

CÔNG ƯỚC LIÊN HỢP QUỐC VỀ CHỐNG THAM NHŨNG VÀ PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ CHỐNG THAM NHŨNG TRONG TIẾN TRÌNH CẢI CÁCH TƯ PHÁP

*Nguyễn Bá Điển**

Tham nhũng là mối đe dọa nghiêm trọng đối với sự phát triển. Kinh nghiệm của thế giới đã khẳng định rằng tham nhũng làm chậm trễ quá trình tăng trưởng kinh tế, huỷ hoại các dịch vụ công, cản trở đầu tư, làm biến dạng điều kiện cạnh tranh trong giao dịch thương mại, giảm các cơ hội việc làm và làm suy giảm lòng tin vào chính quyền và pháp luật. Ở Việt Nam, tệ nạn tham nhũng đang là một “quốc nạn”, đang làm suy kiệt nền kinh tế của đất nước, làm giảm lòng tin của nhân dân vào chế độ, là một thách thức to lớn đối với hệ thống pháp luật và thiết chế thực thi pháp luật ở nước ta.

Cùng với xu hướng toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế, tham nhũng ngày càng lan rộng phổ biến và trở thành một vấn đề hết sức nhức nhối đối với nhiều quốc gia - không chỉ đối với các quốc gia đang phát triển mà kể cả các nước phát triển¹. Vì vậy, việc xác lập một khuôn khổ pháp lý quốc tế cho sự hợp tác giữa các quốc gia trên phạm vi khu vực và quốc tế để có thể phòng ngừa và đấu tranh có hiệu quả với tệ nạn tham nhũng là một đòi hỏi hết sức cấp bách của cả cộng đồng quốc tế.

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

¹ Cựu chủ tịch Tập đoàn viễn thông khổng lồ WorldCom ông Bernard Ebbers, vừa phải lĩnh án tù 25 năm do có liên quan đến vụ tham nhũng với số tiền 11 tỷ USD; Giám đốc các vấn đề của Hội đồng Bảo an Liên Hợp quốc, ông Joseph Stephanides, là quan chức cao cấp của Liên hợp quốc vừa bị Tổng thư ký Liên hợp quốc tuyên bố sa thải do có nhiều hành vi sai trái liên quan tới vụ bê bối đối đầu lấy lương thực tại Iraq; v.v.

Theo Nghị quyết số 58/169 ngày 18 tháng 12 năm 2002 của Đại Hội đồng Liên hợp quốc, Hội nghị Chính trị cấp cao về việc ký kết Công ước quốc tế về chống tham nhũng đã được tổ chức tại thành phố Mérida (México) từ ngày 09 đến ngày 11 tháng 12 năm 2003. Việt Nam đã cử đại diện tham gia quá trình đàm phán và ký Công ước vào ngày 10 tháng 12 năm 2003. Việc Việt Nam tham gia quá trình đàm phán và ký Công ước về chống tham nhũng của Liên hợp quốc thể hiện sự quyết tâm của Việt Nam trong cuộc đấu tranh chống tham nhũng, đồng thời cũng bày tỏ sự ủng hộ mạnh mẽ và thiện chí sẵn sàng hợp tác với các nước để cùng nhau đấu tranh có hiệu quả chống tội phạm này.

I. NHỮNG NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA CÔNG ƯỚC

Công ước chống tham nhũng của Liên hợp quốc gồm có: Lời nói đầu, 8 chương, 71 điều².

Lời nói đầu của Công ước đã nhận diện tính chất nghiêm trọng do tham nhũng gây ra: tham nhũng có thể đe dọa sự ổn định, an ninh xã hội, xâm phạm các thể chế và giá trị dân chủ, các giá trị đạo đức, công lý và cản trở sự phát triển bền vững và nguyên tắc nhà nước pháp quyền. Đồng thời Công ước còn cảnh báo về sự nguy hiểm của việc tham nhũng, đó là sự liên kết giữa tham nhũng với

² Chương I: Những quy định chung; Chương II: Các biện pháp phòng ngừa; Chương III: Hình sự hoá và thực thi pháp luật; Chương IV: Hợp tác quốc tế; Chương V: Thu hồi tài sản; Chương VI: Hỗ trợ kỹ thuật và trao đổi thông tin; Chương VII: Các cơ chế thi hành Công ước; Chương VIII: Các điều khoản cuối cùng.

các loại tội phạm khác, đặc biệt là tội phạm có tổ chức và tội phạm kinh tế, kể cả rửa tiền; rằng các vụ tham nhũng liên quan đến số lượng lớn tài sản, chiếm một phần quan trọng nguồn lực của quốc gia và việc sử dụng sai trái nguồn lực này sẽ gây thiệt hại nghiêm trọng cho ổn định chính trị và phát triển bền vững của các nước; hiện trạng tham nhũng đang vượt qua các biên giới quốc gia và ảnh hưởng đến mọi xã hội. Vì vậy, xoá bỏ tham nhũng là trách nhiệm của các quốc gia, các quốc gia phải hợp tác với nhau, phải áp dụng các biện pháp toàn diện và đa dạng; phải tôn trọng các nguyên tắc cơ bản trong thủ tục tố tụng hình sự, dân sự hoặc hành chính và các nguyên tắc về việc quản lý tài sản công, sự công bằng, trách nhiệm và bình đẳng trước pháp luật và tăng cường “văn hoá chống tham nhũng (culture of rejection of corruption)”.

