

Xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ

09/06/2026 14:32 | 16 ngày trước

(LSVN) - Xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là xung đột (mâu thuẫn) giữa lợi ích riêng (cá nhân/nhóm...) với lợi ích chung/công; trong đó, lợi ích cá nhân đi ngược, cản trở và xâm hại lợi ích chung. Xung đột lợi ích tiềm ẩn hành vi tham nhũng, vì vậy kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ được xem là một trong những biện pháp cốt lõi trong phòng chống tham nhũng, đồng thời là yêu cầu khách quan của công tác quản lý nhằm duy trì, bảo đảm sự ổn định, lành mạnh xã hội và phát triển hài hòa, bền vững.

Khái niệm công vụ, hoạt động công vụ

Công vụ (public service) là thuật ngữ được xem xét đánh giá từ nhiều góc độ và được hiểu theo các phạm vi rộng hẹp khác nhau: (i) Theo cách hiểu chung nhất, công vụ là các việc công, thuộc khu vực công tương ứng với hệ thống chính trị. Những việc này được thực hiện vì lợi ích chung, lợi ích cộng đồng, lợi ích xã hội, lợi ích của nhà nước. Công vụ là thực hành nhiệm vụ công phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân; (ii) Theo nghĩa hẹp và quan niệm của nhiều nước trên thế giới, công vụ là công vụ nhà nước, là các công việc của nhà nước và các hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước (QLNN) giới hạn trong các hoạt động của nhà nước, gồm: lập pháp, hành pháp, tư pháp; (iii) Ở phạm vi hẹp hơn, công vụ là các công việc của bộ máy hành pháp mà không tính đến các hoạt động lập pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước. Ngoài ra, cũng có một số cách hiểu khác về công vụ, như: (i) Công vụ là một hệ thống bao gồm tất cả hoạt động của những người lao động mang tính dân sự trong các cơ quan nhà nước và được bổ nhiệm dựa trên năng lực, không phải dựa vào sự liên kết chính trị (theo cách hiểu này, công vụ không bao gồm các hoạt động mang tính quân sự); (ii) Theo từ điển Oxford, công vụ là toàn bộ các cơ quan của chính phủ không kể lực lượng quân đội hoặc công vụ sử dụng để chỉ một nhóm người làm việc trong các cơ quan nhà nước (dân sự); (iii) Công vụ là hoạt động đem lại quyền lợi chung cho mọi người. Vì vậy, công vụ (thuật ngữ) cũng gần với các khái niệm dịch vụ công, khu vực công, hành chính công; (iv) Công vụ là một loại lao động/hoạt động đặc biệt thực hiện chức năng quản lý nhà nước, thi hành luật pháp sử dụng hiệu quả nguồn lực công (công sản, ngân sách) nhằm đáp ứng mục tiêu của nhà nước (chính trị) đã đề ra trong giai đoạn phát triển(1).

Trong xu hướng xã hội hóa ngày càng gia tăng hiện nay, hoạt động công vụ không chỉ được thực thi bởi các cơ quan nhà nước, cán bộ/công chức (CBCC) nhà nước mà còn có sự tham gia của các chủ thể về phía xã hội - là những cá nhân, tổ chức, lực lượng khác được nhà nước trao quyền (như phòng chống thiên tai). Đây cũng là xu thế hiện nay, khi sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước ngày càng được quan tâm và khuyến khích thì các hoạt động công vụ được thực thi bởi những người không phải là CBCC ngày càng gia tăng. Tóm lại, là hoạt

động mang tính QLNN (gắn với nhà nước hoặc nhân danh nhà nước), công vụ chủ yếu do đội ngũ CBCC chuyên nghiệp tiến hành theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước. Công vụ là hoạt động do CBCC nhân danh nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật và được pháp luật bảo vệ nhằm phục vụ lợi ích của nhân dân và xã hội. Mặc dù về nhận thức có những quan niệm khác nhau về công vụ, nhưng nhìn một cách tổng thể có thể hiểu, mọi hoạt động của CBCC đều là hoạt động công vụ. Đây là nghĩa đầy đủ nhất của từ “công vụ”, với nghĩa “công vụ là phục vụ nhà nước, phục vụ nhân dân”(2). Là một loại hoạt động đặc biệt, công vụ có những đặc điểm đặc trưng được thể hiện qua một số phương diện như sau:

Về chủ thể, công vụ là các cơ quan thuộc hệ thống bộ máy nhà nước, trực tiếp thực hiện hoạt động công vụ là cán bộ, công chức, viên chức (CBCCVC) của cả hệ thống chính trị trong thực thi chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền quy định. Công vụ gắn liền trực tiếp với công chức - những con người làm việc cho nhà nước và những công việc của nhà nước do những người đó thực hiện. Chính vì vậy, ở nhiều nước hai khái niệm công vụ và công chức luôn gắn liền chặt chẽ với nhau.

Về mục tiêu, hoạt động công vụ có mục tiêu chung nhất là thực hiện các công việc quản lý nhà nước của hệ thống các cơ quan nhà nước nhằm đạt được mục tiêu của nhà nước đề ra. Khác với kinh doanh, công vụ là phục vụ nhân dân để đáp ứng đòi hỏi chính đáng của nhân dân, của tổ chức. Công vụ phần lớn do CBCCVC là người làm cho nhà nước nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, gắn với QLNN, nhân danh nhà nước để phụng sự nhân dân. Nội dung hoạt động công vụ bao gồm các hoạt động thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, của tổ chức đảng, tổ chức chính trị - xã hội trong lãnh đạo, quản lý và tham gia quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, đồng thời tổ chức cung ứng và phục vụ các nhu cầu chung của xã hội, của nhân dân. Hoạt động công vụ không có mục đích tự thân, không vì lợi nhuận.

