

Cơ chế xử lý tham nhũng chính sách

Lưu Thúy Hồng¹

¹ Học viện Báo chí và Tuyên truyền.
Email: luuthuyhongajc@gmail.com

Nhận ngày 20 tháng 6 năm 2017. Chấp nhận đăng ngày 21 tháng 8 năm 2017.

Tóm tắt: Tham nhũng là hành vi của người lạm dụng chức vụ, quyền hạn hoặc cố ý làm trái pháp luật để phục vụ cho lợi ích nhóm, cá nhân. Tình trạng tham nhũng ở Việt Nam là một vấn đề nhức nhối, có xu hướng phức tạp, với nhiều hình thức tinh vi, xảy ra ở nhiều cấp, nhiều ngành, nhiều nơi, nhiều lĩnh vực, trong đó có lĩnh vực chính sách. Tham nhũng chính sách (TNCS) tạo ra môi trường kinh doanh thiếu lành mạnh, thiếu bình đẳng, gây lãng phí tiền của, cản trở sự phát triển nhanh và bền vững của đất nước; đồng thời làm suy yếu sự lãnh đạo của Đảng và vai trò quản lý của Nhà nước, làm mất lòng tin của nhân dân. Vì vậy, Việt Nam cần tiếp tục nghiên cứu xây dựng và bổ sung vào hệ thống pháp luật cơ chế xử lý TNCS, nhằm tạo ra khuôn khổ pháp lý ngày càng hoàn thiện hơn, góp phần tích cực vào việc phòng chống tham nhũng.

Tóm tắt: Tham nhũng chính sách, cơ chế xử lý, Việt Nam.

Phân loại ngành: Chính trị học

Abstract: Corruption is acts of those who abuse their positions, authority or intentionally act in contravention of the law to serve group or individual interests. It has been a pressing issue in Vietnam, which tends to get increasingly complicated. Corruption occurs in various levels, sectors and areas, including the area of policies. Policy corruption results in an unfair and inequitable business environment that wastes financial resources and hampers the country's rapid and sustainable development. It also weakens the leadership of the Party and the management role of the State, causing the loss of the people's confidence. Therefore, Vietnam needs to continue the study and development of and supplements to the legal system with a mechanism to deal with policy corruption. That will help create a better legal framework, making active contributions to the fight against corruption.

Keywords: Policy corruption, mechanisms of handling, Vietnam.

Subject classification: Politics

1. Mở đầu

TNCS là một trong những hình thức tham nhũng tinh vi có hậu quả khó lường và đặc biệt nghiêm trọng. Phát hiện TNCS là một

điều khó khăn, nhưng việc xử lý TNCS còn khó khăn hơn rất nhiều. Bởi lẽ chủ thể TNCS là những người có chức vụ, quyền hạn lớn trong hệ thống chính trị (từ hoạch định, thực hiện đến đánh giá chính sách như

nghe sĩ quốc hội, thành viên chính phủ, thành viên được giao nhiệm vụ trực tiếp soạn thảo chính sách, lãnh đạo các cơ quan ra chính sách, những người được uỷ quyền thực hiện, giám sát việc thực hiện chính sách trong cơ quan hành chính nhà nước...), đồng thời là những người có mối quan hệ chính trị rộng rãi và mang tính hệ thống. Thực tế cho thấy, tình trạng TNCS xảy ra chủ yếu ở những ngành, lĩnh vực, địa phương mà cơ chế kiểm soát, giám sát quyền lực còn lỏng lẻo, bề ngoài, và việc phân biện chính sách còn chưa nghiêm ngặt, bị xem nhẹ hoặc triển khai hình thức. Trước những trở ngại trên, các nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam đã và đang tiến hành định hình cơ chế xử lý TNCS. Tuy nhiên, hầu hết các quốc gia đều chưa có cơ chế xử lý TNCS hoàn thiện. TNCS là một dạng tham nhũng nên cũng có thể nói, cơ chế xử lý TNCS đã cơ bản được hình thành dù chưa hẳn là một cơ chế riêng biệt và đặc thù. Trên cơ sở thực tiễn thực thi cơ chế xử lý tham nhũng chính sách ở các nước trên thế giới và ở Việt Nam, bài viết phân tích làm rõ quy định pháp lý, chế tài, cơ quan xử lý và cách thức vận hành cơ chế xử lý TNCS.

