TIÊU CHUẨN ĐẦU TIÊN CỦA NỀN HÀNH CHÍNH TRONG SẠCH LÀ PHÒNG NGỪA THAM NHŨNG

PGS. TS. ĐINH VĂN MẬU

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Tham nhũng là hiện tượng xã hội phổ biến và gây tác hại tới đời sống xã hội hàng ngày.

Nếu thừa nhận rằng ở đâu còn tồn tại quyền lực ở đó sẽ có xu hướng lạm dụng quyền lực, thì các quan chức trong bộ máy nhà nước được trao thẩm quyền có thể thu lợi riêng từ sự lạm dụng ấy; mà cái đó được định danh là tham nhũng.

Tham nhũng là hiện tượng xã hội ngày càng phổ biến ở từng quốc gia và ở phạm vi toàn cầu. Ở tầm quốc tế, tham nhũng đang làm biến dạng cạnh tranh công bằng và cản trở nhiều mặt đối với việc kiếm sống lương thiện của người dân; làm gia tăng xung đột và bần cùng hoá phần lớn cư dân những vùng nghèo khó nhất nhì thế giới.

Tham nhũng làm hao tổn hàng ngày về chính trị, kinh tế, xã hội, không phải trực tiếp cho nạn nhân cụ thể mà toàn bộ xã hội, đặc biệt là những nhóm người dễ bị tổn thương. Tham nhũng đe doạ trực tiếp các thiết chế dân chủ truyền thống và nền dân chủ XHCN đang được thiết lập, phương hại nặng nề tính hợp pháp của chế độ hiện tồn và suy giảm nghiêm trọng lòng tin cùng sự ủng hộ của công chúng.

Tham nhũng ảnh hưởng tới quyền con người, quyền công dân, nó trấn áp người không đồng quan điểm, coi thường quyền lực của pháp luật, phỉ báng sự tôn trọng nhân phẩm và tin tưởng công lý trong truyền thống văn hoá, tín ngưỡng được thể chế hoá trong pháp luật, ngăn cản sự thừa nhận đầy đủ các quyền công dân, góp phần vi phạm nhân quyền và quyền chính trị, kéo dài sự kì thị giữa các nhóm, cộng đồng.

Tham nhũng gây tổn hại to lớn về kinh tế. Các nhà đầu tư tránh xa những nước có độ tham nhũng cao. Nước cần vốn đầu tư nước ngoài nhiều thì lại hứng chịu thiệt thòi cao do tham nhũng. Tham nhũng làm thất thoát chi phí công, hướng công quỹ vào tìm kiếm cơ hội chỉ làm lợi cho các nhóm thân quen, mang đến cho các nhà cầm quyền lợi ích và từ đó dẫn đến tình trạng thiếu vốn liên miên ở khu vực công ích. Tham nhũng tác động xấu đến phát triển ở khu vực tư nhân. Nếu được cấp đăng kí kinh doanh bằng việc đút lót cho quan chức và chi hối lộ cho thanh tra viên, cho công chức thi hành pháp luật thì triển vọng tăng trưởng của nền kinh tế, đặc biệt là khu vực tư vẫn chỉ là giấc mơ vô vọng.

Tham nhũng ảnh hưởng đáng kể đến lối sống truyền thống cộng đồng và gây hậu hoạ khôn lường cho hệ sinh thái. Chỉ cần một vài ví dụ khác nhau về sự thoả thuận tham nhũng của quan chức hành pháp với bọn "lâm tặc" trong khai thác gỗ, săn bắn động vật quý hiếm và những sự kiện làm méo mó các phong tục, tập quán tốt đẹp của các giai tầng, cộng đồng cũng

nhận thấy tính nguy hại của tham nhũng. Có lẽ, tham nhũng là tác nhân mạnh mẽ nhất huỷ hoại tính bền vững của môi trường sống.

2. Các yếu tố của nền hành chính đều có thể can dự vào tham nhũng.

Tham nhũng có ở cả khu vực tư và khu vực công. Nhưng ở đây chỉ bàn về tham nhũng trong nền hành chính nhà nước (HCNN). Hệ thống HCNN có phạm vi rộng và được trao quyền hạn có tính trội trong thực hiện quyền hành pháp. Vì vậy, để đánh giá mức độ tham nhũng trong quản lý HCNN phải tập trung nghiên cứu khả năng tham gia vào tham nhũng của các yếu tố cấu thành nền hành chính.