Về quyền lực và quyền hạn trong thực thi, CBCC khi thực thi công vụ được sử dụng QLNN - là loại quyền lực đặc biệt nhằm thực hiện hoạt động quản lý nhà nước và là dấu hiệu rất quan trọng để phân biệt hoạt động công vụ với những hoạt động khác. Ngoài ra, hoạt động công vụ cũng không chỉ thuần túy mang tính QLNN mà còn bao gồm cả hoạt động của các tổ chức do nhà nước thành lập (được nhà nước ủy quyền) để phục vụ các nhu cầu của nhân dân. Các hoạt động này đều do CBCC nhân danh nhà nước tiến hành, bao gồm các hoạt động nhân danh QLNN và hoạt động của các tổ chức được nhà nước ủy quyền(3).

Về nguồn lực để thực thi, hoạt động công vụ được bảo đảm bằng ngân sách nhà nước. Nhà nước đặt ra thuế và tiến hành thu thuế để nuôi dưỡng bộ máy nhà nước, bảo đảm phát triển kinh tế, văn hóa - xã hội, an ninh, quốc phòng. Vì vậy, toàn bộ kinh phí cho bộ máy nhà nước hoạt động, tiền lương của CBCC (những người làm cho nhà nước thực hiện) đều lấy từ ngân sách nhà nước.

Về quy trình thực thi công vụ có một số đặc trưng, như: (i) Là hoạt động mang tính pháp lý và tính tổ chức cao, được tiến hành thường xuyên, liên tục theo trật tự do pháp luật quy định trên cơ sở sử dụng QLNN và được bảo đảm bằng QLNN; (ii) Hoạt động công vụ là những công việc do CBCCVC tiến hành theo trình tự, thủ tục luật định nhằm thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định trong pháp luật. Vì vậy, trong quá trình thực thi công vụ, CBCC phải tuân thủ chặt chẽ các quy tắc và thủ tục; (iii) Hoạt động công vụ phải được công khai, trừ những trường hợp thuộc về bí mật nhà nước; (iv) Hoạt động công vụ nhằm tạo ra sự bình đẳng trong việc tiếp cận các dịch vụ công do nhà nước cung cấp cho mọi người.

Các nguyên tắc trong thi hành công vụ là những tư tưởng, quan điểm chi phối toàn bộ hoạt động công vụ nhà nước của CBCC. Theo đó, hoạt động công vụ phải được tiến hành trên cơ sở những nguyên tắc nhất định, như: (i) Tuân thủ hiến pháp và pháp luật, mọi hoạt động công vụ do CBCC thực hành đều phải tuân thủ nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật (CBCC là những người trực tiếp hoặc gián tiếp góp phần đưa pháp luật vào cuộc sống nên việc tuân thủ Hiến pháp, pháp luật đối với họ được đặt ra cao hơn đối với người dân); (ii) Bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của tổ chức, công dân; lấy lợi ích nhân dân làm mục tiêu hoạt động; (iii) Công khai, minh bạch, đúng thẩm quyền và chịu sự kiểm tra, giám sát của nhân dân; bị thay thế, bãi miễn khi không đủ năng lực và có hành vi vi phạm pháp luật; (iv) Bảo đảm tính hệ thống, thống nhất, liên tục, thông suốt và hiệu quả; (v) Bảo đảm thứ bậc hành chính, sự phối hợp chặt chẽ và đúng quyền hạn được trao; (vi) Chịu trách nhiệm với công vụ thực hiện; (vii) Thống nhất trong quá trình thực thi công vụ giữa các cấp, ngành, lãnh thổ...

Lợi ích và xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ

Lợi ích (interests) “là điều có ích, có lợi cho một đối tượng nào đó, trong mối quan hệ với đối tượng ấy”(4); là “điều cần thiết và có lợi cho mình”(5). Lợi ích cũng được hiểu là những thứ mang lại cho một cá nhân hay tập thể sự thỏa mãn nhu cầu về vật chất hoặc tinh thần. Trong đời sống xã hội, lợi ích rất đa dạng và phong phú. Người ta thường phân chia thành: lợi ích vật chất, lợi ích tinh thần; lợi ích chung, lợi ích riêng; lợi ích của tập thể (cộng đồng), lợi ích của cá nhân; lợi ích khách quan, chủ quan; lợi ích chính đáng/hợp pháp, không chính đáng/bất hợp pháp; lợi ích cao/lớn, lợi ích thấp/nhỏ... Do phụ thuộc vào nhiều yếu tố, nhất là các yếu tố địa chính trị, văn hóa nên quan niệm về tính khách quan, chính đáng, cao-thấp... của lợi ích ở mỗi quốc gia cũng khác nhau.

