CHỐNG THAM NHŨNG: TỪ NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG THỰC TẾ ĐẾN CHỌN LỰA CÁC GIẢI PHÁP

Nguyễn Minh Tuấn*
* PGS, TS, Khoa Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội.

Thông tin bài viết:

Từ khóa: Chống tham nhũng, kiểm soát quyền lực, trách nhiệm giải trình, người tố giác, tham nhũng vặt.

Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 19/11/2019
Biên tập : 29/11/2019
Duyệt bài : 03/12/2019

Tóm tắt:

Chống tham nhũng trước tiên cần phải có cơ chế minh bạch, giải trình, có sự giới hạn và kiểm soát quyền lực, xây dựng một nền văn hóa liêm chính. Đồng thời, cần phải có cơ chế bảo vệ người đưa ra bằng chứng về việc tham nhũng và có sự giải thích rõ về yếu tố "trục lợi", xác định rõ và giám sát việc tuân theo các chế độ, định mức, tiêu chuẩn trong quản lý tài sản công, cải cách hành chính, đổi mới công nghệ quản lý và phương thức thanh toán qua ngân hàng, phù hợp với bối cảnh quốc tế hóa, toàn cầu hóa hiện nay.

Article Infomation:

Keywords: Anti-corruption, power controlling, accountability, whistle blowers, petty corruption.

Article History:

Received : 19 Nov. 2019
Edited : 29 Nov. 2019
Approved : 03 Dec. 2019

Abstract:

Anti-corruption must first be based on a mechanism of transparency, accountability, limitation and power controlling and a culture of integrity. Also, it is necessary to establish a mechanism to protect the whistle-blower and explain the legal term "profiteering" clearly, identify regulations, concrete standards in public asset management, reform the administration, the technology of management as well as the method of payment transfer by banks, in the current context of internationalization and globalization.

1. Khó khăn đặt ra trong việc chứng minh tham nhũng - nhìn từ một số tình huống thực tế

1.1. Nội dung năm tình huống thực tế liên quan đến tham nhũng gây tranh cãi

Tình huống 1 (Case 1) - Chủ tịch Đảng ở Anh ủng hộ yêu sách của nhà tài trợ

Cuối năm 1997, *Tony Blair* (Chủ tịch Đảng Lao động Anh) sau khi nhậm chức Thủ tướng đã dính líu đến một tình huống liên quan đến khoản quyên góp 1 triệu bảng cho Đảng Lao động bởi *Bernie Ecclestone*, một người có thế lực trong kinh doanh. Cuộc gặp gỡ giữa ông và ông *Ecclestone* đã được ghi lại. Thủ tướng đã tỏ thái độ ủng hộ yêu sách của nhà tài trợ trong dự thảo luật mới liên quan đến quảng cáo thuốc lá. Đây là tình huống đã gây ra nhiều tranh cãi ở Anh[1]. Câu hỏi đặt ra là việc một đảng chính trị nhận tài trợ và ủng hộ một chính sách nào đó liên quan đến nhà tài trợ đã đủ cơ sở để khẳng định là tham nhũng chưa?

Việc tài trợ cho các đảng chính trị hoặc các Đảng chính trị nhận tiền tài trợ là một việc làm hợp pháp ở Anh, được coi là lobby hợp pháp, nếu việc làm đó là công khai, minh bạch. Các nhà tài trợ có thể tiếp cận, thuyết phục, gây ảnh hưởng, tác động đến quá trình ra quyết định của cơ quan lập pháp, hành pháp hay các quan chức có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước để họ ủng hộ hoặc không ủng hộ các chính sách, dự luật, chương trình, kế hoạch hoặc một vấn đề nào đó. Muốn chứng minh có tham nhũng thực sự hay không thì phải làm rõ: Ông Tony Blair ủng hộ dự luật là quan điểm riêng của ông ta hay vì nhận tài trợ nên ông ta ủng hộ? Hay nói cách khác việc nhận tài trợ và ủng hộ dự luật có mối liên hệ nhân - quả hay không?

Nhiều ý kiến cũng cho rằng, làm luật là một quá trình phức tạp, nhiều công đoạn. Một dự luật có được thông qua hay không là do Nghị viện quyết định. Do vậy, cho dù ông Tony Blair có ủng hộ dự luật này, nhưng Nghị viện lại có quyền bác bỏ. Do đó, không thể xác định được ông Tony Blair đã thực hiện hành vi tham nhũng.

Tuy nhiên, từ sau vụ việc này xảy ra, Hạ viện Anh đã thông qua Luật Trưng cầu dân ý, trong đó minh bạch hóa: các khoản tài trợ trên 1000 bảng Anh đối với các cá nhân và trên 5000 bảng Anh đối với các đảng phái chính trị phải được thông báo cho Ủy ban bầu cử, sau đó Ủy ban này sẽ công bố công khai.

