

# **NÂNG CAO NĂNG LỰC LẬP PHÁP CỦA QUỐC HỘI ĐỂ NGĂN NGỪA THAM NHŨNG CHÍNH SÁCH**

**Vũ Văn Huân\***

*\*Viên Nghiên cứu Lập pháp*

**Thông tin bài viết:**

*Từ khóa:* tham nhũng; tham nhũng chính sách; phân tích chính sách; Quốc hội; năng lực lập pháp

*Lịch sử bài viết:*

Nhận bài: 28/7/2016

Biên tập: 01/11/2017

Duyệt bài: 08/11/2017

**Article Infomation:**

*Keywords:* corruption; policy corruption; policy analysis; National Assembly; legislative capacity

*Article History:*

Received: 28 Jul. 2017

Edited: 01 Nov. 2017

Approved: 08 Nov. 2017

**Tóm tắt:**

Tham nhũng chính sách trong hầu hết các trường hợp không phải là hành vi trái pháp luật mà thường là pháp luật bị thay đổi, xây dựng theo hướng có lợi cho một "nhóm lợi ích" hoặc tạo ra kẽ hở, điều kiện thuận lợi cho hành vi tham nhũng thông thường. Tham nhũng chính sách có thể xảy ra trong bốn giai đoạn của chính sách, bao gồm: hoạch định chính sách, xây dựng và ban hành chính sách, tổ chức thực hiện chính sách, đánh giá chính sách. Bài viết bước đầu phân tích và nhận diện tham nhũng chính sách ở Việt Nam, trên cơ sở đó đánh giá vai trò của Quốc hội trong phòng, chống tham nhũng chính sách.

**Abstract:**

Policy corruption in most cases is not an illegal act, but it leads to a law modification or law development in favor of a "benefit group" or creating a loophole, favorable conditions for the common corruptions. Policy corruption may occur in four stages of the policy, including: policy formulation, policy development and promulgation, policy implementation, policy evaluation. This article provides initial analysis and identification of the policy corruption in Viet Nam, on the basis of which the role of the National Assembly against the policy corruptions.

**1. Nhận diện tham nhũng chính sách ở Việt Nam**

Tham nhũng là một hiện tượng xã hội, hiện diện trong tất cả các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội. Từ những ngày đầu hình thành Nhà nước kiểu mới ở Việt Nam,

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã cảnh báo về tệ nạn tham nhũng, lấy của công dùng vào việc tư, quên cả thanh liêm, đạo đức và Người đã coi trộm cắp tiền bạc của nhân dân, gây tổn hại kinh tế cho Chính phủ như là mật thám, phản quốc.

Ngay sau Đổi Mới, Hội nghị đại biểu giữa nhiệm kỳ Đại hội VII của Đảng (tháng 1/1994) đã xác định, tham nhũng là một trong bốn nguy cơ hàng đầu đối với sự tồn vong của chế độ; tệ quan liêu, tham nhũng và suy thoái về phẩm chất đạo đức của một bộ phận cán bộ, đảng viên làm cho bộ máy của Đảng và Nhà nước suy yếu, lòng tin của nhân dân đối với Đảng, đối với chế độ bị xói mòn<sup>1</sup>. Từ đó, Đảng ta đã ngày càng quyết liệt với công tác đấu tranh phòng chống tham nhũng, nhiều văn bản quan trọng đã được ban hành, trong đó có Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 và đặc biệt là Nghị quyết TƯ 4 của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa XI. Kết luận của Hội nghị TƯ 5 (khóa XI) cũng chỉ rõ, tham nhũng “gây bức xúc trong xã hội và là thách thức lớn đối với sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước”<sup>2</sup>.

Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu lần thứ XII của Đảng một lần nữa đã chỉ rõ, xác định đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí là nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng, đồng thời là nhiệm vụ khó khăn, phức tạp, lâu dài; là trách nhiệm của các cấp ủy đảng, trước hết là người đứng đầu cấp ủy, chính quyền và toàn bộ hệ thống chính trị. Kiên quyết, kiên trì xây dựng cơ chế phòng ngừa để không thể tham nhũng; cơ chế răn đe, trừng trị để không thể tham nhũng<sup>3</sup>. Tuy nhiên, vì tham nhũng là một căn bệnh nguy hiểm, nên phải coi việc chống tham nhũng cũng quan trọng như một mặt trận - mặt trận chính trị tư tưởng. Muốn thắng phải có sự chuẩn bị, có kế hoạch, tổ chức. Đặc biệt, cần phải nghiên cứu, nhận diện những loại hình tham nhũng mới, ví dụ như một dạng tham nhũng tinh vi nhất lâu nay đó là tham nhũng

chính sách, để từ đó đưa ra đường lối xử lý hiệu quả nhất.

Nguyên nhân tham nhũng ở Việt Nam được lý giải từ sự yếu kém của thể chế, tính nửa vời trong chỉ đạo thực hiện và sự thoái hóa của không ít quan chức, công chức trong bộ máy, thậm chí tham nhũng có cả trong hoạt động tư pháp, trong điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án. Với những hành vi tham nhũng thông thường (hành vi cố ý làm trái các quy định của pháp luật nhằm trục lợi) có thể áp dụng trách nhiệm pháp lý và rất nhiều cơ quan có thể vào cuộc, từ thanh tra, cơ quan điều tra... đến người dân (thông qua việc tích cực tố cáo). Khi bị phát hiện, xử lý hành vi tham nhũng thông thường khá dễ bởi đã có một thước đo rõ ràng là các quy định pháp luật.

Ngược lại, tham nhũng chính sách trong hầu hết trường hợp không phải là hành vi trái pháp luật, mà thường là pháp luật bị thay đổi, xây dựng theo hướng có lợi cho một “nhóm lợi ích” hoặc tạo ra kẽ hở, điều kiện thuận lợi cho hành vi tham nhũng thông thường. So với hành vi tham nhũng thông thường, tham nhũng chính sách rất khó phát hiện và xử lý triệt để, bởi:

*Thứ nhất*, chỉ có thể áp dụng trách nhiệm chính trị (không thể áp dụng trách nhiệm pháp lý) bởi, thường tham nhũng chính sách đặt ra pháp luật một cách bất công để trục lợi từ chính pháp luật đó, do đó, thường không bị kết tội, không phải chịu trách nhiệm pháp lý.

*Thứ hai*, không có căn cứ pháp lý để thu hồi lợi ích không chính đáng của các “nhóm lợi ích” thu được từ một chính sách bị tham nhũng thao túng, bởi các lợi ích này tuy không chính đáng, nhưng lại hợp pháp

1 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII, Nxb. Chính trị Quốc gia, H., 1997, tr. 68.  
 2 Kết luận Hội nghị Trung ương 5 khóa XI về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác phòng, chống tham nhũng, lãng phí.  
 3 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị Quốc gia, H., 2016, tr. 213.

cho đến chừng nào văn bản quy phạm pháp luật tương ứng chưa bị hủy bỏ; và đến khi hủy bỏ thì không thể áp dụng hiệu lực hồi tố.

Tham nhũng chính sách có thể xảy ra trong bốn giai đoạn của chính sách, bao gồm: hoạch định chính sách, xây dựng và ban hành chính sách, tổ chức thực hiện chính sách, đánh giá chính sách. So với tham nhũng thông thường, mức độ nguy hiểm của tham nhũng chính sách thường để lại hậu quả nặng nề hơn rất nhiều.

