmoniously resolve the conflicts of interest, contributing to improving the integrity of Vietnamese civil servants.

Keywords: public duties, integrity, conflict of interest, identification, handling, politics.