Lợi ích luôn giữ vai trò động lực vô cùng quan trọng trong đời sống của mỗi con người cũng như trong lịch sử của nhân loại. Những lợi ích chính đáng thúc đẩy sự phát triển xã hội; trái lại, những lợi ích nhóm tiêu cực, phi pháp sẽ kìm hãm sự phát triển đó, làm ly tán lòng người, đe dọa và gây mất ổn định xã hội. Là động cơ thúc đẩy các hoạt động và là cơ sở để con người xác định mục tiêu, ý chí hành động; lợi ích làm cho các hoạt động thực tiễn của con người có tính mục đích và thúc đẩy mọi người hướng tới trong các mối quan hệ xã hội. Từ xưa đến nay, các

nhà tư tưởng lớn của nhân loại đều quan tâm, bàn luận và khẳng định vai trò to lớn của lợi ích đối với mọi hoạt động của con người. Nhà triết học Hy Lạp vĩ đại Aristot (384-322 tr.CN) cho rằng, lợi ích kích thích hành động của con người với tư cách là một động vật chính trị. Cùng quan điểm này, Hécventuyt khẳng định: “Trên thế giới, lợi ích là người có phép thần thông làm biến đổi hình dáng của mọi sự vật”(6). C. Mác cho rằng, cội nguồn của sự phát triển xã hội không nằm trong quá trình nhận thức mà ở trong các quan hệ vật chất, tức là trong các lợi ích kinh tế của con người. Ph. Ăngghen nhấn mạnh: “Phải giải thích mọi hành vi của con người từ nguyên nhân lợi ích”. Thừa nhận lợi ích là động lực của mọi hoạt động của con người trong xã hội, là động lực của sự phát triển, các nhà kinh điển mácxít cũng khẳng định: lợi ích kinh tế là động lực cơ bản, là mục tiêu hoạt động của con người và là nguồn gốc của sự phát triển xã hội, đó cũng chính là mục tiêu của những kẻ cầm quyền “tha hoá”, tham nhũng. Xung đột lợi ích (conflict of interests) là thuật ngữ được sử dụng quen thuộc ở nhiều nước trên thế giới nhưng ở Việt Nam, nhận thức về xung đột lợi ích chưa có sự thống nhất. Dưới góc độ luật học và chính trị học đã có một số định nghĩa về xung đột lợi ích, tiêu biểu như: Từ điển Từ và ngữ Hán Việt định nghĩa: “Xung đột là đụng chạm, mâu thuẫn sâu sắc với nhau”(7). Triết học mácxít khẳng định: xung đột là sự tranh chấp, bài trừ quyết liệt giữa các mặt đối lập; các mặt đối lập vừa thống nhất và đấu tranh lẫn nhau và đấu tranh giữa các mặt đối lập là tuyệt đối. Một số từ điển định nghĩa: xung đột lợi ích là “sự không tương thích trên thực tế hoặc có khả năng xảy ra trên thực tế giữa những lợi ích của cá nhân với nghĩa vụ công hoặc với trách nhiệm mà họ được ủy thác”(8); là “sự mâu thuẫn quyền lợi, sự không tương xứng giữa địa vị chức tước với quyền lợi cá nhân của người giữ chức vụ đó, việc sử dụng chức vụ để mưu lợi ích cá nhân”(9) hoặc “là trạng thái đấu tranh, tương khắc của các lợi ích với tính cách là những mặt đối lập trong một quan hệ lợi ích nhất định”(10).

Trong xã hội, nhiều chủ thể có cùng lợi ích hay mong muốn lợi ích giống nhau, nhưng không phải lúc nào các chủ thể cũng đạt được lợi ích và đạt được như nhau. Bởi lẽ: khi cùng tham gia vào một quan hệ, các chủ thể có cùng mong muốn lợi ích thường nảy sinh các xung đột hoặc nảy sinh xung đột ngay nội tại quan hệ của mình. Do tính đa dạng của lợi ích nên trong cuộc sống thường xuất hiện những tình huống xung đột về lợi ích, nhất là giữa các chủ thể có lợi ích đối kháng. Về bản chất, xung đột lợi ích được xem là một dạng xung đột trong xã hội; việc nảy sinh xung đột lợi ích là vấn đề mà con người luôn phải đối mặt từ khi hình thành xã hội và với nhiều mức độ khác nhau. Trong thực tế, xung đột lợi ích tồn tại trong nền công vụ của mọi quốc gia, chúng hiện diện trong các hoạt động quản lý, điều hành của cơ quan, tổ chức, đơn vị với những tình huống thường gặp. Bản thân mỗi cá nhân CBCCVC luôn có những mối quan hệ xã hội và những lợi ích (vật chất và phi vật chất) khác nhau chi phối.

Một số quan niệm về xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ:

- Là “mâu thuẫn giữa chức trách nhà nước và lợi ích cá nhân của công chức, trong

đó công chức có những lợi ích ở phương diện cá nhân có thể gây ảnh hưởng không phù hợp đến kết quả thực hiện các nghĩa vụ, trách nhiệm công chức của mình”(11).

- (Là) sự mâu thuẫn giữa nghĩa vụ công và lợi ích cá nhân của một công chức mà trong đó lợi ích cá nhân của công chức có khả năng ảnh hưởng không thỏa đáng tới việc hoàn thành các nhiệm vụ và trách nhiệm công của họ(12).

- Là “tình huống trong đó một cá nhân hoặc tổ chức nơi họ làm việc, có thể là chính phủ, doanh nghiệp, hãng truyền thông hoặc tổ chức xã hội dân sự, phải đối mặt với việc lựa chọn giữa trách nhiệm và yêu cầu xuất phát từ vị trí công việc của họ với những lợi ích cá nhân của chính họ. Xung đột lợi ích xảy ra khi một công chức ở vào một vị trí bị ảnh hưởng hoặc xảy ra ảnh hưởng bởi lợi ích cá nhân của mình khi thực thi công vụ”(13).

- Là bất kỳ tình huống nào mà ở đó lợi ích cá nhân của công chức có ảnh hưởng, hoặc có thể ảnh hưởng đến tính khách quan của công chức khi thực thi công vụ (Bộ Quy tắc ứng xử mẫu của Liên hợp quốc).