Về kinh tế, những ảnh hưởng của tham nhũng chính sách tạo ra môi trường kinh doanh thiếu lành mạnh, thiếu bình đẳng, khiến doanh nghiệp không cần nâng cao năng lực, chỉ cần có “quan hệ” là có thể có được những lợi ích lớn. Ở giai đoạn đầu sau Đổi Mới, tham nhũng chính sách ít xuất hiện, bởi lúc đó chưa xuất hiện các tập đoàn kinh tế tư nhân hùng mạnh đến mức có thể ảnh hưởng một cách bất minh lên chính sách, pháp luật để tạo nên lợi thế cạnh tranh cho mình. Song song với quá trình cổ phần hóa, nhiều tập đoàn, tổng công ty nhà nước được tư nhân hóa, bên cạnh sự trỗi dậy của các tập đoàn tư nhân giá trị hàng tỷ đô la, những tác nhân này có ảnh hưởng đáng kể lên chính sách, pháp luật của Nhà nước, sinh ra tham nhũng chính sách. Ví dụ, thay vì đầu tư “chất xám” để xây dựng một hệ thống các tiêu chí (theo đó đối tượng nào đáp ứng đầy đủ các tiêu chí đương nhiên được quyền kinh doanh, được quyền lựa chọn), thì cơ quan có thẩm quyền lại đặt ra hệ thống “giấy phép” và chỉ có họ mới có quyền cấp phép. Điển hình là hệ thống gần 7.000 “giấy phép con” ra đời trong giai đoạn 2001 - 2015<sup>4</sup>. Hệ thống “giấy phép con” này tạo ra nguồn thu chính thức cũng như phi chính thức hàng chục tỷ đồng mỗi tháng cho các cơ quan liên quan<sup>5</sup>. Do đó, chúng ta cần phải triệt để hạn chế cơ chế “xin - cho” trong

từng văn bản quy phạm pháp luật, không chỉ nhằm bảo đảm tự do cho công dân mà còn góp phần ngăn chặn tận gốc nguồn cơn tham nhũng như tinh thần của Điều 33 Hiến pháp năm 2013: “Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm”.

Tương tự như cơ chế xin cho, đối với một số lĩnh vực, do nguồn lực khan hiếm, độc nhất, ví dụ đất đai, hoặc để bảo đảm “sự thống nhất của thị trường”, tránh dư thừa nguồn cung... cơ quan quản lý thường đặt ra quy hoạch. Tuy nhiên, quy hoạch vô hình trung đã tạo ra một rào cản vô hình cản trở các doanh nghiệp gia nhập thị trường sau. Việc nằm trong quy hoạch sẽ mang lại lợi ích rất lớn cho những chủ thể được nằm trong quy hoạch, vì vậy, bắt đầu phát sinh “chạy quy hoạch”, “năn quy hoạch”. Trong lĩnh vực giao thông, xây dựng, việc năn quy hoạch, tạo ra những “đường cong mềm mại” khá dễ thấy. Nhưng trong trong lĩnh vực quy hoạch mạng lưới bán hàng, sản xuất kinh doanh... việc lạm dụng “năn quy hoạch” khó thấy hơn rất nhiều, nhưng tác hại của nó còn lớn hơn, làm méo mó thị trường sản xuất kinh doanh; cản trở sự vận hành bình thường của quy luật cung cầu của kinh tế thị trường; lạm dụng quy hoạch để điều phối nguồn lực kinh tế làm vô hiệu hóa “bàn tay vô hình” của kinh tế thị trường; hướng nguồn lực kinh tế vào bàn tay của “nhóm tư bản thân hữu”...

Về xã hội, tham nhũng chính sách bóp méo các chính sách của Đảng, Nhà nước để phục vụ “nhóm lợi ích”, “thương mại hóa” quyền lực, làm suy yếu sự lãnh đạo của Đảng và vai trò quản lý của Nhà nước, làm mất lòng tin của nhân dân. Bên cạnh đó, hiện nay, các thẩm phán, công chức được trao quyền định đoạt quá lớn. Các văn bản quy định trách nhiệm pháp lý, như Bộ luật

4 <http://infonet.vn/ong-vu-tien-loc-7000-giay-phep-con-dang-hanh-doanh-nghiep-post196926.info>.

5 <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/da-u-tu/308359/mat-may-chuc-ty-moi-thang-ho-chong-doi-kinh-lam.html>.

Hình sự, đã quy định khung xử lý quá rộng, trao quyền định đoạt cho thẩm phán, công chức. Điều này vô hình trung tạo ra khoảng trống cho sự lạm dụng. Bởi vậy, để thu hẹp khả năng bị lạm dụng, cần phải chia nhỏ các khung xử lý trong Bộ luật Hình sự; tiêu chí áp dụng kịch sàn, kịch trần phải được quy định rõ ràng hơn.