1. Các quy định chung

Với mục đích nhằm thúc đẩy và tăng cường các biện pháp chống tham nhũng có hiệu lực và hiệu quả hơn; thúc đẩy, tạo điều kiện và hỗ trợ hợp tác quốc tế và trợ giúp kỹ thuật trong phòng, chống tham nhũng, bao gồm cả việc thu hồi tài sản; thúc đẩy tính liêm chính, chế độ trách nhiệm và việc quản lý việc công và tài sản công³, ngay tại Điều 2 Công ước một số thuật ngữ quan trọng đã được làm rõ, như: “Công chức”, “Công chức nước ngoài”⁴, “công chức của tổ chức quốc tế”⁵, “tài sản”⁶, “tài sản do phạm tội mà có”⁷,

“phong toả”⁸, “tịch thu”⁹, “tội phạm gốc”¹⁰, “chuyển giao có kiểm soát”¹¹. Đặc biệt, khái niệm “công chức” đã được Công ước định nghĩa là: i) bất kỳ người nào giữ chức vụ về lập pháp, hành pháp, hành chính hoặc tư pháp bất kể là do bầu hay bổ nhiệm, làm việc thường xuyên, được trả lương hay không được trả lương, bất kể thâm niên công tác của người đó; ii) bất kỳ người nào thực hiện chức năng công, kể cả cho cơ quan hay doanh nghiệp công; iii) bất kỳ người nào được định nghĩa là “công chức” trong nội luật của một quốc gia. Như vậy, “công chức” có nghĩa là bất kỳ người nào thực hiện chức năng công hay cung ứng dịch vụ công được quy định trong pháp luật quốc gia và được áp dụng trong lĩnh vực pháp luật liên quan của quốc gia đó.

Phạm vi áp dụng của Công ước được quy định khá rộng. Các điều khoản của Công ước được áp dụng đối với việc phòng ngừa, điều tra, truy tố tham nhũng và việc phong toả, tạm giữ tịch thu và hoàn trả tài sản có được do phạm các tội về tham nhũng¹².

Tham nhũng là hiện tượng xuyên quốc gia và có tính chất quốc tế. Chủ quyền quốc gia là thuộc tính chính trị pháp lý của quốc gia, là tiêu điểm số một trong quan hệ quốc tế của mọi thời đại. Vì vậy, theo Điều 4 của Công ước, việc các quốc gia triển khai thực

³ Xem Điều 1 Công ước.

⁴ Là bất kỳ người nào giữ một chức vụ về lập pháp, hành pháp, hành chính hay tư pháp của một nước ngoài, bất kể do bầu hay bổ nhiệm và bất kỳ người nào thực hiện một chức năng công cho một nước ngoài, kể cả cho cơ quan hay doanh nghiệp công.

⁵ Là công chức dân sự quốc tế hoặc bất kỳ người nào khác được một tổ chức quốc tế hoạt động công uỷ quyền hoạt động nhân danh tổ chức đó.

⁶ Là mọi loại của cải, cụ thể hay không cụ thể, dịch chuyển được hay không dịch chuyển được, hữu hình hay vô hình, giấy tờ pháp lý hay những thứ là bằng chứng về quyền sở hữu hoặc lợi ích trên tài sản đó.

⁷ Là mọi tài sản có nguồn gốc hay được thụ đắc một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua việc thực hiện một tội phạm.

⁸ Là tạm thời cấm việc chuyển nhượng, biến đổi, định đoạt hay dịch chuyển tài sản hoặc tạm thời quản lý hay kiểm soát tài sản theo lệnh của toà án hoặc cơ quan có thẩm quyền khác.

⁹ Là vĩnh viễn tước theo lệnh của toà án hoặc cơ quan có thẩm quyền khác.

¹⁰ Là bất kỳ tội phạm nào mà tài sản có được từ tội phạm đó có thể trở thành đối tượng của một tội phạm được quy định trong Công ước.

¹¹ Là kỹ thuật cho phép hàng hoá bất hợp pháp hoặc nghi vấn được chuyển ra khỏi, đi qua hoặc vào lãnh thổ của một hoặc nhiều nước, dưới sự giám sát của cơ quan có thẩm quyền của nước đó, nhằm điều tra hành vi phạm tội.

¹² Xem Điều 3 Công ước.

hiện chống tham nhũng cần phải được thực thi theo cách thức phù hợp với các nguyên tắc về bình đẳng chủ quyền quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia, không can thiệp vào công việc nội bộ của quốc gia khác.