2. Quy định pháp lý về xử lý tham nhũng chính sách

Nhiều nước trên thế giới đã có các quy định rõ ràng, minh bạch và công khai về việc xử lý TNCS thông qua luật, đạo luật liên quan. Mỹ có Luật liên bang về hoạt động vận động chính sách công năm 1946, Đạo luật Byrd về sử dụng ngân sách liên bang (1989), Luật về công khai hóa hoạt động vận động chính sách công năm 1995... Canada có nhiều luật và đạo luật như Luật

vận động chính sách, Luật về đạo đức và tính minh bạch trong vận động hành lang năm 2006, Luật điều chỉnh hành vi ứng xử của người vận động hành lang năm 2002... Một số nước còn có những quy định cụ thể về việc xử lý các tội tham nhũng của các nghị sĩ quốc hội (những người có khả năng TNCS ở giai đoạn hoạch định chính sách). Ở Việt Nam, đã có nhiều quy định về phòng chống tham nhũng, có thể kể đến như: Luật phòng chống tham nhũng năm 2005; Bộ luật Hình sự năm 1999; Luật cán bộ, công chức năm 2008, Luật viên chức năm 2010... Tuy nhiên, những quy định pháp luật về TNCS thì gần như chưa có. Đây là lỗ hổng cho sự tồn tại của TNCS. Để hình thành và thực hiện được cơ chế xử lý TNCS thì phải có các quy định liên quan đến TNCS (như: vận động chính sách, vận động hành lang, quy định cho hoạt động của các chủ thể, đối tượng vận động chính sách, quy định cụ thể về các tội phạm TNCS...), thậm chí cần có quy định rõ ràng về các biểu hiện của TNCS và cơ sở hình thành các chế tài xử lý.

3. Chế tài xử lý tham nhũng chính sách

Việc sử dụng và thực hiện hình phạt cụ thể và nghiêm khắc đối với tội phạm và những biện pháp để thu hồi tài sản có được do tham nhũng (trong đó có TNCS) là nội dung quan trọng nhất trong cơ chế xử lý tham nhũng của nhiều quốc gia. Những chế tài xử lý tội phạm tham nhũng và TNCS được quy định ngay trong hệ thống pháp luật của các nước như sau:

Chế tài hình sự: phạt tù và phạt tiền là các hình phạt được quy định phổ biến đối với các tội phạm tham nhũng trong hệ thống pháp luật các nước trên thế giới,

nhưng không hoàn toàn giống nhau về mức độ. Trong hầu hết các hệ thống, mức độ nghiêm khắc của hình phạt thường được cân nhắc bởi yếu tố luật pháp xử lý (quyết định hình phạt) của các tòa án. Ở Tây Ban Nha: tăng hình phạt đối với tội tham nhũng có thể lên 40 năm tù. Tại Indonesia, tội phạm tham nhũng nói chung có thể bị phạt tù từ 1 năm đến chung thân và nộp phạt có thể từ 5.000-100.000 USD. Ở Australia, hình phạt cao nhất là 10 năm tù cho các tội tham nhũng (trong đó có TNCS). Phạt tiền có thể được áp dụng theo nguyên tắc của luật hình sự [5, tr.48, 54].