- “Xung đột hay mâu thuẫn lợi ích là tình huống trong đó một CBCC, 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”(14).

- “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”(15).

Tóm lại, xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là tình huống xung đột giữa nghĩa vụ công và lợi ích cá nhân của CBCCVC mà trong đó lợi ích của bản thân hoặc của người thân thích tác động hoặc sẽ tác động không đúng dẫn đến việc thực hiện nhiệm vụ của CBCCVC. Đó cũng là tình huống phát sinh khi việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật của CBCCVC bị tác động tiêu cực hoặc sẽ bị tác động tiêu cực bởi lợi ích cá nhân của CBCCVC đó. Mặc dù có sự khác nhau, song các quan điểm nêu trên về xung đột lợi ích đều cho rằng đây là bối cảnh hay tình huống khách quan mà trong đó một người có vị trí ra quyết định có lợi ích cá nhân đủ để có thể gây ảnh hưởng không thích hợp đến quyết định của họ khi thực hiện chức trách, thẩm quyền được giao. Về bản chất, xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ chính là xung đột (mâu thuẫn) giữa lợi ích riêng (cá nhân/nhóm...) với lợi ích chung/công; trong đó lợi ích cá nhân đi ngược, cản trở và xâm hại lợi ích chung. Xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ không phải là xung đột theo chiều ngang giữa cá nhân/tổ chức với cá nhân/tổ chức (quan hệ dân sự) mà là xung đột theo chiều dọc (trên - dưới) theo yêu cầu của quan hệ quản lý (hành chính). Xung đột lợi ích gắn liền với lạm dụng quyền lực công: khi nhà nước ra đời, quyền lực công được trao cho một số ít người và họ có xu hướng sử dụng quyền lực công cho những lợi ích cá nhân của mình (lạm dụng QLNN), từ đó nảy sinh vấn đề xung đột lợi ích. Trong các xã hội dân chủ hiện đại, QLNN được xác định từ nhân dân, vì thế những cá nhân được

giao thực hiện QLNN được yêu cầu đặt lợi ích của nhân dân (lợi ích công) lên trên lợi ích cá nhân và thực hiện quyền lực được giao một cách vô tư, khách quan. Khi xã hội phát triển, dân chủ ngày càng được tăng cường thì yêu cầu việc phân định giữa thực hiện nhiệm vụ công và lợi ích cá nhân của các quan chức càng được đặt ra. Ở bất cứ nơi đâu, người dân đều mong muốn và kỳ vọng rằng hệ thống các cơ quan công quyền, trong đó mỗi CBCC đều hết lòng phục vụ lợi ích của dân chúng. Mọi quyết sách, quyết định, thực hiện nhiệm vụ của CBCC đều phải dựa trên sự liêm chính, công bằng và đúng đắn, không bị các mối liên hệ (lợi ích) cá nhân chi phối, tác động. Các quan chức được kỳ vọng trong quá trình thực hiện nhiệm vụ luôn đặt lợi ích của nhà nước lên trên lợi ích cá nhân. Vì vậy, đặt ra yêu cầu về kiểm soát xung đột lợi ích nhằm duy trì, bảo đảm sự ổn định, lành mạnh và phát triển xã hội hài hòa, bền vững.

Đặc điểm, phân loại xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ

Từ những quan niệm như trên, có thể xác định một số đặc điểm của xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ như sau:

Về chủ thể của tình huống xung đột lợi ích: là cá nhân (CBCCVC) được giao quyền lực (thẩm quyền) trong khi thực hiện công vụ theo quy định của pháp luật. Về tác nhân của xung đột lợi ích, có hai yếu tố quyết định đến việc xuất hiện xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, đó là:

(i) Lợi ích: có thể là lợi ích vật chất (tiền, tài sản...) hoặc phi vật chất (trao đổi mối quan hệ, sự hàm ơn, khả năng thăng tiến trong công việc...). Lợi ích này là lợi ích riêng với cá nhân hoặc lợi ích chung (đối với tổ chức). Tuy nhiên, khi đề cập đến xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, mục tiêu vụ lợi thường chưa được đề cập mà chỉ hàm ý đến sự xung đột giữa lợi ích công và lợi ích cá nhân trong quá trình ra quyết định của người có thẩm quyền.

(ii) Việc thực hiện thẩm quyền được giao: Đây là yếu tố quyết định dẫn đến việc nảy sinh tình huống xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ, vì nếu chỉ có yếu tố lợi ích mà không có yếu tố chủ thể có thẩm quyền thì tình huống xung đột lợi ích không xuất hiện.

Về phạm vi: tình huống xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ nảy sinh trong bất kỳ hoàn cảnh hay môi trường hoạt động nào có sử dụng quyền lực công. Đồng thời, hoạt động công vụ là hoạt động sử dụng QLNN, mang tính liên tục, gắn với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, vì vậy xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ cũng diễn ra trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Về tính chất: xung đột lợi ích không chỉ là xung đột lợi ích giữa hai hay nhiều bên như xung đột giữa các nhóm lợi ích, giữa người sử dụng lao động với người lao động, giữa cơ quan nhà nước với doanh nghiệp, giữa cơ quan nhà nước với người dân, giữa doanh nghiệp với người dân... mà là xung đột giữa lợi ích riêng của người có chức vụ quyền hạn với lợi ích chung trong quá trình thực thi công vụ

của người đó. Nói cách khác, xung đột lợi ích xảy ra trong chính ý thức chủ quan của CBCCVC đó.