2. Các biện pháp phòng ngừa

Phòng ngừa tham nhũng giữ vai trò hết sức quan trọng trong đấu tranh chống tham nhũng, nhằm ngăn ngừa các hành vi tham nhũng, tăng cường khả năng phát hiện tham nhũng và khắc phục hậu quả tham nhũng. Vì vậy, Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng đã dành toàn bộ Chương II tập trung quy định về các biện pháp phòng ngừa tham nhũng. Theo đó, các quốc gia thành viên phải đảm bảo thành lập cơ quan phòng ngừa tham nhũng phù hợp với pháp luật nước mình (Điều 6); ban hành chế độ tuyển dụng đối với công chức dựa trên nguyên tắc hiệu quả, minh bạch (Điều 7); áp dụng các quy chuẩn nhằm đảm bảo việc thực hiện chức năng công được chính xác, chính trực và đúng đắn (khoản 1 Điều 8); đề ra các biện pháp và cơ chế yêu cầu công chức báo cáo cơ quan có thẩm quyền những hoạt động bên ngoài, công việc, các khoản đầu tư bên ngoài hay tài sản và quà tặng (khoản 2, Điều 8); xây dựng các cơ chế mua sắm tài sản công¹³ và quản lý tài chính công¹⁴ dựa trên sự minh bạch, cạnh tranh và tiêu chí khách quan (khoản 1 và khoản 2 Điều 9); thực hiện các biện pháp hành chính và dân sự thích hợp nhằm đảm bảo sự minh bạch của sổ sách kế

toán, chứng từ, báo cáo tài chính liên quan đến thu, chi công và phòng ngừa hành vi giả mạo những tài liệu này (khoản 3, Điều 9); áp dụng các biện pháp cần thiết để tăng cường minh bạch trong quản lý hành chính công¹⁵ (Điều 10); bảo đảm tính độc lập trong hoạt động xét xử, áp dụng các biện pháp tăng cường tính liêm khiết cho cán bộ Tòa án, phòng ngừa những cơ hội tham nhũng đến với họ.

Công ước còn quy định các biện pháp chống tham nhũng liên quan đến khu vực tư. Các biện pháp này bao gồm việc tăng cường các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán trong khu vực tư, ban hành những chế tài dân sự, hành chính hoặc hình sự có hiệu lực và có tính răn đe. Các hành vi sau đây đều phải bị cấm: lập tài khoản ngoài sổ sách, lập chứng từ khống, dùng giấy tờ, chứng từ giả, huỷ tài liệu, sổ sách trước thời hạn, cho phép việc khấu trừ thuế đối với các khoản chi là tiền hối lộ (Điều 12).

Ngoài các biện pháp nêu trên, Công ước đặc biệt quan tâm đến những biện pháp nhằm phòng chống một loại hình tội phạm mới, có liên quan đến hành vi tham nhũng, đó là nạn rửa tiền. Rửa tiền là một cách phạm tội để những số tiền bất chính (thu được từ buôn bán thuốc phiện, khủng bố, buôn bán vũ khí hoặc tham nhũng) thành tiền có vẻ là hợp pháp (biến "tiền bẩn" thành "tiền sạch"). Rửa tiền là một trong những hình thức dung dưỡng cho nạn tham nhũng. Do đó, toàn bộ Điều 14 của Công ước đã được thiết kế nhằm quy định các biện pháp chống rửa tiền, theo đó, các quốc gia thành viên cần: a) thiết lập một cơ chế giám sát và điều chỉnh toàn diện đối với các ngân hàng,

¹³ Cơ chế này bao gồm: Thông báo công khai về thủ tục mua sắm và hợp đồng mua sắm, trong đó có cả thông tin về mời thầu, về trao thầu, để các nhà thầu có đủ thời gian chuẩn bị và nộp hồ sơ; đưa ra các điều kiện về tham gia thầu, các quy định về đấu thầu; áp dụng những tiêu chuẩn khách quan và định mức đối với việc quyết định mua sắm; cơ chế đảm bảo quyền truy đòi trong trường hợp quy trình mua sắm không được tuân thủ; các biện pháp điều chỉnh, giám sát và đào tạo cán bộ chịu trách nhiệm mua sắm công, v.v...