Một loại chế tài nữa có thể áp dụng xử lý viên chức có hành vi tham nhũng. Đó là các chế tài kỷ luật được quy định trong các bộ quy tắc ứng xử và các quy định pháp luật để bảo đảm thực thi các bộ quy tắc ứng xử. Những bộ quy tắc, quy định hành chính liên quan đến xử lý viên chức vi phạm song hành cùng với các biện pháp xử lý hình sự nghiêm khắc khẳng định sự thành công của các chiến lược phòng chống tham nhũng của nhiều quốc gia. Ở Australia, chế tài kỷ luật được thể hiện trong Luật hành vi ứng xử công vụ Australia gồm: chấm dứt hợp đồng lao động; giảm cấp bậc, phân công lại nhiệm vụ, hạ mức lương bằng cách nộp phạt và khiển trách [5, tr.48].

Thu hồi tài sản tham nhũng: trước hết các quốc gia thực hiện chiến lược thu hồi tài sản tham nhũng bằng cách hình sự hóa hành vi “làm giàu bất chính”. Theo Pháp lệnh phòng ngừa tham nhũng của Hồng Kông, hành vi bị coi là tội phạm khi một viên chức chính phủ có một mức sống cao hoặc sở hữu hoặc kiểm soát những tài sản không phù hợp với thu nhập của người đó, trừ phi người đó có thể đưa ra những giải thích có tính thuyết phục với tòa án. Quy

định này đặt nghĩa vụ chứng minh vô tội lên bị cáo. Mức phạt cao nhất đối với tội phạm này là 10 năm tù kèm thêm phạt tiền (lên tới 500.000 đô la Hồng Kông). Pháp luật Singapore trao cho Cục Điều tra Tội phạm tham nhũng (CPIB) quyền điều tra bất kì người nào sở hữu những nguồn tiền hoặc tài sản không phù hợp với những nguồn thu nhập chính thức của họ, và người đó không thể giải thích được lí do có những khoản tiền hoặc tài sản này. Tòa án cũng được quyền ra quyết định tịch thu các tài sản đó. Luật phòng chống tham nhũng 2001 của Indonesia quy định: khi một người bị kết án về tội phạm về tham nhũng nghiêm trọng, bên cạnh việc bị tịch thu tài sản do phạm tội mà có, họ còn có thể bị phạt tù. Ở Nam Phi, các Điều 22 và 23 của Luật phòng chống tham nhũng (PCTN) quy định việc điều tra tài sản và đời sống của các cá nhân bị tình nghi là phạm tội về tham nhũng. Việc điều tra có thể được bắt đầu dựa trên lệnh của tòa án khi tài sản hoặc đời sống của cá nhân bị cho là “không phù hợp với những nguồn thu nhập hoặc tài sản được biết đến trong quá khứ hoặc hiện tại của người đó”. Thu hồi tài sản có được do tham nhũng còn có thể đạt được theo cách thông thường là dựa vào các chế tài mang tính kinh tế như phạt tiền, tịch thu tài sản hoặc bồi thường thiệt hại [5].

Ở Việt Nam, Điều 4 Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 đã quy định khá rõ ràng nguyên tắc xử lý tham nhũng, đồng thời các chế tài xử phạt cũng được quy định rõ trong hệ thống luật pháp của Việt Nam. Biện pháp đảm bảo thu hồi tài sản có được do tham nhũng được thể hiện rõ như sau: “Điều 70. Nguyên tắc xử lý tài sản tham nhũng: 1. Cơ quan, tổ chức có thẩm quyền phải áp dụng các biện pháp cần thiết để thu

hồi, tịch thu tài sản tham nhũng. 2. Tài sản tham nhũng phải được trả lại cho chủ sở hữu, người quản lý hợp pháp hoặc sung quỹ nhà nước. 3. Người đưa hối lộ mà chủ động khai báo trước khi bị phát hiện hành vi đưa hối lộ thì được trả lại tài sản đã dùng để hối lộ. 4. Việc tịch thu tài sản tham nhũng, thu hồi tài sản tham nhũng được thực hiện bằng quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật” [9].

Tuy nhiên, Việt Nam không có quy định nào trong Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 hay Bộ luật Hình sự về mối quan hệ giữa hành vi làm giàu bất chính và hành vi tham nhũng. Đây cũng là một điểm yếu cần bổ sung trong cơ chế xử lý tham nhũng nói chung và TNCS của Việt Nam nói riêng.