Có nhiều cách tiếp cận để phân loại các yếu tố cấu thành nền hành chính. Nếu từ góc nhìn tổ chức vật chất và thiết chế hành vi thì nền hành chính về cơ bản gồm bảy yếu tố:

Thứ nhất, tổ chức HCNN: Bao gồm hệ thống thứ bậc, tập quyền xuyên suốt từ cấp cao nhất là Chính phủ, bộ đến các tầng nấc của chính quyền địa phương. Hiện tại, nó đang có xu hướng vươn dài cánh tay xuống các cộng đồng thôn, bản bằng cơ chế trưởng thôn, trưởng bản và công chức hoá nhiều chức danh trong hệ thống chính trị ở cấp xã là chủ thể của quyền hành pháp.

Thứ hai, nhân sự: Bao gồm các chính khách nắm giữ các vị trí cao nhất trong Chính phủ, bộ, UBND và các đại biểu Quốc hội, HĐND cùng với hệ thống công chức được chia ra nhiều ngành, ngạch, bậc và cấp độ khác nhau với hệ số quyền lợi khá phức tạp đang nắm giữ những thẩm quyền hành chính quan trọng.

Thứ ba, nguồn lực: Mặc dù đang trong tiến trình tách hoạt động kinh tế nhà nước và sự nghiệp nhà nước với hành chính công quyền, nhưng nguồn lực của hành chính bao gồm tài chính công và tài sản công (có thể gọi tất nguồn lực đó bằng khái niệm công sản) vẫn còn khá lớn. Đó là hệ thống phương tiện, điều kiện vật chất để thực thi quản lý HCNN.

Thứ tư, nhiệm vụ, quyền hạn: Quyền hành pháp trên cơ sở luật và nhằm thực hiện đòi hỏi phải có hệ thống quyền hạn lớn được phân công, phân cấp trong một cơ chế tập quyền theo nguyên tắc tập trung, dân chủ càng tạo ra tính đa diện, phức tạp, đan xen của nó. Hệ thống quyền hạn này được cụ thể hoá thành thẩm quyền HCNN của các tổ chức HCNN tạo thành quyền lực hành chính tác động dọc trong hệ thống của Nhà nước và điều chỉnh, can thiệp đối với tổ chức, hoạt động của đời sống dân cư thường xuyên, liên tục và cụ thể hoá đến từng người dân, từng nhóm lợi ích và mỗi cộng đồng.

Thứ năm, thủ tục: Đó là trình tự hành vi công vụ trong thực hiện thẩm quyền HCNN được pháp luật hoá và quy chế hoá thành thủ tục HCNN; nó được biểu hiện trên hai khía cạnh: thể chế về thủ tục và giao tiếp theo trình tự. Giao tiếp là quá trình cụ thể hoá thể chế về thủ tục và do đó nó đích thực là hành vi thủ tục theo quyền lực pháp lý.

Thứ sáu, đạo đức: Quản lý HCNN, đặc biệt việc thực hiện là các kĩ năng, thao tác quản lý hành chính đã và đang được quan niệm như một nghề. Quan niệm này bước đầu đã được khẳng định có tính chuyên nghiệp. Tính nghề nghiệp này đòi hỏi phải có đạo đức hành nghề, được gọi là đạo đức công vụ.

Thứ bảy, thể chế: Nhà nước thực chất là một trật tự pháp lý, tổ chức và hoạt động trên cơ sở luật và để thực hiện luật bằng các quyền năng lập pháp, hành pháp, tư pháp. Quản lý HCNN là phương thức chủ yếu để thực hiện quyền hành pháp nếu nó

cần và phải được pháp luật hoá, tức là được thể chế hoá trong luật và các văn bản lập quy được gọi là thể chế HCNN.