¹⁴ Những biện pháp này bao gồm: Thủ tục thông qua ngân sách quốc gia; báo cáo kịp thời về thu và chi; cơ chế quy định các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán và các cơ chế giám sát có liên quan khác; cơ chế quản lý rủi ro và kiểm soát nội bộ;

¹⁵ Các biện pháp đó bao gồm: Ban hành các thủ tục hoặc quy định cho phép công chúng có được thông tin về việc tổ chức, thực hiện chức năng và ra quyết định của các cơ quan hành chính (với sự cân nhắc đầy đủ yêu cầu bảo vệ thông tin đời tư và số liệu cá nhân); đơn giản hóa thủ tục hành chính; xuất bản thông tin, bao gồm báo cáo định kỳ về nguy cơ tham nhũng trong các cơ quan hành chính nhà nước mình.

các thể chế tài chính phi ngân hàng, kể cả các thể nhân hay pháp nhân cung cấp dịch vụ về chuyển tiền hoặc luật có giá trị, lưu hồ sơ và báo cáo về những giao dịch khả nghi nhằm ngăn chặn, phát hiện mọi hình thức rửa tiền; b) đảm bảo cho các cơ quan hành chính, giám sát, thực thi pháp luật và các cơ quan khác chuyên về chống rửa tiền có khả năng hợp tác và trao đổi thông tin ở cấp quốc gia và quốc tế; c) thành lập một đơn vị tình báo tài chính nhằm đóng vai trò là một trung tâm quốc gia để thu thập, phân tích và xử lý các thông tin về rửa tiền; d) áp dụng các biện pháp khả thi nhằm phát hiện, kiểm soát việc di chuyển tiền mặt và các công cụ tài chính có giá trị chuyển đổi thành tiền qua biên giới nước mình.

Công ước còn khuyến khích các quốc gia thành viên phát triển và thúc đẩy hợp tác song phương, tiểu khu vực, khu vực và toàn cầu giữa các cơ quan tư pháp, thực thi pháp luật nhằm đấu tranh chống rửa tiền trong phạm vi quốc tế.

3. Hình sự hoá và thực thi pháp luật

Vì tính chất nguy hiểm và mức độ nghiêm trọng của hành vi tham nhũng, Công ước Chống tham nhũng của Liên hợp quốc đã đặt ra cho các quốc gia thành viên nghĩa vụ hình sự hoá các hành vi tham nhũng. Các hành vi đó là: hối lộ công chức quốc gia (Điều 15); hối lộ công chức nước ngoài hoặc công chức của tổ chức quốc tế công (Điều 16); tham ô, biển thủ hoặc các dạng chiếm đoạt tài sản khác do công chức thực hiện (Điều 17); lợi dụng ảnh hưởng để trục lợi (Điều 18); lạm dụng chức năng (Điều 19); làm giàu bất hợp pháp (Điều 20); hối lộ trong khu vực tư (Điều 21); biển thủ tài sản trong khu vực tư (Điều 22); tẩy rửa tài sản do phạm tội mà có (Điều 23); che giấu tài sản (Điều 24); cản trở hoạt động tư pháp (Điều 25); đồng phạm, phạm tội chưa đạt (Điều 27).

Công ước còn quy định trách nhiệm của pháp nhân, có thể là trách nhiệm hình sự, dân sự hoặc hành chính. Trách nhiệm này

không ảnh hưởng đến trách nhiệm hình sự của thể nhân đã thực hiện tội phạm. Mỗi quốc gia thành viên có nghĩa vụ đảm bảo các pháp nhân phải chịu chế tài hình sự hoặc phi hình sự thích đáng, tương xứng và có tác dụng ngăn ngừa, kể cả phạt tiền (Điều 26).

Ngoài việc quy định các hành vi tham nhũng bị coi là tội phạm hình sự, Công ước về Chống tham nhũng của Liên hợp quốc còn ấn định các nghĩa vụ của các quốc gia thành viên trong việc: truy tố, xét xử và chế tài (Điều 30); phong toả, tạm giữ và tịch thu tài sản do phạm tội mà có (Điều 31); bảo vệ nhân chứng, chuyên gia và nạn nhân (Điều 32); bảo vệ người tố giác (Điều 33); giải quyết hậu quả của hành vi tham nhũng (Điều 34); bồi thường thiệt hại (Điều 35); đảm bảo tính độc lập và hiệu quả của cơ quan chuyên trách chống tham nhũng (Điều 36); giảm nhẹ hình phạt hoặc miễn trừ truy tố đối với người đã hợp tác đầy đủ trong quá trình điều tra hay truy tố một tội phạm về tham nhũng (Điều 37); khắc phục những cản trở do phải tuân thủ các quy định pháp luật về ngân hàng (Điều 40); xây dựng quy định về thực hiện đủ dài hoặc quy định không áp dụng thời hiệu đối với bất kỳ tội phạm tham nhũng nào (Điều 29).