Tình huống 2 (Case 2) –Thông tin thuê miễn phí có thời hạn căn hộ bị rò rỉ, nhiều người thân, bạn bè và những người trong Đảng của Tổng thống Pháp Chirac được hưởng lợi

Vào những năm 1990, khi ông Chirac còn là thị trưởng thành phố Paris, thông tin về chính sách ưu đãi miễn phí thuê nhà trong thời hạn nhất định đã bị rò rỉ. Nhiều người, trong đó có người thân, bạn bè và những người trong Đảng của Ông Chirac đã sớm biết được thông tin này và được hưởng lợi[2].

Khi thông tin này được phơi bày, ông Chirac lúc bấy giờ đang làm Tổng thống của Pháp nên ông ta được miễn truy cứu hình sự (immune). Tuy vậy, có một vấn đề gây thắc mắc và tranh cãi là tại sao đến khi ông Chirac đã hết nhiệm kỳ vào năm 2007, ông ta vẫn tiếp tục không bị truy cứu trách nhiệm? [3]

Từ tình huống trên có thể đặt ra nhiều nghi vấn: Ai được hỗ trợ và ai sở hữu được thông tin về những chính sách đó? Có hay

1 Patrick Hennessy (11 Oct 2008). The Ecclestone Affair: Labour's first funding scandal. The Telegraph, truy cập tại địa chỉ: https://www.telegraph.co.uk/news/politics/labour/3179722/The-Ecclestone-Affair-Labours-first-funding-scandal.html, truy cập gần nhất 14/8/2019.

2 Ian Senior, Corruption – The world's big C. Cases, Causes, Consequences, Cures, London, 2006, p.40; Xem thêm, John Lichfield (22 November 2007), Chirac faces investigation into 'misuse of public cash', https://www.independent.co.uk/news/world/europe/chirac-faces-investigation-into-misuse-of-public-cash-759026 html.

3 Jean Guarrigues, "La dérive des affaires" in L'Histoire Nr. 313" October 2006, pp.66–71.

không việc dùng những thông tin đó để "trục lợi"? Trục lợi không phải cho người có quyền lực, mà cho những người thân, bạn bè của họ thì sẽ được xử lý ra sao? Khi nào thông tin được công bố? Tại sao những người thân, bạn bè của ông Chirac lại có được thông tin này trước? Chỉ có thể kết luận là tham nhũng, nếu đưa ra được những bằng chứng xác thực về việc có sự trao đổi thông tin giữa ông Chirac và những bạn bè và người cùng đảng với ông ta.

Có một câu hỏi nữa cũng được đưa ra phân tích: Có được coi là tham nhũng không khi nhà chính trị không hưởng lợi trực tiếp từ thông tin đó? Trách nhiệm giải trình của ông Chirac đến đâu? Tiếp nữa: Tại sao vấn đề bị dư luận phản đối như vậy, nhưng sau khi ông Chirac đã hết nhiệm kỳ, vụ việc đến nay vẫn không được khởi tố, điều tra? Đây là những vấn đề đến nay vẫn chưa có những giải đáp rõ ràng.

Tình huống 3 (Case 3) - Thành viên Ủy ban Châu Âu ký hợp đồng với nha sĩ của mình thực hiện công việc tư vấn khoa học

Vào năm 1999, một "người tố giác"[4] - whisteblower (người làm rò rỉ, tiết lộ ra công cộng, các thông tin chung quan trọng được giữ bí mật) trong Ủy ban Châu Âu có tên là *Paul van Buitenen* đã công bố một bộ hồ sơ tài liệu về các tình huống liên quan đến tham nhũng ở Ủy ban Châu Âu. Trong hồ sơ này có một bằng chứng liên quan đến *Edith Cresson*, một thành viên Ủy ban người Pháp phụ trách về về giáo dục, nghiên cứu, đồng thời là cựu Thủ tướng Pháp, đã ký hợp đồng với nha sĩ của mình *René Berthelot* làm một tư vấn viên về khoa học của Ủy ban[5].

Vào tháng 6 năm 2004, Tòa án của Ủy ban Châu Âu trong phiên sơ thẩm đã không tìm ra cơ sở nào để kết tội Cresson và những người có liên quan. Cũng không có bằng chứng tin cậy, xác thực chứng minh việc bà Cresson đã ký hợp đồng tuyển dụng với Berthelot để trục lợi. Tòa án lập luận rằng để khẳng định có tham nhũng không thì phải chứng minh rằng bà Cresson cũng đã nhận được lợi ích nào đó từ việc ký hợp đồng này, chẳng hạn như việc khám nha khoa miễn phí chẳng hạn. Ngay cả khi bên buộc tội lập luận rằng công việc tư vấn về khoa học của nha sĩ Berthelot là việc được trả lương cao, ít trách nhiệm, không tương xứng thì cũng không đủ cơ sở để kết luận yếu tố trục lợi ở đây.

