

KHÁI QUÁT VỀ PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN KIỂM SOÁT XUNG ĐỘT LỢI ÍCH TRONG HOẠT ĐỘNG CÔNG VỤ CỦA MỘT SỐ NƯỚC

Xung đột lợi ích là khái niệm được nhắc đến nhiều trên thế giới và kiểm soát xung đột lợi ích được coi là một công cụ hữu hiệu để nâng cao hiệu quả hoạt động công vụ nói chung và phòng, chống tham nhũng nói riêng được các quốc gia coi trọng.

Xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là tình huống phát sinh khi thực hiện chức trách, nhiệm vụ quản lý Nhà nước theo quy định pháp luật của cán bộ, công chức, viên chức bị tác động tiêu cực hoặc sẽ bị tác động tiêu cực bởi lợi ích cá nhân của cán bộ, công chức, viên chức đó. Việc kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là tổng thể các cách thức, biện pháp nhà nước sử dụng để nhận diện các tình huống xung đột lợi ích qua đó phát hiện, phòng tránh, ngăn chặn, giải quyết các tình huống xung đột lợi ích; áp dụng các biện pháp hình sự, hành chính, kỷ luật, dân sự để xử lý cá nhân vi phạm các quy định về kiểm soát xung đột lợi ích.

Hiện nay, khái niệm “xung đột lợi ích” (conflict of interest), về cơ bản đã được các quốc gia, tổ chức quốc tế và giới nghiên cứu đi đến sự thống nhất chung.

Trong nghiên cứu về kiểm soát xung đột lợi ích của ngân hàng thế giới (World Bank) đã đưa ra định nghĩa: “Xung đột hay mâu thuẫn lợi ích là tình huống trong đó cán bộ, công chức có 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”¹

Theo Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế (OECD): xung đột lợi ích 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”².

¹ Ngân hàng thế giới: Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công _ Quy định và thực tiễn ở Việt Nam, 2015.

² OECD (2005) “Policy Brief: Managing Conflict of interest in the Public Service.” OECD, Paris, <http://oecd.org>.

Ủy ban Độc lập chống tham nhũng (ICAC) cho rằng: “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”¹.

Theo Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI), xung đột lợi ích 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”².

Xung đột lợi ích tồn tại khách quan không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của con người nên không thể loại bỏ xung đột lợi ích, nhưng kiểm soát để loại trừ nguy cơ nảy sinh và kiểm soát tốt những tình huống này khi chúng nảy sinh sẽ ngăn ngừa hành vi tham nhũng và xây dựng nền công vụ liêm chính. Do vậy, các quốc gia trên thế giới và các tổ chức công quốc tế đều hướng đến việc xây dựng chính sách kiểm soát xung đột lợi ích, các chính sách này tiếp cận theo hai hướng chủ yếu sau:

Một là, kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ dựa trên các nguyên tắc (principles - based approach)³. Nghĩa là pháp luật quy định thành các nguyên tắc kiểm soát xung đột lợi ích. Theo xu hướng này, các quốc gia trên thế giới không quy định cụ thể, chi tiết về các tình huống xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ và những yêu cầu mà công chức phải tuân theo trong từng trường hợp ấy là gì. Trên cơ sở tiếp cận rằng xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ chủ yếu nằm ở vấn đề đạo đức cá nhân hơn là vấn đề pháp lý, do đó phương pháp kiểm soát này sẽ đặt ra các nguyên tắc chung về hành vi ứng xử của công chức trong thực thi chức trách, nhiệm vụ công. Những nước kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ theo nguyên tắc điển hình như Anh, Niu Dilân... Ví dụ, ở Anh đã xây dựng “Bảy nguyên tắc” làm tiêu chí đánh giá chuẩn mực của nền công vụ gồm: không vị kỷ (selflessness), liêm chính (integrity), khách quan (objectivity), trách nhiệm giải trình (accountability), công khai (openness), trung thực (honesty), và lãnh đạo gương mẫu (leadership). Canada đã ban hành

¹ ICAC (2012): Identifying and managing conflict of interest in the public sector, <https://www.icac.nsw.gov.au>.

² Xem: ICAC (2014): Managing Conflict of Interest in the Public Sector Guidelines, tr.1, tại: <http://www.icac.nsw.gov.au>.

³ Xem OECD: Managing Conflict of Interest in the Public Service, Tidd, tr. 68, 61.

Luật Về vận động hành lang (Lobbying Act) và Bộ Quy tắc ứng xử dành cho người vận động hành lang (Lobbyists Code of Conduct)¹ nhằm phòng ngừa xung đột lợi ích trong lĩnh vực nhạy cảm này.