4. Quyền tài phán

Trong điều kiện toàn cầu hoá và hội nhập quốc tế, các tội phạm tham nhũng ngày càng mang tính chất quốc tế, xuyên quốc gia¹⁶. Việc xác định thẩm quyền tài phán của quốc gia đối với hành vi tham nhũng là vấn đề hết sức nhạy cảm, nhằm đảm bảo việc xét xử phải được thực thi bởi cơ quan tư pháp có thẩm quyền đích thực, mặt khác, đảm bảo việc tuân thủ triệt để nguyên tắc tôn trọng

¹⁶ Trong nhiều vụ án tham nhũng ở Việt Nam đã được các cơ quan bảo vệ pháp luật phát hiện trong thời gian qua, các đối tượng phạm tội đã chia nhau hoặc chiếm đoạt hàng triệu đô la có sự móc ngoặc giữa đối tượng trong nước với đối tượng là người nước ngoài và trong nhiều vụ, số tiền nhận được đã tạm gửi ở ngân hàng nước ngoài hoặc đầu tư ra nước ngoài ... (Theo Báo pháp luật Việt Nam số 135 ngày 7/6/2005).

nguyên tắc chủ quyền quốc gia. Nhằm ngăn ngừa sự lợi dụng các điều khoản của Công ước để can thiệp vào công việc nội bộ của quốc gia khác, Công ước Chống tham nhũng của Liên hợp quốc đã quy định thẩm quyền tài phán của mỗi quốc gia đối với những tội phạm khi:

- Tội phạm đó được thực hiện trên lãnh thổ nước mình;

- Tội phạm đó được thực hiện trên tàu thuyền hoặc máy bay đang mang cờ của nước mình;

- Tội phạm đó được thực hiện đối với một công dân của nước mình;

- Tội phạm đó được thực hiện bởi một công dân của nước mình hay bởi một người không quốc tịch nhưng thường trú trên lãnh thổ nước mình;

- Tội phạm đó là "tội phạm về tẩy rửa tài sản mà có" (được quy định tại Điều 23 của Công ước) được thực hiện bên ngoài lãnh thổ nước mình;

- Tội phạm đó được thực hiện chống lại quốc gia mình.

5. Thu hồi tài sản

Thu hồi các tài sản có liên quan đến tội phạm tham nhũng là một tiêu chí quan trọng và là phương thức cơ bản của Công ước chống tham nhũng của Liên Hợp quốc. Chính vì vậy, tại Chương V (từ các Điều 51 đến Điều 59), Công ước đã quy định các biện pháp tổng thể nhằm tăng cường hiệu quả thu hồi tài sản có được do hành vi tham nhũng. Các biện pháp đó là: phòng ngừa và phát hiện việc chuyển tài sản do phạm tội mà có¹⁷; các biện pháp thu hồi tài sản trực tiếp

(khởi kiện vụ án dân sự tại toà án, hoặc cho phép các cơ quan có thẩm quyền ra quyết định thu hồi các tài sản có được do phạm tội); thu hồi tài sản thông qua hợp tác quốc tế¹⁸; trả lại và định đoạt tài sản; thành lập đơn vị tình báo tài chính; tiến hành các điều ước quốc tế song phương hoặc đa phương nhằm nâng cao hiệu quả của hợp tác quốc tế trong việc thu hồi tài sản do phạm tội tham nhũng mà có.

6. Trợ giúp pháp lý quốc tế

Do tính chất đặc biệt của các tội phạm tham nhũng nên cần thiết phải có sự hợp tác quốc tế toàn diện và chặt chẽ nhằm đấu tranh phòng chống có hiệu quả đối với loại hình phạm tội này. Vì vậy, Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng quy định nghĩa vụ của các quốc gia thành viên phải xem xét trợ giúp cho nhau trong việc điều tra, truy tố, xét xử cũng như các thủ tục tố tụng dân sự và hành chính liên quan đến tham nhũng. Các biện pháp trợ giúp pháp lý quốc tế trong lĩnh vực hình sự đã được Công ước đặc biệt quan tâm, như: dẫn độ¹⁹; chuyển giao người bị kết án; tương trợ pháp lý; chuyển giao vụ án hình sự; hợp tác thực thi pháp luật; liên kết điều tra; kỹ thuật điều tra đặc biệt (giám sát điện tử hoặc các hình thức giám sát khác, hoạt động chìm để đảm bảo chứng cứ thu được chấp nhận tại toà án).

II. PHÁP LUẬT VIỆT NAM VỀ CHỐNG THAM NHŨNG - MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN

Vấn đề chống tham nhũng đã trở thành một trong những vấn đề thời sự nóng hổi nhất, thu hút sự quan tâm của dư luận và của

nước ngoài phải báo cáo về mối quan hệ tới tài khoản này với cơ quan có thẩm quyền của quốc gia.

¹⁸ Biện pháp này bao gồm: hợp tác quốc tế trong việc tịch thu (Điều 54); hợp tác quốc tế vì mục đích tịch thu (Điều 55); hợp tác quốc tế đặc biệt (Điều 56).

¹⁹ Theo quy định của Công ước, việc dẫn độ được áp dụng khi người là đối tượng của yêu cầu dẫn độ có mặt trên lãnh thổ quốc gia được yêu cầu; giữa hai quốc gia hữu quan đã ký hiệp định song phương về dẫn độ hoặc đều là thành viên của Công ước này.