Đây là tình huống đã gây rất nhiều tranh cãi vì ranh giới rất mờ nhạt giữa việc có hay không yếu tố trục lợi đằng sau hợp đồng với người quen, chính là nha sĩ chữa bệnh cho Cresson.

Tình huống 4 (Case 4) – Hai nghị sĩ phát biểu ý kiến trước Nghị viện thể hiện quan điểm của chủ một hãng kinh doanh lớn

Năm 1990 ở Anh đã xảy ra một vụ bê bối chính trị. *Mohamed Al Fayed*, chủ sở hữu của hãng Harrods, tuyên bố rằng ông đã trả một số tiền lớn cho vào một chiếc phong bì màu nâu cho hai nghị sĩ để đạt được mong muốn riêng rằng các Nghị sĩ này sẽ đặt ra những câu hỏi và nêu ra các ý kiến trước Nghị viện mà ý kiến đó có lợi cho ông ta. Hai nghị sĩ này, một người là *Tim Smith* đã từ chức ngay khi có cáo buộc. Người còn lại là *Neil Hamilton* đã phủ nhận cáo buộc và tìm mọi cách chứng minh sự vô tội của mình. Trong cuộc tổng tuyển cử năm 1997, *Neil Hamilton* không được tái đắc cử Nghị sĩ[6].

4 Một số tài liệu khác dịch là. "Người thổi còi", cũng theo nghĩa chỉ người đã dũng cảm đưa ra thông tin, bằng chứng tham nhũng, như được sử dụng trong bài viết này.

5 Xem thêm thông tin về tình huống tại địa chỉ https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-04-191_en.htm.

6 Wolmar, Christian (20 December 1996) "Greer's lobby empire crashes", truy cập tại địa chỉ: https://www.independent.co.uk/news/greers-lobby-empire-crashes-1315281.html. The Independent. truy cập gần nhất 14/8/2019.

Trường hợp này được coi là tham nhũng, vì theo Luật cơ bản Anh về chính trị (fundamental British code of politics) thì bất kỳ người nào có chức vụ, quyền hạn hoặc được giao nhiệm vụ, quyền hạn và lợi dụng chức vụ, quyền hạn, hoặc nhiệm vụ được giao để vụ lợi thì đều bị coi là tham nhũng. Ông Neil Hamilton đã cho rằng không hề có bằng chứng về việc nhận tiền, hơn nữa việc phát biểu ý kiến trước Nghị viện là quan điểm của cá nhân ông ta và hoàn toàn không phải là quan điểm của ông *Mohamed Al Fayed*, chủ sở hữu của hãng Harrods. Hơn nữa, Nghị sĩ Hạ viện được miễn trừ từ việc truy tố, bắt giam. Để truy tố Nghị sĩ này, một tòa án công lý tối cao hay chính Nghị viện phải bãi bỏ quyền miễn trừ của họ. Cho đến nay, vẫn không có đủ bằng chứng để kết tội ông *Neil Hamilton*. Điểm khó khăn trong trường hợp này chính là tìm ra bằng chứng. Các tình huống tham nhũng thường diễn ra trong "bóng tối", không để lại bất kỳ dấu vết nào.

Tình huống 5 (Case 5) –Người có quyền lực trong các nước nghèo, kém phát triển yêu cầu xây dựng nơi làm việc xa hoa, tốn kém

> Tổng thống *Mobutu* ở Cộng hòa Congo, Tổng thống *Ceausescu* ở Romania, Tổng thống *Mugabe* của Zimbabwe và Tổng thống *Saddam Hussein* ở Iraq... là những người đã yêu cầu xây dựng nơi làm việc rất xa hoa, tốn kém[7]. Dinh Tổng thống hay phòng làm việc của những người này được xây dựng với khoản tiền rất lớn trong khi đất nước này lại là nước nghèo.

Tình huống này không phải tham nhũng. Không có căn cứ nào để lập luận rằng những vị Tổng thống này tham nhũng, vì những công trình này đều là công trình công cộng, phục vụ lợi ích chung. Chỉ có thể khẳng định rằng có tham nhũng xảy ra, nếu như những vị Tổng thống này đã nhận một khoản tiền, tức là có yếu tố trục lợi, đó chính là phần trăm hợp đồng trong việc xây dựng những công trình này.

Ở đây, những cung điện xa hoa hiện hữu trên những quốc gia nghèo đói đôi khi chưa hẳn đã là vấn đề tham nhũng, mà xa hơn phản ánh sự sụp đổ, mục ruỗng, yếu kém của cả một hệ thống quản trị đất nước. Xét trên khía cạnh khác, có thể thấy đây là hành động gây lãng phí, gây ảnh hưởng đến hình ảnh quốc gia. Khi cấp trên lãng phí, xa hoa, thì cấp dưới cũng sẽ như vậy, họ sẽ nhìn vào đó để thực hiện những hành vi tham nhũng, lãng phí dưới hình thức này hoặc hình thức khác.