Trong lĩnh vực hành pháp, Chính phủ Canada xây dựng một khung quy tắc và hướng dẫn qua đó thiết lập các chuẩn mực rộng và rõ ràng dựa trên một bộ nguyên tắc nhằm thúc đẩy liêm chính và đạt được sự minh bạch bằng cách chủ động khuyến khích quá trình ra quyết định công khai và có đạo đức. Khung quy tắc và hướng dẫn này ra đời từ tháng 12/1973 và ban đầu chỉ được áp dụng ở phạm vi hẹp với các bộ trưởng, các cán bộ chính trị (không phải là công chức), và những người thuộc Nội các được bổ nhiệm thông qua các văn bản nội bộ, qua hơn 10 năm sửa đổi, bổ sung nhiều lần và đến năm 1985, Thủ tướng Canada ban hành Bộ luật Phòng, chống xung đột lợi ích và vấn đề sau khi thôi việc dành cho những người nắm giữ chức vụ, vị trí công. Bộ luật này đề ra các nguyên tắc mà những người giữ chức vụ công phải thực hiện như:

Về các chuẩn mực đạo đức: Những người giữ chức vụ công phải hành động với sự trung thực và thực hiện những chuẩn mực đạo đức cao nhất để lòng tin của người dân đối với sự liêm chính, khách quan và vô tư của Chính phủ được duy trì và nâng cao;

Về sự giám sát của người dân: Những người giữ chức vụ công có nghĩa vụ thực hiện nhiệm vụ chính thức của họ và sắp xếp các vấn đề cá nhân của họ dưới sự giám sát chặt chẽ nhất của người dân;

Ra quyết định: Trong quá trình thực hiện nhiệm vụ và trách nhiệm công, công chức phải đưa ra quyết định vì lợi ích công và trên cơ sở lý lẽ đúng sai của từng trường hợp;

Lợi ích cá nhân: Những người giữ chức vụ công không được có lợi ích cá nhân mà sẽ gây ảnh hưởng đặc biệt hoặc đáng kể đến những hành động của Chính phủ mà họ tham gia.

Tại Hoa Kỳ, Chính phủ đã ban hành Sắc lệnh về các chuẩn mực ứng xử hành chính dành cho công chức hành pháp với 14 nguyên tắc ứng xử đạo đức.

Các nguyên tắc chung dành cho ngành hành pháp Hoa Kỳ¹

¹ Xem OECD: Managing Conflict of Interest in the Public Service, Tidd, tr. 68, 61.

1. Nền công vụ là lòng tin của người dân, đòi hỏi các cán bộ/nhân viên phải đặt sự trung thành với Hiến pháp, pháp luật, và các nguyên tắc đạo đức trên lợi ích cá nhân,

2. Cán bộ/nhân viên không được nắm giữ lợi ích tài chính xung đột với việc thực hiện nhiệm vụ có lương tâm.

3. Cán bộ/nhân viên không được tham gia các giao dịch tài chính có sử dụng thông tin mật của Chính phủ hoặc cho phép sử dụng không đúng các thông tin này để tiếp tục đạt được bất kỳ lợi ích cá nhân nào,

5. Cán bộ/nhân viên phải trung thực trong việc thực hiện nhiệm vụ của mình.

6. Cán bộ nhân viên không được cố ý cam kết hoặc hứa hẹn để ràng buộc Chính phủ mà không được phép.

7. Cán bộ/nhân viên không sử dụng vị trí công tác cho mục đích cá nhân.

8. Cán bộ/nhân viên phải hành động một cách vô tư và OR

9. Cán bộ nhân viên phải bảo vệ và bảo tồn tài sản liên bang và không được sử dụng các tài sản đó cho các hoạt động ngoài các hoạt động được cho phép

10. Cán bộ/nhân viên không được tham gia việc làm bên ngoài, bao gồm cả việc tìm kiếm hoặc thương lượng việc làm mà xung đột với hoặc với nhiệm vụ và trách nhiệm chính phủ chính thức.

11. Nhân viên phải công khai sự lãng phí, lừa đảo, lạm dụng và tham nhũng cho cơ quan chức năng phù hợp.

12. Cán bộ/nhân viên phải đáp ứng nghĩa vụ công dân của mình, bao gồm tất cả các nghĩa vụ tài chính, đặc biệt là những nghĩa vụ do luật pháp quy định như các loại thuế của liên bang, tiểu bang, hoặc địa phương.

13. Cán bộ/nhân viên phải tuân thủ tất cả các luật và quy định tạo cơ hội bình đẳng cho tất cả người Hoa Kỳ bất kể chủng tộc, màu da, tôn giáo, giới tính, nguồn gốc dân tộc, HBO & tuổi tác, hoặc khuyết tật.