¹⁷ Biện pháp này bao gồm: yêu cầu các tổ chức tài chính xác định và nhận dạng khách hàng; tổ chức kiểm soát kỹ các tài khoản muốn được mở có liên quan đến những cá nhân đang hoặc đã giữ các chức vụ quan trọng trong bộ máy Nhà nước hoặc những người có liên quan của họ; ngăn ngừa sự thành lập các ngân hàng không có sự hiện diện thực tế; thiết lập hệ thống công khai tài chính đối với nhóm công chức nhất định; yêu cầu nhóm công chức nhất định có lợi ích, có chữ ký hoặc có quyền đối với một tài khoản ở

các tầng lớp nhân dân ở nước ta. Gần 10.000 vụ tham nhũng, gây thiệt hại 7.558 tỷ đồng mà lực lượng tố tụng phát hiện từ năm 1993 đến nay là một con số khổng lồ. Thiệt hại về vật chất do các vụ tham nhũng gây ra có xu hướng tăng và diễn biến hết sức phức tạp. Năm 1993 các vụ tham nhũng gây thiệt hại tài sản nhà nước 319 tỷ đồng, thì năm 2004 là 712 tỷ đồng. Những năm 1990 thiệt hại trung bình trong một vụ tham nhũng là 700 triệu đồng, thì từ năm 2000 đến 2004 số tiền tương ứng là 900 triệu đồng, có những vụ tham nhũng hàng triệu USD như trong lĩnh vực dầu khí, xăng dầu, ngân hàng²⁰, bảo hiểm, địa chính, đầu tư, v.v.

Nhằm đấu tranh với tình trạng tham nhũng ngày càng gia tăng ở Việt Nam, Nhà nước Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật về chống tham nhũng, trong đó tập trung chủ yếu ở Pháp lệnh Chống tham nhũng²¹, Bộ luật Hình sự²², Pháp lệnh Cán bộ công chức²³ và Pháp lệnh Thực hành tiết kiệm chống lãng phí²⁴. Về cơ bản, nội dung các văn bản quy phạm pháp luật về chống tham nhũng của Việt Nam là phù hợp với những quy định của Công ước chống tham nhũng của Liên hợp quốc.

1. Về Pháp lệnh Chống tham nhũng năm 1998

Đây là văn bản quy phạm pháp luật chuyên biệt, trực tiếp điều chỉnh việc phòng chống tham nhũng tại Việt Nam. Dựa trên các tính chất đặc thù, điều kiện và hoàn cảnh Việt Nam, Pháp lệnh bước đầu đã quy định những vấn đề cơ bản về chống tham nhũng,

như: định nghĩa hành vi tham nhũng, các biện pháp phòng ngừa tham nhũng, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức trong việc phòng chống tham nhũng.

Nhìn chung, Pháp lệnh này có nội dung phù hợp với các quy định của Công ước về chống tham nhũng. Tuy nhiên, còn một số vấn đề cần phải bổ sung vào Pháp lệnh hoặc đưa vào nội dung của Luật Chống tham nhũng trong tương lai, để phù hợp với yêu cầu của Công ước của Liên hợp quốc, như: dẫn độ tội phạm, chuyển giao người bị kết án, trừng trị pháp lý, hợp tác thực thi pháp luật, liên kết điều tra, kỹ thuật điều tra đặc biệt. Mặc dù những vấn đề trên ở một mức độ nhất định đã được quy định tại Bộ luật Tố tụng Hình sự và một số các Hiệp định tương trợ tư pháp giữa Việt Nam với nước ngoài. Tuy nhiên, để nâng cao hiệu quả của việc đấu tranh phòng, chống tham nhũng ở nước ta, cần chuyển hoá các quy định về hợp tác quốc tế (được quy định tại Chương IV của Công ước) vào Pháp lệnh Chống tham nhũng.

Đặc biệt, Công ước quy định sự cần thiết phải thành lập cơ quan chuyên trách hoặc đội ngũ cán bộ chuyên trách đấu tranh chống tham nhũng. Để nâng cao hiệu lực và hiệu quả đấu tranh chống tham nhũng, Pháp lệnh Chống tham nhũng và Luật Chống tham nhũng trong tương lai của Việt Nam cần quy định rõ việc thành lập và hoạt động của cơ quan chuyên trách về chống tham nhũng²⁵. Việc thành lập được một cơ quan chuyên trách chống tham nhũng hữu hiệu sẽ là một trong những nhân tố quyết định sự thành bại của công cuộc chống tham nhũng ở nước ta. Tuy nhiên, mô hình cho một cơ quan chuyên trách chống tham nhũng đang là một bài

²⁰ Báo pháp luật Việt Nam, số 135 (2.605) ngày 7/6/2005.

²¹ Pháp Lệnh Chống tham nhũng đã được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 26/02/1998 và đã được sửa đổi, bổ sung vào ngày 28/04/2000.

²² Bộ Luật Hình sự đã được Quốc hội thông qua ngày 28/7/1985 và đã được sửa đổi, bổ sung ngày 21/12/1999.