Bảy yếu tố cơ bản trên được phân nhóm tổng hoà lại tạo thành khái niệm nền HCNN. Khái niệm này chỉ để cập tổ chức và hoạt động nội bộ (bên trong) bộ máy nhà nước; hay nói cụ thể hơn là xem xét hình thức, phương thức, kĩ năng tổ chức công sở và thao tác các quan hệ công vụ nội bộ trong nền HCNN. Và sau đó, toàn bộ ý chí và sức mạnh của nó sẽ hướng ra và tác động đến xã hội với mục đích định khuôn khổ và điều chỉnh nhằm bảo đảm, bảo vệ tự do, quyền, lợi ích công dân, cộng đồng và Nhà nước. Lẽ dĩ nhiên bảy yếu tố ấy đều có thể, trực tiếp hoặc gián tiếp, có mặt trong tiến trình lạm dụng quyền lực để trục lợi riêng.

3. Hoạt động thực hiện thẩm quyền hành chính nhà nước luôn tiềm ẩn khả năng tham nhũng.

Quyền và quyền hạn của hệ thống HCNN được hiện thực hoá bằng thẩm quyền của các cơ quan, chức vụ trong quản lý HCNN. Tiếp cận từ nội dung quản lý hành chính có thể kể ra bảy thẩm quyền chủ yếu của hệ thống HCNN.

Một là, thẩm quyền lập quy. Lập quy theo ngôn ngữ của luật học là hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trên cơ sở luật và nhằm thực hiện luật. Còn theo cách nói thông dụng, đó là hệ thống văn bản quy phạm dưới luật. Lập quy đa phần là cụ thể hoá, chi tiết hoá luật; nhưng khi cần thiết nó có nội dung "tiên quyết" mang tính độc lập tương đối với luật trong trường hợp chưa có luật quy định. Với quan điểm như vậy, lập quy là phù hợp với luật, nhưng vì những lí do khác nhau và hoặc vì phụ thuộc vào lợi ích đa dạng của hành pháp mà nó có thể trái luật. Về lí thuyết cũng như thực tiễn lập quy luôn có khả năng lạm dụng quyền lực để trục lợi.

Hai là, thẩm quyền giải quyết tranh chấp hành chính. Khiếu kiện đối với quyết định hành chính hoặc hành vi hành chính luôn xuất hiện tranh chấp hành chính giữa công quyền và dân quyền. Nhưng việc giải quyết tranh chấp này luôn trong tâm thế không bình đẳng giữa một bên là Nhà nước có quyền lực và bên kia là công dân mang tâm lý lệ thuộc. Do vậy, sự chậm trễ, thờ ơ, vô cảm và thậm chí hách dịch có thể xảy ra.Thậm tệ hơn là tâm lý không chịu thừa nhận sai lầm của người có quyền luôn cản trở việc giải quyết công bằng.

Bốn là, thẩm quyền cưỡng chế hành chính. Khi có dự liệu sẽ vi phạm hành hành chính (VPHC) hoặc có VPHC đang diễn ra và VPHC đã hoàn thành thì có hoạt động thực hiện phòng ngừa, ngăn chặn và xử phạt hành chính. Khi có thẩm quyền để bảo đảm, bảo vệ lợi ích quốc gia, an ninh, quốc phòng thì Nhà nước có thể thực hiện thẩm quyền trưng dụng, trưng mua tài sản của dân. Các hành vi công quyền đó được gọi chung là cưỡng chế hành chính. Cũng như các thẩm quyền hành chính khác, cưỡng chế hành chính có nhiều khả năng lạm dụng quyền lực để mưu lợi cá nhân.

Năm là, thẩm quyền thanh tra, kiểm tra. Các cơ quan HCNN có quyền thanh tra, kiểm tra trong nội bộ nhà nước và đối với cá nhân, tổ chức của xã hội dân sự. Đây là khả năng đơn phương từ phía công quyền và được pháp luật quy định. Mặc dù vậy, vẫn có kẽ hở cho sự lạm dụng chức vụ một cách bất hợp pháp để tìm kiếm lợi ích của người thực thi.

Sáu là, thẩm quyền quản lý tổ chức dịch vụ công. Từ Nhà nước bao cấp các bảo đảm xã hội chuyển sang chuyển giao

các bảo đảm xã hội cho cá nhân, tổ chức dân sự thực hiện làm xuất hiện khái niệm dịch vụ công. Trong phạm vi này, cơ quan công quyền có thể tạo khả năng liên kết thoả hiệp với cá nhân, pháp nhân thực hiện dịch vụ công từ cung cấp nguồn lực nhà nước hoặc đóng góp của dân để trục lợi làm sai lệch chức năng xã hội của Nhà nước.