Về bản chất, xung đột lợi ích có 02 loại chủ yếu là: Xung đột lợi ích thực tế: là tình huống mà lợi ích cá nhân của CBCCVC có tác động trực tiếp (xung đột trực tiếp) tới việc thực hiện trách nhiệm công được giao hoặc có căn cứ chắc chắn cho rằng lợi ích cá nhân của công chức có thể ảnh hưởng không phù hợp đến việc thực hiện trách nhiệm, nhiệm vụ công, dù rằng sự tác động, ảnh hưởng đó đã xảy ra trên thực tế hay chưa(16). Các yếu tố để nhận diện xung đột lợi ích thực tế là: chủ thể của tình huống này là CBCCVC được trao QLNN; có sự thực hiện quyền lực trong quản lý nhà nước và lợi ích cá nhân đã xung đột với lợi ích công được giao dù là xung đột đã xảy ra trực tiếp hoặc có căn cứ chắc chắn rằng xung đột sẽ xảy ra.

Xung đột lợi ích tiềm tàng/tiềm ẩn: là tình huống mà lợi ích cá nhân của CBCCVC có thể xung đột với việc thực hiện công vụ của họ trong tương lai(17). Nghĩa là, CBCCVC đã được trao QLNN và thực hiện quyền lực đó, lợi ích cá nhân của họ ở thời điểm hiện tại chưa xung đột với nhiệm vụ công được giao nhưng lợi ích này có thể xung đột với chức trách, nhiệm vụ được giao khi tình hình có sự thay đổi trong tương lai. Đây là loại xung đột ở hiện tại chưa nảy sinh nhưng khi có điều kiện sẽ nảy sinh trong tương lai và “điều kiện nảy sinh” này lại rất dễ xuất hiện trong hoạt động công vụ của CBCCVC đó.

Mối quan hệ giữa xung đột lợi ích và tham nhũng

Tham nhũng (corruption) được định nghĩa là những hành vi lợi dụng quyền lực công để đạt được những lợi ích vật chất hay tinh thần (hành vi vụ lợi). Bản chất của tham nhũng là “lạm dụng quyền được giao để tư lợi” - dùng các tài sản công (tài sản của nhà nước hoặc tổ chức) để tư lợi cho cá nhân, là hành vi trái pháp luật. Dưới góc độ pháp lý, tham nhũng được hiểu là “hành vi của người có chức vụ, quyền hạn đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn đó vì vụ lợi”(18).

Xung đột lợi ích là một tình huống, bối cảnh khách quan mà ở đó một người khi đưa ra một quyết định, hành động có khả năng hoặc bị tác động một cách tiêu cực bởi các lợi ích cá nhân của họ, làm ảnh hưởng tính đúng đắn của quyết định, hành động được đưa ra. Xung đột lợi ích có thể tiềm ẩn hành vi tham nhũng bởi trong một tình huống “xung đột lợi ích” cụ thể, nếu người có chức vụ, quyền hạn đã quyết định hành động hoặc không hành động trái với chức trách, nhiệm vụ của mình để qua đó họ (hoặc người thân) sẽ được hưởng lợi ích. Xung đột lợi ích chưa phải là tham nhũng nhưng lại có quan hệ rất gần với tham nhũng, vì mọi hành vi tham nhũng đều được thúc đẩy bởi tình huống xung đột lợi ích; xung đột lợi ích là cửa ngõ dẫn đến tham nhũng. Do gắn liền với việc sử dụng quyền lực công và việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ của nhà nước, xung đột lợi ích có liên quan mật thiết với vấn đề tham nhũng. Các nghiên cứu về xung đột lợi ích đã chỉ ra và đặc biệt việc thể chế hóa về xung đột lợi ích vào Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 đã cho thấy giữa xung đột lợi ích và tham nhũng có một liên hệ mật

thiết với nhau. Thậm chí, người ta còn cho rằng, xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ thực chất chính là tham nhũng xám (grey corruption) - một trong 3 dạng tham nhũng(19).

Sự tương đồng và khác biệt giữa xung đột lợi ích và tham nhũng

Mặc dù có quan điểm cho rằng xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ chính là một dạng tham nhũng, nhưng xung đột lợi ích và tham nhũng là hai hiện tượng, khái niệm hoàn toàn khác nhau. Đôi khi có xung đột lợi ích ở nơi không có tham nhũng và ngược lại; vì vậy, việc phân biệt sự khác nhau giữa xung đột lợi ích và tham nhũng có ý nghĩa quan trọng trong việc xác định thái độ, cách ứng xử, cách quản lý, điều chỉnh của nhà nước đối với hai vấn đề này. So sánh giữa xung đột lợi ích và tham nhũng, có thể rút ra những điểm tương đồng và khác biệt như sau:

Về chủ thể. Đây là điểm tương đồng nổi bật và dễ nhận thấy nhất giữa xung đột lợi ích và tham nhũng trong khu vực công. Mặc dù chủ thể chính của xung đột lợi ích và tham nhũng đều là CBCCVC, và trong cả hai tình huống xung đột lợi ích và tham nhũng đều có yếu tố lợi ích cá nhân xuất hiện nhưng ở tham nhũng, bắt buộc phải có “mục đích vụ lợi” còn trong xung đột lợi ích chưa có yếu tố này. Trong thực tế không phải mọi tình huống xung đột lợi ích đều dẫn đến tham nhũng. Một tình huống xung đột lợi ích chỉ có thể dẫn đến hành vi tham nhũng trong trường hợp CBCCVC ra quyết định hành động hoặc không hành động vì lợi ích riêng của cá nhân và người thân của họ mà làm tổn hại tới lợi ích chung. Trong trường hợp CBCCVC lựa chọn hành động vì lợi ích chung của nhà nước thì xung đột lợi ích không dẫn đến tham nhũng.