1.2. Một số nhận xét, bình luận

Từ những tình huống và những lập luận phân tích đã nêu ở trên có thể rút ra một số nhận xét, bình luận như sau:

Thứ nhất, tham nhũng là những hành vi không dễ có chứng cứ buộc tội. Những người thực hiện hành vi tham nhũng lại là những người có quyền lực, thế lực. Như đã phân tích trong tình huống 2, khi ông Chirac còn là thị trưởng thành phố Paris, thông tin về chính sách ưu đãi miễn phí thuê nhà trong thời hạn nhất định đã bị rò rỉ và những người thân, bạn bè của ông đã được hưởng lợi từ những thông tin đó. Tại sao sau khi ông ta đã hết nhiệm kỳ Tổng thống, vẫn dễ không được lật ngược lại để điều tra? Phải chăng là vì một lý do nào đó liên quan đến chính trị mà người ta không muốn tiếp tục điều tra nữa hay do nguồn lực (con người, tài chính, thời gian truy tìm bằng chứng...) cho chống tham nhũng ở Pháp (hay ở đâu cũng vậy) luôn hữu hạn không thể đi đến tận cùng để giải quyết hết mọi vụ việc tham nhũng, nhất là khi thời gian diễn ra việc tham nhũng đã quá lâu?

7 Ian Senior, Corruption – The world's big C: Cases, Causes, Consequences, Cures, London, 2006, p. 49-50.

Thứ hai, mối quan hệ giữa quyền lực công và các nhóm xã hội, doanh nghiệp diễn ra rất phức tạp. Tình huống thứ nhất liên quan đến Chủ tịch Đảng ở Anh ủng hộ yêu sách của nhà tài trợ đây là trường hợp có thể diễn ra trên thực tế về sự cấu kết giữa các doanh nghiệp núp bóng tài trợ, nhưng động cơ là đưa ra những yêu sách mà họ biết rõ là có lợi cho họ. Nếu người có quyền lực ủng hộ họ, xây dựng những văn bản pháp luật có lợi cho họ thì nguy cơ bảo vệ quyền lợi của doanh nghiệp, nhưng quyền lợi của xã hội, của số đông sẽ bị bỏ qua hoặc bị xâm phạm một cách dễ dàng.

Thứ ba, vấn đề "trục lợi" là gì, "trục lợi" dưới hình thức nào cũng rất đa dạng. Trên thực tế thậm chí vẫn để "lợi ích" cũng đã vượt khỏi cách hiểu chỉ có "lợi ích vật chất" thông thường. Xa hơn nữa, lợi ích không phải lợi ích trực tiếp cho người có quyền lực, mà lại *núp bóng danh nghĩa lợi ích cho người khác* (ví dụ như tình huống 2 Thị trưởng Pháp phân bổ căn hộ thuê miễn phí cho bạn bè và những người trong Đảng mình hoặc tình huống 3 Thành viên Ủy ban Châu Âu ký hợp đồng với nhà sĩ của mình thực hiện công việc tư vấn khoa học). Nhưng vấn đề tiếp theo phải làm rõ vậy *"người khác"* ở đây là những ai? Có mối quan hệ như thế nào với người có quyền lực, người sở hữu những thông tin bí mật? Làm sao những "người khác" ở đây có thể có được thông tin? Một chính sách công phải hướng đến lợi ích của đa số và việc thi hành nó cũng phải thể hiện sự vô danh tính, tức là không hướng đến một nhóm thiểu số nào. Điều đó có nghĩa là người đó có tội: 1) nếu họ có quyền lực, họ chịu trách nhiệm về bảo mật thông tin nhưng lại không chứng minh được sự vô can của mình trong việc để rò rỉ thông tin; 2) nếu những người được trục lợi phần đông là những người quen, bạn bè hoặc người có quan hệ mật thiết với người có quyền lực.

Thứ tư, tham nhũng chính sách cũng là vấn đề cần phải được đặt ra. Chẳng hạn, một vị bộ trưởng nhận tiền từ một tập đoàn kinh doanh để sửa thông tư thuộc thẩm quyền của bộ này theo hướng bổ sung một số điều khoản có lợi cho doanh nghiệp, nhưng bất lợi cho cộng đồng và người tiêu dùng. Cũng tương tự như vậy việc nghị sĩ hay chính khách phát biểu ý kiến trước Nghị viện nhưng ý kiến đó chỉ có lợi cho doanh nghiệp đã đưa phí "bôi trơn" (Xem tình huống 4) cũng như việc Thị trưởng làm rò rỉ thông tin về chính sách ưu đãi thuê căn hộ thuê miễn phí khiến bạn bè và những người trong Đảng của vị thị trưởng đã được hưởng (Xem Tình huống 2) đều là những tình huống tham nhũng. Những vụ việc này cho thấy xu hướng người có quyền lực có thể lợi dụng quyền của mình để đem lại lợi ích cho những người thân quen.