¹ Thanh tra Chính phủ; “Quản lý xung đột lợi ích trong hoạt động Công vụ trong dịch vụ công - Hướng dẫn và khái quát của OECD”, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2016, tr. 247 248

14. Cán bộ nhân viên phải cố gắng tránh bất cứ hành động nào biểu hiện rằng họ đang vi phạm luật hoặc các tiêu chuẩn đạo đức ban hành theo Sắc lệnh này.

Kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ dựa theo nguyên tắc có ưu điểm là sự ổn định lâu dài. Vì là các nguyên tắc mang tính khung, chuẩn mực điều chỉnh hành vi nên về cơ bản, những chuẩn mực này vẫn sẽ phù hợp khi mà các điều kiện kinh tế - xã hội có sự thay đổi nhất định qua các thời kỳ. Tuy nhiên, phương pháp này có nhược điểm đó là sự thực thi trên thực tế không thống nhất do không được quy định cụ thể, rõ ràng dẫn đến những cách hiểu mơ hồ, không thống nhất về những tình huống xung đột lợi ích và do vậy, việc thực hiện trên thực tế là không giống nhau. Vì những hạn chế đó mà hướng tiếp cận kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ dựa trên các nguyên tắc thường được áp dụng tại những nước có thể chế phát triển, hoạt động công vụ có sự ổn định, chuyên nghiệp và chịu sự kiểm soát chặt chẽ bởi các thiết chế khác từ phía nhà nước và xã hội;

Hai là, kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ dựa trên các quy định (rules - based approach)¹. Theo phương pháp này, pháp luật có những quy định rõ giúp nhận diện các tình huống cụ thể và những cách ứng xử được coi là không phù hợp của công chức với vị trí công tác, nhiệm vụ công được giao. Các quy định pháp luật này được xây dựng dựa trên những nguyên tắc nền tảng về chống xung đột lợi ích. Đây là cách tiếp cận của Hoa Kỳ, Bồ Đào Nha,...
trắng Ví dụ: Bồ Đào Nha xây dựng một khuôn khổ pháp lý toàn diện trong đó quy định những hoạt động không phù hợp với cả nền công vụ nói chung và đối với một số vị trí nhất định nói riêng. Bản thân các quy định công vụ buộc các nhân viên hành chính công phải công bằng, không thiên vị trong thực hiện nhiệm vụ công. Hệ thống các quy định này được chia thành cấp độ khác nhau trong đó có văn bản luật và văn bản dưới luật (Hiến pháp và các đạo luật, đặt ra những quy định cơ bản có tính nguyên tắc. Tiếp đến là các văn bản dưới luật đóng vai trò quan trọng trong xây dựng và phát triển hệ thống kiểm soát xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ thành hệ thống quy định pháp luật cụ thể.

¹ Xem OECD: Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003, tr, 54, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>.

Một nghiên cứu, khảo sát của Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế được tiến hành tại 30 quốc gia trên thế giới đã đưa ra những tình huống cụ thể dễ nhận diện xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ. Theo đó, trong quá khứ xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ chủ yếu xảy ra ở những mối quan hệ mang tính truyền thống như quan hệ cá nhân hay quan hệ gia đình, quà tặng, sự ưu ái hay lợi ích trong kinh doanh. Trong những năm gần đây, khi sự hợp tác giữa khu vực công và khu vực tư diễn ra ngày càng mạnh thì những tình huống xung đột lợi ích cũng phức tạp, đa dạng hơn bởi cơ hội để xung đột lợi ích xảy ra ngày càng phong phú. Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế chỉ ra một số tình huống xung đột lợi ích như:

- Công chức có lợi ích từ trong kinh doanh với đối tác, là cổ đông của công ty, thành viên của ủy ban, nhà đầu tư, lợi ích từ những hợp đồng của khu vực tư với Chính phủ v...

- Công chức có sự liên quan với các tổ chức khác (ví dụ như: công chức cấp cao đồng thời là thành viên ủy ban của một tổ chức phi lợi nhuận mà tổ chức này nhận tài trợ từ cơ quan của công chức đó);

- Công chức sau khi nghỉ việc lại làm việc cho doanh nghiệp tư nhân vốn trước đây chịu sự quản lý của cơ quan nhà nước nơi anh ta làm việc hoặc một công chức lãnh đạo hay giữ một vị trí chủ chốt trong cơ quan nhà nước mà có mối quan hệ thương mại với doanh nghiệp cũ của anh ta¹.