4. Cơ quan xử lý tham nhũng chính sách

Trên thế giới, thông thường các nước hình thành một cơ quan tổ tụng có những thẩm quyền đặc biệt, độc lập trong điều tra, truy tố và không thiên vị. Tại Hồng Kông, Ủy ban độc lập về chống tham nhũng (ICAC) có những quyền điều tra và xử lý riêng. Họ có quyền điều tra các hồ sơ tài chính và các loại tài khoản tại ngân hàng, có quyền xin lệnh của toà án để yêu cầu người bị tình nghi giao nộp giấy tờ đi lại và đóng băng tài khoản của họ. Singapore cũng trao quyền đặc biệt giống như Hồng Kông cho Cục điều tra tham nhũng. Công tố viên trưởng có thể uỷ quyền cho phép nhân viên của đơn vị này điều tra bất kỳ tài khoản nào trong ngân hàng. Ở Australia, không có cơ quan PCTN cấp trung ương cụ thể. Các bang của Australia đều có cơ quan độc lập riêng. Báo cáo quốc gia của Tổ chức minh bạch quốc tế năm 2004 đánh giá cao quy trình điều tra, truy tố và xét xử độc lập của

các cơ quan có thẩm quyền của Australia. Tính độc lập của các cơ quan chống tham nhũng ở Australia là một chuẩn mực nghiêm ngặt [5, tr.48].

Ở các nước khác, không có nhiều cơ quan có quyền lực ngang nhau trong việc điều tra và xử lý tội phạm tham nhũng, mà tập trung vào một cơ quan độc lập. Việt Nam là một quốc gia theo chế độ chính trị nhất nguyên (Đảng Cộng sản lãnh đạo Nhà nước và xã hội). Đảng và Nhà nước có quyết tâm chính trị lớn trong việc ngăn chặn, đẩy lùi nạn tham nhũng, cũng như nỗ lực cam kết thực hiện Công ước về chống tham nhũng của Liên Hợp Quốc. Vì vậy, Việt Nam không giống như nhiều quốc gia trên thế giới đã thiết lập một hệ thống các cơ quan phòng, chống tham nhũng từ Trung ương tới địa phương, từ cơ quan chỉ đạo chung tới các cơ quan chuyên trách làm nhiệm vụ trực tiếp đấu tranh với tội phạm tham nhũng. Các cơ quan gồm: Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng (do Tổng Bí thư Ban Chấp hành Trung ương Đảng đứng đầu); đơn vị chuyên trách về chống tham nhũng (thuộc Thanh tra Chính phủ, Bộ Công an, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao). Để tạo cơ sở cho cơ quan truy tố xử lý tội phạm TNCS, đồng thời giảm thiểu cơ quan không cần thiết và tránh gây khó khăn trong việc tạo cơ chế phối hợp (đặc biệt tránh sự can thiệp vào quá trình điều tra và tố tụng), Việt Nam cần nghiên cứu, sửa đổi các văn bản luật về phòng, chống tham nhũng (theo hướng quy định chi tiết và đầy đủ hơn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm phòng, chống tham nhũng của từng cơ quan, đơn vị chuyên trách, đồng thời nêu rõ quy trình và cơ chế phối hợp giữa các cơ quan, bộ, ban ngành).

Để các cơ quan PCTN hoạt động hiệu quả, ngoài việc yêu cầu nhân sự phải có trình độ, kỹ năng, tính liêm chính thì cũng cần phải có một chế độ đãi ngộ đặc biệt đối với họ. Các nước trên thế giới đã chi khoản ngân sách lớn cho việc đãi ngộ những nhân viên trong các cơ quan phòng chống tham nhũng, bởi đây là lực lượng trực tiếp đối đầu với tội phạm TNCS (tội phạm có quyền lực, tiềm lực và có khả năng tạo nhiều áp lực đối với quá trình điều tra).