Thứ năm, núp bóng dưới hình thức các công trình công cộng, người có quyền lực có thể ký quyết định xây dựng những công trình lớn mang tính quốc gia rất lãng phí (Tình huống 5). Trường hợp này không phải là tham nhũng, nhưng là lãng phí lớn. Nguy hại ở chỗ: Khi cấp trên lãng phí, không trong sạch, không liêm chính, thì cấp dưới cũng nhìn vào đó để thực hiện những hành vi của mình. Những hành vi tham nhũng hoặc bất hợp pháp cũng phát sinh từ đó.

2. Chọn lựa, xác lập các nhóm giải pháp quan trọng phòng, chống tham nhũng

Những giải pháp dưới đây (bao gồm cả nhóm giải pháp chung, giải pháp cụ thể) là sự chọn lựa từ nhiều các giải pháp[8], nhằm rút ra những giải pháp quan trọng nhất, căn cốt nhất, mang tính khuyến nghị đến các quốc gia trong việc phòng, chống tham nhũng.

8 Trong cuốn sách Is Corruption Curable, xuất bản năm 2019, tác giả Khalid Sekkat cho rằng chống tham nhũng phải có các điều kiện bao gồm: Dân chủ, Cơ chế bầu cử dân chủ, Cơ chế tản quyền, Pháp luật công bằng, Tòa án độc lập, bảo vệ công lý, Cơ quan chống tham nhũng độc lập, hợp tác quốc tế và xã hội dân sự mạnh (Xem: Khalid Sekkat, Is Corruption Curable, Palgrave MacMillan (2019), p. VII-VIII)

2.1. Nhóm các giải pháp chung

1.1. Thực hiện việc công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình và có cơ chế cụ thể cho việc tham gia của người dân

Nhóm tác giả John Kidd, Frank-Jurgen Richter khi phân tích về đấu tranh chống tham nhũng ở các nước Đông Nam Á (trong đó có Việt Nam) đã chỉ ra rằng một trong những nguyên nhân khiến cho đấu tranh chống tham nhũng chưa thực sự hiệu quả ở các quốc gia này chính là việc thiếu cơ chế cho sự tham gia của người dân. Đồng thời lãnh đạo các quốc gia này chưa có thói quen hoặc cơ chế buộc họ phải thực hiện việc giải trình về các quyết định[9].

Công khai, minh bạch sẽ tạo điều kiện để người dân cũng như toàn xã hội tham gia giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước. Các nhà chính trị hoặc những người có quyền lực dù ở địa phương hay trung ương phải công khai tài sản, công khai tất cả những khoản tiền được nhận. Các khoản tiền không chứng minh được nguồn tiền đó từ đâu đều bị coi là bất hợp pháp.

Không chỉ công khai thông tin, chính quyền dù ở cấp nào cũng phải thực hiện trách nhiệm giải trình, phải diễn giải, làm rõ, giải đáp về quyết sách, hành động của mình trước các cá nhân, tổ chức bên trong và bên ngoài bộ máy chính quyền. Người có thẩm quyền phải chịu trách nhiệm trước mọi quyết định của mình khi thực thi công vụ, chịu trách nhiệm trước pháp luật. Việc giải trình phải được coi là nhiệm vụ bắt buộc đối với tất cả các cấp chính quyền, xuyên suốt từ trung ương đến địa phương.

Tiêu chí quan trọng để đánh giá vấn đề minh bạch trong quản trị nhà nước là việc có hay không việc xác định rõ các loại thông tin nào mà người dân có thể tiếp cận và loại thông tin nào thì không[10]. Quản trị tốt khác với quản trị tồi trước tiên ở chỗ nếu như những chính phủ tồi hoạt động trong bóng tối, không chịu giám sát thì chính phủ tốt mọi việc đều công khai, minh bạch, tạo cơ hội cho các công dân và các nhóm xã hội cơ hội theo dõi, kiểm soát chính quyền tốt hơn, hạn chế tình trạng tham nhũng, lạm quyền[11]

1.2. Hạn chế nguy cơ tham nhũng bằng việc cắt, giảm các nguồn tài trợ nếu chính phủ một quốc gia không cải thiện vấn đề chống tham nhũng bằng những hành động cụ thể, hiệu quả

Tác hại của tham nhũng là vô cùng lớn vì nó không chỉ gây thiệt hại nghiêm trọng các nguồn lực công, xâm hại đến hoạt động của bộ máy nhà nước mà còn ảnh hưởng đến công lý, công bằng xã hội, suy giảm niềm tin, cản trở các nỗ lực giảm nghèo và phát triển quốc gia. Muốn chống được tham nhũng thì phải hạn chế tham nhũng từ nguồn của nó. Việc minh bạch trước tiên phải thể chế hóa ở phạm vi quốc tế. Các quốc gia đã cam kết chống tham nhũng nhưng tham nhũng không giảm thì sẽ không tiếp tục được tài trợ hoặc bị giảm nguồn tài trợ, viện trợ.