Bảy là, quản lý phần vốn nhà nước ở các doanh nghiệp. Cổ phần hoá làm đa dạng nguồn vốn doanh nghiệp và trong đó, Nhà nước có phần của mình. Nhưng chính cổ phần hoá không được tính toán kĩ lưỡng các giá trị hữu hình và vô hình của doanh nghiệp, khả năng của các cổ đông ít năng lực thì dễ có xu hướng biến sở hữu nhà nước giá hời thành sở hữu tư nhân giá cao. Và thậm chí, trong doanh nghiệp cổ phần và doanh nghiệp chưa cổ phần, có thể mất toàn bộ vốn nhà nước. Ở khâu này, chắc có sự lạm dụng quyền lực để chiếm đoạt tài sản công.

Bảy loại thẩm quyền hành chính mang quyền lực hành pháp tạo ra khả năng to lớn, cụ thể, thiết thực nhằm bảo đảm bảo vệ xã hội dân sự trong sự ổn định và phát triển. Tuy nhiên, chính các thẩm quyền đó cũng ẩn chứa khả năng có thể lạm dụng từ phía công quyền làm thiệt hại lợi ích của công dân và của quốc gia.

4. Thử tìm một số giải pháp hướng tới một nền hành chính trong sạch.

Khi tham nhũng là vấn nạn thì *tiêu chuẩn đầu tiên của nền hành chính trong sạch là phòng ngừa tham nhũng.* Việc tiếp cận nền hành chính với bảy yếu tố cấu thành và bảy thẩm quyền có thể nhận định rằng, để phòng ngừa tham nhũng thì phải công khai quan hệ quyền lực và giao tiếp công vụ trong nội bộ nền hành chính đồng thời với minh bạch mối tương tác giữa công quyền với xã hội trong bảo đảm, bảo vệ tự do, quyền, lợi ích của công dân, tổ chức.

a. Công khai trong nội bộ nền hành chính.

Trước hết, trong thể chế dân chủ, ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp, tư pháp được thừa nhận và quy định phạm vi tác động ngày càng rõ ràng hơn. Tuy nhiên, trong hệ thống quyền lực đó, thẩm quyền sắc phong các chức vụ hành pháp vẫn nằm trong "túi ngực" phía trong áo veston của người có thẩm quyền bổ nhiệm, đã và đang làm xuất hiện sự tuỳ tiện, độc đoán và là điều kiện cho "chạy" chức, quyền bằng các hành vi mua quan, bán tước. Do vậy, cần có quy định lại việc tổ chức tuyển chức vụ hành pháp theo hướng cạnh tranh để tìm ra người xứng đáng và tạo cho họ địa vị tự chủ, tự chịu trách nhiệm với chức vụ mà họ đạt được bằng chính khả năng và nâng cao tính trách nhiệm của người đứng đầu. Đồng thời, cần có thể chế giám sát từ phía xã hội đối với hệ thống công vụ. Nghĩa là, phải đưa ra khỏi sự bao đỡ của quyền lực bằng việc tự tiến cử và được tiến cử từ số đông trong hệ thống tổ chức nhân sự nhà nước.

Thứ hai, quản lý và sử dụng nguồn lực công (tiền bạc và tài sản) vẫn trong tình trạng khép kín theo thứ bậc và tách khỏi nhu cầu cụ thể của công vụ. Cần công khai hạn mức giá trị tài sản của các chức vụ, nghiệp vụ và trao cho họ quyền tự yêu cầu số lượng, chất lượng tài sản phù hợp với thời gian sử dụng, thì sự lãng phí ngân sách có thể giảm bớt. Mặt khác, cũng ngăn ngừa được sự việc hưởng chênh lệch giá của các tổ chức được tập quyền quá mức trong nắm giữ, mua sắm tài sản công.