Hệ thống cơ quan tư pháp độc lập, nghiêm minh, hiệu quả là một điểm sáng trong cơ chế xử lý tội phạm tham nhũng ở nhiều quốc gia. Ở Phần Lan có mô hình Toà án song hành (bao gồm một Toà án cho các vụ việc dân sự và Toà án xét xử các vụ án hành chính). Hai hệ thống toà án đều đóng vai trò quan trọng trong việc phòng, chống tham nhũng. Toà dân sự có thể xử lý các cáo buộc tham nhũng. Toà hành chính giám sát việc liệu các quyết định hành chính có hợp pháp không. Ở Indonesia có Toà án chuyên trách về xét xử tội phạm tham nhũng (còn gọi là Tipikor). Toà được thành lập trên cơ sở Toà cấp quận ở Jakarta và tuyển dụng thông qua một quy trình lựa chọn chặt chẽ, một đội ngũ bao gồm cả những thẩm phán đặc biệt chuyên xử các vụ tham nhũng. Các toà Tipikor có quyền tài phán riêng biệt đối với các vụ án tham nhũng. Một hệ thống các toà Tipikor khu vực trên toàn quốc để giải quyết khối lượng công việc gia tăng. Các toà Tipikor được phân quyền trực thuộc các toà án quận và trao quyền cho người đứng đầu toà án quận vai trò phân công trong các vụ xét xử. Tỷ lệ thành công của Ủy ban diệt trừ tham nhũng, trong các vụ án đưa ra Tipikor là 100% so với tỷ lệ thành công xấp xỉ 50% các vụ án tham nhũng được đưa ra các toà khác [5, tr.56].

Hiện nay, ở Việt Nam không có toà án xét xử tội phạm tham nhũng riêng biệt, việc cho ra đời một toà án xét xử các vụ án tham nhũng, trong đó có TNCS, tạo hệ thống toà án song hành tương tự như Phần Lan hoặc Indonesia ở Việt Nam cũng là một gợi ý.

5. Vận hành cơ chế xử lý tham nhũng chính sách

Cần có sự phối hợp tốt giữa các cơ quan trong việc xử lý tội phạm tham nhũng. Ở Hồng Kông sau khi ICAC điều tra thì cơ quan này cũng không thể tự đưa ra hình phạt hay bản án nào. Truy tố được thực hiện dưới sự chỉ đạo của Giám đốc cơ quan Công tố thuộc Bộ Tư pháp. Bộ Tư pháp có quyết định truy tố hay không trên cơ sở chứng cứ mà ICAC thu được kèm theo cân nhắc lợi ích của công chúng. Điều 63 của Bộ Luật Cơ sở (Hiến pháp Hồng Kông) đảm bảo tính độc lập của hoạt động truy tố. Những quy định trong Hiến pháp đi đôi với minh bạch trong quy trình tố tụng và các quy định rõ ràng trong luật (trong đó có cả Hiến pháp) tạo điều kiện cho sự tác nghiệp pháp lý độc lập và chuyên nghiệp của các đơn vị khác nhau tham gia vào điều tra và truy tố các vụ tham nhũng ở Hồng Kông. Đồng thời, trước khi truy tố một vụ án được coi là tham nhũng, Giám đốc cơ quan Công tố có thể chỉ định chuyên gia cao cấp đưa ra quan điểm độc lập xem vụ việc có cần tiến hành truy tố hay không. Sau đó, Giám đốc sẽ trình ý kiến lên Bộ trưởng Bộ Tư pháp và nhận ý kiến chỉ đạo. Để tránh thiên vị, trong trường hợp có liên quan đến Bộ trưởng Bộ Tư pháp, thì Bộ trưởng uỷ quyền ra quyết định cho Giám đốc cơ quan Công tố [5, tr.51].