²³ Pháp lệnh Cán bộ công chức được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 26/02/1998, đã được sửa đổi bổ sung năm 2003.

²⁴ Pháp lệnh về Chống lãng phí năm 1998.

²⁵ Theo quy định của Pháp lệnh, ở Việt Nam hiện nay có nhiều cơ quan chức năng chống tham nhũng như thanh tra, công an, kiểm sát, toà án, v.v. Tuy nhiên, hiệu quả thực tế chưa cao. Do đó, Dự thảo Luật chống tham nhũng được trình Quốc hội khoá IX trong kỳ họp thứ 7 vừa qua đã quy định thành lập một cơ quan chuyên trách riêng về chống tham nhũng.

toán chưa tìm được lời giải ở nước ta. Có thể học tập mô hình cơ quan chống tham nhũng của Singapore, Thụy Điển hoặc của Indonesia vừa mới được Tổng thống Yudhoyono thành lập trong chiến dịch “Bàn tay sạch” vừa qua. Ở Thái lan, cùng với việc sửa đổi Hiến pháp (1997), ngày 30/9/2004 Ủy ban chống tham nhũng quốc gia đã được thành lập với nhiệm vụ, quyền hạn rất lớn. Ủy ban này độc lập với mọi cơ quan của Chính phủ chuyên điều tra các vụ tham nhũng liên quan đến các thành viên của Nghị viện, Nội các, các quan chức Chính phủ cao cấp khác. Các thành viên của Ủy ban phải công bố tài sản cũng như vợ (chồng) và con cái trong vòng 30 ngày trước khi nhận chức và 30 ngày sau khi rời khỏi vị trí làm việc. Tòa án Hiến pháp là cơ quan cuối cùng xét xử các vụ việc tham nhũng. Ngoài ra, hoạt động khiếu nại, tố cáo các hành vi tham nhũng, pháp luật Thái lan ngày càng tăng cường nhiều hình thức để người dân khiếu nại, tố cáo các hành vi tham nhũng của công chức nhà nước. Tất cả các đơn thư tố cáo (có tên hay nặc danh) đều phải được xem xét và xử lý. Trong khi đó, Luật Khiếu nại Tố cáo năm 1998 của Việt Nam lại quy định không xem xét các đơn thư tố giác nặc danh. Còn một số người tố giác thì lại bị truy cứu trách nhiệm hình sự về tội đưa hối lộ²⁶.

Đồng thời, Pháp lệnh chống tham nhũng, kể cả Dự án Luật phòng, chống tham nhũng vừa được trình Quốc hội khoa IX tại kỳ họp thứ 7 vừa qua vẫn nặng về “phòng” mà nhẹ về “chống”. Cần phải có những quy định cụ thể với các chế tài đủ mạnh để đủ sức trừng trị và răn đe những kẻ tham nhũng.

Ngoài những vấn đề nêu trên các quy định cụ thể về các biện pháp phòng chống

rửa tiền trong pháp luật hiện hành²⁷ cần được luật hoá trong Pháp lệnh hoặc Luật Chống tham nhũng sắp tới.

2. Về Bộ Luật Hình sự

Qua nghiên cứu, đối chiếu các quy định của Bộ luật Hình sự với Công ước về chống tham nhũng cho thấy các nội dung của đạo luật này về cơ bản là phù hợp với các quy định của Công ước. Bộ luật Hình sự Việt Nam đã có các quy định về các tội phạm như: tội hối lộ, tội tham ô, các tội về chức vụ quyền hạn, tội lợi dụng ảnh hưởng để trục lợi, các tội lạm dụng chức năng; các tội cản trở hoạt động tư pháp, tội đồng phạm; phạm tội chưa đạt; chuẩn bị phạm tội, v.v. và các chế tài kèm theo.

Tuy nhiên, so sánh với các quy định của Công ước của Liên hợp quốc còn có một số các loại tội phạm chưa được quy định trong pháp luật hình sự Việt Nam, như: tội hối lộ trong khu vực tư; tham ô tài sản trong khu vực tư; tội làm giàu bất hợp pháp; tội hối lộ công chức nước ngoài và công chức của tổ chức quốc tế công Vì vậy, để đấu tranh, phòng chống tham nhũng đạt hiệu quả, đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của Công ước về hình sự hoá các tội tham nhũng, Việt Nam cần tiến hành nội luật hoá các quy định của Công ước trong Bộ luật Hình sự về các hành vi tham nhũng nêu trên.