Kinh nghiệm thực tế cho thấy, việc nhận diện xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ có vai trò quan trọng, bởi đây là tiền đề, là cơ sở để đưa ra những chính sách, giải pháp phòng ngừa và quản lý chúng không để nảy sinh những hành vi vi phạm. Mặt khác, việc nhận diện giúp chỉ ra những tình huống rõ ràng có thể nảy sinh xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ và đưa ra giải pháp phòng tránh, giải quyết xung đột lợi ích giúp công chức có thể tự đưa ra cách giải quyết khi bị đặt vào tình huống đó để giữ được sự thanh liêm, vô tư của mình trong thực thi công vụ. Những nghiên cứu này đặt mục tiêu và phương pháp tiếp cận chủ yếu là:

¹ Xem ADB / OECD: Managing conflict of interest frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest, 2008, tr. 87

- Xác định đặc điểm chung của các tình huống xung đột lợi ích mà có khả năng đe dọa tới sự liêm chính của tổ chức và cá nhân;

- Xác định sự xuất hiện cụ thể của các tình huống xung đột lợi ích không thể chấp nhận được. Mục tiêu của việc hoàn thiện thể chế để nhận diện xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ là mô tả rõ ràng và thực tế những tình huống và mối quan hệ có thể dẫn đến một xung đột lợi ích trong hoạt động công vụ. Nguyên tắc chung là:

- Việc mô tả chung về các tình huống xung đột lợi ích phải thống nhất với quan điểm cơ bản rằng có những tình huống mà ở đó những lợi ích và mối quan hệ cá nhân của một công chức sẽ làm nảy sinh hoặc có khả năng làm nảy sinh sẽ xung đột với việc thực hiện đúng đắn chức trách, nhiệm vụ công của người đó;

- Cần chỉ rõ rằng, mặc dù trong thực tế có một số tình huống xung đột lợi ích là không thể tránh được, nhưng các tổ chức công vẫn có trách nhiệm phải xác định cụ thể những tình huống và những hoạt động không phù hợp với việc thực hiện vai trò hoặc chức năng công vụ để giữ gìn niềm tin của người dân vào sự liêm chính, công bằng và vô tư của những công chức;

- Cần đưa ra một loạt các ví dụ tình huống cụ thể về lợi ích cá nhân mà có thể làm nảy sinh xung đột lợi ích như: Lợi ích tài chính và kinh tế, các khoản nợ và tài sản, liên hệ với các tổ chức phi lợi nhuận và tổ chức lợi nhuận, liên hệ với các tổ chức chính trị, công đoàn hoặc nghề nghiệp, và các lợi ích, cam kết, quan hệ cá nhân khác như nghĩa vụ với nghề nghiệp, cộng đồng, dân tộc, gia đình, hoặc các nhóm tôn giáo với tư cách cá nhân hoặc nghề nghiệp, hoặc các mối quan hệ với những người sống trong cùng hộ gia đình);

Cần đưa ra ví dụ cụ thể về những hành vi và mối quan hệ không thể chấp nhận được cho những nhóm người đang làm việc trong các khu vực có nguy cơ cao, chẳng hạn như những vị trí có sự giao tiếp giữa khu vực công và khu vực tư, mua sắm chính phủ, thanh tra và ký kết hợp đồng chính phủ. Cần quan tâm cụ thể đến những vị trí phải chịu sự giám sát của người dân hoặc thu hút nhiều sự chú ý của phương tiện truyền thông.

Ưu điểm của cách tiếp cận này là tính rõ ràng, tường minh, tránh được sự giải thích sai hoặc cách hiểu mơ hồ về các tình huống xung đột lợi ích có thể nảy sinh trong hoạt động công vụ. Tuy nhiên, phương thức kiểm soát này có hạn chế

là bối cảnh kinh tế, chính trị và xã hội thường xuyên thay đổi nên xung đột lợi ích cũng biến đổi theo hoàn cảnh, do đó, các quy định pháp luật cũng cần được rà soát, bổ sung, điều chỉnh lại để phù hợp với điều kiện chính trị - xã hội.

Tài liệu tham khảo

1. Ngân hàng thế giới: Kiểm soát xung đột lợi ích trong khu vực công _ Quy định và thực tiễn ở Việt Nam, 2015.
2. OECD (2005) “Policy Brief: Managing Conflict of interest in the Public Service.” OECD, Paris, <http://oecd.org>.
3. ICAC (2012): Identifying and managing conflict of interest in the public sector, <https://www.icac.nsw.gov.au>.
4. ICAC (2014): Managing Conflict of Interest in the Public Sector Guidelines, tr.1, tại: <http://www.icac.nsw.gov.au>.
5. OECD: Managing Conflict of Interest in the Public Service, Tidd
6. Thanh tra Chính phủ; “Quản lý xung đột lợi ích trong hoạt động Công vụ trong dịch vụ công - Hướng dẫn và khái quát của OECD ”, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2016
7. OECD: Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003, <http://www.decd.org.gov/ethics/48994419.pdf>.
8. ADB/OECD: Managing conflict of interest frameworks, tools, and instruments for preventin, detecting, and managing conflict of interest, 2008