Thứ ba, thực hiện công vụ trong hành chính đang hướng tới chuyên nghiệp, nghĩa là phục vụ nhà nước từng bước trở thành một nghề. Đã là nghề thì phải có

đạo đức nghề nghiệp, được gọi là đạo đức công vụ. Đạo đức công vụ được xây dựng trên nền đạo đức xã hội, nhưng nó có hai đặc điểm khác biệt. *Một là*, công chức phải bỏ lại ngoài công sở tất cả những quan hệ gia đình, dòng tộc, thân hữu, tất cả những yếu tố tôn giáo, dân tộc, đảng phái...và chỉ mang vào công vụ một điều là làm theo pháp luật và quy chế công vụ. *Hai là*, công chức đã được xã hội ứng trước chi phí công vụ nên trong thực hiện nghiệp vụ không được kiếm lời, tìm kiếm lợi nhuận. Hai đặc điểm đó phải được quy định công khai và bảo đảm hợp lý để ngăn ngừa quan hệ riêng tư và khoản lót tay khi phục vụ công dân.

Thứ tư, hoạt động làm luật ngày càng được công khai và có tiếp thu nhiều ý kiến từ xã hội. Luật vào được đời sống là nhờ có hoạt động cụ thể hoá, chi tiết hoá và hướng dẫn thực hiện. Nhưng hoạt động lập quy vẫn còn khép kín trong hệ thống hành chính và ít nhận tham gia hoặc thiếu phương cách thúc đẩy sự góp ý nên còn những quy định thiếu khả năng thực thi hoặc trái luật về nội dung và hình thức. Do vậy, cần mở ra cơ chế bảo vệ tính hợp pháp của các văn bản bằng cơ chế kiểm soát đối với HCNN từ nhiều phía, nhiều khả năng trong công quyền và dân quyền.

b. Minh bạch sự tương tác của công quyền đối với đời sống dân sự.

Trước hết, cần lắng nghe, cầu thị và giải quyết một cách hợp lý, hợp tình các yêu cầu về tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức. Đặc biệt, khi phải dùng đến biện pháp hạn chế tự do, quyền, lợi ích hợp pháp của công dân phải tham khảo rộng rãi, tiếp thu có ý thức và trên cơ sở nhận thức đúng tính pháp lý và hiệu quả để đưa ra các giải pháp. Tránh tình trạng tuỳ tiện, vội vã đưa ra các quy định vi hiến, vi luật nhằm cấm đoán, bắt buộc đối với xã hội gây thiệt hại cho dân và tạo môi trường phiền hà để nhận hối lộ trong thực hiện thủ tục hành chính.

Thứ hai, đã đến lúc phải bắt tay vào nghiên cứu, dự liệu một trình tự hành chính tổng thể, toàn diện từ giai đoạn dự kiến ban hành một quyết định hành chính hay thực hiện một hành vi hành chính đến khi quyết định hoặc hành vi đó được đánh giá về tính hợp pháp của toà án. Những quy định về thủ tục hành chính tổng thể như thế được công khai trước xã hội sẽ tạo tiền đề pháp lý quan trọng để cơ quan công quyền thực hiện hợp pháp, có hiệu quả và người dân có khả năng giám sát, khiếu kiện theo trình tự trong bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của mình trước các cơ quan có thẩm quyền trong tư thế làm chủ.

Thứ ba, xã hội đã quá bức xúc đối với quyền trưng dụng, trưng mua tài sản đang được sử dụng hợp pháp của dân từ phía Nhà nước. Không nên chậm trễ rà soát tính hợp hiến của các quy định đó trong việc thu hồi đất, giải phóng mặt bằng cho các nhu cầu phát triển công nghiệp, xây dựng đô thị và các đòi hỏi khác về đất đai hiện nay. Tạo môi trường nâng cao hiểu biết cho nhân dân về nguyên tắc hiến định: trong trường hợp thật cần thiết vì lý do an ninh, quốc phòng, lợi ích quốc gia, Nhà nước có quyền trưng dụng, trưng mua tài sản của dân có bồi thường theo thời giá thị trường. Đồng thời, các các cơ quan hành pháp trong lập quy phải tuân thủ nghiêm ngặt quy định này của *Hiến pháp*.

Một số giải pháp dù ít ỏi nhưng với một mong muốn nó có thể góp phần tạo lập hệ thống hành pháp ngày càng trong sạch để biến tham nhũng thành một công việc có tính mạo hiểm cao và lợi ích lại thấp. Hệ thống đó có khả năng ngăn cản tham nhũng ngay từ lúc mới xuất hiện, chứ không bàn đến các hình phạt đối với hành vi bất hợp pháp❑