3. Về Pháp lệnh Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 1998

Pháp lệnh Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí năm 1998 của Việt Nam là một trong bộ phận quan trọng cấu thành nên hệ thống các văn bản pháp luật Việt Nam hiện hành về chống tham nhũng. Trong thời gian qua pháp lệnh này đã thể hiện được một phần hiệu lực và hiệu quả trong công cuộc

²⁶ Sáng ngày 15/7/2005, tại buổi tọa đàm dự thảo Luật phòng, chống tham nhũng tổ chức tại Hà Nội, ông Hakan, chuyên gia Thụy Điển về chống tham nhũng cho rằng, trong lĩnh vực chống tham nhũng phải chấp nhận đơn thư nặc danh và cần có cơ chế bảo vệ người tố cáo (www.vnexpress.net, thứ sáu, 15/7/2005).

²⁷ Ngày 7/6/2005 Chính phủ đã có Nghị định số 74/2005/ND-CP về phòng, chống rửa tiền; Ngày 8/7/2005 Thống Đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ban hành Quyết định về việc thành lập Trung tâm Thông tin Phòng, chống rửa tiền – một đơn vị sự nghiệp trực thuộc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

đấu tranh chống tham nhũng ở nước ta. Tuy nhiên, nhằm nâng cao hơn nữa hiệu quả của việc đấu tranh phòng chống tham nhũng, cần thiết phải tiếp tục sửa đổi bổ sung Pháp lệnh, đặc biệt bổ sung các quy định về mua sắm và quản lý tài sản công; sự tham gia của xã hội và báo cáo công khai; tăng cường trách nhiệm của thủ trưởng cơ quan, tổ chức; tăng cường việc công khai tài chính; công bố công khai trên các phương tiện thông tin đại chúng về các vụ việc vi phạm pháp luật trong việc thực hành tiết kiệm; các chế tài về xử lý vi phạm pháp luật về tiết kiệm, chống lãng phí cần được quy định rõ ràng và nghiêm khắc hơn.

4. Về Pháp lệnh Cán bộ công chức năm 1998

Pháp lệnh cán bộ công chức năm 1998 của nước ta được ban hành với mục đích là xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức chính quy, hiện đại đáp ứng yêu cầu thực tế, hạn chế những tiêu cực xảy ra ở khu vực công cũng như minh bạch hoá các quy định về phạm vi thẩm quyền của cán bộ công chức. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu trên pháp luật về cán bộ công chức của Việt Nam cần phải được tiếp tục hoàn thiện theo hướng:

Một là, Hoàn thiện quy chế tuyển dụng, đánh giá và giám sát hoạt động đối với cán bộ công chức Việt Nam;

Hai là, Hoàn thiện quy chế tuyển dụng, đánh giá và giám sát hoạt động cán bộ công chức nước ngoài và công chức của các tổ chức quốc tế công;

Ba là, Xây dựng cơ chế pháp lý hữu hiệu về giám sát của quần chúng đối với cán bộ công chức;

Bốn là, Thiết lập một chế độ tiền lương, tiền thưởng có hiệu quả phù hợp với điều kiện kinh tế của Việt Nam; Xây dựng cơ chế minh bạch hoá tài sản của cán bộ công chức.

Chúng tôi cho rằng việc xây dựng và làm trong sạch đội ngũ cán bộ công chức là một khâu đột phá trong hoạt động phòng chống tham nhũng ở nước ta. Nếu không có một đội ngũ công chức trong sạch, liêm khiết và có năng lực thì dù có ban hành nhiều đạo luật chằng chịt, công cuộc chống tham nhũng ở Việt Nam vẫn sẽ không đạt được hiệu quả như mong đợi!

III. KẾT LUẬN

Các văn bản pháp quy hiện hành của pháp luật Việt Nam về cơ bản phù hợp với nội dung của Công ước về Chống tham nhũng của Liên hợp quốc và đã từng bước đáp ứng được một phần yêu cầu đấu tranh phòng chống tham nhũng ở nước ta trong thời gian qua. Tuy nhiên, để đáp ứng được một cách toàn diện các quy định của Công ước, nhằm giúp Việt Nam thực thi đầy đủ các nghĩa vụ của quốc gia thành viên trong tương lai, đồng thời đáp ứng một cách hiệu quả công cuộc đấu tranh phòng chống tham nhũng đang ngày một diễn ra hết sức phức tạp và nghiêm trọng ở cấp độ quốc gia và quốc tế, Việt Nam cần tiếp tục nghiên cứu, rà soát và đánh giá một cách tổng thể và toàn diện thực trạng hệ thống pháp luật Việt Nam về chống tham nhũng. Trước mắt cần phải tiến hành một số các hoạt động như: xây dựng và ban hành Luật phòng chống tham nhũng; phê chuẩn Công ước của Liên hợp quốc về chống tham nhũng, đồng thời xây dựng các phương thức và lộ trình nhằm thực thi Công ước quốc tế quan trọng này; hoàn thiện pháp luật về cán bộ công chức để công chức “không muốn tham nhũng, không cần tham nhũng, không dám tham nhũng và không thể tham nhũng”. Có như vậy công cuộc đấu tranh phòng chống tham nhũng ở nước ta trong thời gian tới mới đạt được hiệu quả và hiệu lực như mong muốn.