Về tính chất. Nếu xung đột lợi ích mang tính khách quan vì nó nảy sinh từ chức năng, nhiệm vụ và hệ thống chính sách, pháp luật, quy chế, quy định hoạt động của cơ quan, tổ chức thì tham nhũng mang tính chủ quan vì nó là hành vi, quyết định của CBCC. Trong tình huống xung đột lợi ích, hành vi của CBCC bị coi là tham nhũng khi lựa chọn lợi ích cá nhân.

Về yếu tố cấu thành. Nếu tham nhũng gồm 3 yếu tố cấu thành là: người có chức vụ quyền hạn; lợi dụng chức vụ quyền hạn đó; vì mục đích vụ lợi, thì xung đột lợi ích bao gồm 2 yếu tố cơ bản cấu thành là: lợi ích cá nhân/lợi ích riêng tư của CBCC; chức vụ, quyền hạn của CBCC.

Về trạng thái. Xung đột lợi ích là tình huống, tham nhũng là hành vi vi phạm pháp luật. Bản thân xung đột lợi ích không phải là tham nhũng mà nó là những nguy cơ, cơ hội, tiền đề để từ đó tham nhũng nảy sinh. Thực tế thì khi thực hiện nhiệm vụ công vụ, tình huống xung đột lợi ích của CBCC với lợi ích của nhà nước luôn có thể xuất hiện. Trong tình huống đó sẽ có một số cá nhân CBCC sử dụng vị trí của mình trong khu vực công để đạt được lợi ích cá nhân cho mình hoặc người thân của họ. Khi có sự lạm dụng quyền lực cho lợi ích cá nhân nghĩa là lợi ích cá nhân của CBCC đã được đặt lên trên lợi ích của nhà nước.

Sự liên hệ giữa xung đột lợi ích và tham nhũng. Xung đột lợi ích là một hiện tượng khách quan, tự bản thân nó không phải là tham nhũng nhưng cũng cần phải thấy rằng xung đột giữa lợi ích cá nhân của CBCC với chức trách, nhiệm vụ công của họ nếu không được kiểm soát sẽ dẫn đến tham nhũng là điều có thể xảy ra. Nhận diện chính xác xung đột lợi ích là điều cần thiết trong phòng chống tham nhũng hiện nay, bởi lẽ, những tình huống xung đột lợi ích nếu không được nhận diện, kiểm soát đúng đắn sẽ có khả năng gây tổn hại đến giá trị liêm chính của hoạt động công vụ, tình trạng tham nhũng cả trong khu vực công cũng như khu vực tư. Đồng thời, tình huống xung đột lợi ích nếu không được giải quyết một cách kịp thời thì khả năng người công chức sẽ lạm dụng công vụ vì những mối liên hệ cá nhân của mình, trong đó có thể có tham nhũng. Nhiều vụ việc bị phát hiện thời gian qua đã cho thấy: xung đột lợi ích trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ công luôn tiềm ẩn ở bất kỳ đâu và nếu không được kiểm soát tốt sẽ làm mất tính liêm chính trong hoạt động công vụ, cơ hội để nảy sinh hành vi tham nhũng(20). Vì vậy, trong nghiên cứu của mình, OECD đã cảnh báo: “Xu hướng thương mại hóa mối quan hệ giữa nhà nước và tư nhân sẽ làm cho các hệ thống của nhà nước dễ bị xung đột lợi ích - một hình thức xung đột mới giữa lợi ích cá nhân của từng công chức với việc thực thi công vụ của họ. Khi các tình huống xung đột lợi ích không được nhận diện và kiểm soát đúng đắn, các quyết định của nhà nước có thể không minh bạch và bị tổn hại bởi lợi ích cá nhân của CBCC. Khi nguồn lực của nhà nước không được phân bổ một cách có hiệu quả, nó sẽ làm suy yếu hiệu quả QLNN và tính liêm chính của khu vực công. Trong tình huống xấu nhất, nó có thể đưa đến tham nhũng, xói mòn lòng tin của người dân và gây bất ổn xã hội”(21); vì vậy, phòng ngừa xung đột lợi ích là một phần của chính sách phòng chống tham nhũng - quan điểm của OECD. Bởi vậy, dữ liệu về xung đột lợi ích là một phần của công cuộc đấu tranh chống tham nhũng - dấu rằng đôi khi có sự khác biệt giữa tình thế xung đột lợi ích với các hành vi tham nhũng. “Phần lớn các hình thức tham nhũng đều hình thành từ việc có những xung đột giữa trách nhiệm nghề nghiệp của một con người với các lợi ích cá nhân của anh ta”(22). Trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng hiện nay, các biện pháp phòng ngừa được coi là giải pháp trọng tâm. Kiểm soát xung đột lợi ích chính là trụ cột trong các giải pháp phòng ngừa tham nhũng bởi nó ngăn chặn, triệt tiêu các nguy cơ tham nhũng ngay từ khi nó còn ở trạng thái khả năng, tiềm năng có thể trở thành tham nhũng mà chưa chuyển hóa thành hiện thực và để lại hậu quả.