## 2. Vai trò của Quốc hội trong phòng, chống tham nhũng chính sách

Văn kiện Đại hội lần thứ XII của Đảng khẳng định việc cần “xây dựng cơ chế phòng ngừa, ngăn chặn quan hệ “lợi ích nhóm”; chống đặc quyền, đặc lợi, khắc phục “tư duy nhiệm kỳ”, đẩy mạnh cải cách hành chính, cải cách tư pháp, phát huy vai trò của các cơ quan dân cử”<sup>6</sup>. Quốc hội với tư cách là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp<sup>7</sup>, đặt ra những quy tắc cơ bản điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, đặt ra quy tắc hoạt động cho hành pháp, tư pháp, do đó, Quốc hội cần phải đóng vai trò tích cực hơn trong nỗ lực phòng, chống tham nhũng của Đảng và toàn hệ thống chính trị. Việc nhận diện, phòng ngừa sớm các rủi ro tham nhũng từ giai đoạn xem xét, cho ý kiến các dự thảo luật, pháp lệnh là hết sức cần thiết nhằm ngăn chặn tham nhũng chính sách có thể xảy ra ở công đoạn lập quy tiếp theo của cơ quan thực hiện hành pháp. Để phòng ngừa tham nhũng chính sách, cần tập trung thực hiện một số nhiệm vụ trọng tâm sau:

*Một là, các dự thảo luật cần kèm theo dự báo rủi ro, nguy cơ tham nhũng đằng sau từng điều khoản*

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp

luật năm 2015 đã yêu cầu phải đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Theo đó, cơ quan, tổ chức có trách nhiệm tiến hành đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Đại biểu Quốc hội tự mình hoặc yêu cầu cơ quan có thẩm quyền tiến hành đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, cho ý kiến về dự án luật, pháp lệnh, “... nếu có chính sách mới được đề xuất thì cơ quan đề xuất chính sách đó có trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách”<sup>8</sup>. Theo hướng này, trong hồ sơ dự án luật, pháp lệnh cần kèm theo Báo cáo đánh giá rủi ro, nguy cơ tham nhũng đằng sau từng điều khoản trao quyền cấp phép, quyền quyết định quy hoạch, quyền định đoạt cho thẩm phán, công chức, trong từng thủ tục về hành chính, tư pháp. Báo cáo, tờ trình xây dựng luật, pháp lệnh phải dự báo được nguy cơ, rủi ro tham nhũng trong từng dự luật, pháp lệnh. Mỗi điều khoản, mỗi phương án đưa ra của dự thảo phải được đồng thời phân tích, soi chiếu dưới ba phương diện: bảo đảm quyền tự do của công dân; nhu cầu quản lý nhà nước; rủi ro tham nhũng. Phương án lựa chọn cần phải luận giải đồng thời cả ba phương diện và luận giải điểm lựa chọn là cân bằng, hài hòa nhất.

*Hai là, nâng cao năng lực và chất lượng lập pháp của Quốc hội để hạn chế bất hiện tượng “lập pháp ủy quyền”*

Quy trình làm luật, tức là thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng, hay nói cách khác, là dịch chính sách công thành luật. Nếu quá trình dịch chính sách ấy bị lệch lạc sẽ mở đường cho sự vận dụng tùy tiện của người có thẩm quyền<sup>9</sup>. Vì vậy, Quốc

6 Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Nxb. Chính trị Quốc gia. H., 2016, tr. 213.

7 Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

8 Khoản 1, Điều 35 Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

9 PGS, TS. Phạm Duy Nghĩa, Giáo trình pháp luật đại cương, Nxb. Công an Nhân dân, Hà Nội, 2011, tr. 37.

hội cần tiếp tục tăng cường năng lực và nâng cao hơn nữa chất lượng hoạt động lập pháp, đổi mới quy trình xây dựng luật, pháp lệnh, bảo đảm tốt hơn tính dân chủ, pháp chế, công khai, minh bạch của hệ thống pháp luật; đồng thời cần “coi trọng hệ thống pháp luật về đất đai, tài nguyên, tài chính, tiền tệ, đầu tư, kinh doanh, môi trường, tạo điều kiện quản lý và sử dụng mọi nguồn lực của đất nước một cách có hiệu quả; khắc phục tình trạng thất thoát, tham nhũng, lãng phí trong các lĩnh vực này”<sup>10</sup>.