Luật Phòng, chống tham nhũng 2005 của Việt Nam cũng đã đưa ra cơ chế phối hợp

giữa các cơ quan. Về lý thuyết, cơ chế phối hợp vẫn chung chung. Luật Phòng, chống tham nhũng và các nghị định, thông tư có liên quan đặt ra nghĩa vụ với các cơ quan phải phối hợp, trao đổi thông tin trong phát hiện, điều tra, truy tố các hành vi tham nhũng. Kiểm toán nhà nước và Thanh tra chính phủ có trách nhiệm rõ ràng phải chuyển vụ việc có dấu hiệu vi phạm pháp luật hình sự sang cơ quan điều tra Bộ Công an. Tuy nhiên, do cơ chế còn chung chung, nên khi thực tiễn hoạt động lại phụ thuộc vào mong muốn và thiện chí của các bên liên quan. Vì thế, việc trao đổi thông tin bị hạn chế. Báo cáo Tổng kết 5 năm thực hiện công tác phòng, chống tham nhũng của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng nêu rõ, số vụ việc tham nhũng được phát hiện và xử lý qua công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán còn ít, hầu hết các vụ việc nghiêm trọng được cơ quan điều tra phát hiện là qua đơn tố cáo, trong đó phần lớn xuất phát từ mâu thuẫn giữa bản thân những người có liên quan đến hành vi tham nhũng đó; không phải chủ yếu từ tài liệu thanh tra, kiểm toán hoặc các cơ quan chức năng khác [5, tr.39]. Thực tế đã cho thấy cơ chế phối hợp giữa các cơ quan phòng chống tham nhũng của Việt Nam chưa thực sự hiệu quả. Việt Nam cần điều chỉnh cơ chế phối hợp theo hướng tăng cường sức mạnh, tính độc lập cho một vài cơ quan chuyên trách điều tra, truy tố các vụ án TNCS, không dừng lại ở những quy định chung chung mà phải rõ ràng và cụ thể đi kèm theo trách nhiệm của các cơ quan.

Một trong những yếu tố dẫn đến sự thành công của các quốc gia (như Singapore, Hồng Kông, Australia...) trong việc xử lý tội phạm tham nhũng và TNCS là sự góp sức của nhân dân và các tổ chức ngoài nhà nước, cũng như giới truyền thông do niềm tin của họ đối với cuộc chiến phòng, chống tham nhũng. Niềm tin ấy đến

từ cơ quan phòng chống tham nhũng độc lập, chính phủ liêm chính và quyết tâm của toàn bộ hệ thống chính trị cùng đạo đức công vụ của những người thực thi.

6. Kết luận

TNCS đang là một thách thức nghiêm trọng đối với uy tín, sự tôn nghiêm, tính công chính của Nhà nước Việt Nam. Một vài gợi ý của tác giả nêu ra thể hiện mong muốn Chính phủ Việt Nam có thể nhanh chóng thiết kế, vận hành được cơ chế xử lý tội phạm TNCS để góp phần tạo ra một xã hội trong sạch, một hệ thống chính sách tốt đẹp vì lợi ích của nhân dân; đồng thời khẳng định sự nỗ lực của Việt Nam trong việc thực hiện nghiêm túc hiệp ước về phòng chống tham nhũng của Liên Hợp Quốc.

Tài liệu tham khảo

- [1] Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [2] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [3] Nguyễn Ngọc Hà (2015), *Lợi ích nhóm và nhóm lợi ích ở Việt Nam hiện nay*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
- [4] Ngân hàng Thế giới (2002), *Kiểm chế tham nhũng hướng tới một mô hình xây dựng trong sạch quốc gia*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [5] UNDP, UKAid (2012), *Phân tích so sánh pháp luật phòng, chống tham nhũng quốc tế: Bài học về cơ chế xử lý và thực thi cho Việt Nam*, Hà Nội.
- [6] <http://vbqppl.mpi.gov.vn/Pages/default.aspx?lv=c9b3d5a6-6823-4c65-916c-df6ece5b63d2&list>
- [7] <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/chan-tham-nhung-chinh-sach-20170107225334636.htm>
- [8] <http://vov.vn/chinh-tri/ngan-chan-tham-nhung-chinh-sach-583154.vov>
- [9] http://moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=16890