Tổ chức minh bạch quốc tế Transparency International (TI) là tổ chức có trụ sở tại Berlin được lập ra vào những năm 1990 có đại diện ở nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay hàng năm đã đưa ra công bố về vấn đề tham nhũng trên toàn cầu (Annual Global Corruption Report (GCR)). Những số liệu này có giá trị tham khảo trên cơ sở đo lường, đánh giá dựa trên các tiêu chí cụ thể (http://www.transparency.org)[12].

9 John Kidd, Frank-Jurgen Richter, Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects and Remedies, World Scientific Publishing Company (2003), p. 257-267

10 Richard Rose, Caryn Peiffer, Bad Governance and Corruption, Springer International Publishing_Palgrave Macmillan (2019), p.145

11 Richard Rose, Caryn Peiffer, p.146.

12 John Kidd, Frank-Jurgen Richter, Corruption and Governance in Asia (2003), p.9.

Đối với khu vực tư cũng phải có biện pháp rõ ràng. Trong cuốn sách *Fighting Corruption in East Asia-Solutions from the Private Sector,* các tác giả Jean-Francois Arvis, Ronald E. Berenbeim cho rằng tham nhũng vặt (Petty corruption) diễn ra khá phổ biến ở các nước Châu Á. Khoản tiền nhỏ được coi như "tiền hoa hồng" hoặc "chi phí bôi trơn" để giúp cho các dịch vụ công được thực hiện nhanh chóng hơn. Nhóm tác giả này cho rằng tham nhũng vặt này không thể được xem như là không có tội. Các khoản chi phí bôi trơn này đối với các doanh nghiệp lớn đã chi trả, đôi khi trở thành ác mộng hay nỗi ám ảnh đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa[13].

Những công ty đa quốc gia, xuyên quốc gia nếu dùng các khoản tiền hối lộ để ký được các hợp đồng nếu bị phát hiện sẽ phải chịu các chế tài nghiêm khắc. Biện pháp chế tài có thể là: công ty đó sẽ không được ký kết bất kỳ hợp đồng nào liên quan đến việc cung ứng dịch vụ công trong thời hạn nhất định.

1.3. Giới hạn và kiểm soát quyền lực, trong đó quan trọng nhất là các vấn đề: tăng tính độc lập cho kiểm toán nhà nước và nhánh tư pháp, đồng thời mở rộng tự do báo chí

Tham nhũng chỉ được thực hiện bởi những người có chức vụ, quyền hạn (Xem tình huống 1, 2, 3, 4, 5). Họ lợi dụng chức vụ, quyền hạn được giao vụ lợi. Chống tham nhũng phải giới hạn và kiểm soát được quyền lực.

Trong việc kiểm soát quyền lực thì hai bộ phận là kiểm toán nhà nước và nhánh tư pháp phải độc lập. Kiểm toán Nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng trong kiểm soát quyền lực, nhất là trong lĩnh vực kinh tế - tài chính. Cần tăng cường thực hiện các biện pháp thanh tra, kiểm tra, phòng, chống tham nhũng. Kiểm toán nhà nước phải phối hợp tốt với các cơ quan có chức năng đấu tranh phòng, chống tham nhũng, đặc biệt là là các cơ quan tố tụng trong việc phát hiện, điều tra, xử lý các tình huống có dấu hiệu tham nhũng.

Không thể giám sát quyền lực khi không có tư pháp độc lập và liêm chính. Hơn nữa, cũng không thể mong đợi các vụ bê bối được đưa ra ánh sáng nếu như báo chí chịu sự kiểm soát hoặc chỉ đưa tin theo chỉ đạo.

Ngoài ra, trong chừng mực nào đó, qua các tình huống phát sinh ở trên (xem các tình huống 2 và 3) cho thấy, cần có cơ chế kiểm soát cả những quan hệ xã hội của những người có quyền lực, đặc biệt là những quan hệ có nguy cơ bị lợi dụng và nảy sinh tham nhũng bằng cách quy định rõ những việc được làm và không được làm, phù hợp với đặc thù công việc của từng nhóm cán bộ, công chức, viên chức và từng lĩnh vực hoạt động công vụ, nhằm bảo đảm sự liêm chính và trách nhiệm của cán bộ, công chức, v iên chức.