Quốc hội nước ta làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số, hiệu quả hoạt động của Quốc hội được bảo đảm bằng hiệu quả của các kỳ họp của Quốc hội, hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, các đại biểu Quốc hội... Mỗi năm diễn ra hai kỳ họp Quốc hội, trong đó, mỗi kỳ họp thường chỉ diễn ra trong khoảng hơn 30 ngày, nên thời gian dành cho công việc lập pháp của Quốc hội không nhiều, dẫn đến Quốc hội thường ủy quyền cho các cơ quan quản lý nhà nước quy định chi tiết các luật. Do đó, hầu hết luật chỉ mang tính chất “luật ống, luật khung”, quy tắc thực sự chi phối cuộc sống của nhân dân do các cơ quan quản lý nhà nước đặt ra. Các cơ quan quản lý nhà nước cũng chính là cơ quan trực tiếp cấp phép, xử lý thủ tục hành chính... Bởi vậy, hoàn toàn dễ hiểu khi các cơ quan này ban hành gần 7.000 “giấy phép con” trong thời gian vừa qua.

Để hạn chế bớt hiện tượng lập pháp ủy quyền, Quốc hội cần nâng cao năng lực lập pháp, đưa ra những đạo luật chất lượng, chi tiết. Luật do Quốc hội ban hành sẽ áp dụng trực tiếp trong đời sống mà không đòi hỏi phải có hướng dẫn thi hành, trừ một số trường hợp mà luật chỉ rõ, ủy quyền cho

Chính phủ hướng dẫn thi hành. Để nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội, cần tiếp tục đổi mới, nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của Ủy ban thường vụ Quốc hội; “tăng thẩm quyền, đề cao trách nhiệm và tăng cường năng lực hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội trong việc thẩm tra các dự án luật, pháp lệnh, các đề án, công trình quan trọng quốc gia”<sup>11</sup>. Trong tương lai, cần tăng tỷ lệ đại biểu Quốc hội chuyên trách nhiều hơn nữa.

*Ba là, bổ sung năng lực nghiên cứu, phân tích chính sách của Quốc hội, bằng cơ chế đầu thầu, thuê ngoài*

Thực tế cho thấy, cơ quan quản lý nhà nước có ưu thế trong nắm bắt các nhu cầu của xã hội cũng như khả năng xây dựng các dự án luật với đông đảo đội ngũ chuyên gia trong nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, những phân tích chính sách của cơ quan được giao nhiệm vụ chủ trì xây dựng dự thảo không phải lúc nào cũng khách quan, mà đôi khi có thể ẩn chứa những lợi ích cục bộ của bộ, ngành, lĩnh vực. Muốn tránh việc lệ thuộc thông tin và các lập luận, phân tích chính sách từ cơ quan soạn thảo (phần lớn là cơ quan hành pháp) thì Quốc hội cần có nguồn thông tin độc lập để kiểm chứng, đối trọng. Để có nguồn thông tin độc lập bảo đảm chất lượng, Quốc hội cần huy động được trí tuệ của các nhà khoa học đang công tác tại các trung tâm, tổ chức nghiên cứu độc lập (bên cạnh các tổ chức nghiên cứu, tham mưu của chính Quốc hội và Chính phủ). Quốc hội có thể áp dụng cơ chế khuyến khích, huy động đội ngũ cộng tác viên, nhà khoa học, các chuyên gia giỏi tham gia đóng góp vào hoạt động của Quốc hội, nhất là trong lĩnh vực xây dựng pháp luật, quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước thông qua cơ chế đầu thầu, thuê ngoài ■

10 Phát biểu của đồng chí Nguyễn Phú Trọng, Tổng Bí thư Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam tại Kỳ họp thứ nhất, Quốc hội khóa XIV, ngày 20/7/2016.

11 Phát biểu của đồng chí Nguyễn Phú Trọng, tldd.