Kiểm soát xung đột lợi ích

James Madison (1751-1836) là Tổng thống thứ 4 của Hoa Kỳ, đã viết trong Luận cương về Liên bang số 51: “Nếu con người là thần thánh, thì không cần phải có chính quyền; và nếu thần thánh cai trị con người, thì cũng không cần phải có các phương thức nội tại hay từ bên ngoài để kiểm soát chính quyền. Nhưng khôn thay, con người lại cai trị con người; và không có gì bảo đảm rằng, nhà cầm quyền - cá nhân hay tập đoàn cầm quyền, sẽ luôn luôn chí công, vô tư, sẽ không lạm dụng quyền hành cho quyền lợi cá nhân, gia đình”(23).

Theo quan niệm phổ biến, xung đột lợi ích là những tình huống cụ thể phát sinh khi người có chức vụ, quyền hạn có thể đưa ra quyết định hoặc thực hiện hành vi có lợi cho mình trong quá trình thực hiện nhiệm vụ, công vụ. Nếu không được quản lý phù hợp, xung đột lợi ích có thể làm tổn hại đến sự vô tư, công bằng và liêm chính của người thực thi công vụ; làm suy giảm hiệu quả của khu vực công và niềm tin của xã hội đồng thời là tác nhân thúc đẩy tham nhũng. Để bảo đảm tính khách quan, liêm chính trong thực thi công vụ, việc thực hiện nhiệm vụ công nhân danh QLNN của CBCCVC luôn chịu sự giám sát từ nhiều phía và phải chịu trách nhiệm với kết quả thực hiện nhiệm vụ của mình. Tuy nhiên, 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 ngũ CBCCVC. Nhận định rõ tác hại của xung đột lợi ích trong phòng chống tham nhũng, nhiều quốc gia và tổ chức trên thế giới đã sớm có những quy định pháp luật về kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ nhằm loại bỏ nguy cơ gây ra tham nhũng và đạt được những hiệu quả nhất định; giúp phát huy vai trò của xã hội trong phòng chống tham nhũng. Kiểm soát xung đột lợi ích là tổng thể các biện pháp để phòng ngừa, phát hiện, xử lý và ngăn ngừa ảnh hưởng tiêu cực của nó tới sự phát triển của tổ chức - một công cụ để tạo dựng khu vực công liêm chính và nền tảng để phòng ngừa tham nhũng hiệu quả. Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là sự dung hòa hoặc loại trừ được xung đột trong hoạt động của QLNN, nhằm phòng ngừa, phát hiện và xử lý các xung đột lợi ích đối với CBCC (thường được đưa vào quy tắc ứng xử) trong quá trình thực thi công vụ. Việc phòng ngừa xung đột lợi ích nhằm loại bỏ ngay từ đầu những nguy cơ có thể dẫn đến xung đột lợi ích, từ đó giúp loại bỏ nguy cơ tham nhũng từ sớm và xa; xóa bỏ những rủi ro tiềm tàng dẫn tới lạm dụng QLNN và tham nhũng(24). Vì vậy, “Mỗi quốc gia thành viên, trên cơ sở phù hợp với các nguyên tắc cơ bản của pháp luật nước mình, nỗ lực ban hành, duy trì và củng cố các cơ chế tăng cường minh bạch và phòng ngừa xung đột lợi ích”(25). Ngoài ra, UNCAC cũng đề cập gián tiếp đến việc phòng ngừa xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ ở nhiều quy định khác, như: Quy tắc ứng xử cho công chức (Điều 8), Mua sắm công và quản lý tài chính công (Điều 9). Thông thường, các quy định đó thể hiện dưới dạng nghĩa vụ của CBCCVC phải công khai hóa các mối quan hệ liên quan khi thực thi công vụ, chịu sự giám sát của cơ quan có thẩm quyền cũng như các chế tài pháp lý tương ứng nếu không tuân thủ nghĩa vụ.

Do đó, 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 trình tự, thủ tục, chế tài xử lý xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ. Kiểm soát và hạn chế các tình huống phát sinh xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ sẽ giúp ngăn ngừa lạm quyền, tham nhũng; góp phần giảm thiểu tham nhũng hiệu quả bởi lẽ nó ngăn chặn sự hiện thực hóa từ nguy cơ trở thành tham nhũng. Nhiều nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra rằng, kiểm soát xung đột lợi ích là yếu tố quan trọng quyết định đến hiệu quả phòng chống tham nhũng. Nếu kiểm soát tốt xung đột lợi ích, những quyết định

của cơ quan nhà nước sẽ bảo đảm được tính liêm chính, công bằng, không bị chi phối, tác động bởi sự tư lợi, thiên vị; kiểm soát hiệu quả xung đột lợi ích sẽ làm tăng lòng tin của người dân đối với nhà nước, đội ngũ CBCC khi họ thực thi công vụ. Ở Việt Nam, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018 và Nghị định 59/2019/NĐ-CP của Chính phủ quy định mang tính nguyên tắc về trách nhiệm kiểm soát, giám sát và xử lý xung đột lợi ích.

Trong đó, Nghị định 59/2019/NĐ-CP quy định cụ thể về trách nhiệm xử lý thông tin, báo cáo về xung đột lợi ích; giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích; tạm đình chỉ, đình chỉ việc thực thi công vụ của người có xung đột lợi ích; quy định cụ thể về các trường hợp xung đột lợi ích để nhận diện tình huống khi xung đột lợi ích nảy sinh trên thực tế; về trách nhiệm thông tin, báo cáo về xung đột lợi ích của các chủ thể khi xác định có xung đột lợi ích; trách nhiệm xử lý thông tin, báo cáo về xung đột lợi ích; giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, công vụ được giao của người có xung đột lợi ích của chủ thể có thẩm quyền. Nghị định 59/2019/NĐ-CP cũng quy định người có chức vụ, quyền hạn có xung đột lợi ích khi có dấu hiệu rõ ràng cho rằng người đó thuộc (hoặc sẽ thuộc) một trong 9 trường hợp cụ thể ở Điều 29.