1.4. Xây dựng văn hóa liêm chính, nói không với tham nhũng

Bên cạnh việc chống là phải xây, xây dựng văn hóa không tham nhũng. Học sinh phải được giáo dục ngay từ khi ngồi trên ghế nhà trường, nhà nước và xã hội phải có những động thái quyết liệt chống lại những biểu hiện xấu, nêu gương những hành vi dũng cảm chống lại cái xấu, cái ác. Việc làm này không thể ngày một ngày hai mà đòi hỏi phải có một quá trình, một lộ trình và phải được thực hiện từ cấp cao nhất trở đi. Không tham nhũng phải bắt đầu từ những cơ quan cao nhất của quyền lực nhà nước, không có

13 Jean-Francois Arvis, Ronald E. Berenbeim, Fighting Corruption in East Asia-Solutions from the Private Sector, World Bank Publications (2003), p.10.

ngoại lệ. Chẳng hạn, ở Pháp việc Tổng thống không phải bị truy tố về những hành vi hình sự, bao gồm cả tham nhũng (immunity from prosecution) trong thời gian đương chức, quy định này cũng phải bị bãi bỏ. Nếu tham nhũng diễn ra ở các cấp cao nhất của quyền lực nhà nước đối với các chức vụ như Tổng thống, Thủ tướng, Thẩm phán thì ở các cấp địa phương tham nhũng cũng sẽ diễn ra.

Ngoài ra, cần xây dựng, áp dụng, theo dõi, xử lý vi phạm bộ quy tắc đạo đức nghề nghiệp đối với những nghề liên quan đến lĩnh vực công, coi đó là chuẩn mực xử sự phù hợp với đặc thù của từng nghề, bảo đảm sự liêm chính, trung thực và trách nhiệm trong việc hành nghề.

2. Nhóm một số giải pháp cụ thể

2. 1. Khuyến khích và có cơ chế bảo vệ người tố giác (Whistle-blower)

Không ai mong muốn trở thành "người tố giác", người đưa ra thông tin, bằng chứng về việc tham nhũng, nếu biết rằng mình sẽ không được bảo vệ. "Người tố giác" luôn phải đối diện với 2 rủi ro: thứ nhất là rủi ro không chứng minh được, vì không đủ bằng chứng khi đưa ra cáo buộc, thứ hai là rủi ro phát sinh đối với chính cá nhân người tố giác (nguy cơ mất việc, mất danh tiếng, ảnh hưởng đến gia đình, người thân, nguy cơ có thể bị trả thù…).

Nhiều quốc gia đã có cơ chế rất cụ thể bảo vệ người tố giác có thể tham khảo. Chẳng hạn, từ năm 1986 ở Mỹ đã thông qua đạo luật về bảo vệ người tố giác, thậm chí còn đưa ra quy định tiền thưởng mà nhà nước chi trả cho thông tin có thật mà người đó đã cung cấp. Ở Anh, chính phủ đã lập ra đường dây điện thoại nóng để tiếp nhận các thông tin tham nhũng, từ đó chuyển thông tin đến những cơ quan có trách nhiệm xử lý, giải quyết, đồng thời có cơ chế cụ thể bảo vệ người tố giác này.

2.2. Có sự giải thích rõ ràng hơn về mặt pháp lý thế nào là yếu tố "trục lợi", giải thích tính chất, mức độ các dạng trục lợi

Từ những phân tích ở phần 1, có thể thấy rằng nếu việc đánh giá tính chất và mức độ nguy hiểm của hành vi tham nhũng chỉ dựa trên căn cứ xác định những lợi ích vật chất mà chủ thể thực hiện hành vi tham nhũng đạt được, để từ đó quyết định mức độ xử lý là không còn phù hợp với thực tế hiện nay. Rõ ràng nhiều trường hợp, các lợi ích vật chất và tinh thần đan xen nhau rất khó phân biệt. Tham nhũng có thể tồn tại dưới dạng dùng tài sản của nhà nước để khuyếch trương thanh thế, gây dựng uy tín hay các mối quan hệ từ đó có thể thu lợi bất chính.

Chẳng hạn có hai tình huống như dưới đây để minh họa cho việc xác định tính chất, mức độ của việc tham nhũng: *Tình huống 1:* Một công ty ký được hợp đồng với doanh nghiệp nước ngoài, trị giá hợp đồng đó là 100 triệu đô la Mỹ. Công ty này đã chi 2 triệu đô la Mỹ cho những người đã thúc đẩy việc hợp đồng được ký kết. *Tình huống 2:* Một vị bộ trưởng nhận 1 triệu đô la Mỹ từ một tập đoàn kinh doanh ô tô để sửa thông tư thuộc thẩm quyền của bộ này theo đó các điều khoản trong thông tư được quy định theo hướng thông thoáng, có lợi cho tập đoàn kinh doanh đó nhưng lại gây khó khăn, tăng chi phí cho người tiêu dùng.

Về giá trị, tình huống 1 có vẻ như được trả cao gấp 2 lần tình huống 2. Tuy nhiên về mức độ nghiêm trọng thì ở tình huống 2, việc ban hành một thông tư thuộc thẩm quyền của một vị bộ trưởng liên quan đến công bằng xã hội, đã ảnh hưởng đến cả hệ thống pháp luật, xâm phạm lợi ích của rất nhiều người. Do đó, qua hai tình huống vừa phân tích ta có thể thấy rằng đánh giá tính chất, mức độ tham nhũng không thể chỉ dựa vào giá trị vật chất.

2.3. Xác định rõ và giám sát việc tuân theo các chế độ, định mức, tiêu chuẩn trong quản lý tài sản công

Không chỉ xác định rõ mà cần phải có cơ chế giám sát, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm đối với việc thực hiện một cách tuỳ tiện và trái phép các tiêu chuẩn, chế độ, định mức. Cần xác định rõ ràng các chế độ, định mức tiêu chuẩn, nhất là các chế độ đối với người có chức vụ lãnh đạo, quản lý, cũng như các chế độ, định mức, tiêu chuẩn có tính chất chuyên môn - kỹ thuật. Chẳng hạn, cần phải xác định rõ các tiêu chuẩn trong bảo đảm chất lượng các công trình hoặc công việc nào đó, với những yêu cầu chính xác cao về kỹ thuật, về quy trình thực hiện, về thời gian, về nguyên vật liệu. Khi đã có quy chuẩn rõ ràng, thì tức khắc sẽ có cơ chế xử lý việc tự ý thay đổi, hạ thấp tiêu chuẩn này để tham nhũng. Bởi lẽ nhiều trường hợp trên thực tế, tham nhũng thường diễn ra khi người có quyền lực thông đồng với người thực hiện tự ý hạ thấp tiêu chuẩn kỹ thuật để chia nhau hưởng lợi. Trong trường hợp này, không những nhà nước bị thiệt hại về tài sản mà người dân, xã hội cũng phải gánh chịu thiệt hại.

2.4. Chống tham nhũng phải song hành với việc cải cách thủ tục hành chính, đổi mới công nghệ quản lý và công nghệ thanh toán qua ngân hàng nhằm minh bạch hóa các giao dịch

Để chống tham nhũng hiệu quả cần xác lập và thực hiện nguyên tắc: Cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân thực hiện công việc liên quan đến thủ tục hành chính một cách thuận tiện nhất, đơn giản nhất, hạn chế việc trực tiếp tiếp xúc với cán bộ, công chức, viên chức. Ngoài ra cần phải đổi mới phương thức thanh toán, đồng bộ hóa việc chuyển từ phương thức dùng tiền mặt, sang phương thức thanh toán qua ngân hàng, nhằm kiểm soát chặt chẽ hơn các giao dịch, nhất là những khoản chi sử dụng ngân sách nhà nước hoặc liên quan đến cán bộ, công chức, viên chức.

Tóm lại, chống tham nhũng trên phương diện giải pháp tổng thể thì quan trọng nhất là: phải công khai, minh bạch, tăng cường việc giải trình, cắt giảm các nguồn tài trợ nếu chống tham nhũng không hiệu quả, và tăng cường việc giới hạn và kiểm soát quyền lực, trong đó có vấn đề: tăng tính độc lập của tư pháp và kiểm toán, đảm bảo quyền tự do báo chí và hình thành văn hóa liêm chính, nói không với tham nhũng. Về các giải pháp cụ thể, cần phải có cơ chế bảo vệ người tố giác (Whistle-blower), giải thích rõ về yếu tố "trục lợi", xác định rõ và giám sát việc tuân theo các chế độ, định mức, tiêu chuẩn trong quản lý tài sản công, cải cách thủ tục hành chính, đổi mới công nghệ quản lý và chuyển sang phương thức thanh toán qua ngân hàng ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

1. Jean-Francois Arvis, Ronald E. Berenbeim, *Fighting Corruption in East Asia-Solutions from the Private Sector*, World Bank Publications (2003).

2. John Kidd, Frank-Jurgen Richter, *Corruption and Governance in Asia* (2003).

3. John Kidd, Frank-Jurgen Richter, *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects and Remedies*, World Scientific Publishing Company (2003).

4. Richard Rose, Caryn Peiffer, *Bad Governance and Corruption*, Springer International Publishing_ Palgrave Macmillan (2019).

5. Khalid Sekkat, *Is Corruption Curable*, Palgrave MacMillan (2019).

6. Ian Senior - Corruption, *the World's Big C: Cases, Causes, Consquences*, Cures-Institute of Economic Affairs (IEA) (2006).