(1) Ở Việt Nam, do đặc thù về thể chế chính trị nên công vụ còn bao gồm cả hoạt động thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ của CBCC làm việc trong các cơ quan của Đảng, tổ chức chính trị - xã hội...

(2) Công vụ khác với nhiệm vụ ở chỗ nếu công vụ là hoạt động mang tính thường xuyên, liên tục thì nhiệm vụ là công việc phải làm vì một mục đích nhất định trong một khoảng thời gian nhất định. Để thi hành công vụ CBCC có thể phải thực hiện nhiều nhiệm vụ khác nhau.

(3) Ở các nước trên thế giới, khi đề cập đến công vụ, người ta ít nói đến yếu tố QLNN mà thường chỉ nói tới công chức nhândanh pháp luật hoặc nhân danh nhà nước, bởi lẽ pháp luật là công cụ chính, chủ yếu do nhà nước ban hành.

(4) Viện Ngôn ngữ học, Từ điển tiếng Việt, Nxb Đà Nẵng, Trung tâm Từ điển học, 2002, tr. 587.

(5) Nguyễn Lâm, Từ điển Từ và ngữ Hán Việt, Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội, 2014, tr. 380.

(6) Đỗ Đức Minh, Học thuyết pháp trị Trung Hoa cổ đại - Giá trị tham khảo trong quản lý xã hội ở Việt Nam hiện nay, Nxb Chính trị - Hành chính, Hà Nội, 2013, tr. 107.

(7) Nguyễn Lâm, tlđd, tr. 798.

(8) Bryan A.Garner, Black Law Dictionary, Ninth Edition, 2012, tr. 341.

(9) Vũ Trọng Hùng và các cộng sự, Từ điển pháp luật Anh -Việt, tr. 318.

(10) Trần Văn Long, Xung đột lợi ích và tham nhũng, Tạp chí Nội chính, số 24/2015.

(11) OECD (2003), Managing Conflict of Interest in the Public Service, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>. Thuật ngữ “ảnh hưởng không phù hợp” được hiểu là những tác động theo chiều hướng tiêu cực, làm cho việc thực hiện nhiệm vụ của công chức không còn bảo đảm tính khách quan.

(12) OECD (2006), Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review, <https://www.oecdilibrary.org/docserver/5kml60r7g5zqen.pdf?expires=1600570569&id=id&accname=guest&checksum=F4E6234DBEA0D4B394865E3AE8D1FB1C>

(13) ICAC (2014), Managing Conflict of Interest in the Public Sector Guidelines, http://www.icac.nsw.gov.au/documents/doc_download/3322-managing-conflicts-of-interest-in-the-public-sectorguidelines.

(14) Ngân hàng thế giới (WB), Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công - Quy định và thực tiễn ở Việt Nam, Nxb Hồng Đức, 2016, tr. 23.

(15) Khoản 8 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018.

(16) ICAC, Managing Conflict of Interest in the Public Sector: Guidelines, 2014, http://www.icac.nsw.gov.au/documents/doc_download/3323-managing-conflicts-of-interest-in-the-public-sector-toolkit, page. 10

(17) ICAC, tlđđ.

(18) Khoản 1 Điều 3 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2018.

(19) Theo phân loại của GS. Heidenheimer năm 1979: xung đột lợi ích được xem là dạng tham nhũng xám, thuộc một trong 3 loại tham nhũng là: tham nhũng trắng (white corruption) là dạng tham nhũng có thể nhận biết nhưng được xã hội chấp nhận; tham nhũng xám (grey corruption) là dạng tham nhũng có sự cầu kết giữa khu vực công và khu vực tư, là hiện tượng móc ngoặc, sân sau, các công ty vệ tinh của quan chức trong khu vực công... là dạng tham nhũng xảy ra trong thực tế nhưng rất khó nhận biết; tham nhũng đen (black corruption) là dạng tham nhũng được nhận biết rõ ràng và bị trừng phạt.

(20) Xem: <http://plo.vn>, ngày 12/4/2020; <https://vnexpress.net>, ngày 12/4/2020; <http://cand.com.vn>, ngày 4/9/2020.

(21) Ngân hàng Thế giới (WB), tlđđ, tr. 16.

(22) Armo Durosier, *Conflit d'intérêt, comportement éthique pour la bonne gouvernance*, 2014.

(23) Federalist Nos. 51-60, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60>. Nguyên văn: “If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself”.

(24) Bởi lẽ: 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 chỉ phối, ảnh hưởng đến việc ban hành quyết định một cách tùy tiện, làm tổn hại đến lợi ích công. Đây chính là lý do mà trong các văn bản pháp luật về kiểm soát QLNN và phòng chống tham nhũng thường có các quy định về ngăn chặn, kiểm soát hoặc xóa bỏ các tình huống xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ nhằm phòng ngừa tham nhũng (mặc dù không sử dụng thuật ngữ “xung đột lợi ích”).

(25) Khoản 4 Điều 7 Công ước về chống tham nhũng (UNCAC) năm 2003 của Liên hợp quốc, <https://thuvienphapluat.vn/vanban/Bo-may-hanh-chinh/Cong-uoc-chong-tham-nhung-cua-Lien-Hop-quoc-09-12-2003-94971.aspx>

PGS.TS ĐỖ ĐỨC MINH

Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.